

Totalforsvar og samfunnssikkerhet

*En undersøkelse av norsk sikkerhets- og beredskapsarbeid
som diskurs og praksis*

Monica Hernes



Masteroppgave i sosiologi

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

15 september 2007

Forord

Jeg vil takke alle som har bidratt til denne oppgaven, ikke minst de som har deltatt i intervjuer. En spesiell takk til hovedveileder Iver B. Neumann for givende og lærerike innspill, og biveileder Arvid Fennefoss for konstruktive tilbakemeldinger i slutfasen. Jeg vil også takke Jens B. Grøgaard, som alltid har tid til sine tidligere studenter.

Underveis har jeg satt stor pris på samværet med Ragnhild, Sølvi, Elin-Anna, Birgitte og Anne- Grete. Takk til mine foreldre, Tove og Lars, som alltid har stilt velvillig opp når familiekabalen har blitt vanskelig å løse. Dette har vært en spennende og lærerik prosess.

Til Joep, Joachim og Christoffer.

Horten, september 2007

Monica Hernes

Sammendrag

Denne oppgavens tema er hvordan begrepene totalforsvar og samfunnssikkerhet rammes inn og fylles med ulik mening av aktører i det nasjonale beredskapsapparatet. Det er behov for å tilpasse sikkerhets- og beredskapsarbeidet til endringer i det norske samfunnet og i våre omgivelser. Oppgavens utgangspunkt er totalforsvarskonseptets to hovedpilarer – det sivile beredskap og det militære forsvar – og deres utvikling i overgangen fra kald krig til samfunnssårbarhet, der jeg spør: *Hva kjennetegner diskurser om totalforsvar og samfunnssikkerhet i sivil og militær sektor, og hvordan kommer dette til uttrykk i praksis?*

Til grunn for analysene ligger offisielle dokumenter som tar for seg planlegging for et robust og sikkert samfunn. Disse forholder sentrale aktører seg til i forsøket på å gi begrepene totalforsvar og samfunnssikkerhet bestemte meninger. Diskursanalyse som teori og metode kombineres med intervjuer og observasjoner. I tillegg nyttes to teoretiske tilganger til risiko- og sikkerhet: Becks risikosamfunnsteori og anmodning om å skape nye begreper og institusjoner i møtet med dagens grenseoverskridende risikoer (1986, 2003). Og den Foucault-inspirerte Københavnerskolen som vektlegger at sikkerhet må ses i et bredere perspektiv enn det tradisjonelle statlige og militære perspektiv (Wæver og Buzan1998).

Endrede økonomiske og sikkerhetspolitiske rammebetingelser står sentralt i sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Overgangen fra en strategisk trussel til et komplekst og sammensatt risiko- og trusselbilde, må møtes med et bredt spekter av virkemidler. De nasjonale virkemidlene er fordelt mellom sivil og militær sektor, som er gjensidig avhengige og må ses helhetlig dersom samfunnets sikkerhetsressurser skal brukes klokt og effektivt. I fare for internasjonal marginalisering må Norge søke innflytelse der man kan, også ved å vise vilje til risikodeling. Det nasjonale utgangspunkt var totalforsvarsrammen, men i kjølvannet av nye sikkerhetsutfordringer fremtrer alternativer: militær sektor velger en utvidet sikkerhetsramme (Buzan og Wæver), mens sivil sektor velger risiko- og sårbarhetsrammen (Beck).

I sivil sektor beskrives nyordet samfunnssikkerhet som et tverrsektorielt virkemiddel i møtet med risiko- og sårbarhetssamfunnets sikkerhetsutfordringer, mens totalforsvarsbegrepet ses som et svar på trusselen om en total krig der hele samfunnet skulle trekkes inn i et totalt forsvar. Dette trusselbildet er ikke lengre relevant, dermed bidrar totalforsvarsbegrepet til å

reprodusere den norske forsvarstradisjonen, og hindrer innovasjon og fokus på fredstidshendelser. I militær sektor vises det til at totalforsvaret i utgangspunktet var ment å være et fleksibelt og tilpassningsdyktig konsept. Det er forankret i folket gjennom den samlende nasjonale erfaring fra annen verdenskrig og er dermed en ressurs som er gjenkjennelig. Til tross for at konseptet ble sementert i kaldkrigstenkning for lenge er dette en praktisk og økonomisk løsning for et samfunn med begrensede ressurser. Derfor bør det tas med videre i en modernisert form. Samfunnssikkerhet ses som en del av et utvidet sikkerhetsbegrep sammen med stats- og menneskelig sikkerhet. Samfunnssikkerhet slik sivil sektor ser det er for bredt, idet det handler om alt mellom ”tåtesmokker og terrorisme” og blir dermed tømt for mening. De konkluderer med at deres hovedansvar er statssikkerhet, mens de bidrar til samfunnssikkerhet for eksempel i nordområdene, og menneskelig sikkerhet i internasjonale operasjoner.

Forskere og byråkrater må i planleggingen for et sikkert samfunn forholde seg like mye til økonomiske budsjetter som sikkerhetsbehov, mens politikerne får den sikkerheten de er villige til å betale for. De stilles til ansvar av media og opinionen dersom ekstraordinære hendelser viser at dette ikke var nok. I en dynamisk veksling mellom diskurs og praksis fremkommer endringer i hvordan man sier og gjør sikkerhet, om en med små motvillige skritt. Aktørene arbeider med å finne sine roller i de nye gråsonene som har oppstått der det tidligere var klare grenser, mellom krig og fred, innenriks og utenriks, nasjonalt og internasjonalt. Prosessen går sakte i retning av større samordning og samsyn, og det institusjonaliseres nye møtepunkter for debatt, planlegging og øving. Dette til tross så deler Norge problemstillinger med andre land, som manglende transparens, koordinering og klare ansvarslinjer.

Innhold

FORORD	3
SAMMENDRAG	5
INNHold	7
FORKORTELSER	9
1. INNLEDNING	10
1.1 SPØRSMÅLSSTILLING	12
1.2 GANGEN I OPPGAVEN	13
2. TEORETISKE PERSPEKTIVER, METODOLOGI OG METODE	15
2.1 INNLEDNING	15
2.2 TEORETISKE PERSPEKTIVER	15
2.3 METODE OG METODOLOGI	21
2.4 DISKURSANALYSE	22
2.5 INTERVJUER OG OBSERVASJON	28
3. HISTORISK KONTEKST OG BEGREPSAVKLARING	31
3.1 INNLEDNING	31
3.2 DISKURSEN OM NORGE	31
3.3 DE SOSIALE PRAKSISENE – RAMMENE	38
4. DET NORSKE TOTALFORSVARSKONSEPTET	43
4.1 INNLEDNING	43
4.2 DISKURS OG PRAKSIS OM TOTALFORSVARET I MILITÆR SEKTOR	45
4.3 DISKURS OG PRAKSIS OM TOTALFORSVARET I SIVIL SEKTOR	74
4.4 OPPSUMMERING TOTALFORSVARSRAMMEN	87

5. SAMFUNNSSIKKERHET	90
5.1 INNLEDNING	90
5.2 DISKURS OG PRAKSIS OM SAMFUNNSSIKKERHET I MILITÆR SEKTOR	93
5.3 DISKURS OG PRAKSIS OM SAMFUNNSSIKKERHET I SIVIL SEKTOR	124
5.4 OPPSUMMERING SAMFUNNSSIKKERHETSRAMMEN.....	160
6. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	165
KILDELISTE	175
KILDER.....	182
VEDLEGG I OVERSIKT OVER INFORMANTER.....	187
VEDLEGG II NY NETTPORTAL: WWW.REGJERINGEN.NO TEMAOMRÅDE “SAMFUNNSSIKKERHET OG FORSVAR”	188
VEDLEGG III INTERVJUGUIDE	191

Forkortelser

AAD	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
BAS	Beskyttelse av samfunnet
DNAK	Den norske atlantehavskomiteé
DSB	Fra 2003: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
DSB	Før 2003: Direktoratet for sivilt beredskap
EU	Den europeiske union
ESDP	Felles sikkerhets og forsvarspolitik (EU)
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FM	Forsvarsministeren
FN	De forente nasjoner
FNI	Fridtjof Nansens Institutt
FO	Forsvarets overkommando
FO/E	Forsvarets overkommando/ Etterretningsstaben
FOHK	Fellesoperativt hovedkvarter
FOU	Forskning og utvikling
FPU2000	Forsvarspolitisk utvalg 2000
FS 2000	Forsvarsstudien 2000
FSJ	Forsvarssjefen
HMS	Helse miljø og sikkerhet
HV	Heimevernet
JD	Justisdepartementet
JM	Justisministeren
KFB	Kvinnens frivillige beredskap
LDKN	Landsdelskommando Nord
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NFF	Norges Forsvarsforening
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
NTNU	Norges Teknisk-naturvitenskapelige universitet
PRIØ	Fredsforskningsinstituttet
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
RBA	Rednings- og beredskapsavdelingen (JD)
SAMRISK	Samfunnssikkerhet og risiko
TERRA	FFIs terrorismeforskningsprosjekt
UIS	Universitetet i Stavanger

1. Innledning

Formålet med denne oppgaven er å gjøre en sosiologisk studie av hvordan begrepene totalforsvar og samfunnssikkerhet rammes inn av ulike aktører innen sikkerhets- og beredskapsfeltet i Norge. Hvordan begrepene fylles med mening, og kommer til uttrykk diskursivt og materielt. I dette innledningskapittelet vil jeg presentere bakgrunn for valg av tema og oppgavens problemstilling samt oppgavens oppbygging.

Jeg studerer prosessen slik det fremtrer i offisielle dokumenter rundt årtusenskiftet fra to politiske utvalg (NOU 2000 nr 20 og 24). Disse lå som en del av beslutningsunderlaget til Stortingsmeldinger og -proposisjoner fra Regjeringen som leveres til behandling i Stortinget. Men samtidig er det behov for å ta et steg tilbake i tid for å se hvordan dagens diskurser har sin opprinneshistorie. I Stortingsmeldinger fra 1993 ble nytenkning presentert – og senere representert på ulike vis.

To parallelle prosesser beskrives og forsøkes forklart, i termer av likheter og forskjeller i diskurser og praksiser. Når den ene prosessen studeres settes den andre i bakgrunnen, og omvendt, for til sist å ses i sammenheng. Hendelser nasjonalt og internasjonalt som flom, transportulykker og terrorangrep virker inn underveis og gir et ekstra puff i prosesser som ellers kan synes preget av treghet. Et eksempel er flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering.

Samfunnssikkerhetsbegrepet følges spesielt - hvordan det konstrueres, gis mening av ulike aktører og får aksept og utbredelse i samfunnet. Samtidig dukker det opp flere aktører som vil være med på å forme meningsinnholdet til begrepet. For å snevre inn oppgaven ser jeg spesielt på sivil-militært samarbeid, og gråsonene i dette feltet. Stikkord er debatten "Fra totalforsvar i krig til samfunnssikkerhet i fred", og hvorvidt det oppstår et kommunikasjonsgap mellom militær og sivil sektor. Storting og Regjering vil beholde totalforsvarskonseptet og begrepet, mens ulike aktører som arbeider med sikkerhet og beredskap hevder begrepet er tømt for mening og

foretrekker å bruke begrepet sivilt-militært samarbeid. Hva skjer når det oppstår et nytt risikobilde og disse aktørene må forholde seg til nye ideer, som samfunnssikkerhet?

Regjeringen og Stortinget har vedtatt at sikkerhets- og beredskapssektoren skal se arbeidet med samfunnssikkerhet og sivilt - militært samarbeid i en totalforsvarsramme. Videre at de to samfunnssektorene skal samarbeide og se feltet helhetlig. Det er av interesse å studere sikkerhets- og beredskapsfeltets plass i det sosiale og i det politiske, i det norske samfunn. Feltet fungerer som en kunnskapsøkonomi, der maktforhold og kunnskapsproduksjon inngår i et dynamisk samarbeid. Målet er å beskrive hvordan noen politiske prosjekter får større gjennomslagskraft enn andre, der kunnskapsproduksjon og – økonomi er et aspekt.

På denne bakgrunn ønsker jeg å spørre om hvordan aktører i sikkerhets- og beredskapsfeltet håndterer møtet med ideen om samfunnssikkerhet – en ide som ser ut til å utfordre den tradisjonsrike om totalforsvarsideen. Uttrykk som ”Fra totalforsvar i krig til samfunnssikkerhet i fred” kan fortolkes på ulikt vis¹. Det anses nok som en reell prosess for de fleste, men verdien som tilskrives de to begrepene og hvordan de brukes varierer. Skal det sees som en historisk utvikling over tid, to ytterpunkter i bredt spekter av utfordringer, eller som et fremtidsbilde? Viktige spørsmål dreier seg om hvem eller hva det er som skal sikres idet en forestilling om et bredt spekter av sikkerhetsutfordringer erstatter forestillingen om den totale krig på norsk territorium. Hvilke implikasjoner får sivil og militær samfunnssektors bruk av de to begrepene for deres tradisjonelle eksistensgrunnlag og for den videre rolle- og ansvarsfordelingen i det norske samfunn? Dette kan gjøres på mange måter. Jeg har valgt en diskursanalytisk tilnærming der jeg tar utgangspunkt i offisielle dokumenter slik de fremtrer i form av forskningsrapporter, offentlige utredninger, stortingsmeldinger, –

¹ Hentet fra et nordisk samarbeidsprosjekt i regi av Nordisk råd ” Från territorialförsvaret i krig till samhällssäkerhet i fred: analyser av förändrade säkerhetspolitiska synsätt och verkligheter i de nordiska länderna efter den 11 september och Madridattentatet” (Sundelius og Dahlin 2004)

proposisjoner og innstillinger.² Videre gjør jeg intervjuer og deltar på seminarer som observatør for å utfylle analysen.

1.1 Spørsmålsstilling

På bakgrunn av dette temaet og materialet vil jeg spørre om hva som kjennetegner diskurser og praksiser om totalforsvar og samfunnssikkerhet i norsk sikkerhets- og beredskapsarbeid etter den kalde krigens slutt? Formålet er som nevnt å belyse hvordan ideen om totalforsvar og ideen om samfunnssikkerhet rammes inn av de ulike aktørene i sikkerhets og beredskapsfeltet, og hvilke konsekvenser endringer i risiko- og trusselbilder får for de to samfunnssektorene. Jeg vil konkretisere og detaljere hovedspørsmålet punktvis:

- Hvilke kontekstuelle rammer står sentralt for de nasjonale diskursene? Hvilke sosiale praksiser kontekstualiserer diskursene, og hvordan?
- Hvordan representerer offisielle politiske dokumenter diskursene, og hvordan påvirkes de sivile og militære representasjoner? Hvordan rammer politikerne inn fenomenet, og i hvilken grad påvirker dette andre aktører i feltet.
- Hvordan representeres ideene om totalforsvar og samfunnssikkerhet i sivil og militær sektor? Hvilken diagnose og prognose stilles? Hvilket bilde gis av hva som skjer og hva som er konsekvensene (diagnose), og hvilke handlingsalternativer skisseres som reelle (prognose)? Hvordan spiller forskere og byråkraters produksjon av beslutningsunderlag inn på handlingsalternativene?
- Hvordan brukes representasjonene som retorikk? Hvilke tradisjonelle saker trekkes inn i debatten, og hvordan forankres og legitimeres disse i representasjonene av henholdsvis totalforsvar og samfunnssikkerhet. Hva kjennetegner samspill og helhetstenkning når det kommer til samarbeid mellom de to sektorene? Hvilke diskurser artikuleres for å karakterisere (skille ut) de ulike aktørene som forsøker å ramme inn begrepene. Er det samsvar mellom retorikk og realitet?

For å strukturere oppgaven vil disse spørsmålene besvares i en kapittelinnledning der de to begrepene totalforsvar (kapittel fire), og samfunnssikkerhet (kapittel fem)

² En alternativ fortolkningsramme kunne vært institusjonell teori, som for eksempel Lægred og Serigstad (2004).

beskrives, først innen militær sektor og deretter innen sivil sektor. De to sektorene forsøkes også sett i sammenheng som sivilt – militært samarbeid. For å skape større oversikt over analysen velger jeg å gjøre om på spørsmålene ovenfor slik at de blir mer generelle kategoriseringer i form av fire delspørsmål.

1. Hva kjennetegner diskursen om totalforsvaret i militær sektor, og hvordan kommer dette til uttrykk i praksis?
2. Hva kjennetegner diskursen om totalforsvaret i sivil sektor, og hvordan kommer dette til uttrykk i praksis?
3. Hva kjennetegner diskursen om samfunnssikkerhet i militær sektor, og hvordan kommer dette til uttrykk i praksis?
4. Hva kjennetegner diskursen om samfunnssikkerhet i sivil sektor, og hvordan kommer dette til uttrykk i praksis?

1.2 Gangen i oppgaven

Studien vil bli organisert i seks kapitler der jeg ønsker å beskrive og analysere hva som kjennetegner totalforsvar og samfunnssikkerhet forstått som nasjonale diskurser og praksiser etter den kalde krigens slutt.

I kapittel 2 vil jeg gjøre rede for de teoretiske perspektiver, metodologi og metode som ligger til grunn for analysen. Diskursanalyse anser teori og metode som samme sak og kan være vanskelig å skille. I tillegg gis to teoretiske tilganger til risiko og sikkerhet, representert ved Ulrich Becks syntese om risikosamfunnet og en retning basert på Michel Foucaults teorier om diskurser, regjeringsmentalitet og risiko. Det knyttes også teori opp til de enkelte kapitler.

I kapittel 3 gis den historiske kontekst som legger føringer for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid. Det beskrives noen sentrale aspekter ved sosiale praksiser, som består av ressurser og begrensninger for feltet, som forholdet mellom forskning, politikk og samfunn.

Jeg har altså valgt å strukturere oppgaven slik at jeg tar for meg totalforsvarskonseptet og samfunnssikkerhet i hvert sitt kapittel, for deretter å se på sivilt-militært samarbeid. Det ses på forholdet mellom sentrale aktører som gjør sikkerhets- og beredskapsarbeid, for eksempel innen kunnskapsproduksjon og -formidling.

I kapittel 4 belyses delspørsmål 1-2 Hva kjennetegner diskurser om totalforsvar i militær sektor og sivil sektor, og hvordan kommer dette til uttrykk i praksis.

I kapittel 5 belyses delspørsmål 3-4. Hva kjennetegner diskurser om samfunnssikkerhet i militær og sivil sektor og hvordan kommer dette til uttrykk i praksis.

I det siste kapitlet vil jeg gi en oppsummering av oppgaven og en konklusjon.

2. Teoretiske perspektiver, metodologi og metode

2.1 Innledning

Dette kapitlet tar først for seg teoretiske perspektiver, deretter metodologi og metode. Denne sammenstillingen ses som naturlig siden oppgavens analytiske tilnærming i stor grad er basert på diskursanalytisk teori og metode, som kan være vanskelig å skille. Diskursanalyse er godt egnet til å undersøke meningsinnholdet i begrepene totalforsvar og samfunnssikkerhet, og ulike aktørers kamp for å knytte begrepene til bestemte diskurser og avgrense meningsinnholdet på bestemte måter. Den gir et verktøy til å belyse sammenhengene mellom betydningsdannelse og sosiale prosesser, for hvilke virkninger bestemte verdensbilder har for våre sosiale liv. De teoretiske tilganger til risiko og sikkerhet som er valgt, kan alle plasseres i den konstruktivistiske tradisjon, og går slik godt sammen med diskursanalysen (Jørgensen og Phillips 1999:12).

I fortellinger som "Fra totalforsvar i krig til samfunnssikkerhet i fred" eller "Samfunnssikkerhet i risikosamfunnet" handler mye om å falle mellom to stoler, og forsøk på begrepsendringer som følge av nye risiko- og trusselbilder (Sundelius 2004, Bjelland 2003). Det handler om sivil og militær samfunnssektor, og forsøk på helhetlige tilnærminger til nye og gamle sikkerhetsutfordringer.

2.2 Teoretiske perspektiver

Den teoretiske ramme består av to tilganger til hvordan og hvorvidt samfunnet kan styre risiko og sikkerhet.³ De kan begge plasseres i en konstruktivistisk tradisjon (Barnes 1995:106, Kjølberg, 2006). Den ene er tysk med utgangspunkt i Ulrich Becks

³ En slik inndeling gjøres i Rasborg (1999).

teorier om ”risikosamfunnet”, den andre fransk med utgangspunkt i Michel Foucaults teorier om diskurser, regjeringsmentalitet og risiko. Den franske tilgang deler seg i to grener, der ”governmentality” og ”securizing” er nøkkelord. Teoriene er valgt ut fra relevans for sikkerhets- og beredskapsfeltet, forskerne innen feltet bruker selv disse teoretiske rammeverkene.

I sivil sektor refereres Ulrich Becks ”Risikosamfunn”. Tesen om risiko og ”det refleksive moderne” ses som et viktig bidrag til forståelsen av modernitetens risikokarakter, der menneskeskapt risiko synes å ha tatt over for den naturgitte og vi ser risiko gjennom eksperters blikk, samtidig som vitenskap og media legger føringer på hva vi opplever som risiko (Enebakk, 2004, Hovden 2003).

Arbeider i militær sektor har det utvidete sikkerhetsbegrep som basis. ”Når det gjelder den prosessen som fører til at noe blir definert som sikkerhet, har den såkalte Københavnerskolen, med Ole Wæver i spissen, revolusjonert tenkningen” (Kjølborg 2006). Forenklet kan vi si at de ”startet” fortellingen som går igjen i offisielle dokumenter om at sikkerhet tradisjonelt ble sett som et militært anliggende, men at det nå er utvidet til bredere spekter som menneskelig, statlig og samfunnets sikkerhet (FD 2004).

Begge tilgangene gir fortolkningsrammer som har bred internasjonal resepsjon – for eksempel kan de gjenfinnes i policyer hos FN og NATO i tiden etter det geopolitiske jordskjelv i 1989. Sammen med en økt frekvensen av naturskapte jordskjelv har dette utgjort handlingsbetingelser for sosial endring og gitt behov for nye samtidsdiagnoser (Kjølborg 1991).

2.2.1 Den tyske tilgangen

Sosiologen Ulrich Beck forsøker å forklare de senere tiårs hendelser i et risikoperspektiv, og anmoder om at vi finner nye begreper og institusjoner som er tilpasset den tid vi lever i. I artikkelsamlingen ”Globalisering og individualisering” gis et utvalg av Becks nyere tekster, knyttet til bestemmelsen av det andre moderne og nye aspekter som globalisering, den postnasjonale krig og internasjonal terrorisme. (Hviid Nielsen 2004:12). Spesifikke hendelser som medfører endring og utvikling på både individ- og samfunnsnivå

kommenteres i termer av en begrepslig sosiologisk avmakt. I ”Hvordan naboen blir jøde” og ”Staten uten fiender” (1995) gjør Beck som Baumann et forsøk på å forklare hvordan nye fiendebilder konstrueres, og hvordan nasjonalstatens status endres som følge av globalisering og den kalde krigens slutt. Beck ser forholdene i Jugoslavia et i folkerettslig lys i ”Den postnasjonale krig” (2000) og taler i den russiske Duma om ”Ordenes taushet – om terror og krig” (2002). Utvikling kommer ofte som følge av ikke-intenderte effekter ved samfunnsendringer, som bumerangeffekter av egne handlinger. I rundt femti år var verdensbildet fiksert i to blokker der de to stormaktene hadde hele verden som spillebrett og krigsteater. Dette bildet ble erstattet med stadig vekslende risikobilder som gjorde det vanskelig å se konsekvensene av endringene. En overgangsperiode uten klare fiendebilder tok slutt da terrorhandlingene i USA i september 2001 skapte en ny samlende kontekst, fortellingen om hvordan naboen ble en terrorist. Terrorhandling har synliggjort konturene av et gap i det vestlige fellesskap, ved et større sprik mellom det amerikanske og europeiske syn på risiko. Er terrorisme krig eller kriminalitet? Norges rolle kommer i en særstilling ”med ryggen til Europa og ansiktet mot USA” og en ”allianse i alliansen”. Beck hevder i ”Kosmopolitisk verdensbillede” (2003) at metodologisk nasjonalisme en utfordring i den globale tidsalder.

”(…) traditionelle konseptualiseringer af bestemte termer og konstruktionen af grænser mellem det ”nationale” og det ”internationale”, mellem ”indenrigs-” og ”udenrigspolitik”, eller mellem samfund og stat egner sig stadig mindre til at håndtere de udfordringer, der knytter sig til den globale tidsalder.” (Beck 2003)

2.2.2 Den franske tilgangen

Foucaults ideer om ”governmentality” har inspirert samfunnsforskere som forsøker å forklare og forstå moderne organisasjoner og deres bruk av teknologi (i vid forstand) og ekspertkunnskap.⁴ Begrepet beskriver hvordan tanke-, handlings- og språkpraksiser etableres som mer eller mindre robuste og (ofte) ikke-transparente diskurser. Et slikt perspektiv kan anvendes for å redegjøre for de sosiale, kognitive og

⁴ Begrepet blir i tyskland oversatt til regjeringsmentalitet. Jeg velger å bruke denne betegnelsen, men kunne også brukt styring, styringsmentalitet eller regjering.

symbolske mekanismene som gjør styring og forvaltning mulig i demokratiske velferdsstater (Vike 2002, Dean 1995). I boken "Regjering i Norge" oversettes begrepet til regjering (Sending og Neumann 2003). Regjeringsmentalitet ses som en del av Foucaults maktteorier, plassert mellom maktformene disiplinering og dominans. Begrepet betegner prosedyrer, teknikker, institusjoner og kunnskap som styrker politiske programmer og politikker. Dersom styringsobjekter endres, vil politikkenes grenser endres. Det samme vil skje med profesjonelle jurisdiksjoner, etablerte maktforhold og funksjonen til staten (Johnson 1993:143). Governmentalitygrenen har undersøkt hvordan demokratiske velferdsstater beveger seg fra kollektiv til mer individualisert risiko, der den enkelte borger gis større ansvar for sitt eget liv (Dean 1991). Det benyttes mer indirekte styringsformer for å konstruere hva som er "normalt" og for å skape et sikrere samfunn. Foucaults "normaliseringskonsept" fokuserer på de mekanismer aktører som utøver regjeringsmentalitet utstyres med for å reprodusere det selvregulerende subjekt; til internalisering av personlig og kollektiv handling som subjekt. I et slikt lys kan vi se slagordet "Et robust samfunn der alle tar ansvar", "alle" kan være individer og organisasjoner som sammen gjøres ansvarlig for individuell og kollektiv sikkerhet.

Den andre grenen av Foucaults tilgang representeres ved Københavnerskolen, der grunnleggerne, Barry Buzan og Ole Wæver, dannet en ny teori og metode for sikkerhetsstudier som har fått bred resepsjon. Buzans bok "People, states and fear" (1983) ses som startskuddet for utvidelsen av sikkerhetsbegrepet, og i "Security - a new framework for analysis" gir Buzan, Wæver og de Wilde analytikere et verktøy som favner bredere enn de klassiske teoriene der politikk, stat og det militære sto i sentrum for analysen (1998)⁵. Sikkerhet for hvem var et sentralt spørsmål. En mer kompleks, desentralisert og regionalisert sikkerhetspolitisk situasjon og nye trusselbildet skapte behov for å kombinere både det tradisjonelle perspektivet og de mangfoldige konstruktivistiske teoriene som kom i fokus på nittitallet. Flere sektorer

⁵ Denne fremstillingen av sikkerhetiseringsteori er blant annet basert på Erland Løkken (2003).

enn de klassiske politiske og militære sektorene kom i fokus. Økonomi, miljø og samfunnsmessige (societal) sektor ble i tillegg lansert, slik at det ble fem sektorer som ville ha ulik betydning alt etter hvilken situasjon eller hvilket objekt det var snakk om. Det gis en dialektisk fremstilling der man bør bevege seg mellom helhet og sektorer for å få et riktig inntrykk av sikkerhetsanliggender. Sikkerhet handler om aktørens subjektive oppfattelse av hva som er en trussel eller ikke, derfor bør man i sikkerhetsanalyser studere projisering av trusler mellom sektorer (Løkken 2003: 9). Det en aktør oppfatter som en miljømessig trussel kan en annen aktør oppfatte som en samfunnsmessig eller økonomisk trussel. Derfor er helhetsperspektiver i analysene viktig. Det skilles mellom subjektive og objektive trusler. Enkelte trusler er materielle virkeligheter, mens mange kun fremtrer som subjektiv oppfattelse av trusler. Det er denne trusselskapesprosessen - der mennesker skaper (mentale) oppfattelser av hva som er en trussel eller ikke – som kalles sikkerhetisering. Videre skilles det mellom sikkerhetsanliggender og normal politikk. En sikkerhetiserende aktør må skape aksept blant et betydningsfullt publikum for at det eksisterer en eksistensiell trussel mot et referanseobjekt, og at dette legitimerer tiltak utover de normale grensene som ellers gjelder for politikken og virkemidler (Buzan, Wæver & de Wilde 1998:5). Poenget er at sikkerhetsanliggendet åpner for og krever tiltak utover det normale, mens politikk handler mer om det hverdagslige. Forskjellen mellom politisering og sikkerhetisering (politikk og sikkerhet) ligger i behovet for å iverksette ekstraordinære tiltak. Et offentlig tema kan spenne fra ikke-politisert, politisert, sikkerhetisert og tilbake ved de-sikkerhetisering (1998:23). Helst vil at mest mulig skal dreie seg om politikk. Sikkerhetiseringsprosessen kan gjøres ad-hoc eller institusjonelt. Nasjonale tiltak i forbindelse med terroren 11. september 2001 kom ad – hoc, mens institusjonaliserte sikkerhetspraksiser består av etablerte institusjoner som planlegger og forbereder eventuelle tiltak. Målet med sikkerhet er overlevelse i møte med en eksistensiell trussel mot det objektet som skal sikres, og som legitimerer bruk av ekstraordinære tiltak. I analysen skilles det mellom fem ulike nivåer fra det globale til det individuelle, og tre objekter står sentralt

- referanseobjekt – den som skal sikres

- sikkerhetiserende objekt – den som påkaller sikring
- funksjonelle aktører – andre sentrale aktører som påvirker sektorens dynamikk og beslutninger om sikkerhet (1998:36-40).

Sikkerhet handler altså ikke bare om staten, politikk og militære kapasiteter, det kan like gjerne oppstå sikkerhetspolitiske aspekter i andre sektorer som forplanter seg videre til andre sektorer. Københavnerskolen ser sikkerhet som en innenrikspolitisk prosess, delvis som svar på innenrikspolitiske realiteter, i tillegg til det internasjonale. Det viktigste bidraget til skolen er introduksjonen av konstruktivistisk logikk og diskursanalyse i et felt der ny-positivistiske sikkerhetsstudier dominerte. Samt ideen om at spørsmålet – Hva er sikkerhet? – har åpne svaralternativer som avhenger av empiriske observasjoner av samfunnet og av hvem sin sikkerhet vi refererer til.

2.2.3 Tilgangene krysser hverandres spor

De ulike teoretiske tilgangene til risiko og sikkerhet kan ses i sammenheng med hverandre, for eksempel gjennom arbeidet til Anni Greve (1999). Som hos Beck står risiko og analyser av moderne samfunn sentralt i den franske teoritradisjon rundt Foucault. En vesentlig forskjell mellom de to teoretiske tilgangene er vurderinger av risikobegrepets vitenskapelige status. Den tidlige Foucault, vitensarkeologen, ville sett begrepet om risikosamfunnet som et epistemé, en tankefigur som figurerer som et symbol mellom vitenskapene og det politiske felt (Greve 1999:191). Mens Beck peker på risiko og farer i vitenskap og teknologi inspirert av Frankfurterskolen, kopler Foucault risiko til moderne ideer om regjeringsmentalitet som politisk teknologi og diskursiv praksis. Risiko ses retorisk og viten om befolkningen gjør regulering av atferd mulig. Hun antyder at Beck gjør en nivåfeilslutning ved å overføre et risikobegrep fra teknologivurderinger, til en samfunnstilstand. Storindustriens risikokalkyler gjøres til samtidsdiagnoser.⁶ De to tilgangene krysser med andre ord spor og bidrar til å føre kunnskapsproduksjonen videre gjennom interdiskursivitet. Jeg

⁶ En tilsvarende kritikk gis av samfunnssikkerhetsmiljøet i Stavanger når det gjelder overføring av metodikk om risiko- og sårbarhetsanalyser til samfunnsnivå. (Olsen 2004, Aven 2006)

mener å se klare skiller i preferanse for valg av teoretiske tilganger når bakteppet for den norske diskursen bres ut. Militær sektor synes å foretrekke sikkerhetisering, mens sivil sektor refererer risikosamfunnsrammen.

2.3 Metode og metodologi

I dette underkapitlet vil jeg gjøre rede for de metodologiske valg og den praktiske metoden som er brukt for studere hvordan begrepene totalforsvar og samfunnssikkerhet blir rammet inn og fylt med mening av ulike aktører. Det gjøres ved å beskrive og analysere hvordan aktørene snakker om og gjør sikkerhet og beredskap.

2.3.1 Avgrensning og valg av datamateriale

I utgangspunktet var planen å ta med et femte delspørsmål i oppgaven:

5. Hva kjennetegner samarbeidet om sikkerhet og beredskap mellom de to sektorene?

Underveis i arbeidsprosessen viste det seg at utkastet til masteroppgaven hadde oversteget det tillatte format i vesentlig grad. Dette indikerte at jeg hadde valgt en for omfattende problemstilling i forhold til en masteroppgaves format, eventuelt at jeg hadde gått for mye i detalj når jeg tok opp de enkelte delspørsmål. Det måtte gjøres en revurdering av avgrensning og valg datamateriale og det ble nødvendig å ta et strategisk valg. Skulle jeg bruke ostehøvel eller øks? Jeg kunne kutte ned på redegjørelsene for de fire første delspørsmålene for slik å få plass til et femte om sivilt-militært samarbeid. En annen strategi var å begrense meg til å belyse de to begrepene totalforsvar og samfunnssikkerhet. Jeg valgt det siste, ut fra en sosiologisk rettesnor som sier at det er bedre å si mye om lite, enn lite om mye.

Jeg har valgt å bruke diskursanalyse som metode for å belyse de fire delspørsmålene (som unnslett øksen) i problemstillingen. Dette er et perspektiv som legger vekt på språkets konstituerende kraft for det sosiale. Det er gjennom språket fenomener blir

representert og tillegges mening. Slike meninger avgjør hva vi kan si er sant om et fenomen, og dermed hvilken kunnskap om fenomenet vi anser som sann. I mitt prosjekt kommer dette for eksempel til uttrykk ved at det presenteres en forestilling om at totalforsvarskonseptet er tømt for mening som følge av endrede risiko- og trusselbilder. En annen representasjon i diskursen er at et modernisert totalforsvarskonsept utgjør en ramme rundt nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid. Slik gjør ulike meningsinnhold og kamper om å knytte totalforsvar og samfunnssikkerhet til bestemte diskurser at meningen avgrenses på bestemte måter. Begrep som ikke har et fast meningsinnhold kan ses ”flytende betegner”, idet det er strid om betydningen av ordet (Lacau 1990:28, Jørgensen og Phillips 1999:39). Når de to flytende betegnerne følges i en prosess avgrenset i tid og rom gjøres dette gjennom en pragmatisk bruk av metoder som analyse av tekst i bred forstand (diskurs), intervjuer og observasjon.

2.4 Diskursanalyse

Diskursanalyse kan ses som en flerfaglig sekkepost for teorier og metoder med visse fellestrekk. Alle tilganger er tilknyttet den konstruktivistiske tradisjons vektlegging av at virkeligheten er avhengig av subjektet og bør avdekkes gjennom studier av språklige utsagn. Gjennom beskrivelsen av en handling eller hendelse gis den samtidig mening (Burr, 1995:161). Jørgensen og Phillips (1999:15) deler inn i tre forskjellige tilganger til diskursanalyse; diskursteori (Lacau og Mouffe), kritisk diskursteori (Fairclough) og diskurspsykologi (Potter og Wetherell). Et skille mellom disse tilnærmingene gjelder synet på ideologi, diskursenes rolle i konstruksjonen av verden og hvilket analytisk fokus som velges. Neumann definerer diskurs som

”... et system for frembringelse av et sett utsagn og praksiser som, ved å innskrive seg i institusjoner og fremstå som mer eller mindre normale, er virkelighetskonstituerende for sine bærere og har en viss grad av regularitet i et sett sosiale relasjoner.” (2001:18)

Hovedpoenget er å studere mening der mening dannes, i det sosiale og da spesielt gjennom språket (Neumann 2001). Samtidig er det viktig å se tekstene i relasjon til

spesifikke kontekster, i sin materialitet. Et mål med metoden er å kunne analysere det språklige og det materielle i et helhetsperspektiv. En tekst, uttalelse eller liknende kan ses som en talehandling.

To momenter innen diskursanalyse er den kommunikative begivenhet og diskursorden (Jørgensen og Phillips 1999:79-80). Diskursens orden kan ses som summen av de ulike diskurstyper og ressurser som tas i bruk av tekstprodusenter slik at bestemte fenomen kan avgrenses. En kommunikativ begivenhet vil si den spesifikke tekst, og tre aspekter ved denne. En offentlig utredning som Sårbarhetsutvalget kan ses som en tekst, en diskursiv praksis og en sosial praksis. Fairclough bruker termen tekstens arkitektur (1992:77). I Sårbarhetsutvalget presenteres nyordet samfunnssikkerhet, men brukes kun i deler av teksten. Dette gir indikasjon om at det ikke var innarbeidet i diskursen i 2000. Når ord som internasjonal og global brukes om hverandre er det et tegn på at nasjonalstaten fremdeles er en sentral analyseenhet (beskrevet av Beck som metodologisk nasjonalisme (2003)). I analysen av den diskursive praksis gir intertekstualitet informasjon om måten teksten er satt sammen på og hvilke ressurser fra den sosiale praksis som trekkes inn. Slik dannes et dialektisk forhold mellom diskurs og praksis.⁷ Et stadig tilbakevendende tema i samfunnsvitenskapen er hvordan forholdet mellom handlende aktører (agent) og struktur kan forklares. Hva skal være primat, et handlende subjekt eller de omkringliggende strukturer? Skal det settes parentes rundt aktørene, som i durkheimiansk tradisjon, eller skal det velges en weberiansk tilnærming som bygger på metodologisk individualisme. Dette spørsmål forsøkes løst på ulike måter, med større eller mindre suksess. Fairclough stiller seg i en dialektisk posisjon mellom struktur og aktør ved å studere spesifikke tekster og se på hvordan språk og materialitet møtes i diskursen. Han deler diskurser i tre: som

⁷ En slik modell kan brukes for å gjøre rede for sosial endring og si noe om handlingsbetingelser. Det ligger mer makt i å definere modellen enn å bekrefte den. Når systemet virker er ikke makten synlig. Dette kan for eksempel beskrive ingeniørdiskursen i BAS-prosjektet ved FFI og DSB.

språk, som diskursiv praksis og som sosiokulturell praksis (Fairclough, 1995:97)⁸ Diskursanalyse er både en metode og en vitenskapsteoretisk tilnærming. Siden tilnærmingen er omstridd, synes valg av denne metode og teori å måtte begrunnes ekstra godt. Mange anbefaler en pluralistisk tilnærming, der den aktuelle forskningsoppgave får avgjøre hvilke teknikker som brukes, men der det er viktig å gjøre rede for hvilke grep som tas (Jørgensen og Phillips 1999:152).

Kan jeg finne representasjoner innen diskursene som ikke er konsensusorientert og setter egen institusjon og egne interesser framfor helhetlige tilnærminger for å skape et robust norsk samfunn? Noe liknende Webers "byråkratiske pervertering" der de opprinnelige felles mål mistes av syne og erstattes av revirkamper? Etter å ha studert diskursers tilblivelse, opprettholdelse og effekter, er det naturlig å gå videre med å se på hvordan subjekter kan forholde seg kreativt til diskursene. Da kan generelle diskurser ses opp mot lokal filtrering og forhandling i dagliglivets praksiser. (Mills 1997).⁹ Ikke alle representasjoner får positiv mottakelse og tas inn i diskursen, slik tilfellet ble for eksempel for Thorbjørn Jaglands forsøk på å introdusere "det norske hus"¹⁰. Dette kan ses som et aspekt ved det Flyvbjerg (1991) kaller maktens rasjonalitet. Underveis i en planleggingsprosess ulike faser inngås det kompromisser samtidig som uintenderte konsekvenser medfører at resultatet ikke stemmer overens med det som var planen i utgangspunktet. Tidligere forsvarsminister, Bjørn Tore

⁸ Dette kan etter Neumanns mening utvides med beskrivelse av hvordan diskursiv materialitet kommer til uttrykk i institusjonaliseringen av ulike praksiser, som for eksempel et legekantor og honorar for konsultasjoner (Neumann 2001:81).

⁹ I diskursive kamper er motstand alltid en mulighet etter Foucaults mening.

¹⁰ Dette kan ses i relasjon til koplingen mellom arbeiderpartiet og det Ulriksen kaller nasjonsbygging. Sosiologen Anthony Giddens viser i boken "the third way" hvordan sosialismen kommer til kort i forhold til ny- liberalisme i globaliseringens tidsalder. Det ble valgt en tredje politisk vei i Storbritannia. Det er enkelte fellestrekk mellom norske og britiske forhold, som kan forklare hvordan både Arbeiderpartiet og Forsvaret som begge var viktige samfunnsinstitusjoner under oppbyggingen av den norske velferdsstaten etter den andre verdenskrig, i dag synes å stilles på sidelinjen. Her kommer Beck inn og anbefaler nytenkning – begrepsmessig og institusjonelt. Beck og Giddens mener EU gir mange svar.

Godal (Ap) beskriver” i den offisielle maktutredningen ”det militærkommunale kompleks” (Østerud, 2003: 67) – en allianse mellom lokalsamfunn og nedleggingstruede forsvarsavdelinger som anses som legitim i forsvarsdiskursen. Alliansen er mer fokusert på deler enn helhetsbildet i arbeidet med forsvarsreformen, og kan slik fortolkes som en ”pervertert” sosial praksis.¹¹ Men det kan også ses som en del av totalforsvarsideen, der samfunnets totale ressurser skal ses i et helhetsperspektiv. Politikk kan ses som krig med andre midler hevder militærstrategen Clausewich. Michel Blain ser på hvordan aktører strukturerer sine fortellinger strategisk, slik at fenomener og hendelser forstås i tråd med egne ønsker og mål. Blains politiske teorier er basert blant annet på Foucault, og studerer forholdet mellom makt, krig og dramatikk i politikken. (Blain 1994). En strategi for å lykkes går på konstruksjonen av kunnskapsfelt, og en bestemt etikk i fortellingene (Blain 1994:808). Sannheten om problemet og problemet selv skisseres for et publikum. Her er problemet risiko og sikkerhet i samfunnet, og det gis ulike fremstillinger av hvordan dette utgjør en utfordring. Det konstrueres ulike representasjoner om ”risiko og sikkerhet” basert på ulike diskurser, der representantene kjemper om å få gjennomslag for sin representasjon (meningen avgrenses og blir en ”sannhet” - den dominerende diskurs). Deretter konstrueres problemets løsning. Diskurser kan ses som grunnlag for retorikk – der politiske ressurser anvendes for å overbevise, ofte ved å fremstille ”de andre” som farlige og en trussel for løsningen av problemet, og en fremstilling av seg selv som et moralsk subjekt med mulighet til å handle. (Espeland 2005:22). Denne todeling i konstruksjon av problem og løsning, kunnskapsfelt og etikk kan brukes for å identifisere fortellingene og plottene som strukturerer representasjonene i sivil og militær sektor der ulike interesser og standpunkt fremmes. Fenomenologien gir innsikt i fortellingens ulike rollegallerier og aktørers

¹¹ Dette kan igjen ses i relasjon til en sosialdemokratisk tradisjon, der det ble lagt vekt på at fagforeninger skulle bli hørt, med den følge at forsvarsoffiserer kan presenteres som ”irrasjonelle” og trege. Dette forteller om betydningen av hvordan forestillinger og identiteter framkommer i ulike miljøer i form av selvbilder og verdensbilder. Disse er under endring i forsvaret i dag (Ulriksen 2002, Bjørnstad 2005).

forestillinger om forløpenes innhold og struktur. (Blain 1994,Frønes 2001:90, Treimo 2002:6). Slik kan fenomen som for eksempel sårbarhetssamfunnet gis innhold, struktur og et plott der hensikten er å legitimere handling. I rollegalleriet har jeg plassert forskere, politikere, byråkrater, media og opinion. Det kjempes om å få regissere fortellingen og definere hvem som skal være helten, skurken og offeret i besetningen. I diskursanalysen kalles dette subjektposisjoner knyttet til diskurser. Problemet er at samfunnet er sårbart, løsningen er å gjøre det mer robust, men skal det skje innen en totalforsvars- eller samfunnssikkerhetsramme? Skal problemet løses sivilt eller militært? Social movement teorien bruker som metode innrammingsteori kombinert med begrepene diagnose og prognose, som viser til hvordan aktører rammer inn problemer og dets løsning (Snow og Benford 1992:137). ”Det vises et tidsaspekt ved representasjonene som konstrueres, der diagnosene ligger til grunn for prognoser og forståelse av fortid tas med inn i nåtidens representasjoner av fremtiden” (Espeland 2005:22).

