



FFI-RAPPORT

20/02603

Observasjoner hos Fylkesmannen i Nordland under øvelse Trident Juncture 2018

Paul M. H. Buvarp

Observasjoner hos Fylkesmannen i Nordland under øvelse Trident Juncture 2018

Paul M. H. Buvarp

Emneord

Totalforsvar
Øvelser
Militære øvelser
Kriseøvelser

FFI-rapport

20/02603

Prosjektnummer

1539

Elektronisk ISBN

978-82-464-3308-0

Engelsk tittel

Observations at the County Governor of Nordland during the Trident Juncture 2018 Exercise

Godkjennere

Ann-Kristin Elstad, *forskningsleder*
Janet M. Blatny, *forskningsdirektør*

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Opphavsrett

© Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Publikasjonen kan siteres fritt med kildehenvisning.

Sammendrag

Under øvelse Trident Juncture 2018 (TRJE18) var en FFI-forsker observatør hos Fylkesmannen¹ i Nordland (FMNO). Formålet med observasjonen var å undersøke problematikk knyttet til ressursprioritering og beslutningsprosesser på regionalt nivå i et krigsscenario.

Fylkesmannsembetenes rolle inkluderer samordning, sektormyndighet, og tilsynsmyndighet overfor kommunene på vegne av staten. Spesielt samordningen, vertikalt og horisontalt og på tvers av forskjellige sektorer, løftes frem som en utfordring i tidligere studier og gjennomganger. I krise og krig forsterkes denne utfordringen, der Fylkesmannen skal samordne sivile aktører, koordinere sivil støtte til Forsvaret og drive generell ressursprioritering på regionalt nivå. Samtidig skal fylkesmennene hente inn og kommunisere et riktig situasjonsbilde både oppover og nedover i systemet.

Dette var gjenstand for FMNOs øving og trening under TRJE18. FMNO var på krigsskueplass og hadde derfor andre forutsetninger enn de var vant til. Det ble gjennomført møter og inn- og utrapporteringer i tråd med satte planer. Selv om en øvelse ikke kan representere en krise eller en krig, var dette en verdifull øvelse for FMNO.

Hos FMNO var ressurser og personell satt i bruk slik at man fikk bryne seg på flere utfordringer. Innhenting av tidsriktig og korrekt informasjon var svært viktig. Liaisoneringen opp mot Heimevernet (HV), og da spesielt det regionale distrikt 14, var nyttig i så måte. Det var også liaisoneringen mot Forsvarsbygg og politiet. FMNO fikk også benytte seg av Fylkesberedskapsrådet (FBR). Rapporteringsrutinene måtte tilpasses i løpet av øvingsperioden for å reflektere det aktuelle behovet for informasjonsdeling.

Det er tydelig at Fylkesmannens brede rolle og oppstykkede myndighetsrom kan by på utfordringer der beredskapen krever rask og tydelig handling. Ressursprioritering og samordning kan bli vanskelig i situasjoner om man ikke har myndighet over ressursene. I møte med denne utfordringen var HV en god partner for FMNO. Selv om dette samarbeidet fungerte godt som løsning for FMNO under TRJE18, er det en løsning som til en viss grad kan beskrives som personavhengig og kanskje ikke sementert tilstrekkelig i formelle rammer og systemer.

FBR ble oppfattet som en nyttig og velfungerende ressurs for FMNO. FFI mener at et slikt regionalt råd gir fordeler som bør følges opp, styrkes og kanskje videreutvikles.

FFI anbefaler mer forskning på regional samfunnssikkerhet og beredskap, og på Fylkesmannens rolle i totalforsvaret.

¹ Fra 1. januar 2021, vil fylkesmannen få en ny tittel og vil refereres til som statsforvalter. Dette er ikke gjeldende p.t. og var ikke gjeldende under TRJE18, derfor brukes fylkesmannstittelen gjennomgående i denne rapporten.

Summary

During the exercise Trident Juncture 2018 (TRJE18), a researcher from the Norwegian Defence Research Establishment (FFI) was an observer at the County Governor of Nordland (FMNO). The purpose of the observation was to explore challenges tied to resource prioritization and decision-making processes at the regional level in a war-type scenario.

The County Governors act as regional coordinators, sector authorities, and controllers of the local municipalities. Especially the coordination role, which is undertaken vertically, horizontally and across different sectors, has been considered by previous studies to be somewhat challenging. In a crisis or a conflict, this challenge is exacerbated, as the County Governors are supposed to coordinate civilian actors and civil support for the Armed Forces, as well as prioritizing resources generally on the regional level. At the same time, they are tasked with collecting and communicating correct information on the regional situation.

This was the backdrop of FMNO's training under the TRJE18 exercise. FMNO found itself inside a militarized zone and therefore had other preconditions than they were used to. Meetings and reporting were held according to set plans. Even though exercises are not exact representations of crises or conflicts, this was a valuable exercise for FMNO.

In order to tackle the scenario, FMNO put appropriate resources and personnel into action. The gathering of timely and correct information was of utmost importance. Having a liaison from the Home Guard (HV), especially from the local region, was very useful in this regard. Liaisons from the Norwegian Defence Estates Agency and the police were also useful. FMNO also could rely on the County Preparedness Council (FBR). The reporting routines had to be altered in the course of the exercise to match the real demands on information sharing.

It is clear that the County Governors' broad role and fragmented authority can offer up challenges where events require fast and strong action. Prioritizing resources can be problematic where one lacks authority over the whole set of resources. Meeting this challenge, FMNO and HV were effective partners. This solution can to some degree be described as dependent on specific persons and perhaps not adequately secured in formal frameworks and systems.

The FBR was considered a useful and well-functioning resource for FMNO, and FFI argues it could be beneficial to consider how the benefits of such a regional council should be analyzed, strengthened and perhaps developed further.

FFI recommends more research on regional societal safety and preparedness, and on the County Governors' role in the Comprehensive Defence Model.

Innhold

Sammendrag	3
Summary	4
Innhold	5
Forord	7
1 Innledning	9
2 Metodiske betraktninger	10
3 Fylkesmannens rolle	11
3.1 Generelt	11
3.2 I krise og krig	13
3.3 Fylkesberedskapsrådets rolle	14
4 Øvelsestekniske forhold	14
4.1 Scenario	14
4.2 Møtehjul	15
4.3 Rapportering	16
4.4 Øvelsesmessige begrensninger	17
5 Observasjoner	17
5.1 Samarbeid med Heimevernet	18
5.2 Øvrig liaisonering	19
5.3 Inn- og utrapportering	19
5.4 Fylkesberedskapsrådet	20
5.5 Samarbeid med DSB og øvrige Fylkesmenn	21
6 Analyse	21
6.1 Roller, ansvar og myndighet	21

6.2	Ressursprioritering i et komplisert landskap	22
6.3	Heimevernets rolle	23
6.4	Personavhengighet	23
6.5	Fylkesberedskapsrådets rolle	24
7	Konklusjon	25
7.1	Oppsummering	25
7.2	Vurdering	25
7.3	Anbefalinger	26
	Referanser	27

Forord

Forfatteren vil gjerne rette en stor takk til Fylkesmannen i Nordland for gjestfriheten under øvelse Trident Juncture 2018. Spesielt beredskapsseksjonen da ledet av Karsten Steinvik, og nå ledet av Asgeir Jordbru skal takkes.

