



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Organisering av politiets innsatspersonell i det nye totalforsvaret

Hvordan møte hybride hendelser

Per Øyvind Haugen

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
Vår 2020

Forord

Denne oppgaven ble fullført våren 2020 som en del av Forsvarets høgskoles Stabs- og masterstudium. Muligheten til å gjennomføre et slikt deltidsstudium i voksen alder må sies å være et privilegium selv om det ikke medfører reduserte arbeidsoppgaver i den faste jobben.

Prosessen med å skrive masteroppgaven kan være strevsom og noen ganger direkte smertefull. Det har derfor vært nødvendig å hente frem erfaringer fra tidligere seleksjonsprosesser hvor det å gi opp ikke har vært et alternativ. Det vil si "der det er vilje er det alltid en vei". Det var et omfattende materiale som skulle gjennomgås. Dette medførte mange og lange tankeprosesser som ved enkelte tilfeller også har dukket opp i drømmene. Mye av det gjennomgåtte materialet blir aldri en del av sluttproduktet. Det er skrevet mange kapitler, noen består, andre er skrevet om opptil flere ganger, noen er flyttet, noen er delt mens andre til slutt ble forkastet. Til tider har det vært vanskelig å se slutten på prosjektet, men hovedinntrykket jeg sitter igjen med er positivt. Det har vært en lærerik og spennende prosess. Dette fordi jeg selv er interessert i tematikken, men også fordi oppgaven har medført engasjement og interesse fra andre.

Jeg har skrevet denne oppgaven, men det er andre som har vært sterkt delaktige. Jeg ville ikke ha komment i mål uten god oppfølging og kritiske bemerkninger fra min hovedveileder, Anders Romarheim. I tillegg var intervjuobjektene fleksible og kreative. De stilte opp på kort varsel og til ulike tider og steder, slik at intervjuet kunne gjennomføres i en ellers hektisk hverdag. Samtidig vil jeg benytte anledningen til å takke Politidirektoratet for at de gav meg tillatelse til å gjennomføre dette prosjektet. Der fikk jeg også hjelp fra engasjerte medarbeidere ved Beredskapsavdelingen og biblioteket som har bidratt med kunnskap, faglige råd og anskaffelse av relevant litteratur.

Til slutt en stor takk til familien. Det har vært en belastning at jeg har vært på jobb deretter benyttet fri og ferietid til å gjennomføre dette prosjektet. Dersom ikke resten av familien hadde tatt ansvaret for den daglige driften på hjemmebane hadde dette ikke vært mulig.

Jeg takker dere alle.

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg organiseringen av politiets innsatspersonell, slik at politiet med sine ressurser og i rammen av totalforsvaret kan møte hybride trusler. Oppgaven begrenses til å belyse samhandlingen med Forsvaret og bilateralt med Sverige. Hovedfokuset i oppgaven er organiseringen av politiets innsatspersonell. For å vurdere organiseringen er det nødvendig å vite hvilke bistandsmuligheter politiet har, både internt i politiet og eksternt med samvirkeaktører når hybride hendelser oppstår.

Dette er en erfaringsbasert masteroppgave. Den er gjennomført som en kvalitativ undersøkelse, basert på dokumentanalyser og intervjuer med sentrale aktører innenfor beredskap og krisehåndtering i Norge og Sverige. Alle informantene er sentrale ledere på taktisk eller operasjonelt nivå.

Målet med oppgaven har vært å belyse politiets rolle i totalforsvaret og hvordan organiseringen av politiets innsatspersonell kan møte fremtidige trusler. Ved hybride trusler vil grensen mellom samfunn- og statssikkerhet være mer uklar. Dagens organisering av politiets innsatspersonell tar utgangspunkt i en desentralisert modell hvor alt innsatspersonell er allokert i politidistriktene. Politimesterne har ansvar for å løse alle oppdrag innenfor sitt distrikt. Et av målene med nærpolitireformen var at politidistriktene skulle kunne håndtere større og mer komplekse hendelser på egen hånd. Når hendelsen blir av en viss størrelse vil politidistriktene ha behov for bistand. Denne oppgaven indikerer at når hendelsene blir mer alvorlige, blir muligheten for bistand fra Forsvaret og Sverige mindre. Dette kan betegnes som et beredskapsmessig paradoks.

Politiet må være forberedt på å utnytte sine egne ressurser for å håndtere hybride hendelser, men oppgaven viser at politiet har svakt utviklede konsepter for å utnytte samtrent innsatspersonell over distriktsgrensene. I denne sammenheng er det gjort en sammenlikning av organiseringen av svensk innsatspersonell hvor sentraliserte og desentraliserte løsninger er kombinert. Dette gir muligheter for mer helhetlig utnyttelse av innsatspersonellet ved større hendelser.

Summary

This thesis discusses the structuring of the police's response personnel, to enable the police, with its resources and in the frame of totaldefence, to meet future hybrid threats. The thesis is narrowed to highlight the cooperation with the Norwegian Armed Forces and bilaterally with Sweden. The main focus of the thesis is the structuring of the police's response personnel. In order to assess the structuring, it is necessary to know of the current aid opportunities the police has, both internally in the police and externally with key collaborators, when hybrid incidents occur.

This is an experience-based master thesis. It is conducted as a qualitative study, based on an analysis of documents and interviews with key players within emergency preparedness and crisis management in Norway and Sweden. All informants are central leaders at either the tactical or operational level.

The aim of this thesis is to shed light on the police's role in totaldefence and how the current structuring of the police's response personnel can meet future threats. The boundary between society- and state-security becomes more unclear with hybrid threats. Today's structuring of the police's response personnel is based on a decentralized model where all response personnel are allocated in the police districts. The police chiefs are responsible for solving all assignments within their districts. One of the goals of "Nærpolitireformen" was to enable the police districts to handle larger and more complex incidents on their own. When an incident becomes of a certain magnitude, the police districts will be in need of assistance. This thesis indicates that as incidents become more severe, the possibility of assistance from the Norwegian Armed Forces and Sweden lessens. This can be described as an emergency preparedness paradox.

The police must be prepared to use their own resources to deal with hybrid incidents, but this thesis shows that the police have poorly developed concepts for utilising jointly trained response personnel across district borders. In this context, a comparison has been made to the structuring of the Swedish response personnel where centralized and decentralized solutions are combined. This provides opportunities for a more comprehensive utilisation of response personnel for more severe incidents.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 Problemstilling.....	4
1.2 Avgrensning og begrepsavklaring.....	5
1.3 Definisjon hybride trusler	6
1.4 Disposisjon	7
2 Totalforsvaret og organisering av politiet	7
2.1 Totalforsvaret	8
2.2 Norsk politi.....	10
2.2.1 Historiske utviklingstrekk	10
2.2.2 Reform og omstrukturering.....	12
2.2.3 Politiloven	13
2.2.4 Organisering av norsk politi	14
2.2.5 Beredskap og krisehåndtering.....	16
2.2.6 Politiets innsatspersonell	17
2.3 Organisering av svensk politi.....	19
2.3.1 Svensk innsatspersonell.....	20
3 Metode	22
3.1 Undersøkellesdesign	22
3.2 Intervju.....	23
3.3 Dokumentstudie	25
3.4 Validitet og reliabilitet	26
3.5 Etske vurderinger	27
4 Teoretisk rammeverk	27
4.1 Krisebegrepet	28
4.2 Beredskap	29
4.3 Organisasjon	31
4.4 Sentralisering versus desentralisering.....	33
4.4.1 Krisehåndtering	34
4.4.2 Krisehåndteringsprinsippene	36
5 Analyse og drøfting	37
5.1 Politiets rolle i totalforsvaret og gråsoner	38
5.2 Politiets muligheter for bistand i kriser	42
5.3 Organisering av innsatspersonell	49
6 Avslutning	64
6.1 Konklusjon.....	69
Litteraturliste	73
Vedlegg	1

1 Innledning

“I grålysningen 5. september krysset bakkestyrker den norske grensen i østlige Finnmark, samtidig som luftvåpenet og marinen tok kontroll over Tromsø flyplass og havn. Spesialstyrker tok på samme tid kontroll over radarstasjoner i Vardø og Kautokeino. Deployeringen av NATO-styrker til Norge den siste tiden var ikke tilstrekkelig for å avskrekke et militært angrep på Norge. Det norske Forsvaret evnet heller ikke å motstå det overraskende angrepet.” (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2018, s. 3).

Sitatet over er satt sammen fra et sammendrag av situasjonsrapportering fra øvelse Trident Juncture 2018. Trident Juncture var en NATO-øvelse hvor blant annet samvirket mellom ulike sivile sektorer og Forsvaret ble øvet, etter at væpnet konflikt var et faktum. Scenarioet var tydelig, med krig mellom to stater og trussel mot stats sikkerheten.

Trident Juncture var en øvelse. Angrepene 22. juli 2011 var imidlertid ingen øvelse. Denne dagen ble demokratiske institusjoner og de som jobbet der angrepet. Senere ble politisk engasjerte ungdommer på leir utsatt for hensynsløs, dødelig vold fra en terrorist. Denne dagen ble totalt 77 mennesker drept og 260 skadet. Det var overveiende sannsynlig en kriminell handling (NOU 2012:14, 2012, s. 242). Dermed var det relativt enkelt å avklare ansvarsforhold mellom Forsvar og politi for iverksetting av tiltak. 22. juli-kommisjonen konkludert med at ressursene ikke fant hverandre (NOU 2012:14, 2012), mens andre i ettertid har hevdet at det handlet om ressursene som ikke fantes (Stensønes, 2017).

Beredskap skal bidra til å redusere sannsynligheten for at slike hendelser skal ramme oss. Vi bør likevel forberede oss på at terror og lignende kriminalitet vil skje i Norge igjen. I den nasjonale trusselvurderingen for 2020 beskriver Politiets sikkerhetstjeneste at det er mulig at terror vil skje i løpet av det neste året (Politiets sikkerhetstjeneste, 2020). Det vil likevel være vanskelig å forutse når hendelser vil skje og eventuelt hva slags type hendelse som vil inntreffe. Arbeidet med å møte terrorhendelser ble intensivert i politiet etter 22. juli, blant annet på bakgrunn av kritikken fremsatt fra Gjørøv kommisjon (NOU 2012:14, 2012).

Hendelser kan også fremstå mer uklare. Det kan være at gjerningsmenn ikke blir identifisert eller at bakgrunn for konflikten fremstår utydelig. I spennet fra kriminalitet til krig kan det

oppstå hybride hendelser eller gråsoner. I gråsonen kan skillet mellom stat og samfunnssikkerhet være utydelig, kanskje kan det over lengre tid være uavklart hvem som står bak. I gråsonehendelser vil samarbeid mellom ulike aktører i samfunnet være viktig. For politiet er samvirke med Forsvaret sentralt.

Et eksempel på en gråsoner eller hybrid hendelse er situasjonen på Krim i 2014. Der foretok Russland en folkerettsstridig annekasjon av Krim, noe som medførte destabilisering av Ukraina. Dette skjedde uten at et skudd ble løsnet, og da myndighetene oppfattet hva som egentlig foregikk, var det for sent å iverksette effektive tiltak. Militært personell uten emblemer på uniformen hadde tatt kontroll over viktige områder. I spennet fra kriminalitet til gråsonehendelser på den ene siden og et Trident Juncture-scenarior på den andre siden, vil det oppstå utfordringer og dilemmaer. Det vil blant annet være behov for å benytte begrensede ressurser på en mest mulig effektiv måte, slik at landet raskest mulig får kontroll på den oppståtte situasjonen. Det er grunn til å tro at slike situasjoner vil utfordre beredskap og krisehåndteringsevnen i Norge drastisk. Denne oppgaven søker å bidra til å klargjøre hvordan norsk politi kan utnytte sine ressurser i slike scenarier. Dette gjøres i rammen av totalforsvaret.

Hybride trusler ble, spesielt etter Ukraina-krisen i 2014, en del av det vi må forstå og være forberedt på å håndtere. Det er nødvendig å forstå slike trusler spesielt med tanke på å sette inn effektive mottiltak. Ifølge tidligere forsvarssjef Diesen, nå tilsatt ved Forsvarets forskningsinstitutt, er "hybrid krigføring [...] en trussel som først og fremst må møtes av andre deler av samfunnsapparatet enn Forsvaret, og [...] det er disse andre myndighetsområder som både må forstå trusselens karakter og organisere seg for å håndtere den" (Diesen, 2018, s. 6). Hybride former for statlig intervensjon for å underminere og svekke Norges handlingsfrihet og styringsevne fremstår som de mest nærliggende truslene som vi må forstå og iverksette effektive tiltak mot. Hva som vil være fremtidens trusler er vanskelig å fastslå, men et verktøy for å håndtere dette er "totalforsvaret".

Totalforsvaret moderniseres. Det vektlegges at Forsvaret i større grad enn tidligere må gi støtte til det sivile samfunnet ved fredstidskriser (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 10). Det vil si at Forsvarets ressurser også skal kunne

benyttes ved krevende kriselignende hendelser i fredstid. Økt gjensidighet og samarbeid er derfor et definerende trekk ved det nye totalforsvaret.

Hvilken retning totalforsvarskonseptet vil ta fremover, gjenstår å se, men et av regjeringens virkemidler for å møte fremtidens trusler er å videreutvikle det sivil-militære samarbeidet. Videreutvikling av samarbeid vil stille enda større krav til koordinering og avklaring for hvor grensen for hver enkelt myndighet skal gå. Samtidig er det viktig for en hensiktsmessig utvikling av beredskapen at det er tydelig hvilke ressurser som vil være tilgjengelig i ulike faser. Eksempelvis ressurser i politiet og Forsvaret som gjennomfører den operative innsatsen i scenariene beskrevet ovenfor.

Politiets oppgaver er omfattende. Politiets oppgaver er de samme i fred, krise og krig. En effektiv utnyttelse av ressursen vil være nødvendig. Politiet står i en omfattende reform hvor omorganiseringen skal bidra til at politidistriktene blir mer robuste til å møte fremtidens kriminalitetsutfordringer. Nærpolitireformen gir uttrykk for hvordan politiet skal løse sitt hverdagsoppdrag. Samtidig må politiet håndtere de mest alvorlige hendelsene. For å møte disse utfordringer er det behov for økt spesialisering og spissing av polititjenesten. Samtidig skal politiet møte innbyggerens forventninger om et lokalt og tilstedeværende politi. Dette stiller store krav til politiets innsatspersonell. Politiets innsatspersonell er enkelt forklart tjenesterpersoner som kan benytte våpen i tjenesten. Dette personellet er sentralt ved alle typer kriser som politiet må håndtere. Det kan stilles spørsmål om hvor realistisk det er å ivareta alle disse oppgavene. I alle tilfeller er det avgjørende at kapasitet og kompetanse til å håndtere nasjonale kriser utvikles i fredstid, for når krisen inntreffer er det handling som gjelder.

I forbindelse med reformen og håndtering av et endret trussel og risikobilde, er det interessant å se hvordan Sverige har løst sine utfordringer. På mange måter befinner Sverige seg i de samme prosessene som Norge. De har omorganisert sitt politi for å møte fremtidens utfordringer. Bakgrunnen for omorganiseringen var blant annet at organisasjonsstrukturen og måten ansvaret ble fordelt på, gjorde at ingen hadde ansvaret for helheten (Lundgren & Larsson, 2018, s. 83). I forbindelse med omorganiseringen ble det stilt krav til ledelse av politiets innsats, hvor det skulle legges til rette for at både lokale initiativ og en mer sentral samordning av politiets ressurser, kunne gjennomføres (Polisen, 2019 a, s. 6). Sverige har

store utfordringer med kriminalitet, spesielt i storbyene, og samtidig har de et totalforsvar bygget på det samme prinsippet som i Norge med et tett samarbeid mellom politi og Forsvar.

Forståelsen av totalforsvaret i en ny tid med endret trusselbilde bør være en del av vurderingene når politiets fremtidige beredskap og organisering diskuteres. Oppgaven vil derfor se på politiets rolle i totalforsvaret og hvilke bistandsmuligheter politiet kan ha ved håndtering av gråsonehendelser. Dette kan benyttes som bakteppe for hvordan politiets innsatspersonell kan organiseres for å håndtere hybride trusler. Selv om vi i Norge ikke har de samme kriminalitetsutfordringene som i Sverige, er det av interesse å se hvordan de har organisert seg for å bekjempe dem. Det eksisterer bilaterale avtaler, og det synes som om det kan være store likheter i oppbyggingen av innsatspersonell kategorier i de to landene. Slikt sett kan fordeler og ulemper med tanke på hvilket oppdrag de er satt til å gjennomføre analyseres.

1.1 Problemstilling

Ved forberedelser og oppstart til dybdestudier melder det seg flere utfordringer. Spesielt er valg av problemstilling viktig. Den skal følge deg fra start til mål. Alle anbefalinger tilsier en smal problemstilling. Oppgavens problemstilling må nok betraktes som videre enn det som anbefales på grunn av avhengigheter for samordning av ressurser fra ulike etater. I tillegg kan bilateralt samarbeid være en mulighet i enkelte hendelser. De metodiske valgene vil forklares i kapittel 3.

Denne oppgavens problemstilling er:

Hvordan kan politiets innsatspersonell organiseres for å håndtere hybride trusler i rammen av totalforsvaret?

Problemstillingen er operasjonalisert i fire forskningsspørsmål som sammen skal bidra til å besvare denne oppgaven. For å kunne besvare problemstillingen har det for det første vært behov for å få en oversikt over forståelsen av politiets rolle i totalforsvaret, herunder gråsoner. For det andre hvilke bistandsmuligheter politiet har ved hybride hendelser. Med bakgrunn i

disse to forutsetningene, er de to siste forskningsspørsmålene hovedsakelig benyttet til å besvare problemstillingen.

Problemstillingen vil jeg derfor søke å operasjonalisere gjennom følgende forskningsspørsmål:

1. Hva kjennetegner politiets rolle i det nye totalforsvaret?
2. Hvordan vil bistandsmuligheten fra Forsvaret og svensk politi være dersom vi får en situasjon med hybride trusler?
3. Hvilke beredskapsmessige utfordringer har dagens organisering av politiets innsatspersonell?
4. Hvordan er politiets innsatspersonell organisert i Sverige, og kan en slik organisering ha overføringsverdi til Norge?

1.2 Avgrensning og begrepsavklaring

Oppgaven begrenses til å belyse hybride hendelser og hvordan organisering av politiets innsatspersonell mest mulig effektivt kan benyttes i disse krisene. Politiets innsatspersonell består av fire kategorier. Denne oppgaven vil omfatte kategori én og tre. Kategori to har en annen rolle. Kategori fire er viktig, men utelatt på grunn av oppgavens omfang.

En nærmere redgjørelse av kategoriene gjøres i kapittel 2.2.6. Formålet er optimalisert utnyttelse av dagens ressurser. Dette medfører også at ledelsesforholdene mellom Politidirektorat og politidistrikt berøres, da dette er viktig i forbindelse med beslutninger for utvikling av beredskap og benyttelse i reelle hendelser.

Oppgaven vil ikke berøre andre tjenesteområder i politiet, selv om hybride hendelser vil være aktuelt for hele politiet. Oppgaven vil heller ikke omhandle tverrsektorielt samarbeid, utover samarbeidet med Forsvaret og det bilaterale samarbeidet med Sverige. Dette er et stort og krevende sakfelt, eller som A. Romarheim beskriver totalforsvaret: «en uunnværlig umulighet» (Norheim-Martinsen, et al., 2019, ss. 134-152). Samarbeidet med Forsvaret er

sentralt da de to etatene på samfunnets vegne er tildelt myndighet til å benytte makt. I fredstid ligger myndigheten til å benytte makt hos politiet, og inngripen ved intenderte handlinger vil håndteres av politiets innsatspersonell. For bistand fra Forsvaret tas det utgangspunkt i premissene for bistand regulert gjennom bistandsinstruksen.

Begrepsavklaringer gjøres underveis i oppgaven. Definisjoner og begreper beskrives i den konteksten de anvendes.

1.3 Definisjon hybride trusler

I politiet benyttes en forenklet definisjon av hybride trusler som en aktørs "trussel om, eller bruk av, en kombinasjon av politiske, militære og økonomiske maktmidler, samt informasjon og sivile virkemidler for å utnytte sårbarheter" (Politidirektoratet, 2020 a, s. 99). Denne forståelsen av hybrid tilnærming er den samme som benyttes i Meld. St. 10 (2016-2017). Hybride hendelser innbefatter derfor et bredt spekter av virkemidler. Virkemidlene kan bestå av vilde handlinger både av fysisk og ikke-fysisk karakter. I Forsvaret benyttes begrepene kinetiske eller ikke-kinetiske for å beskrive det samme.

Forsvaret omtaler hybrid krig som en strategi eller tilnærming til krigføring som en kombinasjon konvensjonell militærmakt og irregulære virkemidler (Diesen, 2018, s. 8). I lys av dette kan hybride virkemidler være en sammensetning av ulike kinetiske eller ikke-kinetiske virkemidler som understøtter hverandre for å påvirke fiendtlig hensikt. Virkemiddelbruken vil være intendert. Det er de fysiske intenderte handlingene denne oppgaven omhandler. Slike handlinger kan for eksempel være omfattende ordensproblemer, drap på sentrale personer, sabotasje av infrastruktur eller terroraksjoner.

Intenderte handlinger kan også være påvirksoperasjoner eller cyberangrep (Diesen, 2018, s. 14). Disse handlingene behandles ikke i denne oppgaven.

Både statlige og ikke-statlige aktører kan benytte hybride virkemidler for å nå sine mål. Det kan være uklart hvem som står bak en hendelse og dermed om det er Forsvaret eller politiets ansvar å håndtere dette. Uklarheter kan også gjøre det vanskelig å treffe presise mottiltak (Diesen, 2018, s. 15).

1.4 Disposisjon

Oppgaven er delt inn i seks kapitler. Første kapittel er innledningen. Kapittel to beskriver totalforsvaret, det historiske grunnlaget for organiseringen av politiet, målet med nærpoltireformen og det lovmessige grunnlaget. Videre beskrives dagens organisering av norsk og svensk politi. I kapittel tre gjør jeg rede for metodologien og arbeidsmetoden som ligger til grunn for oppgaven. Først beskriver jeg undersøkelsesdesignet og hvilke valg som er tatt for å besvare problemstillingen. Deretter beskrives det hvordan jeg har samlet inn og organisert mine data, og hvilke valg som ligger til grunn for utvalget av informanter. Jeg gjennomgår videre i dette kapitlet de fordeler og ulempene metoden medfører samt min egen bakgrunn. I Kapittel fire beskrives det teoretiske rammeverket som er lagt til grunn for drøftelsen i kapittel fem.

Kapittel fem er hoveddelen av oppgaven, hvor jeg analyserer empirien og diskuterer denne opp mot det teoretiske rammeverket og hovedcasen i oppgaven. Hovedcasen i oppgaven er norsk innsatspersonell. Kapittel fem er todelt. Den første delen omhandler totalforsvaret, gråsoner og bistandsmuligheter. For å vurdere organisering av politiets innsatspersonell er det først nødvendig å se på politiets rolle i totalforsvaret og hvilke muligheter til støtte politiet kan påregne fra Forsvaret og svensk politi. Deretter gjøres en sammenlikning av innsatspersonellet i Norge og Sverige. Det er gjort sammenlikninger med Sverige for å se på om elementer fra svensk modell kan bidra til å optimalisere organiseringen av norsk modell. Siste kapittel er en oppsummering av oppgavens funn med gjennomgang av forskningsspørsmålene som avsluttes med en konklusjon. Kapitlet inneholder også forslag til videre forskning som denne oppgaven ikke har dekket.

2 Totalforsvaret og organisering av politiet

Dette kapitlet inneholder en gjennomgang av totalforsvaret og utviklingstrekkene. Der det tidlig var separasjon mellom politi og Forsvar rettes nå fokus mot støtte og samarbeid. Videre behandles Forsvarets prioriterte oppgaver. Deretter gjennomgås utvalgte områder for norsk politi relevant for oppgaven og til slutt en kort gjennomgang av svensk politi. En kort

gjennomgang av svensk politi er nødvendig fordi det senere i oppgaven gjøres sammenlingning av norsk og svensk innsatspersonell.

2.1 Totalforsvaret

Totalforsvarskonseptet var selve kjernen i den kalde krigens mobiliseringsforsvar, utviklet med bakgrunn i de enorme konsekvensene to verdenskriger medførte. I følge Norheim-Martinsen, et al., (2019, s. 11) kan totalforsvaret enkelt forklares som småstatens ekstreme løsning på et ekstremt problem: total krig, sannsynligvis utkjempet mellom to supermakter, med bruk av atomvåpen. Det handler om at samfunnets samlede ressurser skal benyttes til forsvar av landet, hvor systemet er bygget rundt rekvisisjon av materiell og massemobilisering.

Lovverket for totalforsvaret har bestått siden den kalde krigen, men planverk, system og øvelser forsvant gradvis på 1990-tallet og utover på 2000-tallet (Norheim-Martinsen, et al., 2019, s. 15). Det norske mobiliseringsforsvaret var ressurskrevende og medførte at et stort antall polititjenestepersoner kunne bli innkalt til Forsvaret. Politiet var avhengig av å få på plass en erstatningsressurs for slike situasjoner og Politireserven ble derfor opprettet i 1952, i medhold av lov om tjenesteplikt i politiet (Lov om tjenesteplikt i politiet, 1952).

Politireserven, som fortsatt eksisterer, er menn og kvinner som etter sivilforsvarslovgivningen er pliktig til tjeneste i sivilforsvaret og som etter opptrening kan pålegges tjeneste i politiet. Tjenesten kan for eksempel være bidrag til å opprettholde ro og orden. Trening for dette kan først starte etter Kongens godkjenning "når militær beredskap eller styrkeoppbygging helt eller delvis er satt i verk" (Lov om tjenesteplikt i politiet, 1952).

Ved bortfall av mobiliseringsforsvaret forsvant også muligheten for at polititjenestepersoner kunne innkalles til tjeneste for Forsvaret, og behovet for Politireserven ble da redusert.

Ettersom Politireserven ikke har blitt benyttet siden OL på Lillehammer i 1994 og kapasiteten til norsk politi er styrket de siste årene, har Politidirektoratet fått i oppdrag å avvikle politireserven i 2020 (Justis- beredskapsdepartementet, 2020, s. 13).