Diskurs synes å være et nyttig begrep da oppgaven på den ene siden søker etter divergerende virkelighetsoppfatninger (ideologi), og på den annen side ser på mer institusjonelle forhold (materialitet).

2.4.1 Intertekstualitet og interdiskursivitet

Begrepet intertekstualitet eller interdiskursivitet viser til ”gjenbruk” av elementer og diskurser fra andre tekster (Jørgensen og Phillips 1999:15). Dette skaper nye artikuleringer som kan brukes til å konstruere nye diskurser eller reprodusere (gjenta) eksisterende diskurser (Jørgensen og Phillips 1999:144). Intertekstualitet kan brukes til å undersøke sosial endring, idet konkret språkbruk viser tilbake til tidligere diskursive struktureringer, der det trekkes videre på allerede etablerte betydninger. Foucault, Habermas og Goffmanns diskurs- og innrammingsteorier kombineres av sosiologen Piet Strydom i konstruksjonen av et verktøy for analyse av endringsprosesser (2000). I Strydoms ”Discourse and Knowledge” vises det hvordan kunnskap genereres gjennom diskurser, og i ”Risk, Environment and Society” vises det hvordan risikodiskurser utvikles gjennom et dynamisk samspill mellom tekster

(2002). For eksempel ga Luhmann og Becks tekster en interdiskursiv dynamikk som påvirket til tysk debatt om risiko og miljøpolitikk, men dette fremkommer i følge Strydom ikke i engelske oversettelser.¹² Luhmann mener forskere bør forske på de underliggende mekanismer for hvordan risiko oppstår og reflektere rundt egen rolle, fremfor stadig å føre ny risiko opp på risikolisten, og hive seg med på de siste trendene. Rasborg mener Becks teori ikke kan ses isolert, idet den stadig ”udvikles i en dialog med en række af nutidens andre prominente risikoteoretikere – herunder ikke mindst Anthony Giddens og Niklas Luhmann” (Rasborg 199):18). Beck har videreutviklet sin risikoteori, men kritiseres gjerne med utgangspunkt i ”Risikosamfunnet” fra 1986. Kunnskapsgenerering skjer altså når Anthony Giddens trekker Becks teorier inn i boken ”Modernitetens konsekvenser” (1990, 1997). Men risikosamfunnstesen handler om den bestandige tvil, usikkerhet og uforutsigbarhet som er en følge av tradisjonsnedbrytning og den bestandige vitenskapelige og teknologiske forandring i den refleksive modernitet (Giddens 1998). Det har skjedd en stigende konvergens mellom Luhmann, Beck og Giddens, blant annet når det gjelder koplingen risiko – fare, beslutningsaspektet, og risiko som sosial konstruksjon (1999:26) Samtidig mener Rasborg at risikobegrepet omspunnet av en rekke fundamentale teoretiske problemer og inkonsistenser. Risikosamfunnet er det samfunn som oppstår når man gir avkall på absolutt sikkerhet, men begrepsproblemet må avklares ”hvis ikke den sosiologiske tale om risikosamfundet skal miste sin plausibilitet” (Rasborg 1999:37). De to sosiologene Beck og Giddens forsøker å bidra, for eksempel ved å skrive og distribuere en avisartikkel i alle EU land og andre steder som i Dagbladet. Målet er å stimulere til debatt om Europas fremtid, der de selv ser EU som løsningen på mange av modernitetens og globaliseringens konsekvenser. ”EU er det mest originale og vellykkede eksperimentet i politisk institusjonsbygging etter annen verdenskrig” (Beck, Giddens 5.10.2005).

¹² Becks ”Ecological politics in an age of Risk” (1995) kommenterer Luhmanns ”Ecological communication” (1986), videre gir ”Risk: A sosiological Theory”(1991) Luhmanns svar til Beck.

Fransk risikodiskurs finner at det tas i bruk en forskningsdiskurs der risikobegrepet trekkes inn og det dannes teori om velferdsstatens nye maktteknikker (Greve 1999:193). Samtidig krysser det franske og tyske spor, som når Beck baserer seg på Ewalds tekster om risikokalkyler (Beck 1995, Ewald 1991) eller Dean kombinerer Foucault og Becks risikoteorier (1995). Hovedpoenget er å vise at den akademiske risikodiskursen driver fram kunnskapsproduksjon. I Norge skjer dette blant annet via to kunnskapskanaler – militærforskning ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og sikkerhetsforskning tilknyttet oljesektoren. I denne kunnskapsøkonomien står samfunnsbygging sentralt, ved at forskningen tok del i oppbyggingen av det norske velferdssamfunn. Antropologen Knut Haukelid forsker på HMS i oljesektoren og forsøker å sammenstille den akademiske risikodiskursen og den mer praktisk rettede sikkerhetsstyringen.

”Disse to miljøene står ofte fjernt fra hverandre, noe som er uheldig fordi risiko og sikkerhet utgjør to sider av samme sak. Det er gjennom forskjellige typer sikkerhetsstyring at samfunnet har mulighet til å kontrollere risiko” (Haukelid 1999).

Med et tilsvarende blikk kan min studie ses som et forsøk på å sammenstille miljøer som tradisjonelt har vært atskilt. Det forsøkes å oppnå større helhet ved fornying av forskningspraksis og brobygging mellom ”akademia” og mer praktisk rettet arbeid.

2.5 Intervjuer og observasjon

Jeg har gjennomført en metodetriangulering ved gjøre deltakende observasjon på seminarer og konferanser og ved intervjuer i tillegg til diskursanalysen. (Grønmo 1996:106, Silvermann 2001, Fog 2001:57)¹³. En rekke kilder har latt seg intervju, noe som har vært til stor hjelp for forståelsen av allerede foreliggende kilder eller ikke

¹³ I og med at diskursanalyse er hovedmetoden, og en masteroppgaves har begrensinger i omfang, finner jeg dessverre ikke rom i denne oppgaven for å gå i detalj om intervjuer og observasjon som metode.

tilgjengelige kilder, spesielt hva angår sivil sektor¹⁴. Her har et dybdeintervju kompensert for et snevert kildetilfang i form av sekundærkilder som historiske oppslagsverk. Dette intervjuet ga en primærkilde som hadde kjennskap til prosessen og tilknytning til nye og gamle DSB og Justisdepartementet. Jeg fikk justert mine oppfatninger av situasjonen i forkant av intervjuet og bekreftet hva annen forskning på sivil sektor fremhevet om viktigheten av justisminister Odd Einar Dørums interesse for sivil beredskap. Forestillingen om at slutten på den kalde krigen åpnet et mulighetsvindu innen sikkerhet og beredskap som Justisdepartementet (JD) og Direktorat for sivil beredskap (DSB) nyttet på en god måte ble bekreftet. Jeg har ikke lyktes i å få til et intervju med tidligere direktør i DSB, Helen Bøsterud, men har fått et innblikk i hennes rolle ved å intervju andre aktører. Her kommer det fram at andre aktører¹⁵ fremtrer som viktigere bidragsytere i prosessen enn hva det offisielle bildet indikerer. Inntrykket av at Forsvarsdepartementet (FD) og Forsvaret tilsynelatende kom mindre heldig ut blir både nyansert og bekreftet. Det å gjøre intervjuer underveis ga rom for å kursjusteringer, og ga en bredere fortolkningsramme enn lesninger av foreliggende tekster alene ville gitt. Ikke minst gir personlig kontakt en nærhet til feltet, en påminnelse om at dette er en empirisk undersøkelse av praksis.¹⁶ Hvordan gjør ulike aktører sikkerhet og beredskap i Norge?

Min forskning peker i retning av at Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (også forkortet DSB) underkommuniserte om Forsvaret – som synes skjøvet ut til

¹⁴ Navn er utelatt der det er gitt uttrykk for ønske om anonymisering, mens de er tatt med der dette er godkjent og er av betydning for rekonstruksjon av saksforløp. I den grad det her vært mulig har informantene fått lese "sine" innspill for på den måten å bidra til økt pålitelighet og gyldighet, med det formål "å utvikle ny og mest mulig sikker kunnskap om virkeligheten" (Kalleberg og Holter, 1996:24).

¹⁵ Som for eksempel byråkraten og statsviteren Øystein Blymke. Han hadde en formening om at politisektoren burde være mer sentrale som sikkerhetiserende aktør i sivil sektor enn for eksempel Rednings- og beredskapsavdeling i JD. Det forekommer med andre ord revirkamper internt i departementet og mellom departementer.

¹⁶ Statsvitere ved Norges utenrikspolitiske institutt (NUPI) har gjort en slik praksisvending i prosjektet "Sikkerhet i praksis". Se for eksempel Sending (red) 2006).

siden som mindre relevante, og ned på samme nivå som andre samarbeidspartnere.¹⁷ Kan dette fortolkes som en arv og gammel kultur fra Direktorat for sivil beredskap, og et takk for sist etter å ha vært i skyggen av Forsvaret i perioden fra Totalforsvarets etablering til Sårbarhetsutredningen ble utgitt i 2000?¹⁸ Samtidig synes det som Forsvaret i samme periode, til tross for innspill fra enkeltaktører, har unnlatt å handle - med den følge at man kom i utakt med sine nasjonale og internasjonale omgivelser.

¹⁷ Med Buzan og Wævers terminolgi – kan det ses som en desikkerhetisering.

¹⁸ Dette stemmer nok med inntreden av Blymke som konstituert direktør for DSB fra Justisdepartementet, som så nye muligheter for sivilforsvaret i moderne beredskap, dette gikk på fredsinnsettsgrupper, miljø og sivilforsvarsbiler til Kosovo. I NOU 2001:31 "Når ulykken er ute" presenteres en politilinje og en fylkesmannslinje. Blymke kom med erfaringsbakgrunn fra politilinjen inn som "rett mann til rett" tid for å få til nye veivalg og resulterte i BAS-prosjektene i samarbeid med FFI.

3. Historisk kontekst og begrepsavklaring

3.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg bre ute et bakteppe for produksjonen av diskurser og praksiser i sikkerhets- og beredskapsfeltet. Jeg vil peke på noen sosiale praksiser som er sentrale for meningstilskrivelsen av begrepene totalforsvar og samfunnssikkerhet. I kapittel 4 og 5 skal diskursordener¹⁹ avdekkes, og deretter kan det drøftes hvorvidt den diskursive praksis²⁰ reproduserer eller endrer sosiale praksiser, for eksempel innen sivilt-militært samarbeid.

3.2 Diskursen om Norge

Den videre debattkonteksten for de nasjonale diskursene om sikkerhet og beredskap kan ses i lys av Norges særegne historikk og kontekst. Derfor vil det nå redegjøres for noen viktige aspekter ved det norske - som staten, nasjonen og samfunnet Norge, og Norge som aktør og arena.

Til forskjell fra mange andre land overlapper kategorier som stat, nasjon og samfunn hverandre i tilfellet Norge. Men i det 21. århundre har det skjedd endringer som rokker med det nasjonalstatlige system som har dominert siden freden i Westfalen på 1600- tallet. Utviklingen av overnasjonale organisasjoner, som Den Europeisk union (EU) medvirker til denne prosessen. Vi lever i globaliseringens tidsalder – en verden av nye muligheter og utfordringer²¹. Samtidig beveger vi oss fra et industrisamfunn til

¹⁹ Diskursens orden kan ses som summen av de ulike diskurstyper og ressurser som tas i bruk av tekstprodusenter slik at bestemte fenomen kan avgrenses.

²⁰ Det vil si måten tekster og diskurser om totalforsvar og samfunnssikkerhet produseres.

²¹ Med referanse til Utenriksdepartementets St.meld.nr.19(2002-2003) ”En verden av muligheter - globaliseringens tidsalder og dens utfordringer”.

et samfunn som gis mange navn: informasjonssamfunnet, kunnskapssamfunnet, risikosamfunnet. En av de siste forestillinger er at vi lever i et verdensrisikosamfunn der grenser har mistet sin betydning (Beck 1999). Globaliseringstesen kan ses som en motsetning til nasjonalstatenes forestilte kollektiver basert på en romlig inndeling, i tillegg endres måten vi tenker tid på. Tid og rom struktureres nå på andre måter enn i nasjonalstatens tidsalder, som baserte seg på markering av geografiske og kulturelle grenser og en avgrensning mellom det som er innenfor og utenfor.

”De skillene som vårt verdensbilde bygger på, skiller mellom krig og fred, militærvesen og politi, krig og forbrytelse, indre og ytre sikkerhet, ja i det hele tatt mellom innenfor og utenfor, er opphevet” (Beck 2003:114)

Grenseoverskridelser og gråsoner har oppstått der det tidligere var klare skiller, som under den kalde krigens blokkinnndeling og klare fiendebilde. Beskrivelser av virkeligheten har gått fra spesifikke trusselbilder til mer modererte risikobilder, der en trussel ses som en spesifikk og kalkulerbar fare basert på beregninger om en fiendes kapasitet til å gjennomføre en fiendtlig handling. For eksempel kalkulering av mål, midler og intensjon hos Sovjetunionen for angrep med atomvåpen under den kalde krigen. Ut fra disse beregninger la man opp en forsvarsstrategi, og trusselen ble rammet inn i en mål-middel rasjonalitet. I dag er Sovjetunionen oppløst og vesten står overfor nye farer i en globalisert verden. Ofte beskrives risikobildet som terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen og organisert kriminalitet, i tillegg til de mer fredsrettede scenarier som miljø og klima. De nye farene som står på dagsordenen benevnes som risikoer heller enn trusler. Fra et risikoperspektiv anses farer som vanskeligere å kalkulere enn sett fra et trusselperspektiv.²² En risiko kan ses som et scenario som følges av forslag til en policy for å hindre dette scenarioet i å bli virkelighet. Men policyforslaget har ikke som mål å oppnå absolutt sikkerhet, det beste man kan håpe på er å forebygge og håndtere risiko. Det er ikke mulig å oppnå absolutt sikkerhet, siden det alltid vil oppstå nye risikoer, som en bumerangeffekt av

²² Vedby Rasmussen (2006:2) Et slikt skifte kommer til uttrykk på midten av nittitallet i offentlige utredninger (NOU 1995:31).

håndteringen av den opprinnelige risiko (Vedby Rasmussen 2006, Beck 1997). Dette kan sees som en ny praksis innen sikkerhets- og beredskapsarbeidet etter den kalde krigen, som i større grad baser seg på risikorasjonalitet.²³ Denne praksis kan gjenfinnes i en gjennomsnittlig norsk kommune - som anbefales å gjøre risiko- og sårbarhetsanalyser der de spesifikke risikoer for lokalsamfunnet kartlegges, for deretter å iverksette tiltak for å forebygge og håndtere de ulike scenarioene som skisseres, for eksempel faren for et strømvavbrudd som følge av stormvær. Denne nye praksisen ble innført ved siden av beredskapsplanlegging for krise og krig i 1993, da nedskaleringen av den territorielle trussel etter den kalde krigens slutt gjorde at beredskapsarbeid i det lavere krisespekteret, de såkalte fredstidskrisene ble tillagt større vekt. Slik kan den samme metodikk og rasjonalitet spores for bruk i planlegging og som beslutningsunderlag for politikere på mange nivåer og hos ulike sektorer i staten. Dette kan eksemplifiseres med flommer i 1995 og ved inngangen til 2005. Den første satte nasjonalt fokus på risikoen for "løpsk natur", hvordan samfunnet håndterte denne ganske bra og hva som kunne gjøres for å være bedre forberedt neste gang. Tsunamien i Asia ni år senere var et eksempel på hvordan risiko kan ses i et globalt perspektiv, idet kjempebølger rammet lokalsamfunn og tilreisende turister fra hele verden. Man kan finne forskjeller og likhetstrekk mellom risiko lokalt og globalt. Når global risiko slår til og blir en realitet er det alltid lokalsamfunn som rammes, og som må håndtere krisen. Det er også mange forskjeller i de ulike samfunnssektorer i aksene innenriks- utenriks og militært – sivilt.

En annen måte å fortolke den norske staten på er Norge som aktør og arena. Det som skjer utenfor landets grenser gjør staten som en internasjonal *aktør* blant andre stater (Eriksen, Rønning & Birkeland 1997:56). Staten Norge som aktør står på to løpske

²³ Her trekker statsvitene veksler på sosiologisk risikoteori fra Beck, Giddens og Luhmann i internasjonal politikk. Disse representasjonene møter motdebatt basert på Foucaults perspektiv på risiko og regjeringsmentalitet. Becks risikosamfunn brukes som teoretisk rammeverk i Norge i ulike sikkerhetsstudier i regi av Forsvarets forskningsinstitutt BAS studier og i innspill til offentlige utredninger som NOU 2000:24 og forskningsprosjektet SAMRISK. Giddens ligger tett opp til Beck og er samtidig politisk rådgiver for statsminister Tony Blair i England – og sto sentral i politikken "The third way" (1998). Slik sett kan sosiologien sies å ha kommet mer på banen.

hester som rir i hver sin retning, og står i fare for å forstrekke seg. Da EU i 1992 bestemte seg for å satse på en felles sikkerhets og forsvarspolitikkk ble det fra norsk hold ansett som starten på en utvikling mot en Europeisk pilar i NATO-alliansen, som følge av at USA nå forventet større europeisk ansvar for egen sikkerhet. Mens mange andre land ble europeisert, var Norge kjennetegnet av et nært bilateralt forhold til USA – en ”alliansen i alliansen”. Men EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitikkk (ESDP) utvikler seg i retning av en parallell struktur til NATOs, i et forsøk på å skape en europeisk motmakt til USA. Europeerne oppfatter USA som unilateralt og proteksjonistisk og danner parallelle byråkratier uten den forventede koordinering. EU er tilpasset dagens sikkerhetsutfordringer, og preges av stor dynamikk, mens NATO ble etablert for å håndtere ”gårsdagens” sikkerhetsutfordringer. Og til tross for tilpasninger og nye strategiske konsepter sliter NATO med sin organisatoriske historie og kultur. Paradokset er at de flest EU-land også er med i NATO, og det derfor er de samme europeiske sivile og militære ressursene det konkurreres om. Dermed blir det litt tordenskjolds soldater over det hele, og tillegg skal det stilles styrker i FN. Norge står i fare for å bli marginalisert og må bruke de begrensede sikkerhetsressursene som er til rådighet for internasjonal innsats klokt. Det er med andre ord ikke bare militære styrker som kan ses som et utenrikspolitisk virkemiddel. Dette er en trend som har kommet mer eksplisitt til uttrykk i EU enn i USA og i NATO. Slik kan EU ses som en annerledes utenrikspolitisk aktør enn USA (Ulriksen og Rieker 2005), og i denne sammenhengen faller småstaten Norge mellom alle stoler (Jagland 2006). Det norske samfunn, det nasjonale fellesskap, har bestemt at den norske staten ikke skal være med i EU. På samme vis synes det like umulig for de epistemiske fellesskap i Sverige og Finland å bli med i NATO. Det er viktig for Norge som statlig aktør å vinne innflytelse der man kan (Brundtland 1995, Jagland 2006). Den største risiko anses som marginalisering i systemet av stater, i en tid der det ikke lengre er noen trussel mot Norge som territorium.

Ser vi på EU- spørsmålet på den innenrikspolitiske arena, mener Espen Barth Eide at det var på nasjonsplanet, innen kulturfellesskapet Norge, at vi sa nei til EU. Folkeavstemningen kan tolkes som en splittelse mellom stat og nasjon. For

statsapparatet – det politiske system hadde fremforhandlet en medlemsavtale som ville være fordelaktig for staten som en utenrikspolitisk aktør, men det var nasjonens preferanser rundt spørsmål som hvem ”vi” i Norge var, sett i forhold til ”de andre” som avgjorde. ”Spissformulert kan vi si at Nasjonen ville ”beskytte” Staten (Institusjonen) mot Statens representanter, og forsøke å opprettholde den enhet mellom territorium, folk og politisk apparat som den klassiske læren om nasjonalstaten foreskriver” (Barth Eide 1997:172). Prosjektet Norge kan ses som et forsøk på å flette tre ulike prosjekt - det politiske (staten), det etniske (nasjonen) og det geografiske (territoriet)- sammen til et monolittisk hele (Ulriksen 1995). For å forstå hva som menes med Norge må man vikle disse opp igjen – slik at vi igjen kan skille komponentene fra hverandre.

I ”Norsk forsvarshistorie bind V” fortelles det om kontinuitet over tid ved at Forsvaret har ”vært vevd inn i det norske samfunnet gjennom sitt nærvær og sin mangfoldige virksomhet”. Her vikles tre nye sammenvevde utviklingstrekk ut av samfunnsmonolitten: Norges inntreden i olja gjør Norge til en ressursstormakt, men også et potensielt terrormål, samtidig som nye trussel- og risikobilder har gjort at samfunnssikkerhet fremstår som like sentralt som statssikkerhet (Børresen, Gjeseth og Tamnes, 2004:11).

Robert Coker mener staten er trygg som aldri før, men at det samme ikke kan sies om dens befolkning²⁴. Dette gir gjenklang i måten sikkerhet er utvidet til å gjelde menneskers og samfunns sikkerhet i tillegg til statens. I dag har vi en forestilling om at vi har et felles ansvar for den globale sikkerhet, derfor anses det som legitimt at nordmenn deltar i internasjonalt arbeid av sivil og militær karakter. Da viser vi vilje til å ta del i internasjonale organisasjoners forsøk på å løse globale risikoer. Vi tar del i NATO-alliansens risikofellesskap, samtidig som vi øker sjansene for selv å få alliert hjelp dersom vi er i fare. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps visjon ”Et

²⁴ Den britiske statsviteren Robert Coker omtalles som en viktig utenrikspolitisk rådgiver for Tony Blair, og rådgiver for Javier Solana i EU. Her er uttalelsene hentet fra foredrag i Norge i regi av Institutt for forsvarsstudier. (Kristensen 2007).

robust samfunn der alle tar ansvar”, kan leses inn i en større enhet, sikkerhet oppnås i fellesskap. I det 20. århundre handlet kriger om forsvar mot trusler, mens det i det 21. århundre handler om sikkerhet og risiko. Tidligere tiders mobilisering av vernepliktige for krig som forsvar erstattes og restruktureres til ekspedisjonsstyrker i sikkerhetens og risikohåndteringens tjeneste. Det oppstår et paradoks når man bruker krig i en slik setting, fordi sikkerhet først og fremst er et lokalt spørsmål.

”War is an imperfect instrument for such micro-management. The application of military power can never be the only way of intervention in the evolving conflicts that we face today. But the great challenge is to combine military, civil and humanitarian interventions, and there are no obvious answers as to how this should be done” (Kristensen 2007).

Norge som arena handler mer om hva som skjer innenriks – hvordan ulike nasjonale aktører forholder seg til hverandre. Her deles det norske samfunn inn i ulike sektorer i en funksjonell arbeidsdeling. Durkheim ville kanskje sett Norge som en organisme eller kropp, der de ulike sektorene utgjør ulike organer og legemer. Skal kroppen fungere må alle dens deler fungere sammen. Delene er avhengig av helheten og vise versa. Men utviklingen av et stadig mer kompleks og uoversiktlig samfunn ga behov for stadig større differensiering, og behov for ekspertsystemer og symbolske systemer (Giddens 1997:64). Vi er avhengig av å tillit til disse systemene for at samfunnet skal fungere. Et klassisk eksempel er pengesystemet. Dersom alle får panikk og løper til banken for å ta ut pengene sine vil det økonomiske system kollapse. Dette kommer også til uttrykk ved gjensidige avhengigheter i ulike teknologier, som strøm, vann og informasjonsteknologi. Disse sammenhengene beskrives gjerne ved begrep som risiko, modernisering og globalisering. Nasjonen Norge er en del av det internasjonale system, og koplet til mange nettverk som kan kollapse som følge av gjensidige avhengigheter. Den globale markedsøkonomien er bare et eksempel, miljø et annet. Etter terrorangrepet mot USA i 2001 ble sikkerhet satt i fokus, med koplinger til organisert kriminalitet og spredning av masseødeleggelsesvåpen. Nå bekymrer USA seg for at miljø skal skygge for sikkerhetsspørsmål. EU har skiftet fokus fra sikkerhet til miljøspørsmål som en arena for integrasjon og samarbeid. Nasjonalt gjøres denne koplingen ved et utvidet sikkerhetsbegrep der miljøspørsmål, oljeutvinning og

sikkerhet i nordområdene forsøkes sett i sammenheng med sikkerhetspolitikk. Hvem er det som utsettes for risiko og hvem er det som skal sikres? Skal det norske samfunns begrensede ressurser brukes nasjonalt eller internasjonalt? Skal det satses på sikkerhet i sivil eller militær sektor. Statsvitere innen internasjonal politikk, som ser staten som en aktør mener norske politikere og opinionen kun er interessert i utenrikspolitikk når det dreier seg om innenrikspolitikk (Matlary og Halvorsen 2005:190). Mens statsvitere innen feltet organisasjons- og administrasjonsvitenskap, som ser samfunnet som en arena, mener terrorangrepet i USA har hatt liten innflytelse på organiseringen av norsk sikkerhets og beredskapsarbeid (Serigstad & Læg Reid 2005:22). Innen statsvitenskapen synes det å være et gap mellom de to perspektivene, og det ses i tråd med debatter blant sosiologer om hvorvidt delstudier av det norske samfunn makter å gi et helhetlig bilde (Aakvaag 2006, Frønes og Kjølørød 2006). Er det mulig å få oversikt over helheten i en tid beskrevet som fragmentert, uoversiktlig og kompleks. Når forsvarssjefen sier han ser en pedagogisk og retorisk utfordring i å få folk bort fra endimensjonal og tradisjonell kaldkrigstenkning og logikk gir dette respons utover forsvarsfeltet (Diesen 2006). Dette gjaldt også for det sivile beredskap og sivilforsvaret, og videre til hele det norske samfunn. Den norske folkesjela – med erfaringer fra krigen, og den kalde krigen. Dette viser igjen tilbake til Durkheim, som mente det fantes en kollektiv sjel i samfunnsorganismen. Dette noe kan gis mange navn, epistemiske fellesskap, kollektiv identitet, strategiske kulturer, organisasjonskultur. Durkheim viser til en prekontraktuell solidaritet, og Weber til verdirasjonlighet som et alternativ til den nyttemaksimerende og formålrasjonelle handlingstype. (Weber 1978:14, Collins 1985:193). March og Simon introduserer den begrenset rasjonelle aktør som ”does not maximize, but satisfice” (1958, Barnes 1995:231, Collins 1985:153). Giddens og Bourdieu forsøker på ulike vis å bygge bro mellom struktur og aktør, mellom makro og mikro (Giddens 1984, Bourdieu 1997), og Beck forsøker å gi et apparat for å stille samtidsdiagnoser i det andre moderne. Slik kan sosiologisk teori komme inn som et supplement til statsvitenskapen i forsøket på å beskrive prosessen som skjer når det omorganiseres i sikkerhets- og beredskapsfeltet i Norge i ”etterkaldkrigstiden”.

Det kan spores to ulike logikker som gjelder innen feltet sikkerhet og beredskap – en nasjonal og en internasjonal. De samme aktørene har ulike praksiser (ansvarsdeling og roller) avhengig av om de arbeider på nasjonale eller internasjonalt nivå. Dette forsøkes oppsummert og illustrert i en firefeltstabell bestående av dikotomiene innenriks – utenriks og sivil – militær. De ulike aspektene ved Norge som det er redegjort for – Norge som stat, nasjon, samfunn, arena og aktør – er plottet inn i tabellen ut fra hvor de har mest relevans. Pilen skal illustrere at Forsvaret har blitt internasjonalisert i større grad enn før. Tabellen er ”idealtypisk” og kan ses som en forenkling og strukturering av virkeligheten.

Stat, Nasjon, Samfunn, Aktør, Arena	Innenriks	Utenriks
Militært	Nasjon →	Stat, aktør
Sivilt	Samfunn, arena	

Tabell 1. Aspekter ved Norge

3.3 De sosiale praksisene – rammene

Arbeidet med samfunnsplanlegging skjer innen rammen av ulike sosiale praksiser. Sosiale praksiser er sentrale i produksjonen av diskurser om risiko og sikkerhet i sivil og militær sektor. Praksiser i politikken, forskningen og samfunnet er ikke frikopleet fra hverandre, og bør derfor ses i sammenheng.

3.3.1 Den parlamentariske praksis

Det norske politiske parlamentariske system er en sosial praksis som i følge Christensen og Læg Reid er organisert på en måte som gjør koordinering og samordning problematisk (2002). Departementsstrukturen er preget av sterke fagdepartementer og svake overdepartement, der vertikal spesialisering gjør horisontal koordinering mellom departementene vanskelig. Fagdepartementene sitter på ressursene og er ganske autonome og isolerte (Serigstad & Læg Reid 2005:14). Den

enkelte minister er ansvarlig overfor Stortinget for at politiske retningslinjer følges i sitt departement, og suksess måles etter hvorvidt departementet lykkes. Dette forsterker et allerede høyt fokus på sektorvise ansvarsområder. Vertikale hierarkiske ansvarslinjer, strukturer og tenkesett skaper vansker for samarbeid på tvers av departementer og sektorer. Dette kommer spesielt til uttrykk i Norge, som har 17 departementer og 19 ministere og i følge uten noen sentral enhet med ansvar for horisontal koordinering (Eriksen 2003).²⁵

Strukturen i planleggingsarbeidet med stortingsmeldingene for de to politikkområdene skjer i vekslning mellom langtidsplanlegging i femårssykluser og planlegging på kortere sikt. I forkant av langtidsmeldingene nedsettes det gjerne utvalg og kommisjoner som gir innspill og anbefalinger (beslutningsunderlag). Dette danner sammen med innspill fra fagetatene basis for det ansvarlige departements utarbeidelse av stortingsmeldinger eller proposisjoner som leveres fra Regjeringen til behandling i Stortinget. Meldingen eller proposisjonen er politikernes beslutningsunderlag, som sendes ut på høring²⁶ før de behandles av i den politiske komité som har fått ansvaret for den gjeldende sektor. Samtidig planlegges det på mer kort sikt, som i de årlige budsjettproposisjonene, der utviklingstrekk det siste året skisseres og hvor det gjøres eventuelle justeringer ift. langtidsplanen. De kan fortelle hvorvidt tildelte oppdrag også følges opp med ressurser. I tillegg kommer meldinger om spesifikke hendelser, som flom, ulykker og internasjonale operasjoner.

Regjeringen har det overordnede ansvar for beredskapsforberedelsene, både på sivil og militær side. Departementene er tillagt beredskapsansvar innen sine fagområder, etter ansvarsprinsippet.

²⁵ Det ble etter tsunamien i 2004 etablert en sentral krisestøtteenhet ofr å bedre på dette.

²⁶ Å ha en sak ute på høring vil si at departementet ønsker å "høre" hva berørte parter (offentlige og private institusjoner, organisasjoner og andre departement) har å si til et forslag som man arbeider med. Bakgrunnen er ønsket om å bedre kunne vurdere de økonomiske og administrative konsekvenser av offentlige tiltak. (Odin.no).

”Det er lagt til grunn et hovedprinsipp at den myndighet som har ansvaret for en sektor i fred, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende myndighet i en beredskaps- eller krigssituasjon innen den samme sektor”(St.meld.nr.24(1992-93):16).

Den norske regjeringpolitiske praksis med stadig vekslende mindretallskoalisjoner med svak parlamentarisk basis fører til ”stortingsaktivisme” og vansker med kontinuitet og gjennomføring av helhetlige reformer. – og endring innen politikkområdet sikkerhet og beredskap synes å skje med små motvillige skritt.

3.3.2 Forskningspraksiser og kunnskapsmakt

En annen sosial praksis er forskning og utvikling (FoU). FoU kan fungere som motor for innovasjon og nytenkning, eller til reproduksjon og gjenbruk av gamle ideer. Forskning kan nyttes for å legitimere og forankre politiske beslutninger. Ved å produsere kunnskap i form av beslutningsunderlag og argumenter til politikerne kan forskere få innflytelse, men det er politikerne som til sist må ta beslutningene. Slik kunnskapsproduksjon kan ikke frikoples fra resten av samfunnet og fra politikken. Samtidig kan det være interne stridigheter innen de enkelte forskningsfelt.

Historikerne Rønne og Sørli har skrevet om totalforsvarsutbyggingens rolle for den norske samfunnsutviklingen (2006:211-229). Her ses ønsker om økt statlig regulering og kontroll gjennom beredskapslovgivning, overvåkning og opinionspåvirkning i lys av at en sterk krigsfrykt preget de politiske beslutningsmiljøer i det første tiåret etter krigen. Etableringen av totalforsvaret som idé og struktur skapte bevissthet om forsvarssaken i samfunnet generelt og om beredskapsarbeid hos beslutningseleiten. Totalforsvarsordningen passet godt til Arbeiderpartiets ideologi i årene etter krigen, som likhetstanker, fellesskapsideologi og vekstpolitikk. De tette bånd mellom sivil og militært i totalforsvarskonseptet frem til 1970 ses som en ”sivilisering” av det militære forsvar på lang sikt, heller enn en militarisering av samfunnet (Rønne og Sørli 2006:229). Det gis en diagnose av situasjonen i forkant av etableringen av DSB i 1970, som angikk samarbeidsproblemer nasjonalt og internasjonalt. NATOs doktrineskifte i 1967 fra massiv atomvåpengjengjeldelse til fleksibel respons og mer

begrensede trusselsscenarioer, skapte divergens i den nasjonale tilpasning i sivil og militær sektor. ”Omvurderingsprosessen manifesterte seg allerede på et tidlig tidspunkt i de militære norske planverkene, men hadde svært liten innflytelse på den sivile beredskapsplanleggingen. Det divergerende planleggingsgrunnlaget var sannsynligvis den viktigste årsaken til samarbeidsproblemene som preget forholdet mellom totalforsvarets to hovedsøyler i årene etter 1960, i tillegg til svake institusjonelle samarbeidsmekanismer og betydelig ubalanse i utbyggingsstatus og byråkratisk tyngde” (Rønne og Sørli 2007:189). De beskriver problemer på ulike organisasjonsnivåer, internasjonalt, nasjonalt og sektorielt. NATO-sekretariatet var ikke så opptatt av sivil beredskap, samtidig som medlemslandene var tregge til å implementere tiltak. Nasjonalt var det sivile beredskapsfeltet preget av interne revirkamper, ressursknapphet og treg fremdrift. Sett i et historisk sosiologisk perspektiv vil disse mekanismene, som for eksempel ”svake institusjonelle samarbeidsmekanismer”, kunne ha forklaringskraft også i dag. I motsetning til nyinstitusjonell organisasjonsteori som ser historien som ikke effektiv (Olsen 1989, Lægneid og Serigstad 2005).

Vitenskapelig tekster er ofte produsert på oppdrag fra staten. I 1998 ble det nedsatt et offentlig utvalg der makt skulle utredes på oppdrag fra myndighetene. Dette så deler av det intellektuelle felt som en bestilling av argumenter for hvorfor vi i Norge bør slå ring om nasjonalstaten og medførte utarbeidelse av ”Makt og globaliseringsutredningen”, en alternativ utredning med fokus på noen klassiske maktfenomener. (Moen 2003). Boken om ”Den norske forsvarstradisjonen” (Ulriksen, 2002) innledes med at ”kunnskapsproduksjonen og maktforholdene i et samfunn er uløselig knyttet sammen”.²⁷ Det norske forsvars plass i det sosiale og det politiske sirkles inn, og det vises hvordan kunnskapsproduksjonen om forsvaret i seg selv har vært med på å forme forsvaret. Ulriksen mener spørsmålet om hvorfor norsk forsvarsomlegging kom senere enn andre NATO-land handler om kunnskaps- og

maktrelasjoner (2002). Det sivile beredskapsfeltet preges som forsvarsfeltet av sparsommelig litteratur. Da er det spesielt viktig å diskutere hvem det er som dominerer hvem, og videre er den gjensidige påvirkning mellom brukere og produsenter av kunnskap om identitet, legitimitet og autonomi for sivil og militær sektor et relevant tema. FFI produserer kunnskap til begge sektorer²⁸, men produksjonen skje gjennom to ulike kunnskapskanaler arbeidet i form av sikkerhetspolitisk forskning og sikkerhetsforskning.²⁹ Sikkerhetsforskning kan følges som en rød tråd gjennom offisielle dokumenter, og fra prosjekter som Beskyttelse av samfunnet (BAS 1994 -) til Samfunnssikkerhet og risiko (SAMRISK 2006 -).

Sivil og militær sektor er to særegne samfunnsformasjoner, med ulike samfunnsoppdrag, behov og arbeidsmåter.³⁰ Men i hvor sterk grad er sektorene koplet sammen? Før dette spørsmål besvares gis en beskrivelse av totalforsvarets søylearkitektur bestående av det militære forsvar og det sivile beredskap gis, men et underliggende spørsmål om dette er mer et mer symbolsk enn virkelig byggverk.

Neste steg i prosessen er å gjøre rede for en diskursiv orden der totalforsvaret som flytende betegner står åpen for ulike meningstilskrivelser. Det kjempes diskursivt om å fylle begrepet på egne måter. Sivil og militær sektor ønsker begge å fjerne flertydigheter ved å lukke diskursen gjennom konkrete artikuleringer, som kan utfordre og forandre diskursens struktur (Jørgensen og Phillips 1999:39).

²⁸ Direktorat for sivil beredskap hadde ikke kapasitet til å gjennomføre egne analyser, men bidro til prosjektet med sin kunnskap om sivil sektor og fikk metodisk kompetanse tilbake. Slik var også tilfelle for militær sektor, se Gjelsten (2001).

²⁹ I politiet snakker de i termer av kunnskapsbasert politiarbeid, (Oppen Gundhus 2006)

³⁰ Se også Totalforsvarsprosjektet, DSB og FO 1998. Her beskrev de et problem med mangel på brede analyser av Totalforsvaret som helhet. Dette mente de skyldtes at ansvaret for Totalforsvaret var sterkt fragmentert. Dette gjorde det vanskelig å få en helhetlig vurdering av Totalforsvarets styrke, i tillegg til at manglende analyser svekket mulighetene for planlegging.

4. Det norske totalforsvarskonseptet

4.1 Innledning

Dette kapitlet tar for seg studiens to første delspørsmål. Det redegjøres for kjennetegn ved totalforsvarsdiskursen og dens praksis i militær og deretter i sivil sektor. Gjennom lesning av offisielle politiske dokumenter med et diagnostisk og prognostisk blikk, ettersøkes svar på hvordan det sosiale fenomenet totalforsvar rammes inn politisk, virkelighetsbilder (diagnose), og konsekvenser og handlingsalternativer som skisseres (prognose). I hvilken grad påvirker denne innrammingen diskursen slik den føres av andre aktører i feltet? Videre er det relevant å studere byråkrater og forskeres rolle i feltet, blant annet som produsenter av beslutningsunderlag og kunnskap. Det vitenskapelige felts tekster er ofte produsert på oppdrag fra byråkrater og politikere (staten). I det sivile samfunn bidrar media og opinion til å sette dagsorden og påvirke handlingsalternativer. Etter en slik gjennomgang vil det kunne gis en oversikt over diskursordenen i materialet, og en vurdering av hvorvidt den diskursive praksis reproducerer eller endrer sosiale praksiser som for eksempel sivilt-militært samarbeid (kapittel 6).

Historikk

Totalforsvarskonseptet med dets to hovedpilarer – det militære forsvar og det sivile beredskap - så dagens lys etter Forsvarskommisjonens innstilling av 1946, og har siden dannet basis for forsvaret av Norge. Foranledningen var erfaringene fra andre verdenskrig, men visse beredskapsmessige tilpasninger hadde funnet sted under første verdenskrig og i mellomkrigstiden. Det tyske angrepet i 1940 og årene som deltaker i verdenskrigen skapte fundamentalt endrede forutsetninger og skapte bred enighet i norsk beslutningselite om at forsvaret måtte organiseres som et totalforsvar. Kjernen i totalforsvarsmodellen var at det allerede i fredstid skulle forberedes en bred mobilisering av samfunnets menneskelige og materielle ressurser. Planleggingen

skulle tilfredsstille det militære forsvarets behov for personell, forsyninger og medisinsk behandling. Men det ble det lagt stor vekt på også å sikre sivilbefolkningen og sivile verdier best mulig mot krigens ødeleggelser, og avhjelpe eventuelle skader. Et tredje hovedsiktemål var å forhindre at vitale samfunnsfunksjoner brøt sammen. Man så behov for et apparat til å ta seg av disse oppgavene, og et stadig mer omfattende beredskapssystem av tiltak og apparater ble institusjonalisert. (Sørli 2004). Konseptet innebærer at man skal kunne utnytte alle sivile og militære ressurser i samfunnet til en samlet forsvarsinnsats, men det legges også til rette for at sivil og militær sektor skal kunne motstå og håndtere kriser og katastrofer i fred (DSB/ FO 1997). Lederen av forsvarskommissjonen av 1946, Trygve Brattelid, påpekte at

”En tidsmessig forsvarsorganisasjon er en levende organisme hvis utvikling må være gjenstand for et stadig studium. Den er ikke en mekanisk konstruksjon som i alle detaljer kan tegnes for alle tider.”
(Brattelid, 1949)

Dette sitatet nyttes ofte for å vise tilbake til hvordan totalforsvaret i utgangspunktet tenkte i termer av fleksibilitet og tilpasning.³¹ Totalforsvarsordningen har etter den kalde krigens slutt vært under utvikling. Mens noen vil bygge bro mellom det nye og det gamle, vil andre gjør et brudd med historien ved å rive bort søylearkitekturen og erstatte det med mer tidsriktige konstruksjoner.

Nye sikkerhetsutfordringer

I tiden etter avslutningen av den kalde krigens står tre Stortingsmeldinger fra 1993 sentralt, idet de innvarslet endring og ga bud om at samfunnet måtte tilpasses nye sikkerhetsutfordringer³².

³¹ Det kan ses som et motsvar i til diskurser der begrepet bevist og ensidig koples til den totale krig. Enkelte sivile aktører hevder at begrepet er tømt for mening og at konseptet er å regne som en restoppgave under beredskapsloven. (FFI, 2007, NSM 2006).

³² For en mer utførlig historikk om totalforsvaret fra tiden før 1992, som tilblivelseshistorien, vises det til Riste (1997), Skogrand (2004), Rønne og Sørli (2006), Børresen, Gjeseth og Tamnes (2004). En mer organisasjonsteoretisk vinkling gis i Serigstad (2004).