Kjeller, 7. oktober 2020
Paul M. H. Buvarp,



1 Innledning

Norsk sikkerhet, beredskap og krisehåndteringsevne avhenger av myndighetenes evne til å ivareta statssikkerhet og samfunnssikkerhet. Det norske totalforsvarskonseptet er et vesentlig moment i krisehåndtering. Det innebærer gjensidig sivil-militær støtte og samarbeid om forebygging, beredskapsplanlegging og krise- og konsekvenshåndtering i fred, krise, væpnet konflikt og krig. Grunnlaget for totalforsvaret er et utstrakt samarbeid mellom en rekke aktører – både militære og sivile, offentlige og private – på sentralt, regionalt og lokalt nivå.²

I 2018 var Norge vertsnasjon for Natos store øvelse Trident Juncture 2018 (TRJE18), en såkalt *High Visibility Exercise*. TRJE18 bestod av en feltøvelse og en kommandoplassøvelse. Det overordnede målet var å forsterke samarbeidet innad i NATO og med alliansens samarbeidspartnere.³ For Norge, som vertsnasjon, var øvelsen en god anledning til å øve mottak av store forsterkninger med reelle styrker. TRJE18 inkluderte store deler av totalforsvaret, fra sentralt til regionalt nivå, som dermed fikk muligheten til å teste sitt planverk.

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har gjennom forskningen på sivilt-militært samarbeid siden 1994 avdekket et behov for å innhente empiri som kan bidra til forslag for ytterligere forbedringer av sivil-militær krisehåndtering, beredskap og samarbeid. FFI hadde derfor forskere til stede ved flere etater og nivåer under kommandoplassdelen av TRJE18, herunder Fylkesmannen i Nordland (FMNO). FFIs arbeid under TRJE18 skal ikke forstås som en evaluering av hverken øvelsen eller aktøren. Derimot føyer denne rapporten seg inn i en rapportserie som undersøker spesifikke elementer knyttet til totalforsvaret hvor TRJE18 egnet seg som en datainnsamlingsmulighet. Hensikten med rapporten er dermed å studere ressursprioritering og beslutningsprosesser på regionalt nivå i et krigsscenario.

Hvordan ressursprioritering gjennomføres kan i denne sammenheng sees på som en del av aktørers samarbeid og beslutningstaking. Funn i studien viste også at aspekter som Fylkesmannens roller, ansvar og myndighet var av betydning. Rapporten bør ansees som en nedtegning av observasjoner og noen analytiske betraktninger som følge av disse. Videre forskning og utvikling på det regionale nivået anbefales.

FMNOs rolle og aktivitet ble under øvelsen preget av en del scenariodetaljer. For eksempel, som nærmere diskutert i delkapittel 4.1, var store deler av FMNOs fylke designert krigsskueplass, noe som gav spesifikke føringer på myndighetsutøvelse. Slikt sett er kanskje FMNOs rolle under denne krisen mindre overførbar til andre Fylkesmenns erfaringer.

² Forsvarets forskningsinstitutt. «Prosjektavtale 1539 – Beskyttelse av samfunnet 9: Framtidens totalforsvar og samfunnssikkerhet (BAS9)». Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. (UO); se også *Støtte og samarbeid: En beskrivelse av totalforsvaret i dag*, Oslo: Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2018.

³ NATO. *Exercise Specification (EXSPEC): Exercise Trident Juncture 18 (TRJE18) CAX/CPX*. NATO, 2017. (NATO Unclassified); Erlingsson, Erlingur. «A credible transatlantic bond: Trident Juncture and NATO capabilities», *NATO Review*, 19 okt. 2018. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2018/10/19/a-credible-transatlantic-bond-trident-juncture-and-nato-capabilities/index.html> (Besøkt 05.10.2020).

Flere spesifikke avgrensninger kommer senere i rapporten i egne delkapitler, for eksempel i delkapittel 2.2 om metodekritikk, delkapittel 3.1 om fylkesmannens generelle rolle og i delkapittel 4.4 om øvelsesmessige begrensninger.

I rapporten beskrives metoden som ble brukt under datainnsamlingsfasen. Deretter følger en generell beskrivelse av Fylkesmannens rolle generelt, og i krise/krig. Kapittelet som følger tar for seg øvelsestekniske forhold, beskriver viktige momenter i scenarioet brukt under øvelsen, møtehjulet hos FMNO, rapporteringsplanene og de begrensningene som må legges til grunn ved det øvelsestekniske.

Deretter fremlegges observasjoner, organisert tematisk i generelle observasjoner, samarbeidet med Heimevernet (HV), øvrig liaisonering, inn- og utrapportering, fylkesberedskapsrådet (FBR) og samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og øvrige Fylkesmenn. Dette skal gi et bilde av samhandlingen mellom ulike aktører under øvelsen.

Disse observasjonene blir tatt med videre inn i det følgende analysekapittelet, som syntetiserer og trekker ut vurderinger innen temaer som roller, ansvar og myndighet, ressursprioritering i et komplisert landskap, verdien av HV, personavhengighet og FBRs rolle.

Rapporten avsluttes med en konklusjon.

2 Metodiske betraktninger

I dette kapittelet beskrives det overordnede metodiske betraktninger knyttet til datainnsamling og metodekritikk.

Under øvelsen stilte FFI som observatør hos FMNO. Observasjonene foregikk i all hovedsak i et møterom hos FMNO, det samme møterommet hvor møtene foregikk. Forskeren opplevde dermed at de møtene som skulle observeres kom til ham, i stedet for at han måtte gå til møtet. Det eneste unntaket var fylkesberedskapsrådsmøtet som ble avholdt i et lokale godkjent for gradert kommunikasjon. Hos FMNO var det også et rom som fungerte som et slags operasjonssenter for noen av øvelsesdeltakerne. Forskeren hadde også full tilgang til dette operasjonssenteret.

I hovedsak ble observasjon benyttet som datainnsamlingsteknikk ved at forskeren fikk mulighet til å beskrive hva som skjedde og hva som ble sagt – uten at forskeren hadde innflytelse på

sammenhengen eller hendelsesforløpet.⁴ Selv om forskeren ikke var en aktiv deltaker under øvelsen, kan forskeren ha en innvirkning på dynamikken i gruppen under observasjon.⁵

Observasjonen hos FMNO ble gjort ved å lytte og nedtegne det som ble sagt og gjort. Forskeren valgte å nedtegne så mye som mulig for å fange mulige kontekster. I tillegg ble det gjennomført korte og uformelle samtaler for å utdype eller oppklare spørsmål underveis.

Forskeren fikk også tilgang til krisehåndteringsverktøyet som FMNO benyttet, hvor det var mulig å holde seg oppdatert på meldingene og dokumentene som ble sendt og mottatt under hele øvelsen. En kopi av alt dette innholdet ble overført til forskeren slik at materialet kunne gjennomgås senere.

Det er nødvendig å erkjenne at rapporten er resultat av til dels subjektive observasjoner av en enkelt forsker som kun hadde mulighet til å befinne seg på ett sted til enhver tid, og ikke kunne delta på alle diskusjoner og samtaler. Observasjonene er også gjort under én øvelse ved én Fylkesmann, og kan i så måte ikke generaliseres.

3 Fylkesmannens rolle

Dette kapittelet gir en oversikt over Fylkesmannens roller, ansvar og myndighet for å kontekstualisere observasjonene og analysen både generelt og mer spesifikt under krise og krig. For Fylkesmannens historiske bakteppe og utvikling se for eksempel «Statens mann, fylkets mann».⁶

3.1 Generelt

Fylkesmannens generelle oppgaver er nedfelt i «Instruks for Fylkesmenn» som i korthet kalles Fylkesmanninstruksen av 1981⁷, hvor Fylkesmannens oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet er behandlet i del 3.2. Overordnet er Fylkesmannen statens lange arm i fylket, men også motsatt

⁴ Fangen, Katrine. Deltagende observasjon. Bergen: Fagbokforlaget, 2004.

⁵ Stacey, R. D. Complex Responsive Processes in Organizations: Learning and Knowledge Creation (Complexity & Emergence in Organizations). London: Routledge, 2001.

⁶ For fylkesmannens historiske bakteppe og utvikling se for eksempel Flo, Yngve. Statens mann, fylkets mann. Norsk Amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814–2014. Bergen: Fagbokforlaget, 2014.; for en offentlig gjennomgang av fylkesmannens rolle kan man se Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Fylkesmannsrollen: Utvikling og utfordring. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 6. mars 2012. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/statsforvaltning/fylkesmenn/fylkesmannsrollen.pdf> (Besøkt 25. mars 2020).

⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Instruks for Fylkesmenn». FOR-1981-08-07-3642. 7. sep. 1981. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1981-08-07-3642>

skal Fylkesmannen være fylkets representant i staten.⁸ Dette er en komplisert balansegang referert til i så godt som enhver behandling av embetet.⁹ Det skal bemerkes at det er fylkesmannen selv som er personlig bemyndiget ifølge instruksen. Allikevel vil rapporten i det store mone Fylkesmannen som institusjon der ordet benyttes.

I det brede kan Fylkesmannens roller (som institusjon) beskrives som:

- sektormyndighet
- regional samordner
- rettssikkerhetsmyndighet
- initiativtaker
- orienteringspliktig ovenfor sentrale myndigheter¹⁰

Som **sektormyndighet** har Fylkesmannen ansvar for å iverksette statens politikk innen flere forskjellige områder først og fremst landbruk-, beredskap-, miljø- og sosialområdet på det regionale og kommunale nivået. Som **regional samordner** skal Fylkesmannen samordne ikke bare vertikalt, mellom stat og kommune, men også horisontalt, mellom politikkområder og sektorovergripende problemstillinger. Rykkja poengterer at disse to rollene utsetter Fylkesmannen for «en uvanlig høy risiko for å ‘møte seg selv i døren’ i sitt praktiske virke»¹¹.

Som **rettssikkerhetsmyndighet** skal Fylkesmannen fungere som klageinstans der vedtak i kommuneforvaltningen bestrides, samt drive tilsynsaktivitet ovenfor kommunene. I tillegg har Fylkesmannen en rolle som **initiativtaker** i regionen, en oppgave formelt nedfelt i fylkesmannsinstruksen, men ilagt skjønn. Fylkesmannen skal også holde sentrale myndigheter **orientert** om informasjon som ansees som viktig og formidle informasjon mellom de ulike aktører og nivåer i dens omkrets.¹²

Fylkesmannen har en bred rolleportefølje – og en portefølje som endrer seg til stadighet.¹³ Toveis-rollen som statens representant og samtidig kommunenes og fylkets representant byr på utfordringer om interessene står i spenning mot hverandre. Der Fylkesmannen er beskrevet som

⁸ Jakobsen, Siw Ellen. «Fylkesmenn i spenn mellom kommune og stat». *Forskning.no*. 6. juli 2014. <https://forskning.no/politikk-demokrati-samfunnskunnskap/fylkesmenn-i-spenn-mellom-kommune-og-stat/552896> (Besøkt 25. mars 2020).

⁹ Se for eksempel Rykkja, Lise H.; Kristin Rubecksen; og Yngve Flo. *Følgerevaluering av nytt styringsrammeverk for fylkesmannen; Underveisrapport: Fylkesmannens perspektiv på nytt styringsrammeverk*. Rapport 6-2016. Bergen: Uni Research Rokkansenteret, 2016. <https://norcerearch.brag.unit.no/norcerearch-xmli/bitstream/handle/11250/2627145/Rapport%206-2016%20Rykkja,%20Rubecksen%20og%20Flo.pdf?sequence=1> (Besøkt 25. mars 2020).

¹⁰ Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. *Fylkesmannsrollen: Utvikling og utfordring*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 6. mars 2012; se også Hansen, Tore; Marthe Indset; Ingun Sletnes; og Trond Tjerbo. *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*. NIBR-rapport 2009:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning, 2009.

¹¹ Rykkja, et al. 2016.

¹² Hansen, et al. 2009; Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012.

¹³ Rykkja, et al. 2016.

statens representant skal dette tolkes bredt.¹⁴ Det finnes ingen prinsipiell begrensning for hvilke departementer eller direktorater som kan anvende Fylkesmannen.¹⁵

3.2 I krise og krig

Instruksen for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering av 19. juni 2015 (heretter forkortet Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks) beskriver at dersom uønskede hendelser oppstår skal Fylkesmannen «på regionalt nivå samordne den sivile krisehåndteringen, og mellom sivile og militære myndigheter, for å sikre optimale løsninger i samarbeid med berørte aktører, og i samsvar med gitte instruks, retningslinjer og lover.»¹⁶

Det er en omfattende oppgave å samordne den sivile krisehåndteringen og det sivil-militære samarbeidet på regionalt nivå. Fylkesmannen samordner regionens sivile aktører gjennom den vertikale samordningsrollen (og kontakten med militære myndigheter), samtidig som Fylkesmannen skal fungere som et verktøy for sentrale myndigheter ut til kommunene og en kanal fra kommunene inn til sentrale myndigheter.

I krig eller ved krigsfare gir Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks Fylkesmannen i oppgave å koordinere fordelingen av fylkets ressurser for å sikre at befolkningen får det den trenger. Dette innebærer også at Fylkesmannen skal, sammen med andre relevante myndigheter, prioritere mellom sivile behov dersom situasjonen krever det. Samtidig skal også Fylkesmannen «bidra til fremskaffing, samordning og prioritering av sivil støtte til Forsvaret.»¹⁷

Fylkesmannen har dermed både generelle oppgaver under krise og krig, men også oppgaver spesielt for den regionale sivile siden. Rollene i krise og krig speiler i stor grad den generelle rollefordelingen. Samordning og koordinering blir nøkkelord i så måte vertikalt mellom kommune, stat og Forsvaret, og horisontalt mellom sektorer og ulike typer behov. Samordningsansvaret inkluderer også ifølge Hansen *et al.* en del myndighetsproblematikk, at «det står ikke i tildelingsbrevene til annen regional stat [*sic*] at de skal la seg samordne av Fylkesmannen.»¹⁸ Eksempelvis har kan Fylkesmannen under krise og krig kunne prioritere kommunehelsetjenesten i henhold til fylkets behov, jamfør Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks kapittel X.¹⁹ På den annen side har Fylkesmannen ingen direkte samordningsmyndighet over helseforetakene i regionen, og vil heller ikke ha dette under krise

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Justis- og beredskapsdepartementet. «Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering» (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks). FOR-2015-06-19-703. 23. juni 2015. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703/>.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Hansen, *et al.*, 2009. s. 126.

¹⁹ Justis- og beredskapsdepartementet. Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks.

og krig, jamfør de grunnleggende prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke.²⁰ Dette utgjør en spesiell utfordring for Fylkesmannens samordningsoppgave.

3.3 Fylkesberedskapsrådets rolle

Ifølge fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks²¹ utfyller FBR en tredelt rolle:

1. Å være en møteplass for kritiske regionale aktører som kan informere hverandre og diskutere relevante problemstillinger.
2. Å bidra til et felles risiko- og sårbarhetsbilde og felles forståelser innen samfunns-sikkerhet og beredskap.
3. Å bistå og støtte fylkesmannens rolle som samordner under krise og krig.

Både medlemmene av FBR og rådets møtekalender er til en viss grad bestemt av Fylkesmannen. Regionale aktører med ansvar innen samfunnssikkerhet og beredskap, kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner er naturlige medlemmer av rådet, men Fylkesmannen kan selv invitere andre aktører. Rådet møtes så ofte som Fylkesmannen ser det nødvendig, og rådet skal møtes minst én gang i året.²²

4 Øvelsestekniske forhold

TRJE18 besto av to hovedkomponenter, en fullskalaøvelse og en kommandoplassøvelse. FMNO deltok på kommandoplassøvelsen, og det er denne som ble gjenstand for observasjon fra FFI og det videre innholdet i denne rapporten.