I det nye totalforsvaret forventes det større grad av gjensidighet og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn. Dette har blitt et definerende trekk ved det nye totalforsvaret

(Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 10). Det har vært en gradvis dreining av totalforsvarets innhold, spesielt etter terrorangrepene i USA 11. september 2001. Der ble Forsvaret benyttet til å bistå i håndtering av en terrorhendelse, noe som i mange land er politiets ansvar. I den senere tid har det vært større oppmerksomhet på hvilken rolle Forsvaret skal ha i sivil krisehåndtering. Tidligere var det større skille mellom politi og Forsvar, mens det i den senere tid, gradvis har vokst frem et krav om samarbeid. Støtte og samarbeid krever ikke lenger begrunnelse i beredskapslovgivningen (Norheim-Martinsen, et al., 2019). Politiets ressurser er sentrale i samfunnssikkerheten. Politiets operative personell utgjør i seg selv en betydelig beredskapsressurs i krisesituasjoner (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 24). Politiets ressurser skal i krisesituasjoner samvirke med Forsvaret, men dette samvirket vil påvirkes av Forsvarets overordnede mål.

Forsvaret har fastsatt overordnede mål som legger premissene for deres oppgaveløsning. Disse oppgavene er oppsummert i Forsvarets langtidsplan (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 22). Oppgavene sammenfattes i prioritert rekkefølge som følger:

1. Sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar
2. Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar
3. Avverge og håndter episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement
4. Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåking og etterretning
5. Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter
6. Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder
7. Delta i flernasjonale krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner
8. Bidra til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området
9. Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Oppgave 1-7 er dimensjonerende ved at Forsvaret bygger kapasitet for å løse disse oppgavene. Våpnet konflikt er Forsvarets prioriterte oppdrag. Oppgave 9 er ikke en dimensjonerende oppgave, men det fremgår av langtidsplanen at støtte til det sivile samfunn i større grad skal være styrende for innretning og dimensjonering av enkelte kapasiteter.

Forsvaret må derfor i tillegg til sitt primæroppdrag håndtere et bredt spekter av oppgaver, fra støtte til NATO på den ene siden, til å bidra til samfunnssikkerheten på den andre.

2.2 Norsk politi

Ved gjennomgang av norsk politi er det valgt ut områder som bidrar med bakgrunnsinformasjon for oppgavens problemstilling. Den historiske utviklingen av politiet har vært preget av diskusjon om sentralisering eller desentralisering. Politireformen har lagt føringer for fremtidig utvikling av politiet. Denne utviklingen må ses i lys av den lovmessige forankringen i politiloven. Videre gjennomgås ansvarsforholdene for politiets beredskaps- og krisehåndteringsarbeid samt hvor dette arbeidet er forankret. Til slutt gjennomgås politiets innsatspersonellkategorier som utfører politets uniformerte tjeneste.

2.2.1 Historiske utviklingstrekk

Avveiningen mellom sentral kontroll og lokalt selvstyre har gjennom historien preget politietaten. Diskusjon om sentralisering og desentralisering har fulgt politiets historie, hvor en desentralisert modell med lokal råderett har vært hovedtrekket. Tradisjonelt har derfor politimesterens rolle vært autonom. Politidirektoratet ble først opprettet i 2001, av den grunn er det en manglende tradisjon og begrenset erfaring med nasjonal involvering i politi-Norge.

Det første politimesterembetet ble etablert i den dansk-norske eneveldestaten i 1682. I 1686 ble den første norske politimesteren ansatt i Trondheim, av kongen i Danmark (Ellefsen, 2018, s. 69). Det ble videre opprettet politimesterembete i Bergen i 1692 og i Oslo i 1744. På midten av 1700-tallet var politiet blitt et embete med tydelig mandat som statens forlengende arm.

I forbindelse med utkast til politiloven i 1828 ble "politi" diskutert. Christian Magnus Falsen som deltok i arbeidet med politiloven stilte spørsmålet om hva politi er (Ellefsen, 2018, s. 13). Han påpekte at ordets mangetydighet var en utfordring når grenser for virksomheten skulle defineres. Det var vanskelig å bli enige om hva politiet burde gjøre, så lenge det ikke var enighet om hva politi var.

Politiet var underlagt sentral styring helt til innføring av Formannskapsloven i 1837 som medførte en desentralisering av politiet. Denne varte "inntil ideen om et sentralisert politi ble revitalisert som følge av mellomkrigstidens politiske og økonomiske krise" (Lundgren & Larsson, 2018, s. 49).

I norsk sammenheng er konstabelreformen i 1859 og omorganiseringen av Christiania politi i 1866, sentralt for det som kan betegnes som overgangen til et moderne norsk politi.

Omorganiseringen i Christiania innebar blant annet å dele politiet i tre avdelinger (orden-, kriminal- og etterforskningsavdeling), noe som har vært gjeldende i flere politidistrikter frem til i dag. Konstabelreformen etablerte et moderne politi i den betydning at det var en offentlig institusjon og yrkesgruppe som hadde ansvar for å ivareta orden og bekjempe kriminalitet (Ellefsen, 2018).

I perioden 1916-1927 var politiet preget av at innførsel og omsetning av alkohol var forbudt. Politiets kommunale organisering, med manglende samarbeid kommuner imellom, var ikke i stand til å håndtere de utfordringer som alkoholforbudet medførte. Dette var et av argumentene for at Stortinget i 1927 ga staten muligheten til å benytte kommunale ordenspolitistyrker utenfor sitt distrikt ved behov (Ellefsen, 2018). Perioden fra 1927 til 1937 omtales derfor som "forsterkningsperioden" (NOU 1981:35, 1981, s. 39). I dette tidsrommet var myndighetene opptatt av å ha statlige forsterkningsressurser i politiet som kunne benyttes over hele landet. Det var stor skepsis til denne ordningen uten lokal styring. Ordningen ble erstattet av Utrykningspolitiet, hvor stående beredskap ble erstattet med lokale politifolk som var øremerket for tjeneste uavhengig av distriktsgrenser. Statspolitiet ble avviklet i 1937.

I utredningen "Politiets rolle i samfunnet" fra 1981 var temaet effektiv bruk av politiressurser hvor politiets styrke først og fremst var et resultat av hvor effektivt de arbeidet. Det ble påpekt at det var rom for rasjonalisering, spesielt ved at "beredskapstjeneste inne på en politivakt burde skjæres ned til et absolutt minimum" (NOU 1981:35, 1981, s. 74). Det ble hevdet at slik beredskapstjeneste ga høy beredskap, men lav utnyttelse av ressursene totalt sett.

Politiets rolle i totalforsvaret er kort omhandlet i utredningen uten at det fremkommer noen konklusjoner. Det pekes på at samarbeid mellom politi og Forsvar i fredstid reiser interessante og vanskelige problemstillinger, blant annet ved bekjempelse av terrorhandlinger. Selv om det

var politisk enighet om at terror var en politioppgave, var det ingen selvfølge at politiet skulle ha denne oppgaven. Det var frykt for "smitteeffekt" hvor beredskapsstyrke mot terror kunne endre tenkemåten for hvordan politiet arbeidet og dermed uthule politiets sivile preg (NOU 1981:35, 1981, s. 220).

Endringer i den sentrale politiledelsen kom først gjennom Ot.prp.nr. 7 (Justis- og politidepartementet, 1999), som definerte den fremtidige rollen til Politidirektoratet (POD) som "et forvaltingsorgan underlagt Justisdepartementet" (Justis- og politidepartementet, 1999, s. 5). Ny sentral organisering skulle fortsatt bygge på prinsippet om at norsk politi skal være desentralisert. Den sentrale politiledelsen skulle sikre politiets sivile preg og nærhet til befolkningen (Justis- og politidepartementet, 1999, s. 10).

Terrorhendelsen 22. juli medførte et vendepunkt fra fokuset på det sivile preget. Hendelsen medførte et økt fokus slik at beredskap og innsatsevne ble satt på dagsorden. Forskning har også avdekket at det har vært et sterkt politisk fokus på politiberedskap i årene etter 2011 (Lundgaard, 2019).

2.2.2 Reform og omstrukturering

I følge Lundgren & Larsson (2018) hevdes det ofte at bakgrunnen for de fleste reformer i offentlig sektor de seneste tre tiårene kan spores tilbake til Hermansen-utvalgets innstilling. I denne utredningen legges det som premiss at statlige virksomheter kan styres bedre og øke effektiviteten ved å velge ut oppgaver som har særlig prinsipiell og strategisk betydning. Politisk ledelse skal styre overordnede mål, mens virksomheten selv skal innrette seg for å nå målene. Dette medfører ofte at virksomhetene spisses mot utvalgte målbare områder, mens kvalitative effekter som ikke er målbare blir mindre sentrale og dermed bortprioritert (Lundgren & Larsson, 2018, s. 17).

I Norges offentlige utredning "Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer", var mandatet å analysere og peke på forbedringspunkter og tiltak, slik at politiet i fremtiden skulle kunne benytte sine ressurser mer effektivt, og løse sine oppdrag på en bedre måte (NOU 2013:19). Bakteppet var terrorhandlingene 22. juli. Arbeidet blir ofte omtalt som politianalysen, og denne ble grunnlaget for nærpolitireformen. Analysen pekte blant annet på

at politiets desentraliserte struktur med sterk lokal autonomi ikke klarer å møte krav til spesialiserte fagmiljøer (NOU 2013:9, 2013, s. 17). Politiets rolle i totalforsvaret var ikke en del av mandatet og heller ikke omtalt i analysen. Med bakgrunn i analysen ble Prop.61 LS (2014- 2015, s. 5) fremmet, hvor målet med reformen er beskrevet som:

Et nærpolti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpolti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer. Formålet med proposisjonen er å sikre politiet en organisering som legger til rette å nå disse målene.

Sammenslåing av politidistrikter og spesialiserte miljøer internt i distriktene skal gi en økt evne til å håndtere større og mere komplekse hendelser på egenhånd (Prop. 61 LS, 2014-2015, s. 6).

2.2.3 Politiloven

Politoloven angir politiets idégrunnlag og verdimeslige basis. Politiloven § 1 er et styringsdirektiv som har gyldighet på alle nivåer i politiets organisasjon, og loven skal være en rettesnor for virksomhetsplanlegging og strategivalg, ved interesseavveining og prioritering, og for selve tjenesteutøvelsen. Formuleringen i § 1 er dessuten en lovmessig forankring av utviklingsarbeidet i etaten. Politiets ansvar og mål er fastsatt i Politiloven § 1; "Staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for. Polititjenesten utføres av politi- og lensmannsetaten". Politiets samfunnsoppdrag er blant annet å beskytte person, eiendom og lovlig virksomhet, stanse kriminalitet, ivareta den alminnelige trygghet og ro, orden og sikkerhet og opprettholde den alminnelige lovlydighet, jf. politiloven § 2.

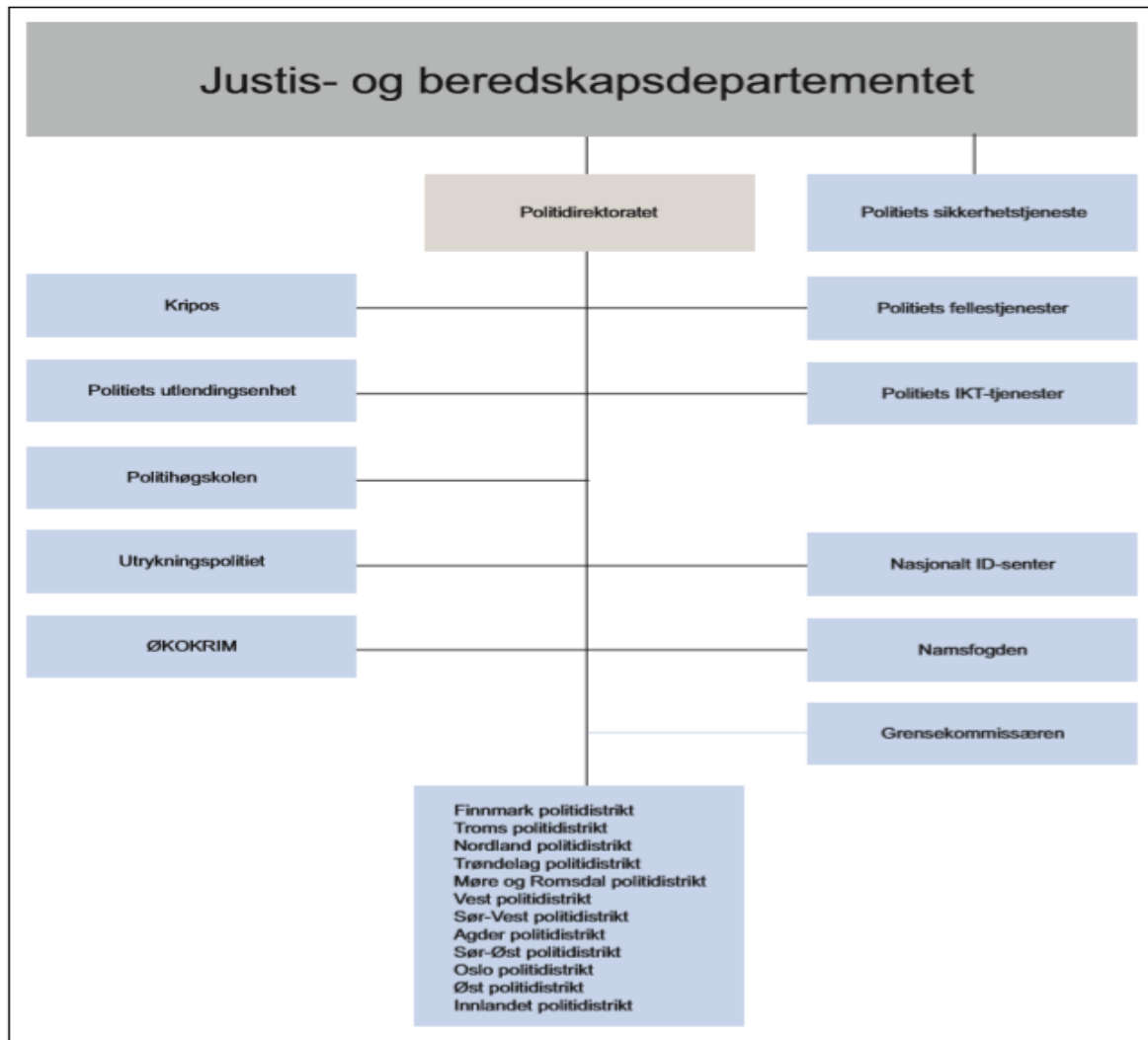
Politoloven § 27 a setter vilkårene for Forsvarets bistand til politiet med noen uttak i Kystvaktloven og Grenseloven. Utgangspunktet er at politiet primært skal løse sitt oppdrag med egne ressurser. Bistandsinstituttet er derfor reservert for de hendelser hvor politiets ressurser ikke strekker til eller er utilgjengelige.

2.2.4 Organisering av norsk politi

Staten skal sørge for den polititjeneste samfunnet har behov for. Ansvars- og oppgaveforholdet i politiet følger et tosporet system, hvor ansvaret er delt mellom Riksadvokaten og Justis- og beredskapsdepartementet. Riksadvokaten leder påtalemyndigheten og har det faglige ansvaret for straffesaksbehandlingen. Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har det overordnede faglige ansvaret for resten av politiets virksomhet. Begrunnelsen for delingen er at påtalemyndigheten skal være uavhengig i sine avgjørelser. Politidirektoratet har fått delegert myndighet fra departementet og handler under justis- og beredskapsministerens konstitusjonelle ansvar. Politidirektøren er som etatssjef den øverste lederen av politiet (Lov om politiet , 1995).

Politiet består i dag, som vist i fig.1 under, av Politidirektoratet, tolv politidistrikt, fem særorganer og fire underliggende enheter. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er organisert direkte under Justis- og beredskapsdepartementet. Hvert politidistrikt ledes av en politimester som har ansvaret for all polititjeneste, de sivile og forvaltningsmessige oppgavene som er tillagt politidistriktene samt for budsjett og resultater. Politimesteren utøver ledelse av distriktet innen gjeldende fullmakter. Politidistriktene har et selvstendig ansvar for å løse arbeidsoppdraget innenfor sine respektive geografiske områder. De har egen jurisdiksjon og politi-Norge styres etter en desentralisert modell der ansvar og myndighet ligger hos den enkelte politimester (NOU 2012:14, 2012). PST og Spesialenheten for politisaker er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

Fig.1 Organisering av politiet



For politiet er det fastsatt ti grunnprinsipper som definerer politiets oppgaver. De ble fastsatt av Politirulleutvalget i 1976. En oppdatert gjennomgang av prinsippene ble levert i (Meld. St. 42, 2004-2005, ss. 9-10). De ti grunnprinsippene er fortsatt gyldige som grunnlag for utviklingen i etaten. Politiets ti grunnprinsipper er som følger:

1. Politiet skal avspeile samfunnets idealer
2. Politiet skal ha et sivil preg
3. Vi skal ha et enhetspoliti
4. Politiet skal være desentralisert
5. Politimannen skal være generalist
6. Politiet skal virke i samspill med publikum

-
7. Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet
 8. Politiet skal ha bred rekruttering
 9. Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet
 10. Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side

Disse prinsippene skal ligge til grunn for hele politiets virksomhet. Det er i denne sammenheng særlig relevant å legge merke til at politiet skal være et enhetspoliti bestående av generalister, desentralisert og integrert i lokalsamfunnet.

2.2.5 Beredskap og krisehåndtering

Politidirektoratet har ansvaret for å operasjonalisere føringer og pålegg pålagt av Justis- og beredskapsdepartementet. Videre er Politidirektoratet ved alvorlige hendelser eller kriser "ansvarlig for nødvendig samordning og prioritering av innsats som utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt" (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 4). Samtidig er det et gjeldende prinsipp at norsk politi skal være desentralisert og at politimesterne skal ha stor grad av autonomi og styringsrett i sitt eget politidistrikt (Justis- og politidepartementet, 1999). Samordning og prioritering må derfor foretas med utgangspunkt i distriktenes tilgjengelige ressurser. Grensegangen mellom hva som ligger under politimesterens ansvar og hva som er et nasjonalt ansvar og som dermed bør ledes sentralt, kan by på utfordringer.

Politiets beredskapsarbeid er samlet i Politiets beredskapssystem (PBS). PBS er fundamentet for en enhetlig og effektivt håndtering av hendelser og kriser (Politidirektoratet, 2020 a, s. 5). PBS I gir overordnede retningslinjer for politiets beredskap. Der defineres Politidirektoratet som det operasjonelle nivået, mens politidistriktene er det taktiske nivået. Videre utgir Politidirektoratet PBS II-dokumenter som er styringsdokumenter, mens PBS III er politidistriktenes planverk. Til sammen skal dette bidra til en helhetlig plan for politiets beredskapsarbeid. Politiets krisehåndtering deles i tre faser hvor det vil være en glidende overgang mellom fasene. De tre fasene er forberedelsesfasen, gjennomføringsfasen og normaliseringsfasen (Politidirektoratet, 2020 a, s. 31). Politiet er en akutt-etat som til enhver tid må respondere på hendelser av ulik art, hvor det er krav til responstid og kvalitet.

Responstiden for innsatspersonellet er tiden fra politiet mottar melding om hendelse til politiet er fremme på stedet. Responskvaliteten er avhengig av personellens utdanning og treningsnivå, et godt og oppdatert situasjonsbilde samt kvalitet og tilgang på utstyr. I politiet vil innsatspersonellet ivareta behovet for beredskap, samtidig som de skal respondere på innkommende oppdrag.

2.2.6 Politiets innsatspersonell

Politiets bruk av fysisk makt mot borgerne utføres i hovedsak av politiets innsatspersonell. Politiets innsatspersonell er delt inn i kategorier etter kompetanse og den årlige utdanningen de skal gjennomføre. De gjennomfører årlig trening etter Politihøgskolens (PHS) fagplaner som er godkjent av Politidirektoratet. Innsatspersonell i kategoriene én til fire må gjennomføre og bestå årlig skytegodkjenning for å få benytte våpen i tjenesten. Kategoriene har følgende inndeling (Politidirektoratet, 2020 a, s. 45).

- Kategori 1: Tjenestepersoner i Beredskapstroppen, treningstid 900 timer i året
- Kategori 2: Tjenestepersoner i livvaktjeneste
- Kategori 3: Tjenestepersoner i utrykningsenhetene (UEH), treningstid 103 timer i året
- Kategori 4: Andre tjenestepersoner med våpengodkjenning

Beredskapstroppen (BT) er definert som kategori en. Opprettelsen stammer fra 1972. I 1972 "tok Justisdepartementet initiativ til å opprette en ny og mer effektiv anti-terror styrke til erstatning for Østlandstroppen" (NOU 2017:9, 2017, s. 45). Opprettelsen av styrken kom i kjølvannet av økende terror og terrorfrykt i Europa, en sentral hendelse var angrepet mot den Israelske OL-troppen under München-lekene i 1972. Beredskapstroppen var fra 1976 utrykningsklar til å møte alvorlig kriminalitet og terror. Beredskapstroppen ble en del av ordensavdelingen ved Oslo politidistrikt, hvor de i en helkontinuerlig skiftordning, utfører ordenstjeneste. Politidirektoratet har i rundskriv gitt Beredskapstroppen utfyllende retningslinjer. Ressursene skal benyttes i "farlige og kompliserte situasjoner, og/eller der annet politipersonell ikke strekker til". I tillegg skal de benyttes i forebyggende innsats ved terrorhendelser (Politidirektoratet, 2012).

Beredskapstroppen er sammen med Bombetjenesten, Krise- og gisselforhandlertjenesten og Helikoptertjenesten politiets nasjonale beredskapsressurser (Politidirektoratet, 2020 a, s. 53). Det er Politidirektoratets ansvar at de er organisert og innrettet slik at det er best mulig nytte over hele landet (Meld. St. 21, 2012-2013, s. 83).

I kategori 2 inngår Den kongelige politieskorte (DKP), som i henhold til Politiets beredskapssystem (PBSI) har nasjonale bistandsoppgaver for livvaktjenesten og for kongefamilien.

Kategori 3er distriktenes utrykningsenheter (UEH) og har opphav fra den kalde krigen. Den kalde krigen varte frem til Berlinmurens fall i 1989 og var i stor grad styrende for hvordan myndighetene vurderte det internasjonale trusselbildet. NATO og vestlige demokratier hadde kun én definert fiende: Sovjetunionen og Warsawapaktlandene. "Norges strategiske plassering og en felles grense med Sovjetunionen i nord og en lang kyst var noe av bakgrunnen for at Justisdepartementet i 1985 så behovet for en styrket og mer samordnet beredskap mot terror og sabotasjevirkosomhet" (NOU 2017:9, 2017, s. 45).

UEH ble fra 1986 opprettet i 37 av landets 54 politikamre og totalt 728 tjenesterpersoner fikk denne utdannelsen. Frem til 2003 var grunnutdanning og repetisjonskurs sentralisert. På grunn av bortfall av den opprinnelige trusselen ble UEHs oppdrag og organisering gjennomgått. Her ble det konkludert med at hovedoppdraget var bortfalt og "ny hovedoppgave bør ha fokus på spesielle politioppdrag" (Politidirektoratet, 2003). Rapporten konkluderte også med at vedlikeholdstreningen kunne foregå lokalt med oppfølging fra Politihøgskolen. I rundskriv fra Politidirektoratet skal kategori 3sin kompetanse være tilpasset det gjeldende lokale og nasjonale trusselbildet, med formål om å kunne yte en akutt innsats med god responskvalitet. De inngår i politidistriktenes døgkontinuerlige vakt og beredskapstjeneste (Politidirektoratet, 2018).

Hoveddelen av politiets innsatpersonellet er kategori 4. Det er de som hovedsakelig utfører den uniformerte polititjenesten. De har årlig avsatt 48 timer til operativ trening. I akutt krisehåndtering er de oftest første enhet på åstedet. Kategori 4 blir ofte fremhevet som en viktig ressurs for generelt politiarbeid, men også spesielt mot intenderte handlinger. Dette ble

blant annet påpekt i forbindelse med utarbeidelse av ny bistandsinstruks (Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet, 2016, s. 22).

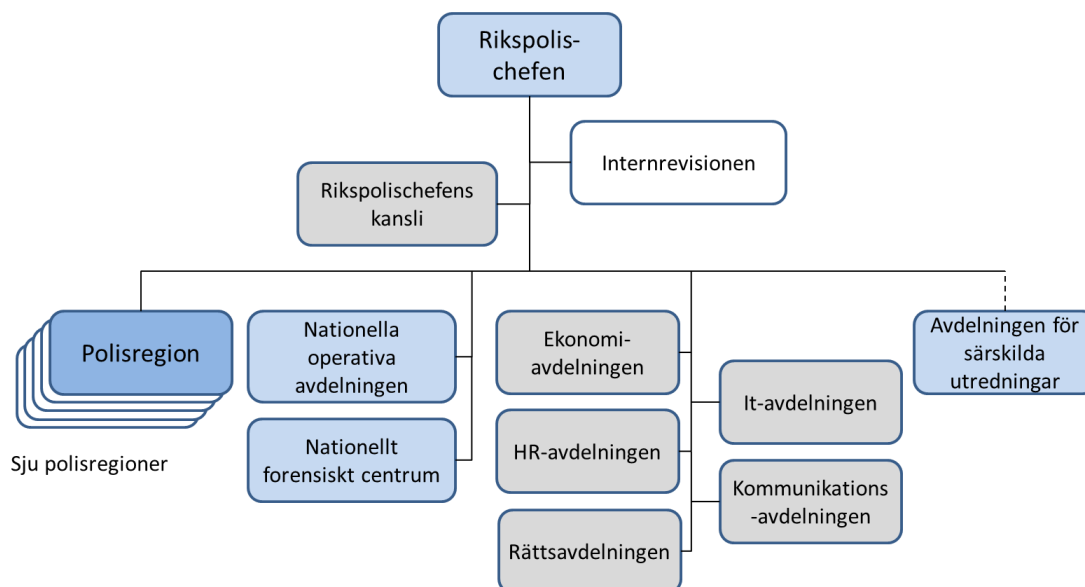
I oppgaven vil som tidligere nevnt kun innsatspersonell i kategori 1 og 3 behandles.