-
- Stortingsmelding nr.14(1992-1993) Beredskap for fred – Om Norges framtidige militære FN-engasjement og FNs rolle som konfliktløser. Ga startskuddet for den norske internasjonalisering av forsvaret.
 - Stortingsmelding nr.16(1992-1993) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-1998. Varslet om endringene i europeisk sikkerhetspolitikk og utviklingen av NATOs strategi etter murens fall. I tillegg medfører trangere økonomiske rammebetingelser og doble ubalanser behov for omstilling.
 - Stortingsmelding nr.24(1992-1993) Det fremtidige sivile beredskap. Kom etter kritikk fra Riksrevisjonen og Buvikutvalget. Det er behov for klare ansvarslinjer, og større vekt på fredstidshendelser. ROS-analyser og internkontroll introduseres.³³

I meldingene fra 1993 kommer de første politiske signaler om hvordan Norge vil forholde seg til de nye sikkerhetspolitiske omgivelsene. Det gis rimelig klare analyser av situasjonen (diagnose) og anbefalinger om grep som må gjøres for å tilpasse seg de nye utfordringene (prognose). Forfatterne av meldingene kan kalles ”byråkrater eller eksperter på fagfeltet” som utarbeider beslutningsunderlag til politikerne. Deretter ”godkjennes” de av Regjeringen før de sendes ut som en redegjørelse fra regjeringen til Stortinget. Men dette er dokumenter som skisserer forslag, det er ikke gitt at anbefalingene får gjennomslag og kommer til uttrykk i praksis. Det kan tegnes opp bilder av vellykket politikk i meldingene, mens det senere slås fast at dette ikke var tilfelle – dette beskrives av Forsvarspolitisk utvalg fra 2000 som en forskjell mellom retorikk og realitet, ”ideen om et balansert forsvar finnes bare i retorikken” (NOU 2000:20).

4.2 Diskurs og praksis om totalforsvaret i militær sektor.

Hva kjennetegner så diskursen om totalforsvaret i militær sektor, og hvordan kommer dette til uttrykk i praksis? Jeg vil se etter representasjoner som viser til begrepene som ble gjennomgått i kapittel tre når militær sektor står i fokus, og det sivile er satt mer i

³³ Følges opp i Stortingsmelding nr.48 (1993-1994) ”Langtidsplan for det sivile beredskap”.

bakgrunnen. Hvordan fremtrer aksen nasjonalt – internasjonalt, og i hvilken grad fremstilles Norge som samfunn, stat, nasjon og Norge som aktør og arena?

Innen en totalforsvarsramme ses det militære forsvar som den ene av to hovedpilarer. Organisatorisk består det av forsvarsgrenene Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet. I tillegg kommer en rekke fellesinstitusjoner som skal støtte den øvrige virksomheten. Forsvaret er underlagt Forsvarsdepartementet, som siden 2003 og etter mye debatt, har hatt en samordnet sivil- militær ledelse. (Skogrand 2004, Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004). Forsvaret har en viktig rolle i norsk sikkerhetspolitikk, og de overordnede mål fremgår av langtidsproposisjonen. Her skisseres også de forsvarspolitiske mål og oppgaver. Sett i relasjon til det sivile holdes den militære sektors primæroppgaver utenfor ”totalansvaret for samfunnets sivile sikkerhet”, som er forankret i Justisdepartementet, men de er samtidig med i helhetsbildet ved sivilt rettede sekundæroppgaver. Samtidig har det oppstått mange gråsoner der det tidligere var klare grenser.

Diagnose - prognose

Stortingsmeldinger og -proposisjoner gir virkelighetsbeskrivelser i form av risiko- og trusselbilder, som gir en diagnose av nåsituasjonen nasjonalt og internasjonalt, og prognoser for den perioden planen dekker. Det sikkerhetspolitiske bildet har endret seg, og det stilles blant annet spørsmål om Totalforsvarskonseptets relevans. Ofte brukes termer som ”det endrede trussel- og risikobildet har gitt behov for ...”. I planene presenteres ulike utviklingsløp, ofte basert på tenkte scenarioer de økonomiske rammer, men det er politikerne som skal ta valgene. Skisserte handlingsalternativer basert på diagnoser og prognoser velges ofte bort ut fra effektivitets- og rasjonalitetshensyn.

4.2.2 Offisielle dokumenter

Langtidsplanleggingsprosessen i militær sektor skjer i femårssykluser der faste analyser og militærfaglige innspill gis fra Forsvarssjefen til politikerne. I tillegg

nedsettes det med jevne mellomrom forsvarspolitiske utvalg som planlegger med en lengre tidshorisont.

I 1999 fikk Forsvaret en alvorlig vekker som følge av erfaringene med den internasjonale militære innsats under Kosovo-krisen. Krisen ble ansett som så prekær at Forsvaret fremskyndet sin planleggingssyklus med ett år. Situasjonen betegnes som preget av et gap mellom retorikk og realitet. I en diagnose – prognose terminologi har ”ekspertene” gitt beslutningsunderlag, politikerne har tatt valg, men så kommer ikke lovnader og valg til uttrykk i praksis. Dette kan ha mange årsaker, som at det ikke følger bevilgninger med nye oppdrag, eller at det er treghet nedover i linjen.

Forsvarets langtidsmelding fra 1993

”Utviklingen i Europa og ellers i verden er preget av usikkerhet, ustabilitet og uforutsigbarhet” (Stm.nr.16(1992-93):9).

I 1993 skisseres nye sikkerhetsutfordringer i form av risiko- og trusselbilder, og det foreslås iverksatt tiltak for å møte krav om en mer fleksibel forsvarsstruktur og kollektiv sikkerhet. EU ønsker å danne en sikkerhets- og forsvarsidentitet, siden Europa må ta ansvar for egen sikkerhet. NATOs strategiske konsept fra 1991 utpeker fredsbevaring og krisehåndtering som nye satsningsområder. Slik avløses militære trusler av en utfordring om tilpasning. Langtidsmeldingen var dermed klar på hvilken sikkerhetspolitisk utvikling som var i vente, men etter Flickes mening var politikerne mer opptatt av å administrere Forsvaret, enn å ta viktige politiske valg (2001).

Nittitalet kan betegnes som en formativ periode med nye utfordringer, muligheter og alternative utviklingsløp. Men med usikkerhet rundt økonomiske og sikkerhetspolitiske rammer er det vanskeligere med ”forsight” i forhold til den mer ”fikserte og forutsigbare” kaldkrigsperioden. Det må gjøres noen politiske valg, og avgjørelsene fra 1993 ville avgjøre forswarets struktur ti - femten år frem i tid. Trangere samfunnsøkonomiske rammer kom med redusert økonomiske støtte fra NATO og USA, med egenfinansiert drift av ”påspandert” infrastruktur og personellmasse og behov for nye materiellanskaffelser. Ubalanser oppsto og enten måtte strukturslanking eller økt ressurstildeling til. Uansett vil tiden fremover bli en

”overgangsperiode” preget av omstilling. Stortingsmeldingen skulle presentere de veivalg Forsvaret nå sto overfor, og anvise hvordan misforholdet mellom budsjettmidler og struktur /virksomhet ”kan og skal fjernes”.

”Omstillingsprosessen skal lede til en ny styrkestruktur tilpasset nye internasjonale rammebetingelser og aktuelt budsjettnivå. Denne prosessen vil fastsette Forsvarets fremtidige plass i det norske samfunnet, og den betydning dette får for Norges plass i og i tilknytning til det internasjonale samfunn” (St.meld.nr.16(1992-93):9)

Forsvarets plass i nasjonalsamfunnet handlet om nye sivilt rettede oppgaver, og internasjonalt handlet det om kollektiv sikkerhet.

Til tross for det nye risikobildet fastslås det at ”Totalforsvarskonseptet står fast” og at ”Det er behov for aktiv informasjon om Totalforsvaret og den betydning ikke-militære beredskapsopplegg har for landets samlede forsvarsevne. Samspillet med de frivillige organisasjoner har her vært et virkemiddel” (Stm.nr.16(1992-93):147).

Norge ses både som utenrikspolitisk aktør og innenrikspolisisk arena. I ettertid konkluderes det med at den varslede overgangsperioden ble lang og at omstillingen ikke fulgte de skisserte tidsrammer. Departementet ønsket ”å presentere sentrale problemstillinger og belyse nærmere de vesentlige veivalg vi fra norsk side står overfor m.h.t. utformingen av det fremtidige norske forsvar” (St.meld.nr.16(1992-93):11). Diagnosene (talehandlingene) var gode, men til tross for at taler kan skape handlingsbetingelser (prognosene), medførte denne teksten lite handling, hovedinnretningen skulle fremdeles være invasjonforsvar. Til tross for klare diagnoser skjer det få strukturelle tilpassninger for å møte de nye sikkerhetspolitiske omgivelsene, der ”det tidligere trusselbildet er erstattet av et nytt risikobilde, basert på en mangesidig og uoversiktlig europeisk utvikling, med usikkerhet og uforutsigbarhet som viktigste kjennetegn ” (St.meld.nr.16(1992-93):24). Det skapes nye betydninger sosialt, ved at et endret verdensbilde presenteres som vil kunne få virkninger for våre sosiale liv. ”På bakgrunn av de omfattende endringene i internasjonal politikk siden 1989, er selve trusselbildet for norsk sikkerhet endret” (St.meld.nr.16(1992-93):9). Vi

er ikke lengre stilt overfor en direkte militær trussel, men står overfor flere nye utfordringer som kan utvikle seg til trusler mot norske sikkerhetsinteresser.

En slik virkelighetsbeskrivelse har fellestrekk med begge de teoretiske tilgangene til risiko og sikkerhet, som forsøk på å gi en samtidsdiagnose. Var prognosene i Stortingsmeldingen for hvordan det skisserte virkelighetsbildet ville påvirke Norge og forslag til handlingsvalg ikke like klare? Det tok tid før politikere og forsvarsledelsen justerte kursen for Forsvaret.³⁴ Strukturell og diskursiv treghet kan forklares på ulike vis avhengig av anlagte perspektiv, og endringsprosessen tok ikke fart før i 1999 – etter Kosovo. ”Denne kalddusjen ga støtet til den prosess som har resulterte i den forsvarsstrukturen som ble foreslått i Stortingsproposisjon nr. 45(2000-2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005 (Ulriksen 2002:18). Planfremskyndelsen som følge av at ”Norge som utenrikspolitisk aktør” var i krise, ble fulgt opp av sivil sektor og ”Norge som innenrikspolitisk arena” ville at samfunnets generelle sikkerhet skulle ses i helhet. Her kom også spørsmålet om totalforsvarsrammens relevans for forsvarsplanleggingen opp, men ikke som en hovedsak i forsvarspolitisk utvalg 2000(FPU2000).

NOU 2000:20 Et nytt Forsvar

”Utvalget har lagt vekt på å bygge sine anbefalinger om fremtiden på en overordnet forståelse av dagens virkelighet.” (NOU 2000:20:7)

”Forsvarspolitisk utvalg tegnet et bilde av et forsvar i dyp krise, en situasjon som krevde radikal omlegging” (Ulriksen 2002:18.)

Forsvarspolitisk utvalg fra 2000 (FPU2000)ga en diagnosen som sa at Forsvaret var kjennetegnet ved at det over år hadde utviklet seg et alvorlig misforhold mellom retorikk og realitet.

³⁴ Vi kan si forsvarret friskmelder seg i 2004 når de sier ”Tiåret etter den kalde krigen kan betraktes som en avsluttet overgangsfase.” (Styrke og relevans 2004:14).

”Norsk sikkerhet har gjennom 90-tallet hvilt på fire gjensidig forsterkende pilarer: et nasjonalt balansert forsvar, alliert militært samvirke og internasjonalt samarbeid, den alminnelige verneplikten og totalforsvaret. Bærekraften i disse pilarene påvirkes av mange forhold og er avgjørende for innretningen av fremtidens forsvarspolitik”. (NOU 2000:20:7)

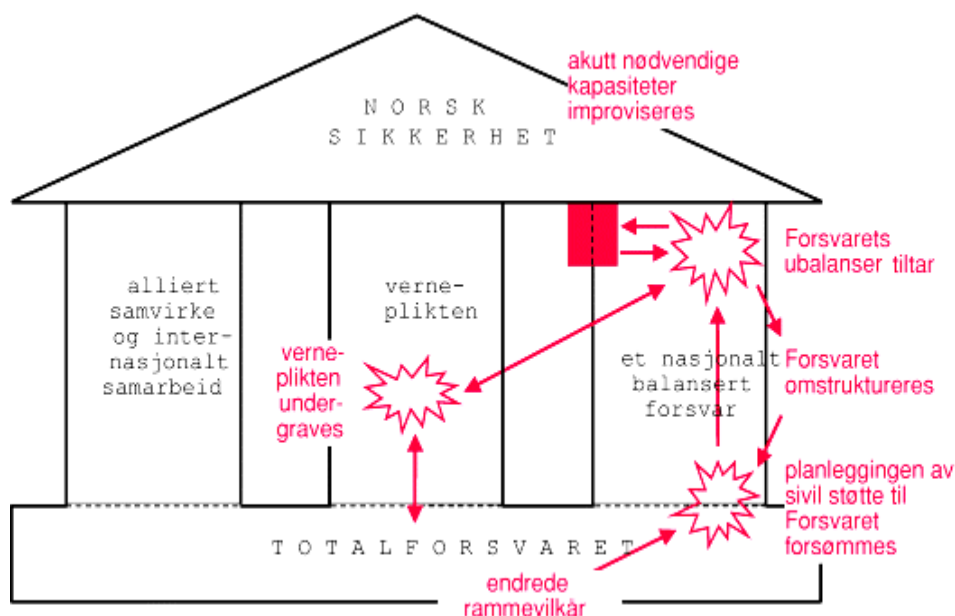
FPU2000 er ikke enige i et utbredt syn om at Norge har vært en nettoimportør av sikkerhet, det er heller slik at ”i en bredere sammenheng kan det hevdes at Norge gjennom den kalde krigen bidro mer enn landet mottok. Ved sin unike strategiske posisjon spilte Norge en meget viktig rolle i alliansens samlede forsvarsplaner og i etterretningssammenheng” (NOU 2000:20:16). Norge har vært og vil fortsette å være relevante for NATO, nå som sikkerhetseksportør. Internasjonale operasjoner fremtrer som stadig mer dimensjonerende for Forsvaret. Men kostnadene må dekkes innenfor budsjettene, og setter materiellanskaffelser på vent. ”Tiltakene har ofte blitt gjennomført med kort forvarsel, men med betydelige konsekvenser for de langsiktige planene” (NOU 2000:20:17). NATO-alliansens vektlegging av krisehåndtering og nye operasjonsmønstre gir en prognose som forteller at Forsvaret må omstilles og se på internasjonale løsninger for å sikre fortsatt relevans.

”NATOs nye strategiske konsept som ble vedtatt på Washington-toppmøtet i april 1999, markerer at alliansen er på vei bort fra tradisjonelle, statiske forsvarskonsepter. I stedet vektlegges en oppbygging av mer fleksible militære strukturer, med større vekt på multinasjonalitet og videreutvikling av utvalgte militære kjernekapasiteter”. (NOU 2000:20:18)

Totalforsvaret som bærebjelke i det norske samfunn, blir som følge av den sikkerhetspolitiske og samfunnsmessige utvikling diagnostisert som svekket. ”En rekke dyptgripende endringer i samfunnet har imidlertid endret rammebetingelsene for totalforsvarskonseptet og skapt behov for fornyelse”. Vi får presentert en forestilling om risiko- og sårbarhetssamfunnet. ”Den sikkerhetspolitiske og samfunnsmessige utviklingen skaper også nye former for sårbarhet og risiko for vårt lands sikkerhet”. (NOU 2000:20:22). Men til tross for at det sivile samfunnet rundt det militære samfunn har endret seg, er det mange etterslep, som for eksempel ordningen for mobiliseringsfritak for politimenn som i økende grad har sin egen rolle

i kriser. Prognosen peker på nye og mer krevende rammebetingelser for sivil-militært samarbeid, men tiden har likevel ikke løpt fra selve totalforsvarsprinsippet. En stor Natoøvelse demonstrerte potensial for totalforsvarskonseptet i praksis – anno 1999.³⁵ ”Øvelsen involverte blant annet over 1.000 sivile busser og 1.000 vognlaster på jernbane, og transportopplegget fungerte i hovedsak meget godt” (NOU 2000:20:24).

Mye er i følge utvalget positivt, men forsvarspolitikken inneholder selvforsterkende, negative utviklingsspiraler.



Figur 1 En illustrasjon av hovedpilarene i forsvarskonseptet og selvforsterkende negative utviklingsspiraler. (NOU 2000:20 Figur 1-21)

Her koples også sivil-militært samarbeid inn som et moment. Dette illustreres i Figur 1 ved et arkitektonisk byggverk som i risiko- og sårbarhetssamfunnet og i sikkerhetspolitikken, møter flere samtidige negative trender. Forsvaret er i krise, og

³⁵ Tre år senere blir Forsvaret kritisert for at øvingsplanleggingen ikke tar inn over seg det nye trusselbildet -terror. Spesielt var Forsvarskomiteens leder Marit Nybakk var opptatt at hele konseptet for nasjonal sikkerhet skulle oppdateres slik at det var i samsvar med de nye sikkerhetsutfordringene, både sivilt og militært.

det er behov for radikal omlegging (NOU 2000:27). Er Totalforsvaret som bærebjelke for norsk sikkerhet troverdig? Resonnementet fremstiller hvordan forsømt planleggingsarbeid i Forsvaret åpnet for økt fredstidsfokus i sivil sektor. Ubalanse i operativ evne tvinger fram omstrukturering av Forsvarets styrker og investeringer, og forsømt støtteplanlegging skaper nye operative ubalanser i Forsvaret. Til sist kan disse onde sirklene medføre et sammenbrudd i norsk forsvarspolitik der Norge blir ”helt prisgitt våre allierte for å møte større utfordringer mot norsk sikkerhet. Dette er etter utvalgets syn ikke akseptabelt (NOU 2000:20:27). Slik ses endrede rammevilkår innen totalforsvaret og sivil-militært samarbeid som en del av en større helhet, en totalitet. Videre må ”andre dimensjoner ved sikkerhet utover den tradisjonelle militære må gis større vekt”, men en bredere tilnærming til sikkerhet betyr ikke dermed at alt er like viktig (NOU2000:20:34)

FPU2000 ga en prognose som i 2006 av mange ses som en realitet, og som er i tråd med forsvarssjefens syn på situasjonen.³⁶ Modellens negative spiraler visualiserte hvordan forsvarskonseptets fire pilarer ble utsatt for press gjennom samfunnsendringer³⁷, og kopler sammen gamle og nye virkelighetsbeskrivelser. Blant annet ses risiko- og sårbarhetssamfunnets fredstidskriser i sammenheng med den tradisjonelle sikkerhetspolitikken³⁸. Dette var en idealmodell over et forsvarskonsept som var klart for utfasning, noe som også ble indikert i den etterfølgende langtidsproposisjonen. Endrede rammevilkår ga misforhold mellom planverk og virkeligheten – mellom retorikk og realitet. FPU2000 mente at både militære og politikere de siste ti årene hadde planlagt for et forsvar det ikke fantes penger til, i tillegg var 250 milliarder brukt på forsvar mot ”80- tallets sikkerhetstrusler”. Nå måtte

³⁶ Økt fokus på internasjonalt engasjement og at vi er helt prisgitt våre allierte for å møte større utfordringer mot norsk sikkerhet er i følge Ståle Ulriksen forsvarssjef Sverre Diesens syn. (Ulriksen Telefonintervju april 2007)

³⁷ I motsetning til tiden etter krigen, som beskrives som ”gode sirkler”. Da var verdenssituasjonen endret, og alle unødvendige konflikter ble lagt til side for å bygge opp landet igjen (Mjøset 1991: 97).

³⁸ Dette kan symboliseres ved at ”Aldri mer 9. April!” møter ”Gammel historikk hindrer innovasjon!”

det tradisjonelle invasjonforsvaret erstattes med et Forsvar som var slankere, mer fleksibelt, bedre utrustet og med større reaksjonsevne. Den doble ubalanse som ble introdusert av utvalget, har i 2006 i følge forsvarssjef Diesen blitt en trippel ubalanse.

Totalforsvarskonseptet skal komme til å videreføres i en modernisert form ”i det stille”, mens “the buzzword of the day was transformation”. Det gjøres et diskursivt arbeid som også får innvirkning for den sosial praksis. Det skjer en hendelse som setter i gang en omstillingsprosess. Forsvars- og totalforsvarskonseptet er under utvikling, og i dette arbeidet står byråkrater, forskere og politikere sentralt. ”Kosovokalddusjen” gir også ringvirkninger til sivil sektor, som følger på tidsforskyvingen i planarbeidet og samfunnssikkerheten kommer ”buzzende” inn i politikken via det parallellarbeidende ”Sårbarhetsutvalget” (NOU 2000:24).

Totalforsvarskonseptet er under utvikling

I den etterfølgende langtidsproposisjonen for omstillingen av Forsvaret i perioden 2002-2005 fortsetter vurderingen av Totalforsvarets relevans.³⁹ FPU2000s diagnoseprognose om totalforsvaret fikk resepsjon i Forsvarsdepartementet, som skrev at:

”Forsvarets behov for sivil støtte vil bli betydelig endret samtidig som forutsetningene for å yte slik støtte også forandres. Regjeringen ser det som viktig å stimulere til endring og nytenkning på dette feltet. Totalforsvarsidéen bør derfor videreføres i et bredere perspektiv under betegnelsen sivil-militært samarbeid. Man bør søke å dra nytte av erfaringer, kompetanse og nettverk som er opparbeidet i totalforsvaret, også når beredskapslovgivningen ikke er iverksatt” (St.prp.nr.45(2000-2001):4.3.1).

Politikernes respons på dette i Stortingsinnstillingen var at totalforsvarskonseptet skulle videreføres, uten at det var mye debatt om dette. Den politiske debatten om totalforsvaret i militær sektor kom først i planperioden for 2005-2008. Etter valget i 2001 gikk Arbeiderpartiet fra regjeringsposisjon til opposisjon. En ny forsvarskomiteé med Marit Nybakk(Ap)som leder ble nedsatt, som straks bidro til et forsvarsforlik,

³⁹ Stortingsmelding nr.22(1997-98) ses som siste langtidsmelding i ”overgangsperioden” etter den kalde krigen.

som den foregående komiteen ikke hadde fått til. Nå ble forsvar og totalforsvar politisert, og et område der partipolitikere kunne mene noe om (Skogrand 2001). Dette til forskjell fra situasjonen i 1993, da langtidsplanen omtalte "Nasjonal enighet viktig for sikkerhetspolitikken"(St.meld.nr.16(1992-93):26).

Den politiske debatt om Totalforsvarsbegrepet tok av i behandlingen av den sivile langtidsmeldingen "Samfunnssikkerhetsmeldingen". Her vises det til at den militære langtidsmeldingen og behandlingen av denne er med på å legge premisser også for sivil sektor. "Dette gjelder blant annet i forhold til totalforsvar og annet sivilt-militært samarbeid" (St.meld.nr.17(2001-2002)). Stortingsbehandlingen av "Samfunnssikkerhetsmeldingen" foregikk i et ad hoc felleskomité satt sammen av forsvars- og justiskomiteen, der det kom for en dag ulike forståelser av totalforsvarsbegrepet i de to politikkområdene. Felleskomiteen sendte i juni 2002 et brev til justisminister Dørum med spørsmål om bl.a. å få en analyse om et totalkonsept for samfunnssikkerhet. Marit Nybakk betegnet svar på spørsmålet som sjokkerende:

"Det bekymrer meg fremdeles at den avdelinga (rednings- og beredskapsavdelinga) ikkje skjønner kva me spør om når me snakkar om eit totalforsvarskonsept. Dei svarte berre at totalforsvaret skal gjennomførast etter ansvarsprinsippet, og det er jo rett, men det me bad om var ei analyse av totalforsvarskonseptet" (Nybakk i Serigstad 2004:145)⁴⁰.

Dette var nok en medvirkende årsak til at det ble nedsatt en hurtigarbeidende arbeidsgruppe med representanter fra FD og JD i 2003, som kom frem til felles forståelsesrammer om totalforsvar, sivilt-militært samarbeid og samfunnssikkerhet som ble tatt med i de neste langtidsplanene.⁴¹ I forsvarsproposisjonen vises det til

⁴⁰ Serigstad gir en utførlig beskrivelse av denne prosessen. En hovedkonklusjon er at de to komiteene hadde ulikt fokus, totalforsvar vs sårbart samfunn. (2003).

⁴¹ Dette samarbeid med Justisdepartementets Rednings- og beredskapsavdeling, kan ses som et konsensusskapende arbeide, som viser tilbake til JDs høringsvar på det FK90, der de ser behov for å se JDs og FDs ansvar for henholdsvis den indre og ytre sikkerhet i sammenheng (St.meld.nr.16(1992-93):199).

totalforsvarsbegrepets kopling til militære utfordringer som berører norsk territorium, og det spørres om hvorvidt det er hensiktsmessig å utvide totalforsvarsbegrepet til å gjelde samfunnets beredskap for andre trusler og risikoer også. ”Et argument mot en utvidelse av begrepet er at totalforsvar har vært brukt når en omtaler situasjoner som er så eksepsjonelle at de motiverer særskilte tiltak, fullmakter og organisasjonsforhold, som ikke kan begrunnes i ulykkessituasjoner eller ikke-militære trusler mot samfunnets sårbarhet i fredstid.” Slike argumenter kan ses i lys av sikkerhetiseringsteori, og ønsket om at mest mulig skal komme inn under normal politikk (Buzan og Wæver 1998). Men dette argument kan også snus, noe som synes å skje her, ved å si at nettopp det å bruke totalforsvarsbegrepet viser at regjeringen tar de nye sikkerhetsutfordringene på alvor. Argumenter for utvidelse er at ”Totalforsvaret er et godt innarbeidet begrep med stor oppslutning” og ”Det vil også være i tråd med Stortingets signaler, jf. blant annet Innst.S.nr.9(2002-2003), å inkludere Forsvarets støtte til det sivile samfunnet”(St.prop.nr.42(2003-2004): Boks5.2). Det ender med at komiteen vedtar en videreføring av konseptet i modernisert form (Innst.S.nr.234(2003–2004)).

Styrke og relevans

På basis av de politiske beslutningsunderlag og oppklarende spørsmålsrunder mellom politikere og Forsvarsdepartementet ble det første nasjonale strategiske konsept, utarbeidet (Løkken, 2005). ”Styrke og relevans” fulgte Natokonseptets mønster, men med nasjonal tilpasning ved å følge linjen fra langtidsmeldingen og innstillingen. Strategisk konsept for forsvaret utgjør den politiske basis for utviklingen av forsvarets doktriner og operative virksomhet, og gir samtidig Forsvaret en politisk forankring og legitimitet. Mye er representasjoner fra St.prp.nr42(2003-2004). Forsvarskonseptet for perioden 2005-2008 blir presentert i en mer normativ form. Det gis en kortfattet og samlet beskrivelse av de mest sentrale prinsipper som skal legges til grunn for Forsvarets fremtidige utvikling og virksomhet:

”Forsvaret skal utvikles som et moderne, fleksibelt og alliansetilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel, der det tilstrebes en balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang. Virksomheten skal baseres på et nært samarbeid med relevante sivile myndigheter og på en verneplikt som praktiseres i tråd med Forsvarets behov. Fokus skal være på å sikre og fremme norske interesser, gjennom å kunne håndtere et bredt spekter av utfordringer både nasjonalt og internasjonalt” (Styrke og relevans, 2004:11).

Totalforsvar er nå tatt ut fra Forsvarskonseptet, men er mye omtalt ellers i det strategiske konseptet: ”Stortinget har fastslått at Forsvarets innsats til det sivile samfunn er en viktig del av et modernisert totalforsvar.” Det ”innebærer gjensidig støtte og samarbeid og optimal ressursbruk mellom Forsvaret og det sivile samfunn om både forebygging, beredskapsplanlegging og operative forhold” (Styrke og relevans, 2004:9). Dette koples til de endrede sikkerhetsutfordringene for samfunn, stat og mennesker slik de uttrykkes i risikobilder:

”Det endrede risikobildet, med økt relativ vekt på samfunnssikkerhet, har skapt et behov for endringer i samarbeidet mellom militære og sivile myndigheter i håndteringen av sikkerhetsutfordringene” (Styrke og relevans, 2004:9).

Disse endringene har kommet til gjennom en rimelig fast forsknings- og planleggingspraksis som trekker inn mange aktører og som presenteres gjennom offisielle dokumenter. Som en følge av diskursive endringer endres også de sosiale praksisene, for eksempel for støtte og samarbeid.⁴²

Totalforsvar i hele krisespekteret.

I Forsvarsdepartementets budsjettproposisjon for 2005 beskrives en utvidelse av Totalforsvarskonseptets virkeområde til å gjelde også de lavere krisenivåene. ”Som følge av det endrede trussel- og risikobildet har samfunnssikkerhet fått økt betydning, og den tradisjonelle totalforsvarstenkningen måtte revurderes i lys av denne utviklingen” (St.prp.nr1(2004-2005), og vises til at

⁴² Ved å skrive ”Støtte og samarbeid” her kopler jeg meg på FDs gjenbruk av dette begrepet fra St.prop.nr.42

”Stortinget har ved behandlingen av i Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) og Innst. S. nr. 49 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 39 (2003–2004) sluttet seg til en utvidelse og modernisering av totalforsvarskonseptet. Det moderniserte totalforsvarskonseptet omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til krig. Det er ikke lenger en forutsetning at beredskapslovgivningen trer i kraft.”

Dette er en presentasjon som stadig representeres. Det vises til innstillinger og langtidsmeldinger i sivil og militær sektor, og gir melding om en politisk forankring og sivil og militær politisk legitimering.

4.2.3 Aktører i feltet

Hva kjennetegner representasjoner fra og forholdet mellom sentrale aktører i sikkerhets- og beredskapsfeltet? Diskursordenen konstrueres i hovedsak av forskere, politikere, byråkrater, media og opinionen. Forskere er viktige leverandører av beslutningsunderlag til byråkrater og politikere. Media og opinion er med på å sette dagsorden. Diskursen er i stadig fluks ved at hovedrepresentasjoner utfordres av alternative representasjoner, gjerne fra yngre krefter.

Unge offiserer og invasjonskonseptet

Blant offiserer finner vi på 80-tallet alternative representasjoner til hovedrepresentasjonen. De bekymret seg for at det norske forsvarskonseptets fokus på stedsbasert invasjonforsvar var for statisk og forutsigbart. Enkelte sjøforsvarsoffiserer mente at Marinen kom uheldig ut i FFIs forsvarsanalyser, og derved også kom dårlig ut ressursmessig - det var ikke alt som kunne måles (Gjelsten 2001).⁴³ Videre presenterte en ung Sverre Diesen tidlige tanker om manøverbasert krigføring. Men ”Slike tanker slo imidlertid ikke rot i norske miljøer så lenge den

⁴³ Sjøforsvarsoffiseren Gjelsten var selv tilbeordret FFI som analyseoffiser, og gir er et tilbakeblikk og en ”positivismekritikk” i tråd med den vi finner innen samfunnsvitenskapen (Mjøset 1995). FFIs tilnærming var ingeniørmessig uten hensyntagen til de ulike forsvarsgrenenes praksis og mer fleksible, brede scenarier. (Børresent, Gjeseth og Tamnes 2004:83)

kalde krigen varte. (...) den defensive innretning var i samklang med den nasjonale forsvarstradisjonen.” (Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004:83).⁴⁴

Totalforsvaret ble introdusert i Forsvarskommisjon av 1946, og har blitt tilpasset de endringene som ble gjort i NATOs strategiske konsepter i tiden som fulgte. Var totalforsvaret, som ble institusjonalisert som svar på et trusselbilde preget av den totale krig fremdeles relevant i sin daværende form etter den kalde krigens slutt? Spørsmålet ble tatt opp i ”Nye utfordringer for totalforsvaret” (Botillen 1997). FFI-rapporten til FD skisserte utviklingstrekk som ville påvirke sammenhengene mellom militære operasjoner og det sivile samfunn.⁴⁵ Rapporten representerer økt sivil-militært samsyn og helhetstenkning og faller i tid sammen med Totalforsvarsprosjektet.

Unge statsvitere og internasjonale operasjoner

Aktører fra forskningsmiljøet ved Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI), som Iver B. Neumann og Ståle Ulriksen, var tidlig ute med å appellere til økt bruk av Forsvaret som et utenrikspolitisk verktøy gjennom deltakelse i internasjonale operasjoner. Konfliktene foregikk utenfor landets grenser, det var nødvendig å vise vilje til risikodeling og bidra til kollektiv sikkerhet. Dette økte sjansen for å få hjelp ved en sikkerhetspolitisk krise på norsk territorium.⁴⁶ Forsvaret skulle bli et mer effektivt politisk redskap. Igjen innvarsles det historiske forsvarsendringer.

Ståle Ulriksen har hatt en rolle (eller subjektposisjon) som kritiker av det norske forsvar. I hans representasjon i diskursen fremstilles Norge som utenrikspolitisk aktør som er seg selv nærmest etter mange år der NATOs og Norges nasjonale mål har vært

⁴⁴ Her ser vi hvordan det trekkes på andre tekster i den historiske fremstillingen, i en interdiskursivitet med Ulriksens ”Den norske forsvarstradisjonen” (2001).

⁴⁵ Og kan ses i relasjon til Totalforsvarsprosjektet og langtidsplanlegging som pågikk parallelt.

⁴⁶ De hadde sine motdebattanter fra et annet forskningsmiljø, FAFO, som så på vernepliktsordningen, bla. sosiologen Jens B Grøgaard. Helene Sjursen mener dette var en interessestyrt handling, men at Norge ikke var like samstemt med sine omgivelser på ideplanet (Sjursen 1999).

sammenfallende. Forsvaret har fungert mer som et statlig nasjonsbyggingsverktøy med integrasjon som mål, enn som forsvarsmakt. Forsvaret bør brukes til dets hovedfunksjon – som et politisk virkemiddel for militærmakt. Økonomiske rammer har blitt viktigere enn de sikkerhetspolitiske. Dette gir Ulriksen gjerne uttrykk for i media og er villig til å stå i dispuuttene som oppstår.

Media og opinion

Media kalles gjerne den fjerde statsmakt, idet de har makt til å definere og ofte setter temaer på dagsorden som andre aktører må forholde seg til. Dette medfører et krysspress mellom prioriteringer av dagsaktuelle hendelser og de mer langsiktige planleggingsperspektiver for byråkrater og politikere. Forskere kan bruke media til kunnskapsformidling, og som en alternativ kanal til bevilgende myndigheter. Media er en viktig leverandør av virkelighetsblider til opinionen og kan mediere mellom aktørene. Men de er ikke rene mikrofonstativer, og bør være seg sin rolle bevist som ”deltakere og tilskuere”. Neumann har studert bruken av begrepsmakt opp gjennom norgeshistorien og finner at begreper som folk, stat, byråkrati og union var viktige for EU avstemmingen i 1994. ”Når folket har stemmerett velger de en fortelling som stiller folket i et positivt lys” (Neumann, 2001b) I aviser som Aftenposten og Dagbladet tas sikkerhets- og forsvarsspørsmål opp til debatt. Aftenposten presenterte i 2000 den kritiske artikkelen ”*Den store forsvarsbløffen*” (Johansen 2000), der det kritiseres at forsvarsreformen som ble varslet i Stortingsmeldinger, med overgangen til en ny forsvarsstruktur, ikke hadde tatt effekt. Skylden for at Forsvaret var midt i sin dypeste krise siden krigen fikk militære og politikere dele, både forsvarsminister og forsvarssjefen gis krass kritikk.

I 2001 uttaler Kristelig folkepartis forsvarspolitiske talsmann seg i media om omstillingsprosessen i sikkerhets- og beredskapsfeltet, herunder sårbarhetssamfunnet og videreutviklingen av totalforsvarskonseptet. ”Forsvarskomiteén stod i vår sammen om at totalforsvarskonseptet må moderniseres. Regjeringens øverste prioritet i arbeidet med samfunnets sårbarhet må være å trekke hovedlinjene for denne moderniseringen” (Thomassen 2001). Arbeiderparti- regjeringen manglet etter hans

mening en helhetlig sikkerhetstilnærming til forsvarsomstillingen, ”Stoltenberg-regjeringen gjorde den strategiske bommerten at den så omleggingen av Forsvaret og behandlingen av samfunnets generelle sikkerhet som to adskilte saker”. Dermed er det desto viktigere at Bondevik-regjeringen ser sitt samfunnsmessige helhetsansvar, ved ”å integrere de linjer Forsvarskomiteén i vår la på det overlappende området mellom sivil-militær aktivitet, i den varslede Stortingsmeldingen om samfunnets sårbarhet” (Thomassen (2001). Tilsvarende argumentasjon uttrykker Senterpartiet i forhold til Høyre (Enoksen 2002). Dette viser til det faktum at det i hovedsak har vært Høyre og Arbeiderpartiet som hadde stått for utformingen av utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikken, mens andre partier har sittet i opposisjon. Etter den kalde krigens slutt har det vært større rom for partipolitikk i dette politikkområdet (Skogrand 2001), men mye handler fremdeles om ”forvaltning av konsensuslinjen og etablerte praksiser (Græger og Neumann 2006:27).

Forsvarsdebatten fremtrer i 2005 som delt i to blokker, er representert ved forsvarssjef Diesen og direktøren ved FFI på den ene siden, og tidligere offiserer på den annen. Det argumenteres for hvorvidt planleggingen skal være ressurs- eller behovsbasert. Paul Narum (FFI) mener at 30 år med behovsbasert forsvarsplanlegging er over. Planlegging for et sikkert samfunn, må være ressursbasert – som en pragmatisk tilnærming til verden slik den faktisk er. Forsvarsplanleggere må forholde seg til de budsjetter og politiske retningslinjer som vedtas, mens politikerne får det de er villige til å betale for. (Narum 2005). Øystein Steiro mener at med et komplekst og sammensatt sikkerhetsbilde etter den kalde krigens slutt er det ulogisk med en behovsbasert forsvarsplanlegging. Sikkerhetsbilde kan endre seg radikalt i løpet av uker eller dager, mens forsvarsstrukturer er trege. Det kan ta 15- 20 år å bygge opp igjen det som bygges ned. Forsvarsledelsen plikter å tydeliggjøre konsekvensene av de valg politikerne tar. Som svar kaller forsvarssjefen Steiro ”en såkalt forsvarsvenn”, men bidrar senere med det Steiro etterlyser - en klargjøring av konsekvenser for politikerne av lave forsvarbudsjetter (Diesen 2006). Som reaksjon mener enkelte politikere at Diesen bør gå av fordi han krysser linjen mellom politikken og rollen som fagmilitær rådgiver for politikerne. Disse utspillene synes å trekke på en

forsvarsdiskurs basert på forestillinger og historiske realiteter der militære ledere tidligere satte Forsvaret over politikken.

Mediedebattene underlegges analyser, og det kommer fram at forsvarsdiskursen etter hvert ble mer politisert: ”Det som kjennetegner dagens forsvars- og sikkerhetspolitiske debatt er kanskje først og fremst at vi faktisk har en debatt”(Græger 2007). Mange avgjørelser ble tatt i lukkede rom med henvisning til sikkerhetsgradering og hemmelighold, men interessen for debatt hadde generelt vært lav. Græger ble overrasket da hun så at totalforsvarsbegrepet fremdeles var med da hun leste ”Styrke og relevans” (FD 2004). Introduksjonen av konseptet viser at det arbeides med konsensusstaking. Sentrale forskere uttalte seg om resultatet og det ble skrevet kronikker i Dagbladet (Haaland Matlary 2005). Dette forteller at det arbeides for å forankre Forsvaret i samfunnet, og forankre Totalforsvaret i Forsvaret.

Tekster om Totalforsvar finner man først og fremst i fagblad som leses av ”spesielt interesserte”, og i normalsituasjoner er dette et ikke et interessant tema for media og opinion. Men når det skjer ekstraordinære hendelser endrer dette bildet seg drastisk. Det kom også et oppsving rundt år-2000- problematikken og ”Kosovo-kalddusjen”. Kristelig folkepartis forsvarspolitiske talsmann skrev i etterkant at stortingsbehandlingen av den militære langtidsplanen i 2001 at ”Forsvarskomiteén stod i vår sammen om at totalforsvarskonseptet må moderniseres” (Thomessen 2001). Han hevdet at ”Stoltenberg-regjeringen gjorde den strategiske bommerten at den så omleggingen av Forsvaret og behandlingen av samfunnets generelle sikkerhet som to adskilte saker”(Thomessen 2001). Dette kan vise til skillet i fokus mellom sektorene, ute – hjemme og Matlarys beskrivelse av politikere som interesserer seg om utenrikspolitikk kun når det handler om innenrikspolitikk (2005). Og til erkjennelsen hos Københavnerskolen om at sikkerhetsspørsmål dreier seg om begge deler, og at man må veksle mellom å studere sektor og helhet for å danne seg et bilde av situasjonen, og det kan sies at der gjøres ”nivåfeilslutninger” i sivil og militær sektor når de betrakter hverandre (Olsen 2004). Mens Forsvarets store sikkerhetsutfordring skjer som utenrikspolitisk aktør og felles sikkerhet, handler totalforsvaret om den norske befolknings sikkerhet og Forsvaret som en innenrikspolitisk aktør.

Totalforsvaret står ikke høyest på dagsordenen, men når det gis ut et oppslagsverk om ”Støtte og samarbeid” gis det indikasjoner om at det jobbes også med dette (2007). Medias rolle innen beredskapen ble sett som tveegget, men de var en viktig del av totalforsvarets informasjonsapparat (Ottosen, 2004). Heftene ”Styrke og relevans” og ”Støtte og samarbeid”(FD 2004, 2007) indikerer at Forsvaret kan ha lært en del av media om kommunikasjon innen informasjonsberedskapen.

Media setter ofte dagsorden, og har sin rolle ved krisesituasjoner. Internt i media har det vært mye debatt om hvordan de skal forholde seg til maktapparatet, og til Forsvaret. Tidligere var journalister ofte deltakere på totalforsvarskurs og forsvarrets høyskole, men droppet denne nære koplingen av objektivitetshensyn.

4.2.4 Forskning og utvikling

Innen FoU står FFIs analysearbeid sentralt, blant annet som leverandører av analyser om totalforsvaret til Forsvarsdepartementet.⁴⁷ Instituttet var i perioder alene om analysekompetanse nasjonalt og ble en så dominerende kunnskapsprodusent på 1970 og 80- tallet, at instituttet betegnes som *den* premissgivende leverandør. (Gjelsten 2001:115) Njølstad og Wicken beskriver hvordan FFI jevnlig leverte resymeer til FD til bruk i stortingsmeldinger og lignende. Denne rådgiverfunksjonen ble nyttet ”til å legitimere, helst styrke FFIs plass innen totalforsvaret” Dominansforholdet regulerte seg med etter hvert som andre fikk tilsvarende kunnskap og kompetanse. Gjelsten ser i sin forklaring om hvorfor FFI fikk en så dominerende posisjon som premissgiver i norsk forsvarsplanlegging i et samfunns- og tidsmessig lys. Da var tiltroen til systematisk samfunnsplanlegging og kvantitative analyser i offentlig forvaltning stor, spesielt på 70-tallet, men også på 90-tallet. ”Problemet med forsvarsplanlegging de siste ti årene har ikke bare vært grunnet svakheter ved FFIs analyser, men i vel så stor grad fordi andre aktører har vært for svake til å fylle rollen som opplyste oppdragsgivere og for ukritiske i bruken av analyseresultater.” (Gjelsten 2001:116). I

⁴⁷ Dette beskrives i historiske verk som FFIs historie frem til 1970 (Njølstad og Wicken 1997)

tillegg hadde FFI gjennomgått en omstillingsprosess der de blant annet reflekterte rundt egen rolle i aksens fag – politikktutforming ledet av Nils Holme, der det ble vedtatt å bli mer brukerorientert. Dette skifte kommer blant annet til uttrykk i 2001 ved at den samme Holme, som var direktør ved FFI, valgte å fratru sin stilling som en reaksjon på debatten om det norske forsvarets framtid. Avgang ble begrunnet som følger:

”- For min del er det uaktuelt å fortsette som en av de fremste rådgivere i forsvars- og sikkerhetsspørsmål når rådene ikke blir tatt til følge. Jeg er selvfølgelig klar over at en rådgiver ikke har stort om han skal ha sagt om rådene ikke blir fulgt, men når dette skjer, bør man rett og slett finne andre som kan komme med andre innspill overfor beslutningstagerne”. Holme legger til at Forsvaret de siste årene har blitt drevet ”stikk i strid med all fornuft”. (Holme i Aftenposten 10.07.01)

Holme gikk inn som en del av Den norske atlantehavskomiteens stab, en frivillig organisasjon som arbeider for å fremme sikkerhetspolitikk.