4.1 Scenario

I scenarioet, relevant for FMNO, er deler av Norge okkupert, fra grensen til Russland til omtrent Tromsø. Hele Finnmark og deler av Troms styres av okkupasjonsmakten. Det innebærer blant annet at Fylkesmennene i Finnmark og Troms²³ ikke lenger er på plass og funksjonelle. Ansvaret for de deler av Troms som ikke er under okkupasjon ivaretas av FMNO. Det er etablert krigsskueplass i hele Finnmark og Troms, samt i Nordland ned til Polarsirkelen, noe som utfordrer enkelte myndighetsspørsmål. Til tross for en oppfordring om ikke å evakuere har

²⁰ Justis- og beredskapsdepartementet. St. Meld. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn» (Samfunnssikkerhetsmeldingen). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, 2016.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Observasjonen fant sted før fylkesmannsembetene i Finnmark og Troms ble slått sammen til Fylkesmannen i Troms og Finnmark.

flere tusen sivile flyktet sørover fra Troms og Finnmark. Scenarioet legger også til grunn at situasjonen har pågått over tid, og at myndighetene er i full beredskap med allerede pågående møteaktivitet og tiltaksutøvelse.

4.2 Møtehjul

Under øvelsen fulgte FMNO et satt møtehjul. Møtene ble gjennomført på to nivåer: krisestab og kriseledelse. Krisestabsmøtene ble generelt bemannet av fylkesberedskapssjefen, kommunikasjonssjefen og en kommunikasjonsrådgiver, to rådgivere fra helseseksjonen og én rådgiver fra beredskapsavdelingen. Kriseledelsen besto av fylkesmannen (under øvelsen representert av assisterende fylkesmann), fylkesberedskapssjefen og direktørene for berørte seksjoner og avdelinger. Direktører fra liaisonerende organisasjoner, som Heimevernet (HV), var også ofte til stede under disse møtene.

Møtehjul	
08.00	Krisestabsmøte
09.00	Kriseledelsesmøte
13.00	Krisestabsmøte
14.00	Kriseledelsesmøte
14.30	Ferdigstillelse av rapport til DSB
15.00	Skypemøte med DSB (originalt foreslått annen hver dag, men endret til daglig)
17.30	Krisestabsmøte

Tabell 4.1 Møtehjulet fulgt av FMNO under øvelse TRJE18.

Krisestabsmøtene ble benyttet til å samle inn informasjon fra ulike aktører, samt forberede gjennomgang for kriseledelsen under kriseledelsesmøte. En del av dette arbeidet bestod i å sortere informasjon og beslutte hva kriseledelsen hadde behov for av detaljer og hva som skulle ligge på et overordnet nivå. Fagpersonell og liaisoner under direktørnivå deltok også på krisestabsmøtene, i de tilfeller der det var aktuelt å frembringe faglige vurderinger innen deres fagområder. Krisestabsmøtet ble ledet av fylkesberedskapssjefen og var generelt mer uformelt og samtalepreget enn kriseledelsesmøtet.

Kriseledelsen skulle i utgangspunktet forholde seg til overordnede rapporter. Det er fylkesmannen, som leder av kriseledelsen, som har personlig myndighet og dermed har siste ordet i beslutninger. Det betyr at tiltak og beslutninger ble fattet under kriseledelsesmøtene. Kriseledelsesmøtet ble gjennomført ved at fylkesberedskapssjefen gjennomgikk – i hovedsak for

fylkesmannen – de seneste hendelsene, strategi og betraktninger om mediebildet og ønsket budskap, hvilke tiltak som var iverksatt, den forventede utviklingen av situasjonen, samt en vurdering av tilstanden til utvalgte kritiske samfunnsfunksjoner. Kriseledelsen forberedte, ved hjelp av denne gjennomgangen, dermed også rapporteringen de gjør til DSB.

Møtet med DSB foregikk over Skype, og ble ledet av representanter fra DSB. Deltakere på dette møtet inkluderte alle deltakende fylkesmenn (i TRJE18) og deres kriseledelse. Møtene var konstruert på en sån måte at DSB ga en kort gjennomgang fra etatsnivå, samt at DSB informerte om ønsker og tiltak fylkesmennene tidligere hadde løftet i møtene eller direkte til DSB gjennom rapporteringen. Deretter ble hvert fylke gitt ordet i tur for å redegjøre for egen situasjon og aktuelle bekymringer, ønsker og tiltak.

I tillegg til disse daglige møtene ble FBR kalt inn til møte på dag 3 under TRJE18.

4.3 Rapportering

I tillegg til fastsatte møtetidspunkter ble det også fastsatt rapporteringstidspunkter. FMNO fikk inn rapporter og informasjon fra FBR og fra kommunene. Informasjonen fra disse ble filtrert gjennom krisestaben og kriseledelsen og resulterte i rapportering til DSB, Helsedirektoratet (Hdir) og HV-14. Disse innrapporteringstidspunktene var det FMNO selv som satte, slik at de skulle ha tilstrekkelig med tid til å bearbeide informasjonen til utrapporteringen senere på dagen, tidspunkter fastsatt av de mottagende etatene.

Rapporter inn		Rapporter ut	
kl. 12.30	Fylkesberedskapsrådet	kl. 15.00	DSB (gradert)
kl. 13.00	Kommunerapporter	kl. 15.00	Hdir
		kl. 15.00	HV-14 (gradert)

Tabell 4.2 Inn- og utrapporteringstidspunkter for FMNO under TRJE18.

Rapportene som kom inn (fra FBR og fra kommunene) ble under TRJE18 skrevet av den lokale øvingslederen (LØL). På grunn av dette er dataene fra disse rapportene ikke valide og tas ikke med i videre analyser. Konteksten ved at en enkelt øvingsleder skriver disse er annerledes kontra at kommunene og lokale instanser rapporterer inn med forskjellige stemmer, variasjoner, vektlegginger og prioriteringer. Mer generelt om denne problematikken kommer i neste delkapittel 4.4.

Rapportene ut, til DSB og Hdir spesielt, var emne for debatt rundt uklare ønsker fra DSB og det nasjonale nivået. Flere ganger ble diskusjonen hos FMNO løftet om rapporten som skulle sendes til DSB hver dag var den samme rapporten som skulle sendes til Hdir, eller hvorvidt de skulle være forskjellige. Noe generelt kan man betegne problemet som en uklarhet i skillet

mellom forventningene til en samordningskanal (mest naturlig forbundet med rapporteringen til DSB) og forventningene til en fagkanal (forbundet med Hdir og HV). En videre behandling av denne problematikken blir fulgt opp i delkapittel 5.4. Samarbeidet med HV-14 er emnet i delkapittel 5.2.

4.4 Øvelsesmessige begrensninger

Det er viktig å være klar over at en øvelse er en øvelse og ikke en reel hendelse – med de begrensninger det innebærer. En øvelse har øvingsmål med gitte rammer. Ofte er det slik at øvelser inneholder problemstillinger en som oftest er godt kjent med, for å oppnå forståelser og mål pekt ut på forhånd. Ved en skrivebordøvelse kan det være slik at enkelte av øvingsdeltakerne ikke opplever det samme stresset, jaget og kanskje til og med risikoen ved beslutningstagning som kan prege reell krig og krise. Overføringsverdien til virkelige kriser kan i så måte være noe begrenset, og verdt å ta med seg videre i rapporten.²⁴

Spesielt for FMNO var det kunstige avgrensninger i strukturen der noen aktører øvde og andre ikke øvde. Fylkesmannsnivået var det embetsmessig laveste nivået som øvde aktivt. Dette betød at mye, om ikke all, informasjon som i en slik krise ville naturlig flyte inn til FMNO fra kommuner og aktører i FBR ble erstattet med fiktiv og konstruert informasjon. Det kan tilsi en lavere grad av detaljering og informasjon i konflikt med annen informasjon. I tillegg kan en anta at informasjonstilfanget og informasjonskomplekset ble redusert, siden informasjonen kom fra en intern kilde i øvingsledelsen og ikke flere eksterne uavhengige kilder.