2.3 Organisering av svensk politi

Den 1. januar 2015 ble det vedtatt endringer i den svenske politiorganisasjonen. Formålet var både desentralisering og sentralisering. Bakgrunnen for endringene var ulik praksis i distriktene, utydelige ledelsesstrukturer og større globale utfordringer (Lundgren & Larsson, 2018, s. 85). Den utydelige ledelsesstrukturen medførte at ingen hadde ansvar for helheten. 21 distrikter av ulik størrelse og kvalitet svekket også samarbeidsevnen mellom distriktene. I dag utgjør syv politiregioner underlagt rikspolisjefen sammen med Sikkerhetspolitiet (SEPO) de to nasjonale myndighetene. Omorganiseringen skulle tilrettelegge for en enhetlig ledelse som økte polismyndighetens muligheter til å forebygge, håndtere og etterforske lovbrudd (Polisen, 2019 a). Videre stiller nye trusler mot landets indre sikkerhet krav til at politiet raskt skal kunne aksjonere for å ivareta sikkerheten (Polisen, 2019 a, s. 6). Dette handlet blant annet om nye krav til hvordan innsatsen skulle ledes, der både lokale initiativ og sentral samordning skal være mulig.

Svensk politi ledes av rikspolissjefen som er myndighetssjef (se figur 2, organisasjonskart under). Leder for den nasjonale operative avdelingen (NOA) er hans stedfortreder. I tillegg til NOA er det på nasjonalt nivå to andre avdelinger for den operative politivirksomheten: nasjonal etterforskning og avdeling for spesielle utredninger. Til støtte har rikspolissjefen et kanselli som gir strategisk støtte og rådgivning. Politimyndigheten består videre av sju politiregioner som ledes av en regionspolitissjef. I alle regioner og NOA er det til enhver tid en politissjef i beredskap som kan lede spesielle nasjonale hendelser. Ved nasjonale spesielle hendelser kan NOA samordne og beordre ressurser fra andre regioner til støtte for regionspolitissjefene. I NOA ligger det en operativ avdeling (OA). Det er sjef for den operative avdelingen som har fått tildelt det operasjonelle ansvaret i de spesielle nasjonale hendelsene. Ved håndtering av større hendelser er politiet i Sverige pålagt et ansvar for å samordne egne operasjoner med andre myndigheter og de er dermed pålagt å ha et helhetssyn på samfunnets ressurser (Polisen, 2019 a).

Fig. 2 – organisasjonskart over svensk politi



2.3.1 Svensk innsatspersonell

Den Nationella Insatsstyrkan (NI) ble opprettet i 1991. Denne enheten tilsvarer norsk kategori 1. En av årsakene til opprettelsen av NI var attentatet på Olof Palme. Den svenske statsministeren ble skutt og drept på Sveavägen i Stockholm den 28. februar 1986. Drapet er fortsatt uopklart og har preget den svenske samfunnsdebatten i lang tid. Gjennomgangen av drapet pekte på at politiet ikke hadde noen spissenheter til å kontre trusler blant annet mot myndighetspersoner.

Nationella Insatsstyrkan er bygget på bakgrunn av den norske modellen. Oppbyggingen av NI startet med at fire personer gjennomførte grunnkurs hos Beredskapstroppen i Norge, og etter hvert ble organisasjonsstrukturen nærmest den samme som i Beredskapstroppen. NI har fra opprettelsen vært organisert og plassert på nasjonalt nivå underlagt Rikspolitisjefen. I tillegg til Nationella Insatsstyrkan er i dag helikoptertjenesten, forhandlere, innsatsledere og bombegruppen direkte underlagt Rikspolitisjefen. Nationella Insatsstyrkan skal, som den spisseste delen av svensk politi, inneha det de definerer som den nasjonale evnen mot terrorisme. Enheten er lokalisert til Stockholm.

Piketten ble opprettet i 1979. Disse innsatsenhetene ble lagt til de tre største byene: Stockholm, Gøteborg og Malmø. Styrken kan sammenliknes med kategori 3 i Norge. De skulle være en spesialisert trent enhet for å håndtere den alvorligste kriminaliteten. Frem til opprettelsen av nasjonalt innsatskonsept (NIK) var denne typen innsatsenheter kun lokalisert i de nevnte storbyene. Etter opprettelsen av det nasjonale innsatskonseptet er de definert som enheter med "forsterket evne".

Ved etableringen av NIK ble det i alle politiregionene opprettet NIK-enheter med "regional evne". Oppsummert har innsatskonseptet følgende inndeling:

NIK med nasjonal evne	45 % av arbeidstiden er trening, ca. 760 timer
NIK med forsterket evne	25 % av arbeidstiden er trening ca. 425 timer
NIK med regional generell evne	15 % av arbeidstiden er trening ca. 250 timer

Det kan ikke refereres direkte til det totale antall NIK personell, men antallet er i underkant av 40 prosent sammenliknet med kategori 1 og kategori 3 Norge. Det er en vesentlig forskjell i antall treningstimer mellom kategori 3 og NIK personell med "forsterket evne" og "regional evne". Denne delen av svensk innsatspersonell trener vesentlig mer.

Arbeidet med det nasjonale innsatskonseptet (NIK) ble innledet i 2012 med bakgrunn i ett initiativ fra daværende politiavdeling i Rikspolitistyrelsen. Bakgrunnen var:

At insatsverksamheten tidigare traditionellt sätt inte uppvisat några större samverkans- eller samordningsvinster. Förhoppningen var vidare en dynamisk och optimerad insatsverksamhet som dessutom är centralt reglerad, där det blir enklare att i dessa fall samverka med externa myndigheter inom samma arbetsområde t.ex. grov organiserad brottslighet, terror samt vid krishantering (Polisen, 2015, s. 6).

De svenske innsatspersonell kategoriene har store likheter med Norge. NIK med nasjonal evne er tilsvarende kategori 1 i Norge. NIK med forsterket og regional generell evne er tilsvarende kategori 3 i Norge. Evalueringer viste lite samhandlingseffekt mellom regionen, og dette var en medvirkende årsak til opprettelsen av innsatskonseptet.

3 Metode

Hensikten med forskning er å frembringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten på en systematisk måte (Jacobsen, 2015 s. 15). Når ny kunnskap gjøres tilgjengelig og formidles, gir dette grunnlag for en mer opplyst debatt. Dette kapitlet vil beskrive hvordan jeg har gått frem for å innhente data for å besvare problemstillingen og hvordan dataene er analysert. Det redegjøres for valg av undersøkelsesdesign og begrunnelse for disse valgene. Metoden skal bidra til en systematisk innhentning og behandling av relevant etterrettelig informasjon som gir grunnlag for den videre analysen. I tillegg skal studien være transparent slik at andre kritisk skal kunne gjennomgå funnene.

Denne oppgaven tar utgangspunkt i en fortolkningsbasert tilnærming ved at det ligger til grunn at det ikke finnes en objektiv sosial virkelighet. Virkelighetsbildet vil bli påvirket av hvem som gir informasjonen og av hvem som mottar og fortolker denne (Jacobsen, 2015, s. 27-28).

3.1 Undersøkelsesdesign

Et undersøkelsesdesign eller forskningsdesign er forskerens plan eller skisse for undersøkelsen. I denne studien benyttes et kvalitativt forskningsdesign hvor det fremsettes en problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål. Undersøkelsesenheten er politiets innsatspersonell hvor det arbeides komparativt med hovedfokus på Norge. Siden det er ujevn informasjonstilgang på norsk og svensk innsatspersonell, er det ikke foretatt en gjennomgående fullstendig komparasjon etter faste variabler. Det er likevel arbeidet analytisk med innsatspersonellet i Norge og Sverige for å kunne gjøre sammenligninger.

Forskningsdesignets formål er å skape struktur på de ulike delprosessene og knytningene mellom disse. Denne studien er hovedsakelig basert på datainnsamling i form av dokumentanalyse og intervju. Dokumentanalyse er kanskje den mest utbredte metoden i samfunnsvitenskapen. Ved dokumentanalyse er det avgjørende at forskeren får tilgang til relevante dokumenter for undersøkelsen. Dokumenten i denne oppgaven er offentlige dokumenter relevante for oppgaven eller interne styringsdokumenter for politiet. De er skrevet for et bestemt formål og har offetlig og ikke personlig preg. Intervju kjennetegnes ved at det er en vanlig dialog mellom forsker og informant, og her kommer de personlige synspunktene frem.

Før jeg kunne starte datainnsamlingen, var det påkrevet å få nødvendige tillatelser. Så snart jeg ble tatt opp som masterstudent ved Forsvarets høgskole, søkte jeg Politidirektoratet om å få tilgang til data (se vedlegg A). Søknaden omhandlet et ønske om å gjennomføre intervjuer i politiet og om å få tilgang til relevante dokumenter. Søknaden til Politidirektoratet ble innvilget med klausul om at direktoratet skal gjennomgå oppgaven før publisering for å vurdere om oppgaven inneholder taushetsbelagt informasjon (se vedlegg B). Siden jeg skulle gjennomføre intervjuer, var også studien meldepliktig og melding ble derfor sendt til Norsk senter for forskningsdata (NSD) og prosjektet ble tilrådd (se vedlegg C).

Videre kreves et informert samtykke fra informantene for å gjennomføre intervjuene. Et informert samtykke innebærer at deltakerne informeres om undersøkelsens overordnede mål, om hovedtrekkene i prosjektplanen og om mulige fordeler og ulemper ved å delta (Hellesø-Knutsen, 2013, s. 99). Et slikt samtykke er viktig for å forhindre påvirkning og tvang. Det var videre viktig å understreke at deltakelse var frivillig, og at de har mulighet til å trekke seg. Samtykke til å delta i undersøkelsen ble av informantene gitt muntlig ved oppstart av intervjuene.

3.2 Intervju

Fordelen med intervju er at nyanser kommer frem, informanten kan få frem det spesifike i den aktuelle kontekst (Jacobsen, 2018, s. 130). Utvalget vil være begrenset i en masteroppgave. Det hadde det vært ønskelig å kunne intervju et større utvalg fra norsk og svensk politi samt Forsvaret, da dette kunne avdekket flere nyanser og uenigheter. Med bakgrunn i et begrenset utvalg, ble følgende hovedkriterier valgt: For det første skulle informantene ha høy kompetanse innenfor beredskap og krisehåndtering. For det andre skulle informantene være godt kjent med samarbeid mellom politi og Forsvar. For det tredje skulle ikke informantene ha likeverdige stillinger med samme myndighet. For det fjerde skulle de ha høyeste lederstillinger på taktisk eller operasjonelt nivå.

På bakgrunn av kriteriene ble følgende informanter valgt ut:

1 Politimesteren i Finnmark. Hun har vært politimester i et politidistrikt med grense til Russland siden 2011, og hun har gjennom dette svært god kjennskap til hvilke

grenseutfordringer politiet må håndtere. Videre har hun kjennskap til hvordan disse utfordringen håndteres i samvirke med Forsvaret.

2 Sjef for Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Han har etter Forsvarets direktiv for kommando og kontroll ansvaret for den operative ledelsen av Forsvaret i fred, krise og krig, og han har sittet i denne rollen siden 2015.

3 Sjef for Operativa avdelingen (OA) i Polismyndigheten i Sverige. I stillingen er han tildelt ansvaret med å lede spesielle nasjonale hendelser. Sjef OA er i kraft av sin stilling stedfortreder for sjef nationella operative avdelingen (NOA). Han utøver på vegne av sjef NOA det nasjonale ledelsesansvaret når ledelsen utøves nasjonalt. Sjef OA har ansvaret for den nasjonale innsatsstyrken, bombetjenesten, operasjonssentralene, helikoptertjenesten, grensepolitiet og Sveriges kapasitet mot terror.

For informant 2 og 3 er det ingen andre som innehar den type stilling. For informant 1 er det 11 andre politimestere i Norge. Det kan være at andre politimestere har et annet syn til spørsmålene i oppgaven. For eksempel politimestere med sokkelansvar som samarbeider med Forsvaret om beredskapen på oljeplattformer. Et annet moment er avstander. Det er raskere å få bistand for distriktene i Sør-Norge enn i Nord-Norge. Det er likevel ingen andre politimestere som opplever den samme type påvirkning fra et naboland som politmesteren i Finnmark.

Intervjuobjektene og deres tilhørighet er som følger:

- Politmester i Finnmark, taktisk nivå¹
- Sjef FOH, operasjonelt nivå
- Sjef operative avdelingen i NOA, operasjonelt nivå

I sammenheng med studiet har jeg vært på besøk til NOA i forkant av intervjuet med sjef OA. Der hadde jeg møte med processledare NIK og Nationell Stabschef Rimfrost og Polisintendent/Sektionschef, NOA, Nationell samordning. De har sentrale funksjoner i arbeidet med svensk politi sitt insatskonsept og samvirke med Forsvaret. De ga meg tilgang til det de mente var relevante dokumenter fra NOA som omhandler deres nasjonale innsatskonsept, totalforsvar, samarbeid med Forsvaret, bilateralt samarbeid og operasjon

¹ Politmesteren i nasjonal sammenheng på taktisk nivå jf. PBS 1, s. 38

"Rimfrost". Operasjon Rimfrost er en politioperasjon mot kriminelle miljøer i Malmø. Den gjennomføres med nasjonal ledelse og bruk av svensk politi sitt nasjonale innsatskonsept.

I forbindelse med oppgaven har jeg også vært i kontakt med avtroppende riksavokat, hvor jeg har diskutert nødvendigheten av tydelig lovregulering mellom Forsvar og politi i "gråsoner".

3.3 Dokumentstudie

Dokumentstudier innebærer å analysere relevante tekster som inneholder informasjon om temaet eller problemstillingen. I dokumentstudiene har jeg hovedsakelig innad i politiet vært ute etter dokumenter som omhandler politiets innsatspersonell i Norge og Sverige, herunder rundskriv, plan- og styringsdokumenter og retningslinjer for utviklingen av denne gruppen. Videre er dokumenter om politiets beredskapssystem benyttet, disse dokumentene er fundamentet for effektiv krisehåndtering i politiet. I tillegg er aktuelle dokumenter som ikke er utarbeidet av politiet benyttet. Blant annet lover, instruksjer og avtaler som omhandler organisering og utøvelse av politiets operative virksomhet. I dette inngår også forskning, evalueringer og offentlige utredninger relevant for problemstillingen. Samtidig har det vært nødvendig og se på dokumenter som beskriver og gir retningslinjer for samvirket mellom politi og Forsvar i lys av totalforsvaret.

Dokumentanalysen bygger således på tilgangen på dokumentene fra Sverige og tilgangen gitt av Politidirektoratet. Vurderingen av relevante dokumenter henger også sammen med min erfaring og mitt daglige arbeid i politiet, kunnskap gjennom tidligere studier i "Nasjonal beredskap og krisehåndtering" samt fra kontakt med relevante aktører innenfor beredskapsarbeid i politiet og Forsvaret. Dokumentgrunnlaget er omfattende. Noe er offentlig, men deler av dokumentene som omhandler politiets innsatspersonell i Norge og Sverige er kun tilgjengelig for ansatte i politiet. Siden de valgte dokumentene i stor grad er førende for politiets innsatspersonell, har det gitt meg lite rom for valg av dokumenter i en spesiell hensikt. Likevel kan man ikke utelukke andre dokumenter burde vært med eller at min bakgrunn har påvirket utvelgelsen og tolkningen av dokumentene.

Jeg har i oppgaven hovedsakelig benyttet meg av ugradert materiale, men jeg har også hatt tilgang til graderte kilder i Norge og Sverige. De graderte kildene har gitt meg dypere innsikt i

detaljer på noen områder, som for eksempel detaljerte kapasiteter for å håndtere konkrete scenarier. Dette materialet kan ikke drøftes i oppgaven, men det har gitt meg som forsker en større forståelse, uten at det har fremkommet forhold som direkte har påvirket oppgavens konklusjoner. Det er ikke direkte referert fra disse dokumentene. En gjennomgang av oppgaven fra Politidirektoratet vil kvalitetssikre at gradert informasjon ikke blir tatt med, men hovedansvaret for dette påligger meg.

Jeg vil videre måtte benytte noe historisk materiale, da tidligere hendelser påvirker nåtidig organisering. Et tilbakeblikk vil kunne bidra til å kaste lys over dagens situasjon samt bidra til å forutse fremtidige endringer.

3.4 Validitet og reliabilitet

Validitet kan forklares på flere måter, det grunnleggende er at "empirien vi samler inn gir svar på spørsmålet vi har stilt" (Jacobsen, 2018 s. 17). Validitet er således den innsamlede empiriens gyldighet og relevans. Gyldighet i oppgaven er forsøkt ivarettatt gjennom å skaffe til veie politidokumentene som er gjeldende for styring av politiets innsatspersonell. Godt samarbeid med svensk politi har medført tilgang til det de mener er de relevante dokumenter for deres innsatspersonell. Det er derfor grunn til å mene at de dokumenter det er gitt tilgang til gir tilstrekkelig empirisk dokumentert grunnlag for å besvare problemstillingen. Likevel kan det ikke utelukkes at andre dokumenter kunne bidratt til et annet bilde. Flere av dokumentene vil bidra til gyldighet, da det er instruksjer og retningslinjer som beskriver en forventet tilstand. Det kan være at disse dokumentene beskriver et ideal og at praksis vil fortone seg på en annen måte. Intern gyldighet vil også innebære en "kritisk drøfting av kildens evne til å gi riktig informasjon om det vi studerer" (Jacobsen, 2018 s. 230).

De riktige kildene må også gi fra seg riktig informasjon. Informantene innehar sentrale lederfunksjoner innen beredskap og krisehåndtering, og de besitter god, oppdatert kunnskap innenfor studiets område. Siden informantene ikke er anonymisert, må det legges merke til om de er åpne eller bevisst holder igjen kritisk informasjon, men det kan være grunn til å tro at de ikke vil fremme særlig kritiske bemerkninger verken mot egen eller andre etater. Det kan likevel ikke utelukkes at informantene er selektive og strategiske i sine svar på spørsmålene. På den andre siden, er disse offentlig profilerte personer som er vesentlige

bidragsyttere i det offentlige ordskiftet rundt temaet, og de er vant med å offentlig fremme sine syn på beredskap og krisehåndtering. Det er derfor grunn til å tro at de er åpne i sine svar i intervjuene. Som analysen vil vise fremkom noen av svarene forfriskende ærlige.

3.5 Etiske vurderinger

Jeg er selv ansatt i politiet. Tidligere jobbet jeg i Beredskapstroppen som innehar spisskompetanse i håndtering av terrorisme. Nå jobber jeg i Politidirektoratet blant annet med krisehåndtering og utvikling av politiets innsatspersonell. Min jobb har derfor medført at jeg har vært i befatning med et svært stort antall kriser og hendelser i Norge på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå. Både tematikken som omhandles i denne studien og konteksten jeg forsker i, er således godt kjent for meg. Jeg har gjennom studiet fått anledning til å gå i dybden på spørsmål som jeg gjennom min arbeidserfaring har identifisert, men ikke funnet svar på. Dette kan ha fordeler og ulemper. Fordelene kan blant annet være at jeg har et stort nasjonalt og internasjonalt nettverk hvor det gis tilgang til relevant informasjon. Gjennom disse nettverkene får jeg for det første informasjon om utvikling i trusselbildet, og for det andre informasjon om hva som gjøres for å utvikle beredskap og krisehåndtering. Jeg har også tilgang på detaljert informasjon om terrorangrep og annen alvorlig kriminalitet og erfaringslæring fra disse hendelsene.

En ulempe kan være at jeg som forsker har forutintatte antakelser og holdinger som gjør at jeg registrerer det jeg forventer å finne (Jacobsen, 2018 s. 57). Det er derfor viktig å ha et bevisst forhold til hvilke spørsmål jeg stiller og til hvordan dataene tolkes for at det jeg skriver og legger vekt på ikke blir en fremleggelse av mine antakelser. For å sikre at min forståelse ikke har påvirket resultatene, har jeg forsøkt å vektlegge at konklusjonen fremkommer som følge av en analytisk tilnærming og sammenstilling av det teoretiske rammeverket, oppgavens empiri og det som fremkommer i intervjuene.

4 Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet presenteres oppgavens teoretiske rammeverk som generelt relateres til organisasjonsteori, beredskap og krisehåndtering. Til problemstillingen vil en stor mengde teori kunne benyttes. Det er derfor foretatt en selektiv utvelgelse som ses relevant for

oppgaven, men det er ikke dermed sagt at andre teorier ikke kunne benyttes til denne oppgavens formål.

Først vil det redegjøres for krisebegrepet, herunder hvilket område av krisespekteret som undersøkes. Deretter presenteres organisasjonsteori hvor det beskrives hvordan organisasjoner kan bygges for å realisere sine mål. Videre redegjøres det for sentralisering og desentralisering. Sentralisering og desentralisering har for politiet flere perspektiver. For det første har det vært et sentralt tema for den historiske utviklingen av politiet. Dette har påvirket både organisering og hvor beslutningsmyndigheten skal ligge. For det andre er sentralisering og desentralisering nært knyttet til krisehåndteringsprinsippene. Siden krisehåndtering tar utgangspunkt i krisehåndteringsprinsippene, er en gjennomgang av disse nødvendig.

Forebygging for å unngå fremtidige hendelser er en sentral del av samfunnssikkerheten. Engen, et al. (2016) viser til begrepet "prevention is better than cure". Hvordan politiet organiserer og bygger beredskapstrukturer for fremtidige trusler er helt sentralt for effektiv krisehåndtering, men dette er ikke et ansvar politiet har alene. Derfor gjennomgås faser i beredskapsarbeidet som har til formål og avdekke tilgjengelige interne og eksterne ressurser, eventuelt om det finnes et tilleggsbehov. Avslutningsvis gjennomgås sentralisering og desentralisering. Sentraliserings- og desentraliseringsperspektivene har mange koblinger til krisehåndtering og krisehåndteringsprinsippene slik at de behandles der.

4.1 Krisebegrepet

Kriser av ulik størrelse rammer samfunnet daglig. Hvordan kriser defineres vil avhenge av hvem som definerer. En krise kan være personlig eller den kan ramme hele samfunnet. Selve begrepet krise kommer fra det greske ordet *krisis*, som betyr avgjørende vendepunkt og/eller plutselig forandring (Engen, et al., 2016, s. 260). En krise kan ramme et individ, en organisasjon eller på et samfunnsnivå, og det vil derfor være behov for en tydeligere definisjon av en krise. I politiets beredskapssystem er en krise beskrevet som "en hendelse som har potensiale til å true viktige verdier, og svekke en virksomhets evne til å utføre sine samfunnsfunksjoner" (Politidirektoratet, 2020 a, s. 25). For å beskrive en krise tilpasset oppgavens kontekst benyttes krise-begrepet som i (NOU 2019:13, 2019, s. 18). Der beskrives en krise som "ekstraordinære hendelser av høyere alvorlighetsgrad". Dette er kriser som

overstiger enkeltstående hendelser, for eksempel ved at flere alvorlige hendelser inntreffer på samme tid uten at landet er i krig. Terror og ulike former for hybride hendelser vil omfattes av dette begrepet. Dette vil da medføre at en krise vil være en hendelse som er "en større uheldig hendelse som bringer med seg problemer som ikke kan løses gjennom ordinær organisering" (Engen, et al., 2016, s. 260).

Selv om det finnes ulike definisjoner av krisebegrepet, har litteraturen (Engen, et al., 2016) oppsummert noen felles karakteristikk som kjennetegner en krise: trussel, forvirring, tidspress, informasjonsutfordring og beslutningsutfordringer.

4.2 Beredskap

En av samfunnets viktigste oppgaver er forebygging av hendelser som blant annet kan true vår felles sikkerhet. Formålet med beredskap er å "forutse mulige trusler og utfordringer slik at de kan håndteres på en effektiv måte, for så å etablere ressurser og utstyr for å håndtere disse" (Engen, et al., 2016, s. 280). Beredskap kan settes samme på flere måter. Engen et al. (2016) beskriver dette i fire faser. Den første fasen er en risikoanalyse som systematisk beskriver risiko. Analysen skal identifisere fare og trusler slik at beredskap for dette kan bygges. Den andre fasen er en beredskapsanalyse hvor det etableres funksjonskrav samt at det identifiseres tiltak for dimensjonering av beredskapen. Risiko og beredskapsanalysene skal da si noe om de konkrete ressursbehovene for beredskapen. Når dette er gjort, må det etableres en oversikt over tilgjengelige ressurser både interne og eksterne. Analysene og ressurskartleggingen skal da ha skaffet til veie dokumentasjon som gir grunnlag for en beredskapsplan som er fase tre. Beredskapsplanen beskriver hvem som har ansvar for hva, hvor, når og hvordan beslutninger skal fattes (Engen, et al., 2016, s. 285). Videre vil en beredskapsplan ha en beskrivelse av beredskapstrukturer og hvilke ressurser som skal allokteres. Siste fase vil være å hente erfaring og evaluere ut i fra relevant trening, øving og oppdrag. Etablering av beredskap for samfunnssikkerhet er komplekst da mange etater har en rolle. Oppgavene kan vanligvis ikke løses innenfor én organisasjon eller én sektor. Det kreves samarbeid på tvers. Ved aktivt å jobbe med beredskap gjennom de nevnte steg, kan samfunnet gjøres bedre i stand til å håndtere trusler.

Det er en utfordring at samfunnsikkerhetsfeltet ikke følger sektorgrensene, men organiseres på tvers. Feltet har vært beskrevet som fragmentert fordi ansvaret er fordelt på mange aktører. Det påstås at dette vil være tilfelle så lenge "ministerstyreprinsippet, det konstitusjonelle ansvaret og nærhets- og likhetsprinsippet, legges til grunn for dagens organisering" (Fimreite, Lango, Læg Reid, & Rykkja, 2014). Det konstitusjonelle ansvaret er plassert hos hver enkelt minister, men i siste instans er det Kongen i statsråd som er forvaltingshierarkiets topp og hvor samordning til slutt må ivaretas (Smith, 2015).