Ståle Ulriksen har kritisert hvordan Forsvaret utviklet seg til å bli en ”stat i staten” til tross for etableringen av Totalforsvarskonseptet.

”Det merkelige og paradoksale ved dette konseptet er at selv om man altså planla å gi så godt som hele samfunnet roller i krig, bygde man likevel opp en rekke organisasjoner under Forsvarsdepartementet atskilt fra resten av administrasjonsapparatet”

Om Forsvarets bygningstjeneste spør Ulriksen seg hvorfor det ble slik. ”Gitt idealet om totalforsvaret skulle det være unødvendig å beholde slike institusjoner som bidrar til å gjøre Forsvaret til en isolert liten kopi av staten”. (Ulriksen 2002:235).

Risiko og trusselbilder

I 1993 blir risikobilder introdusert i tillegg til trusselbilder i stortingsmeldinger, som følge av endringer i de sikkerhetspolitiske omgivelser. ”Det endrede trussel- og risikobildet har medført at samfunnssikkerhet har fått økt betydning” (Styrke og relevans, 2004). I følge sikkerhetsforskeren Jan Hovden ble risiko- og sårbarhetsanalyser presentert i olja på en sikkerhetskonferanse i 1974. En annen tilgang til metoden kom via FFI, som hadde god tilgang til amerikansk militær

kunnskapsproduksjon. Metoden har sin opprinnelse i USA og militærforskning (Strydom 2002). FFI var tidlig ute i Norge og ga i følge Ragnvald Solstrand (FFI) bistand i analysemetoder til politiet på 1990 tallet. Dette fremkommer i NOU 1995: 31 ”Om politiets sikkerhetstjeneste”.⁴⁸ Gjelsten beskriver vansker med å få gjennomslag for divergerende syn og kritiske spørsmål i forhold til FFIs analyser, som ble oppfattet som for snevre scenarioer (basert på en underforstått arbeidsdeling i NATO, der Norge skulle drive invasjonforsvar, mens større mariner skulle ta seg av sjøveien). Analysemetoden ga Sjøforsvaret lite handlingsrom og favoriserte Hæren. I dag utarbeider FFI nye metoder for prioritering og risiko- og trusselvurderinger i samarbeid med andre forskningsmiljøer.

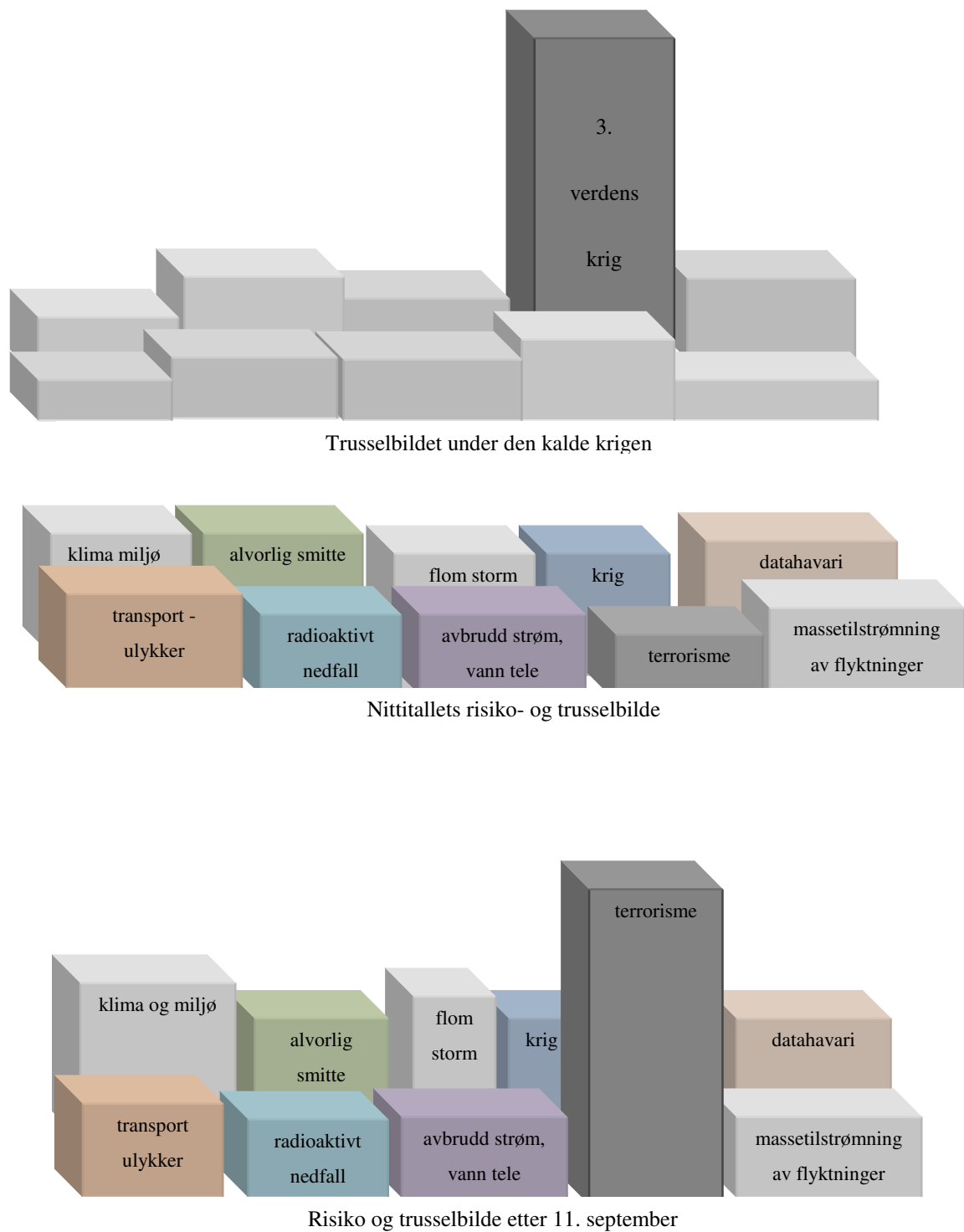
For å illustrere det endrede bildet av risiko og trusler har jeg lånt den svenske forskeren Petter Wulfs (Totalforsvarets forskningsinstitutt) fremstilling (2002).⁴⁹ Her billedliggjøres ”et bredt spekter av sikkerhetsutfordringer” i en moderert form. Wulf mener det er mer riktig å si at risiko- og trusselbildet har endret form, en at det har blitt bredere utover 90- tallet, da terrorisme, kjernekraftulykker og organisert kriminalitet seilte opp som alternative risikoer. Forsvarssektorens gamle trusselbilde var høyt og smalt i form av en sovjetisk invasjon, men for andre følte nok atomkraftsrisikoen like stor. Med tøværet i øst har andre farer som tidligere ble ansett som ubetydelige begynt å påkalle vår oppmerksomhet. Trusselbildet har blitt passe høyt, men bredt og stemmer overens med den norske forestilling om en overgang fra strategisk trussel til uspesifisert risiko (Brundtland 1995).

⁴⁸ Wicken og Njølstad gir en god beskrivelse i FFIs historie fram til 1970. (1997).

⁴⁹ Det kan være lettere å se feltet litt utenfra når så mange representasjoner gjenbrukes. Svenske forskningsmiljøer synes å ha en annen tilnærming til transparens enn i Norge. Internettøk ender ofte på svenske nettsider – der også norske skribenter blir tilgjengelige. Jeg har lett etter hva som menes med ”risikobilde” og ”trusselbilde”, begreper som brukes i offentlige dokumenter uten nærmere introduksjon. I den sivile Stortingsmeldingen fra 1993 gis det introduksjon i bruk av risikobilder i tillegg til forsvarets risikobilder. Brundtland beskriver en overgang fra strategisk trusselbilde til uspesifisert risikobilde i boken ”Nordisk sikkerhet” fra 1995. Ellers kommer risikobilde inn i risiko og sårbarhetsanalyser. Svenskene henter ikke ”ferdige løsninger” i samme grad som NATO land synes å gjøre. De står alliansefrie og må tenke sjøl.

”Det tidligere trusselbildet basert på en todeling av Europa er erstattet av et nytt risikobilde, basert på en mangesidig og uoversiktlig europeisk utvikling, med usikkerhet og uforutsigbarhet som viktigste kjennetegn”. (St.meld.nr.16(1993-1994):24).

Utviklingen av risikobilder fremstilles av Wulff gjennom tre epoker. Det starter med et høyt og snevert bilde som etter den kalde krigen blir bredere og lavere. I tredje epoke, etter terrorangrepet 11. september 2001, får det tilbake noen karakteristika fra tidligere samtidig som mye av bredden beholdes.



Figur 2. Illustrasjon av et bredt spekter av sikkerhetsutfordringer. Risiko- og trusselbilder i tre perioder. (Etter Wulff 2002)

De sosiale praksisene – Totalforsvarsideen som ramme

En slik viktig hendelse som opptok media og opinion var tsunamien i 2004, med uklar rollefordeling og dramaet med å få nordmenn hjem. Dette arbeidet beskrev forsvarsminister Kristin Krohn Devold i en totalforsvarsramme, der det sivil–militære samarbeidet for å hente hjem norske statsborgere ble sett som et eksempel på at det moderniserte totalforsvarskonseptet også virker utenfor landets grenser. (Krohn Devold i høring etter tsunamien i 2005). Forsvarssjef Sverre Diesen uttaler seg sjelden om totalforsvaret. Han mener det moderniserte konseptet er en naturlig fortsettelse av det som har vært. Han ser for seg få situasjoner der Norge har makt til å stå alene, og skulle dette skje i en konflikt som er for stor for oss er det etter hans mening bare å gi etter.⁵⁰ Derfor er det en inndeling i oppgaver vi skal løse alene og sammen med andre (Styrker og relevans 2004:60). Og disse andre kan i dag gjerne være våre svenske naboer, noe som under den kalde krigen var utenkelig.

Støtte og samarbeid

”Det endrede trusselbildet, og særlig fremveksten av internasjonal terrorisme, har ført til et sårbart moderne samfunn. Det moderniserte totalforsvarskonseptet legger derfor vekt på gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn” (Barth Eide 2006).

I 2007 ga Forsvarsdepartementet ut oppslagsverket ”Støtte og samarbeid. Det moderniserte totalforsvarskonseptet – en oversikt over viktige ordninger og retningslinjer”. Oppslagsverket har blitt ført i pennen av Forsvarsdepartementsbyråkrater, men er selv et resultat av nettopp støtte og samarbeid idet Justisdepartementsbyråkrater har hatt mange utkast til gjennomlesning og korrigeringer slik at begge sektorene kan stå inne for innholdet. Dermed har utarbeidelsen tatt tid, og dokumentet refererer i like stor grad til sivile som militære styringsdokumenter(Amundstad 2007).

⁵⁰ Dette syn er Jacob Børresen ikke enig i, han mener en liten stat kan ha mye makt som følge av prinsippet om interessebalanse. (Børresen intervju 2007).

Prosjektet kan ses i lys av det samarbeid som ble etablert mellom sivil og militær sektor gjennom Totalforsvarsprosjektet i 1997-98, og nedsettelsen av en hurtigarbeidende gruppe bestående av representanter fra FD og JD rett før jul i 2003 som sammen kom frem til formuleringer om totalforsvar, sivil-militært samarbeid og samfunnssikkerhet slik de fremgår i faktabokser i de to langtidsmeldingene fra 2004. Praksis hadde vist at det var behov for at de to departementene drøftet kontaktflater som hadde blitt mer overlappende med 70-tallets økte fokus på sivile fredsscenarioer, og at nittitallets risikobilder fikk preg av et "bredt spekter av sikkerhetsutfordringer" (Figur 3.1).

Det fremheves i oppslagsverket at etablering av ulike fagforum for samarbeid er med på å institusjonalisere totalforsvarskonseptet. Sentralt totalforsvarsforum ble vedtatt etablert i 2005, der ledelsen årlig skulle alternere mellom sjef Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK) og direktøren i DSB. Her kan de mest sentrale etater og direktorater møtes for å bidra til gjensidig orientering, samordning og overordnet koordinering "av alle aktuelle totalforsvarsrelaterte problemstillinger og spørsmål knyttet til sivilt-militært samarbeid og samfunnssikkerhet" (Støtte og samarbeid, 2007:14). Samtidig som ønsket er å fremme støtte og samarbeid, har det vært viktig for FD å få frem at i militær sektor er ikke de to begrepene totalforsvar og sivil-militært samarbeid synonyme. Skillet går på hvorvidt samarbeidet er direkte knyttet til kriser og krig.

"Totalforsvarskonseptet er en del av det sivil-militære samarbeidet. Totalforsvarskonseptet er imidlertid avgrenset til å omfatte gjensidig støtte og samarbeid mellom forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret fra fred til sikkerhetspolitisk krise og krig. Sivilt-militært samarbeid omfatter også øvrig samarbeid mellom sivile og militære myndigheter som ikke er direkte knyttet til kriser og krig." (Støtte og samarbeid 2007: 13)

"Støtte og samarbeid" kan som representasjon selv sees som et bidrag til institusjonalisering og samordning. I forsvarsministerens forord skisseres hensikten med oppslagsverket: "å forankre det moderniserte totalforsvarskonseptet i

forsvarssektoren, men samtidig skal det være et støtteverktøy for aktører innen totalforsvaret, både på sivil og militær side” (Strøm-Erichsen 2007). Dette forordet står i den trykte utgaven, men planen videre er at oppslagsverket skal legges ut som nettutgave med et felles forord fra både justis- og forsvarsministeren (Amunstad 2007).

”Støtte og samarbeid” kan ses som en tekst, som en diskursiv praksis og som en sosial praksis. I analysen av den diskursive praksis gir intertekstualitet informasjon om måten teksten er satt sammen på og hvilke ressurser fra den sosiale praksis som trekkes inn. Slik dannes et dialektisk forhold mellom diskurs og praksis. Den diskursive praksis kommer her til uttrykk ved at viktige tekstbrokker fra politiske styringsdokumenter fra FD og JD refereres. Denne intertekstualiteten viser hvordan ressurser fra den parlamentariske politiske praksis trekkes inn, ved å vise at den nye totalforsvarspraksisen er politisk forankret og legitimert i begge sektorer. Videre trekkes det på en konsensus mellom JD og FD, gjennom en diskursiv og sosial samarbeidspraksis.

Valg av tittelen ”Støtte og samarbeid” hopper bukk over de ulike prioriteringene i bruken av begrepene totalforsvar og samfunnssikkerhet som kom til uttrykk i sivil og militær langtidsmelding i 2004. Det synes som det satses på en mer nøytral heading som klinger godt sammen med ”Styrke og relevans” og som også sivil sektor kan samles under, samtidig er totalforsvarskonseptet med i undertittelen. Det synes som et underliggende mål er å minske utfordringer ved koordinering internt så vel som eksternt mellom ulike kontaktflater. Det at JD vil være med i forordet kommer med i rekken av sivil – militære felles erklæringer, og et diskursivt arbeid for at sikkerhets- og beredskapssektoren som enhet utad skal fremstå som mer samlet, ikke minst etter erfaringene med terrorøvelser, som Øvelse Oslo i 2007. I media har flere representasjoner kommet, blant annet: Diesen & Killengren om terrorisme, Strøm-Erichsen & Storberget om etterretning (2006), statssekretærene Barth Eide & Rygh Pedersen om samfunnssikkerhet (2006, 2006), Reksten & Lea om sentralt totalforsvarsforum

Disse representasjonene gir en indikasjon på at den sittende regjeringens politiske styringsdokuments retningslinjer om en helhetlig tilnærming og et bredt sikkerhetsperspektiv der forsvars-, sikkerhetspolitikk og samfunnssikkerhet balanseres bedre, følges opp i diskurs og praksis (Soria Moria erklæringen, 2005). En slik tilnærming er valgt i mandatet til det forsvarspolitiske utvalget FPU2007, som skal samarbeide med forsvarssjefens studie for 2007 (FS07)(FD 2006). Forsvarssjefen synes nå å kommunisere ut at Forsvaret ikke bare dreier seg om Internasjonale operasjoner, men i vel så stor grad de hjemlige forhold. Forsvaret må produsere styrker for å fylle de behov som politikerne definerer, samtidig bør det være større samsvar mellom de oppdrag politikerne gir og de midlene som bevilges (Diesen 2006). Slik følger Diesen en retorisk linje som kan følges langt tilbake i tid. Tilsvarende viser han til kontinuitet i forbindelse med en rundreise i landet om FS07, i besvarelsen av et ofte stilt spørsmål om Forsvarets ansvar i det moderniserte Totalforsvaret.

”Jeg har strengt tatt litt problemer med begrepet nytt totalforsvar. Forsvaret skal være forberedt på å støtte det sivile samfunn i forbindelse med katastrofer o l, men det har vi jo bestandig gjort. Samtidig har trusselen endret karakter ved at vi har fått en asymmetrisk utfordring der vi før utelukkende hadde en rent konvensjonell trussel å forholde oss til. Det stiller enkelte nye krav til Forsvaret mht hvilke militære kapasiteter vi trenger, men endrer ikke egentlig forholdet til det sivile samfunn. Den eneste forskjellen på før og nå er vel at planene for en storstilt rekvirering av det sivile samfunns ressurser i forbindelse med mobilisering og krig på norsk jord ikke lenger er særlig aktuelle - heldigvis.” (Diesen, 2006)⁵¹

”Styrke og relevans” og ”Støtte og samarbeid” kommer i etterkant av en lang omstillingsprosess i Forsvaret, og kan ses som et diskursivt grep for å skape ny organisasjonsidentitet og -kultur etter en tøff omstillingsperiode der slikt konsensusarbeid ikke kunne prioriteres. Forsvarspolitisk utvalgs (FPU2000)

⁵¹ <http://www.mil.no/fs07/start/article.jhtml?articleID=124408#1>

idealtypiske modell over vonde spiraler kan ses som en illustrasjon på hvordan diskurs handler om identitet og at diskurser hele tiden må arbeides med for å opprettholdes. Forsvaret som system kom i ubalanse, med den følge av at dette ble synlig. Nå gjøres det et konsensusarbeid både internt i Forsvaret, og mellom ”de to hovedpilarene i Totalforsvaret”. Ved å ”gjenbruke” gamle representasjoner skapes det gjenkjennelse og en sammenheng mellom det sivile og det militære som forsvant i perioden rundt århundreskiftet. En periode da begrepene ”sivil beredskap” og ”totalforsvar” synes negativt merket, og man ikke viste ”om man kunne si det”.

Totalforsvarsideen videreføres altså fortsatt under Totalforsvarsvimpelen, til tross for det diskursive fremstøtet for å erstatte begrepet i 2000, ved en ny hovedrepresentasjon ”under betegnelsen sivilt-militært samarbeid”. Et forsøk som sett i lys av Ulrich Becks anmodning om å skape et nytt begrepsapparat som passer til tiden vi lever i synes fornuftig. I risikosamfunnets tid er karakterisert ved at risiko ikke følger institusjonelle eller nasjonale grenser (2003). Men den alternative diskursen synes å bli ”gjenbrukt” og videreført av enkelte aktører i gråsonen mellom militær og sivil sektor (jeg vil betegne dem som ”paramilitære”, fordi det ikke er klart hvilken ”hatt” de bruker og hvorvidt de styres av egeninteresser). Denne gjenbruken viser til at aktørene som konstruerer diskursordenen bruker de diskursive ressurser aktivt for å avgrense de ”flytende betegnerne” slik at de fylles med den mening de selv ønsker. Det kommer til uttrykk ved at det spilles på totalforsvarets tilknytning til ”total krig” og beredskapsplanlegging. Som motsvar vises det tilbake til opprettelsen av konseptet, og Brattelids formaning om at det skulle tilpasses til virkeligheten slik den fremtrer når fremtidenden blir samtid, og ikke la seg binde til fortidens fortolkning av konseptet (Riste, 1997). Argumentet om beredskapsloven blir detronisert ved at totalforsvarskonseptet vedtas gjelde i hele krisespekteret. Tilsvaret kommer i en FFI rapport fra 2007, der det i en note står at

”Etter Forsvarsdepartementets syn gjelder totalforsvarsbegrepet fremdeles. For departementet beskriver begrepet gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret fra fred til sikkerhetspolitisk krise og krig. Sivilt-militært samarbeid omfatter etter Forsvarsdepartementets syn også øvrig samarbeid mellom sivile og militære myndigheter, som ikke er direkte knyttet til kriser og krig” (FFI rapport 2007/00875: 27).

Hvordan skal dette diskursive innspill ses i forholdt til at justisministeren vil være med på et felles forord i ”Støtte og samarbeid”, som altså er utarbeidet i samarbeid mellom FD og JD. Slik fremtrer rapporten som er utarbeidet i forbindelse med BAS-5 prosjektet med forfattere fra DSB og FFI som ”apparte”. Det kan ses som en indikasjon på at det i justissektoren er mindre vilje til å følge de politiske føringene som kommer i ”linjen” fra Justisministeren nedover til DSB som oppdragsgiver i forskningsprosjektet. Denne representasjonen tas med inn i det sivile utvalget NOU 2006:6 ”Når sikkerhet er viktigst”. Dette kan ses i lys av Buzan og Wævers sikkerhetiseringsteori, som viser til at sikkerhet ikke bare handler om tradisjonelle tema som militære forhold og krig. Det synes som denne teoriretningens argumenter trekkes som argument for å holde Forsvarssektoren utenfor NOU 2006:6. Forfatterne av rapporten skrivet at målgruppen for bakgrunnsstudien ”er snevrere enn målgruppen for metoderapporten, og består primært av BAS5-prosjektgruppen og de som dokumentasjonsbehov ut over det som er dokumentert i metoderapporten” (FFI rapport 2007/ 00874). Forskerne i BAS5- prosjektgruppen fremstår slik i uttakt med de politiske føringer som gis fra de departementene de er underlagt, noe som kan fortolkes på mange vis. Der politikere og forskningsprosjekter maner til helhetstenkning og viser til politisk forankring, velger andre å tenke sektorspesifikt uten hensyntagen til politiske føringer. Dette vil senere i oppgaven bli sett i lys av organisasjonskulturer (Blymke 1998). Hvorfor er det slik at ulike aktører fortolker virkeligheten på så ulike måter og hvilke hatter er det de har på når de kommer med sine representasjoner? Mens forsvarssjefen raskt får tilbakemelding fra politikerne dersom han oppfattes som passert grensen mellom fag og politikk, synes det som andre aktører i gråsonen har større handlingsrom for dette (Gjelsten 2001). Svenske

Sundelius opererer i studier av slike prosesser med betegnelser som ”risky shift” og ”group think” (1997).

4.2.5 Oppsummering totalforsvar i militær sektor

Representasjoner om totalforsvaret handler i første rekke om det som skjer innenriks, mens mye skjer utenriks for militær sektor. ”Fra å være et skjæringspunkt for kryssende strategiske interesser er vi i ferd med å bli en strategisk utkant, av redusert interesse for våre viktigste samarbeidspartnere” (St.prp.nr.1(2000-2001). Den norske tilpasning i praksis går tregere enn i andre Europeiske land. Norge som utenrikspolitisk aktør var i utakt med den internasjonale utviklingen i overgangsperioden til en ny sikkerhetspolitisk epoke (Styrke og relevans 2004:14). I 1993 stilles Forsvaret overfor nye oppgaver nasjonalt og internasjonalt (St.meld. nr.16(1992-93):59). Politikerne forventer at Forsvaret deltar utenriks i solidaritet med våre allierte, og innenriks forventes de å ta på seg flere sivilrettede oppgaver for maksimering av ressursene. Totalforsvar er en av mange oppgaver, og de fleste andre oppgavene synes høyere prioritert. I 1999 kommer et ytre sjokk og det iverksettes omstillinger, som medfører ubalanse i mellom de to totalforsvarspilarene.

På den innenriks arena gjør Forsvarsomstillingen at Totalforsvaret også må omstilles. Alternative tenkesett utfordrer innarbeidede måter å tenke Forsvar på og setter i gang en avnasjonalisering. Nedleggelse møtes med protester fra offiserer og lokalsamfunn som ikke vil tape arbeidsplasser. Totalforsvarsdiskursen er fremdeles levende blant politikerne og i Forsvaret, og det kjempes fram en videreføring av begrepet og konseptet. Forskere finner at mye fremdeles handler om statssikkerhet i norsk forsvarsdiskurs og at mye er ved det samme, til tross for ”et avnasjonalisert forsvar uten fiender” beskrives (Børresen, 2005, Haaland Matlary og Østerud, 2005). Men disse forskerne er i liten grad opptatt av hvordan står det til med sivil sektor og totalforsvaret. Politikerne satser på nordområdene og samfunnssikkerhet.

4.3 Diskurs og praksis om totalforsvaret i sivil sektor.

Jeg vil nå beskrive totalforsvarsdiskursen og dens praksis i sivil sektor strukturert på samme vis som gjennomgangen av det militære forsvar. Det sivile beredskap utgjør den andre hovedpilaren i Totalforsvarskonseptet, og omfatter ”de sivile myndigheters samlede forberedelser i fred for å styrke samfunnets motstandskraft og planlegging av hvordan sivile ressurser kan nyttes i en krise- eller krigssituasjon” (St.meld.nr.24(1992-93):9). Det sivile beredskap ble inndelt i seks hovedsektorer: administrativ beredskap, økonomisk beredskap, Sivilforsvar, Politi, helseberedskap og informasjonsberedskap.

Regjeringen har det overordnede ansvar for beredskapsforberedelsene, både på sivil og militær side. Departementene er tillagt beredskapsansvar innen sine fagområder, etter ansvarsprinsippet. På bakgrunn av bidrag fra departementene og med bistand fra DSB utarbeider Justisdepartementet langtidspanene for det sivile beredskap. Direktoratet ble etablert i 1970 for å bøte på samarbeids- og samordningsproblemer mellom de ulike organene i det sivile beredskapsapparatet (Rønne 2004). Den videre ansvarslinjen går nedover til DSB, fylkesmenn og kommuner, (i tillegg kommer ”politilinja”). Innen enkelte sektorer er beredskapsansvar lovpålagt, mens andre er basert på frivillighet. Forsvaret deltar til katastrofehjelpe i etter samvirkeprinsippet i den sivile redningstjenesten (NOU 2001: 31).

”En forutsetning for å kunne ta stilling til hvordan et fremtidig sivilt beredskap skal bygges opp, er en forestilling om hvilket risikobilde vi står overfor”(St.meld.nr.24(1992-93)).

Risikobildet forteller om ”forhold ved våre omgivelser som har innvirkning på oppbygging og innretning” for den fremtidige organisering. Fram til 1993 ble beredskap for fredstidshendelser prioritert kun dersom disse ikke ville svekke arbeidet for å nå hovedmålet, krigsberedskap og planlegging av samfunnets overgang fra freds- til krigstilstand. Men etter hendelser som atomulykken i Tsjernobyl ble det iverksatt tiltak for å kunne møte fredstidskriser på en mer planmessig måte. Det gjøres et poeng av at risikovurderinger i sivil sektor omfatter to helt forskjellige fagvurderinger – sikkerhetspolitisk risiko og fredstidshendelser, og at ”Et klarlagt

risikobilde er en nødvendig del av vurderingsgrunnlaget når det sivile beredskaps mål og organisasjon skal fastsettes". "Den femte forsvarsgren", Sivilforsvaret, ble gradvis omstilt til en fredstidsorganisasjon som kunne ta seg av naturen når den slo seg vrang. Under flommen i 1995 sto Sivilforsvaret og Forsvaret side om side for å forhindre at ulykkene utviklet seg til katastrofer, og det ble opprettet Fredsinnsatsgrupper som deltok ved oljevernaksjoner.⁵² DSB la vekt på fredsrelatert virksomhet gjennom introduksjon av ROS-analyser i kommune-Norge og beredskapsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen (Gjengstø, 2006).

4.3.1 Offisielle dokumenter

På basis av perspektivmeldingen fra 1993, kom det året etter en langtidsmelding for det sivile beredskap. Det refereres til forsvarets meldinger, siden politikerne på åttitallet bestemte at de to sektorene skal legge de samme vurderinger til grunn for totalforsvarskonseptet og trusselvurderinger. For å sikre en helhetlig tilnærming skal arbeidet med langtidsmeldingene skje i parallelle femårssykluser, og Stortingsbehandlingen gjøres i samme komité, Forsvarskomiteen (St.meld.nr.24 (1992-93):6).

Stortingsmeldingen fra 1993 fastslår at faren for krig fortsatt vil være hovedbegrunnelsen for å opprettholde en sivil beredskapsorganisasjon, men at beredskap mot kriser i fred skal være et selvstendig planleggingsformål. Det er viktig med gjensidig utnyttelse av ressursene mellom fredstids- og krigsberedskapen, spesielt med tanke på den fremtidige innretning mot kriser både i fred og krig. Når det skal gis en diagnose av våre omgivelser er det ikke lengre tilstrekkelig å beskrive våre omgivelser i form av tradisjonell sikkerhetspolitiske risiko (militære trusselbilder), det må også beskrives et bilde av risiko i forbindelse med fredstidshendelser (sivile risikobilder). Våre nærområder er fremdeles preget av

⁵² Stortingsmelding. nr. 24 (1992- 93) forkortes heretter til Stm 24. Det skulle gå 12 år til neste gang, Forsvaret deltok under flommen i 2007 (Reksten 2007).

usikkerhet som følge av at samfunnet har blitt mer sårbart. En kartlegging av disse sårbarhetene med skissering av tiltak for å gjøre samfunnet mer robust kan også medvirke til å høyne den totale beredskap. Det sivile beredskapsapparatet diagnostiseres som fragmentert og med foreldede planforutsetninger.

”Det er et problem at beredskapsoppgavene i for liten grad er integrert i den øvrige virksomheten i mange organer. Beredskapsarbeidet har dermed utviklet seg til en spesialitet for et lite fagmiljø. (...) Et godt utbygd beredskapsapparat mot kriser i fred vil være et vesentlig element i en god krigsberedskap. (...) I meldingen foreslås at man går bort fra det nåværende regelstyrte systemet (...) Det foreslås en gradvis innføring i internkontrollprinsippet som styringssystem” (St.meld.nr. 24(1992-93):7).

I kongelig resolusjon av 16. september 1994 ble Justisdepartementet tildelt rollen som samordningsdepartement for beredskapsarbeid i sivil sektor. Dette var en nyordning, idet man tidligere hadde lent seg på ansvarsprinsippet og totalforsvarsinstitusjonen.

St.meld.nr.48 (1993-94) ”Langtidsplan for det sivile beredskap” presenterer planleggingsforutsetninger for sivil beredskap der stikkord her er kartlegging av risiko og sårbarhetsbildet og tilrettelegging for å innpasse beredskapsmessige hensyn i den alminnelige samfunnsplanleggingen. Videre skal det utvikles et fleksibelt sivilt beredskapsapparat rede til å møte et vidt spekter av krise- og krigsscenarier, med minst mulig lik organisasjon. Det fokuseres på fagdepartementenes og næringslivets beredskapsansvar. Slik presenteres forløpere til det som senere betegnes som ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippene (NOU 2000:24, Stm.nr.17(2000-2001)).

Stortingsmelding nr.25(1997-98) beskriver hovedretningslinjer for virksomheten og status for forrige langtidsperiode. Perioden var preget av betydelig omstilling og effektivisering av det sivile beredskapsapparatet på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Metodeutvikling ble vektlagt og det ble iverksatt tiltak for å styrke beredskapen mot ekstraordinære påkjenninger i både fred og krig. Målet var styrket fredstidsutnyttelse og best mulig samlet beredskap. Tiltakene hadde økt forståelsen og motivasjonen for beredskapsarbeidet. Dette arbeidet ønsket Regjeringen å videreføre og forsterke. Beredskapsarbeidet skulle være helhetlig og ta utgangspunkt i *sikkerhetspolitiske rammebetingelser, totalforsvarskonseptet og samfunnets sårbarhet*.

”De sivile beredskapsmyndighetene må bidra til en helhetlig tenkning og planlegging for hendelser i fred og krig. Justisdepartementet påpeker også nødvendigheten av å foreta klare prioriteringer med utgangspunkt i de budsjetttrammene som gis”(Stm.nr.25(1997-98).

I 1997 ble det dannet et samarbeid mellom Forsvarets overkommando (FO) og DSB. Totalforsvarsprosjektet la basis for fornyelse innen sivilt–militært samarbeid og rapporten ”Totalforsvaret. Historie, samtid og fremtidige utfordringer” innledes det med at

”Totalforsvarskonseptet er unikt, og viktig å holde fast på som ramme for vårt forsvar og beredskap. Samarbeid og kraftsamling av ressurser må til for å løse de oppgaver samfunnet kan bli stilt overfor ved kriser, katastrofer og krig”. (FO og DSB 1998).

Et viktig prosjektmål var å bidra til en fremtidig ”perspektivmelding om Totalforsvaret” (FO og DSB 1998:2). Her skapte ”byråkrater” på direktoratsnivå en ny møteplass for dialog og samarbeid på tvers. Spesielt for sivil sektor var dette en nyvinning, idet Forsvaret til da nærmest hadde vært dimensjonerende for Totalforsvaret. Nå startet en prosess som skulle bli betegnet som å snu konseptet på holdet.

Forsvaret fikk gjennom Kosovo-krigen i 1999 en realitetsorientering som fikk varsellysene til å blinke. Sivil sektor hadde sine tilsvarende vekkere i form av ekstraordinære hendelser som stormer og orkaner, og i tillegg ga ansvaret for å håndtere det varslede teknologiske ”Pearl Harbour” ved overgangen til år 2000 (Y2K) drahjelp (Bøsterud 2001). I sivil sektor hadde JDs rednings- og beredskapsavdeling (RBA) og DSB gjennom arbeidet med BAS- og Totalforsvarsprosjektet gjort seg tanker om en utredning som skulle gi sivil beredskap et løft og se sivil og militær sektor i sammenheng. RBA tok initiativ og fikk aksept fra justisminister Dørum for å nedsette et sivilt utvalg. Politikerne ville at de to utvalgene skulle samarbeide for en helhetlig tilnærming. Men utvalgene var nedsatt med utgangspunkt i ulike diagnoser og prognoser, i form av ytre og indre press. Med Luhmann kan vi si at Forsvaret som et selvrefererende system først hadde blitt oppmerksom på sine problemer (risiko for marginalisering) ved et ytre sjokk (Luhmann 1991). Med Beck vil man si at risiko

ikke følger landegrensene og har blitt globalisert (Beck 2003). Alternativt skapte en hendelse i praksis dynamikk til allerede pågående diskurser, som ble politisert i 1993. Denne talehandlingen tok ikke umiddelbar effekt, men møtte treghet som følge av kollektive identiteter og organisatoriske forestillinger som "Aldri mer 9. april" (gammel historikk kan hindre innovasjon). Skogan ved NUPI beskrev Norge som "et tradisjonsorientert flankeland" sett i sammenheng med internasjonale endringsprosesser (1996).⁵³ Rønne og Sørli beskrev sivil beredskaps tilpassning til endrede NATO-policyer før 1970 tregere enn Forsvaret(2006). Men rundt sekelskiftet synes det som rollene er snudd på hodet.

Sektorreformene sammenfaller i tid med Arbeiderpartiets statlige moderniseringsprosjekt, en nasjonal reform av statsforvaltningen som i store trekk følger prinsippene for "new public management"(NPM)(Lægreid 2001). Slik ses de som en del av helheten i det norske samfunn, men i et Foucaults styringsperspektiv (governmentality) kan det ses som det samme styringsregime (NPM) forsøkes tredd nedover samfunnssektorer som er svært ulike, med det resultat at det oppstår "byråkratiske klemmer eller perverteringer". Neumann og Ulriksen representerer denne retningen når de uttaler at økonomiske perspektiver får dominere foran sikkerhetspolitiske perspektiver i forsvarsplanleggingen. Videre kritiserer de Norge for ikke selv å ha noen "grand strategy" men bare følger NATO og USA. (Ulriksen og Neumann). Videre kan forsvarrets utarbeidelse av "Styrke og relevans" og "Støtte og samarbeid" ses som en teknologi som brukes for å skape ansvarlige medarbeidere som selv tar ansvar for å innpasse seg i normalen, det nye epistemiske fellesskap der man ikke lenger lever etter kaldkrigstenkningen.

Sårbarhetsutvalget diagnostiserte sivil sektor som et lite, reaktivt miljø preget av fragmentert forvaltning, og foreslo at en større samordning på sentralt nivå kunne løse dette (prognose). Samtidig som det ble tenkt nytt tok utredningen med

⁵³ Foredrag av Alyson Bailes, brittisk direktør i det svenske fredsforskningsinstituttet (SIPRI) under IFS-seminar 1.12 2006

planleggingsforutsetningene om at sivilt beredskapsarbeid skulle ta utgangspunkt i de sikkerhetspolitiske rammebetingelser, totalforsvarskonseptet og samfunnets sårbarhet (St.meld. nr.24(1992-93)). Utvalget fulgte opp politikernes ønske om å se sikkerhets- og beredskapsarbeidet i en helhetlig ramme, men fikk ikke tid til å drøfte økonomiske og administrative konsekvenser ved forslaget. Der Justisminister Dørum hadde ønsket debatt og ”kreativ uro” fikk han et forslag om opprettelse av et eget sikkerhetsdepartement. For ikke å overlape for mye tas Sårbarhetsutvalgets arbeide opp i neste kapitel om samfunnssikkerhet i sivil sektor.

Diagnose – Prognose

Diagnosen forteller om mer sivil fokus og fredstidsrettet arbeid i form av ROS-analyser, internkontroll og beredskapsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen. Dette ble planlagt tidlig – i 1993, men enkelte tiltak ble ikke vedtatt før i 2000. Omstillingen beskrives av justisminister Dørum som en overgang fra ”de store, tykke permers tid” – men til hva? Til mindre tykke permer, som er like lite i bruk som før? Gjentatte forslag om å lovhjemle beredskapsarbeidet får ikke gjennomslag. Dette kan ses i relasjon til FFIs rapporten om totalforsvarets utfordringer – som viser til at statlig regulering vil være nødvendig. (Botillen, 1997)

4.3.2 Aktører i feltet

Som for militær sektor vil det redegjøres for sentrale aktører i sivil sektor. Hvordan skaper politikere, byråkrater og forskere dynamikk til feltet? Og hvordan spiller media og opinion inn på sivilt beredskapsarbeid, som i følge stortingsdokumentene skulle ta utgangspunkt i sikkerhetspolitiske rammebetingelser, totalforsvarskonseptet og samfunnets sårbarhet?

Politikere, byråkrater og forskere

En sentral debattant rundt årtusenskiftet er Helen Bøsterud, tidligere justisminister og nå byråkrat - direktør for direktorat for sivilt beredskap. Bøsterud var med i Sårbarhetsutvalget og tar som utvalget utgangspunkt i totalforsvarsrammen. Hun

ønsker mer fokus på sivil sektor og fredstidshendelser, og en tilpassning av Totalforsvarskonseptet til det nye risikobildet. Sivil beredskap hadde fått et løft gjennom eierskap til år-2000-problematikken, Sårbarhetsutvalget og terrorangrepene. Det endrede risikobildet brukes også som argument for at flere ressurser bør tildeles til sivil sektor, og at militærdominansen innen sikkerhets- og beredskapsfeltet nedtones (Bøsterud, 2000, 2001).

Mye nytenkning var allerede gjort av Bøsteruds forgjenger Øystein Blymke, som forsøkte å kople det sivile beredskap fra det militære forsvar og mer over til politilinjene i beredskapsorganisasjonen. Bøsterud førte en linje der det sivile og militære ble koplet sammen igjen, men med krav om tilpasning til de nye og bredere sikkerhetsutfordringene. Norske nærområder var fremdeles preget av usikkerhet, i form av risiko og sårbarheter der det før var en spesifikk trussel. Neste direktør skulle igjen komme til å velge andre nettverkstilknytninger.

En sentral ”ung grå eminense” på direktorats- og departementsnivå er Arthur Gjengstø, som startet i DSB i 1994 med utvikling av ROS- metodikk,. Han var prosjektleder for Totalforsvarsprosjektet, for siden å hentes inn av til RBA der han var med på å utarbeide mandatet og deretter ledet sekretariatet til Sårbarhetsutvalget. Siden gikk han tilbake til DSB og var med på å etablere det nye DSB. I et intervju viser han til viktigheten av å forankre sikkerhets- og beredskapsarbeid politisk og hos forskere, slik at aktører får et eierforhold til resultatet. Her mener han Sårbarhetsutvalget gjorde en god jobb, og var med på å skape en forventning om at det nå endelig skulle tas grep om samordningsproblemene i sivil sektor⁵⁴. Men de handlingsbetingelsene som Sårbarhetsutvalget la til rette for ble forvaltet på en slik måte i det departementale byråkrati at det forventede utbytte ikke kom. Mye ble trenert allerede i arbeidet med utarbeidelsen av beslutningsunderlag til politikerne i form av en stortingsmelding (Gjengstø intervju 2006). Dette er et syn som han deler

⁵⁴ Sårbarhetsutvalget kan ses som tekst, som en diskursiv praksis og som en sosial praksis (Fairclough1992).

med andre aktører, men basert på ulike vurderingsgrunnlag, som fag og politikk. Marit Nybakk mente ”Samfunnssikkerhetsmeldingen” (St.meld. nr.17(2001-2002)) var så dårlig at hun ønsket å returnere den, mens Ragnvald Solstrand ved FFI mente det var behov for politisk handlekraft, ikke flere utredninger (Intervju Solstrand, Serigstad 2003:78).

Bøsterud og Gjengstø kan ses som brobyggere mellom det nye og det gamle, og sammen synes de å ha bidratt til å politisere samfunnssikkerhetsbegrepet innen rammen av sikkerhetspolitikk, risiko- og sårbarhetssamfunn og totalforsvar i Sårbarhetsutvalget.

De to politiske utvalgene hadde i sitt mandat å se sivil og militær beredskap i sammenheng. Historieprofessoren Rolf Tamnes ved Institutt for forsvarsstudier (IFS) var med i Forsvarspolitisk utvalg i 2000 forteller.