5 Observasjoner

Innholdet i dette kapittelet er basert på observasjoner hos FMNO. En analyse og videre syntese av de ulike momentene som ble observert, altså hvilken kunnskap som kan trekkes ut av observasjonene, kommer i kapittel 6.

FMNO la ned relativt store ressurser i å gjennomføre øvelsen, hvor flere medarbeidere fra alle nivåer av organisasjonen deltok – og arbeidet med ulike problemstillinger.

Observasjoner viste at samtidig som møtehjulet og de formelle prosessene ble fulgt, fantes det også rom for diskusjoner under, mellom og i møtene som bidro til problemløsning på et overordnet plan. En generell tendens var at det var mulighet til å ta opp uklare forventninger underveis – også under møter. Eksempelvis var det en situasjon hvor deltakerne var usikre på

²⁴ Irwin, Anne. "The problem of realism and reality in military training exercises." *New directions in military sociology*. 2005. pp. 93-133.

hvilken myndighet som kunne benyttes for å flytte på et hospitalskip, hvor diskusjonen førte frem til drøftinger om HVs rettigheter ved krigsskueplass.

Tidlig var det klart at det viktigste fra FMNOs side var å få tidsriktig informasjon fra underliggende organisasjoner, og filtrere denne informasjonen oppover og utover slik at den kunne bli grunnlag for avgjørelser, prioriteringer og tiltak hos DSB, Hdir, eller på departementsnivå.

Samtidig viste øvelsen Fylkesmannens brede og av og til kompliserte rolle i regionen, eksempelvis gjennom fraværende samordningsmyndighet over helseforetakene til tross for samordningsmyndigheten over kommunehelsetjenesten. Slike problemstillinger bidro under øvelsen til noe avventing og lavere tempo i beslutningsprosessen. FMNO skal besitte oversikten over den akutte situasjonen i fylket, og blir ofte første instans for behovsmeldinger, tiltaksønsker og andre nødvendige henvendelser. Flere kritiske beslutninger må sendes oppover i systemet til for eksempel DSB, avventes, eller tilsidesettes. Slik er systemet, og i en krise kan noen av utfordringene med et slikt system virke sterkere. Der det er kun en håndfull beslutninger som må behandles, kan slike momenter skape noe irritasjon i organisasjonen, men med økt intensitet og økt press på beslutningsprosessene kan utfordringene gå over til å bli svært vanskelige å håndtere.

5.1 Samarbeid med Heimevernet

HV, representert gjennom øvelsen ved en HV-14 liaison, og til tider ved Sjef HV-14, ble oppfattet av øvingsdeltakerne som en stor ressurs for FMNO under TRJE18.

Allerede første dag av øvelsen uttrykte Sjef HV-14 at han var sjefen i området betegnet som krigsskueplass²⁵ – et område som under øvelsen rommet så godt som hele Nordland fylke. Fylkesmannens representant var enig i at Sjef HV-14 hadde siste ordet vedrørende prioriteringer mellom sivile og militære. En konsekvens av dette myndighetsforholdet, som kom frem under TRJE18, var en mulighet for FMNO: dersom de hadde tiltaksønsker på regionalt nivå, og Sjef HV-14 var enige i dem, kunne de få direkte støtte til handling gjennom HVs myndighet, ressurslagre (spesielt medisin), og handlekraft.

I tillegg var samarbeidet med HV en ressurs i kommunikasjonsøyemed. Der FMNOs sivile kommunikasjonssystemer kunne være sårbare for brudd, antok man at HVs militære nett ville fungere. Dersom det var behov for kommunikasjon ut til en kommune som led under nettverksbrudd, stilte HV seg villig til å tilby FMNO sine kanaler. HV-14 var også villig til å supplere FMNO med en høygradert telefon, og informerte om at de hadde krypterte radiolinjer til sine sjefer ute i distriktet.

Ved siden av kommunikasjonsbistand ut, var HV-14 en villig tilbyder av viktig informasjon fra teigen. Som en mer direkte kontakt inn til det militære domenet, kunne HV-14 bekrefte eller

²⁵ Dette samsvarer med Kapittel X, fjerde ledd i Justis- og beredskapsdepartementet. «Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering». FOR-2015-06-19-703. 23. juni 2015.

avkrefte utydelige hendelsesbeskrivelser, samt komme med nyttig informasjon som av en eller annen grunn ikke hadde kommet frem ellers.

5.2 Øvrig liaisonering

Ved siden av HV, hadde også Forsvarsbygg en liaison hos FMNO. Forsvarsbygg hadde oversikt over bygninger i regionen som kunne benyttes til, for eksempel, husing av internt fordrevne. I tillegg ville de bistå med mannskap der det var ønsket.

Politiet og Sivilforsvaret stilte også i noen møter gjennom øvelsen. Observasjoner viste at FMNO opplevde det som svært nyttig å ha disse i samme rom. Politiet deltok ikke i særlig grad på øvelsen og måtte derfor spilles fiktivt av øvingsleder gjennom store deler av gjennomføringen.

5.3 Inn- og utrapportering

En oversikt over de avtalte rapporteringene finnes i delkapittel 4.3.

Innrapporteringen til FMNO fra kommunene og FBR var spilt fiktivt ved at lokal øvingsleder skrev disse. Av denne grunn, er det ikke mye hensiktsmessig å vurdere innrapporteringsregimet i noen stor grad. Allikevel kan det påpekes at nytten av HV-14s uformelle presentasjon om (stort sett) militære hendelser indikerte et visst behov for bredere informasjonstilfang inn til FMNO enn det som var tilfellet. Grunnen til dette kan være rent øvingsteknisk, og man kan anta at ved en reell hendelse hadde man heller hatt utfordringer knyttet til for mye informasjon og for mange henvendelser, enn for lite og for få.

På den annen side var utrapporteringen sentral under øvelsen. FMNOs oppgave, som beskrevet tidligere, var å koordinere underliggende enheter og kommuner i regionen og å formidle dette opp til sentrale myndigheter på operasjonelt nivå, som DSB og Hdir.

DSB har også en koordinerende rolle og ville ha et overordnet situasjonsbilde fra FMNO og de andre Fylkesmennene gjennom samordningskanalen. DSB ønsket en helhetlig vurdering i samordningskanalen som skulle «gi overordnet myndighet et sektorovergripende bilde av situasjonen, og [være] en del av myndighetenes beslutningsgrunnlag i håndteringen av en hendelse»²⁶, mens Hdir ønsket en mer helsefaglig situasjonsrapport i fagkanalen. Dette gav FMNO en utfordring i at det ville kreve svært mye å produsere to daglige rapporter, hvor innholdet i de to rapportene ville vært mye av det samme. Forskjellen på rapportene var at en ville være en helhetlig rapport som favnet bredt, og hvis hensikt var samordning og sektorovergripende problemstillinger, mens den andre ville være en rapport som kun omhandlet helsefaget, kanskje i større detalj. Allikevel skulle helsesituasjonen også rapporteres til DSB

²⁶ Justis- og beredskapsdepartementet. St. Meld. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn» (Samfunnssikkerhetsmeldingen). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, 2016. s. 134.

som en del av samordningen. Spørsmålet ble om samme rapport kunne sendes til Hdir som til DSB.

Debatten om det skulle være en eller to rapporter gikk frem og tilbake under øvelsen. Første dag, produserte FMNO kun én rapport som kunne sendes til begge to. Grunnlaget for denne beslutningen var å gjøre det enkelt, samtidig som det var begrunnet med beskrivelser i delkapittel 9.3 i Nasjonal Helseberedskapsplan: «Når DSB har iverksatt situasjonsrapportering i sin linje, skal fylkesmannen utarbeide én felles rapport til berørte direktorater, slik at de raskt får relevant og lik informasjon.»²⁷ På dag to kom først én kontrabeskjed sannsynligvis fra Hdir – at Hdir og DSB ønsket forskjellige rapporter. Senere på dagen uttrykte DSB, i møte med Fylkesmennene, at de ikke kjente til problemet. Under møtet ble derfor Fylkesmennene og DSB enige om at det skulle sendes én rapport til DSB, som DSB kunne videreformidle til Hdir. Denne rapporteringsløsningen ble fulgt ut øvelsen. Det var likevel jevnlig kontakt mellom FMNO og Hdir, gjennom fagkanalen, fra sak til sak. Eksempelvis gjaldt dette detaljer rundt evakuering og transport av pasienter.