Beredskapsarbeidet og analysene kan bidra til å avdekke aktuelle farer som vi må forberede oss på å håndtere samt dimensjonering av denne beredskapen. Beredskapsanalysen har to hovedformål. Det første er "virksomhetens ambisjoner for sin beredskap" og det andre er "beredskapsressursene som virksomheten setter av for å kunne respondere på definerte trusler" (Engen, et al., 2016, s. 280). Som redegjort for i kap. 2.2 har virksomheter en tendens til å velge bort ikke-målbare effekter. Beredskap er kostbart og vanskelig å måle, samtidig er det få ekstraordinære kriser å vise til når det gjelder intenderte handlinger.

Det totale beredskapsbehovet vil være basert på interne og eksterne tilgjengelige ressurser. I denne oppgaven er politiresurser interne og andre ressurser eksterne. Ut av dette vil det eventuelt komme et tilleggsbehov. I et totalforsvarsperspektiv vil det derfor være et samspill mellom politiets og Forsvarets ressurser, eventuelt med støtte gjennom for eksempel bilaterale avtaler. Det kan være utfordrende å ivareta beredskap basert på samvirke, da både politi og Forsvar har sine prioriterte oppgaver, spesielt sett opp imot ansvarsprinsippet og ministerstyre hvor det ikke foreligger økonomiske insentiver for å utvikle beredskap på tvers av sektorer.

Interne politiresurser og eksterne Forsvarsressurser må ses i sammenheng. Det totale ressursbehovet som fremgår av en analyse kan si noe om hvilke ressurser som eventuelt mangler. I en krise er det viktig at tilgangen på ressurser er forutsigbar. Dette fordi tidstap kan ha alvorlige konsekvenser og medføre tap av menneskeliv. Et eksempel på uforutsigbarhet kan være redningshelikopter. Redningshelikopter har vært en ressurs som redningstjenesten bruker og som politiet og Forsvaret planlegger med i ulike krisesituasjoner uten å være sikret tilgang. Dersom det i beredskapsarbeidet er lagt til grunn at visse ressurser er tilgjengelige, men som under en hendelse ikke er det, kan det få uheldige konsekvenser når krisen oppstår.

Analysene og ressurskartleggingen danner grunnlag for en beredskapsplan som beskriver beredskapen man trenger for å håndtere de definerte farer. Den inneholder også hva slags beredskapsstruktur som skal etableres og hvilke ressurser som skal allokeres. Dette skal sikre planlagt, forutsigbar og koordinert innsats når en krise oppstår.

Engen et. al (2016) peker på at "beredskapsplanen skal tydelig presisere ansvarsforholdet for alle involverte aktører". En viktig suksessfaktor er effektivitet i samarbeidet mellom ulike responsaktører. Dette vil blant annet kreve at planverk for ulike aktører gjøres kjent og gjennomgås med hverandre. Oppsummert består beredskapsplanlegging av fire faser. De inngår en sirkulær prosess, med tre faser: førkrise, akutt krise og etterkrise. Beredskapsarbeid må først og fremst utføres før krisen inntreffer.

4.3 Organisasjon

Når organisasjoner konstrueres, må det avklares hvilke oppgaver organisasjonen skal konsentrere seg om og hva man ønsker å oppnå. For politiet ligger føringene i de ti grunnprinsippene nevnt i kapittel. 2.2.4. Jacobsen & Thorsvik (2015) definerer en organisasjon som "et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål". De betrakter organisasjoner som produksjonssystemer. For politiet vil dette være produksjon av lovpålagte tjenester. I deres definisjon av en organisasjon inngår flere sentrale begreper. Det første er "sosialt" som viser til at mennesker samhandler med hverandre. En organisasjon er dermed relasjoner mellom mennesker. Det andre er "system" som viser til at man er avhengig av ressurser fra omgivelsene for å kunne opprettholde virksomheten. Organisasjoner vil i varierende grad være avhengig av andre organisasjoner for å skaffe tilgang til de nødvendige ressursene. Det tredje begrepet er "løse oppgaver" hvor grunnlaget for at organisasjonen er opprettet, er at oppgavene kan løses på en effektiv måte. De to siste er "å realisere mål" og "bevisst konstruert", hvor organisasjonen setter mål de ønske å oppnå kombinert med et organisatorisk oppsett som skal sikre en effektiv og hensiktsmessig måte å løse oppgavene på.

Generelt kan det sies at definisjon av et mål er en "beskrivelse av ønsket fremtidig tilstand". (Jacobsen & Thorsvik, 2015, s. 37) Et mål kan være kortsiktig eller langsiktig. Målsettinger

har til hensikt å påvirke tjenesteproduksjonen, men også evalueringskriterier. Mens et mål beskriver en ønsket fremtidig tilstand, vil organisasjonens strategi gi en beskrivelse for å innfri målene; det vil si veien mot målet. Politiet har sitt kontinuerlige mål om å opprettholde ro og orden. Slike mål vil "nesten uten unntak fremstå mer komplekse enn mål med definert slutttilstand" i følge (Jacobsen & Thorsvik, 2015, s. 40). For å nå målene er det viktig at organisasjonstrukturen er tilpasset formålet. Skal organisasjonen håndtere kriser må strukturen være tilpasset de kriser den skal håndtere (Engen, et al., 2016, s. 261).

Jacobsen & Thorsvik (2015) viser til at enhver organisasjon kjennetegnes ved organisasjonsstrukturen. Her vil det fremkomme hvordan arbeidsoppgaver fordeles, grupperes og koordineres samt hvordan beslutningsmyndighet fordeles mellom medarbeidere og ledere. Jacobsen og Thorsvik (2015) nevner tre generelle effekter av organisasjonsstrukturen på atferd. Den første er spesialisering, hvor blant annet avgrensing av ansvar spisser fokus, slik at den enkelte kan bli bedre på avgrensede områder. Den andre er koordinering, som er et virkemiddel for koordinering av spesialiserte aktiviteter. Den siste effekten er at det skapes stabilitet og regularitet. Organisasjonsstrukturen bidrar til retningslinjer for arbeidet slik at atferden blir forutsigbar.

Organisasjonsstruktur innebærer som følge av det ovenfor nevnte, noen av de viktigste beslutningene organisasjoner fatter. Disse avveiningene er vanskelige. Jacobsen & Thorsvik (2015) peker på to sentrale dilemmaer. Det første dilemmaet er mangfold versus enhet. Drivkraften i retning av stadig mer spesialisering medfører ytterligere behov for koordinering. Det andre dilemmaet er stabilitet og forutsigbarhet versus fleksibilitet og innovasjon. Rutiner og retningslinjer setter mennesker i stand til å løse oppgavene effektivt, men samtidig må organisasjonen være åpen for endringer.

Det finnes ulike måter å strukturere organisasjoner på. Jacobsen & Thorsvik (2015) gjennomgår hoveddelene en organisasjon består av, utviklet av Henry Mintzberg. Mintzberg argumenterer for at organisasjoner består av fem hoveddeler: en operativ kjerne, en mellomledelse, en toppledelse, en teknostruktur og en støttestruktur. De tre første delene er omtalt som linjeorganisasjonen, mens de to neste er stabsfunksjoner. Linjeledelsen vil hovedsakling benyttelse i den daglige driften av organisasjonen, mens stabsfunksjoner vil

støtte linjeledeslen eller som i politet: overta ledelsen når situasjonen krever det. Det vil si at det ikke er kapasitet til å håndtere den i linjeledelsen.

I organisasjoner kan det være behov for stab- og støttefunksjoner for å sette rammebetingelser og retningslinjer for aktivitetene. Dette medfører et skille mellom linje og stab.

Linjeorganisasjonene betegner det formelle beslutningshierarkiet, mens staben befinner seg på siden av linjeorganisasjonen. Det er i følge Jacobsen & Thorsvik (2015) to hovedgrunner til at en stab opprettes. Det ene er at den på vegne av ledelsen kan bistå i ledelse og styring, hvor staben gir råd og anbefalinger til linjeorganisasjonen, og hvor linjeorganisasjonen i teorien vurderer om de ønsker å følge disse. Det andre er utførelse av fellesfunksjoner hvor de bistår den operative delen av organisasjonen uten direkte innflytelse på beslutninger. Det vil i alle organisasjoner være en diskusjon om hvilke oppgaver som skal samles i en stab og hvilke oppgaver som skal fordels på organisasjonens operative enheter (Jacobsen & Thorsvik, 2015, s. 91).

Politiet må til enhver tid ha en organisering og ledelse av sitt innsatspersonell som gjør politiet i stand til og håndtere forventede kriser. I akutt krisehåndtering skal politiets innsatspersonell være tilgjengelig for rask respons. Samtidige må det etableres ordninger som gjør ytterligere ressurser tilgjengelig ved behov. Dette kan bli et spørsmål om sentralisering og desentralisering av beslutningsmyndighet og ressurser.

4.4 Sentralisering versus desentralisering

Sentralisering medfører at beslutninger flyttes oppover i hierarkiet, mens desentralisering i ytterste konsekvens medfører at alle beslutninger tas av den enkelte ansatte. Sentralisering og desentralisering av ressurser medfører at bruken av, og myndighet over, ressursene er plassert på et angitt sted i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2015, s. 88). Desentralisering og sentralisering kan også omfatte på hvilket nivå i organisasjonen de ulike ressursene er plassert. Det finnes fordeler og ulemper med både sentralisering og desentralisering.

Engen et. al (2016) trekker frem flere fordeler ved sentralisering i et samfunnsikkerhetsperspektiv. Dette kan bidra til oversikt, konsistent styring og effektiv allokering av ressurser. Jacobsen & Thorsvik (2015) viser til at sentraliserte organisasjoner

har færre feil enn desentraliserte, da de har flere etablerte fora å drøfte sakene i. Dette medfører en grundigere behandling av sakene. Andre fordeler med sentralisering er klare styringssignaler, klart ansvar, ensartet og forutsigbar praksis.

Det er flere fordeler med sentralisering, men en sentralisert modell har også flere ulemper. I sentraliserte organisasjoner kan lokal informasjon gå tapt i hierarkiet, den er lite fleksibel, den kan være demotiverende for den ansatte og den kan medføre treghet. Tregheter kan medføre at løsningsmuligheter i krisehåndtering forsvinner. Sentraliserte løsninger er ofte basert på grundige tidkrevende vurderinger, spesielt i krisehåndtering er muligheten bare til stede en kort periode. (Jacobsen & Thorsvik, 2015, s. 90). Grundighet og lange beslutningsprosesser i en byråkratisk struktur, er derfor ikke alltid hensiktsmessig når krisen krever hurtig inngripen.

I følge Jacobsen & Thorsvik (2015) er fordeler med desentralisering lokal tilpasning, fleksibilitet, motivasjon for den ansatte og hurtighet. Rask respons er sentralt i krisehåndtering slik at trusselen raskest mulig blir fjernet, noe som blant annet kan føre til at menneskeliv blir reddet. Engen et. al.(2016) nevner utnyttelse av lokale ressurser, fleksibilitet og evnen til improvisasjon i nødsituasjoner som viktige faktorer. Et annet viktig argument for desentralisering, er at de som har skoen på, vet best hvor den trykker, slik at det lokalt kan oppnås større effektivitet og kvalitet. Formell desentralisering er en forberedt styringsstrategi som gjerne kommer av læring fra tidligere kriser (Engen, et al., 2016, s. 304).

Desentralisering har også noen ulemper. En ulempe vil i følge Jacobsen & Thorsvik (2015) være "manglende styring og sub-optimalisering. Andre ulemper som kan oppstå er "uklart ansvar, ulik praksis og uforutsigbarhet". Når det gjelder uklare ansvarsforhold kan dette medføre fragmentering av ansvaret og forvirring om hvem som er eier av de ulike ansvarsområdene.

4.4.1 Krisehåndtering

Mens beredskapsarbeid omfatter kapasitetsbygging, planlegging og trening, er krisehåndtering handling i en virkelig krise. "Krisehåndtering kan kort defineres som den umiddelbare og påfølgende responsen, forberedt eller ad-hoc, når en krise har manifestet seg"

(Engen, et al., 2016, s. 300). Iverksettelse av tiltak vil måtte foregå ved usikkerhet og tidspress. Likevel må beslutninger fattes. Kvaliteten på disse beslutningene vil avgjøre "om utfallet av vurderinger vi gjør og de ordrer vi gir, ender med suksess eller katastrofe" (Eid & Johnsen, 2014, s. 155). Beslutninger kan tas i spekteret fra det intuitive til det analytiske. Akutt krisehåndtering vil i operative situasjoner ofte baseres på det intuitive hvor erfaring og gjenkjennelse fra trening er vesentlige faktorer. Beslutninger om for eksempel utvikling av beredskap vil med riktig planlegging vil ha større foutsatninger for å gjennomføres som analytiske prosesser. Det er derfor den gjeldende situasjonen som i stor grad vil avgjøre tilnærmingene til beslutningsprosessen. Gjennom denne reelle håndteringen av krisen, får man den direkte tilbakemeldingen på om beredskapsarbeidet kan betegnes som vellykket. God styring og ledelse legger grunnlaget for krisehåndtering.

Grovt sett er det to tilnærminger til styring og ledelse: en sentralisert og en desentralisert. Den sentraliserte byråkratiske tilnærmingen med en pyramide-formet struktur hvor makten er plassert hos ledelsen på toppen (Engen, et al., 2016). Den byråkratiske styringen fungerer best i normalsituasjoner der styringen finner sted i forhåndsbestemte strukturer og mønstre. Offentlige organisasjoner kan i hverdagen beskrives som byråkratiske, sentraliserte ledelsesstrukturer. I den byråkratiske tilnærmingen skal lokale ressurser benyttes før overordnet nivå bes om støtte. Denne desentraliserte tilnærmingen vil i følge Engen, et al. (2016) fungere i mindre kriser.

Forskning indikerer at det ved større kriser har vært behov for mer proaktiv involvering av nasjonale myndigheter. De må dytte ressurser nedover i systemet for å møte behovene lokalt ifølge Schneider (2008) gjengitt i (Engen, et al., 2016, s. 303). Det kan dermed sies at en desentralisert tilnærming kan måtte endres til en sentralisert tilnærming på bakgrunn av krisens omfang, der lokale ressurser ikke er i stand til å respondere som planlagt, da de ikke har tilstrekkelig med ressurser å sette inn. Informasjonsutvekslingen mellom nivåene vil i denne sammenheng være avgjørende. For å lykkes med krisehåndteringen er man derfor avhengig av god koordinering mellom de hierarkiske nivåene i responsorganisasjonene fra det taktiske til det strategiske nivået. Selv med nærhetsprinsippet som grunnlag for beredskap og krisehåndtering vil det måtte "fattes beslutninger på all nivåer" i følge (Engen, et al., 2016, s. 311).

4.4.2 Krisehåndteringsprinsippene

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap tar utgangspunkt i fire grunnleggende prinsipper som vil ha innvirkning på sentralisering og desentralisering. I St. meld. nr. 17 (2001-2002) ble de tre første prinsippene for første gang offisielt presentert: ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet og likhetsprinsippet.

Ansvarsprinsippet innebærer at den myndighet, virksomhet eller etat som har ansvaret for en sektor, også har ansvaret for beredskapsforberedelser og ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Ansvarsprinsippet må fortsatt legges til grunn som hovedprinsippet i nasjonalt beredskapsarbeid, (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 67). Så lenge ikke regjeringen har besluttet noe annet, vil Justis- og beredskapsdepartementet være lederdepartement ved intenderte hendelser, og politiets samvirke med Forsvaret reguleres gjennom bistandsinstruksen. Dette fordi Justis- og beredskapsdepartementet er fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser inntil noe annet blir bestemt (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018)

Nærhetsprinsippet betyr at en krise skal håndteres på så lavt nivå i organisasjonen som mulig. Det legges til grunn at den som har mest nærhet og kjennskap til en krise, er best egnet til å håndtere den. Likhetsprinsippet betyr at organisasjonen under kriser skal være mest mulig lik den man operer med i det daglige. For likhetsprinsippet er det gjort unntak ved sikkerhetspolitiske kriser og atomhendelser ved at Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet i kraft av sitt sektoransvar vil ivareta disse hendelse (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018).

Det fjerde prinsippet, samvirkeprinsippet, ble introdusert etter 22. juli 2011. Det innebærer at virksomheter har et selvstendig ansvar for "best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering, og har ansvar for å samordne sitt beredskapsarbeid med andre (Meld. St. 29, 2011-2012, s. 39).

Ansvar, likhet og nærhetsprinsippet taler til fordel for desentralisering av ansvar ved at det bygges lokal beredskap og nærhet til håndtering av uønskede hendelser. Dette kan, ifølge

Engen et.al (2016), se ut til "å være i konflikt med faglige utredninger og praktisk politikk, som nesten entydig peker på sentralisering av viktige funksjoner, hvor svaret som regel er sentralisering på grunn av svakt fungerende desentraliserte systemer". Det kan også være tilfeller der den mest sentraliserte organisasjonen vil ha mer handlekraft, særlig i større scenarier hvor flere ressurser må virke sammen. Det er ikke en enkel løsning på disse dilemmaene, derfor bør organiseringen styres etter hva organisasjonen ønsker å oppnå. Det er påpekt at de fleste styringssystemer består av elementer fra både sentralisering og desentralisering (Rykkja, 2014).

5 Analyse og drøfting

Formålet med dette kapitlet er med utgangspunkt i forskningsspørsmålene å diskutere empiri og teori for å besvare problemstillingen presentert innledningsvis i oppgaven.

Forskningsspørsmålene er formulert ut fra antakelser om at organiseringen av politiets innsatspersonell ikke i tilstrekkelig grad kan ivareta alle de pålagte oppgavene. I lys av de presenterte scenarioene innledningsvis i oppgaven søkes det å si noe om hvilken beredskap og organisering som må til for å møte disse hendelsene. Politiet er først og fremst en akuttetat som må ha beredskap for daglig å håndtere små og store hendelser. Det vil si at beredskapen etter ansvarsprinsippet også må kunne håndtere ekstraordinære kriser. Denne beredskapen er ikke politiets ansvar alene. I et totalforsvarsperspektiv vil denne beredskapen måtte bygges i samvirke med andre etater, spesielt Forsvaret. Det er å anta at synet på ansvaret og hvilken beredskap som kreves, vil avhenge av hvor i systemet man befinner seg og hvilken rolle man innehar.

Med bakgrunn i nærhetsprinsippet og politimesterens ansvar for håndtering av hendelser i eget distrikt, vil politimesterens autonome rolle fremstå som en fordel. Likevel er det etter politidirektørens hovedinstruks Politidirektoratet som har ansvaret for den nasjonale beredskapen. Dersom det ved nasjonale hendelser skal drives effektiv ressursallokering, er det naturlig at dette gjøres på operasjonelt nivå. Dette fordi de der har større forutsetninger for å se behovene ut over hvert enkelt distrikt. Det samme vil være tilfellet for utvikling av den totale beredskapen i politiet. Samtidig må rolle og ansvarsforhold avklares for politiet og samvirkeaktører. Dette gjelder spesielt i forhold til Forsvaret, slik at det tydelig fremgår hvilke bistandsmuligheter som finnes og at ressursene er tilgjengelig når krisen er et faktum.

For å se på organisering av norsk innsatspersonell er det gjort en sammenligning med svensk innsatspersonell for å se på om deres organisering kan gi bedre forutsetninger for å håndtere hybride hendelser. I tillegg er deres mulighet for støtte gjennom bilaterale avtaler også drøftet.

5.1 Politiets rolle i totalforsvaret og gråsoner

I dette delkapitlet vil forskningsspørsmål som behandles være "Hva kjennetegner politiets rolle i det nye totalforsvaret?". Samfunnssikkerheten må ivaretas uavhengig av krisens alvorlighetsgrad. Politiets rolle vil derfor være den samme. Samfunns- og statsikkerhet henger sammen i større grad en tidligere. I denne sammenheng burde politiets rolle i totalforsvaret vært en del av diskusjonen også i forbindelse med nærpoltireformen.

Selv om den internasjonale sikkerhetspolitiske situasjonen er mer usikker en tidligere, er det i følge Auglend (2018) ikke det mest fremtredende scenarioet en internasjonal væpnet konflikt utspilt på norsk landterritorium. Hybride former for statlig intervensjon fremstår som mer nærliggende. Det kan være uklart hvor grensen mellom stat og samfunnssikkerhet går, derfor "må imidlertid totalforsvaret, herunder også politiorganisasjonen, være dimensjonert og øvet for å kunne forebygge og håndtere mulige militære trusler uansett hvilken form de vil manifestere seg i" (Auglend, 2018, s. 16).

Dersom hendelser ikke er av klart definert militær karakter, vil politiet naturlig være den primære aktør for å håndtere dette. Det er i forskningsrapporten om Heimevernets fremtidige rolle (Hove, Berg-Knutsen, Dahl, & Rones, 2019, s. 152) "stor enighet rundt at hybride trusler bidrar til å viske ut det tradisjonelle skillet mellom fred og krig". Det kan derfor være utfordrende på et tidlig tidspunkt å fastslå hvem som står bak, om det er en statlig eller ikke-statlig aktør. Derfor kan gråsoner oppstå. Gråsonen kan bestå av det som i dag er definert som kriminalitet, herunder terror og andre intenderte handlinger. Utfordringen i et totalforsvarsperspektiv kan være å tilpasse kapasitetene og skape ressursmessig forutsigbarhet for de ulike situasjonene som må håndteres. Dette selv om politiet etter ansvarsprinsippet vil ha ansvar for beredskapsplanlegging, iverksettelse av tiltak og håndtering av disse truslene.

Politimesteren i Finnmark ble spurt om hvordan hun opplever at politiet ivaretar sin rolle i totalforsvaret. Til det svarte hun at "opplever egentlig at politiet er litt tilsidesatt". Hun

begrunnet dette videre med at " i dag er det veldig Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Forsvaret som er i ledelse på dette her. Uten at noen av dem har et operativt ansvar i fredstid". En av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sine oppgaver i totalforsvaret er å støtte Justis- og beredskapsdepartementet i det generelle samordningsarbeidet. Spesielt i kriser, hvor Justis- og beredskapsdepartementet fortsatt er lederdepartement, kan det være uhensiktsmessig for politiet å forholde seg til DSB som et koordinerende organ for pågående politioperasjoner, siden politiet da rapporterer direkte til Justis- og beredskapsdepartementet. På en annen side kan det være fordeler med et koordinerende organ for sivil sektor, spesielt i tilfeller der flere sivile etater må koordinere sine bidrag. Når grensen for krig nærmer seg, vil Forsvaret ha behov for at noen på sivil side kan gi et sammenstilt situasjonsbilde til Forsvaret.

I intervjuet kom det frem at politimesteren i Finnmark er godt kjent med det norske krisehåndteringsapparatet. Hun uttrykker i tillegg en spesiell interesse i Krimscenariet og Russland sin annektering av dette landområde i Ukraina i 2014. Dersom dette ses i lys av totalforsvaret forklarer hun at "vår tradisjonelle inndeling i fred, krise og krig er litt feil, det vil ikke strekke til". Hun uttrykker at hendelser og forsøk på å overta kontroll vil skje på andre måter enn beskrevet i våre krisehåndteringsbøker. På grunn av dette er "totalforsvarskonseptet foreldet og man klarer ikke å tenke kreativt". Hun avslutter med "at samfunnsforstyrrelser kan skje på en annen måte, enn okkupasjon med emblem på skulderen". En omdefinering av hvem som gjør hva i fred, krise og krig mener hun derfor må til.

Forsvaret bistår politiet ved behov. Ved bistand til politiet kan Forsvaret utøve makt innenfor rammene av politiloven. Innenfor rammen av totalforsvaret blir de to etatene viktige samvirkeaktører. Sjefen ved Forsvarets operative hovedkvarter mener at politiet i totalforsvaret kanskje er den viktigste aktøren: "det er jo politiet som har myndighet i fred og krise inntil regjeringen har erklært væpnet angrep på Norge".

Hybride trusler blir en viktig dimensjon da det utfordrer det tradisjonelle skillet mellom fred og krig. Siden det tradisjonelle skillet utfordres, er det grunn å anta at det også kan by på uklarheter mellom politiet og Forsvaret for hvem skal ha nødvendig kapasitet for håndtering. Hybride trusler har også medført at den politiske oppmerksomheten har økt de senere år. I Langtidsplanen for forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet, 2016, ss. 28-29) ble det pekt på

hvordan kombinasjoner av åpenlyse og fordekte, militære og ikke-militære virkemidler, kunne være eksempler på hvordan Russland vil kunne opptre i en kompleks krise. I (Meld. St. 10, 2016-2017, s. 6) ble hybride trusler trukket frem som en "økende utfordring". Det ble understreket at hybride virkemidler utfordrer skillet mellom fred, sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. Hybride virkemidler kan være effektivt for å destabilisere et land uten at det kommer til væpnet konflikt. Dette har noen fordeler, spesielt ved at det kan utføres med mindre ressurser. Samtidig har det ikke de samme store økonomiske konsekvensene som krig. På en annen side er utfordringene kjent; det forventes derfor at vesten vil lære seg å håndtere russisk hybridkrigføring bedre (Hove, Berg-Knutsen, Dahl, & Ronnes, 2019, s. 92). Hva som blir den videre utviklingen, gjenstår å se.

Det kan være tid- og ressurskrevende å identifisere hvem som står bak hybride hendelser. En profesjonell aktør har ressurser og kompetanse til å skjule sine spor. For å ivareta tilstrekkelig beredskap for slike hendelser er det viktig med en tydelig ansvarsfordeling. Dersom ansvaret for hendelseshåndtering blir pulverisert, kan prioritering av ressurser til beredskapstiltak bli utfordrende. Det synes derfor hensiktsmessig at lovverket er utvetydig, slik at de nødvendige premissene for beredskapen er klare. I denne forbindelse ble avtroppende riksadvokat kontaktet. Han gav følgende svar: "en klar og tydelig lovregulering er nødvendig for å unngå uklarheter, herunder om ansvarsforhold og aktuelt regelverk for iverksettelse av tiltak mm, om hvem som skal håndtere og ha ansvaret for det som er beskrevet som hybride trusler og gråsoner²". Ut fra hans svar er det grunn til å anta at dette er problemstillinger som han i sin stilling har sett på og gjort vurderinger av. Ut fra hans vurdering må et tydelig lovverk på plass.