”Jeg var en av dem som så at det kunne være en fordel å bytte ut totalforsvarsbegrepet fordi det var en gammel struktur knyttet til total krig og en historisk epoke som var over. Ved å innføre sivilt militært samarbeid ville det kunne gi en ny giv til arbeidet. Men det viste seg å ikke være politisk rom for denne endringen.”(Tamnes telefonintervju 13. desember 2006)

Men det er dermed ikke sagt at han var enig i den retning som Justissektoren valgte. Det viste seg ikke å være politisk rom for dette forslaget fra fageksperter og politiske representanter i 2000. Til tross for at forsvarskomiteen i 2001 vedtok at ”Totalforsvarskonseptet må videreføres”, synes det som dette argumentet hentet opp og ”gjenbrukt” i argumentasjon for å droppe totalforsvarsbegrepet av aktører som opererer i gråsonen mellom sivil og militær sektor (FFI og NSM). Det synes å oppstå to blokker i spørsmålet om ”totalforsvar”, delt mellom de som ønsket å beholde begrepet og de som ønsket å benytte sivilt-militært samarbeid. Disse blokkene synes å gå på tvers av sektorgrensene. Men i forsvaret har de to betegnelsene ulik betydning (FD 2007). I Justissektoren står ikke totalforsvaret like sentralt lengre, og etter møter mellom Forsvars – og Justisdepartementet skriver FD om ”Totalforsvaret i en ny tid”,

mens JD skriver om ”Sivilt–militært samarbeid i en ny tid”. En strategi for å gå bort fra totalforsvarsbegrepet nedover i linjen (systemet) er å forsøke å tie det i hjel.⁵⁵ De første BAS-prosjektene gjøres innen en totalforsvarsramme, mens de i de seneste rapportene skrives at man foretrekker å bruke sivilt-militært samarbeid, og det refereres til risikosamfunnsrammen, der vi har blitt sårbare på en annen måte enn før (Beck 1995, FFI 1997, 2007).

Media og opinion

Under store begivenheter som kongens død, flom, terrorangrep og tsunamier fremstår media i enda større grad en ellers som en del av nasjonen og som del av et globalt risikosamfunn. Personlige elendighetsbeskrivelser og gladhistorier gis rom, samtidig som statlige aktørers rolle ses i et kritisk lys. Da handler pressen i samforstand med den generelle opinionen og er et speilbilde av nasjonens skiftende ansiktsuttrykk. (Stanghelle). Teatermetaforen brukes også i sikkerhetspolitikken – utenriks ser man ulike krigsteatre.

Ikke alt som blir presentert til ”folket” fra styringseliten har blitt like godt mottatt. I et slikt lys kan opinion og media ses som bærere av en annen diskurs enn ”ekspertene”. I fortellinger om hvem ”vi” er har en del av den nasjonale representasjonen spilt på forestillingen om hvordan vi sto sammen under krigen og hvordan vi etterpå bygde landet opp igjen. En del av denne fortellingen handler om Totalforsvaret, for eksempel gjennom etablering av foreninger som Kvinners frivillige beredskap (KfB). Under den annen verdenskrig fikk kvinnene bidra på andre felt enn de tradisjonelle kvinnearenaene. Til forskjell fra mange andre sektorer der kvinnene ble erstattet da mennene kom tilbake til sine tradisjonelle jobber, kunne kvinnene her yte sin skjerv i beredskapsarbeidet under paraplyen Totalforsvaret. Dette kunne gå på å informere om viktigheten av å ha et beredskapslager hjemme, øve sanitet og samband. Det er også i

⁵⁵ Eller er det usikkerhet om man kan si totalforsvar og sivil beredskap – på linje med usikkerheten rundt begrep som neger?

disse miljøene Totalforsvarskonseptet videreføres når det er så godt som stilt ellers, for eksempel kom nettsider fra KfB opp ved mine første nettsøk på totalforsvar og samfunnssikkerhet. Organisasjonens arbeid er tuftet på totalforsvarskonseptet. En representant for KfB uttalte under et møte om sivil- militært samarbeid i Horten at ”Beredskapsarbeid er som husarbeid, det merkes kun dersom det ikke blir gjort”. (Sjømilitære samfund 2005). Kvinnene har i liten grad minner om en militæravdeling slik som menn som har vært inne til verneplikt har. Så når Ulriksen sier at ingen vil felle en tåre dersom totalforsvarskonseptet forsvinner tenker han som en mann. Noen kvinner vil faktisk gråte. Representanter for KfB og Lotteforbundet fortalte i Horten at tilbud om deres bidrag ved øvelse ”Barents Rescue” i 2005 ble møtt med lite entusiasme fra DSB. ”Vi kunne være markører, men kan samband og sanitet gjennom totalforsvarskurs.” Det synes som er vanskeligere å finne rom og få en rolle for de tradisjonelle kvinneberedskapsorganisasjonene i den nye sikkerhets- og beredskapspraksisen.⁵⁶ Organisasjonene er forankret i totalforsvarskonseptet, mens det nye DSB har mer fokus på risiko- og sårbarhetssamfunnet. Det er et paradoks at DSB ikke finner rom for slikt i ”det robuste samfunn der alle tar ansvar”. Samtidig har denne type frivillige organisasjoner bedt direktøren ved DSB om å komme for å snakke om samfunnssikkerhet, og de har vært raske til å se sammenhengen mellom det nye og det gamle og formidle dette ut, blant annet via internett og i deres medlemsblader. Etter hvert som det nye DSB fikk satt seg synes de å ha blitt flinkere til å se at det her er kanaler til ”folket”, og åpenhet for å følge utviklingen. Men uten å sette strek over alt gammelt tankegods, gammel historikk hindrer ikke all innovasjon. Dette er et eksempel på hvordan sikkerhets- og beredskapsarbeid kan ses som en sosial praksis, og at slike praksiser endres når diskursene om dette endres.

⁵⁶ Dette er en trend som også gjelder de gamle ”mobiliseringsstyrkene”. Utviklingen har gått fra å være personellintensiv til å bli mer teknologiintensiv.

4.3.3 De sosiale praksisene

Direktorat for sivil beredskap (DSB) ble etablert i 1970 for å skape bedre samordning innen det sivile beredskapsapparatet. De skriver på sin nettside at ”DSB bidrar til at beredskapsarbeidet skjer innenfor en helhetlig ramme.” (DSB, 2003). Denne helhetlige ramme var lenge totalforsvarsrammen. På nettsidene til DSB fra 2002 skisseres direktoratets oppgaver under overskriftene:

- Pådriver og tilrettelegger,
- Kompetansesenter,
- Tilsyn og systematisk samfunnssikkerhet,
- Leder av sivilforsvaret og
- Totalforsvaret.

Under Totalforsvaret beskrives risiko- og sårbarhetssamfunnet:

”**Totalforsvaret.** Det moderne samfunn er sårbart. Viktige samfunnsfunksjoner er i dag bundet til komplekse tekniske systemer. En alvorlig hendelse, en krise eller i verste fall krig vil i dagens situasjon kunne berøre hele samfunnet. Derfor tar det norske totalforsvaret sitt utgangspunkt i landets samlede personell- og materiellmessige ressurser. Selve totalforsvars- konseptet innebærer et omfattende og gjensidig avhengig samarbeid mellom sivile og militære myndigheter. Sammen skal det militære forsvar og det sivile beredskap understøtte og utfylle hverandre på sentralt, regionalt og lokalt nivå på en slik måte at innbyggere og samfunn best mulig blir vernet både i kriser og katastrofer i fredstid og i krig. Sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn skal passes inn i samfunnsplanleggingen på lik linje med for eksempel økonomi og ressursforvaltning.” (Skarbomyr 2002)⁵⁷

Denne representasjonen fra juni 2002 viser hvordan Totalforsvarskonseptet fremdeles ses som en del av det sivile beredskaps diskurs og praksis. Konseptet ses i sammenheng med det moderne sårbare samfunn som ble presentert i stortingsmeldingen fra 1993. Fremdeles beskrives det sikkerhetspolitiske scenario i spekteret fred-krise-krig. Samtidig føyer teksten seg inn i beskrivelsene fra BAS-

⁵⁷ Lastet ned fra [www.beredskapsnett-](http://www.beredskapsnett.no) Direktoratet for sivil beredskap (18.9.2003).

studiene i regi av FFI og DSB, i form av gjensidige avhengigheter i kritiske samfunnssystemer. I budsjettproposisjonen fra 2001 blir budsjettkategori sivil beredskap erstattet med samfunnssikkerhet, og da etter at det nye direktoratet for samfunnssikkerhet ble opprettet forsvant slike representasjoner fra nettportalen til DSB. Men hvorvidt det var en bevist strategi eller ”systemfeil” vites ikke, i omorganiseringsprosesser går ofte deler organisasjonens kunnskapsgrunnlag tapt. I nye DSB skulle tre ulike organisasjonskulturer smelte sammen, en prosess som gjerne tar tid.

Ved å se på erfaringsbakgrunnen til aktørene kan man få en indikasjon på hva som kan ventes, som følge av nettverkstilknytninger, organisatorisk skolering og identitet – en personlig ”stiafhengighet”. Dette i følge en sentral aktør i JD, Øystein Blymke. En periode var han i annet arbeid, og bidro til en utredning om politiets sikkerhetstjenestes organisasjonskultur; «Kultur og ukultur i Overvåkingstjenesten - En vurdering av virkelighetsoppfatninger, verdier og holdninger» (Utrykt vedlegg til NOU 1998:4). Her skriver han at

”En organisasjonskultur kommer til syne gjennom adferd, symbolbruk og skrevne og uskrevne normer. (...)En organisasjonskultur formes i stor grad av individet, i egenskap av leder/medarbeider. Det kan være avgjørende hvem man rekrutterer og hvilke holdninger ledelsen og de ansatte forfekter. Men kulturen påvirkes også av de rammebetingelser som omgir virksomheten, slik som virksomhetens organisering og oppgaver” (Blymke 1997, NOU 1998:4).

Denne innsikten trekkes inn i et intervju, der Blymke beskriver hvordan bakgrunn og kunnskapsgrunnlag hos direktørene for DSB påvirket hvilke nettverk og utviklingslinjer som ble valgt for direktoratet (Blymke Intervju).

Den første direktøren, Tor Rolf Bryntesen, hadde bakgrunn fra arbeid i MILORG under krigen og oppbygningen av Forsvaret i etterkrigstiden før han ble direktør ved DSB. Dette ga en tett kopling til Forsvaret, der han hadde sitt kontaktnett. Deretter overtok Blymke en periode som konstituert direktør i påvente av at Helen Bøsterud skulle tiltre. Med bakgrunn fra Justisdepartementets politiavdeling hadde Blymke andre fortolkningsrammer enn forgjengeren. Blymke mente at det sivile beredskap

med fordel kunne knyttes nærmere opp til ”politilinjaen” i den sivile kommandokjede.. Mye nytenkning, som samarbeidet med FFI skjedde da Blymke var konstituert (Intervju Gjengstø). Da JD etablerte rednings- og beredskapsavdelingen i 1996, var Blymke spesialrådgiver i Statoil, og i intervjuet uttrykker Blymke, som nå leder JDs analyseavdeling, at dette ikke er en løsning han ville gått for.

Internetteksten fra 2002 ligger tett opp til representasjonene som er å finne av direktør Helen Bøsterud, tidligere Justisminister og utvalgsmedlem i Sårbarhetsutredningen. Da Bøsterud overtok etter Blymke ble feltet igjen sett i lys av mer tradisjonelle konsepter, men på samme vis som Blymke fremhevet Bøsterud behov for en mer selvstendig status for fredsrettet sivil beredskap, og mindre fokus på Forsvarets behov. Dette ble koplet til sikkerhetspolitiske endringer og sårbarhetsdiskurser. Da Direktoratet for samfunnssikkerhet - og beredskap ble etablert gikk stillingen som direktør til en ”nettverksbygger” uten Forsvarstilknytning. Jon Lea hadde erfaring fra Sosialdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet og som konstituert fylkesmann. Denne erfaringsbakgrunnen kan være en av årsakene til mindre fokus og kontakt opp mot Forsvaret. I det nye DSB snakkes og skrives det knapt nok om Totalforsvar og sivil beredskap, og internettsøk på Totalforsvar og Helen Bøsterud gir ingen treff, organisasjonen fremstår nærmest som ”historieløs”.

4.3.4 Oppsummering totalforsvar i sivil sektor

Viktige aspekter ved totalforsvaret i sivil sektor er:

- en økende bevissthet om fredstidshendelser, og at det sivile beredskap derfor skulle ha dette som et selvstendig planleggingsgrunnlag.
- Økt frekvens av uønskede hendelser i form av løpsk teknologi eller ekstrem natur i form av stormer og flom.
- DSBs samarbeid med Forsvarets forskningsinstitutt for kartlegging av risiko- og sårbarhetssamfunnet i 1994. De skulle også foreslå tiltak for Beskyttelse av samfunnet (BAS).

-
- samarbeidsprosjektet mellom Forsvarets Overkommando og DSB, Totalforsvarsprosjektet i 1997-98.

De to samarbeidsprosjektene er sentrale forarbeid og var med på så sette premissene for nedsettelsen av et sivilt utvalg i 1999. Sårbarhetsutvalget produserte et beslutningsunderlag som kunne legitimere og forankre politisk at sivil sektor skulle bli en mer sentral aktør i sikkerhets- og beredskapsfeltet. Rundt årtusenskiftet var det mye liv og røre rundt samfunnets sikkerhet, som følge av Y2K, Sårbarhetsutvalget og terroren i USA i 2001. Verden var i forandring og det var behov for nytenkning og å skape nye begreper og institusjoner – tilpasset risikosamfunnet (Beck) eller som passet bedre til det utvidete sikkerhetsbegrep og nye sikkerhetsutfordringer (Buzan og Wæver 1998). Men neste kapittel vil vise at sentrale aktører ikke var enige i dette, og mente at nasjonale tiltak under terrorangrepet i USA hadde vist at systemet fungerte i praksis. Mange aktører spilte med i denne utviklingen.

4.4 Oppsummering totalforsvarsrammen

Dette kapitlet forteller om hvordan totalforsvaret kom til å bli en forsømt diskurs og praksis. Den ble sementert i kald krigsformer i en slik grad at enkelt aktører i sivil sektor i dag ser Totalforsvar som et begrep tømt for mening.

I 1993 gis startordre for ”en ny tenkning innenfor den sivile beredskapsplanleggingen gjennom 1990 tallet”. Det er en prosess der det sivile beredskap tar grep og får større legitimitet i seg selv, og den kopling som gjøres mellom totalforsvarsdiskursen og sårbarhetsamfunnsdiskursen skaper flere ben og stå på.

Totalforsvarsprosjektet i 1997 etterlyste utredninger sett i lys av ”et totalforsvar mot alle sikkerhetsutfordringer”. Dette ønsket ble oppfylt allerede i 1999, ved nedsettelsen av et sivilt og et militært offentlig utvalg som skulle utrede hver sin sektor. Politikerne ønsket at de to utvalgene skulle arbeide parallelt og se helhetlig på det nasjonale sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Det opprinnelige utgangspunktet i sivil

sektor i var en gjennomgang av organiseringen av det sivile beredskap, men det ble lagt mer vekt på det sårbare samfunn. Etter hvert gjøres forankringen til Totalforsvarsrammen som hovedrepresentasjon løsere, ved at de nye fortolkningsrammene om sårbarhetssamfunnet tar over som hovedrepresentasjon i sivil sektor. Det moderne samfunn må gjøres mer robust mot nye sikkerhetsutfordringer, hvor relevant er totalforsvarsrammen i et slikt lys. Politikernes svar er som før at for et samfunn med begrensede ressurser er det ingen andre alternativer enn slike spleiselag.

Det pågikk ulike prosesser på diskurs- og praksisplanet som gjorde at denne løsningen blant flere mulige løsninger ble valgt. Løsningen kan ses som et utfall av eksterne hendelser og utviklingstrekk. I tillegg kommer interne stridigheter i Justisdepartementet og i Forsvarsdepartementet, samt gnisninger mellom de to departementene. Viktige aktører i tillegg til Stortingspolitikere og byråkrater i departementene er forskningsmiljøer som bidrar til kunnskapsproduksjon og beslutningsunderlag. På direktoratsnivå finner vi fagekspert i sivil og militær sektor. Med utgangspunkt i en forståelse av diskurs som frembringelse av et sett utsagn har jeg rammet inn to ulike representasjoner av totalforsvarsbegrepets egenart og mening (to diagnoser), samt representasjoner av handlingsvalg vi står overfor (globale og nasjonale prognoser). Sårbarhetssamfunnet ses i relasjon til Becks tese om risikosamfunnet, mens militær sektor ses i en ramme av et utvidet sikkerhetsbegrep og sikkerhetiseringsteori ved at det stilles nye krav nasjonalt og internasjonalt. Begge sektorer endrer på sine praksiser som følge av nye sikkerhetsutfordringer, der nye oppgaver kreves løst innenfor vedtatte budsjettammer. Enkelte mener det er bør skje en ressuroverføring til sivil sektor siden risikobildet er mer sivilt rettet enn før. Samtidig preges forsvarsdebatten av at man nå har nådd en nedre økonomisk terskel for hva som er forsvarlig. Det fremstår nærmest som en styrt avvikling av Forsvaret. Sett fra sivil sektor synes 30 milliarder som rause bevilgninger.

5. Samfunnssikkerhet

5.1 Innledning

”Det er sannsynlig at noe usannsynlig vil skje” (Aristoteles)

I dette kapitlet vil jeg belyse delspørsmål tre og fire om hvordan samfunnssikkerhet fremtrer som diskurs og praksis i militær og sivil sektor i det norske samfunn. Her beskrives hvordan fremveksten av et nytt risiko- og trusselbilder må møtes av nye virkemidler. Forståelsesrammene endres fra kald krig til sårbart samfunn og samfunnssikkerhet som begrep og struktur oppstår. Det blir deretter institusjonalisert og reproducerer seg selv. Hvordan skal nyordet samfunnssikkerhet sees i relasjon til retningslinjene om å se sivil beredskap i lys av totalforsvarskonseptet, sikkerhetspolitikken og det sårbare samfunn? Det tradisjonelle totalforsvarskonseptet er i utvikling. Til tross for store endringer i det norske samfunn og i våre sikkerhetspolitiske omgivelser var konseptets to hovedpilarer: det sivile beredskap og det militære forsvar lenge sementert i kaldkrigsdiskurser og -praksiser. Totalforsvar som diskurs og praksis får konkurranse av to nye tilganger til risiko og sikkerhet som diskurs og praksis, en utvidet sikkerhetstilgang og en risiko- og sårbarhetstilgang. I begge tilgangene står samfunnssikkerhet sentralt, men det gis ulike betydninger i militær og sivil sektor. Dette blir formidlet av sikkerhetsforskere, og byråkrater arbeider for å finne en konsensuslinje og praksis som kan fungere for begge. Løsningene søkes legitimert og forankret hos politikerne.

Kapitlet er lagt opp på samme måte som kapittel 4 for å oppnå størst mulig grad av oversikt og struktur. Jeg vil først beskrive hvordan samfunnssikkerhetsbegrepet rammes inn i militær sektor Deretter tar jeg for meg sivil sektor for å se hvordan de fyller begrepet med mening. Offisielle dokumenter blir lest med et diagnose-prognoseblikk og aktørene i feltet tas opp. Videre beskrives hvordan samfunnssikkerhet gjøres i praksis og kommer til uttrykk innen FoU og som sivilt-

militært samarbeid. Slik konstrueres diskursordenen for å trekkes inn i en drøftelse av blant annet koordineringsutfordringer mellom ulike sosiale praksiser i de to sektorene. I sivil sektor anses samfunnssikkerhet å angå ”alt og alle”. For som Justisdepartementet sier det ”Mangfoldet av de trusler og risikoer samfunnet kan stå overfor gir en rekke sektorer betydelige sikkerhetsmessige utfordringer. (...) Justisdepartementet skal gi statusrapport til regjeringen, herunder redegjøre for helheten i beredskapsarbeidet, samt peke på hvor det er behov for forbedringer”(DnaK 2003). Dette kan ses i lys av risikosamfunnsteorien, som etter 11. September 2001 omtales som et verdensrisikosamfunn. En slik virkelighetsoppfattelse kommer til uttrykk også i JD, som skrev i budsjettproposisjonen det året at ”Grunnlaget for Sårbarhetsutvalgets vurderinger er fullstendig endret etter terrorangrepene mot New York og Washington 11. September 2001 og al-Qaidas krigserklæring mot USA og det vestlige politiske og økonomiske system. Det gjør det nødvendig å iverksette aktuelle tiltak for å styrke Norges evne til å: stoppe og forhindre terrorangrep (...)”(St.prop.nr.1(2001-2002)).

I militær sektor ses terroranslagene som sluttstrek for ”overgangsperioden” etter den kalde krigen. Her legges en utvidet forståelse av sikkerhet til grunn, der den forsvars- og sikkerhetspolitiske porteføljen utvides til å omfatte samfunns – og menneskelig sikkerhet i tillegg til den mer tradisjonelle statssikkerheten(Vigeland Rottem 2007). I dette utvidede sikkerhetsperspektivet koples miljø, sikkerhet og ressursproblemer til en politisk nordområdesatsning. Samfunnssikkerhet gis en mer fremtredende rolle i sikkerhetspolitikken(Styrke og relevans 2004:44). Samfunnssikkerhetsdiskursen koples til nordområdediskursen og kommer til uttrykk i økt fokus blant annet på sivil-militær samarbeidspraksis. Dette kan ses som en del av et diskursivt arbeid for å vise at Forsvaret handler om mer enn internasjonale operasjoner, slik debatt i media og opinion kan gi inntrykk av. Men til tross for fokus på menneskelig sikkerhet ute og samfunnssikkerhet hjemme, dreier mye seg fremdeles om statssikkerhet i militær sektor (Vigeland Rottem 2007).

Når det sivile beredskap integreres i samfunnssikkerheten i sivil sektor, synes det å komme i skyggen av ”den generelle samfunnssikkerhet”, spesielt i tiden etter at betegnelsen ”sivilt beredskap” ble erstattet med ”samfunnssikkerhet” i budsjettproposisjonen for 2001, uten nærmere forklaring⁵⁸. Overgangen fra Direktoratet for sivil beredskap til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap fremstår som en ”sort boks”. Denne forsøker jeg å åpne for å beskrive hvilke mekanismer som virker inn i overgangen fra det gamle til det nye DSB, som etter etableringen i 2003 forholder seg nærmest tause om sivil beredskap og totalforsvar, en endring som fortolkes som et brudd med organisasjonshistorien fra det gamle DSB. I enkelte miljøer synes det faktum at det er politisk bestemt å videreføre totalforsvarskonseptet i en modernisert form og som en del av samfunnssikkerheten å bli oversett (bevist eller ei). Her hevdes det at totalforsvarsbegrepet og -ordningen bør utfases som en restkategori. De velger å benytte benevnelsen sivilt – militært samarbeid fremfor totalforsvar.⁵⁹

Til tross for at politikere og forskere maner til en helhetlig tilnærming til sikkerhets- og beredskapsfeltet viser det seg ofte i praksis at ulike sektorer sees separat og løsrevet fra hverandre og dermed også fra denne helheten (Aakvaag 2005).

⁵⁸ På samme måte som totalforsvar og sivilt-militært samarbeid ikke er synonymt, er heller ikke samfunnssikkerhet og sivil beredskap synonymt.

⁵⁹ For eksempel i NOU 2006:6, som også velger å fortolke sitt mandat dit hen at ”en drøfting av virkemiddelbruken knyttet til omreguleringer og omorganiseringer i Forsvaret faller utenfor utvalgets mandat. Dette vil være en omfattende oppgave, som krever en egen utredning”. Dette er forankret hos justisministerne Dørum og Storberget. (NOU 2006:6).

5.2 Diskurs og praksis om samfunnssikkerhet i militær sektor

”I tiden etter 1970 skjedde det en rivende utvikling i Forsvarets støtte til løsningen av sivile samfunnsoppgaver. Dermed fikk totalforsvaret i praksis etter hvert en ny og utvidet funksjon. Denne tendensen fortsatte etter den kalde krigen, på bakgrunn av et nytt trusselbilde og et stadig mer sårbart samfunn. Forsvaret ble en viktig aktør i håndteringen av samfunnssikkerhetsproblemene”. (Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004:274)

Dette bildet av virkeligheten er hentet fra ”Norsk Forsvarshistorie. Allianseforsvar i endring: 1970-2000” (Børresen, Gjeseth og Tamnes, 2004) og kan fortolkes som Forsvarets representasjon, Forsvarets bilde eller innramming av situasjonen. Samtidig er det et historisk verk som siteres ofte. I starten av studiet av sikkerhets- og beredskapsarbeid i militær sektor var denne representasjonen en av de få som så totalforsvar og samfunnssikkerhet i sammenheng. Slik ble det en representasjon jeg tok med meg ut ”for å gjenfinne i det virkelige liv”, men som det skulle bli vanskelig å finne igjen, i militær sektor og spesielt i sivil sektor. En av forfatterne av dette femte bindet av forsvarets historie, historieprofessoren Rolf Tamnes, satt selv i FPU2000 og var en av initiativtakerne til forslaget om å erstatte begrepet totalforsvar med sivilt - militært samarbeid. Men den fortellingen som presenteres i forsvarshistorieboken er skrevet etter at politikerne har besluttet å videreføre begrepet totalforsvar. Slik kan det sees som en prosess der det bygges bro mellom det nye og det gamle. Her gjøres det et stykke arbeid for å knytte sammen de to begrepene og ordningene totalforsvar og samfunnssikkerhet. Det presenteres en forestilling om at rollefordelingen mellom forsvars- og justismyndighetene hadde vært et gjennomgående stridstema i alle år etter 1970, også etter den kalde krigens slutt, spesielt i ”ekstraordinære krisesituasjoner eller sikkerhetspolitiske kriser, i gråsonen mellom krig og fred”. (Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004:381). Dette er en viktig påpekning, idet dette er en trend som også preger dagens situasjon. Til forskjell fra enkelte praksiser kommer det i de offisielle dokumenter fra Storting og Regjering fram at totalforsvar og samfunnssikkerhet er temaer som tas opp til debatt og som man ønsker å se i sammenheng.

Jeg vil i det følgende gå nærmere inn på hvordan representasjoner av samfunnssikkerhet fremtrer i offisielle dokumenter i militær sektor. De overgripende rammene er diagnose og prognose, og har som hensikt å fange inn tidsaspektet ved representasjonene ved å fremheve årsak, konsekvenser/utfordringer og handlingsmuligheter i representasjonene.

5.2.1 Offisielle dokumenter

Begrepet samfunnssikkerhet kommer første gang til syne i offisielle dokumenter fra Forsvaret i Stortingsproposisjon nr.42(2003-2004) ”Den videre moderniseringen av forsvaret i perioden 2005-2008”.⁶⁰ I etterkant av langtidsproposisjonen kom nasjonalt strategisk konsept ”Styrke og relevans” (FD 2004), som kan ses som en videreføring nedover i forsvarslinjen av politiske styringsdokumenter som er gitt, og kan slik ses som en sosial praksis. Her settes blant annet samfunnssikkerhet inn i en forsvarsramme og sees i sammenheng med det utvidede sikkerhetsbegrep.

”Den tradisjonelle oppfatningen av sikkerhetspolitikken formål har vært knyttet til forsvar av statsmakten, og dens grunnleggende interesser- statssikkerhet. Statssikkerhet er helt grunnleggende sikkerhetsbehov som når staten stilles overfor en eksistensiell trussel, kan legitimere innsats av alle dens tilgjengelige ressurser. Nye sikkerhetsutfordringer og nye typer væpnede konflikter etter slutten på den kalde krigen har ført til økt vekt på samfunnssikkerhet. Samfunnssikkerhet dreier seg om å ivareta sivilbefolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og annen skade når statens eksistens som sådan ikke er truet. Samtidig har utviklingen medført økt fokus på menneskelig sikkerhet, som er en viktig del av samfunnssikkerheten og som dreier seg om beskyttelse av enkeltmennesket, der menneskerettighetene og ikke minst retten til liv og personlig trygghet står i sentrum”. (Styrke og relevans 2004:6)

Denne inndelingen i statssikkerhet, samfunnssikkerhet og menneskelig sikkerhet er representert i NATO dokumenter tilbake til 1995, og slik sett ikke noe nytt, men en

⁶⁰ Men det er ikke dermed sagt at begrepet var ukjent for Forsvaret, på en Totalforsvarskonferanse i regi av Totalforsvarsprosjektet holder statssekretær i FD, Martin Kolberg, et innlegg der han sakter om samfunnets sikkerhet (Kolberg 1997).

tilpasning til NATOs fortolkningsrammer. De nye sikkerhetsutfordringene slik de kommer til uttrykk i form av risikobilder har gjort at samfunnssikkerhet har fått økt relativ betydning i sikkerhetspolitikken, mens statssikkerheten ikke ses som under press. Videre står suverenitetshevdelse, terrorisme og økonomisk kriminalitet sentralt i det brede og sammensatte risikobildet som skisseres.

”nordområdenes strategiske betydning og ressursforvaltningen i store havområder fortsatt vil utgjøre sentrale rammebetingelser for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik” (St.prp. nr. 42 (2003-2004):15).

”Begrensede anslag mot samfunnssikkerheten er mer sannsynlig enn faren for mer tradisjonelle militære angrep mot Norge”. (Styrke og relevans 2004:8)

Om totalforsvaret skriver de viktigheten av støtte til sivile institusjoner dersom disse ikke selv har ressurser til å løse sine oppgaver.

”Totalforsvarets grunnprinsipp har vært at samfunnets samlede ressurser skal kunne settes inn for å understøtte forsvaret av Norge i krig eller når krig truer. Stortinget har fastslått at Forsvarets bistand til det sivile samfunnet er en viktig del av et modernisert totalforsvar. I fremtiden må forsvaret være i stand til å stille militære ressurser til rådighet for å bidra til å løse oppgaver som i utgangspunktet er sivile, men som sivile institusjoner ikke har ressurser til å løse alene” (Styrke og relevans 2004:8).

Dette momentet vektlegges spesielt når det handler om terrorisme, men også samfunnssikkerhet. Dette er to områder der det er overlappende kontaktflater, og forskjeller i rollefordelingen ute og hjemme. Dette kommer blant annet til uttrykk i forsvarsministerens taler

”Selvfølgelig skal Forsvaret fortsatt ha en klar primærrolle knyttet til statssikkerheten. Men endringene har medført at Forsvaret nå også ses i sammenheng med samfunnssikkerhet. Det gjelder både ute og hjemme! For det er faktisk en sammenheng” (Strøm- Erichsen 2006).

Strøm- Erichsen spør retorisk hvordan vi skal løse sikkerhetsutfordringer anno 2006, og svarer retorisk ”for meg er det helt klart at samarbeid er et sentralt nøkkelord. (...) Vår sikkerhet kan ikke ses atskilt fra utviklingen i resten av verden. Vi ser at trenden i

verden for øvrig likner den vi ser i Norge. Jeg tenker da på styrket samarbeid mellom sivile og militære” (Strøm- Erichsen 2006).

Diagnose- Prognose

Viktige aspekter ved samfunnssikkerhet i militær sektor er:

Sikkerhetsbegrepet er utvidet til tre felt som må ses i sammenheng: statssikkerhet, samfunnssikkerhet og statssikkerhet. Det har oppstått et mer diffust og sammensatt risikobilde som består av et bredt spekter av sikkerhetsutfordringer. Denne endringen av risikobildet har gjort at samfunnssikkerhet har fått økt betydning. Endringen har videre gjort at Forsvarets rolle også har endret karakter. Ute i internasjonale operasjoner står menneskelig sikkerhet i fokus, mens samfunnssikkerhet står sentralt hjemme, for eksempel i nordområdene. Det er i Forsvarets interesse å bistå sivile myndigheter, idet en situasjon kan eskalere til å bli en konflikt med sikkerhetspolitiske dimensjoner og komme inn under Forsvarets ansvarsområde.

Men som det kommer til uttrykk i Buzan og Wævers sikkerhetsteori har ikke alle den samme sikkerhetsoppfattelse. Dette kommer til uttrykk blant annet i Elektron- saken, der to fiskeriinspektører fra kystvakten ble tatt med da et russisk fiskerfartøy flyktet inn i russisk sone. Elektron- saken eksemplifiserer nordområdeproblematikkens grenseoverskridende karakter og kystvaktens overlappende roller innen ressursforvaltning og suverenitetshevelse. Kystvakten utøver mange myndighetsoppgaver, av juridisk, politimessig og militær karakter, som faller inn under ulike departements ansvarsområder. Oppgavene er slått sammen ut fra et effektivitets og økonomiprinsipp der målet er å få mest mulig ut av samfunnets totale sikkerhetspenger. Dette lå som basis også for gjenoppbyggingen av landet etter krigen og etableringen av Totalforsvarskonseptet i 1946. Ved å trekke på sivile ressurser i et totalforsvarskonsept kunne forsvarsutgifter spares og heller brukes på den sivile gjenoppbygging. (Rønne og Sørli 2006).

Den sittende regjering satser på styrket samfunnssikkerhet og god balanse i forholdet mellom militær og sivil beredskap. (Soria–Moria erklæringen 2005).

Forsvarsministeren fremhever samarbeid som et middel for å skape nødvendig effekt, både hjemme og ute. Forsvarets siviltrettede oppgaver skal ikke gå på bekostning av Forsvarets primæroppgaver, som er statssikkerhet. ”Det er viktig at norsk sikkerhetspolitikk er helhetlig i sin tilnærming til potensielle trusler og internasjonale konflikter, og har et variert utvalg av sikkerhetspolitiske virkemidler å spille på for å bidra til så vel nasjonal som internasjonal sikkerhet” (Styrke og relevans 2004:7).

Etter en tøff omstillingsprosess arbeides det for å skape bedre forutsetninger for samarbeid internt i militærsektoren, og tverrsektorielt. Det overordnede styringsverktøyet ”Styrke og Relevans” og oppslagsverket ”Støtte og samarbeid” ses som viktige representasjoner i prosessen med å formidle politiske signaler nedover i systemet. Tekstene kan ses som representasjoner for et diskursivt arbeid som medfører endring i sosiale praksiser. Her ses totalforsvar, samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid i sammenheng, og det gis en sammenstilling av hvordan man ønsker at forsvarssektoren skal si og gjøre samfunnssikkerhet. Samtidig viser ”Støtte og samarbeid” hvordan dette fungerer for sivil sektor. Representasjonene fra Forsvarsdepartementet kan ses i lys av det Røksund betegner som ”mellom fag og politikk” (2001). Det skjer en dynamikk mellom fag og politikk som gjør at den sosiale praksisen i FD fremtrer i form av endrede politiske og militærfaglige representasjoner, der det skjer en utvikling som følge av intertekstualitet mellom politiske og fagmilitære styringsdokumenter. Matlary mener praksis dominerer over diskursen, idet det er hendelser som medfører endring (Matlary 2006). Røksund begrunner forskjellen i organisasjonsform mellom FD og andre departementer ved å hevde at enkelte aspekter ved Forsvaret gjør at det skiller seg ut fra andre samfunnssektorer. Mens andre politikkområder desentraliserer, blir FD sentralisert i en integrert ledelse. Dette kan fortolkes som en styringsmentalitet (Dean 1995), der målet er å skape regjerlige fagmilitære. Eventuelt kan det ses i lys av Buzan og Wævers beskrivelse av sikkerhetsspørsmål, der tiltak utover det normale må settes inn, og kan fortolkes i en sikkerhetiseringsramme. Men den annonserte omstillingsprosessen i 1993 ble forsinket som følge av at ” menneskene i det militære systemet ga uttrykk for at omstillingen ble for tøff og at det var behov for mer tid”.

Slik sett viser det til det normale og politiske, men så skjer det en hendelse som gjør at sikkerhetiserende aktører maner til tiltak utover det normale, og det iverksettes en omstilling som betegnes som ”smertefull men nødvendig”. I konstruksjonen av diskursordenen fremtrer en blokkdeling i synet på Totalforsvar og sivilt–militært samarbeid i militær sektor.

5.2.2 Aktører i feltet

Det finnes en rekke relevante aktører som har en rolle å spille i utformingen, avgrensningen og iverksettingen av ”Forsvarets rolle i samfunnssikkerheten”.

Politikere, byråkrater og forskere

Hvordan møtes ”ideen om samfunnssikkerhet” av ulike leverandører av beslutningsunderlag til politikerne? Først noen representasjoner fra FD, en politiker og en byråkrat. Enkelte veksler mellom rollene som politisk representant, byråkrat og forsker. Dette betegnes av Tvedt som ”sirkulerende eliter” (2005).

En byråkrat og sikkerhetsanalytiker i Forsvarsdepartementet er Bård Brederup Knudsen. Han introduserte ”Styrke og Relevans” på en lanseringskonferanse i januar 2005 ved å vise til at det var et sprik mellom forsvars- og sikkerhetspolitikken. Tendensen til at sikkerhetspolitikken ble endret, mens forsvarspolitikkerne fortsatte å tenke som før, ble delvis redusert i foregående langtidperiode⁶¹. Men det var først i Forsvarets langtidspolisjon fra 2004 at ”man for alvor la til grunn at det er de sikkerhetspolitiske behov og utfordringer som må være styrende for forsvarspolitikken og utformingen av Forsvaret”. Dette arbeidet ses som oppfølging av en etterspørsel om en sikkerhets- og forsvarspolitisk analyse i den offentlige debatt:

”FOR DEN OFFENTLIGE OPINION er det i mindre grad kommet frem at St.prp.nr.42(...) inneholdt en sikkerhets- og forsvarspolitisk analyse” (Knudsen 2005).

⁶¹ Egne notater fra lanseringskonferansen.

Her ble de overordnede sikkerhetspolitiske mål justert. Videre ble de forsvarspolitiske mål, Forsvarets oppgaveportefølje og forsvarskonseptet ble reformulert. Knudsen forteller at hensikten med ”Styrke og relevans” blant annet er å bidra til et helhetlig perspektiv på Forsvarets roller, oppgaver og innretning i ”en tid preget av store endringer og nye sikkerhetsutfordringer. En slik fellesforståelse er forutsetningen for at den fortsatte omleggingen av Forsvaret blir vellykket ”(Knudsen 2005).

I 2007 kom ”Støtte og samarbeid” ut, med den hensikt ”å forankre det moderniserte totalforsvarskonseptet i forsvarssektoren, men samtidig skal det være et støtteverktøy for alle aktører innen totalforsvaret, både på militær og sivil side” (Strøm – Erichsen 2007). Heftet ble blant annet tildelt deltakere ved et seminar ved Landsdelskommando Nord, der man så på nordområdeproblematikk og sivilt -militært samarbeid. Dette kan ses som et resultat av at regjeringen i Soria-Moria erklæringen sier at de skal satse på nordområdene og samfunnssikkerhet. Nybakk uttaler i Stortinget i 2007: ”La meg også understreke at et effektivt sivilt-militært samarbeid får økt betydning med de nye og utvidede sikkerhetspolitiske utfordringene vi ser i nordområdene” (Nybakk 2007)⁶². Dette i en interpellasjon der det etterlyses større fokus på sikkerhets- og forsvarspolitik i nordområdesatsningen. I Styrke og relevans skriver de om sikkerhetspolitiske utfordringer i nærområdedimensjonen, ”Dagens Russland utgjør ingen militær trussel mot Norge, men vil fortsatt være en sentral rammefaktor for utformingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik” (2004:39). Det vises til at Norsk samfunnssikkerhet berøres av miljørisiko og forurensningsfare i nord som følge av skipstransport og oljeutvinning. Norge har særegne sikkerhetsutfordringer i nord som må håndteres, alene og i samarbeid med andre.

Dette kom til uttrykk i 2005, da UD ga ut en egen nordområdemelding. I kjølvannet av dette kom det debatter i media. Blant annet ved Thorbjørn Jagland, som så meldingen i lys av at det nå var behov for nytenkning. Dette var hans ide da han nedsatte et nordområdeutvalg som utenriksminister i 2003. Videre har leder i den

⁶² http://stortinget.hiof.no/scripts/show_clip?datetime=2007-04-24T10:30:49

frivillige organisasjonen Norges Forsvar skrevet kronikker om temaet. Offiserer som Jørgen Berggrav har også tatt del i diskursen ved å skrive artikler i "Norges Forsvar" og Atlanterhavskomiteens sikkerhetspolitiske bibliotek, Her beskrives nordområdene, som de-sikkerhetisert, men at samfunnssikkerheten trues. Det er i Forsvarets interesse å støtte sivile myndigheter i sitt arbeid, slik at konflikter ikke eskalerer unødige. Videre er det behov for fortsatt tilstedeværelse av militære styrker i nord. (Berggrav 2004). En annen aktør som ser på nordområdene i et sikkerhetsperspektiv er Vigeland Rottem, som i likhet med Berggrav refererer til sikkerhetisering (2007). Han mener mye fremdeles er ved det gamle og at det arbeides for fortsatt fokus på nordområdene. Blant annet skjer dette på et møte i regi av Fritt ord i 2005.

Institutt for Forsvarsstudier står sentralt i arbeidet med samfunnssikkerhet i militær sektor, de gav noen av de første representasjonene på koplingen mellom samfunnssikkerhet og totalforsvar, blant annet i Norsk Forsvarshistorie bind 5, skrevet av de tidligere offiserene Børresen og Gjeseth og historieprofessoren Tamnes. Børresen er en sentral debattant i media og opinion, og deltaker i det rådgivende forsvarspolitiske utvalg. IFS har tilkjempet seg stor innflytelse ved å få hovedansvaret for Forsvarets masterutdanning, på bekostning av andre forskningsinstitutter som NUPI og FFI. Historikerne ved IFS kan ses som en del av hva Ulriksen kaller "den norske forsvarstradisjon" som ble startet ved at offiserer skrev forsvarshistorie. I dag skriver også offiserer forsvarshistorie, men da gjerne med en universitetsgrad. Offiserene har blitt akademisert, og har ofte mastergrad eller doktorgrad i statsvitenskap eller historie. Disse kalles lett ironisk "Powerpoint Warriors". Eldre offiserer har gjerne vært militærstipendiater ved NUPI, som Børresen. Fra IFS gikk historikeren Kjetil Skogrand inn som statssekretær i UD, mens statsviteren Espen Barth Eide ved NUPI ble statssekretær i FD. I JD ble politijuristen og fylkesmann i Vestfold, Anne Rygh Pedersen hentet inn. Disse synes å ha "snakket sammen", i alle fall viser analyse av deres representasjoner fra 2006 sammenfallende presentasjoner av sivil-militært samarbeid, helhetssyn, økonomi- og effektivitetsbetraktninger.

Siden nordområdesatsning ses som sentral i tiden etter 2005, har jeg valgt noen representasjoner som omtaler denne. Dette fordi representasjonene viser til et utvidet sikkerhetsbegrep og ønsket om helhetlig tilnærming til sikkerhetsspørsmål. Dette med referanse til at partipolitikere fra KrF og Sp kritiserte både Høyre og Arbeiderpartiet for ikke å se Forsvarsomstillingen i et helhetlig samfunnsperspektiv. Dette er et dilemma som skinner igjennom i mange sosiale praksiser, og som Ulriksen uttaler seg om som deltaker i FPU2007. I et intervju forteller han at de regionale møtene i stor grad er preget av formidling av "egeninteresser", for eksempel i Stavanger og i Tromsø. Stavangermiljøet fremmet sin forskningsaktivitet på samfunnssikkerhet, mens Tromsø ville ha økt fokus på nordområdene (Intervju Ulriksen2007).

I 2003 nedsatte utenriksminister Thorbjørn Jagland et nordområdeutvalg, som skulle favne bredt og satse på dialog og kunnskapsutvikling. Men som en følge av det parlamentariske system med skiftende mindretallsregjeringer skulle han ikke komme til å slutføre denne prosessen som endte i en Nordområdemelding fra UD. I 2005 mener Thorbjørn Jagland at nytenkning vil tvinges frem i Norge fordi i verden rundt oss er forvandlet. (Jagland, 2005). Det tenkes fremdeles innenfor rammene av kald krig her hjemme, noe som klart er en ulempe. Hva er det som gjør at vi i Norge tenker i fastlåste baner? Er det vår habitus som er vanskelig å endre? I følge sikkerhetspolitiske forskere har det først og fremst vært politikere fra Høyre og Arbeiderpartiet som har stått for den nasjonale utenrikspolitiske tenkningen (Rieker 2006). Og hva med totalforsvarstanken som går så godt sammen med arbeiderpartiets ideologi (Sørli og Rønne 2006)? Det er i forbindelse med at Utenriksdepartementet gir ut en Nordområdemelding i 2005 at Jagland advarer mot å fortsette i gamle spor.