5.4 Fylkesberedskapsrådet

FBRs innspill til FMNO i det daglige ble konstruert fiktivt av lokal øvingsleder og innrapportert på lignende måte som kommunenes innspill. FBR ble fysisk samlet på øvelsens dag 3. Det ble samtidig påpekt, både før og etter FBR, at FBR i en reell situasjon hadde gjennomført tettere, mer jevnlig møter og rapporteringer. For denne rapportens skyld er det naturlig at det er det faktiske møtet på dag 3 som er av eksplisitt interesse.



Figur 5.1 FBR i Nordland under TRJE18.

Foto: Marianne Bakos, Fylkesmannen i Nordland.²⁸

²⁷ Helse- og omsorgsdepartementet. Nasjonal Helseberedskapsplan. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2018. https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/fellesdok/planer/helseberedskapsplan_010118.pdf. (Besøkt 25. mars 2020). s. 41.

²⁸ Bilde hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/Nordland/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/fylkesberedskapsradet/>

I forkant av det fysiske møtet var øvelsesdeltakerne i FMNO tydelige på at FBR måtte være et rådgivende organ for Fylkesmannen. Et mer løst FBR hvor medlemmer kunne drøfte sine saker eller dele informasjon var ikke nødvendigvis prioriteten under TRJE18. Intensjonen i forkant av FBR var at FMNO skulle komme med klare bestillinger med tanke på spesifikke utfordringer, som å få tilgang til nødvendige ressurser eller mannskap. Selv om Fylkesmannen ikke har myndighet over aktørene i FBR viste observasjoner under TRJE18 at disse ofte var villige til å følge anbefalinger.

5.5 Samarbeid med DSB og øvrige Fylkesmenn

Selv om det i utgangspunktet var planlagt videomøter mellom DSB og de andre Fylkesmennene annenhver dag, var det allerede første dag tydelig at Fylkesmennene så behov for daglige videomøter. Da dette ble løftet under første videomøte var DSB enige i at det skulle være en lav terskel for kontakt mellom DSB og Fylkesmennene, og det skulle ordnes daglige møter.

Det var forskjell i øvingsaktiviteten mellom de ulike Fylkesmennene. Scenarioet tilsa at der hvor FMNO hadde mange hendelser og en kritisk situasjon å håndtere, hadde andre fylker færre. Det opplevdes som om noen av Fylkesmennene, i mangel på aktuelle momenter å arbeide med og melde til DSB, dykket langt ned i detaljer som kanskje ikke skulle vært Fylkesmannens område.

I tråd med denne observasjonen var det uttrykt flere ganger internt at FMNO ikke så hensikten med et langtekkelig felles møte med alle fylkesmennene og DSB. Det var ikke alle saker fra alle Fylkesmenn som var like viktige for FMNO å følge. Det handlet om prioritering av tid; FMNO var tross alt kanskje den Fylkesmannen som var hardest presset av tidskritiske hendelser.

6 Analyse

Innholdet i dette kapittelet er en analyse og syntese av ulike observasjoner gjort hos FMNO.

6.1 Roller, ansvar og myndighet

Underveis i rapporten har det flere ganger vært diskutert²⁹ at Fylkesmannens rolle, ansvar og myndighet kan beskrives som komplisert. Som samordner og samtidig sektormyndighet finnes det utfordringer. For eksempel ligger noen ansvarsområder tett opptil andre områder som Fylkesmannen ikke har noen innvirkning på. Eksempelvis kommunehelsetjenesten og helseforetakene. Underveis i øvelsen var det flere eksempler på situasjoner hvor disse

²⁹ Se f. eks. Rykkja, *et al.*, 2016; og Hansen, *et al.*, 2009.

grensesnittene indikerte tidvis uoversiktligheit knyttet til situasjonen. FMNO valgte i noen tilfeller underveis å følge tett opp på saker og hendelser egentlig utenfor deres eget ansvarsområde, noe som betød gjentatte, tidskrevende kontakter med andre aktører.

Rapporterings spørsmålet, hvorvidt FMNO skulle rapportere til DSB alene eller til både DSB og Hdir, pekte også på utfordringen mellom den brede samordningsrollen og den smalere fagrollen Fylkesmannen besitter. Som diskutert landet FMNO på å rapportere i samordningsøyemed til DSB og at DSB kunne videre distribuere det helsefaglige til Hdir. Allikevel er det ikke sikkert at dette representerer et reelt valg: én mulighet er at en todelt rapportering (samordning til DSB, helsefaglig til Hdir) hadde vært mer formålstjenlig dersom det var snakk om en reel krise/krigssituasjon, med en overflod av teknisk, detaljert faginformatjon. I en øvelsessituasjon, der detaljeringen i innrapporteringen kanskje ikke var spesielt høyoppløselig, var det ikke noen opplevd forskjell i den informasjonen som var tilgjengelig for rapportering i fagkanalen, og den som var nødvendig for rapportering til DSB.

6.2 Ressursprioritering i et komplisert landskap

Et godt eksempel på samordningsmyndighetens utfordringer oppsto da det ble tydelig i TRJE18 at helsekapasiteten i Narvik kommune var sprengt. Én god løsning, sett i fra FMNOs side, var å få hospitalskipet MS Midnattssol sendt opp til kommunen fra Trondheim. FMNO hadde ingen myndighet til å beordre at skipet skulle sendes til Narvik. Observasjoner viste at det var flere diskusjoner knyttet til hvilken aktør som hadde den myndigheten (om det var helsemyndigheter eller Forsvaret). Under TRJE18 ble problemstillingen håndtert ved at FMNO sendte en anmodning til Hdir. Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) måtte også inn i beslutningen. Det tok derfor noe tid før FMNO fikk hospitalskipet opp til Narvik.

Underveis i TRJE18 dukket det opp flere situasjoner, hvor det viser seg nødvendig å avklare roller, ansvar og myndighet. Som beskrevet i kapittel 3 har Fylkesmannen kun myndighet over kommuneleger, og ikke over helseforetakene, jamfør de fire grunnleggende prinsippene for samfunnssikkerhet (ansvar-, likhet-, nærhet- og samvirkeprinsippet). FMNO fikk under TRJE18 beskjed fra Hdir om å koordinere evakueringen av pasienter fra Narvik over på MS Midnattssol. Ettersom Narvik var innenfor krigsskueplass ble spørsmålet fort om det egentlig var FOH som skulle koordinere en slik evakuering, men FMNO antok at kommunene selv hadde ansvar og var derfor underlagt FMNO. På MS Midnattssol var det imidlertid også begrenset med kapasitet, så det måtte prioriteres hvilke pasienter som skulle evakueres. FMNO ville be Narvik kommune om å opprette en prioriteringsliste for kommunale pasienter, og forventet at helseforetaket HelseNOR ville få samme anmodning fra Hdir.

Evakuering av pasienter fra en kommune var blitt en operasjon, som inkluderte flere aktører med tilstøtende ansvarsområder, som kommunen, Hdir og Forsvaret, i tillegg til FMNO. Omsider ble løsningen, under TRJE18, at FMNO anmodet kommunelegen i Narvik om å produsere en prioriteringsliste over sine pasienter. Deretter ble prioriteringslisten videre-

formidlet til Hdir (i fagkanal) med en anbefaling om at Hdir selv sammenfattet prioriteringslisten med en eventuell prioriteringsliste fra HelseNOR – slik at evakueringen ble koordinert på den måten.