Sjef operative avdelingen mener to perspektiver bør legges til grunn for hvordan hybride hendelser kan diskuteres, forstås og håndteres. Begge kan være nødvendige å diskutere for å sikre riktig ansvarsfordeling, planlegging og fremtidig håndtering av slike typer trusler. Han gir uttrykk for at Forsvarsmaktens syn er at hybride trusler er et steg mot hybrid krig og væpnet konflikt. Dette kan være riktig. I tillegg uttrykker han at det også kan være et annet perspektiv, hvor hybride trusler ikke er et steg mot krig og NATOs artikkel 5. Intensjonen kan være at hendelsene skal utspille seg på et lavere krisenivå. "Begge perspektivene kan være riktige, men det sier noe om rollene. Forsvarsmaktens dimensjonerende oppdrag er væpnet

² Sitat bekreftet i mail fra avtroppende riksadvokat Tor-Axel Busch 7.1.2020

strid i høyt konfliktnivå. I de andre formene støttes vi av lovgivningen. Det er den samme politiloven, straffeforfølgning og lovbrudd som gjelder" uttaler sjef operative avdelingen. Ifølge han er dette en "gamechanger" for Forsvarsmakten.

Dersom hendelsen hele tiden utspiller seg i området under væpnet konflikt, er det grunn til å se på hvordan dette skal håndteres. Oppgaven viste innledningsvis til Forsvarets prioriterte oppgaver og hva som legges til grunn for kapasitetsbyggingen. Dersom perspektivet med at krisen holdes under nivået av væpnet konflikt er riktig, er det grunn til å tro at politiets involvering må styrkes, da det i første omgang utfordrer politiets ansvarsområde. Sett i lys av politimesteren i Finnmark sine uttalelser om at totalforsvaret er foreldet, er det grunn til å ta med seg dette perspektivet videre i diskusjonen om det nye totalforsvaret, hvem som gjør hva og hvordan det skal utvikles.

Som det fremgår fra informantene, mener de at politiet vil ha en sentral rolle i totalforsvaret. Politiinformantene indikerer at det kan være behov for nyteknisk utvikling rundt utviklingen av det nye totalforsvaret. Totalforsvarstekningen har tradisjonelt tatt utgangspunkt i en eskalering som til slutt medfører krigshandlinger. Dette kan også betraktes fra en annen synsvinkel. Dersom motstanderen klarer å holde et høyt konfliktnivå, men samtidig unngår involvering av militære styrker, kan den sivile delen av totalforsvaret, herunder politiet, måtte bære belastningen i større grad. I et slikt perspektiv, vil politiet ha behov for avklaringer gjennom et tydelig lovverk og krav til beredskap i forhold til gitte scenarioer. Slik at det ikke er tvil om ledelsesforhold og hvem som har ansvaret for iverksettelse av tiltak. Slike avklaringer vil være helt avgjørende for hensiktsmessig og effektiv krisehåndtering.

Dersom truslene er av samfunnssikkerhetsmessig karakter, vil ansvarsprinsippet peke mot politiet, mens for hybrid krig og trussel mot statsikkerhet vil ansvaret etter hvert overføres til Forsvaret. Hvilken kapasitet og type beredskap som skal bygges i forhold til de to beskrevne perspektivene kan raskt bli et felles ansvar. Det er derfor helt avgjørende med kjennskap til de overlappende kapasitetene og hvor mange ulike hendelser som kan håndteres for at etatene skal være forberedt på kommende kriser.

Oppsummert gir informantene uttrykk for at politiet er en sentral aktør i totalforsvaret. I de tilgjengelige styringsdokumentene for norsk politi er totalforsvaret lite omhandlet. Sentralt

totalforsvarsforum som overordnet koordineringsorgan er beskrevet i politiets beredskapssystem (Politidirektoratet, 2020 a, s. 39), men forumet har ingen operativ funksjon. Det kan synes som om overordnet operasjonalisering av arbeidet totalforsvaret mangler. Det kan derfor antas at politiet ikke har vektlagt dette i sitt arbeid, spesielt det området av gråsonen hvor ansvarsprinsippet peker på politiet.

Statsikkerhet og sikkerhetspolitiske kriser er aldri uavhengige av samfunnssikkerheten. Selv om totalforsvaret ikke er omhandlet i politianalysen, i politiets virksomhets-strategier og i liten grad i politiets beredskapssystem, er informantene enige om at politiet har en sentral rolle i totalforsvaret i dag. Politiets operative rolle i det nye totalforsvaret burde derfor i større grad vært beskrevet. Spesielt i hybride hendelser hvor det tradisjonelle skillet mellom fred, krise og krig utfordres. Én faktor for å minimere uklarheter kan være tydelig lovregulering slik at ansvar plasseres. Noe som vil være en viktig premiss for samvirke og felles beredskapsplanlegging.

5.2 Politiets muligheter for bistand i kriser

I beredskapsteorien er en av faktorene som må avklares eksterne tilgjengelige ressurser. For å etablere beredskap til en gitt trussel, viste beredskapsteorien i kapittel 4.2 at det totale behovet baseres på tilgang av eksterne ressurser. For håndtering av hybride trusler er det derfor viktig å kjenne til hvilken ekstern støtte politiet kan planlegge med. Dette delkapitlet belyser hvilke bistandsmuligheter politiet har i kriser. Bistandsmuligheten vurderes med bakgrunn i bistandsinstruksjonen og den bilaterale avtalen mellom norsk og svensk politi. Kapitlet bidrar derfor til å besvare forskningsspørsmål nummer to som er "hvordan vil bistandsmuligheten fra Forsvaret og svensk politi være dersom vi får en situasjon med hybride trusler?".

5.2.1 Bistand fra Forsvaret

Et trusselbilde i endring har medført endringer i hvordan de fleste land organiserer sine ressurser for å ivareta beredskap og samfunnssikkerhet. Her har det vært en tydelig trend at terskelen for støtte fra Forsvar til politi senkes. Tidligere var det stor grad av separasjon mellom politi og Forsvar. Noe utbyggingen av Alta-vassdraget var et eksempel på. Her var det stor uenighet om politiet kunne benytte Forsvarets ressurser (Børresen, Gjeseth, & Tamnes, 2004, s. 246).

Vilkårene for bistand settes i politiloven § 27 a. I 2017 ble det utarbeidet en ny instruks om Forsvarets bistand til politiet (Bistandsinstruksen, 2017). Her er formålet å utnytte samfunnets ressurser på best mulig måte jf. instruksens § 1. Samtidig legges det til grunn at Forsvaret er innrettet for å løse sitt primære oppdrag som er forsvar av landet. Fra 2017 og frem til i dag har Forsvaret og politiet fått noe erfaring med bruk av instruksens. Sjef FOH uttrykker at

Den har vel aldri fungert bedre tror jeg. Nye bistandsinstruksens som kom på plass i den ordlyd den gjorde medførte at jeg har garantert landets politimestre at i de vanskeligste sakene skal det bare ta 3 minutter før de har et ja eller nei om de får bistand eller ei. Det er en klar styrking for politimesterne i deres planlegging.

Kompleksiteten i samfunnet øker, det stilles krav til at "beredskapsplaner må være fullt kompatible med planer i andre relevante organisasjoner" (Engen, et al., 2016, s. 289). For at politiet skal kunne bygge beredskap og utvikle egne beredskapsplaner er forutsigbar bistand en avgjørende faktor.

I bistandsinstruksens § 2 heter det at "Forsvaret skal ved anmodning fra politiet yte bistand så langt det er mulig, uten å gå utover akutte militære oppgaver som er viktigere". Ved forsvar av landet er det ifølge (Simonsen, 2019, s. 300) klart og tydelig: "Dersom Forsvaret er opptatt med rikets sikkerhet og forsvar av landet, kan Forsvaret imidlertid med god grunn avslå politiets bistandsanmodninger". Samfunnets begrensede ressurser må prioriteres og settes inn der det er viktigst. Det er derfor grunn til å tro at i en hybrid hendelse vil Forsvaret på et tidspunkt måtte prioritere forberedelser til sitt primæroppdrag fremfor bistand til politiet.

Stortinget har besluttet at Forsvaret også skal støtte ivaretagelsen av samfunnssikkerheten og andre sentrale oppgaver. Forsvarets bistand til det sivile samfunn er normalt et supplement til sivile myndigheters krisehåndtering. I utgangspunktet yter Forsvaret støtte innenfor områder hvor de har unik kompetanse eller ressurser som andre etater ikke har. Dette gjelder blant annet bistand til sivile myndigheter i forbindelse med ulykker og redningsaksjoner, som for eksempel Kystvakten. I hybride hendelser har de også relevante ressurser. Forsvaret har, gjennom sine ressurser og kompetanse, særskilte forutsetninger for å kunne bidra til å forebygge og bekjempe anslag og angrep mot landets befolkning, infrastruktur og ledelseskapasitet. Det er derfor viktig at tilgjengeligheten på disse ressursene fremstår tydelig.

Derfor er det grunn til å avklare Forsvarets støtte til politiet når flere trusler oppstår og krisen eskaler. Dette kan medføre mindre forutsigbar bistand. I intervjuet kom det frem at politimesteren i Finnmark er godt kjent med det norske krisehåndteringsapparatet. I tillegg ser hun på sitt politidistrikt som et "laboratorium" for hybride hendelser.

I denne sammenheng uttrykker hun tydelig hvordan hun anser bistandsmuligheten: "jeg tror den vil begrenses med en gang vi lukter at det er en krise. Jeg tror at Forsvarets ressurser vil være forbeholdt forsvarsoppdraget". Hun uttaler at vi raskt kan komme i en fase hvor hendelsen eskalerer: "Det sivile samfunnet har i dag ikke ressurser for å håndtere ukjente hendelser, det betyr at vi eskalerer situasjonen kanskje mer enn nødvendig fordi politiet ikke har noen definisjonsmakt i forhold til hvem som skal ha ressursene". Forsvaret blir i denne sammenheng veldig enerådende, og det skulle etter hennes uttalelser "jo blått bare mangle fordi det er de som eier ressursene".

Iverksettelse av riktige tiltak i hybride hendelser kan være komplekse. Spesielt dersom det ikke er avklart hvem som står bak hendelsene. Politimesteren i Finnmark uttrykker bekymring for at bruk av militært personell kan eskalere situasjonen. Dette støttes også av Diesen (2018, s. 45) som argumenterer med at "bruk av militære enheter mot sivile oppfør og uro, uten å ha tilstrekkelige forutsetninger for dette, kan bidra til å eskalere situasjonen". Det kan derfor være grunn til å vurdere nærmere hvilke ressurser som skal settes av og benyttes i slike situasjoner. Fordi det er å anta at når slike hendelser eventuelt oppstår, vil Forsvaret måtte opprettholde og styrke sin beredskap for å regulere militære angrep. De må være forberedt på å kunne motstå eventuell militær oppfølging av den pågående situasjonen. Sjef FOH sier:

Forsvarets evne til å støtte politiet vil avta jo høyere, altså avta proporsjonalt med graden av krise økningen, og vårt behov for støtte fra politiet vil kanskje øke tilsvarende mye. Den største utfordringen for oss er før det er erklært krig, kall det i den hybride fasen, da er det politiet som har jurisdiksjonen, men det er vi som trenger situasjonsbevisstheten gitt både oppdrag og kultur. Det er ikke sikkert politiet og samfunnet for øvrig vil ha den samme kriseforståelsen som vi har på militær side.

Dersom det er slik at Forsvarets støtte til politiet avtar når krisen øker, står dette i kontrast til forutsetningen i politiloven § 27 a og bistandsinstruksen, hvor prinsippet er at egne ressurser ikke antas å være tilstrekkelig eller tilgjengelige. Det er derfor avgjørende at samarbeidsløsningene i slike tilfeller er tydelige. Det er en reell fare for at når krisen blir

omfattende, er Forsvarets ressurser mindre tilgjengelige enn det politiet kjenner gjennom den normale tilgangen på Forsvarets ressurser. Hvor grensen ligger er vanskelig å fastslå, men dette vil kunne påvirke politiets innsatsevne i de situasjoner det forventes støtte. "Vi vil aldri si nei til dere" og "Det er lettere når det blir vanskelig" er uttalelser om Forsvarets bistand til politiet fra henholdsvis sjef Hæren og sjef for Brigaden i Nord-Norge³. Sett i lys av uttalelsene fra sjef FOH kan det tyde på at Forsvaret kan måtte si nei ved spesielle situasjoner, men det er nok lettere når situasjonen er vanskelig, fordi prioriteringen for Forsvaret vil fremstå tydelig når sikkerhetspolitisk krise eller væpnet konflikt er avklart. Før det blir vanskelig kan det imidlertid oppstå et beredskapsmessig vakuum i gråsonen.

Et annet moment sjef FOH trekker frem, er at Forsvarets behov for støtte fra politiet kan øke tilsvarende ettersom deres oppgaver blir mer omfattende. Politiets støtte til Forsvaret kan også bli svært krevende for politiet å innfri, dersom politiet i utgangspunktet befinner seg i en situasjon hvor de har eget behov for bistand. Disse utfordringen vil sannsynligvis ikke komme frem ved det daglige samvirket i mindre hendelser og gjennom øvelser. Her vil det på ulike måter finnes løsninger, gapene ved eventuelle ressursmangler vil være utfordrende å beskrive. Dette kan medføre at beredskap og beredskapsplaner blir utviklet på en måte som vil ivareta hybride trusler i tilstrekkelig grad. I «Støtte og samarbeid» er det hovedsaklig Forsvarets støtte til politiet som diskuteres. I Diesen (2018) omtales et annet forslag der dagens bistandsinstruks kan endres med en instruks som går begge veier: "Der det like gjerne kunne vært politiet som bistår Forsvaret i en aksjon mot væpnede grupper"(Diesen, 2018, s. 46). Ut fra sannsynlighet om hva som først vil oppstå av gråsoner eller væpnet konflikt, kunne dette vært en hensiktsmessig tilnærming der politiet gis et tydeligere ansvar for hybride hendelser og der Forsvaret gis en mulighet til i større grad å prioritere sitt hovedoppdrag.

FOH besitter et samlet bilde av relevante land-, sjø- og luftrom som gir et godt situasjonsbilde. Behovet for situasjonsbevissthet vil i de hybride hendelsene være like store på politiets side. Spesielt dersom det er uavklart om det er en statlig eller ikke-statlig aktør, og dermed en ukjent intensjon fra motstanderen. Situasjonsbildet vil være av betydning. En felles oppfattelse av situasjonen er utrolig viktig, "der er vi ikke i dag" ifølge politimesteren i Finnmark. Her trengs det nok kapasitet til å analysere dataene og til å fordele dette til riktig instans. Sammenstilling og deling av situasjonsbildet blir derfor sentralt i en krise, fordi

³ <https://kilden/nyheter/2019/11/18/-vi-vil-aldri-si-nei-til-dere/>

situasjonsforståelsen vil danne beslutningsgrunnlaget for hvordan ressursene prioriteres.

Ressursprioritering uttaler politimesteren i Finnmark at hun burde deltatt i:

Jeg må vite hvilke ressurser som finnes, også Forsvarets [...] Jeg må vite hva som faktisk er tilgjengelig, og aller helst skulle jeg ønske at jeg var en del av beslutningskjeden for å beslutte hvilke ting som er viktigst å gjøre akutt, for gudene skal vite at jeg kommer ikke til å si at det er trafikkdirigering som er viktigst [...] Jeg har inntrykk av at det er veldig mange i Forsvaret eller de som går i grønt som tror at det å dirigere trafikk eller ta promillekontroller er det som er den viktigste oppgaven politiet har.

Manglende situasjonsforståelse var en utfordring ved flyktningstrømmen på Storskog i 2015.

Politiet har et godt utviklet sensornettverk gjennom politiets sikkerhetstjeneste, og dette er det viktig å utnytte. Politimesteren i Finnmark sier at det er politiet som skal håndtere situasjonene og mener derfor at situasjonsbeskrivelsen som:

Politidirektørene gir i hendelsene er egentlig den viktigste beslutningsstøtten som man kan gi til regjeringen, så dette må vi nok håndtere internt. Vi har et forbedringspotensiale i å lære oss å fortelle og tro på hverandre når vi forteller historien. Der er vi ikke nå. Når jeg i 2015 forteller at nå går det til helvete her på grensen, da må noen tro på meg.

Politiet må håndtere oppdukkende daglige situasjoner. Samtidig må en beredskap som løses med interne og eksterne ressurser være til stede. Forsvaret kan i større grad planlegge å bygge kapasitet for det som er deres primæroppdrag. Det er grunn til å tro at det i denne sammenheng blir utviklet ulike kulturer og holdninger til krisehåndtering som medfører noe ulikt syn på oppdragshåndtering og planlegging for ulike kriser.

Når kriser oppstår, vil det være kaos og uklarheter. Et eksempel på uklarhet kan være hvem som står bak angrepet. Dette var et av diskusjonstemaene rundt 22. juli-hendelsen. Blant annet var det stilt spørsmål om tidligere involvering av Forsvaret kunne medført en tidligere pågripelse.

Dersom Forsvaret hadde vært mer proaktiv, og med det kommet tidligere på banen, synes det urimelig å utelukke at Forsvaret kunne bistått politiet på et langt tidligere tidspunkt, og at etatene kunne samvirket bedre, slik at gjerningspersonen hadde blitt pågrepet tidligere. (Simonsen, 2019, s. 70).

Slik sett fantes det ressurser. Et annet perspektiv er at "det er like mye fortellingen om ressursene som ikke fantes og fortsatt ikke finnes", dette hevdet daværende stabssjef ved Oslo politidistrikt, Johan Fredriksen (Stensønes, 2017, s. 290). Det er en vesentlig forskjell i hvilke ressurser det er hensiktsmessig å benytte i akutte hendelser og hvilke som naturlig faller inn som støtte og forsterkningsressurser. Det kan diskuteres om det er formålstjenlig med et slikt type akutt samvirke mellom politi og Forsvar, fordi det i slike situasjoner vil sette store krav til trening og øving for akutt uten planlegging å kunne opptre sammen.

Det virker som det etablerte samvirket mellom Forsvaret og politiet fungerer godt i det daglig og at ressurser stilles tilgjengelig gjennom benyttelse av bistandsinstruksen. Dette gjør at mindre hendelser ikke fremstår som en utfordring. Informantene gir uttrykk for at bistand ved ekstraordinære kriser vil være vannskelig. Det er disse hendelsene bistandsinstituttet egentlig skal dekke. Dette bør derfor være en del av vurderingsgrunnlaget for politiets håndtering av hybride trusler.

5.2.2 Bistand fra Sverige

Det er utarbeidet en avtale med Sverige. Denne bilaterale avtalen er utarbeidet for å sikre raskt og effektivt samarbeid i krisesituasjoner. Den omtaler for eksempel håndtering av terrorisme. Dette er en ny bistandsmulighet undertegnet den 4. september 2018 av norsk og svensk regjering (Regjeringen, 2018). Formålet er at en "raskt skal kunne bistå hverandre med spesielle innsatsenheter i forbindelse med håndteringen av krisesituasjoner, når oppdraget kan gjennomføres på en bedre måte gjennom et slikt samarbeid" (Regjeringen, 2018). Hvilke muligheter og begrensinger en slik avtale vil ha, gjenstår å se. Sjef operative avdelingen er positiv til denne avtalen, men den er foreløpig ikke benyttet, bortsett fra at den ble testet under øvelsen Nordlys⁴ i 2019. Han mener utfordringen ligger i at:

Dersom det er krise i Norden, så kommer rikspolitisjefen å være forsiktig med å låne ut nationella insatsstyrkan (NI) til Norge. Det er bra med det internasjonale samarbeidet, men framfor alt ser jeg på kunnskaps- og erfaringsutvekslingen som den riktig store gevinsten.

Den bilaterale avtalen med Sverige har til formål å gi rask bistand til hverandre i reelle kriser. I forbindelse med terrorhendelser i Sverige, kan det synes som om at deler av NOA har en

⁴ Nasjonal kontraterror øvelse ledet av politiet

oppfatning om at støtte fra Beredskapstroppen i Norge, er å foretrekke fremfor svensk forsvar⁵. Dette har bakgrunn i et historisk godt samarbeid mellom innsatsstyrkene i Norge og Sverige og tilsvarende mindre samarbeid mellom svensk politi og forsvar. Det ligger derfor til rette for et fortsatt effektivt og godt samarbeid med svensk politi. Det synes som om arbeidet over tid ikke har avdekket vesentlige kulturelle forskjeller mellom avdelingene eller ulik løsning av oppdrag. Dette blant annet fordi seleksjonsprosessene og utdanningsløpet hos de to avdelingene har store likheter.

Norsk politi har gjennom avtalen skapt større muligheter og fleksibilitet for oppdragsløsning. Det er situasjonsbetinget, politifaglig vurdering som må være avgjørende for om det anmodes om støtte fra Sverige. En av fordelene med avtalen er avklarte kommando- og kontrollinjer under oppdragsløsningen. Dette fordi det etter avtalens artikkel 6 er fastsatt at tjenesterpersoner "skal operere på vertstatens ansvar, under dens myndighet og ledelse". Dersom svensk politi opererer i Norge, vil de være underlagt norsk politi og motsatt. En annen vesentlig fordel med dette bilaterale samarbeidet etter artikkel 4, er at dersom trusselen er dynamisk og det er behov for kryssing av landegrenser, kan personell krysse grensen ved bruk av "transportmiddel til lands, sjøs eller luften". Samme ressurser kan da benyttes sømløst på begge sidene av grensen. Operasjonsområdet som følge av landegrenser vil da ikke være en begrensning. Eksempel på dette kan for eksempel være en ferge som beveger seg mellom norsk og svensk territorium.

Utfordringene oppstår ved en forhøyet trussel. Da er det grunn til å tro, som sjef operative avdelingen uttrykker det, at ressursene vil bli holdt tilbake i eget land. Et annet moment som kan være avgjørende, er de politiske vurderinger som må gjøres. Det kan være at disse vurderingene er annerledes enn de politifaglige. Det kan være ulikt syn på hvilke fordeler og ulemper det vil ha å benytte svensk politi på norsk territorium. Det antas at en slik beslutning ikke tas uten politisk medvirkning og dermed blir fattet på departementsnivå.

Terrorisme er politiets ansvar i akutt krisehåndtering, og det må det legges til grunn at politiet har kunnskap og kompetanse til å håndtere dette selv. Dette vil også gjelde annen type kriminalitet som kan oppstå i forbindelse med hybride hendelser. Det er utfordrende i et kaos som denne typer kriser representerer, å direkte benytte ressurser som normalt ikke er

⁵ Møte med Per Engstrøm Polisintendent/Sektionschef/Nationella operative avdelingen 18.12.19

tilgjengelig, på den responstid som politiet har behov for. Samtidig kan det i beredskapssammenheng være vanskelig å planlegge dersom Forsvarets støtte avtar proporsjonalt med krisens størrelse. I tillegg kan Forsvaret etter hvert ha et bistandsbehov fra politiet.

Det er konstruert ulike avtaler for bistand. Oppsummert synes det som om bistandsmulighetene er gode i enkelte akutte kriser, men som alle informantene uttrykker, vil det, når krisen øker i omfang, være utfordrende å få bistand. I de situasjonene hvor bistandsbehovet er størst, kan bistandsmuligheten være minst. Politiet kan stå i en situasjon hvor bistandsressurser faktisk ikke er tilgjengelig når politiets behov er størst. Et gjenstående relevant spørsmål er da hvordan de eksisterende politiressursene kan benyttes mest effektivt. Det er derfor hensiktsmessig å se på om det kan finnes mer effektive løsninger for organisering av politiets innsatspersonell i større hendelser som terrorisme og hybride trusler kan representere.

5.3 Organisering av innsatspersonell

Organiseringen av politiets innsatspersonell vil være avhengig av hva innsatspersonellet i første rekke skal håndtere. Med bakgrunn i politiloven, skal staten sørge for den polititjenesten samfunnet har behov for. Dette er derfor et svært krevende og omfattende oppdrag som skal håndteres. Prioriteringer rundt hvilke hendelser som skal løses må foretas. Utnyttelse av de totale politiressursene for å løse hybride hendelser med bakgrunn i hvilke bistandsmuligheter som finnes, er en del av det som må vurderes.

5.3.1 Krisebegrepet

I norsk politi har politidistriktene et selvstendig ansvar for å løse arbeidsoppgavene innenfor sine respektive geografiske områder. Politiets beredskapssystem tar utgangspunkt i at politimesteren har det overordnede ansvaret for alle kriser i eget distrikt. I et samfunnssikkerhetsperspektiv som beskrevet i Engen, et al. (2016) vil en krise ikke kunne løses gjennom ordinær organisering. Det må derfor finnes løsninger som bidrar til håndtering av den konkrete situasjonen. For Politidirektoratet vil ansvaret i utgangspunktet være begrenset til nasjonal oversikt og koordinering (Meld. St. 13, 2015-2016, s. 9). Umiddelbart kan det virke som om det desentraliserte norske politiet er designet for å håndtere daglige kriser som ikke krever støtte utenfor det distriktet krisen foregår i. Eller som politimesteren i

Finnmark uttrykker det " jeg mener at vår struktur i dag på sentralt nivå ikke er laget sånn at de klarer å håndtere hybride hendelser, det er vel egentlig opp til hver enkelt politisjef om vi klarer det eller ikke"

Svensk politi har valgt en litt annen modell, med tydeligere nasjonal ledelse. Den skal ivareta nye trusler mot landets indre sikkerhet. Det nasjonale nivået har beslutningsmyndighet til å håndtere hendelser i hele kriseskalaen. Intensjonen er at organiseringen skal kunne håndtere de alvorligste, komplekse hendelsene hvor politiet forutsettes å måtte organisere eller lede virksomheten på en måte som den normale organiseringen ikke ivaretar (Polisen, 2019 b, s. 4). I utgangspunktet ser det ut til at Rikspolisjefen i Sverige har et tydeligere nasjonalt ansvar enn politidirektøren i Norge med tanke på krisehåndtering.

5.3.2 Organisering

For å møte identifiserte trusler, er organisering og beredskapsarbeid et vesentlig arbeid i førkrisefasen. Her etableres beredskaps- og organisasjonsstrukturer med mål om effektiv håndtering når krisen oppstår. Innsatspersonellet er etablert med klart formål.