"Dette blir en anledning til gjennomtenkning av Norges utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske kurs. I nordområdene får vi nemlig belyst alle de dilemmaene som nå reises i vårt forhold til Russland, USA og Europa". (Jagland 2005)

Dilemmaene skisseres som energispørsmål, miljøspørsmål, næringsliv og utenforskapet i EU⁶³. Når man ikke sitter ved beslutningsbordet, og er avhengig av ryggdekning i forholdet til vår nabo i øst er det bedre å trekke inn USA og EU enn å inngå bilaterale avtaler med Russland. EU-spørsmålet er i 2005 et ikke-tema i politikken og innflytelse må skaffes gjennom konsultasjon og samarbeid der det gis anledning. Det vil også si gjennom sivilt beredskapssamarbeid. De nordiske land påvirkes alle av europeisering uansett tilknytning til EU og NATO (Rieker 2003). Sverige og Finland har som EU-medlemmer mer innflytelse over NATO enn Norge som er medlem.⁶⁴ Samtidig har Norges gode forhold til USA gitt oss større innflytelse enn størrelsen skulle tilsi (Hovland 2005). Vi har ikke vært en ren importør av sikkerhet – idet landet hadde en aktiv rolle i informasjonsinnsamling og – deling i NATO som følge av vårt naboskap til Russland (Tamnes 1997). For eksempel viser krigsseilernes innsats under den andre verdenskrig at det norske (sivile og militære) samfunn tok del i arbeidet for både nasjonal og felles sikkerhet. Men vi lever nå i et risikosamfunn og må fjerne oss fra slik nostalgi (i følge Jagland.) Slikt har både innenriks og utenriks aktualitet, i en tid der grensene mellom hva som er innenfor og hva som er utenfor er mer uklare, både for politikere, byråkrater og forskere. De to sistnevnte grupper arbeider med å lage beslutningsunderlag til politikerne slik at de kan gjøre politiske valg.

I Justisdepartementet erstattes Det sivile beredskap med samfunnssikkerhet uten at det følger noen ”vaskeanvisning” med – det bare skjer. I følge beskrivelser av samfunnssikkerhet i et forslag fra Nordisk råd, gir begrepet en intuitiv forståelse av hva det dreier seg om og fungerer slik godt. Med en diskursanalytisk tilnærming til begrepet er dette ikke like intuitivt. Ulike miljøer følger sine kollektive doxa. Dette kom til uttrykk også for Totalforsvarsbegrepet, som Forsvaret og Forsvarskomiteen

⁶³ Og kan fortolkes innen begge teoretiske perspektiv – som en utvidelse av sikkerhetsbegrepet og sikkerhetisering av energi og miljøspørsmål, eller som en del av risikosamfunnet.

⁶⁴ Se denne analysen i sammenheng med Brundtlands fra 1995, som gjør de samme sammenlikningene.

trodde var det ”normale”, men der aktører i sivil sektor mente noe annet. Et forslag om økt samarbeid i Norden om samfunnssikkerhet fikk ikke gjennomslag, mens den militære sektor innen sikkerhet og beredskap har gjort avtaler som omhandler den mer tradisjonelle statssikkerheten. For mye handler i følge statsviteren Svein Vigeland Rottum fremdeles om nasjonalstaten Norges sikkerhet, til tross for økt globalt og regionalt ansvar for å fremme menneskerettigheter i ”Forsvarets mål og strategi: sikkerhet for hvem?” (2007:1). Utvidelsen av sikkerhetsbegrepet ses i en moralsk dimensjon der det stilles spørsmål om norske humanistiske verdier og demokratiske idealer fremmes for å trygge egen nasjonal sikkerhet.⁶⁵ Sikkerhetspolitikken er ”i så stor grad innleiret i en statssentrert, elitistisk og militaristisk fortolkningsramme at forsøk på sikkerhetisering, av for eksempel individers rettigheter, kan være en tilsløring av de faktiske motiver.” Skillet mellom idealer og virkelighet glir over i hverandre, (idealpolitikk og realpolitikk), idet menneskelig sikkerhet ses som et virkemiddel for å styrke egens stats sikkerhet. (Vigeland Rottum 2007:53). De faktiske motiver som kan ses som det intuitive innen norsk sikkerhet - og beredskap, er basert i den mer tradisjonelle statssikkerheten. Kan dette være et aspekt ved det faktum at det ikke ble noe samarbeid om samfunnssikkerhet i regi av Nordisk råd som foreslått i 2005, mens man på forsvarshold lykkes i å innføre et nærmere samarbeid? Statssikkerhet gir en intuitiv forståelse og handlingsrom til å endre praksis og etablere nye forsvarspolitiske samarbeidspraksiser som tidligere var utenkelig. Avslaget om samfunnssikkerhetssamarbeid kan i et sikkerhetiseringsperspektiv forklares med at aktørene ikke lyktes som følge av at det ikke sto om eksistensiell fare, det lyktes heller ikke å politisere samfunnssikkerhet i en nordisk ramme. Utenriksminister Gahr Støre kommenterer dette ved å vise til at et slikt samarbeid ville gjort at vi sto bedre rustet under tsunamien, og kan fortolkes som et sikkerhetiseringsforsøk. Er ikke samfunnssikkerhet intuitivt forståelig?

⁶⁵ Dette kan ses i relasjon blant annet til Pernille Riekers skille mellom ideplan og interesseplan når det gjelder norsk tilpassning til ytre press som følge av at endringer i NATO (nytt strategisk konsept), EU (felles sikkerhets og forsvarspolitikk) og FN (utvidet sikkerhetsbegrep) (Rieker 2002, Flikke 2001).

Men der synes som en strukturell og diskursiv treghet er med på å gjøre det vanskelig å forstå sikkerhets- og beredskapsfeltet. Samfunnssikkerhetsbegrepet rammes inn på ulike vis og gis ulike måter å observere og fortolke virkeligheten på etter hvilke briller man tar på. Her spiller media en viktig rolle.

Media og opinion

Media er en viktig kanal for å spre forståelsesrammer og presentere virkelighetsbilder. Det gir mulighet for å mediere mellom aktører.

Brederup Knudsen viser i presentasjonen av "Styrke og relevans" til en dialogisk prosess der forsvarsplanleggingen tar hensyn til den offentlige debatt slik den fremkommer i media. Jeg har valgt å presentere en representasjon i media som henvender seg mer til "opinionen" enn "samfunnseliten", og som viser til et gap i forståelsesrammer mellom nye og gamle virkelighetsbilder og kjennskap til sikkerhets- og beredskapsapparatet. Ikke minst er det usikkerhet rundt nyordet samfunnssikkerhet og hvordan det skal rammes inn og fylles med mening. Representasjonen presenterer en "oversettelse og formidling nedover til "folk flest" og kan slik ses som en pedagogisk tekst i tråd med forsvarssjef Diesens utfordring med at det fortsatt tenkes i "kaldkrigstermer" (Diesen 2006). Teksten er forfattet av visepresidenten i Norges Forsvarsforening, Trygve Eriksen. Foreningens medlemsblad "Norges forsvar" er en viktig arena for debatt om forsvars- og beredskapsrelaterte spørsmål. Nettopp i denne foreningen finner vi mange representanter for en blokk som står som motdebattanter for Diesens syn. Disse blokkene omtales i debatters hete i termer av "såkalte forsvarsvenner" og "Diesens disipler" eller "PowerPoint warriors". Skillelinjenes hovedakse går i hjemme-utestyrker. Børresen konstruerer en diskursorden i sin debattbok, der skillene i norsk debatt går mellom modernister- tradisjonister, og internasjonister – nasjonalister.(2005:10)⁶⁶. Slike skiller viser også Barth Eide til i foredrag om

⁶⁶ Her mener Børresen at geopolitiske og interessebaserte faktorer er på vei inn igjen i Europa, og at Norge kan ses som en småstat med stormaktsinteresser.

nordområdene, der han vil arbeide for at koplingen mellom nordområder og sikkerhetspolitikk ikke fortolkes i termer av tradisjonell sikkerhetspolitikk, men at nord+sikkerhet=moderne. Med det ses nordområdeperspektivet i en utvidet sikkerhetsramme, der også samfunnssikkerhet og sårbarhetsspørsmål omfattes, og det bilaterale forhold til Russland preges av dialog og nærings samarbeid, og ikke invasjonsscenarioer (Barth Eide 2006).

Slike betraktninger gjør også visepresidenten i NFF, blant annet i debattinnlegg i aviser som Bergens Tiende. Disse er av det informative slaget, der Eriksen redegjør for komplekse sammenhenger mellom utenrikspolitikk, sikkerhetspolitikk og forsvarspolitikk på en slik måte at det er forståelig også for vanlige lesere. Eriksen skriver ut i klartekst momenter som statsvitere og andre fageksperter mener er ”innlysende og det normale” og ikke tar med. Slik kan representasjonen i media ses som et fremstøt for å gjøre politikfeltet mer forståelig for opinionen. I artikkelen ”Utenrikspolitisk gjennomgang – nå!” etterlyses en mer omfattende gjennomgang av norske utenrikspolitiske forhold, et stadig tilbakevendende tema i forsvarsdiskursen (Eriksen 2006). Slik kan Eriksens representasjon ses som tegn på at diskursen blant ”sikkerhetspolitiske eksperter” forplanter seg utover i diskursrommet og påvirker sosiale praksiser. At det koples til ulike diskurser i sektoren viser hvordan de ulike politikfeltene er koplet sammen. Men til tross for at det i hovedsak dreier seg om Norge som utenrikspolitisk aktør, koples diskursen videre til sikkerhets-, forsvars- og innenrikspolitikk. Han viser til ”Styrke og Relevans” beskrivelse av militærmakt i en bredere ramme, som et av åtte ulike sikkerhetspolitiske virkemidler. Det som i en note presenteres som politiske, lovmessige, politimeslige, diplomatiske, økonomiske, informasjonsmessige og humanitære virkemidler (2004:20) reproduseres i media og plasserer Forsvaret i en større sammenheng både ute og hjemme. Det må tenkes nytt om Norge som utenrikspolitisk aktør og innenrikspolitisk arena. Dette gjelder ikke minst Forsvaret, som er velkjent som utenrikspolitisk aktør. Mens det tidligere var overlapp mellom disse fortolkningene, har det nye sikkerhetsbildet skapt større distinksjoner, og synliggjort forskjeller. De to hovedpilarene i totalforsvaret har begge blitt omstilt, og det er ikke bare det militære forsvar som har blitt trukket tettere inn i

internasjonale organisasjoner. Eriksens appell kom etter at utenriksminister Jonas Gahr Støre (AP) hadde tatt initiativ til ”å gjøre en stor samtale av norsk utenrikspolitikk”. Som kontekst til dette kan det nevnes at Gahr Støre som leder av Norges Røde kors holdt et foredrag under konferansen ”Samfunnssikkerhet og nye trusselbilder”, der han viste til at den internasjonale organisasjonen hadde fjernet skillet mellom nasjonalt og internasjonalt og at Norges røde kors hadde fulgt opp dette, som følge av det endrede risikobildet der vill natur sto sentralt. Som gjerne kan ses i lys av Becks formulering om at ”De skillene som vårt verdensbilde bygger på (...) mellom innenfor og utenfor, er opphevet” (Beck 2003). Innlegget kom som resultat av at han året før hadde appellert til å trekke de frivillige organisasjonene mer inn i sikkerhets- og beredskapsarbeidet (Gahr Støre 2005). På samme vis kom næringslivet mer i fokus.

Forsvarsforeningen har opp gjennom årene etterlyst ”nettopp en større prosess med utgangspunkt i brede analyser og prinsipiell gjennomgang av alle relasjoner mellom Norge og omverdenen. Vi har opp gjennom årene hørt mange fine ord. Jeg håper det nå kommer noe konkret ut av det, og ikke bare ”snakk”.⁶⁷ Eriksen forteller at han ble inspirert til å skrive etter å ha lest boken ”Norsk utenrikspolitisk praksis”(Sending 2006), og at han er opptatt av å se helheten i alle fragmentene, dagsordenspolitikken og medias rolle..

”Mange har et distansert forhold til utenrikspolitikk, i hvert fall helheten. En del har synspunkter på enkelte sider ved utenrikspolitiske forhold, ikke sjelden avhengig av hva som skjer og hva mediene fokuserer på. Forutsatt at «samtalen» innebærer en helhetlig, bred gjennomgang av alle utenrikspolitiske områder, og at det legges frem som en stortingsmelding, betyr det i så fall et vesentlig bidrag til en utenrikspolitisk bevisstgjøring og at Stortinget inviteres til en prinsipiell debatt i hele utenrikspolitikkens bredde, noe som egentlig ikke har skjedd på lang tid. De siste 15 årene har det for det meste dreid seg om enkeltsaker.” (Eriksen i Bergens Tidende 18.6.2006)

⁶⁷ Personlig kommunikasjon med Trygve Eriksen mars 2007. Dette er i tråd med hva Rolf Tamnes beskriver som symbolpolitikk, og forskjellen mellom retorikk og realitet, blant annet i Forsvarspolitisk utvalg i 2000.

Eriksen formidler på en grei måte hvordan arbeidsprosessen fortøner seg og hvordan delene henger sammen i et hele, der man må forholde seg til både langsiktige og kortsiktige perspektiver.

”Veien, med brede prosesser, fra utenrikspolitiske analyser, via sikkerhetspolitikken til forsvarspolitikken, langtidsplanlegging for og endelig utforming av forsvaret, er lang og krevende, men ikke desto mindre av stor betydning å gå. Utenriksministerens initiativ må innebære starten på en prosess så omfattende som beskrevet foran”.
(Eriksen i Bergens tidende 18. 6. 2006)

Hva ville tilsvarende beskrivelse av den sivile prosessen vært? At man tar utgangspunkt i Sårbarhetsutredningen, der det gis en bred beskrivelse av sårbarheten og de fremtidige utfordringene for sikkerhets og beredskapsarbeidet i landet? Den ser sivil sektor som en del av en større helhet, og kommer med sektorvise, organisatoriske og juridiske forslag. Til sist presenteres tanker om forskning, utvikling og evaluering. I hvilken grad tas Norges omgivelser med i betraktning, ser man utenrikspolitikk, sikkerhetspolitikk og forsvarspolitikk opp mot innenrikspolitikk og en eventuell samfunnssikkerhetspolitikk, der det langtidsplanlegges og gis en endelig utforming av samfunnets totale sivile sikkerhets- og beredskapsarbeid? Sårbarhetsutredningen var den første samlede og dyptgripende framstilling av samfunnssikkerhetsproblemene. Totalforsvaret ble lagt om i en mer sivil retning. Som følge av terroraksjoner i USA og i Europa i 2001, 2003 og 2005, har terror kommet høyt opp på dagsordenen. Det stilles spørsmål om vi i Norge vil kunne håndtere tilsvarende terroranslag. Norge har blitt nevnt som alternativt mål i brev fra fundamentalistiske islamistiske organisasjoner. Ikke minst har uenighetene mellom politiet og Forsvaret for hvordan slike sikkerhetsutfordringer i gråsonen mellom institusjonene skal løses vært omtalt i media. ”Kampen om terroren” skriver avisene

”Det skal lenge ha eksistert en tautrekking mellom politiet og Forsvaret om hvem som skal eie kampen mot terror om Norge skulle bli utsatt for et større anslag. Striden kan best oppsummeres som en kamp om terroren”.

Men så kom altså Elektron- saken. Statssekretær Espen Barth Eide i Forsvarsdepartementet åpnet den fjerde konferansen om ”Samfunnssikkerhet og nye

trusselbilder” i Stavanger med en redegjørelse om Forsvarets rolle i samfunnssikkerheten.

”Det er i disse tider ikke mulig å holde et fordrag om Forsvarets rolle i samfunnssikkerheten og det sivil-militære samarbeidet uten å si noen ord om Kystvakten. Om det har vært noe mediedekning av Forsvarets rolle i terrorsammenheng, kan den ikke sammenlignes med de medieoppslag Kystvakten fikk de siste månedene av fjoråret. ”Elektron” er her det mest åpenbare stikkordet” (Barth Eide 2006).

Dette er to felt som fremheves som stadig tilbakevendende temaer og kilder til rivalisering i gråsonen mellom sivil og militær sektor. Forsvarsministeren viser i en tale i mai 2006 til hvordan endringene i trusselbildet har gitt samfunnssikkerhet økt betydning. Dette er et sikkerhetsområde som politiet og sivile myndigheter har ansvar for, men der Forsvaret skal bidra. Forsvaret har primært ansvaret for statssikkerheten, men ”De nye sikkerhetsutfordringene krever et nært, avklart og målrettet samarbeid mellom politiet og Forsvaret”. Her viser hun til en av fellesuttalelsene som kom dette året i media:

”Politidirektør Ingelin Killengren og forsvarssjef Sverre Diesen formulerte dette godt i sitt felles innlegg i VG 3. mai i år: Kun gjennom effektivt samarbeid kan vi trygge og opprettholde den samfunnssikkerhet som har lagt grunnlaget for at Norge i dag er et moderne og demokratisk velferdssamfunn. Et samarbeid for sikkerhet!” (Strøm-Erichsen 2006)

Videre viser hun til at samarbeid og en integrert tilnærming noen ganger kan by på utfordringer i seg selv.

”Nasjonalt har vi kommet et stykke på vei, gjennom bedre interdepartementalt samarbeid på en rekke områder. Internasjonalt legger Norge vekt på å støtte FNs viktige arbeid for en tryggere og bedre verden for alle. Det krever også evne og vilje til samarbeid. Både nasjonalt og internasjonalt. Jeg kan forsikre dere om at denne regjeringen har både evnen og viljen!” (Strøm-Erichsen 2006)

5.2.3 Samfunnssikkerhet i praksis

En viktig del av det norske samvirkeprinsippet går ut på at statlige etater, det private næringsliv og frivillige organisasjoner sammen skal bidra til sikkerhets- og beredskapsarbeid. Røde kors, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, Den norske atlantehavskomiteen (DnaK) og Norges Forsvarsforening er noen av mange frivillige organisasjoner som deltar i arbeidet med å skape interesse og spre informasjon om sikkerhet, beredskap og forsvarssaken. DnaK deltok internasjonalt i konferanser for nye NATO-land i Østersjøområdet. Norges røde kors har slått nasjonal og internasjonal virksomhet sammen for å utnytte sine ressurser best mulig. Visepresidenten i Norges Forsvarsforening, Trygve Eriksen, gjør en jobb som brobygger mellom det nye og det gamle – ved å skrive artikler om sammenhengen mellom totalforsvar og samfunnssikkerhet, og om Forsvarets rolle i samfunnssikkerheten. Slik blir han en bærer av den tradisjonelle totalforsvarsdiskursen, samtidig som han bringer den videre ved å kople diskursen (om det moderniserte totalforsvarskonseptet) til risiko- og sårbarhetssamfunnet og samfunnssikkerhetsdiskursen slik den kommer til uttrykk i de offisielle dokumentene. Han er med på å institusjonalisere representasjonene slik de kommer til uttrykk fra politikere, byråkrater og eksperter og formidler det videre på et språk som gjør budskapet ”spiselig” og gjenkjennelig for medlemmer av Norges Forsvar og avislesere. Til forskjell fra mange andre representasjoner i opinionen er disse representasjonene preget av en vilje til å forenkle og å beskrive de store sammenhengene. Eriksen forsøker å åpne ”sorte bokser” og beskrive hva han ser på en tilforlateglig måte. Slik at ”forsvarsvenner” kan se at mye er som før til tross for nye benevnelser, men at fornyelse må til for å tilpasse kart og terreng. Dette kommer i liten grad til uttrykk blant aktører med utenrikspolitikk i fokus. Det er kun i forbindelse med terrorisme man ser slike diskurser, og i kritikk av ”såkalte forsvarsvenner” som etter forsvarssjefens og hans våpendrageres mening tenker på forsvar av norsk territorium i kald-krigs termer. Det synes nærmest som alle som ikke er ”med” i den nye tenkningen om forsvaret plasseres i denne kategorien. I en periode ble snakk om norsk territorium og totalforsvar ”tiet i hjel” – det var ikke de rette

tingene å snakke om. Men samtidig ”gjenbrukes” totalforsvarskonseptet i Forsvarets stortingsproposisjoner, da er det bare å ta den politiske avgjørelsen om ”et nytt og modernisert totalforsvarskonsept” til etterretning og iverksette en ny og modernisert diskurs om totalforsvaret. Gjentatte re- presentasjoner gjør at begrepet igjen blir familiært og normalisert, og ikke bare koplet til den totale krig.

I et intervju med visepresidenten i Norges Forsvarsforening, Trygve Eriksen, kommer det fram at man jobber med å få samfunnssikkerhet inn i foreningens formålsparagraf, men at de sliter med å få gehør for dette, siden mange medlemmer ikke ser noen kopling mellom totalforsvar, som de er familiære med, og det nye samfunnssikkerhetsbegrepet. I arbeidsprogram for 2008-2008 har det kommet med i en parentes under punktet oppgaver, der de skriver de at de gjennom aktiv og holdningsskapende innsats skal øke bevisstheten om blant annet ”Forsvarets rolle og anvendelse i fred, krise og krig – herunder også det utvidede sikkerhetsbegrep (samfunnssikkerhet), sett i forhold til de normer og verdier som Norge forholder seg til internasjonalt. Det arbeides for et forsvar og en beredskap som trykker vårt lands befolkning og verdier (...) og å utvikle et fremtidsrettet sterkt forsvar som sammen med sivil beredskap effektivt bidrar til å skape trygge og robuste samfunn. Foreningens kontakt med viktige målgrupper kommer til uttrykk ved at januarutgaven av ”Norges forsvar” gir en rapport om tingenes tilstand fra Justisministeren, direktørene ved DSB, FFI og NSM, lederen av forsvarskomiteen i tillegg til Forsvarets ulike sjefer og. Denne tradisjonen gjør det mulig å følge endringene over tid, her fremtrer fortellingen ”Fra totalforsvar i krig til samfunnssikkerhet i fred”, med visse variasjoner. For eksempel er fremstillingene fra Justisminister Storberget og DSB direktør Lea er svært ulike sine forgjengere. Det skal samarbeides med andre foreninger med tilsvarende målsetninger som Folk og Forsvar, DnaK, Kvinners frivillige beredskap (KFB) og Norske Reserveoffiserers Forbund, noe som kommer til uttrykk i praksis ved at Forsvarsforeningen tidligere arrangert messer om Totalforsvaret og Det nye forsvaret, og sist messen ”Vår samfunnssikkerhet” i 2007 med både DSB og Forsvaret som velvillige sponsorer. Her skapes møteplasser for de ulike aktørene innen sikkerhets- og beredskapsarbeidsapparatet, men her sett i en mer

militær næringslivsvinkling enn i Stavanger under ”Samfunnssikkerhet og nye trusselbilder”, som synes mer statsapparatssentrert. I tillegg til at det er en åpen messe med ulike stands for næringsliv og andre aktører med tilknytning til denne ”sivil - militære” samfunnssektoren⁶⁸. En alltid deltakende aktør med foredrag er FFI, en sentral premissleverandør innen samfunnsanalyser i sivil og militær sektor for eksempel med TERRA- og BAS- prosjektene, men Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har også kommet mer på banen med fokus på kritisk infrastruktur og terrorisme.

5.2.4 Forskning og utvikling

I militær sektor tar mange forskningsinstitutter del i kunnskapsøkonomien, blant annet i form av produksjon av kunnskap og beslutningsunderlag. Det tildeles årlig doktorgradsprosjekter, som skal være tilknyttet Fridtjof Nansens institutt (FNI), FFI, IFS, NUPI eller UIO/ARENA prosjektet. Men den største potten av FDs FoU- midler går til FFIs materiellprosjekter. Da Forsvarsdepartementet ble anmodet om å la forskningsmidlene kanaliseres via Norges forsvarsråd (NFR), valgte de denne muligheten bort ut fra det argument at de selv ville forvalte disse midlene, siden militære særbehov ikke nødvendigvis har generell samfunnsinteresse. Dette synes å ha skap splid mellom NFR og Forskningsinstitutter som har FD og UD som ”bruker” og kommer frem i forskningsprosjektet Samfunnssikkerhet og risiko (SAMRISK). Her foreslår NFR at FD skal bidra med 2 millioner årlig, mot JDs 3 millioner til prosjektet, samtidig som prosjektskissen definerer rikets sikkerhet og sikkerhetspolitikk utenfor mandatet. FFI fremstår med flere hatter idet de leverer forskning til sivil og militær sektor, og må ”manøvrere” ulikt ettersom hvem de forholder seg til. Spesielt prosjekter om beskyttelse av samfunnet og terrorisme (BAS og TERRA) ligger i de nye gråsonene som preger det nye risikobildet, gjerne betegnet som sårbarhetssamfunnet (FFI 1997) og risikosamfunnet (Beck 1996). Denne

⁶⁸ Eller ”public- private partnership – et nytt ”buzzword” på listen under ”transformation”. Slik kan også samfunnssikkerhet rammes inn – ”Just another buzzword – same shit new wrapping?”

forskningen ble i de første årene finansiert av Forsvarsdepartementet og sett i en totalforsvarsramme. Denne forskningen har vært en viktig bidragsyter til det økte fokus på det moderne samfunns sårbarhet, og har slik bidratt til økt fokus på sivile fredsscenarioer i sikkerhets- og beredskaps-Norge. Denne forskningen fremheves i den sivile langtidsmeldingen fra 1998, sammen med Totalforsvarsprosjektet. Forskning og prosjektarbeide trekkes inn i policydokumentene som kunnskapsunderlag og argument for økt fredsfokus og endring i beredskapspraksisen. Det skapes politisk legitimitet og forankringen til et vel anerkjent forskningsinstitutt gir politisk tyngde. Dette kan ses som en reproduksjon av tankene i den sivile perspektivmeldingen fra 1993, som sammen med den militære danner basis for totalforsvarsplanleggingen fremover. Her fremtrer terrorisme som en stadig mer sentral sikkerhetsutfordring.

Forsvar mot terrorisme - Forskningens bidrag

I 2002 holt FFI et seminar om terrorisme og forskningens bidrag. Her skriver de på sine nettsider etterpå at

”Vårt totalforsvarskonsept er foreldet og dårlig rustet mot truslene knyttet til terrorisme og økt sårbarhet i samfunnet. En dekkende og balansert forskning kan spille en betydelig rolle for å møte disse utfordringene.” Dette er noen av de viktigste inntrykkene etter seminaret ”Forsvar mot terrorisme - forskningens bidrag”, som gikk av stabelen i midten av januar”. (FFI 2002)⁶⁹

Innleder til seminaret var lederen av forsvarskomiteen. Marit Nybakk, som hadde behandlet langtidsmeldinger og ikke var fornøyd med resultatet. Tilpasningen av det nasjonale beredskapsapparatet til samfunnsutviklingen gikk for tregt. Hun benyttet anledningen til å trekke inn de siste Storingmeldingene fra FD og JD, og presiserte at det var en lang vei å gå for å tilpasse nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid, som totalforsvarskonseptet og beredskapsloven til de nye sikkerhetsutfordringene. I relasjon til terrorisme og det sårbare samfunn var det ikke minst viktig med det gode forskermiljøet ved FFI. Deretter reklamerte Tore Bjørgo for Konsortium for forskning

⁶⁹ FFIs internettside 14.2.2002 www.mil.no

på terrorisme og økonomisk kriminalitet. Senere har FFI også holdt seminarer der de legger fram sine tanker om samfunnssikkerhet.

Om risiko og trusselbilder

Jeg vil i denne beskrivelsen fokusere på to sosiale praksiser: terrorisme og nordområdepolitikk. Tradisjonelt var nordområdene en viktig del av invasjonskonseptet, men i tiden etter den kalde krigens slutt ble det mer stille om nordområdeproblematikken. Dette kan ses i som en de- sikkerhetisering mener aktører og ser historien i lys av det utvidete sikkerhetsbegrep. Men med olje- og gassforekomstene fikk området større aktualitet igjen. Tønnesen ved PRIO, mener at de nye sikkerhetsutfordringene i nord kunne vært koplet til en fjerde sikkerhetsform. Til forsvarrets tredeling kunne det i tillegg til statsikkerhet, samfunnssikkerhet og menneskelig sikkerhet komme ”handelsstassikkerhet”, som ser på hvordan økonomiske rammer setter staten i press ved at statsinteresser står i opposisjon til private næringsinteresser. Her viser han til nordområdeperspektivet og oljesatsningen.⁷⁰ På linje med Jagland (2005) koples ulike politikkområder eller sikkerhetsutfordringer sammen i Regjeringens nordområdesatsning. I 2006 holder statssekretær Barth Eide et foredrag der han viser til at nedtoningen av den militære dimensjon har gjort at andre problemstillinger har kommet frem i lyset (med referanse til oppgavens figur 3), ”særlig knyttet til forvaltning av ressurser, miljø og utvinning av petroleum”.

⁷⁰ Egne notater fra lanseringsseminar for ”Styrke og relevans” ved Oslo militære samfunn i januar 2005.

”Vi står i dag overfor helt nye sikkerhetsutfordringer. De knytter seg i dag til et bredt spekter av utfordringer innen temaer som ”failed states”, internasjonal terrorisme, miljø, energi og samfunnsikkerhet. Dette må vi klare å innrette oss etter. Nye utfordringer krever nye tilnærminger. Det gjelder også Nordområdene. (...) Norges sikkerhetspolitiske interesser i nord kan ikke betraktes løsrevet fra våre økonomiske interesser, som igjen må ses i sammenheng med spørsmål knyttet til miljø og bærekraft. De ulike politikkområdene har mange interessante berøringspunkter. Vi ser for eksempel i økende grad at energipolitikk også kan ha sikkerhetspolitiske sider. Samarbeid på det økonomiske området i nord kan bane veien for et nærmere samarbeid på andre områder, inkludert det militære og politiske”. (Barth Eide 2006)

I 2004, tok Kontreadmiral Jørgen Berggrav opp slike spørsmål i artikkelen ”Forsvarsperspektiver i nord”. Her spør han om nordområdene fortsatt bør være en rammefaktor for norsk sikkerhetspolitikk og om det er grunnlag for et nærmere nordisk samarbeid mellom de nordiske småstatene. Det har etter hans mening skjedd et russisk paradigmeskifte i nord etter den kalde krigen, og en de-sikkerhetisering av en rekke problemstillinger. Dette gir rom for politiske løsninger og dialog, samtidig som mange av de ”gamle sikkerhetsutfordringene” ikke er borte.

”At en rekke problemstillinger er de-sikkerhetisert, fordi sikkerhetspolitiske vurderinger ikke i like stor grad er styrende for andre samfunnsområder som under den kalde krigen, øker sjansene til å håndtere slike problemer med politiske midler. Et tettere samarbeid mellom Russland og vestlige partnere vil bidra til en fortsatt positiv utvikling. Samtidig har krigen mot terror bidratt til at USA og Russland har nærmet seg hverandre. Et avhengighetsforhold med bakgrunn i eksport og import av petroleumsprodukter vil virke på samme måte og bidra til et gunstig sikkerhetspolitisk klima mellom de to viktigste premissleverandørene for sikkerhet i nordområdene. Dette er en fordel også for nordisk sikkerhet.” (Berggrav 2004:12)

Det gjensto et sikkerhetspolitisk ”restproblem” etter den kalde krigen i nord. Etter Berggravs mening viser dette nå en klar kopling til ressurspolitikk og miljøpolitikk. For å sikre bærekraftig utvikling av de biologiske ressursene kreves det et klart forvaltnings- og overvåkingsregime. Moderne kriser og episoder kan utvikle seg raskt og være av et mer begrenset omfang, derfor må det ikke oppstå et vakuum i nord,

forsvaret må fremdeles ha en territoriell dimensjon. Han viser til behov for fortsatt evne til å gi et oppdatert situasjonsbilde gjennom etterretning og overvåkning av land-, sjø og luftområdene. En slik overvåkning kan også gi verdifull støtte til det sivile samfunnet,

”Et eksempel på dette er at Forsvarets overvåkning følger tankskipstrafikken langs norskekysten og dermed er med på å forebygge alvorlige miljøkatastrofer. (...) Ansvaret for kystberedskap er lagt til Fiskeridepartementet, og ansvaret for grensen er lagt til Justisdepartementet. Forsvaret bidrar her, men det bør ikke bli en primær oppgave for Forsvaret verken å drive trafikk kontroll eller å ha ansvar for oljevernberedskapen. I stedet må vi bidra til å løse primær oppgavene. (Berggrav 2004:11).

Slike tilnærminger kan ses i lys av Neumann og Ulriksen som hevder at økonomiske hensyn får større fokus enn sikkerhetsspørsmål, og debatten om forsvarsplanlegging skal være behovs- eller ressursbasert (Neumann og Ulriksen, Narum, Diesen, Steiro 2005).

”Sikkerhet for hvem?” spør FNI -statsviteren Svein Vigeland Rottm (2007). Med basis i Buzan og Wævers sikkerhetiseringsteori ses sikkerhetssektoren som en særegen praksis (1998). Rottm har fokus på nordområdene og sikkerhetspolitikk i vid forstand, blant annet gjennom forskningsarbeid i Kystvaktprosjektet, som finansieres av FD. Dette utgjør en gråson mellom det sivile og det militære, mellom tradisjonelle og ”moderne” sikkerhetsforståelser. Derfor er det viktig å redegjøre for kontaktflatene og ulike aktørers roller i denne nordlige gråson. Slike forskningsprosjekter kan fortolkes i lys av ”revirtenkning” eller behov for rolleavklaring, men jeg ser en fordel i at flere forskningsmiljøer trekkes inn i militær sektor, slik at FFI ikke blir stående som ”eneleverandør” av beslutningsunderlag.

Wæver og Tunander ved Fredsforskningsinstituttet (PRIO) har et prosjekt gående der de studerer medias fremstilling av sikkerhetspraksiser, som ikke tar hensyn til at sikkerhetsspørsmål tradisjonelt dreide seg om situasjoner som overgikk normalsituasjonen ved at det måtte iverksettes ekstraordinære tiltak (2007). Ulriksen viser i et intervju til hvordan sivile institusjoner som for eksempel mattilsynet kopler seg på sikkerhetsdiskursen, ved matsikkerhet, med det for øye å få økt

oppmerksomhet og ressurser. Dette er en debatt som også gikk om miljøsikkerhet, og spørsmål om hvor mange sikkerhetssektorer man skal dele det utvidede sikkerhetsbegrep inn i. Rottum viser til at han ser på militær sektor, men ser at i sivil sektor har sikkerhet blitt et moteord (2007). Begreper kan bli så vide at de mister mening som analytisk kategori. Slik har enkelte hevdet at risikobegrepet har blitt tømt for mening (Enebakk 2003). Dette er et problem også for samfunnssikkerhetsbegrepet, som handler om alt fra ”tåtesmøkker til krig” (Hovden 2003).

I denne sivil-militære kontaktflaten stiller sikkerhetsingeniøren Odd Einar Olsen spørsmålet ”risiko- og trusselforståelser for hvem”? Og spør hvorfor det ble brukt så mye penger på terrorisme i Norge etter 11. September 2001. Produksjon av risiko- og trusselbilder kan ses som en praksis som kan underlegges studier. Hvorfor har de ulike sektorer valgt sine metoder for analyser og hvordan skjer produksjon av ”diagnoser” eller risikobilder? Hva kjennetegner samarbeidsprosessen mellom aktører som akademikere, byråkrater og beslutningstakere? I Norge kanaliseres ”bilder” i offentlige dokumenter via Forsvarsdepartementet for militær sektor gjennom militærfaglige og politiske prosesser (Barth Eide 2005)⁷¹. Tilsvarende utarbeides ”sivile” risikobilder hos aktører som politiets sikkerhetstjeneste (PST), Direktorat for samfunnssikkerhet - og beredskap (DSB) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Hvem tar seg av helheten spør terrorismeforsker og politistipendiat ved NUPI, Signe Astrup Arnesen.⁷² Produksjonen av risiko- og trusselbilder i sivil sektor skal sammenstilles av Justisdepartementet. Samtidig samarbeides det tettere med militær sektor.

⁷¹ Tale/artikkel, publisert 16.12.2005 Av: Statssekretær Espen Barth Eide ”Ny regjering – ny sikkerhets- og forsvarspolitik?” Her nevnes ikke samfunnssikkerhet. I talen under ”Samfunnssikkerhet og nye trusselbilder” derimot...

⁷² Ordningen med politistipendiat ved NUPI er en nyordning som viser hvordan forholdet til endrede grenser er endrer sosiale praksiser. Det viser hvordan politiet har blitt en utenrikspolitisk aktør, og dermed får større behov for økt utenrikskunnskap og behov for nye analysemetoder.

Det å beskrive politikkområdenes rammebetingelser og risiko- og trusselbilder inngår som en del av planleggingssyklusene i sivil og militær sektor. Olsen ser på sikkerhets- og beredskapssektoren med ”sektornøytralt” blikk idet han har sin bakgrunn fra olja. Han har som samfunnssikkerhetsforsker fra Stavanger blitt trukket inn i sivil beredskapsarbeid gjennom koplingen UIS – DSB. I dette arbeidet har de påpekt ulike forståelsesrammer i sivil og militær sektor og behov for brobygging og økt helhetsforståelse (Hovden, Olsen, Kruke 2003). Stavangermiljøet har vært kritiske til statlig bruk av ROS- analyser og undersøkelseskomisjoner (Aven, Njå, Olsen). I dette lys ses blant annet analyser av kritiske samfunnsfunksjoner og terrorisme som eksempel på hvordan tradisjonell risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS- analyse) ikke matcher dagens globale utfordringer. Terrorismen som en trussel for samfunnssikkerheten kan ikke møtes med de samme metoder som brukes for å analysere avgrensede, godt definerte teknologiske prosjekter. En slik tankegang, modellapparat og fremgangsmåte kan ikke overføres til nasjonalt eller internasjonalt nivå uten at det oppstår problemer. Terrorismen eksemplifiserer globaliserte trusselbilder, som kjennetegnes ved at trusler blir mer sammensatte og tvetydige. Risiko oppstår av avhengige faktorer som vi ikke forstår eller har kontroll over og usikkerheten øker fordi ulike faktorer er gjensidig avhengige av hverandre (Held 2000). Med liten nasjonal historisk erfaring med terrorisme, må analysene baseres alternative kilder, der det ikke tas hensyn til den norske særegne kontekst. Gitt forskjeller i risikoforståelse når det gjelder terror for eksempel mellom europeere og amerikanere, kan ”det fort bli mye politikk og lite vitenskap i analyser til tross for at man bruker vitenskapelige termer og analysemetoder” (Olsen 2004:16). Videre gjør ”hemmelighold av premisser og analyser på grunn av den sikkerhetsrisikoen det i seg selv er å offentliggjøre det man (tror man) vet om planlagt terrorisme” det vanskelig å få tak i premissene for den risiko som beskrives.

”I dag er det ikke en gang mulig å få forsvaret eller politiet til å forklare hva de mener med terrorisme. Et begrep som i seg selv er et politisk stempel. Offentligheten vet med andre ord lite om hva trusselen egentlig består i eller hvordan man kommer fram til trusselvurderingen. Det offentligheten imidlertid kan observere er, hvor sjelden slike hendelser skjer i vestlige land generelt og i Skandinavia spesielt.” (Olsen 2004:17).⁷³

Det kan oppstå gap mellom hva eksperter hevder er så farlig at det brukes milliarder av kroner på det og hva vanlige folk anser som trusler. Bruk av ROS-analyser krydret med vitenskapelig retorikk kan skape mistillit både til denne type verktøy og de som bruker det. Derfor er det relevant å stille spørsmål om hvilke aktører som har interesse av å definere og forsterke trusselbilder få mennesker identifiserer seg med, eller hvordan man definerer kjernebegreper som for eksempel terrorisme. (Olsen 2004:17). Dette er kritikk som forskere som Stein Tønneson og Henrik Syse (PRIO) kom med under lanseringen av ”Styrke og relevans” og viser til sammenkoplingen mellom ulike politikkområder i utenrikspolitikken, som også får innenrikspolitiske implikasjoner. Her er tillit og etisk refleksjon stikkord. Det får konsekvenser for det politiske beslutningssystem med en overgang for beredskapsapparatet og forsvaret skal tilpasses løpende sikkerhetspolitiske oppgaver. Tønneson etterlyser et sikkerhetspolitisk konsept for ”Fred og sikkerhet” som tar innover seg dilemmaene som oppstår i de nye gråsonene. Her vises det til at andre land ”simultanoversetter” NATOs og USAs terrorforståelse nærmest som en ”bandwagon”- effekt, og at denne tilnærmingen kan gjøre hensyn til statssikkerhet til den største trussel for menneskelig sikkerhet, for

⁷³ Olsen forteller i et telefonintervju at han først ble kjent med de forskjellige forståelsene av begrepet samfunnssikkerhet under konsensusseminaret ”Samfunnssikkerhet. Forsøk på en begrepsfastsettelse” i 2004. Disse ulike fortolkningene er også Jan Hovden bevisst om. Dette er to forskere som kan observere sivil og militær sektor ”fra utsiden”, men samtidig bør de kan hende som Luhmann skriver reflektere over sin egen rolle. Og nettopp dette med en oppdatert status for ansvar og roller innen feltet sikkerhet og beredskap gitt det ”nye risikobildet” etterlyses av aktører både i sivil og militær sektor. Risiko og sikkerhet for hvem? Stiller spørsmål om hvem som skal være objektet som skal sikres. Forsvaret fokuserer mye på staten, mens sivil sektor er mer opptatt av samfunnet. Forsvaret ønsker også å unngå sikkerhetisering av sivile sikkerhetsutfordringer. Med begrensede politiske bevilgninger kan ikke sivil støtte gå på bekostning av primæroppgavene. Internasjonalt kan fokus på menneskelig sikkerhet legitimere intervensjon i ”svake stater”. Men tilslører dette andre underliggende interesser, som for eksempel kontroll over oljeressurser?

eksempel i Russland. Ressurser i diskursordenen, benyttes på nye og kontroversielle måter, og får slik utilsiktede bumerangeffekter og sivilisatoriske krasj (Buzan og Wæver, 1995, Vedby Rasmussen 2006, Huntington 1992).

Slike tilnærminger og spørsmål rundt risikoproblematikk og dilemmaer bakset tyske sosiologer som Beck og Luhmann med på åtti- og nittitallet. Tyskland var da preget hendelser som atomulykken i Tjernoby (1986) og Berlinmurens fall (1989). Ekspertforståelser ble kritisert blant annet av Beck og Brian Wynne. Men Wynne var ikke enig i Becks forståelsesramme, som blir for generell (1995). Der Becks risikosamfunnsteori ble tegnet med brede strøk, ville Wynne ha større fokus på lokal praktisk kunnskap og kontekstfølsomhet. En statsvitenskapelig tilnærming kom fra Københavnerskolen, ved Buzan og Wæver, og kan ses i relasjon til Luhmanns systemteori. Jeg ser to kontaktpunkter her, inndelingen av samfunnet i sektorer og fokuset på struktur fremfor aktør. Her ses verden i et fugleperspektiv, mens Wynne og Olsen har det til felles at problemstillingene ses nedenfra og opp. Videre kan Rottems tilnærming plasseres i kategori med Luhmanns ovenfra og ned- tilnærming. De to teoretiske tilgangene, ved Beck og Københavnerskolen har begge blitt kritisert for en manglende kontekstfølsomhet. Slik også med Luhmann, som satte pantes rundt menneskene, men det er samtidig mange likhetstrekk mellom de ulike tilgangene, ved at det tenkes i nye baner. Dette kaller Beck "det refleksive moderne". Jeg finner mange likhetstrekk med Wynnes og Luhmanns tanker fra nittitallet og de tanker Olsen representerer. Dette er nok et resultat av stavangermiljøets tverrvitenskapelige tilnærming til feltet.