6.3 Heimevernets rolle

Som nevnt i delkapittel 5.1 ble HV oppfattet som en viktig støttespiller for FMNO og ga trolig fordeler for FMNO. Liaisoneringen og den nære tilstedeværelsen av Sjef HV-14 understreket verdien av samarbeidet. HVs liaison var med i de aller fleste viktige samtalene som foregikk hos FMNO og ble naturlig invitert til å gi sin mening ved problemstillinger hvor HV hadde en relevant rolle.

Observasjoner viste at kjennskapen til lokalområdet og inngående kunnskap om stridshendelser var en stor fordel for en Fylkesmann som skulle forsøke å samle det store bildet i fylket. HV kunne supplere FMNOs lokalkjennskap med egen informasjon. For eksempel kunne HV-14 formidle vurderinger av forsyningsakser fra et militært standpunkt, noe som videre inngikk i FMNOs egne vurderinger av mulige, fremtidige forsyningsbrudd. På samme måte kunne HV-14 fortelle om forestående hendelser fra militær side og tolke militære signaler på en sikrere måte enn FMNO kunne. HV kunne til tider forutse de krigstekniske elementene, for eksempel at visse transportakser ville bli vanskeligere å utnytte for FMNO – da styrker ville måtte anvende dem i nær fremtid. Med denne informasjonen tilgjengelig fungerte også FMNOs planer og forventninger på en bedre måte.

6.4 Personavhengighet

Et inntrykk fra øvelsen hos FMNO var personavhengigheten som rådet over systemet. Det tette og effektive samarbeidet mellom FMNO og HV bidro positivt til krisehåndteringen og ga FMNO for eksempel tilgang til ressurser, som mannskap eller kommunikasjonsutstyr..

Da Sjef HV-14 annonserte ved tidligste anledning at det var han som hadde siste ordet i området, grunnet krigsskueplass, var myndighetsrollene klare. Der prioriteringer mellom ulike aktører med ulike målsettinger og oppdrag blir skarpe, kan personkjemien være avgjørende for at riktige og veloverveide beslutninger fattes. Hvilke løsninger og problemer som kobles sammen i ulike situasjoner kan påvirkes av personlige agendaer, forståelser og erfaringer hos partene som deltar.³⁰ En tilleggsfaktor kan i så måte være personlig kontakt og kjemi mellom partene som samarbeider. Dette er ikke ukjente fenomener. Viktigheten av mennesker, deres relasjoner og deres handlinger mellom hverandre kan ikke undervurderes der det gjelder hvilke valg og beslutninger som tas.³¹ Slike fenomener foregår mellom ulike organisasjoner samt internt i organisasjonen. Med andre ord, dette gjelder også for fylkesmannen selv, eller under øvelsen for den assisterende fylkesmannen. Som nevnt er fylkesmannen alene personlig

³⁰ Fardal, Harald, og Ann-Kristin Elstad. Beslutningsprosesser i håndtering av en digital hendelse: en Garbage Can tilnærming. FFI-Rapport 17/16342. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, 2017.

³¹ Stacey, 2001.

bemyndiget, og har siste ord i beslutninger. En fylkesmann med personlig agenda (som kanskje ikke sammenfaller med nasjonens beste), eller en fylkesmann som har vansker med en objektiv analyse, kan ha mye å si for krisehåndteringen.

Mye kan også sies om felles interesser og situasjoners kall. Under TRJE18 slo dette fenomenet positivt ut gjennom alt det gode samarbeidet som faktisk fant sted under øvelsen. HV-14 og FMNO opererte i fellesskap og dro nytte av hverandre.

6.5 Fylkesberedskapsrådets rolle

Det var knyttet noe spenning til oppmøte og gjennomføringen av FBR på dag 3. Realistisk sett var møtet noe kunstig, ettersom det store flertallet av FBR ikke øvde og dermed måtte loses inn i øvelsen av FMNO på kort tid. I en reell situasjon ville FBRs medlemmer opplevd krisen, og kontakten mellom FMNO og FBR ville vært vesentlig tettere enn et enkeltmøte tillot.

FBR skulle være et rådgivende organ ovenfor Fylkesmannen. FMNO uttalte at møtet i FBR ikke skulle bli noe diskusjonsforum. Kun et par timer var satt av og FMNO hadde behov for svar på konkrete spørsmål og utfordringer fra aktører som var samlet.

Tross noe spredte forventninger ble det et godt oppmøte, og ikke minst en god seanse for FMNO. FBR spilte godt på lag med øvelsen og kom med gode svar og nyttige forslag til FMNOs spørsmål. Blant annet var FBR behjelpelige med informasjons- og kommunikasjonsteknologi ut i kommunene og beredskapslagre.

Til tross for at noe av vurderingen av FBRs rolle ikke kan kvitteres for i helhet ettersom de fleste ikke deltok på øvelsen, viste observasjonene et inntrykk av nytten rådet kan ha i en reell krise. Graderte samtaler mellom flere regionale og lokale aktører på tvers av den offentlig-private skillelinjen øker muligheten til at totalforsvarets komponenter trekker i samme retning. Samtidig som Fylkesmannen får tekniske og detaljerte svar på sine spørsmål, får også FBRs medlemmer informasjon de kan dra nytte av. Siden FOH også tar del i FMNOs FBR, bidrar dette også til et forum hvor samfunnsaktører i det sivile også møter grønnkledde.

Deltakere på FBR i Nordland under TRJE18:

- Fylkesmannen i Nordland
- Salten brann
- Nordland sivilforsvarsdistrikt
- Midtre Hålogaland sivilforsvarsdistrikt
- HV-14
- Statens vegvesen
- Mattilsynet
- Telenor
- Bane Nor
- Røde kors
- Helse Nord
- Kystverket
- Nordland politidistrikt
- Bodø havn
- Nordland fylkeskommune
- Forsvarsbygg
- FOH
- Redningsselskapet
- Nordlandsnett
- Avinor

7 Konklusjon

Rapporten konkluderer med en oppsummering av innholdet, noen vurderinger og til slutt noen anbefalinger til videre arbeid.

7.1 Oppsummering

Under TRJE18 var FFI observatør hos FMNO. Funn fra observasjonene indikerer at Fylkesmannens rolle er mangfoldig og bred. Fylkesmannen støttes også av FBR som gir en plattform for informasjonsdeling og samordning, og ikke minst gir Fylkesmannen råd innen beredskap.

Scenarioet under øvelsen var utfordrende for FMNO, som befant seg stort sett innenfor krigsskueplass og med svært krevende hendelser som oppstod nærmest kontinuerlig. Det var etablert møtehjul og rapporteringsrutiner. Funn viste at disse rutinene ble fulgt til en viss grad. Rapporteringsrutinene måtte i noen grad tilpasses Fylkesmennenes ønsker, men øvelsen kan sies å ha gitt gode innspill til effektive løsninger her.

Liaisonering antas å være en kritisk suksessfaktor for effektiv informasjonsdeling. Samarbeidet med HV var av spesiell verdi for institusjonen, så vel som den øvrige liaisoneringen fra Forsvarsbygg og politiet. FBR fungerte svært godt, til tross for at disse ikke fulgte løpet i øvelsen.

Observasjoner viste at FMNOs samordningsrolle på fylkesnivå fungerte godt. Enkelte av ressursprioriteringsproblemene var vanskelige å adressere, ettersom FMNO ikke hadde tilstrekkelig myndighet over alle elementene som krevdes. HV-14 var en nyttig samarbeidspartner i møte med slik problematikk. Til slutt var FBR også en vel gjennomført og godt spilt ressurs, som tilbyr muligheter for videre utnyttelse.

7.2 Vurdering

Observasjoner viste at FMNOs la ned innsats og arbeid for å gjennomføre en god øvelse. Takhøyden for diskusjon om og rundt øvelsen var god, og øvelsesdeltakerne fikk anledning til å reflektere over det som hendte på et overordnet nivå. Inntrykket var at FMNO lærte mye av TRJE18, samtidig som det fortsatt finnes flere lærings- og øvingspunkter.