Dokumentstudiene viser at for den delen av innsatspersonellet som behandles i denne oppgaven, var det primære formålet med etableringen både å håndtere terrorisme og gråsoner hendelser før en væpnet konflikt (NOU 2017:9, 2017). Noen dokumentasjon på om det forelå noen beredskapsanalyse som bakgrunn for dimensjoneringen av disse kategoriene er ikke funnet. Heller ikke om det ble gjort med bakgrunn med forutsetning om eventuelle bistand av Forsvaret. Med bakgrunn i de lovmessige krav, bistandsmuligheter og formål for opprettelsen, forventes det at innsatspersonellet skal kunne respondere på en definert trussel.

Jacobsen & Thorsvik (2015) pekte på et dilemma ved utvikling av organisasjonsstruktur. Det ble henvist til mangfold versus enhet, hvor drivkraften i retning stadig mer spesialisering medfører ytterligere behov for koordinering. Dette er grunn til å vurdere dette også for politiets innsatspersonell med bakgrunn i at politiet skal være generalister. Komplekse hendelser med høye krav til kompetanse, kan medføre behov for mer spesialisering.

Politiets innsatspersonell, spesielt kategori én, er en spesialisert enhet med nasjonalt ansvar. De har tidligere blitt foreslått flyttet til et eget organ for beredskapsbistand for å kunne prioritere den nasjonale bistandsoppgaven i større grad (NOU 2017:11, 2017). De har

gjennom sine føringer krav om at de skal benyttes når annet innsatspersonell ikke streker til. Det er likevel stilt spørsmål til nasjonale beredskapsressurser sitt ansvar. I politihøgskolen sin evalueringsrapport etter kontraterrorøvelsen Nordlys i 2017 ble det stilt spørsmål ved føringer for de nasjonale beredskapsressursene om de "i tilstrekkelig grad tar eller skal ta innover seg ansvaret for operasjonsplanlegging i et nasjonalt perspektiv, ved samtidskonflikter og når beredskapsbehov oppstår" (Politihøgskolen, 2017).

Kategori én fremstår gjennom kravet til trening og tildelt oppdrag som en profesjonalisert enhet som tydelig skal håndtere kompliserte og risikoutsatte oppdrag. Gjennom retningslinjene fremgår det hvilke trusler denne enheten er ment å håndtere. Kategori én sin kompetanse og kapasitet skal i sin helhet være støtte til politidistrikt og særorgan. De har ikke noe eget oppdrag utover bistand. Ved bistand støtter og samvirker de med lokale ressurser hovedsakelig kategori tre.

Kategori tre har også føringer gjennom rundskriv fra Politidirektoratet hvor kravet til kompetanse og kapasitet fremkommer (Politidirektoratet, 2018). Kapasitet og kompetanse skal være tilpasset det gjeldende lokale og nasjonale trusselbildet, med formål å kunne yte en akutt innsats med god responskvalitet. I det daglige utgjør kategori tre-mannskapene en del av patruljetjenesten i politidistriktenes døgkontinuerlige vakt- og beredskapstjeneste.

Politidistriktene skal etter retningslinjene innrette kategori tre sin virksomhet slik at det til enhver tid er forutsigbar og gripbar tilgang på ressursene. Det kan derfor sies at kategori tre er bevisst konstruert for effektivt å løse sine oppgaver etter gjeldende føringer. Dette samsvarer også med organisasjonsteorien (Jacobsen & Thorsvik, 2015). Det er viktig at denne kompetansen er tilgjengelig for at distriktene skal kunne håndtere akutte, tilsiktede uønskede hendelser eller andre ekstraordinære situasjoner. I retningslinjene fremstår det uklart hvordan samvirket mellom kategori én og tre skal foregå. Dette fordi det skal tilrettelegges for samvirke, men det fremgår ikke hvordan et slikt samvirke skal foregå eller hvem som eventuelt har ansvaret for dette (Politidirektoratet, 2018). De samme føringer gjelder for samvirke mellom kategori tre fra distrikt til distrikt. Dette medfører at det blir opp til politidistriktenes vurdering hvor mye de skal legge i et slikt samvirke. Dersom et slikt samvirke da skal fungere, er det avhengig av at det lokalt blir prioritert. Dette kan tyde på svake føringer på hvordan politiets innsatspersonell skal utvikles for å samvirke på tvers av

politidistriktene. Fordelen med dette er at trening og samvirke kan vurderes ut fra lokale behov. Én utfordring kan være at det oppstår ulikheter fra distrikt til distrikt. På en annen side kan noe av dette kompenseres ved det årlige vedlikeholdsprogrammet laget av Politihøgskolen og som er godkjent av Politidirektoratet. Vedlikeholdsprogrammet skal sikre at treningstimene tematisk blir benyttet på samme måte over hele landet (Politihøgskolen, 2019).

Dersom man skal sikre en større grad av samhandling mellom distriktenes kategori tre-ressurser og nasjonalt med kategori én, vil det kunne medføre en ny ulempe. Dersom innsatspersonellet i disse kategoriene ytterligere skal spesialiseres til å håndtere nye trusler, kan det føre til mindre kontakt med resten av den uniformerte tjenesten. Et definerende trekk ved den norske politimodellen har vært basert på at politiet er generalister. Et høyere krav til kompetansenivå vil medføre økt trening, noe som vil begrense bruken i den daglige tjenesten, samt samvirke med resten av den uniformerte tjenesten, der spesielt kategori tre i vesentlig grad har bidratt i ordenstjeneste og erfaringsoverføring til resten av den uniformerte tjenesten. Spesielt gjennom omfattende instruktørvirksomhet.

Utfordringene med samvirke var en av årsakene til at svensk politi opprettet sitt nasjonale innsatskonsept for å styrke arbeidet mot terrorisme og annen grov kriminalitet. Det ble i innledningen foretatt en analyse som medførte en beslutning om hva de skulle håndtere. De sentrale scenarioene de la vekt på var kriminelle nettverk med stor påvirkning i lokalsamfunnet, eskortering med høyt trusselnivå, grove ran, pågående dødelig vold, offersituasjoner, gisselsituasjoner og terrorisme. Ifølge sjef operative avdelingen er konseptet ikke utformet for hybride trusler, "det vi tar sikte på er terror og grov kriminalitet", men som han påpekte "gråsonhendelser kan også inbefatte dette".

Ved utarbeidelse av konseptet, viste arbeidet små forskjeller fra region til region i hvilke trusler politiressursene måtte forvente å håndtere. Forskjell i de angitte scenariene besto i antagelser om hvor hendelsene primært ville oppstå. Vurderingene til svensk politi var at situasjonen hyppigere vil oppstå i storbyområdene. Selv om sannsynligheten var høyere i storbyområdene, fant de ikke argumenter som tilsa at det var behov for ulikt system og metoder mellom by og land. Sannsynligheten for at noen av scenarioene skal inntreffe ble videre vurdert opp mot samfunnsrytmen. Det vil være tider av døgnet, uken og året hvor

sannsynligheten for at hendelser inntreffer er større, som eksempel vil terrorisme hovedsakelig utføres på dagtid og i områder med ansamling av innbyggere. Dette var derfor begrunnelsen for en tredeling av konseptet. Fordelen er at de har skapt et konsept som har nærhet til områdene de ser på som sannsynlig for angrep, samtidig er de samtrent og kan dynamisk samvirke over distriktsgrensene. Ifølge sjef operative avdelingen oppleves endringene med konseptet som positive, tidligere "var det 21 ulike løsninger. Nå finns det i prinsippet syv like løsninger, enhetlig og helhetlig organisert, i hver region som er enhetlig utvalgte, enhetlig utdannet og enhetlig utrustet med enhetlige metoder og det gir et garantert nivå og samarbeidsevne over regionsgrensene".

5.3.3 Beredskap

Politidirektørens hovedinstruks setter krav til at politiet etablerer en tilfredsstillende beredskap og krisehåndteringsevne (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 4). Politidirektoratet er tillagt ansvaret og utviklingen av den nasjonale beredskapen. En viktig premiss vil være at dette skjer i nært samarbeid med politimestrene som har den daglige råderetten over politiressursene i distriktene, noe som er i tråd med grunnprinsippet om at politiet skal være desentralisert. Dette kan by på utfordringer, da politimestrene ikke har resultatansvar utenfor eget distrikt. Nasjonale forhold og prioriteringer vil i krisehåndtering måtte prioriteres foran lokale resultater, noe som vil kunne svekke politimesterens måloppnåelse. Den samme utfordringen gjelder for beredskap. Det kan være ulike syn på tilfredsstillende beredskap fra nasjonale og lokale perspektiv.

I politiets virksomhetsstrategi legges det opp til at politiet skal håndtere gjeldende oppdragsmengde, lede komplekse oppdrag samt sørge for en helhetlig utnyttelse av ressursene (Politidirektoratet, 2020 b). Siden politiets ambisjoner for håndtering av hybride trusler ikke er operasjonalisert i noen av de tilgjengelige dokumentene, er det grunn til å tro at hybride trusler ikke er en del av "gjeldende" oppdragsmengde. Det kan likevel være nødvendig med en vurdering av slike typer hendelser i forbindelse med en "helhetlig ressursutnyttelse", da de alvorlige intenderte hendelsene vil måtte håndteres av politiets innsatspersonell, enten med interne ressurser eller med støtte fra eksterne samvirkeaktører.

Diesen (2018) beskriver irregulære virkemidler som maktanvendelse tilpasset vår tids politiske, sosiale og økonomiske forutsetninger. Det er ikke usannsynlig at også ikke-statlige

aktører vil benytte irregulære virkemidler. Dette kan potensielt gi utfordringer både når det gjelder kapasitet og kompetanse til å fange opp, men det kan også møte spektret av trusler lokalt. Det er derfor grunn til å mene at en beredskap innenfor det hybride trusselbildet kan komme til å kreve et kompetanseløft, nye ressurser og større kapasitet. På en annen side kan det gi muligheter for å optimalisere dagens ressurser for å møte nye trusler. Det blir derfor viktig å tydelig fastsette hvilke scenarioer det forventes at politiets innsatspersonell faktisk skal kunne håndtere. Samtidig skal beredskapsplaner tydelig presisere ansvarsforholdet for involverte aktører (Engen, et al., 2016).

Politimesteren i Finnmark uttrykker at i hennes distrikt har innsatspersonellet "god håndteringsevne, men utholdenheten er ikke veldig god, så våre ressurser kommer veldig fort til å være oppbrukt og vi vil ha behov for bistand fra andre politidistrikt veldig fort". Dersom ikke lokale ressurser strekker til, har politidistriktene to bistandsmuligheter innenfor politiet. Den første er fra de nasjonale beredskapsressursene, herunder Beredskapstroppen, plassert i Oslo politidistrikt. De har nasjonalt bistandsansvar etter retningslinjer gitt av Politidirektoratet. Anmodning om bistand rettes til politimesteren i Oslo. Støtten til distriktene gis når det er behov for nasjonale beredskapsressurser sin kapasitet og kompetanse. Den andre muligheten er ved nabohjelp. Beslutningen om nabohjelp er etter politiinstruksen § 7-4 tillagt avgivende politimester.

Bistandsmuligheten vil være avgjørende for politidistriktenes egen beredskapsplanlegging. I et akuttorientert politi er det grunn til å anta at den reelle støtten og følelsen av å ha denne muligheten, vil henge sammen med avstanden til ressursene. Det er viktig for distriktene at det er forutsigbarhet i støtten slik at politimesterne kan avstemme lokal mot nasjonal beredskap i sin beredskapsplanlegging. Politidistriktene i Sør-Norge vil trolig ikke ha den samme bekymringen for avstanden som politimesteren i Finnmark. Det er krav til de nasjonale beredskapsressurser at politidistriktene skal ha forutsigbar responstid slik at de kan støtte politidistrikter ved behov. Politimesteren i Finnmark vurderer muligheten for bistand som begrenset: "jeg tror at de aller fleste situasjoner vil være over når de nasjonale ressursene kommer til å være på plass her". Dette har også sammenheng med avstanden og området de skal dekke. Dette er et argument for styking av den lokale beredskapen som bidrar til hurtig og lokaltilpasset respons, noe som er fremhevet i teorien som en fordel med desentralisering: "jeg forstår det at det tar lang tid før man tør å prioritere å sende ressurser til Finnmark". Slik

sett opplever hun at "Finnmark er på mange måter som fastlands-Svalbard, bare uten ressurser".

I et langstrakt land er det utfordrende å kunne bidra raskt med støtte gjennom kompetanse og kapasitet når dette er nødvendig. Politimesteren i Finnmark uttalte at de nasjonale ressursene ville ta for lang tid, og at det er forståelig at det ikke prioriteres til Finnmark. I akutt krisehåndtering vil de lokale ressursene være sentrale. I kriser mener politimesteren at situasjonen faktisk kan være over før nasjonale ressurser blir sendt, og dette begrunner hun i uklarheter som ved hybride trusler vil forekomme. Som eksempel på uklarheter og påvirkning i krisehåndteringen, viser hun til "GPS-jammingen og hvor vanskelig det er å få folk til å forstå at det faktisk har noe å si for krisehåndteringen i Finnmark". Hun uttrykker for eksempel "at det er suverenitetskrenkelse at vi faktisk blir nektet å bruke vårt eget luftrom, men der er jeg jo foreløpig alene. Forsvarsminister har vært innom det, men justisministeren sitter jo stille i båten og håper det går over"⁶.

Politimesteren i Finnmark gir uttrykk for at det er med lokale ressurser kriser kan løses, men generelt sliter politidistriktene med mange oppgaver og pressede ressurser. Et mål med politireformen var at politidistriktene skulle øke sin robusthet ved at de ble større og dermed ha flere ressurser i eget distrikt. Dette skulle medføre mindre behov for støtte fra andre. Dersom ikke nasjonale beredskapsressurser kan benyttes er nabohjelpskonseptet også en mulighet. Her kan en politimester be om overføring av tilgjengelig innsatspersonell fra hvilket som helst distrikt (Politidirektoratet, 2020 a, s. 48). Fordelen med denne desentraliserte løsningen er at en politimester får en betydelig styrking av innsatspersonell i løpet av få timer. Løsningen med nabohjelp har også noen ulemper. Det er opp til avgivende politimester om bistanden skal innfris eller ikke. Dette vil spesielt være utfordrende ved samtidige hendelser. Dersom avveiningen står mellom å løse hendelser i eget distrikt eller å løse oppdrag i annet distrikt, er det grunn til å anta at politimesterne velger eget distrikt. Dette fordi de er pålagt et ansvar om å løse alle hendelser innenfor sitt eget geografiske område. Siden myndighet til å avslå bistanden er lagt til politimesteren, foreligger det heller ikke retningslinjer for overprøving av slike beslutninger. Det er derfor grunn til å tro at en slik overprøving vil måtte tas av Justis- og beredskapsdepartementets politiske ledelse som er konstitusjonelt ansvarlig.

⁶ Intervjuet med politimesteren i Finnmark ble gjennomført 6.12.2019

Selv om bistand fra annet innsatspersonell kan by på utfordringer er ikke politimesteren i Finnmark av den oppfatning at det nødvendigvis er en økning av innsatspersonell som er løsningen. Hun viser til politireformen og dens effekt: "politireformen har for Finnmarks del vært en kvalitetsreform, og den har medført en enorm kvalitetsøkning som vi bare kunne drømme om tidligere." Hun viser til analysefunksjoner som ikke distriktet har hatt tidligere, og som er viktig for den operative løsningen av oppdraget. «Det virker på meg som om man er veldig fastlåst i et gammelt mønster hvor det bare er politifolk som er ute og kjører bil som egentlig betyr noe".

Ved å etablere funksjoner som kan skaffe til veie opplysninger og sammenstille denne informasjonen, vil dette bidra til at innsatspersonellet kan prioriteres effektivt. Dette er viktig for å utnytte allerede begrensede ressurser hensiktsmessig. Spesielt blir dette viktig dersom flere hendelser oppstår og det er uklart hva som ligger bak. Dersom analysene kan gi indikasjoner på hva som skjer, er dette også et viktig beslutningsgrunnlag for videre prioritering av bistandsressurser som må hentes fra de etablerte bistandsløsningene.

5.3.4 Sentralisering eller desentralisering

Beredskapsarbeid omfatter kapasitetsbygging, planlegging og trening. Krisehåndtering er håndtering i en virkelig hendelse. Det vil si den direkte responsen som da vil gi svar på om beredskapsarbeidet har vært vellykket. Det kan synes som om Sverige i førkrise-fasen har fokusert på legge til rette for nasjonal krisehåndtering gjennom plassering av beslutningsmyndighet, klare styringssignaler og system for ressursutnyttelse (Polisen, 2019 b), mens Norge synes å følge en desentralisert modell hvor fullmaktene ligger i distriktene, med svakere sentrale styringssignaler og beslutningsmyndighet, men mer vekt på forberedelser og krisehåndtering som samsvarer med nærhetsprinsippet.

Sentralisering og desentralisering kan benyttes for å angi på hvilket nivå i organisasjonen myndighet til å fatte beslutninger er plassert. Desentralisering og sentralisering kan også omfatte på hvilket nivå i organisasjonen de ulike ressursene er plassert. Det finnes fordeler og ulemper med sentralisering og desentralisering.

Fordelen med sentralisering kan være plassering av beslutningsmyndighet som gir klare styringssignaler. Selv om det i politidirektøren hovedinstruks ikke fremstår helt tydelig med

tanke på krisehåndtering, bør politidirektørene som øverste leder av politiet kunne gripe inn i hendelseshåndteringen under visse forutsetninger. Dette vil spesielt være gjeldende ved større kriser av nasjonal karakter hvor distriktene ikke vil ha ressurser til å løse krisen på egen hånd, verken med tanke på omfang eller alvorlighetsgrad. Dette er også i tråd med forskning beskrevet i Engen, et al. (2016) . Politidirektøren vil i kraft av sin stilling i ytterste fall kunne overprøve underordnede politimestre og særorgansjefer. Siden prioritering av ressurser som utfordrer kapasitet og kompetanse i et eller flere distrikter er Politidirektoratets ansvar, vil det for eksempel være hensiktsmessig at beslutningskompetansen for prioriteringen av bistand fra nasjonale beredskapsressurser ligger tydelig beskrevet som ansvaret til operasjonelt nivå, altså Politidirektoratet.

Går vi komparativt til verks, ser det ut til at det operasjonelle nivået i svensk politi, altså nationella operative avdelingen, har utnyttet en sentraliseringsfordel ved at det er klare fullmakter for etablering av beredskap og krisehåndtering. Dette innebærer blant annet at beslutninger om benyttelse av det nasjonale innsatskonseptet er plassert på operasjonelt nivå. Ved behov kan derfor ressursene på bakgrunn av nasjonale prioriteringer sendes dit behovet anses størst. Videre kan slike prioriteringer ses i sammenheng med ekstern støtte fra for eksempel Forsvaret, slik at prioriteringen kan foretas med bakgrunn i oversikten over det totale ressursbildet. Hendelsen kan også ledes fra det operasjonelle nivået dersom de anser at de har bedre forutsetninger for å lede. Dette kan for eksempel være ved hendelser som påvirker flere distrikter, eller at hendelsen tydelig har en nasjonal karakter. Rikspolitisjefen sin beslutningsmyndighet fremstår klar og tydelig (Polisen, 2019 a). Dette trekkes frem i Engen et. al (2016) som en fordel ved sentralisering. En tydelig avklaring på hvordan styring og ledelse i hendelser skal være, bidrar til å optimalisere krisehåndteringen.

En annen sammeligning med svensk politi viser tydelige styringssignaler gjennom sentralisering, hvor det blant annet for innsatskonseptet er utarbeidet nasjonale, strategiske dokumenter. Ett av disse er en strategisk fireårsplan for perioden 2019-2024 (Polisen, 2018). Dokumentet er gradert og kan derfor ikke drøftes i detalj her, men de overordnede hovedlinjene i konseptet gir føringer for hvordan den nasjonale innsatsevne skal sikres når trusselen fra gjerningsmenn og kompleksiteten i innsatsmiljøet er utfordrende for politiet. Her vektlegges hovedtrekk som skal gi effekt for nasjonal beredskap hvor hovedtrekkene er enhetlig, dimensjonering i forhold til trussel, tilgjengelighet og hurtig respons og utvikling

basert på tilgjengelig kunnskap og oppdrags erfaring. Dette bidrar til konsistent styring og effektiv ressursallokering i kriser, beskrevet som en fordel ved sentralisering i Engen, et al. (2016). De overnevnte fordelene er det utfordrende å ivareta basert på et lokalt utgangspunkt, da det krever oversikt over det totale ressursbildet. Strategien gir et tydelig inntrykk av et prioritert område hvor beslutningen er tatt på det høyeste ledernivået i svensk politi. Dette fordi svensk politiledelse med dette tydelig har signalisert at beredskap er viktig og at de vil påvirke utviklingen av den. En positiv sideeffekt av denne involveringen er at den kan bidra til å skape motivasjon for tjenestepersonene i konseptet. Et viktig utgangspunkt i teambygging er at dette skjer som del av organisasjonens mål (Eid & Johnsen, 2014). Den tydelige sentraliserte medvirkningen for et enhetlig nasjonalt konsept kan det da være motiverende å være en del av. Det gir uttrykk for et prioritert område.

En annen fordel med svensk organisering er at Rikspolisjefen på nasjonalt nivå har opprettet det "Nationella taktiska rådet (NTR)⁷". NTR er et rådgivende organ i forbindelse med bekjempelse av grove vold og terroristhendelser. Dette ble opprettet fordi svensk politi med bakgrunnen i 22. juli-rapporten så behov for endringer slik at de var i stand til å møte fremtidige terroristhendelser. Rådet er tillagt ansvaret for å frembringe forslag til nasjonal metodeutvikling innenfor bekjempelse av terrorisme. De sammenstiller ett bilde av nasjonale og internasjonale hendelser. Her vurderes terroristenes målvalg, hvordan man effektivt kan bekjempe truslene og politiets rolle og evne til å håndtere dette. Sentralisering sikrer dermed ivaretagelse av det nasjonale trusselbildet og utvikling med tanke på dette. Dette bidrar til at innsatspersonellet implementerer de nasjonale behovene i sin metodeutvikling, noe som sikrer oppbygging av en samlet nasjonal kapasitet og ikke utvikling basert på kreative lokale insentiv.

De har videre sentralisert ansvaret for beslutninger for utviklingen av konseptet. Sjef OA fremhever at den største fordelen med sentralisert utvikling er at de får en enhetlig utvikling av konseptet innenfor de prioriterte områdene utrustning, metoder og kompetanse. Dette er gjenkjennelig med sentraliseringsfordeler beskrevet i Engen, et al. (2016). Dette sikrer at de nasjonalt innrettes, styres, følges opp og utvikles slik at oppdragstilnærmingen blir lik gjennom hele landet. Utviklingsansvaret ligger i sin helhet hos NOA, mens funksjonsansvaret er delt mellom regionene og sentral politiledelse.

⁷ Beslutningsprotokoll 18.4.2013

Den største fordelen anses oppnådd gjennom at NIK kan opptre samlet som en enhet uavhengig av hvor behovet måtte oppstå. Dette gjør at dersom Sverige rammes av flere parallelle hendelser på flere geografiske områder og hvor situasjonene er dynamiske, vil innsatskonseptet og ressursene kunne benyttes ut fra kjente nasjonale kriterier. Dette muliggjør også i større grad innsats over tid med samme kvalitet.

I tillegg er de NIK-ressursene med nasjonal evne lagt under NOA, noe som legger til rette for at de kan prioritere fag og metodeutvikling samtidig som de er i beredskap for nasjonale oppdrag. De kan skjermes da fra de lokale behovene og daglige hendelsene. Dette fordi resten av NIK-konseptet har kompetanse og kapasitet til å ta seg av de daglige krisene.

En ytterligere fordel er at sentralisering gir økt kvalitet på de pågående prosessene da det sikrer en helhetlig tilnærming. Dette kan for eksempel sikre riktig anskaffelse av materiell på bakgrunn av de nasjonale behovene. Anskaffelser prioriteres med sentrale midler slik at materiellet for alle er nytt, tilpasset og relevant for løsningen av de tiltenkte oppdragene. Det er også tydelig avgrensning i konseptet om hvem som skal besitte de ulike metodene og kapasitetene. Det var behov for endringer på dette området da den tidligere regionale tilnærmingen avdekket at det ble skapt ulike kulturer og ukulturer som var til hinder for effektivt samvirke og skapte "i vissa delar rena motsättningar" (Polisen, 2015, s. 2).

Sentralisering har noen ulemper i forhold til beslutningsfullmakter. Dersom ikke beslutningsmuligheten er desentralisert, kan det medføre en fare for at taktisk nivå avventer beslutninger fra det operasjonelle. Operasjonelt nivå vil i større grad måtte basere sine beslutninger på en analytisk tilnærming hvor det først genereres handlingsalternativer og beslutningstakeren velger mellom disse (Eid & Johnsen, 2014, s. 155). Dette kan medføre forsinkelser i iverksettelse av hensiktsmessige tiltak. I en hybrid hendelse som i tillegg er uoversiktlig, er det grunn til å tro at taktisk nivå vil ha større forutsetninger for å forstå hva som foregår i deres distrikt, spesielt i en innledende fase. Her kan det være fare for informasjonstap i hierarkiet (Jacobsen & Thorsvik, 2015). Dette vil derfor stille større krav til koordinering hvor situasjonsforståelsen vil måtte koordineres både horisontalt og vertikalt. Som politimesteren i Finnmark påpekte ved situasjonen på Storskog, så er samme situasjonsforståelse avgjørende for at riktig tiltak kan iverksettes.

En sentralisert modell kan også bidra til at det gis færre insentiver til å håndtere både beredskap- og krisehåndteringsutfordringer på lokalt nivå. Det er grunn til at for eksempel Finnmark politidistrikt, på grunn av sin geografiske plassering, har større kunnskap og forståelse for disse utfordringer enn andre. Sentralisering kan medføre at lokale utfordringer ikke i tilstrekkelig grad kan prioriteres dersom sentraliserte føringer må legges til grunn.

En ulempe med svensk organisering av de nasjonale ressursene underlagt operasjonelt nivå er at de ikke i like stor grad som ressursene tilknyttet distriktene blir benyttet til mindre kriser, siden resten av konseptet tilknyttet politiregionene har betydelig kapasitet og kompetanse, noe som medfører at det kan gå lengre perioder uten at de benyttes i reelle oppdrag.