Den tyske sosiologen Niklas Luhmann gir i "Risk: A Sociological Theory" (1991) et tilsvarende blant annet til Becks bok om risikosamfunnet fra 1986, ved å ta for seg risikokonseptet sett i relasjon til forskerrollen. "Risk is addressed nowadays by a wide variety of special research areas and even by different scientific disciplines" (Luhmann 1991:1). Når statistikere, økonomer, psykologer og sosiologer tar for seg risiko har hver disiplin sine spesifikke kontroverser og interesser. Dette kommer til uttrykk ved slående skiller i struktur og retning, for eksempel ved disputer om eksperters og lekfolks ulike risikoforståelser, og hvorvidt risiko i praksis kalkuleres

kvantitativt. Det har oppstått et gap som følge av at disiplinene har driftet fra hverandre. "The gap is ever wider and deeper (...) Handling quantity and its practical relevance are at stake – at any rate for specialized areas of research and the academic disciplines" (1991:2). Luhmann mener det går et skille ved det han kaller terskelen for katastrofe, som kommer til uttrykk for eksempel i pengeøkonomien ved at en entreprenør med likviditetsproblemer er mindre villig til å ta risiko enn en som har god økonomi. Dette kan gi assosiasjoner til aktører innen den norske militære sektoren, der enkelte forskere og fageksperter mener politikernes økonomiske nedprioritering av forsvaret har passert en nedre terskel for hva som er forsvarlig og derved påfører det norske samfunn en risiko.⁷⁴ Andre igjen mener at når risikobildet er mer "sivilt", bør sivil sektor få en større del av samfunnets sikkerhetspenger.⁷⁵ Denne terskelen vil være plassert ulikt avhengig av hvorvidt man er involvert i risiko som beslutningstaker eller om man er berørt av risikobeslutninger. Slik blir det også vanskelig å håpe på konsensus om risikoberegninger eller i håndteringen av spesifikke risikosituasjoner. Dette kommer i praksis til uttrykk i Norge i dag ved spørsmål om lokalbefolkningens syn på flytting av NOKAS pengeterminal til et lokalmiljø i Stavanger etter at den ble ranet. Og i håndteringen av kvikksølvinfiserte ubåter fra krigens dager ved øya Fedje på vestlandet. Her kommer det til uttrykk ulik risikoforståelse mellom eksperter og befolkning. Men det er også flere problematiske aspekter ved risiko, av sosial art. Vurdering av og aksept for risiko påvirkes av at den referansegruppe vi er sosialisert inn i, konformt eller i opposisjon (Douglas og Wildavsky 1982)⁷⁶. Dette utgjør vår habitus og doxa, som er kroppsliggjort og vanskelig å endre (Bourdieu 1996:33). Et viktig moment ved dette samfunnsfaglige motsvar til rasjonelle ingeniører og økonomer, er spørsmålet om hvem det er som skal

⁷⁴ Kommentar fra Ola Tunander under Forsvarsdepartementets seminar om "Styrke og relevans" januar 2005.

⁷⁵ For eksempel Jan Hovden i foredrag om Sårbarhetsutredningen i 2000.

⁷⁶ Antropologen Knut Haukelid, tilknyttet TIK senteret ved universitetet i Oslo bruker denne teoretiske ramme for å beskrive og forklare risikokultur oljesektoren. Prosjekt HMS i petroleumsnærmingen. (Haukelid 1998)

avgjøre hvorvidt en risiko skal tas på alvor. Luhmann ramser opp hvordan allerede kjente risikotemaer som kalkulering, persepsjon, håndtering og aksept nå tilføres temaet valg av hvilke risikoer man skal velge eller overse. (Luhmann 1991). Mange av de momenter som Luhmann tar opp her, synes å være relevante. Beck tar til seg mange av poengene, og de synes sentrale i det siste BAS prosjektet ved FFI som legger vekt på metoder for å kartlegge og prioritere ulike risikoer (FFI 2005).

I en artikkel i tidsskriftet Stat og Styring fra 2005 gjøres det et intervju med en viktig aktør innen FoU på sikkerhets- og beredskapsfeltet. Professor Jan Hovden fra NTNU beskriver i artikkelen "Nytt forskningsprogram for samfunnssikkerhet" et felt som har vært preget av å være fragmentert og sektorbasert. Hovden hører selv hjemme i "sivil sikkerhetsforskning i olja, avdeling Trondheim" og er avbildet med boken "Fra flis i fingeren til ragnarok" i hånden: Denne er utgitt i anledning jubileum for messen "Sikkerhetsdagene" i Trondheim. Han forteller at forskning knyttet til sikkerhet for oljevirkosomheten på sokkelen kom i gang på 1970- 80 tallet, for å legitimere fortsatt utvikling etter alvorlige ulykker. Men kunnskapen forvitret utover 1990 årene. "Vi ble verdensmester i å slå oss på brystet – bråk og konflikter" (Stat og styring 6/ 2005). Rundt tusenårsskiftet skjedde det en reetablering gjennom prosjekter som helse, miljø og sikkerhet i petroleumssektoren, sikkerhet i transportsektoren og IKT sårbarhet. Videre forteller Hovden at han stiller seg bak Willoch i ønsket om å etablere et eget sikkerhetsdepartement. I boka han viser på bildet gir Willoch et intervju som Hovden sier seg enig i, det ville vært en fordel dersom en statsråd hadde ansvaret for sikkerheten. Han savner vaktbikkja, og mener med det at når ansvaret er så fragmentert er det ingen som tar ansvar. Han viser til at det blir personavhengig hvor stort fokuset blir med en statsråd som har ansvar for et bredt spekter av områder, som i Justisdepartementet. Hovden antyder at Storberget ikke har det samme engasjement for rednings- og beredskapsavdelingens ansvarsområde som Dørum hadde. Da blir det vanskelig for en liten avdeling på 20-30 personer å skulle få oppmerksomhet om sitt politikkområde. Dette ville vært ivaretatt med et eget sikkerhetsdepartement. Hovden påpeker at det forefinnes ulike oppfatninger om samfunnssikkerhet i Justis- og forsvarsdepartementet. Men sier at "Jeg er litt usikker på hvor dypt det stikker, og

hvor mye det egentlig er konsekvensen av revirtenkning mellom myndigheter. De både overlapper og glipper med sine definisjoner”. Det er mange vanskelige grenseoppganger. Samfunnssikkerhet er for vidt definert i ”Samfunnssikkerhetsmedlingen” (St.meld.nr.17(2001-2002)) til å kunne brukes til å avgrense forskning i følge en utredningsgruppe som Hovden leder (SAMRISK). Definisjonen dekker både forebyggende og beredskapsmessig virksomhet, og gjelder alle virksomheter og systemer i samfunnet. I neste sivile langtidsmelding, St.meld. nr.39(2003-2004), legger JD en praktisk prioritering til grunn. utfordringene må representere et omfang for og i samfunnet, enten i form av akkumulerte kostnader eller i form av store og alvorlige hendelser med akutt preg. Begrepsbruken har også fokus på overordnet styring og koordinering av sikkerhetsarbeidet. Og på hva slags tiltak myndighetene kan iverksette. (Diagnose – prognose). Forsvarsdepartementets definisjon er snevrere enn JDs. Stortinget har gitt sin tilslutning til begge definisjonene, og det er oppstått ulike nyanser om begrepet.⁷⁷ Utredningsgruppen mener det bør være et egnet tema for forskningen å forstå begrepet og gjøre det mer analyttisk. Hovden synes selv i all hovedsak innenriks i sin tilnærming (men skisserte i 1998 en sikkerhetsblomst som viser hvor komplisert og sammensatt spørsmål om risiko og sikkerhet er (1998)).

5.2.5 Oppsummering samfunnssikkerhet i militær sektor

Sikkerhetspolitikken ses som en del av norsk overordnet politikk, der norsk sikkerhet best ivaretas gjennom å bidra til fred, stabilitet og en gunstig internasjonal utvikling. Etter den kalde krigen oppstår det et språk mellom den generelle samfunnsutviklingen og sikkerhetspolitikken på den ene side, og forsvarspolitikken på den andre. Her kan vi også plassere totalforsvaret, som er sementert i gamle forståelsesrammer. I forkant av langtidsplanen i 2004 gjøres det en sikkerhetspolitisk analyse, der det kommer klarere fram at det er sikkerhetspolitikken som skal være styrende for

⁷⁷ Jan Hovden intervjuet i ”Stat og styring”

forsvarspolitikken, og at forsvaret er et sikkerhetspolitisk virkemiddel sammen med andre ”ikke- militære virkemidler”. Det lages et styringskonsept som skal være det politiske utgangspunkt for forsvarets diskurser og praksiser (Styrke og relevans, 2004). I militær sektor ses samfunnssikkerhet som en del av det utvidede sikkerhetsbegrep, sammen med menneskelig sikkerhet og statssikkerhet. Denne tredelingen påvirker hvilke oppgaver militære styrker kan bli satt til. De endrede sikkerhetsutfordringer uttrykkes i risikobilder, som er beskrivelser av forhold ved våre omgivelser som kan få innvirkning på det fremtidige sikkerhets- og beredskapsarbeidets innretning. Risikobildet beskrives som mer sammensatt og uforutsigbart, og ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet må møtes med en helhetlig sikkerhetspolitisk tilnærming. Det vil si gjennom et variert utvalg av sikkerhetspolitiske virkemidler, både i den globale dimensjon og i nærområdedimensjonen. Gjennom deltakelse i internasjonale operasjoner vises det vilje til risikodeling samtidig som risikoen for kriser, konfliktspredning, væpnet konflikt og krig minskes– innbefattet internasjonal terrorisme. Siden statssikkerhet har kommet i bakgrunnen og begrensede anslag mot samfunnet ses som mer sannsynlig, har samfunnssikkerhet fått en mer fremtredende rolle i utformingen av sikkerhetspolitikken. Da er det naturlig å spørre om samfunnssikkerhet skal være dimensjonerende for Forsvaret. Men Forsvarets hovedoppgave er statssikkerhet, mens samfunnssikkerhet er politiets og andre sivile myndigheters ansvarsområde. Forsvaret skal bistå i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Mye handler fremdeles om statssikkerhet i militær sektor, idet denne er et underliggende moment, som lett kan tilsløres av fokus på menneskelig sikkerhet i den globale dimensjon og samfunnssikkerhet i nærområdedimensjonen (Vigeland Rottem 2007). Samfunnssikkerhet koples til nordområdeproblematikken, den moderniserte totalforsvarsramme (Regjeringens nordområdesatsning (2006)). I militær sektor er man opptatt av klare rolle- og ansvarsfordelinger, og mener ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippet (som gjelder for samfunnssikkerhetsarbeid) ikke fungerer like godt i alle situasjoner. Både politikere, byråkrater og forskere tar aktivt del i prosessen med å oppdatere virkelighetsbildet i militær sektor for å komme i samfase med

samfunnsutviklingen og de sikkerhetspolitiske omgivelsene. Her har media og opinion bidratt økt debatt om politikkområdet. Det tas initiativ til å bygge bro over gapet mellom sivile og militære myndighetsområder, i en tid der risiko ikke følger institusjonelle grenser (Beck 2003). Dette er nødvendig i det sivile sektor synes å være seg selv nok i samfunnssikkerheten, og ser på militær sektor som de konstitutive ”andre”. Og vise versa. Etter en treg start kommer Forsvaret mer på banen med å avgrense meningsinnholdet til den flytende betegnelsen ”samfunnssikkerhet”.

Denne konstruksjonen av diskursordenen viser at innrammingen av samfunnssikkerhet som den del av et utvidet sikkerhetsbegrep reproduseres i den diskursive praksis og medfører endring i sosiale praksiser, som for eksempel terrorisme og nordområdedimensjonen. Det at JD ønsker å ha et felles forord i oppslagsverket ”Støtte og samarbeid” tolkes dit hen at arbeidet bærer frukter.

5.3 Diskurs og praksis om samfunnssikkerhet i sivil sektor

Jeg vil i dette underkapitlet se på sivil sektors representasjoner av samfunnssikkerhet slik de kommer til uttrykk i diskurs og praksis.

Som følge av et nytt risiko- og trusselbilde og et mer sårbart samfunn ble sivil beredskap fra 1993 et selvstendig planleggingsgrunnlag. Perspektivmeldingen fra 1993, BAS- prosjektet og Totalforsvarsprosjektet fikk sin fortsettelse i oppnevningen av et politisk utvalg i 1999 som skulle foreta en helhetlig gjennomgang av det sivile beredskap og danne utgangspunkt for utarbeidelsen av neste sivile langtidsmelding. I denne prosessen blir begrepet samfunnssikkerhet introdusert i den politiske diskurs. DSB og høyskolen i Stavanger arbeidet for å opprette et høyskolestudium i samfunnssikkerhet og under dette prosjekt ble sikkerhet og samfunn koplet sammen til samfunnssikkerhet. Dette passet godt for DSB, som så behov for å finne mer fengende betegnelser enn ”sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen” (Gjengstø intervju 2006). Det samme året benytter statssekretær i FD, Martin Kolberg, ”samfunnets sikkerhet” i et foredrag under

Totalforsvarsprosjektet (1997). Slik sett synes 1997 å være året samfunnssikkerhet konstrueres i Norge.

5.3.1 Offisielle dokumenter

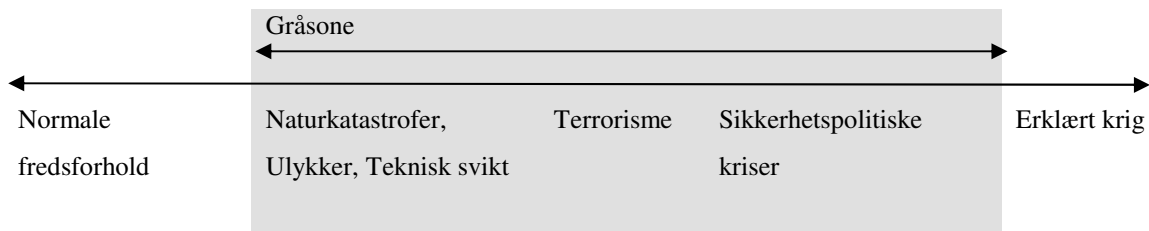
St. meld. nr 17 (2001-2002) ”Samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn”, var basert på Sårbarhetsutvalgets utredning (NOU 2000:24) ”Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet”. Titlene forteller mye. Samfunnet har blitt sårbart og har blitt en utfordring for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet. Svaret på denne diagnosen er ikke et eget sikkerhetsdepartement, som Sårbarhetsutvalget foreslo. Det er samfunnssikkerhet som skal vise veien mot et mindre sårbart samfunn. Her står det helt sentralt at ”Arbeidet med samfunnssikkerhet skal ta utgangspunkt i prinsippene om ansvar, nærhet og likhet” (St.meld.nr.17(2001-2002)).

NOU 2000:20 Sårbarhetsutvalget

Sårbarhetsutvalget beskrev aktuelle utfordringer for samfunnssikkerheten og innledet med at risikobildet endrer seg kontinuerlig og alltid er ”en refleksjon av de utviklingstrekk som til enhver tid kjennetegner vårt eget samfunn og våre omgivelser”.

”Samfunnet står i dag overfor et meget bredt sett av trusler. På den ene siden av utfordringsspektret finner vi de sikkerhetspolitiske kriser og krig. Utfordringene i den andre enden av spekteret, under normale fredsforhold, har ulike komponenter. En består i de velkjente typer av naturkatastrofer, ulykker og teknisk svikt/ sammenbrudd som rammer uforutsigbart og tilfeldig. Dette er trolig den dominerende komponenten. Men også under normale fredsforhold kan det skje at anslag fra mennesker som har en eller annen hensikt med sin aksjon. Terrorisme er en overskrift som gjerne benyttes på denne type utfordringer”. (NOU 2000:24:35).

Et slikt utfordringsspekter kan presenteres lineært med normale fredsforhold og erklært krig som ytterpunkter. I gråsonen mellom fred og krig finner vi i dag et bredt belte av potensielle spennings- og krisesituasjoner.



Figur 3. Illustrasjon av utfordringsspekteret og dets gråsone.

”Denne delen av utfordringsspekteret er den som har forandret seg aller mest etter den kalde krigen (...) I den brede gråsonen av spenning og konflikt kan de konkrete utfordringene mot det norske samfunnet ta ulike former”. (NOU 2000:24:44).

Disse utfordringene handler også om uklare rolle- og ansvarsfordelinger mellom de ulike samfunnssektorene, som skaper en spenning mellom sektorinteresser og ønsket om best mulig ressursutnyttelse. En av hovedrepresentasjonene i FFIs og DSBs samarbeidsprosjekt om Beskyttelse av samfunnet (BAS) var en tabell som viser koplingene mellom ulike kritiske samfunnsfunksjoner og gjensidige avhengigheter. En annen viktig kopling gikk mellom det sårbare samfunn og terrorisme, gjerne utført av ikke- statlige aktører. Dette ga rom for å starte et eget forskningsprosjekt på terrorisme, TERRA.⁷⁸ I risiko- og sårbarhetssamfunnet kan aktører utnytte manglende robusthet i samfunnet i sikkerhetspolitisk øyemed.

”Sett i forhold til den økende samfunnsårbarheten, er ulike former for terroranslag en svært relevant utfordringskategori i slike situasjoner (...) Dersom man lar vårt samfunn bli sårbart og uforberedt, kan presset mot vår suverenitet og sikkerhet bli svært stort. Selv om en direkte sammenlikning er svært vanskelig kan slike tunge krisesituasjoner med terroranslag på mange måter bli like vanskelig å håndtere for myndighetene som en erklært militær krigssituasjon”.⁷⁹

⁷⁸ Dette er i følge direktøren ved FFI, Pål Narum, den måten FFI arbeider på, og kan ses ved for eksempel å følge Brynjar Lias publiseringer, som først kommer inn under BAS prosjektet, deretter TERRA- prosjektet. FFIs terrorismeforskning lå svært langt fremme internasjonalt da terrorangrepene i USA fant sted.

⁷⁹ Dette avsnittet baserer de på Ragnvald Solstrand fra FFI, og det preges av tradisjonell tenkning i militære termer. Men her gjøres en refleksjon rundt risikoen for at tunge krisesituasjoner som terrorisme kan være like vanskelig å håndtere som en krigssituasjon. Dette er et paradoks ettersom sivil sektor utelater planer for en så komplisert situasjon som krig. Sårbarhetssamfunnet er et begrep som ikke har fått så stor resepsjon.

I en tid med gråsoner mellom krig og fred burde totalforsvarskonseptet fremdeles fremstå som relevant, med sin samordning av sivil og militær sektor. Her kommer det fram at man også må ta hensyn til lite sannsynlige trusler. Forsvarskamp bør fremdeles bør utgjøre en del av beredkapsplanleggingen.

”En tradisjonell form for krigføring mot Norge fremstår i dag som lite sannsynlig. Man bør likevel passe seg vel for å neglisjere beredskapen for å møte en slik situasjon. En forsvarkamp i Norge vil fortsatt måtte utgjøre en viktig del av det fremtidige planleggingsgrunnlag for totalforsvaret”. (NOU 2000:24:46)

Etter å ha påpekt vesentlige endringer i forhold til krigens mulige konkrete innhold og hvordan samfunnet kan rammes, følger ganske tradisjonelt Forsvarets behov for støtte fra det sivile samfunn. Utover at forholdene er vesentlig endret, kommer det ikke her fram momenter om et 180 graders turn, der ”totalforsvarskonseptet snus på hodet” og det er mer snakk om hva Forsvaret kan støtte det sivile samfunn med enn motsatt.⁸⁰ Utvalgets sammenfatter sitt syn på konsekvensene av det nye trusselbildet ved å komme med en erklæring om at ”En bred tilnærming til aktuelle scenarier, høy fleksibilitet og stor omstillingsevne, blir viktige grep for å møte fremtidens beredkapsutfordringer”. (NOU 2000:24:46)

De mener samfunnets sivile og militære myndigheter til sammen må kunne håndtere det vide spekteret av sikkerhetsutfordringer som de har skissert. Dette må gjøres med andre statlige virkemidler enn før, som følge av endringer i samfunnets styringsformer, internasjonalisering og globalisering. De store endringene i trusselbildet må få konsekvenser for prioriteringen innenfor beredkapsarbeidet i det sivile samfunnet. Det er et paradoks at det er så liten interesse i den politiske og generelle offentlige debatt, og at ”den sivile beredskapen” fortsatt utgjør en forholdsvis liten del av norsk statlig virksomhet. Dette fordi ” ”den sivile beredskapen” synes å ville få en stadig viktigere rolle fremover”. (NOU 2000:24:47)

⁸⁰ Dette kommer i senere meldinger, men i det forsvarspolitiske utvalget presenteres en formening om at Forsvaret har forsømt forsvarsplanleggingen opp mot sivil sektor i en slik grad at det kan stilles spørsmål om totalforsvarskonseptets troverdighet i sin nåværende form. (NOU 2000:20)

Sårbarhetsutredningens Kapittel 4 har tittelen ”Nye utfordringer for samfunnssikkerheten”, men utvalgets avsluttende kommentarer skriver om ”den sivile beredskapen” – dog med anførselstegn. Kapitlet innleder med risikobildet, mens utvalget kommenterer trusselbildet. Dette gir indikasjoner på at sekretariatet som skal sy sammen rapporten er familiære med og ”sniker inn” et samfunnssikkerhetsbegrep som ikke alle i utredningsgruppen har innarbeidet i sitt repertoar, men samtidig antyder apostrofene at nytenkning på gang.⁸¹ Videre er det nytt å tenke i termer av risikobilder⁸², mens trusselbilder er mer innarbeidet – ”eller vart de litt skremt” – slik at det føles som trusler heller en risikoer? De innspill som kommer fra DSB, FFI, FO/E og PST og de begreper som nyttes vil nok også påvirke. Her er det DSB som eventuelt bruker samfunnssikkerhet, idet begrepet allerede har blitt konstruert og tatt i bruk i forbindelse med planene om et nytt samfunnssikkerhetsstudium (1997).

Et viktig forslag for Sårbarhetsutvalget var forenklingen av kommandolinjene når bistand skulle ytes mellom militær og sivil sektor. Utvalget viser til utfordringsspekteret, (Se figur 4) og forteller om skiftet som skjer når beredskapsloven trer i kraft, men at og gråsoner er kinkige.

”Under naturkatastrofer og ulykker i fred vil man stort sett kunne håndtere situasjonen ved hjelp av ulike ressurser i det sivile samfunnet, med bistand fra Forsvaret i enkelte tilfeller. I en eventuell krigssituasjon skal sivile myndigheter og ressurser være med på å støtte opp under forsvarskampen”.

”Beredskapslovene trer i kraft idet det er fare for at internasjonale væpnede konflikter kan komme til å berøre norsk territorium eller dersom grunnleggende norske interesser er truet og at en sikkerhetspolitisk krise har et visst militært og internasjonalt tilsnitt”.

⁸¹ Utvalgsleder Willoch sier og skriver i presentasjonen av Sårbarhetsutredningen ”samfunnets sikkerhet”, tilsvarende det Martin Kolberg gjorde i 1997. NATO opererte i sitt strategiske konsept fra 1991 med et utvidet sikkerhetsbegrep, ”alliansens mål er helt avhengig både av en rettferdig deling av roller, risiko og ansvar og av at fordelene ved fellesforsvaret deles” skriver FD i 1993, om nasjonal sikkerhet og felles sikkerhet.

”Vi står imidlertid overfor en voksende og vanskelig definerbar risiko for omfattende påkjenninger mot samfunnet som følge av beviste handlinger i en gråson mellom fred og krig”.

I praksis fremtrer en trend i sivil sektor som ikke følger Sårbarhetsutvalgets anbefalinger om et bredt spekter av scenarioer – de utelater krigsscenarioet. Når man snakker om tverrsektorielle og brede scenarioer, synes dette mest å gjelde innen sivil sektor. Det norske samfunn deles i et sivilt og militært samfunn og det militære holdes utenfor, for eksempel i NOU 2006:6 ”Når sikkerhet er viktigst”. Her velger utvalget å plassere mye av det som var hoveddebatten i Sårbarhetsutvalget utenfor sitt mandat, ved at utvalget velger å fortolke sitt mandat slik at omstillingen av Forsvaret og det strategiske politiske nivå holdes utenfor. Dette legitimerer de med at dette er forankret hos justisminister Dørum og Storberget. Dette hindrer en videreføring av den helhetstenkning politikerne og Sårbarhetsutvalget fremhevet som viktig. Det kan indikere at sivil sektor synes ”det får være nok” – de er selv fornøyet med situasjonen. Det snakkes fremdeles om helhetstenkning, men det antydes at dette gjelder det som faller inn under ”den totale sivile sikkerhet” som er Justisdepartementets koordineringsansvar. Dette er et skille som fungerer for Justissektoren, synes mindre framtreddende i andre skandinaviske land, der Totalforsvar og sivil beredskap i større grad faller inn under et departements ansvarsområde (NOU 2000:24: 253).

”Det er videre et felles trekk for Sverige, Danmark, Finland, Nederland og Storbritannia at det finnes et departement med et overordnet ansvar for beredskapsarbeidet. I Sverige er Forsvarsdepartementet tildelt denne oppgaven (...) i de andre land ene er det Innenriksdepartementene som har denne rollen.” En slik samordning er ikke like tydelig i Norge” (NOU 2000:24:230).

I det videre arbeidet etter Sårbarhetsutvalgets innstilling skulle vise seg vanskelig å få til en større samordning. Blant annet fordi Justissektoren hadde en formening om at nærhets-, likhets- og ansvarsprinsippet var nok. Høringene til NOU 200:24 viste at de fleste andre aktører sa seg enig med utvalget om at det var et klart behov for større samordning.

Sårbarhetsutvalget har også et kapittel om Forskning og utvikling som i hovedsak er basert på et innspill fra professor Jan Hovden. Han har sitt utgangspunkt i

sikkerhetsstudier ved NTNU en nær kopling til oljebransjen. På samme måte som sosiologen Lars Mjøset beskriver gode sirkler i den norske samfunnsutviklingen (1995), beskriver Hovden hvordan gode sirkler i ”oljealderen” og blant annet skapte et nasjonalt miljø for sikkerhetsforskning:

”betraktning av sikkerhetssiden og ressursiden som to sider av samme sak, og gjennom et godt tilrettelagt samarbeid mellom myndigheter, operatørselskaper og forskningsinstitusjoner ble de i Norge bygget opp en sikkerhetsforskning som ble faglig sterk og fikk et godt og utbytterikt inngrep med utbyggingsvirksomheten. Forskningskompetansen som ble bygget opp i disse årene er avleiret i universiteter, høyskoler, forskningsinstitutter og i en rekke konsultantselskaper som på hver sin måte bidrar til et sikrere samfunn.” (NOU 2000:24:211).

Dette er en viktig mekanisme som vi også finner igjen i historikeren Rolf Tamnes utenrikspolitiske historikk ”Oljealderen. 1965-1995”(1997) og i den forskningen som fant sted ved etableringen av FFI, slik det fremstilles av Rune Slagstad (1997). I FFIs historie ”Kunnskap som våpen. Forsvarets forskningsinstitutt 1946-1975” reflekteres det rundt FFIs viktige rolle, men det påpekes også at det innovative instituttet skapte misnøye i allerede etablerte forskningsinstitusjoner som NTH og universitetene (Njølstad og Wicken1997). Her vises det til en spirende revirtenkning som forskningsdiskursene fremdeles synes å spille på.⁸³ En annen historikk forteller om hvordan FFI hadde en rolle i introduksjonen av den sikkerhetspolitiske siden ved oljeutvinningen.

I FoU- kapitlet i Sårbarhetsutvalget presenterer Hovden en ”sikkerhetsblomst” som går som en spire gjennom alle representasjoner om forskning på risiko og sikkerhet i sivil sektor fra da av, og med små modifikasjoner siden den første gang ble presentert i 1998. Blomsten illustrerer mangfoldet i fagfeltet sikkerhet og beredskap. Det

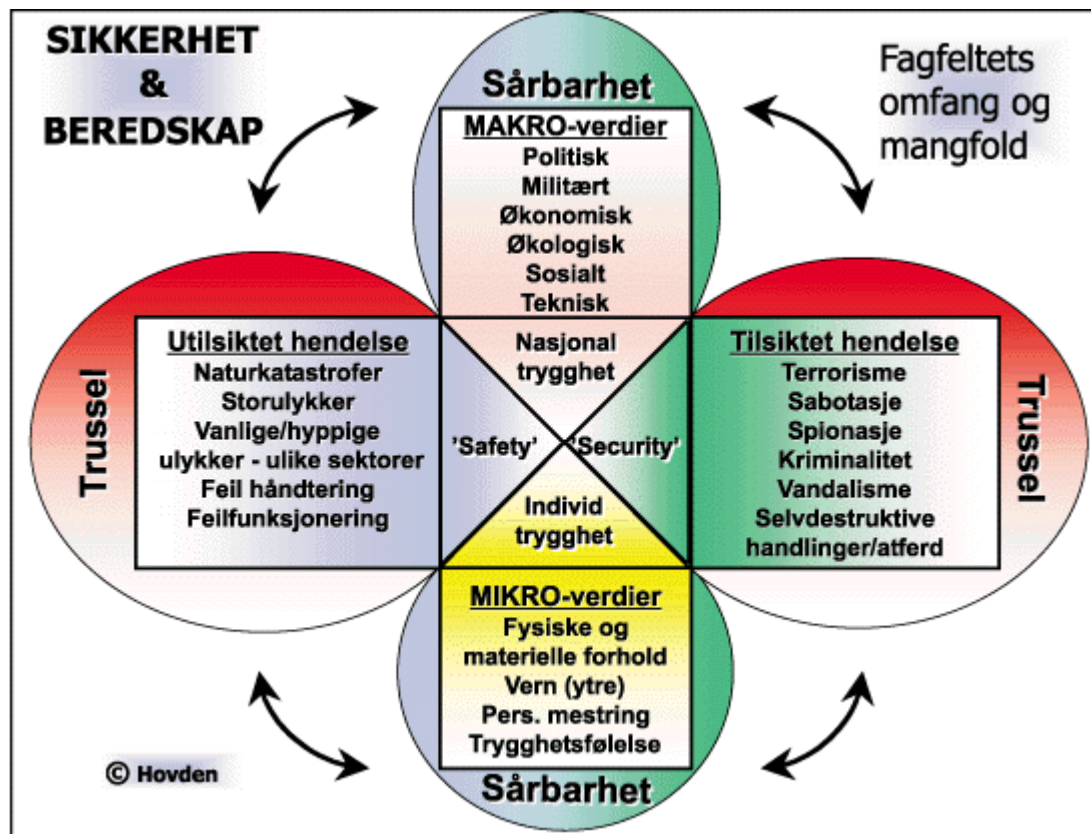
⁸³ Tilsvarende mekanismer beskrives om ”Nei til Eu” bruk av negative konnotasjoner hos det norske folk til begrepet ”union” som følge av unionen med Sverige. (Neumann 2001). Den som vinner kampen om å ramme inn sikkerhetsbegrepet får begrepsmakt. Sikkerhet for hvem?

beskrives to hoveddimensjoner i aksene mikro – makro verdier, og safety –security hendelser. (ikke tilsiktede handlinger og tilsiktede handlinger).

En re- presentasjon finner vi blant annet i et foredrag i Hovden holder i Baltikum i en i 2003 en konferanse i regi av Den norske atlantehavskomiteen. De har en aksje i samfunnssikkerhetsarbeidet gjennom sikkerhetspolitikken og det utvidete sikkerhetsbegrep, mens Hovden selv fortolker samfunnssikkerheten i Becks risikosamfunnsramme. Det er ikke vanntette skott, men litt uklarhet om de ulike fortolkningsrammene mellom sivil og militær sektor, noe Hovden blir bevist gjennom sikkerhetsforskningsarbeid for DSB.

I den engelskspråklige blomsten blir trussel oversatt til hazard (safety) og threat (Security). Dette viser litt av oversettingsproblematikken, som også omhandler samfunnssikkerhetsbegrepet. Ved å oversette til Homeland security koples det til en amerikansk fortolkning, mens societal security viser til en europeisk fortolkning. Dette igjen kan koples til hvordan terrorisme fortolkes. I USA koples det til krig, mens Europa kopler det til økonomisk kriminalitet. Slik fremtrer språk som makt.

NOU 2006:6 ”Når sikkerhet er viktigst”, men i dette arbeidet er ikke Hovden selv trukket inn, han har ikke ”kontroll på diskursen” men blir ”gjenbrukt” gjennom referering og fortolkning. Også i forskningsprosjektet SAMRISK er sikkerhetsblomsten, men i en ”brushet opp litt” versjon (Norges forskningsråd 2007).



Figur 4 Hovdens sikkerhetsblomst. (NOU 2000:24:21: Figur 25.1 Illustrasjon av sikkerhetsforskningens omfang og mangfold – et tankekors)

Sårbarhetsutvalget er mest kjent for forslaget om å etablere et eget sikkerhetsdepartement, men dette fikk ikke gjennomslag i det videre arbeidet med den etterfølgende langtidsmeldingen (St.meld.nr.17(2001-2002)). Her foreslås det mindre endringer på direktoratsnivå, der Nasjonal sikkerhetsmyndighet etableres som en sivil- militær hybrid, og må ses som et eksempel på mange kompromissløsninger som inngås.

I 2004 viser budsjett proposisjonen at det har skjedd en endring til tross for at man i St. melding nr.39(2003-2004) ”Samfunnsikkerhet og sivilt-militær samarbeid” skrev at det har skjedd lite endringer i risikobildet siden forrige melding, som hadde et risikobilde som var i samsvar med Sårbarhetsutvalget. Justisdepartementet skriver at

”Samfunnet står overfor et bredt og sammensatt risiko- og trusselbilde som må møtes med et like bredt og sammensatt register av virkemidler og tiltak”. (St. prop. nr 1 (2004-2005))

Dette handler blant annet om forebyggende arbeid mot farer for individ og samfunn i form av ulykker, kriser eller katastrofer. Det vises til en økonomisk effektivitetsdiskurs ”De tiltak som iverksettes med dette formål skal være kostnadseffektive og godt tilpasset de utfordringer samfunnet står overfor.”

Der Sårbarhetsutvalget trakk ut utfordringsspekteret fra fred, krise til krig, nevnes i 2005 ikke krig som en fare eller et mulig scenario. Vil det si at dersom det er krig så kalles det ikke samfunnssikkerhetsarbeid, eller er det så usannsynlig med krig at det ikke lengre trenger å nevnes? Sårbarhetsutvalget skrev om redusert fare for tradisjonell militær konflikt, ”muligheten for russisk militært press mot norsk territorium i dag er liten (...) I et lengre perspektiv kan likevel en slik mulighet ikke utelukkes” (NOU 2000:24:43-44).⁸⁴ JD i 2005 nevnes ikke krig. Sårbarhetsutvalget beskrev nye utfordringer for samfunnet etter innspill fra aktører i FFI, Politiets sikkerhetstjeneste, Forsvaret etterretningstjeneste (FO/E), NUPI og DSB. Dette kan ha medvirket til det bildet som ble beskrevet. Har endringene kommet som følge av at sivil sektor har endret praksis for hvilke aktører de trekker inn i beskrivelse av risikobildene? En forklaring kan være at Soria- Moria erklæringen for første gang ikke nevnte ikke territoriell trussel (Knudsen2006). I ”Styrke og relevans” skriver militær sektor at det også må tas høyde for risiko som har lav sannsynlighet men høy konsekvens dersom den skulle inntreffe. I ROS analyser kan slike scenarioer velges bort som følge av at tiltakene blir for kostbare i forhold til innsatsbeløpet.

⁸⁴ Da det ble kjent at Norge fremdeles opererte med slike muligheter i forsvarsplanleggingen i 2006 gikk nyheten verden rundt. I 2000 så man også andre sikkerhetsutfordringer som miljøtrusselen ved russisk militær aktivitet i nordområdene og økonomisk kriminalitet. *Man kan heller ikke se bort fra konfliktsituasjoner knyttet til uenighet om ressursutnyttelse i nord, både av fisk og energi (NOU 2000:24: 44)*

5.3.2 Aktører i feltet

Politikere, byråkrater og forskere

Jeg vil her se på ansvarsforhold på strategisk politisk nivå. Et problem som ble søkt løst i Sårbarhetsutvalget var de politiske aktørers ansvar for sikkerhets- og beredskapsspørsmål. I etterkant av utvalgsarbeidet ble det stilte media spørsmål om en eventuell opprettelse av et sikkerhetsdepartement ville være en fare for demokratiet. Venstrepolitiker og utvalgsmedlem Torill Skogsholm svarer i tråd med Sårbarhetsutvalget at politikere og embetsmenns roller og ansvar er delvis uklart

”I regjeringen er ansvaret for sikkerhet og beredskap spredt på en rekke forskjellige statsråder og departementer. Koordineringen av innsatsen på dette feltet er mangelfull. Ingen statsråder ser dette feltet som en av sine viktigste oppgaver, og prioriterer det heller ikke synlig høyt. På den måten er det heller ikke sterke incentiver for embetsverket til å prioritere dette området” (Skogsholm 2000).

Hun mener partifelle og justisminister, Odd Einar Dørum, viste handlekraft og tok tak i problemstillingene ved å nedsette ”Willoch-utvalget”.

Det har i mange år blitt uttrykt vansker med å få en oversikt over de enkelte departementenes arbeid med det som tidligere kom inn under begrepet sivil beredskap, så sikkerhets- og beredskapsarbeid, deretter samfunnssikkerhet, for så igjen omtales som sikkerhets- og beredskapsarbeid i NOU 2006:6 ”Når sikkerhet er viktigst”. Dette utvalget gjør opp en status for NOU2000:24s forslag. Det at JD fjernet sivilt beredskap som egen budsjettkategori, kritiseres i NOU 2006:6, fordi det gjorde det vanskelig å få oversikt over hva som gikk til dette politikkområdet. Sivil beredskap skulle erstattes av samfunnssikkerhet, men grepene som ble tatt ga ikke ønskede resultater. Viktige målsetninger var å integrere og motivere til samfunnssikkerhetsarbeid i det daglige, samtidig som sporbarhet og transparens skulle sikres.

I Budsjettmeldingen fra Justisdepartementet i 2005 vises det at følger av politiske pålegg fra tidlige stortingsbehandlinger ikke glemmes. ”For å følge opp de signal forsvarskomiteen ga i Innst. S. nr. 49 (2004-2005), arbeides det for at departementene

gir en tekstlig omtale av sitt arbeid innen samfunnssikkerhet og beredskap i sine budsjettproposisjoner” (St prop.nr.1(2005-2006)). Dette følger KrF politikeren Åse Wisløff Nilsen opp i stortingsdebatten til en melding om oljevernberedskap i 2005, et politikkområde som ikke er hennes ansvar, men som viser at hun har et eierforhold til samfunnssikkerhetsproblematikken.

Ofte gis omtaler med en streng av referanser til tidligere meldinger.

Arbeidet med forebyggende samfunnssikkerhet og beredskap tar utgangspunkt i de mål, oppgaver og prioriteringer som er gitt i St.meld. nr. 37 (2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, jf. Innst. S. nr. 265 (2004-2005), St.meld. nr. 39 (2003–2004), Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, jf. Innst. S. nr. 49 (2004-2005) og St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet, jf. Innst. S. nr. 9 (2002–2003).

Dette viser en utstrakt bruk av intertekstualitet som ressurs i den diskursive byråkratiske praksis. Dette gir legitimitet og politisk forankring. Og viser til at byråkratene arbeider innen en konsensuskultur (Ulriksen 2001:21), som handler om å forvalte konsensuslinjer og etablerte praksiser (Græger og Neumann 2006:72). Det ligger mer makt i å produsere enn å reprodusere representasjoner i diskursen. Etter en formativ periode synes diskursene igjen å lukke seg og sementeres i nye meningsmønstre.

Alle meldingene ble med unntak av St. meld. nr 17 (2001-2002) har blitt behandlet i Forsvarskomiteen. Dette var en så spesiell erfaring at Krf - politikeren Åse Wisløff Nielsen mente dette burde bli fast praksis, fordi det kom fram så klare ”kulturforskjeller” mellom de to komiteene. Hun kom i innstillingen til meldingen også med uttalelser og refleksjoner rundt komitéarbeidet som var nye og på tvers av konvensjoner og tradisjoner. Hun synes som en sann brobygger med ønske om at de to sektorene ses helhetlig, mens de fleste andre holder seg i sin ”leir”. Hvordan forholder justispolitikere seg til Stortingsmeldinger som sokner inn under deres politikkområde, men som de ikke behandler? Og med en Justisminister som er mer opptatt av ”advokatmat” og politilinjen enn samfunnssikkerhet som uttaler at samfunnssikkerhet må gis en så vid definisjon at det også rammer inn dette. I følge

statsviteren Vigeland Rottm er sikkerhet, og ikke minst security på moten i sivil sektor(2007). Han arbeider for Forsvarsdepartementet med Kystvaktprosjektet, og kommer slik inn i et sivilt – militært samarbeidsområde preget av gråsoner og en historikk for kontroverser. En annen statsviter, Synnøve Serigstad, beskriver hvordan helikopterflyvninger over stortinget ble ulikt fortolket av justis- og forsvarspolitikere under Stortingsbehandlingen av ”Samfunnssikkerhetsmeldingen” i 2002 (Inst. S nr 9 (2002-2003)). At det her er en konflikt mellom forsvarssektoren og justissektoren kommer til uttrykk også i 2007, når det skal anskaffes nye helikoptere, og det gjøres utredninger ved FFI, som Rednings- og beredskapsavdelingen ved JD deretter betviler. Dette viser at satsning på FFI som et ”Totalforsvarets forskningsinstitutt” vil være vanskelig. Hvilket FFI er det snakk om? I intervjuer med sivile aktører er deres oppfatning av FFI at de helt klart er ”Forsvarets institutt”, mens aktører fra FFIs BAS prosjekt sender klare signaler om at de tar avstand fra Forsvarets og Forsvarsdepartementets fortolkninger for eksempel når det gjelder Totalforsvaret (FFI 2007). Bildet fremstår som lite oversiktlig og fragmentert. Sosiologen Finn Ørstadvik beskrev FFI som et sted der ingeniører kan få arbeide med sitt ”innenfor forsvarsbudsjettet, men utenfor kommandolinjen”(1994). Det kan være vanskelig å forholde seg til flere oppdragsgivere i kunnskapsøkonomien.