Fylkesmannen er en viktig aktør i beredskapen og det anbefales å øke oppmerksomheten rundt å utvikle rollen embetet har. Der det gjelder samordning horisontalt av sivile aktører, samordning vertikalt mellom ulike nivåer, sivil støtte til Forsvaret, sektormyndighetshevdelse, ressursprioriteringer og et velfungerende totalforsvar er Fylkesmannen en helt sentral aktør på regionsnivå. Det forventes mye av institusjonen under krise og krig.

7.3 **Anbefalinger**

Fylkesmannen og FBR er begge viktige ressurser i regional beredskap.

For at forventningene til Fylkesmannen skal innfris bør fylkesmannsembetet støttes, utvikles og øves. Fylkesmannsembetene bør også prioritere deltakelse på øvelser der dette er formålstjenlig. FBR vurderes også som en viktig brikke i beredskapen. Det finnes store muligheter for å videreutvikle FBRs rolle og potensiale som et regionalt ressurs- og informasjonsnav.

FFI bør studere flere fylkesmannsembeter for å utvide grunnlaget for konklusjoner.

FBR er en avgjørende totalforsvarsressurs. FFI bør undersøke hvordan FBRs rolle kan støttes (teknologisk og organisatorisk) for å bedre utnytte denne ressursen. Fylkesmannsembetene bør også undersøke hvordan FBR kan videreutvikles.

FFI bør også i større grad utøve forskning på totalforsvaret, krisehåndtering, samfunnssikkerhet og beredskap på det regionale og lokale nivået. Disse nivåene er mindre utforsket enn det nasjonale nivået, samtidig som de utgjør en avgjørende del av totalforsvarsmodellen.

Referanser

- Erlingsson, Erlingur. «A credible transatlantic bond: Trident Juncture and NATO capabilities». NATO Review. 19 okt. 2018. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2018/10/19/a-credible-transatlantic-bond-trident-juncture-and-nato-capabilities/index.html> (Besøkt 05.10.2020).
- Fangen, Katrine. Deltagende observasjon. Bergen: Fagbokforlaget, 2004.
- Fardal, Harald, og Ann-Kristin Elstad. Beslutningsprosesser i håndtering av en digital hendelse: en Garbage Can tilnærming. (FFI-Rapport 17/16342). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, 2017.
- Flo, Yngve. Statens mann, fylkets mann. Norsk Amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814–2014. Bergen: Fagbokforlaget, 2014.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Fylkesmannsrollen: Utvikling og utfordring. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 6. mars 2012.
- Forsvarets forskningsinstitutt. «Prosjektavtale 1539 – Beskyttelse av samfunnet 9: Framtidens totalforsvar og samfunnssikkerhet (BAS9)». Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. (UO).
- Hansen, Tore; Marthe Indset; Ingun Sletnes; og Trond Tjerbo. Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring. NIBR-rapport 2009:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning, 2009. <https://fagarkivet-hioa.archive.knowledgegearc.net/handle/20.500.12199/5630>
- Helse- og omsorgsdepartementet. Nasjonal Helseberedskapsplan. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2018. https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/fellesdok/planer/helseberedskapsplan_010118.pdf. (Besøkt 25. mars 2020). s. 41.
- Irwin, Anne. "The problem of realism and reality in military training exercises." *New directions in military sociology*. 2005. pp. 93–133.
- Jakobsen, Siw Ellen. «Fylkesmenn i spenn mellom kommune og stat». Forskning.no. 6. juli 2014. <https://forskning.no/politikk-demokrati-samfunnskunnskap/fylkesmenn-i-spenn-mellom-kommune-og-stat/552896> (Besøkt 25. mars 2020).
- Justis- og beredskapsdepartementet. «Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering». FOR-2015-06-19–703. 23. juni 2015. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. St. Meld. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn» (Samfunnssikkerhetsmeldingen). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, 2016.

Justis- og beredskapsdepartementet, og Forsvarsdepartementet. Støtte og samarbeid: En beskrivelse av totalforsvaret i dag. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, og Forsvarsdepartementet, 2018.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Instruks for Fylkesmenn». FOR-1981-08-07-3642. 7. sep. 1981. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1981-08-07-3642>

NATO. Exercise Specification (EXSPEC): Exercise Trident Juncture 18 (TRJE18) CAX/CPX. NATO, 2017. (NATO Unclassified);

Rykkja, Lise H.; Kristin Rubecksen; og Yngve Flo. Følgeevaluering av nytt styringsrammeverk for fylkesmannen; Underveisrapport: Fylkesmannens perspektiv på nytt styringsrammeverk. Rapport 6-2016. Bergen: Uni Research Rokkansenteret, 2016. <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2627145/Rapport%206-2016%20Rykkja,%20Rubecksen%20og%20Flo.pdf?sequence=1> (Besøkt 25. mars 2020).

Stacey, R. D. Complex Responsive Processes in Organizations: Learning and Knowledge Creation (Complexity & Emergence in Organizations). London: Routledge, 2001.

About FFI

The Norwegian Defence Research Establishment (FFI) was founded 11th of April 1946. It is organised as an administrative agency subordinate to the Ministry of Defence.

FFI's MISSION

FFI is the prime institution responsible for defence related research in Norway. Its principal mission is to carry out research and development to meet the requirements of the Armed Forces. FFI has the role of chief adviser to the political and military leadership. In particular, the institute shall focus on aspects of the development in science and technology that can influence our security policy or defence planning.

FFI's VISION

FFI turns knowledge and ideas into an efficient defence.

FFI's CHARACTERISTICS

Creative, daring, broad-minded and responsible.

Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

FFIs FORMÅL

Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

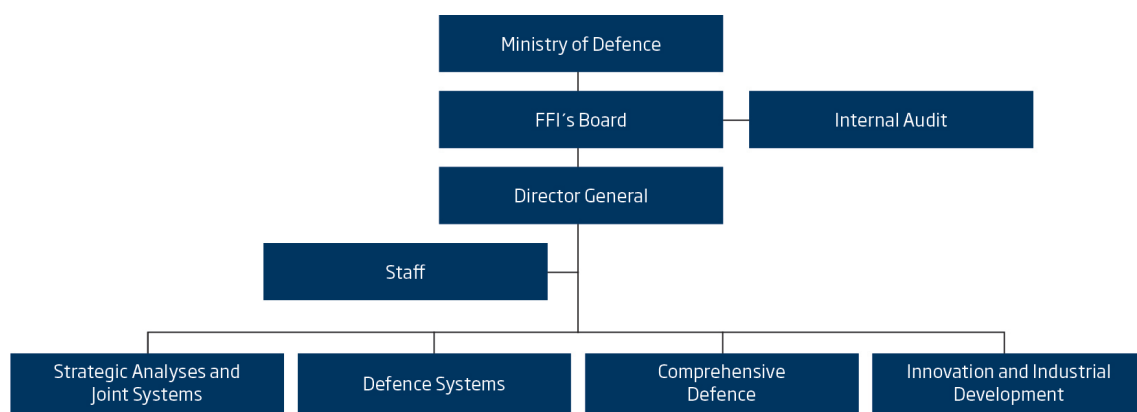
FFIs VISJON

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFIs VERDIER

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.

FFI's organisation



Forsvarets forskningsinstitutt
Postboks 25
2027 Kjeller

Besøksadresse:
Instituttveien 20
2007 Kjeller

Telefon: 63 80 70 00
Telefaks: 63 80 71 15
Epost: ffi@ffi.no

Norwegian Defence Research Establishment (FFI)
P.O. Box 25
NO-2027 Kjeller

Office address:
Instituttveien 20
N-2007 Kjeller

Telephone: +47 63 80 70 00
Telefax: +47 63 80 71 15
Email: ffi@ffi.no