En annen ulempe kan være at det oppleves treghet i systemet ved at prosessene tar lengre tid fra oppstart til det foreligger et resultat. Dette kan både være endringer av metoder og anskaffelsen av materiell. Innsatspersonellet kan oppleve at muligheten for å påvirke beslutningen blir mindre. Det er naturlig at deler av NIK opplever dette, spesielt de som har styrt egen utvikling fra oppstarten i 1979. Det er naturlig at disse kan ha flere negative bemerkninger til en ny type organisering, da de i større grad en tidligere har måttet følge sentrale føringer, og muligheten til utvikling blir da mindre fleksibel enn den var tidligere. Dette bekrefter også sjef OA: "Det finnes spenningsfelter her. Regionen synes vi på nasjonalt nivå ikke skal komme og bestemme, de vet best selv, politiområdene i regionen har det samme synet på regionen og så videre". Samtidig har de nyopprettede regionale innsatsenhetene et annet syn. De har i sine tilbakemeldinger fremhevet sentrale føringer som nødvendige for å oppnå enhetlighet i konseptet. Dette bildet er derfor todelt.

Det finnes, som med sentralisering, fordeler med desentralisering. Norsk innsatspersonell er i sin helhet desentralisert og plassert i landets politidistrikter. Dette gir lokalt stor fleksibilitet og nærhet til distriktets ledelse og oppståtte lokale kriser, selv om politireformen også har medført større distrikter og med dette lengre geografiske avstander. Den samme organiseringen finnes i Sverige, med unntak av ressursene med nasjonal evne. Noe som også passer med formålet ved omorganiseringen av svensk politi, hvor sentralisering og desentralisering skulle kombineres. Sjef OA fremhever fordelene ved at regionen har sin egen innsatskapasitet: "de er lokalt forankret og kan det lokale problembildet" som eksempel

benyttes Malmø hvor innsatspersonellet kan de kriminelles modus, våpen, sprengmidler og hvordan dette fungerer". Tilsvarende fordel gjelder også for norsk innsatspersonell der alt innsatspersonell i større eller mindre grad utfører ordenstjeneste i sitt politidistrikt. Dette kan ses på som en fordel, da de daglig har nær tilknytting til resten av innsatspersonellet i patruljevirkosomhet med lokal forankring. Dette medfører stor fleksibilitet for politidistriktene i tilgangen på kompetent innsatspersonell.

Som eksempel har kategori tre vært en vesentlig del av det ordinære ordenspolitiet og bidratt med utdanning og kompetanseheving i politidistriktenes politioperative arbeidet. Dreining i trusselbildet siden opprettelsen har medført at de i takt med trusselbildet har endret trening og utvikling. Fra utgangspunktet i gråsonehendelser, har endringen i trusselbildet med terrorhendelser og skoleskyting (PLIVO) preget den videre utviklingen. Sterk grad av desentralisering har gitt mulighet for at innsatspersonellet kan tilpasses bekjempelse av lokale kriminalitetsbildet. Fordelen med lokal forankring og kjennskap til problemene samsvarer med nærhetsprinsippet og at den som er nærmest krisen er best egnet til å håndtere den, fordi utnyttelse av lokale ressurser kan gi høyt tempo i hendeseshåndteringen. Politimesteren i Finnmark uttalte at "de eneste som kan komme Finnmark til unnsetning er lokale ressurser. Jeg tror som sagt at de nasjonale ressursene vil ta for lang tid å utløse". Ved akutte kriser er det de lokale ressursene vesentlige. De er kjent og tilpasset de lokale forholdene og har den nødvendige lokale kunnskapen. Fordelen med ressursen er at de er lett tilgjengelige og kan benyttes etter distriktet sitt behov. De har fleksibilitet og kan dermed raskt benyttes i de oppståtte hendelsene, noe som også fremheves som en fordel i Engen, et al. (2016). Dersom det er akutte hendelser, og ikke forhåndsplanlagte oppdrag, vil responstiden være en sentral faktor, men større kriser kan også foregå over en lengre tidsperioder. I disse hendelsen vil ikke tidsfaktoren nødvendigvis være avgjørende. Det sentrale vil da være hvordan politiressurser skal prioriteres ut fra den situasjonsforståelsen som foreligger.

Den desentraliserte modellen kan også ha noen ulemper. En optimalisering av innsatspersonellet med tanke på lokale forhold må ikke nødvendigvis bidra til løsning av nasjonale utfordringer. Nasjonale ressurser plassert i et politidistrikt kan skape uklarheter. Det har tidligere blitt fremhevet at blant annet en "tendens til at prekære driftsoppgaver prioriteres foran nasjonale beredskapsoppgaver" (NOU 2017:11, 2017, s. 199). Det kan medføre at nasjonale ressurser er bundet opp i lokale oppdrag, noe som kan medføre tidstap ved

nasjonale hendelser. Det er for øvrig en intensjon om at tidstap skal kunne unngås ved etablering av nytt nasjonalt beredskapssenteret (NOU 2017:11, 2017, s. 206). Det er en utfordring at strategisk viktige ressurser unnyttes lokalt samtidig som de står på nasjonal beredskap. Noe av denne problemstillingen ble synliggjort under "operasjon sommer" i 2014, hvor en terrortrussel forelå mot Norge (NOU 2017:11, 2017), samtidig som politiets nasjonale ressurser fortsatt utførte oppdrag lokalt i tilknytning til Oslo politidistrikt.

Det er tidligere vist til forholdsvis uklare nasjonale standarder og føringer for hvordan innsatspersonellet skal innrettes og samvirke. Ved hybride hendelser er det å anta at manglende kapasitet kan være en utfordring i ett eller flere politidistrikt. Uklare føringer kan gi lokale forskjeller fra distrikt til distrikt både med tanke på antall innsatspersonell og utfordringer de er spisset for. Den manglende samtrening kan bidra til manglende muligheter ved oppdragsløsning dersom det er behov for bistand over distriktsgrensene. Dette kan medføre ulikheter i oppdragstilnærming fra distrikt til distrikt. All trening og utdanning følges opp lokalt, slik at det kan være utfordrende å ha kontroll på hvordan de ulike kategori tre-miljøene utvikler seg. Stor grad av lokal autonomi kan også føre til utvikling av ulike kulturer og ukulturer. Det har ved ulike anledninger blitt stilt spørsmål ved kategori tre-kulturen, sist i Vest politidistrikt⁸.

Utenom om den delen av svensk politi sitt innsatskonsept som ikke er nasjonalt plassert, er resten desentralisert på samme måte som i Norge. Ved behov prioriteres ressursene nasjonalt, men den daglige driften ligger lokalt. Her vil ressursene forholde seg både til sentraliserte og desentraliserte beslutninger som vil kunne gi koordineringsutfordringer. Sjef OA beskriver sin erfaring med dette: "de er litt vanskelig å styre. Regionen har det økonomiske og personellmessige ansvaret, men jeg synes det går ganske bra". Når det gjelder ulempene med det delte ansvaret trekker han frem: "Jeg får ikke bestemme alt. Jeg får bestemme hvilket våpen de skal ha, hvordan de skal utdannes, men ikke antallet og når man skal tjenestegjøre". Styreformens innebærer derfor at NOA "beskriver metoder og utrustning". Regionen bestemmer hvordan virksomheten skal utformes, "vi har skapt et lite dobbelthode, men det fungerer ganske bra". Det sentrale er at organisasjonen konstrueres for det man ønsker å oppnå (Jacobsen & Thorsvik, 2015). Om sentraliserte eller desentraliserte løsninger er svaret, vil derfor kunne avhenge av hvilke typer kriser det er snakk om. I den svenske modellen har de

⁸ Politiforum 30.1.2020. Barske menn og tafatte leder, uheldige kulturer i Vest politidistrikt.

bevisst valgt at terror og kriminalitet kan skape utfordringer på flere områder. Blant annet kan det kreve kapasitet utover det en politiregion besitter, og samtidig kan situasjonen være dynamiske og forflytte seg mellom regioner. De har derfor hatt behov for en mer helhetlig utnyttelse av det forholdsvis lite antall innsatsperonell som er trent og utrustet for denne type kriminalitet.

5.3.5 Krisehåndtering

I førkrise-fasen etableres beredskapen, mens krisehåndteringen er den umiddelbare og påfølgende responsen. Krisen kan være akutt eller foregå over tid. Krisehåndtering er dermed mer enn den akutte, direkte responsen som i politiet måles med responstid. 22. juli-hendelsene utfordret raskt kapasiteten i Nordre Buskerud. 22. juli-kommisjonen påpekte at styrket evne til å håndtere terrorangrep også vil gi styrket even for håndtering av mindre kriser (NOU 2012:14, 2012, s. 15). Det samme argumentet vil være gyldig for hybride hendelser. Et annet moment er at under 22. juli-hendelsen foregikk krisehåndtering i lang tid etter at gjerningsmannen var pågrepet. Krisen strakk seg også over tid under Krim-hendelsen. Ekstraordinære kriser må derfor håndtere akutte og påfølgende oppdrag. Forskning indikerer at det kreves en annen type involvering fra nasjonale myndigheter ved større kriser. Det er grunn til å tro at dette også vil være tilfellet ved hybride hendelser som det er grunn til å vente vil gå over tid.

Manglende kapasitet i en desentralisert, byråkratisk struktur kan skape utfordringer. Det kan være behov for å løfte utfordringen til operasjonelt nivå slik at ressursdisponering blir spesielt ivaretatt. Med utgangspunkt i forskning som gjengitt i Engen, et al. (2016) i, kan det være behov for at operasjonelt nivå har klare ressurser før lokale ressurser er uttømt eller har for liten kapasitet. For å belyse dette med et konkret eksempel benyttes en pågående operasjon i svensk politi med navn operasjon "Rimfrost". Med bakgrunn i arbeidet i førkrise-fasen kunne en slik operasjon raskt igangsettes etter beslutning fra Rikspolitisjefen⁹.

Operasjon "Rimfrost" er en nasjonal, spesiell hendelse pågående i Malmø, Polisregion Syd. Hendelsen ledes fra operasjonelt nivå. Malmø har over lengre tid hatt alvorlige utfordringer med svært alvorlig kriminalitet. Svensk politi hadde derfor i forkant av operasjonen identifisert mange hundre aktuelle kriminelle, hvorav et tresifret antall som driver med våpen,

⁹ Rikspolitisjefen besluttet 10.11.19 at saken skulle behandles som en nasjonal hendelse

sprengstoff og narkotika skal pågripes og etterforskes i løpet av operasjonen. Hovedmålet er å øke tryggheten i samfunnet ved å redusere antall skytinger og sprenginger, beslaglegge våpen, sprengstoff og narkotika. Selv om dette er relatert til grov kriminalitet, er det ikke utenkelig at noe av de samme utfordringen oppstår også ved hybride hendelser. Dette fordi det i kriminaliteten inngår et omfattende bruk av våpen og sprengstoff. Status for 17. mars 2020 var over 100 pågrepne og 376 våpen og 64 kilo sprengstoff beslaglagt (Polisen, 24.3.2020).

I disse områdene benyttes blant annet det nasjonale innsatskonsept. Sjef operative avdelingen uttrykker at erfaringene fra denne operasjonen viser at politiet har "verktøyene og metodene og er ganske dyktige på dem, men vi er helt utilstrekkelig bemannet". Dette begrunner han med at:

Når vi kraftsamler som vi nå gjør i Rimfrost så ser vi effekt. Vi ser effekt i Malmø, men vi ser ikke effekt i Stockholm. Der vi forsterker får vi effekt, og det får meg til å tro at vi har verktøy og metoder, men vi har ikke tilstrekkelig personell.

Dette viser at politiet kan ha nytte av å etablere en større intern beredskap i politiet som kan benyttes der hvor situasjonene krever det, uavhengig av distriktsgrenser.

Situasjonen i Malmø var av en slik karakter at politiregionen ikke hadde ressurser til å håndtere hendelsen på egen hånd. Derfor besluttet Rikspolisjefen at den skulle behandles som en nasjonal spesiell hendelse. Etter Rikspolisjefen sin beslutning kunne i prinsippet hele det nasjonale innsatskonseptet og andre nødvendige politiressurser flyttes til Malmø ved behov. NOA sitt syn på situasjonen i Malmø, er at den ikke kunne vært håndtert uten å prioritere ressurser fra andre regioner.

6 Avslutning

Denne avslutningen vil ta utgangspunkt i forskningsspørsmålene som ble skissert i innledningen. Spørsmålene vil bli besvart i kronologisk rekkefølge og vil føre frem til den avsluttende konklusjonen hvor selve problemstillingen blir besvart. Problemstillingen er:

Hvordan kan politiets innsatspersonell organiseres for å håndtere hybride trusler i rammen av totalforsvaret?

1. Hva kjennetegner politiets rolle i det nye totalforsvaret?

Politiets rolle vil ikke endres i det nye totalforsvaret. Politiet rolle, ansvar og myndighet er lovbestemt og lik i fred, krise og krig. Politiet vil, som det sivile maktapparatet, ha en helt sentral rolle i totalforsvaret, noe som informantene bekrefter. Hvilken retning og prioriteringer politiet vil foreta fremstår foreløpig uklart. Én årsak til dette kan være at politiet står i en krevende reform. Det kan likevel være nødvendig å se nærmere på politiets oppgaver i totalforsvaret dersom nye trusler og den sikkerhetspolitiske situasjonen skal legges til grunn. Dette fordi det tegnes et bilde av uklarhet for hva som er samfunns- og statssikkerhet. Hybride trusler visker ut det tradisjonelle skillet mellom fred og krig. I dette bildet er det grunn til å tro at fremtidige hendelser vil måtte involvere politiet i stor grad. Spesielt innledningsvis til det er avklart hvilken aktør som står bak, dersom den lar seg identifisere. Videre kan det være et hovedmål for en motstander å holde konfliktnivået under terskelen for væpnet konflikt, som en av informantene omtalte som en "gamechanger". Samtidig uttrykte politimesteren i Finnmark at fremtidige trusler vil fremstå på en annen måte enn det våre planer tar høyde for. Dersom en aktør lykkes med dette, er det vesentlig at ansvaret for beredskap og iverksettelse av tiltak er avklart.

I den grad det er uklarheter om ansvarsområder vil lovregulering av myndighet og ansvar kunne bidra til klargjøring. Tydelige ansvarsbeskrivelser vil kunne medføre at helhetlig og langsiktig planlegging i større grad kan ivaretas, slik at riktige tiltak og riktige ressurser kan settes inn når krisen er et faktum. Når aktøren er ukjent vil det i prinsippet ikke være av betydning om det er en statlig eller ikke-statlig aktør, det vil være politiets innsatspersonell som vil være den primære førstresponder til hendelsen.

Den videre utviklingen av politiets rolle i totalforsvaret bør ivareta minst to perspektiver. Det første er en gradvis opptrapping som til slutt medfører væpnet konflikt. Det andre er at samfunnsforstyrrelser holdes på et nivå som ikke har væpnet konflikt som hensikt. Dette kan sies å være det mest sannsynlige scenarioet og vil sette store krav til politiet ressurser. Det er derfor naturlig at dette bør være en del av politiets virksomhetsutvikling og planlegging. Ansvaret for håndtering vil i dette perspektivet, etter ansvarsprinsippet, ligge til politiet gjennom hele hendelsen.

Det synes som politiets arbeid med totalforsvaret i liten grad har vært prioritert. Forklaringen på dette kan være manglende fokus på totalforsvaret i lengre tid. I tillegg skjedde Krimhendelsen året etter at politianalysen ble levert. Hybride trusler var ikke en del av mandatet for politianalysen og dermed ikke en del av vurderingene for politireformen. Totalforsvaret har liten plass i politiets beredskapssystem, og det omtales lite i de nåværende virksomhetsstyrings- og strategidokumenter for politiet.

2. Hvordan vil bistandsmuligheten fra Forsvaret og svensk politi være dersom vi får en situasjon med hybride trusler?

Håndtering av hybride hendelser, der skillet mellom samfunnssikkerhet og statsikkerhet blir utydelig, kan gi flere utfordringer. Håndtering av kriser er komplekse i utgangspunktet. Tvil om hva som egentlig foregår øker kompleksiteten ytterligere. Politiet og Forsvaret har sine primæroppgaver som setter rammene for hvordan ressursene i utgangspunktet skal prioriteres. I rammen av totalforsvaret legges det til grunn videreutvikling av samarbeidet. Samfunnet vil ha en mer robust beredskap dersom dette kan løses i samarbeid mellom ulike etater. For at politiet skal kunne samarbeide og benytte eksterne ressurser slik at beredskapen totalt sett blir best mulig, må det ikke være tvil om hvilken støtte som kan forventes. Støtte og samarbeid tar utgangspunkt i bistandsinstruksen, hvor premisset er at politiet i utgangspunktet skal løse sine oppdrag med egne ressurser. Det er derfor naturlig at bistandsbehovet øker med trusselens omfang.

Instruksen er tydelig i sitt innhold, og den fungerer i det daglige samvirke mellom politiet og Forsvaret på en tilfredsstillende måte. Hvordan bistandsinstruksen og samvirke med politiet og Forsvaret vil være når krisen øker i omfang, kan det være større tvil om. Da kan både politiet og Forsvar ha bistandsbehov samtidig fra hverandre. Sjef FOH uttaler at støtte fra Forsvaret til politiet blir vanskeligere ved større kriser. Politimesteren i Finnmark gir uttrykk for det samme. Dette vil i så fall være det motsatte av hvordan nasjonal beredskap og krisehåndtering er ment å fungere i rammen av totalforsvaret.

Paradokset er da at politiet kan risikere mindre støtte samtidig som det er ønske om at de bistår Forsvaret. Det kan være at disse forholdene i tilstrekkelig grad ikke avdekkes i den

daglige bruken av bistandsinstruksen fordi den fungerer godt. Det kan derfor være en fare for et beredskapsmessig vakuum i gråsonehendelser.

I tillegg til bistand fra Forsvaret, kan det i krisesituasjoner gis bistand fra Sverige.

Oppfatningen om muligheten for støtte er den samme der. Sjef i operative avdelingen mente at Rikspolisjefens vilje til å sende sitt mest kompetente innsatspersonell til bistandsoppdrag ved høye trusler ville være liten, da dette er begrensede, men strategisk viktige ressurser.

Oppfatningen er derfor at det i situasjoner som politiet er forutsatt å håndtere selv, er muligheten for støtte god. Denne forsvinner gradvis når det reelle behovet for støtte øker. Det er derfor en fare for at det planlegges med bistandsressurser som ikke vil være tilgjengelige. Dette kan betegnes som et beredskapsmessig paradoks.

3. Hvilke beredskapsmessige utfordringer har dagens organisering av politiets innsatspersonell?

Det er politidirektoratets ansvar at det er etablert en tilfredsstillende beredskap og krisehåndteringsevne i politiet. Dagens organisering av politiets innsatspersonell baserer seg på nærpoltireformens mål hvor det skal utvikles et effektivt nærpolti der befolkningen bor, noe som er i samsvar med innholdet politiets ti grunnprinsipper, blant annet en desentralisert struktur. Dagens desentraliserte struktur ivaretas gjennom en modell hvor politiets innsatspersonell i sin helhet er allokert i politidistriktene. Dette er det i den daglige krisehåndteringen store fordeler med.

Politiets innsatspersonell er organisert og tilpasset kriminalitetsbildet i de ulike politidistrikt. Det er derfor nødvendig at innsatspersonellet befinner seg i politidistriktene. De bidrar til å løse de akutte hverdagskrisene med krav til responstid. Det at kategori tre bidrar aktivt i distriktenes patruljetjeneste og kategori en i Oslo gir direkte tilgang til god kapasitet og kompetanse når alvorligere hendelser oppstår. Innsatspersonell-kategoriene utfyller hverandre, men det finnes ikke noen løsning som sikrer en enhetlig nasjonal organisering og samhandlingsevne mellom distriktene, og ulikheter fra distrikt til distrikt kan oppstå.

Utfordringene er å tilrettelegge for en beredskap i hvert enkelt distrikt som også kan håndtere større hendelser. Politimesteren i Finnmark uttalte at hun raskt vil ha behov for bistand.

Dersom politidistriktene har behov for bistand kan dette utløses gjennom nabohjelpskonseptet og nasjonale beredskapsressurser. For nabohjelpskonseptet foreligger det ikke nasjonale krav eller retningslinjer som sikrer at kategori tre sømløst kan samhandle dersom de støtter over distriktsgrensene. Beslutningsmyndigheten for slik støtte er plassert hos avgivende politimester. Det foreligger heller ikke planer for nasjonal prioritering av disse ressursene dersom et slikt behov skulle oppstå.

Bistandsbehov fra nasjonale beredskapsressurser kan rettes til politimesteren i Oslo, og ved samtidighetskonflikt vil ansvaret for prioritering av ressursene ligge hos Politidirektoratet. Disse ressursene er begrenset i antall, og i alvorlige hendelser vil streng prioritering av ressursene være nødvendig. Det kan stilles spørsmål om det er hensiktsmessig at de nasjonale beredskapsressursene er plassert i et politidistrikt med tanke på hensiktsmessig utvikling av nasjonal beredskap og prioriteringsutfordringer som større hendelser vil medføre. Dette har også tidligere utredninger omtalt.

I kriser og alvorlige hendelser vil alle distrikter på et tidspunkt ha behov for støtte. Spesielt ved hybride hendelser som vil utfordre kapasitet og kompetanse. Utfordringen er at det ikke er konstruert konsepter for å benytte samtrente mannskaper over distriktsgrensene. All nasjonal beredskap bør ha et langsiktig perspektiv. Beredskap vil være et spørsmål om dimensjonering og utnyttelse. Dette må basere seg på bevisste valg i forkant og ikke endringer i ettertid når skaden allerede har skjedd. Hvilke scenario politiet i et helhetlig nasjonalt perspektiv skal være i stand til å håndtere og hvilke ressurser som må være på plass, har det ikke vært en gjennomgang av. Det er derfor en grunn til å se på best mulig utnyttelse av det eksisterende innsatspersonellet i gitte scenarioer. Dette kan gjøres med bakgrunn i den teoretiske tanken om hva hovedmålet med organiseringen skal være. En organisering som ivaretar de alvorligste hendelsene vil også, som påpekt i Gjørsv-kommisjonen, kunne benyttes i de mindre alvorlige. Politiets håndtering av hybride trusler er ikke operasjonalisert, men det er et tema som bør vurderes for utnyttelse av innsatspersonellet.

4. Hvordan er politiets innsatspersonell organisert i Sverige, og kan en slik organisering ha overføringsverdi til Norge?

Erfaringer etter terrorhendelsen 22. juli 2011 i Norge var en medvirkende årsak til at det ble endringer i organiseringen av svensk politi sitt innsatspersonell. Organiseringen er gjenkjennbar med formålet for omorganiseringen til svensk politi, hvor sentraliserte og desentraliserte løsninger kombineres. Innsatsvirksomheten hadde ikke tilstrekkelig samvirke og samordningsgevinster. Sjef operative avdelingen mener endringen har gitt økt effekt og samarbeidsevne som et system. Samtidig har de også erfaringer med at dagens linjeorganisasjon ikke har vært i stand til å håndtere og prioritere tilstrekkelig med ressurser i de største hendelsene. Ved nasjonale spesielle hendelser har det derfor vært nødvendig med ledelse og prioritering av ressursene fra det operasjonelle nivået.

Det nasjonale innsatskonseptet er sammensatt og direkte underlagt sjef nationella operative avdelingen i oppdrag ved behov. De dekker et bestemt formål og er tilgjengelig og prioritert for nasjonale oppdrag. Til tross for at NIK er i underkant av 40 prosent sammenliknet med norsk kategori en og tre, har de ikke hatt kapasitetsutfordringer i de oppdrag de er designet for. De har heller ikke blitt utfordret på kvalitet. Utfordringene kapasitetsmessig er at de ikke i tilstrekkelig grad kan understøtte patruljevirkomhete, tilsvarende norsk kategori fire. Erfaringer blant annet fra operasjon "Rimfrost" viser at der de forsterker ved hjelp av ressurser fra andre regioner, oppnår de resultater i oppdrag hvor regionen ikke har tilstrekkelig med ressurser selv. Systemet er designet for å håndtere alvorlig kriminalitet og terror, men kan som sjef operative avdelingen uttalte, også benyttes i hybride hendelser som gir mer av de samme scenarioene. Generelt har innsatspersonellet de metoder og verktøy de trenger, men sjef operative avdelingen viser til at de i "Rimfrost" først oppnår effekt når de prioriterer tilstrekkelig med ressurser fra andre regioner.

6.1 Konklusjon

Den internasjonale sikkerhetssituasjonen tilsier en mer uoversiktlig grensegang mellom samfunns- og statsikksikkerhet. For å håndtere hybride hendelser er utnyttelse av samfunnets totale ressurser både hensiktsmessige og nødvendig. Utfordringen er at bistand fra Forsvaret kan bli mindre når behovet er størst. Samtidig kan det i slike situasjoner være grunn til å hevde at eventuell støtte gjennom avtale med Sverige er vanskelig. Det er derfor grunn til og vurdere hensiktsmessig utnyttelse av politiets innsatspersoell for å håndtere gråsoner.

Politiet er samfunnets primære ressurs for å håndtere alle typer intenderte hendelser i fredstid, herunder hybride hendelser. Politiet har totalt sett et stort antall innsatspersonell, men også et svært omfattende og krevende oppdrag. Organisering av politets innsatspersonell tar utgangspunkt i at en hendelse oppstår og håndteres i ett politidistrikt. Denne desentraliserte modellen må sies å være funksjonell i hverdagskrisene hvor hendelsen løses med politidistrikenes egne ressurser. Det er likevel ikke realistisk at distriktene kan håndtere alle hendelser på egen hånd. Krisesituasjoner er preget av usikkerhet og karakteriseres videre av at de krever rask respons og tydelig ledelse for å raskt kunne respondere, samtidig må det fattes overordnede strategiske beslutninger. Om sentraliserte eller desentraliserte løsninger er svaret, vil da ofte avhenge av hvilke typer kriser det er snakk om.

Politiet står i en krevende reform med krav om mer effektiv utnyttelse av ressursene i et politi som skal være desentralisert. Det finnes i dag ikke en helhetlig, langsiktig strategi på hvordan politiets innsatspersonell skal utvikles. Politiet er en akutt-etat hvor innsatspersonellets beredskap er lokalt tilpasset for å kunne løse oppdukkende hendelser på den ene siden, og samtidig skal politiet være en sentrale aktør i totalforsvaret på den andre siden. Med bakgrunn i beskrivelsen av fremtidige globale trender og funn i oppgaven er ett perspektiv at en aktør kan ønske å holde konflikten på et slikt nivå at involvering av militær makt søkes unngått. Dette er et perspektiv som politiet bør ha med i sine vurderinger når en helhetlig utnyttelse av politiets innsatspersonell vurderes. Dette må også ses i lys av at svakheter med organiseringen ofte ikke kommer frem før hendelsen har skjedd. Slike hendelser har preget den historiske utviklingen av norsk politi.

Når krisen er et faktum, må den organisasjonsstruktur som skal benyttes være etablert, og mål for hva den skal oppnå være fastsatt. Den etablerte beredskapen må være gripbar og robust, samtidig må det ikke være tvil om hvor beslutningsfullmaktene ligger, selv i en hierarkisk organisasjon som politiet. Dette er med utgangspunkt i at krisen skal løses på lavest mulig nivå, men det kan forekomme nasjonale kriser hvor det er behov for sentraliserte beslutninger og prioriteringer. Politimesterene må få tilgang på nødvendige ressurser for å løse sitt oppdrag.

Det er grunn til å se på endringer innefor dagens organisering slik at politiets samlede beredskaps- og innsatsevne kan utnyttes mer hensiktsmessig. Ved å utnytte innsatspersonellet

mer på tvers av distriktsgenser, kan politiet med egne ressurser håndtere større hendelser. Samtidig vil dette ikke være til hinder for den daglig akuttberedskapen som politiet må ivareta. Svensk modell og organisering kan derfor ha overføringsverdi til Norge. Svenskene har utviklet et tydelig nasjonalt konsept designet for kriminalitet og terrorisme, med formål om helhetlig og enhetlig utnyttelse av den nasjonale beredskapen. Erfaringen viser også at det fungerer i reelle hendelser når det på grunn av hendelsens omfang eller dynamikk i hendelsen trengs forsterkning av samtrente innsatspersonell med høy kompetanse.

Det kan av den grunn være grunnlag for å se nærmere på og vurdere et nasjonalt innsatskonsept i bestående av innsatspersonell kategoriene én og tre. Dette ville kunne gi større nasjonal beredskap og evne til å håndtere dynamiske trusler. Samtidig ville det kunne gi en mulighet for å dekke noe av det beredskapsmessige paradoks dersom bistand ikke er mulig. Dette ville gi politiet en mulighet til i betydelig grad å forsterke politidistrikt med relevant kompetanse og kapasitet. Et nasjonalt innsatskonsept kan være relevant i alle større hendelser som utfordrer kapasiteten i politidistriktene i fred og krise, samtidig kan det benyttes i et Trident Juncture-scenario. Et nasjonalt innsatskonsept ville gi forutsetninger for prioriteringer av distrikt eller landsdeler og gi en større utnyttelse av det totale antallet innsatspersonell enn dagens modell.

I tillegg ville operasjonelt nivå ved større nasjonale kriser kunne være mer proaktive, og på bakgrunn av nasjonale prioriteringer klargjøre ressurser til politidistriktene. Ved ekstrordinære hendelser kan da ressurser være klare før distriktene har uttømt sine egne og må be om bistand. Oppsumert kan dette gi bedre beredskap til å håndtere de innledende scenarier i oppgaven, samtidig som det gir bedre forutsetninger for at ressursene finner hverandre ved neste hendelse som utfordrer kompetanse og kapasitet. Det vil være en fordel ved hybride hendelser.

Den ene informanten avsluttet intervjuet med "dette synes jeg var interessant, skal det presenteres på et seminar?". Hvordan dette kan benyttes videre er åpent, men det gir noen tanker til videre studier.

Denne oppgaven har berørt mange aspekter ved organiseringen av politiets innsatspersonell. Den viser dagens organisering og beredskap samt hvilke utfordringer som kan oppstå i

forbindelse med hybride trusler. Nasjonale og bilaterale avtaler og instruksjoner er med på å beskrive et ideal, og når truslene materialiseres vil idealene bli utfordret. Dersom antagelsene om at politiet vil få redusert støtte når utfordringer blir større, ville det i et samfunnsperspektiv være nyttig å avklare om dette faktisk stemmer. Sett i lys av fremtidige trusler er det ikke åpenbart at dagens planlegging og utnyttelse av samfunnet totale ressurser er hensiktsmessig. I totalforsvarssammenheng vil det være interessant med en nærmere vurdering om eller når det beredskapsmessige paradoks vil oppstå. Deretter hvor ressursene bør plasseres for å oppnå størst effekt i håndteringen av hybride hendelser. Dette kunne bidratt til mer forutsigbar beredskapsplanlegging for politiet og Forsvaret.

Litteraturliste

- Auglend, R. L. (2018). *Politiet i krig og ved okkupasjon*. Oslo: Gyldendal.
- Beadle, A. B., Diesen, S., Nyhamar, T., & Bostad, E. K. (2019). *Globale trender mot 2040-et oppdatert fremtidsbilde (FFI-rapport 19/00045)*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Bistandsinstruksen. (2017, juni 19). *Innstruks om Forsvarets bistand til politiet*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-06-16-789>.
- Børresen, J., Gjeseth, G., & Tamnes, R. (2004). *Norsk forsvarshistorie- Bind 5- Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide forlag.
- Det kongelige Justis- og politidepartementet. (2001-2002). *Samfunnsikkerhet-veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Diesen, S. (2018). *Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt (FFI-rapport 18/00080)*. Kjeller: Forsvarets forsknings institutt.
- Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap. (2018). *Trident Juncture 2018- Norsk sammendrag av situasjonsrapportering 8 (CSU8)*. Tønsberg: DSB.
- Eid, J., & Johnsen, B. H. (2014). *Operativ psykologi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ellefsen, H. B. (2018). *Politiets politikk og politikken politit-Norske politireformer i perioden 1682-1866 (Doktoravhandling)*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Engen, O. A., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., Olsen, O. E., & Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på samfunnsikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Fimreite, A. L., Lango, P., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2014). *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Forsvarsdepartementet. (2016). *Prop. 151 S (2015-2016) Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Forsvarets bistand til politiet*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og servisorganisasjon.
- Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Oslo: Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.
- Hellesø-Knutsen, K. (2013). *Jakten på risiko (doktorgradsavhandling)*. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Hove, K. H., Berg-Knutsen, E., Dahl, P. K., & Rones, N. (2019). *Heimevernet mot 2030*. Oslo: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Jacobsen, D. I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Oslo: Cappelen Damm AS.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2015). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2020). *Tildelingsbrev 2020 Politidirektoratet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (1990). *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Hovedinstruks til politidirektøren*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet. (2016). *Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks*. Oslo: Regjeringen.
- Justis- og politidepartementet. (1999). *Ot.prp.nr.7 (1999-2000) Om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

-
- Justis-og beredskapsdepartementet. (1995, oktober 01). *Lov om politiet(politiloven)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>.
- Lov om tjenesteplikt i politiet. (1952). *Polititjnesteplyktloven*. Oslo: Justis-og beredskapsdepartementet.
- Lundgaard, J. M. (2019). *Kritisk kunnskap: Meningsdannelse og beslutningsprosesser ved politiets operasjonssentral (doktergradsavhandling)*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Lundgren, V., & Larsson, P. (2018). *Politireformer*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Meld. St. 10. (2016-2017). *Risiko i et trygt samfunn*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 13. (2015-2016). *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 21. (2012-2013). *Terrorberedskap, oppfølging av NOU 2012:14*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 29. (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 42. (2004-2005). *Politiets rolle og oppgaver*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Norheim-Martinsen, P. M., Bjerga, K. I., Endregaard, M., Håkenstad, M., Johansen, S. R., Listou, T., . . . Thomastad, A. B. (2019). *Det nye totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal Forlag AS.
- NOU 1981:35. (1981). *Politiets rolle i samfunnet*. Oslo: Univerisitesforlaget.
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- NOU 2013:9. (2013). *Ett politi-rustet til å møte fremtidens utfordringer*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- NOU 2017:11. (2017). *Bedre bistand. Bedre beredskap*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- NOU 2017:9. (2017). *Politi og bevæpning*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- NOU 2019:13. (2019). *Når krisen inntreffer*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Polisen. (2015). *Ett nasjonalt insatskonsept*. Stockholm: Polismyndigheten.
- Polisen. (2018). *Nasjonella Insatskonsept Direktiv 2019-2024*. Stockholm: Polismyndigheten.
- Polisen. (2019 a). *Polismyndighetens handbok för operativ ledning vid särskilda händelser*. Stockholm: Polisen.
- Polisen. (2019 b). *Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser*. Stockholm: Polismyndigheten.
- Polisen. (24.3.2020). *Rimfröst-Operativ lägesbild*. Stockholm: Polisen.
- Politidirektoratet. (2003). *Utrykningsenhetene- opplæring og vedlikeholdstrening*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2012). *Utfyllende retningslinjer for nasjonale bistandsressurser ved Oslo politidistrikt (2012/003)*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2018). *Retningslinjer for Utrykningsenhetene (2018/006)*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2020 a). *PBS I : politiets beredskapssystem del I: retningslijer for politiets beredskap*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2020 b). *Virksomhetsstrategi 2021-2023*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2020). *Nasjonal trusselvurdering*. Oslo: Politiets sikkerhetstjeneste.
- Polithøgskolen. (2017). *Evalueringsrapport øvelse Nordlys- Justissektorens innsats*. Oslo: Polithøgskolen.

-
- Politi­høgskolen. (2019). *Temaliste for innsatspersonell kategori 3 og 4*. Oslo: Politi­høgskolen.
- Prop. 61 LS. (2014-2015). *Trygghet i hverdagen-nærpolitireformen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-61-s-2014-2015/id2398784/sec1>.
- Regjeringen. (2018). *Avtale mellom Norges regjering og Sveriges regjering om gjensidig bistand mellom politiets spesielle innsatsenheter i krisesituasjoner*. Oslo: Justisdepartementet.
- Rykkja, L. H. (2014, 02 17). *Univeristetet i Bergen*. Hentet fra <https://www.uib.no/nb/admorg/51925/sentraliseringens-dilemmaer-og-organisering-samfunnssikkerhet>
- Simonsen, S. (2019). *Til forsvar av landet-rettslige rammer og gråsoner i fred, krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Smith, E. (2015). Ministerstyre- et hinder for samordning ? *Nytt Norsk Tidsskrift* (32), ss. 259-267.
- St.meld. nr. 17. (2001-2001). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Det konglige Justis- og politidepartement.
- Stensønes, M. (2017). *På vår vakt- beretningen fra politiets beredskapstropp*. Oslo: Aschehoug.

Vedlegg

Vedlegg A – Søknad om tilgang til data data

Til
Politidirektoratet
v/Juridisk stab

Oslo 12.7.19

Fra

Per Øyvind Haugen
Gamletrondheimsvei 57A
2020 Skedsmokorset
Mob.99287627
E-mail: per_oyvind.haugen@getmail.no

Søknad om tilgang til data i politiet i forbindelse med masteroppgave

I forbindelse med masteroppgave ved Forsvarets høyskole, Stabs- og masterstudie søker jeg her om de nødvendige tillatelser til å samle data i politiet. Til daglig arbeider undertegnede i Politidirektoratet, Beredskapsavdelingen.

Prosjektets bakgrunn

I masteroppgaven ønsker jeg å undersøke om politiets innsatspersonell er hensiktsmessig organisert i vurdert opp mot det nye totalforsvaret. I det nye totalforsvaret beskrives det et mer uoversiktlig bilde av samfunn og stassikkerhet. Norge er preget av sektortenkning og i dette bildet er min hypotese at politiets innsatspersonell må stå lengre i en eventuell krise før Forsvaret kan overta. I bildet fred-krise, herunder terror og hybride trusler, bør politiet settes i stand til å løse disse utfordringene ved å organisere sitt innsatspersonell på hensiktsmessig måte i forhold til de fremtidige trusler.

I masteroppgaven vil jeg utforske hvordan Sverige og Nederland har organisert sitt innsatspersonell, og jeg vil vurdere om deres måte å organisere seg på kan være hensiktsmessig i norsk politi.

Oppstart ved Forsvarets høyskole er 19.9.19 og leveringsfrist for masteroppgaven er 15.5.2020.

Melding om prosjektet til Personvernombudet for Forskning (NSD) sendes før oppstart ved Forsvarets høyskole.

Metode

Jeg vil benytte meg ulike metodiske tilnærminger i form av intervjuer og dokumentanalyse. Utvalget vil bestå av fem personer, hvorav kun en (muligens to) er tilsatt i norsk politi.

I det foreløpige designet er det gjort følgende utvalgelse av respondenter til intervju

- En politimester i Norge
- En tidligere general i Forsvaret i Norge
- Lederen for den Nationella Operative avdelningen (NOA) i Sverige
- Lederen for Diens Speciele Interventies (DSI) i Nederland

Intervjuene

Slik jeg ser det nå, er de overordnede spørsmålene jeg ønsker å utforske gjennom intervjuet med politimesteren følgende:

- Hvordan har politireformen påvirket organiseringen av politiets innsatspersonell
- Er dagens organisering hensiktsmessige sett opp mot til det nye totalforsvaret
- Hva fungerer ved dagens organisering av innsatspersonell
- Hvilke ulemper har dagens organisering av innsatspersonell
- Hvilke tiltak bør iverksettes for å ivareta nye trusler
- Hva er de viktigste faktorene som må være tilsted før en krise inntreffer

Endelig intervjuguide vil ettersendes så snart denne er klart.

Det er ønskelig at den intervjuede politimester kan identifiseres i oppgaven og dette vil klareres med vedkommende slik at navn og stilling ikke anonymiseres. Jeg vil innhente skriftlig, informert samtykke i forkant av intervjuet.

Jeg planlegger å ta lydopptak av intervjuene disse vil så transkriberes. Materialet vil bli lagret på passordbeskyttet datamaskin eid av politiet, og alt materiale vil bli slettet etter endt prosjekt.

Innsyn i relevante dokumenter

For å besvare problemstillingen er det behov for innsyn i dokumenter som omhandler organisering av politiets innsatspersonell, kategori 1, 3 og 4.

Relevante dokumenter kan være PBS II-dokumenter (rundskriv mm), årsrapporter, langtidsplaner, kostnadsoversikter for de ulike kategoriene, forskningsrapporter og ulike brev, f.eks. korrespondanse mellom Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet som omhandler de definerte kategoriene.

Som ansatt i politiet er jeg kjent med at brudd på taushetsplikten kan medføre straffeansvar. Jeg plikter å bevare taushet om det jeg blir kjent med i forbindelse med utførelsen av oppdraget, og som jeg forstår eller burde forstå er av betydning å bevare taushet om.

Faglig forankring

Fra august 2019 er jeg tatt opp som student ved Forvarts høgskole, Stabs- og masterstudiet. Jeg er en av to tjenestemenn som fra Politidirektoratet er innstilt for dette studiet i 2019/2020.

Forsvarets høgskole har oppnevnt førsteamanuensis Anders Romarheim som min hovedveileder (aromarheim@ifs.mil.no). I tillegg er forskningsleder Rune Lausund ved Forsvarets Forskningsinstitutt oppnevnt som biveileder (Rune.Lausund@ffi.no)

Med vennlig hilsen
Per Øyvind Haugen

Vedlegg B – Svar om tilgang til data



POLITIET
POLITIDIREKTORATET

Per Øyvind Haugen
E-post: per_oyvind.haugen@gmail.no

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
Per Øyvind Haugen

Vår referanse:
201902963

Sted, Dato
Oslo, 23.09.2019

SØKNAD OM TILGANG TIL DATA – MASTEROPPGAVE VED FORSVARETS HØYSKOLE

Det vises til søknad av 12. juli 2019 om tilgang til data fra politiet i forbindelse med gjennomføring av masteroppgave ved Forsvarets høyskole.

I hovedtrekk er det opplyst at oppgaven vil gå nærmere inn i organiseringen av politiets innsatspersonell vurdert opp mot totalforsvaret. Sentrale spørsmål som vil bli søkt belyst er:

- Hvordan har politireformen påvirket organiseringen av politiets innsatspersonell?
- Er dagens organisering hensiktsmessige sett opp mot til det nye totalforsvaret?
- Hva fungerer ved dagens organisering av innsatspersonell?
- Hvilke ulemper har dagens organisering av innsatspersonell?
- Hvilke tiltak bør iverksettes for å ivareta nye trusler?
- Hva er de viktigste faktorene som må være tilsted før en krise inntreffer?

For den delen av oppgaven som angår norsk politi ønskes informasjonen innhentet ved intervju av en til to ansatte i politiet og ved dokumentanalyse av dokumenter som omhandler organisering av politiets innsatspersonell. Det er foreløpig ikke utarbeidet intervjuguide. Når det gjelder de aktuelle dokumenter det ønskes tilgang til angir søknaden Politiets beredskapssystem (PBS) II – dokumenter [dette er Politidirektoratets rundskriv til politietaten], årsrapporter, langtidsplaner, kostnadsoversikter, forskningsrapporter mv. Aktuell korrespondanse mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet nevnes særlig.

Politidirektoratet vurderer saken etter politiregisterloven § 33, jf § 23. Politidirektoratet forstår søker slik at det ikke bes om innsyn i politiets registre eller i straffesaksdokumenter. Når det gjelder personlige forhold knyttet til de som ønskes intervjuet synes dette uproblematisk idet innhenting vil basere seg på samtykke. Gjennomføringen av masteroppgaven synes ikke å reise øvrige personvernutfordringer. Slik gjennomføringen av masteroppgaven er innrettet kan deler av den informasjon det ønskes tilgang til – etter sin art - være taushetsbelagt av hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne. Ettersom intervjuguide ikke er utarbeidet og de dokumenter det ønskes tilgang til ikke er uttømmende opplyst er det knyttet usikkerhet til i hvilken grad taushetsbelagt informasjon vil bli innhentet. Poli-

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950
Giro: 7694.05.02388
www.politi.no

direktoratet finner ikke grunn til å gå nærmere inn i dette, idet masteroppgaven anses å kunne gi et viktig forskningsmessig bidrag og gir med dette fritak fra taushetsplikten.

Politidirektoratet stiller imidlertid som vilkår at Politidirektoratet (ved Politioperativ seksjon) gjennomgår oppgaven før publisering mht kvalitetssikring av om oppgaven inneholder taushetsbelagt informasjon. Fritaket gjelder kun ved gjennomføring av selve masteroppgaven, og ikke ved publisering eller annen ferdigstillelse. Videre er fritak fra taushetsplikten betinget av at all innsamling, oppbevaring og bruk av taushetsbelagte opplysninger skjer på en faglig forsvarlig måte, og at i den grad det ikke foreligger samtykke må alle eventuelle personidentifiserende opplysninger anonymiseres ved eventuell publisering – og slettes ved studiens avslutning, samt at de som gis tilgang til opplysningene undertegner taushetserklæring. Når det gjelder tilgang til de etterspurte dokumentene forutsetter fritaket at Politidirektoratet har full rådighet over dokumentene.

Med hilsen

Kristine Langkaas
seksjonssjef

Morten Rustad
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg C – Svar fra Norsk senter for forskningsdaa

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 144466 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt:

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 07.01.2020 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 15.05.2020.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelige angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

NSD forutsetter at bruken av politinett til lagring av data er avklart med Forsvarets Høgskole.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Kajsa Amundsen
Tlf. Personvertjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg D- Deltagelse i forskningsprosjekt

Vil du delta i forskningsprosjektet

"Hvordan kan politiets innsatspersonell organiseres i det nye totalforsvaret"

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å analysere dagens organisering av politiets innsatspersonell i lys av det nye totalforsvaret. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Dette prosjektet har som formål å undersøke om hvordan politiets innsatspersonell kan organiseres i lys av det nye totalforsvaret. I det nye totalforsvaret beskrives det et mer uoversiktlig bilde av samfunns- og stassikkerhet hvor gråsoner vil oppstå, trusler vil være sammensattes og sektorovergrepene.

Politiets samfunnsoppdrag vil være likt i fred-krise og krig, organiseringen skal fungere i spennet fred-krise, herunder terror og hybride trusler. Samtidig skal politiets innsatspersonell også ha en funksjon i krig. Oppgaven vil avgrensnes til intenderte handlinger for Regjeringen beslutter at ansvaret overføres fra Justis- og beredskapsdepartementet til Forsvarsdepartementet.

I prosjektet vil det også ses på hvordan Sverige har organisert sitt innsatspersonell, og vurderes om deres måte å organisere seg på kan være hensiktsmessig sett i forhold til norsk politi.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Forsvarets Høgskole er ansvarlig for prosjektet

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du blir forespurt om å delta med bakgrunn i den funksjonen du innehar i nasjonal krisehåndtering. Det er foretatt en selektiv utvelgelse i politi og Forsvar fra operasjonelt og strategisk nivå.

Hva innebærer det for deg å delta

Undersøkelsen vil bli gjennomført ved bruk av intervjuer. Det legges opp til en intervjuunde med varighet på omtrent en og en halv time. Under intervjuet vil det bli benyttet lydopptak samt intervjustotte fra Forsvarets forskningsinstitutt som vil transkribere intervjuet i ettertid. Dette sikrer forholdsvis korrekt gjengivelse ved eventuell bruk av sitat samt god flyt under selve intervjuet. I tillegg vil det som følge av kontrakten med deg bli lagret informasjon om navn, e-postadresse og telefonnummer i eget internt datasystem.

Det er frivilling å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Dette gjøres skriftlig, enten per e-post eller brev. Det er ønskelig at din stillingsfunksjon kan oppgis i oppgaven. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern - hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningen om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket og taushetsplikten. Tilgangen til personopplysningene vil begrenses til

- Student Per Øyvind Haugen, politiinspektør i Beredskapsavdelingen, Politidirektoratet
- Hovedveileder Anders Romarheim, førsteamanuensis Institutt for forsvarsstudier

-
- Lyddopptakene vil transkriberes og oppbevares i politinett kun med tilgang for studenten

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15.5.19. Innen den tid vil dine personopplysninger inkludert lydopptak slettes. Eventuelle transkriberte utdrag fra intervjuene vil arkiveres sammen med oppgaven.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg
- få rettet personopplysninger om deg
- få slettet personopplysninger om deg
- kunne få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet) og
- rett til å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger ikke er tilfredsstillende

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Forsvarets Høgskole har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien eller ønsker å benytte dine rettigheter, ta kontakt med:

- Forsvarets høgskole ved student Per Øyvind Haugen, tlf 99287627, epost: per.oyvind.haugen@politiet.no
- Hovedveileder Anders Romarheim, tlf 92823242 epost: aromarheim@ifs.mil.no,
- Vårt personvernombud: Morten Flagestad, tlf. 23095774, epost: mflagestad@fhs.mil
- NSD- Norsk senter for forskningsdata AS, epost: personverntjenester@nsd.no eller telefon 55 58 21 27

Med vennlig hilsen

Anders Romarheim
Prosjektansvarlig

Per Øyvind Haugen
Student

Vedlegg E- Intervjuguide

Intervjuguide

Presentasjon; kort om meg selv og oppgaven

Formalia:

- Samtykkeerklæring
- Kan trekke seg når som helst
- Tittel og stilling
- Meldt inn og godkjent av NSD – Norsk senter for forskningsdata
- Politidirektoratet har godkjent søknaden, samt tillatelse til å gjennomføre intervju av politipersonell
- Oppgaven vil være ugradert

Gjennomføring av intervjuet

- Antall hovedtemaer vi kan komme til å komme inn på
- Benytte intervjustotte, lydopptak og notater
- Varighet inntil 11/2 time
- Alle sitater fra intervju som benyttes i oppgaven vil fremlegges intervjuede for ferdigstillelse

Selve intervjuet vil gjennomføres i stor grad som åpen samtale med utgangspunkt i intervjuobjektets funksjon i sine respektive avdelinger. Temaene som ønskes belyst er skissert under.

Bakgrunn og erfaring

1. Nåværende stilling og funksjon
2. Hvilke rolle har du i håndtering av alvorlige nasjonale hendelser og kriser?
 - a. Hva innebærer det?

Ambisjoner og forventinger

1. Hvordan ser du på politiets rolle i totalforsvaret?
2. Hvordan anser du politiets mulighet til å innfri i forhold til NATOs seven baseline requirements?
3. Vil Forsvarets støtte til politiet påvirkes hvis vi beveger oss oppover på kriseskalaen?
4. Hva må være på plass for en krise inntreffer?
5. Hvordan opplever du politiets evne til å håndtere intenderte handlinger som alvorlig kriminalitet og terror?
6. Anser du bilateralt politisamarbeid med Sverige som hensiktsmessig?

Dagens situasjon

1. Hvordan opplever du samvirket mellom politi og Forsvar?
 - a. Hvordan fungerer bistandsinstruksen?
 - b. Erfarer du områder hvor det er særlige utfordringer?

-
2. Hvordan opplever du at politireformen har påvirket organiseringen av politiets innsatspersonell?
 3. Opplever du politiets organisering hensiktsmessig for å møte gråsoner/hybride trusler?
 4. Ser du noen ulemper ved dagens organisering?
 5. Hvordan opplever du samspillet mellom nasjonale og lokale politiresurser?
 6. Ser du behov for fellesoperative ressurser i politiet?

Optimalisering og fremtidig utvikling

1. Ser du behov for i større grad koordinerte langsiktige planer og strategier mellom politi og Forsvar?
2. Hvilke grep mener du vil gi effekt i forhold til fremtidig kapasitetsbygging for håndtering av gråsoner/hybride trusler?
3. Hvilke grep mener du kunne vært tatt for å øke håndteringsevnen for politiets innsatspersonell?
4. Hva er det som eventuelt står til hinder for å gjennomføre endringer?
5. Erfarer du at politi og Forsvar har sammenfallende ønsker/mål?
6. Hvordan opplever du svensk tilnærming til totalforsvaret?

Er det noe du forventet å få spørsmål om, som du gjerne vil nevne.

Vedlegg E- Samtykkeerklæring

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet "Hvordan kan politiets innsatspersonell organiseres i det nye totalforsvaret", og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet den 15.5.2020

(Signert av prosjektdeltaker, dato)