Rune Slagstad beskriver hvordan Stortingsbeslutninger er viktige legitimeringer, for eksempel da FFI ble etablert i 1946, ”med den ga det nye politiske Norge sin tilslutning til det arrangement den militære ledelse i London hadde planlagt. Koalisjonen av forskningsingeniører og en ny forsvarselite, anført av forsvarsminister Hauge hadde vunnet sin første seier” (1997). Slagstad beskriver en vending i Arbeiderpartiet etter krigen. ”Gerhardsens regjeringsmannskap hadde store styringsambisjoner – også når det gjaldt det militære. I Arbeiderpartiet hadde en aldri vært i tvil om militærmaktens samfunnsmessige betydning. Det nye var at Arbeiderpartiet nå så å si ville erobre militærmakten, gjøre den til sin egen – eller bli en del av den.” (Slagstad1997:254). Slik gjøres det en kopling mellom Arbeiderpartiet og Forsvaret, som kan forklare hvordan de sammen synes å fremstå som taperne i en tid der nye sikkerhetsutfordringer gjør seg gjeldende. Det er andre politiske partier

som får dominere den formative perioden etter den kalde krigens slutt, der det satses mer på krisehåndtering og fredstidshendelser. Her dannes det nye koalisjoner mellom justissektoren, DSB og FFI. Direktør ved DSB, Helen Bøsterud, får mye av æren for samarbeidet. Men nærmere studier viser at denne nye konstruksjonen var iverksatt da hun kom på banen. Hun synes å passe bedre inn i samme tradisjon som Marit Nybakk og Kåre Willoch. De tenker helhetlig og nytt, men legger fremdeles vekt på totalforsvarsiden. Nasjonal sikkerhet kan ses som en institusjon, og et arbeid der den nasjonale sikkerhetsstaten blir konstruert. I en slik ramme kan vi beskrive den jobben som ble gjort under og i tiden etter den annen verdenskrig, en formativ periode. På samme sett oppstår det en ny formativ periode etter den kalde krigen, der det gjøres nye sikkerhetskonsruksjoner nasjonalt og internasjonalt. Men nå med større vekt på samfunnsfelt som i Norge sokner inn under det justispolitiske domene. Slik kan Justisdepartementet og dets underliggende etater ses som nye utenrikspolitiske aktører, og som nye sikkerhetspolitiske aktører. Men er det den samme sikkerhetspolitikken justissektoren snakker om som den Forsvars- og utenriksdepartementet snakker om? Samtidig som territoriet ikke er like viktig lenger, er det nettopp grensen mellom utenfor og innenfor som brukes i argumentasjonen til justissektoren når de definerer hva som er innenfor og utenfor deres domene. En gjenganger i offisielle dokumenter og utredninger er hvordan trussel- og risikobildet har endret seg og dermed har medført behov for endring og større fleksibilitet. Der det internasjonalt gjøres et poeng av at det må ses helhetlig på sikkerhetsutfordringer og svaret på disse, for eksempel mellom sivile og militære virkemidler, synes det på nasjonalt plan i Norge å ha oppstått et etterslep og et ønske om å skille det militære og det sivile (Bailes 2007). Mens EU-land som Sverige på samme vis som internasjonale organisasjoner som Røde Kors i større grad ser på skillet nasjonalt – internasjonalt, synes justissektoren å tenke nasjonalt og i aksene safety- security (Hovden 2003). En av de representasjonene som gjentas oftest i sivil sektor synes å være at Justisdepartementet har en koordinerende og samordnende rolle, og ansvar for samfunnssikkerhet, samfunnets totale sivile sikkerhet eller liknende begrepsbruk. Dermed blir lenkene av referanser til ulike offentlige dokumenter en forankring

mellom teori og praksis. Dokumentene kan ses som talehandlinger, de utgjør handlingsbetingelser for å danne nye praksiser og institusjoner. Ut fra dette konstruksjonsarbeidet kommer diskursens materialitet til uttrykk i det videre mantra om at ”dette kommer til uttrykk i opprettelsen av DSB og NSM med faglig rapporteringslinje til JD for sivil sektor”. Og for FDs del går det igjen at ”Stortinget har i (...) sluttet seg til en utvidelse og modernisering av totalforsvarskonseptet. Samarbeidet mellom ulike departementer og de underliggende etater gjenspeiler nå dette.”

Videre vises det til at ”Forholdet mellom militær og sivil beredskap i et modernisert totalforsvar har fått fastere institusjonelle rammer gjennom opprettelsen av sentralt totalforsvarsforum.”. Dette er to ulike diskurser som repeteres, slik at de blir representasjoner for hver av de to samfunnssektorene. På det materielle plan er det fremdeles ressurser på Forsvarets side som kan tas i bruk ved behov. Slik sier man at det i dag er større fokus på hva Forsvaret kan gjøre for det sivile samfunn enn tidligere. Men det skal ikke være tvil om at det er sivil sektor som har ansvaret og som bestemmer. I praksis er mye som før, slik kan dette ses som ”symbolpolitikk”. Dette kommer til uttrykk i ”Norsk forsvarshistorie” der det beskrives hvordan Forsvaret ble trukket inn i nye oppgaver som i utgangspunktet var sivile, men ut fra en helhetsvurdering av samfunnets begrensede ressurser var det praktisk å bruke Forsvaret, og man fikk en mest mulig effektiv bruk av samfunnets totale ressurser. Dette er i tråd med Totalforsvaret som ide og system. Historikerne Rønne og Sørлие viser i sin fremstilling av Totalforsvaret til hvordan Totalforsvarsbegrepet gradvis ble utvidet til også å omfatte beredskap mot kriser, ulykker og katastrofer i fredstid. ”De første tegnene til en slik utvidelse kom til syne mot slutten av 1960-tallet, men først i St.meld. nr.77 (1980-81) ble katastrofeberedskap i fredstid trukket frem som et selvstendig planleggingsformål for totalforsvaret ved siden av den tradisjonelle krigsberedskapen” (2006:11). Oljekrisen på 70-tallet viste at det var slike behov. De to historikerne viser til at det er vanskelig å isolere det sivile beredskap fra det militære forsvaret ” på grunn av systemets sammenfiltrede karakter”. Det norske etterkrigsforsvaret er beskrevet i en rekke historiske arbeider, ” av disse er det få som

har berørt totalforsvarets sivile ledd”. Når det skrives om sivil beredskap er det med totalforsvaret som overgripende ramme i regi av Institutt for Forsvarsstudier. ”Den sivile beredskapen og dens samvirke med det militære forsvaret kan nemlig betraktes som selve kjernen i det nye forsvarskonseptet”. Planene for og forberedelsene av samfunnsmessig totalmobilisering var det prinsipielt nye etter 1945, skriver de. Et aspekt som kom sterkest til syne på sivil side, selv om det militære forsvaret også ble supplert med en rekke organer som ledd i totalforsvarsutbyggingen. Tre begrep står etter Rønne og Sørliis mening sentralt: ”den totale krig”, ”totalforsvar” og ”sikkerhetspolitikk”. Den totale krig må betraktes som en idealtipe, en analyttisk konstruksjon som virkelighetens krig kan tenderer å nærme seg eller fjerne seg fra, og det finnes ingen omforent definisjon.

I gjennomgangen av den sivile beredskap for perioden 1955 fram til 1970, da Direktoratet for sivil beredskap ble etablert, behandler Rønne først utviklingen på det overordnede plan. Deretter flyttes perspektivet ned på sektornivå, og det drøftes i hvilken grad de overordnede utviklingstrekkene harmonerte med den utviklingen som foregikk innefor beredskapssystemets hovedledd. Hun legger også vekt på å redegjøre for utviklingen innenfor hver enkelt sektor i hver av de tre periodene. I en slik ramme kan også denne oppgaven ses, der det gjøres rede for utviklingen på det overordnede plan når det gjelder totalforsvar og samfunnssikkerhet, for deretter å redegjøre og drøfte hvordan henholdsvis militær og sivil sektor ”konstruerer den nasjonale risiko - og sikkerhetsstaten”.

Media og opinion

En rekke av justisministere har håndtert feltet sivil beredskap og samfunnssikkerhet i perioden fra 1995 til i dag. Grethe Faremo holder taler om hvor godt vi sammen håndterte flommen i 1995. Odd Einar Dørum nedsatte Sårbarhetsutvalget, men uttaler i media at han fikk noe annet enn han hadde bedt om. Hanne Harlem satt som justisminister under behandlingen av Sårbarhetsutvalget, men det var Dørum som kunne gi ut den etterfølgende Stortingsmeldingen, og måtte akseptere at det ble opprettet en sentral krisestøtteenhet etter tsunamien julen 2004. Nåværende

justisminister, Knut Storberget, snakker i liten grad om samfunnssikkerhet i media. Den som står mest klart fram i media var utvalgsleder i Sårbarhetsutvalget, Kåre Willoch. Opinionsen er opptatt av samfunnssikkerhet idet ekstraordinære hendelser skjer, og da forventes det politisk handling. Direktoratet for sivil beredskap eksisterte i 1970- 2003. Bøsterud var som direktør opptatt av at det skulle gis større fokus til sivil beredskap slik at det ikke bare var Forsvarets behov som kom i fokus. Ved etableringen av direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap tok Jon Lea over stafettspinnen. Dette skiftet markerer et klart brudd med den spesielle koplingen mellom Forsvaret og det sivile beredskap, fra nå av handler alt om samfunnssikkerhet. I en periode preget av omstilling var Justisdepartementets Rednings og beredskapsavdelingen (RBA) spart, og kunne dermed bruke tid på utadrettet virksomhet der andre organisasjoner som Forsvaret, DSB, den forebyggende sikkerhetstjeneste brukte tid og krefter på intern omorganisering. Sårbarhetsutredningen fikk ekstra fokus som følge av terrorangrepene i USA, og det tilføyes i påfølgende budsjettproposisjon at dette endrer forutsetningene som NOU2000:24 hadde lagt opp til. Nå skulle det fokuseres mer på terrorisme. De får dårlig tilbakemelding fra mange på arbeidet de har gjort med Samfunnssikkerhetsmeldingen, idet arbeidet med Sårbarhetsutvalget var så godt forankret og fikk mye oppmerksomhet. Det var skapt et bilde av situasjonen og en forventning om endringer som ikke ble fulgt opp. Justisminister Dørum og RBA hadde en annen oppfattelse av situasjonen. Men forslag om å etablere et eget departement for sikkerhet hadde blitt møtt med skepsis fra mange hold.

I artikkelen ”Sikkerhet i sivil. Fare for demokratiet?” intervjues Torill Skogsholm. Hun var som medlem i Sårbarhetsutvalget og Venstres politiske representant i tett dialog med Justisminister Dørum. Venstre gjenbruker artikkelen ”Sikkerhet i sivil” der Dagbladet bekymrer seg for at vi skal få et departement med «karakter av slike innenriksdepartementer som ymse totalitære statsdannelser opp gjennom tidene har funnet det nødvendig å utstyre seg med.» (Dagbladet 5. juli 2000). Kan et eventuelt nytt departement for sikkerhet og beredskap slik Sårbarhetsutvalget foreslår utgjøre

en fare for demokratiet, med for stor maktkonsentrasjon? Skogsholms viser til at Sårbarhetsutvalget reflekterte rundt dette

”Derfor konkluderte utvalget bl.a. med at det vil være utelukket å slå sammen Forsvarsdepartementet med et departement med ansvar for sivil sikkerhet og sårbarhet, slik enkelte land har gjort. Utvalget påpeker at etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjenestene bør koordineres bedre, men derimot ikke samles i ett departement. Videre holder utvalget fast ved prinsippet om at hver sektor fortsatt skal ha ansvaret for sikkerhet og beredskap innen sitt område. På den måten kan man få integrert hensynet til sikkerhet og beredskap mest rasjonelt” (liberal.no04/00).

Skogholm støttet ikke utvalgsflertallet i å skille politiet og domstolenes departementale tilknytning.

”Alle slike hendelser kommer overraskende på oss, og samfunnet synes lite forberedt. Disse hendelsene viser tydelig et behov for at vi alle tar inn over oss at samfunnet nå er mer sårbart enn noen gang, både på grunn av menneskeskapt og naturgitte trusler. Dette løses ikke av seg selv” (liberal.no04/00)

Da må man stille seg spørsmål som hvordan kunne dette skje, hvordan kan vi forhindre at dette skjer igjen og videre hvem har ansvaret.

”Først burde fokus rettes mot politiske myndigheter, spesielt regjeringen, ved slike hendelser. Politiske myndigheter har ansvaret for økonomisk og praktisk prioritering av sikkerhet på alle plan i samfunnet” (liberal.no04/00).

Fagfolk som jobber med sikkerhet og beredskap i både sivil og militær sektor forteller fire år senere hvordan tsunamien i Asia var en døråpner i departementene, de ble seg igjen sitt ansvar bevist. Slik konfirmeres synet på hendelsenes viktighet som motor for utvikling i feltet, et felt som skulle utvikles fra å være reaktivt til å bli mer proaktivt. En slik utvikling er ikke så lett å se i praksis.

Det er politikerne som må ta de politiske avgjørelser, og som til syvende og sist står ansvarlige når uønskede hendelser skjer. I militær sektor kan dette fortone seg som risikoen for å få norske soldater hjem i ”bodybags” etter internasjonal tjeneste. For sivil sektor gjelder det hvorvidt vi kan akseptere tap av menneskeliv i ulykker som

Åsta og Sleipner. Det har skjedd en endring i akseptnivå siden Vassdalenulykken (og den annen verdenskrig) og Alexander Kielland-ulykken⁸⁵.

I en jubileumsboken "Fra flis i fingeren til ragnarok, tjue historier om sikkerhet", som gis ut i 2004 i anledning av tjuårsjubileet til messen "Sikkerhetsdagene" i Trondhjem, gjøres det intervjuer med to viktige aktører i det nasjonale sikkerhets- og beredskapsarbeid i sivil sektor, Dørum og Willoch. Slik fikk vi et "Sårbarhetsutvalget revisited", en statusrapport for hvor utvalgslederen og statsråden står fire år etter at rapporten ble levert. Titlene forteller mye. Dørum mener de her gjort mye for sikkerheten og at det er behov for mer debatt, mens Willoch spør seg om når får vi et nytt sikkerhetsdepartement. Medredaktøren i boken, Jan Hovden var med i Sårbarhetsutvalget, og deler Willochs syn om at et sikkerhetsdepartement etter modell av Miljøverndepartementet vil sette sikkerhet på sakskartet og gi *en* statsråd med ansvar for dette politikkfeltet. Willoch og Hovden mener fremdeles at dette vil være den beste løsningen. Men Hovden er mer fokusert mot sivil sektor og innenriks, mens Willoch ser mer helhetlig på feltet. Men i arbeidet som gjøres med rapporten "Samfunnssikkerhet. Forsøk på en begrepsfastsettelse" blir Hovden oppmerksom på at det i militær sektor er et annet syn på samfunnssikkerhet enn Justisdepartementets (Hovden, Olsen, Kruke 2005). I Forsvarsdepartementet har de lenge operert med et utvidet sikkerhetsbegrep, etter at dette ble introdusert i Natos strategiske konsept fra 1991 – Fleksibel respons. Men dette har i liten grad blitt oppdatert i den nasjonale totalforsvarsrammen. I NOU 2000:20 "Et nytt forsvar" beskrives negative spiraler der manglende oppfølging av totalforsvarsarbeidet og det sivil militære samarbeid er medvirkende årsak til at sivil sektor satser på sårbarhetssamfunnet.

To sosiologer i feltets randsoner

På midten av nittiårene hevdes det at det sivile beredskap ble akademisert, men de har også tidligere vært i inngrepen med FFI som følge tilknytningen til totalforsvaret som

⁸⁵ Hva er felles for krigsseilere, oljearbeidere og FN veteraner? Om senskader, erstatninger og aksept.

en av to hovedpilarenee. Men det kan ses som en del av en generell utviklingstrend i samfunnet at samfunnsviterne kommer inn som aktører i et felt tidligere dominert av ingeniører og praktikere. Først kommer statsvitere, deretter antropologer og sosiologer. Deres inngang i feltet varierer generelt fra ovenfra-og-ned til et nedenfra-og-opp-perspektiv.

Innen sosiologisk metode sies det studier av et felts yttergrenser kan fortelle mye om selve feltet. Når det gjelder sikkerhets og beredskapsarbeid har to sosiologer skrevet om forhold rundt feltet, henholdsvis om teknologiutvikling og FFI som et sted der ingeniører kan jobbe med sin forskning, og "Samfunnssikkerhet i risikosamfunnet" Finn Ørstadviks arbeid rundt FFI har vært en viktig kilde til beskrivelsen av noen av Runes Slagstads nasjonal strateger, forskningsingeniørene som hadde sin glansperiode parallelt med gjenoppbyggingen av landet etter krigen, utviklingen av velferdsstaten og i industrialiseringen av Norge (Ørstadvik 1989, 1994, Slagstad 1998). Både Ørstadvik og Slagstad beskriver hvordan tette koplinger mellom forskere, politikere og næringsliv sammen drev samfunnsutviklingen framover. Leiv Bjelland ser på hvordan FFI har en viktig rolle også innen samfunnssikkerhet gjennom BAS- prosjektet og forskning på terrorisme (Terra).

Bjellands notat "Samfunnssikkerhet i risikosamfunnet. Et sosiologisk blikk på det nye sikkerhetskonseptet for norsk sivil beredskap" (2003) kan ses som en representasjon i risiko- og sårbarhetsdiskursen, der noen problemstillinger kommenteres fra et sosiologisk risiko- og sårbarhetsperspektiv. Fremstillingen er "et innspill i en pågående konstruksjon". Som en av flere alternative risikodiskurser tar Sårbarhetsutredningen med påfølgende politiske dokumenter på flere steder avstand fra reduksjonistiske forståelser av risiko. Bjellands sosiologiske ståsted er refleksiv moderniseringsteori, der det vektlegges et dynamisk syn på risiko som tar høyde for sosial og sosiomateriell endring. Risikovurderinger må baseres på skjønn og "vekten på sårbarhet viser en konseptuel dreining bort fra ensidig fokus på trusler."

Det kan knyttes ulike typer sårbarheter til ulike risikodiskurser, for eksempel i samfunnssikkerhetspolitikk og kampen mot terror. "En kan legge til grunn et

relasjonelt risikobegrep som vektlegger handling, eller hvordan man gjør seg selv sårbar. Eller en kan tenke sårbarhet i forhold til eksterne trusler. Her fokuseres det på fravær av instrumentelle handlinger, eller på unnløstelse" (Bjelland 2003:39). Det første synet kan gjenfinnes i mange innspill om kampen om terror og at det kan knyttes til en intern vending i risiko- og ulykkessosiologi. Samtidig trekker sosiologisk risikoteori inn i statsvitenskapen ved for eksempel Mikkel Vedby Rasmussen, som mener Becks teorier kan forklare endringer innen sikkerhetspolitikken. Vektlegging av handlinger er et viktig moment også for BAS-studiene, som fremheves utenfor landets grenser som gode og tidlig ute med å se sivil sektors behov for fornyelse. (Men som vi har sett ble dette initiert før FFI kom med i bildet i 1993). Bjellands representasjon faller innenfor TIK- sentrets teoretiske og metodiske ramme. TIK senteret har også en fot innenfor prosjektet "HMS i petroleumssektoren", og kan ses i samme tradisjon som sikkerhetsforskere ved NTNU når det gjelder petroleumssektoren og helse, miljø og sikkerhet(HMS). Dette er en kanal inn til samfunnssikkerheten, og slik møtes sosiologen Bjelland og NTNU-professor Jan Hovden på konsensusseminar i regi av DSB og Norges forskningsråd (NFR).

Forsøk på en begrepsfastsettelse

Deltakerne er invitert i kraft av sin kompetanse, ikke som representanter for sine respektive institusjoner. (Hovden, Kruke, Olsen 2005). Det er NFR som tar initiativ ved å invitere berørte departementer, DSB og ulike forskningsmiljøer til et møte om forskning på samfunnssikkerhet og sårbarhet i september 2004. Deretter tok DSB initiativ til konsensusseminaret for å samordne og utvikle vår forståelse av begrepet samfunnssikkerhet. UIS og NTNU fikk oppgaven med å organisere seminaret, og representantene herfra står som forfattere av en rapport som de håper skal bidra til en strukturering av debatten rundt samfunnssikkerhet. Denne representasjonen danner basis for videre arbeid med et NFR- prosjekt om Samfunnssikkerhet og risiko (SAMRISK). Alle som inviteres med er sikkerhetsforskere (pluss språkprofessoren Sylfest Lomheim, som senere også trekkes inn i NOU 2006:6). Ingen er

sikkerhetspolitiske forskere, som med et utvidet sikkerhetsbegrep også ser samfunnssikkerhet som en del av sitt felt. De faller utenfor en avgrensning gruppen gjør til ”andre sikkerhetsrelaterte områder”. Slik skaper man grenser for hva som er innenfor og hva som er utenfor. Ved å definere samfunnssikkerhetsbegrepet smalt, faller mange potensielle forskningsprosjekt som politikerne ønsker å prioritere ut. Knappe ressurstildelinger fra politikerne hindrer slik tverrfaglighet og tverrsektoriell forskning. Man må prioritere sine kjerneområder, både i sivil og militær sektor. Gråsoner er interessante men perifere, når ingen ”deleiere av sikkerheten” er rike på ressurser. Men HMS i petroleumssektoren er det penger til.

Felles for de to sosiologiske prosjektene til Ørstadvik og Bjelland er at forskningen ikke syntes å ”passe inn” i det sosiologiske miljø ved Universitetet i Oslo, og at de ikke har gjort noe mer forskningsarbeid om forskningsingeniørene i balndingsøkonomien ved FFI eller om samfunnssikkerhet i risikosamfunnet.⁸⁶ Dette synes å være et paradoks når professorer både innen sikkerhetspolitikk og sikkerhetsforskning bruker sosiologer som Ulrich Beck som teoretisk rammeverk i sine forskningsarbeider. Kommer sosiologene etter?

I praksisfeltet finner vi en sosiolog som dekan på universitetet i Stavanger, Marit Boyesen, og ved DSB arbeider Elisabeth Longva. Men etter innhoppet ved deltakelsen på Konsensusseminaret i 2004 synes det som TIK og sosiologene ikke har lagt så mye arbeid i å gjøre seg relevant for videre arbeid innen samfunnssikkerhetsfeltet. Forskningsinstitusjonen har sittet på gjerdet etter hvert som forskningsprosjektet om SAMRISK har tatt form. Det var på tale å holde et seminar og levere inn en søknad uten at dette har blitt realisert (Bjelland, 2006). Også forskningsinstitusjoner foretar risiko- og kost-nytteanalyser, og med krav om fakturerbar tid synes det som situasjonen ses an. Utarbeidelse av søknader til forskningsprosjekter er en omstendelig og kostbar prosess. Enkelte mener sågar at

⁸⁶ En slik tendens til ikke å passe inn i feltet kommer til uttrykk i praksis ved at jeg som student var eneste representant fra Universitetet i Oslo på konferansen ”Samfunnssikkerhet og nye trusselbilder” i 2005.

NFR ikke er objektive i behandlingen av innkomne søknader. ”Forskningsrådet er etter min mening en korrumpert organisasjon”, sier en frittalende kilde i et telefonintervju. Videre kom det til uttrykk blant forskningsinstituttene at høyskoler og universiteter nok kom til å bli foretrukket av forskningsrådet i utvelgelsen av søknader. Dersom sannsynligheten for at innsatsen vil gi uttelling ikke er høy nok satser man heller ikke. Slik snevres det tverrfaglige og tverrsektorielle inn til kun å dreie seg om det enkelte aktører har definert som kjernen i prosjektet. Da har de som får sitte i prosjektgruppen til forskningsrådet et stort fortrinn idet de kan påvirke hvilke felt som skal prioriteres. I et samfunnsfelt preget av trange økonomiske rammer synes ulike politikkområder og forskningsfelt å arbeide for å komme mest mulig fordelaktig ut. Forsvarssektoren skal bidra til samfunnssikkerhetsarbeidet, samtidig skal FoU prioritere primæroppgavene. En stor andel av Forsvarets FoU-midler går til teknologi- og materiellprosjekter. Slik er det en liten andel av kaken igjen til mer samfunnsvitenskapelig forskning. Dette kakestykket vil gjerne Forskningsrådet ha inn i sin portefølje, men Forsvarsdepartementet argumenterer med at forsvarets behov skiller seg ut i forhold til resten av samfunnet og at de derfor vil administrere dette selv. Samfunnssikkerhet er en sekundæroppgave, men har blitt prioritert gjennom BAS-prosjektene, der også forsvarer har bidratt i det økonomiske spleiselaget. Men det er tydelig at det er et anstrengt forhold mellom FD og NFR, som (ikke intendert?) kommer til uttrykk på NFRs nettsider om SAMRISK. Her skrives det at Forsvaret hadde blitt invitert til å delta, men var motvillig til dette. Forsvaret avkrefter dette, og viser til at den omfattende omorganiseringen som har pågått har medført at det har tatt tid før organisasjonen har fått satt seg. (Telefonintervju). Fra FFIs side beskrives planene for SAMRISK som begrenset deltakelse i samarbeidsprosjekter med andre. De står med en fot i hver leir og synes å holde en lav profil. De er sterkt inne i prosessen rundt NOU 2006:6. Dette kan ses i en større sammenheng der ”new public management” har gjort sin inntreden i akademia, ved at økonomiens rammebetingelser og begreper tas i bruk. Den økonomiske systemverden har kolonialisert den akademiske systemverden, og dermed forskernes livsverden. Forskerne opptrer som en begrenset rasjonelle aktører, inngår nettverkssamarbeid og

finner seg nisjer der det er greit å leve. I en slik ramme kan samtaler mellom FFI og sikkerhetsforskerne i Stavanger ses, der det relativt tidlig ble enighet om å ikke sloss om det samme markedet, men heller utfylle hverandre gjennom en funksjonell differensiering. En ny nisje for forskerne kom med det økte fokuset på sivil beredskap og samfunnssikkerhet. I starten var dette et veldig åpent felt, men det snevres nå inn og domineres av noen miljøer. Samfunnssikkerhetsfeltet profesjonaliseres og medfører avskalning av fagtradisjoner. Men det er uklart hvorvidt dette kommer som følge av revirkamper og konflikt. ”Det er snarere en funksjon av stort naturlig tilfang av kunnskapsprodusenter” (Telefonintervju Bjelland april 2007). Fagmiljøet beskrives som inkluderende og preget av dialog, men enkelte aktører, som arbeider med fagfelt som er tilgrensende til samfunnssikkerhet, som TIK senteret⁸⁷ og NUPI har vært lite involvert i prosessen rundt SAMRISK. Ser vi på forskere som en gruppe som ønsker å forske, så må de ha et sted å gjøre dette på. For terroreksperter og antropolog Tore Bjørgo er det for eksempel enklere å forske på terrorisme ved politihøgskolen og i den etat som ”eier terroren”, samtidig som det er inngått samarbeidsavtaler med viktige aktører som FFI og NUPI. Forskningen finansieres av brukere som har inngått avtale med ”Konsortie for forskning på terrorisme og økonomisk kriminalitet”. Slik skjer forskningen og formidlingen av denne i delvis lukkede rom. Slik har økonomisk rasjonalitet medført begrenset transparens omkring samfunnsfelt. Disse kan også via andre mekanismer ses som betenkelige i lys av demokrati og menneskerettigheter. Krass kritikk har kommet til uttrykk gjennom debattinnlegg som ”Etterretningens nyttige løpegutter” (Velle, Vegard)

Det er tydelig at professor Hovden er tungt med i prosessen på mange måter. Han har gode kontakter både i Justisdepartementet og DSB, i tillegg til i forskningsrådet. Han har vært opptatt av å hindre at samfunnssikkerhetsbegrepet blir for vidt ved at det

⁸⁷ TIK senteret er godt etablert innen HMS i petroleumssektoren, som viderefører pågående forskningsprosjekter. En sikker inntektskilde er bedre enn en usikker. Olav Wicken ved TIK arbeider på et prosjekt der man ser at det er visse gjengangere som i større grad en andre synes å så gjennomslag hos Norges forskningsråd. Til tross for at Wickens prosjekt ser på innovasjon og næringsliv, synes noen av de mekanismer som de beskriver å kunne være overførbare til SAMRISK, og enkelte sentrale aktører her.

åpnes for all politisering. Samfunnssikkerhet må kunne fungere i praksis samtidig som det skal kunne anvendes innen forskning. Han kommuniserer ut i media og fagtidsskrifter om de forskjellige forståelsene av begrepet samfunnssikkerhet i sivil og militær sektor. Men det er Justisdepartementets ansvarsområder som blir prioritert i SAMRISK i nettverkssamarbeid i form av en treenighet mellom forskere, byråkrater og politikere. Hovdens hovedanliggende synes å være forskning generelt og sikkerhetsforskning spesielt. De endrede sikkerhetsutfordringene bør komme til uttrykk ved at større forskningsressurser tilfaller sivil sektor. Tilsvarende samfunnssikkerhetsarbeid som forskeren Hovden gjør skjer i de norske kommunene i regi av DSB.

5.3.3 Samfunnssikkerhet i praksis

Sosial praksis i politikken

I innstillingsarbeidet med Stortingsmelding nr.17(2001-2002) ”Samfunnssikkerhetsmeldingen”, kom det til en endring i den sosial praksis for Stortingets innstillingsarbeid. Av hensyn til temaets viktighet for justissektoren ville også Justiskomiteen være med på behandlingen av meldingen. Stortingspresidenten iverksatte derfor en ad hoc ordning bestående av representanter fra de to fagkomiteene for Justis- og Forsvarsspørsmål med tre medlemmer fra hver komité. Denne komiteen fikk navnet Felleskomiteen. Både felleskomiteen og de fleste høringsinstanser konkluderte med at ”Samfunnssikkerhetsmeldingen” var elendig, og at de fikk særs dårlig tid til å behandle den. Dette synes å være en forskjell fra i 1993, da de tok seg tid til å forankre prosessen politisk ”Justisdepartementet fant at en drøfting av det langsiktige utviklingsperspektiv for det sivile beredskap, burde gjennomføres i Regjeringen og Stortinget før det utformes en ny langtidsplan” (St.meld.nr16(1992-93):5). Også i arbeidet med Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24) ble det lagt stor vekt på slikt forankringsarbeid, siden dette førte til en eierskapsfølelse til budskapet hos deltakerne. Kan hende var det en bevisst strategi fra

Justisdepartementet der målet var å forhindre at de mest radikale forslag fra "Sårbarhetsutvalget" skulle få gjennomslag.⁸⁸ Innstillingsarbeidet ble veldig preget av at to ulike komiteer med ulik kunnskaps- og erfaringsbakgrunn og ulike kulturer skulle samarbeide og komme til enighet. Justisdepartementet var det fagdepartement som forberedte saken, ved rednings- og beredskapsavdelingen (RBA), men det er tradisjonelt ikke justiskomiteens ansvarsområde å stortingsbehandle sivil beredskap. Generelt har justissektoren fokus på andre ansvars- og politikkområder, mens Forsvarskomiteen hadde med seg sine fortolkningsrammer fra nyss gjennomførte innstillingsarbeider i Forsvarssektoren. Slik sett møttes to ulike måter å tolke virkeligheten på. Dette syn kommer spesielt til uttrykk hos saksordføreren, KrFs Åse Wisløff Nilsen, i Stortingsdebatten.

Som en respons på Stortingets krav om at de to sektorene skal ses i sammenheng og slik fremme en optimal utnyttelse av samfunnets totale ressurser kan denne ordningen ses som et steg i riktig retning.⁸⁹ Men innstillingsarbeidet fremtrer i form av som revirkamp mellom de to sektorene mer enn noe annet. Der det lite gjerne avgis makt som resultat av omorganiseringer. Men det synes som at JD som sto bak meldingen fikk mye slik de ønsket det og at spesielt Ap gav etter på mange felt (Serigstad 2004). Slik jeg ser det taper Forsvaret og Ap terreng. Dette kommer til uttrykk ved at Arbeiderpartiet var villig til å gå lengre i retning av Sårbarhetsutvalgets forslag om et sikkerhetsdepartement enn det som ble resultatet.⁹⁰ Dette kan fortolkes som en følge av at Arbeiderpartiet var tett knyttet til gjenoppbyggingen av landet og det norske velferdssamfunn etter den andre verdenskrig, og derved følte eierskap til

⁸⁸ Kravet om parallell behandling for langtidsplanene for det sivile beredskap og det militære forsvar kan ses som en oppjustering av statusen til sivil beredskap, det er vel så viktig å prioritere fredstidsscenarioer som krig. Stikkord er samordning, fleksibilitet, økonomisering og effektivisering (New public management). Eller dekket av Foucaults begrep governmentality (Foucault 1991).

⁸⁹ Regjeringen Stoltenberg II har innført felles møter i Forsvars- og Justiskomiteen fra november 2005. (Barth Eide)

⁹⁰ Representert i diskursen ved Marit Nybakk som sitter i en subjektposisjon som arbeiderpartipolitiker og leder av Forsvarskomiteen.

totalforsvarskonseptet. Marit Nybakk var den som kjempet fram forsvarskomiteens sak, men det kan være vanskelig å fortolke beveggrunnene for dette engasjementet. Representanter fra justiskomiteen fortolket det dit hen at hun ville fremme forsvars- og totalforsvarsperspektivet fremfor risiko – og sårbarhetsperspektivet, som de var mest opptatt av. Nybakk fremhever i andre sammenhenger at hun er en av de som ”opplevde krigen”. Men hun viser i mange representasjoner at hun er opptatt av at sikkerhets- og beredskapssektoren som helhet tilpasses de nye sikkerhetsutfordringene. Dermed kan helhetstenkning tilskrives totalforsvar, som gir negative konnotasjoner og settes lik tradisjonelt i motsetning til moderne. Det er det moderne samfunn som er sårbart, hvem vil vel være umoderne. Giddens beskriver i 1998 hvordan kjennetegn ved sosialistiske partier gjør det vanskeligere å tilpasse seg den ny- liberalistiske og globaliserte tidsånd enn høyrepartier (1998). På samme vis kan trekk ved arbeiderpartiet og totalforsvarsordningen, som felles stivhengighet og historikk forklare tilkorkommetheten i møtet med sivil sektors sårbarhets – og risikosamfunn i 2002. De var begge barn av sin tid, etterkrigstiden, der totalforsvarskonseptet var et aspekt ved den norske velferdsstaten, som landsfaderen bygget opp.⁹¹ Giddens ”Third Way-isme” maner til refleksjon og bedre tilpasning, noe som også ble tilfelle på samfunnssikkerhetsfeltet.

Sivil beredskap som en kasteball

Det viktigste er at regjeringen i praksis griper fatt i utfordringene nå. Her burde Sårbarhetsutvalgets mange bidrag kunne være til stor hjelp.(liberal.no 04/00)

Det sivile beredskap ble en periode en kasteball mellom ulike departementer, uten at noen så hvilken fremtidig posisjonering av nettopp sivil beredskap ville få. I løpet av en femtenårsperiode har ikke-militær krisehåndtering fått økt betydning både nasjonalt og internasjonalt. Men på midten av nitti tallet, synes det nesten som det er

⁹¹ Sten Ottoson skriver tilsvarende om svensk identitet under den kalde krigen og ser slike sammenhenger. Se også Rune Slagstads ”De nasjonale strateger” (1998).

et kortspill der ingen vil sitte på ”Svarteper” – det sivile beredskap. Det iverksettes prosesser for samordning av sikkerhets- og beredskapsarbeidet i sivil sektor. Og det åpnes for nye måter å gjøre dette arbeidet, både med tanke på mål, middel og metoder. Politikerne ønsker at sivil og militær sektor skal ses i helhet med utgangspunkt i endrede økonomiske og sikkerhetspolitiske rammer. Det ble på 80-tallet bestemt at langtidsplanleggingen gå parallelt og at det skal være dialog mellom sektorene. Det skal legges til grunn en felles forståelse av hvordan risiko og trusselbildet fortoner seg. Dette skjer i større grad på det diskursive nivå enn på det praktiske, der det er konsensus om hva som skjer rundt oss. Men dette kommer i liten grad til uttrykk i hvordan de to sektorene arbeider, mye skjer på autopilot. Og kan tolkes som talehandlinger for å berolige politikerne, og å sikre tildeling av midler. Til tross nye retningslinjer ovenfra videreføres oppgaver som ikke lengre anses som relevante. Slikt kommer til uttrykk under kurs der sivilforsvarsledere fortsetter å snakke om ”bomberom og vernemasker” til tross for at policydokumenter fastslår at dette ikke lengre skal prioriteres. Men det er vondt å gi slipp på oppgaver man har sosialisert inn, og som ligger som en kroppsliggjort habitus og et tenkesett – doxa – ”Hvordan kan de være så sikre på at det ikke kommer en atomsky over Norge, når de snakker om spredning av masseødeleggelsesvåpen”- man ser det gamle i det nye, men det er ikke lengre ansett som ”normalt”.

Vi er gått over fra de ”store permers tid” til de ”små” ROS analysers tid⁹². Dette gir rom for konsulentvirksomhet, der kommunens ROS-analyse kan kjøpes og puttes i en perm. Da blir kommunen en del av DSBs statistikk over kommuner som har gjennomført Ros analyser og laget beredskapsplaner. Problemet er i dag at man ikke vet så mye om kvaliteten på analysene, er de oppdatert, kontekstfølsomme, eller

⁹² Og mellom disse to finner vi et gap. Mellom ovenfra og ned perspektivet og nedenfra og opp perspektivet. Fugleperspektiv- froskeperspektiv. Hvem ser perspektivet i mellom? Mens vi tidligere så fred, krise og krig. Er det nå uønskede hendelser som står på agendaen, ingen synes å se likhetstrekkene ved krigscenariene og megakriser ala en tsunami på norsk jord. Dette blir for komplisert. Så blir Forsvaret alene om å tenke i krigs liknende scenarier – de sikkerhetspolitiske kriser eller hendelser.

masseprodusert av et konsulentfirma – hva rekker en kommuneansatt som har avsatt 20 % av sin stillingshjemmel til sikkerhetsarbeid?

Her ligger en utfordring ved at det ikke er like stor vilje i staten til å gå inn og lovregulere sikkerhetsarbeidet. Det åpnet seg et mulighetsvindu da Beredskapsloven ble gjennomgått i 1995, men da så FD i hovedsak på sin sektor, det ble ikke foretatt en helhetlig analyse av totalforsvaret to hovedpilarer (NOU 1995:31). Etter dette har økonomiske hensyn fått dominere, ved at det er mindre vilje og ønske for å prioritere sikkerhet. Når er sikkerhet viktigst? I praksis går det i sykluser som styres av uønskede hendelser. Rett etter en ulykke sitter økonomiske midler løst, og det er rom for å få gjennomslag for endringsforslag. Dette kommer til uttrykk i titlene på stortingsmeldinger opp gjennom årene. Som Stortingsmelding nr.37(1995-96) Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred.⁹³

Etablering av samfunnssikkerhets studiet i 1997 kan ses som en erkjennelse av at kommunene er bærebjelken i samfunnssikkerhetsarbeidet, og at det frivillig å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser og å ta ”sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn i arealplanleggingen”. For å gjøre et slikt arbeid er det behov for opplæring og et ”profesjonsstudium”. Derfor inngikk Direktorat for sivil beredskap, fylkesmannen i Rogaland og Høyskolen i Stavanger et samarbeid rundt 1997 – i en treenighet for sivilt sikkerhets- og beredskapsarbeid. Initiativet fremmer ”fylkeslinjen” til forskjell fra Blymkes ”politilinje” ved at det skal gis analyttisk kompetanse for ”byråkrater” i stat og kommune som bygger på en kompetanse som ikke er preget av politiets eller militæres ”korpånd”. Samfunnssikkerhet vil da kunne ses som et selvstendig samfunns- og politikkfelt. Man ønsker ikke å underlegges verken Forsvaret eller Politiet.

Dette synes også som at RBA har vært en kasteball. Og at det har vært konfliktlinjer internt i justisdepartementets organisasjon. I 1994 ble det vedtatt at Justisdepartementet skulle ha et koordineringsansvar for sivil beredskap, og i 1996 ble

Rednings og beredskapsavdelingen opprettet, med en leder hentet inn fra Forsvarsdepartementet. Det ble i et internt prosjekt i 1999 foreslått å flytte avdelingen til et annet departement, enten FD eller inn under HMS i AAD. Men det ble med tanken. I dag har RBA ”satt seg” i justisdepartementet.

Kommunal beredskap er bærebjelken i arbeidet for samfunnssikkerhet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap arbeider som Direktoratet for sivil beredskap opp mot kommune - Norge. Har det skjedd store endringer i løpet av de ti siste årene? I en informasjon til kommunene fortelles det at direktoratet arbeider for at ledere og beslutningstagere på alle nivå i samfunnet skal innarbeide en god bevissthet og forståelse for risiko. ”Dette er avgjørende for vår sikkerhet”. DSB trekker fram erfaringer etter flommen i 1995: ”De kommuner som hadde gjennomført Risiko- og sårbarhetsanalyser og oppdatert sine beredskapsplaner håndterte flommen bedre enn kommuner som ikke hadde gjort tilsvarende”.⁹⁴ DSBs samfunnsrolle og arbeidsområde skisseres punktvist:

- Et trygt og robust samfunn der alle tar ansvar
- Oversikt over risiko og sårbarhet
- Helhetlig blikk på samfunnssikkerhet og beredskap
- Aktører på alle nivå skal være forberedt til å håndtere uønskede hendelser og katastrofer
- ” å spille andre gode” (skal gi en merverdi)

Her er det ikke lengre snakk om totalforsvar, Risiko- og sårbarhetsanalyser er fremdeles basert på frivillighet, men kan nå kjøpes av konsulenter. Det arbeides fremdeles med å få dette lovhjemlet. Som Botillen påpekte i sin analyse av Nye utfordringer for Totalforsvarets to hovedpilarer - sivil og militær – arbeidet for å gjøre

⁹⁴ (St. meld. 37 (1995-96) Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred, NOU 1996:16 Tiltak mot flom og St meld 42 (1996-97) Tiltak mot flom, Kilde: Hva lærte vi av flommen i 1995? DSB- rapport fra 2003). Fokuset på klima beskrives av Vestlandsforskning som DSB+ KLIMA=SANT. De har blitt trukket inn av DSB og Steen for å bidra til et større mangfold av aktører innen forskning på samfunnssikkerhet.

det sårbare samfunn mer robust ville ha behov for statlig regulering. (Botillen 1997). Det er det mindre rom for i dag, sammenliknet med i 1946, da totalforsvarskonseptet ble institusjonalisert.

5.3.4 Forskning og utvikling

FFI har stått sentralt i forskning på samfunnets sårbarhet etter at et samarbeid mellom DSB og FFI ble innledet som følge av perspektivmeldingen fra 1993. DSB hadde ikke egen analysekapasitet, men tok etter tre år med BAS- prosjektet aktivt del i etableringen av et samfunnssikkerhetsstudium i Stavanger. Aktører i DSB formidler et ønske om å spre forskning på sivil sikkerhet utover slik at flere miljøer tar del. Derved trekkes forskningsinstitusjoner som Vestlandsforskning, Rogalandsforskning, Statskonsult, og Fredsforskningsinstituttet med i dette feltet. I BAS-5 prosjektet trekkes det inn forskere med bakgrunn fra sikkerhetsforskning i oljevernsektoren. Forskningen skal gi kunnskap og beslutningsunderlag til politikere og byråkrater.

”Og for at politikerne skal kunne fatte de riktige beslutningene kreves systematisk innhenting av informasjon og kunnskap om årsakssammenhenger. Dernest blir det opp til politikerne å prioritere og synliggjøre satsing på sikkerhet og beredskap.” (liberal.no 04/00)

I kunnskapsøkonomien er det koplinger mellom ulike aktører som medfører gjensidige avhengigheter, men også innovasjon og merverdi. Det er viktig at norske forskere kvalifiserer seg for internasjonal forskning for slik å få tilgang på nye kunnskaper. Dette har FFI lang erfaring i gjennom gode internasjonale kontakter. Som ikke- medlem av EU er det viktig å påvirke gjennom de kanaler som er tilgjengelige.

Forskning på samfunnssikkerhet beskrives av Lægreid og Serigstad som en byråkratiklemt (2005). Det skjer negativ samordning dersom ønsket om samordning er større enn viljen til å bli samordnet. ”Et sentralt spørsmål er hvorfor forslaget fra Sårbarhetsutvalget om en radikal reorganisering gjennom å erstatte en nettverksmodell med oppretting av et departement for samfunnssikkerhet resulterte i langt mer moderate endringer i retning av en hybrid direktoratsmodell”. Et moment de

ser på er institusjonelle identiteter og sterke kulturer og tradisjoner innen ulike forvaltningsområder som justis og forsvar, som er i samsvar med Blymkes beskrivelser av politikulturer (1997).

Da er det vel ekstra interessant å se på den siste meldingen St meld nr 39, som ikke melder om noe nytt, men beskriver den videre prosessen. Saksordfører Åse Wisløff Nilsen sier dette var bare starten på en prosess. Denne meldingen ble til forskjell fra den foregående kun behandlet av forsvarskomiteen. Dette kan fortolkes som at mens forsvarskomiteen (FD) er interessert i å trekke sivil og militær sektor nærmere sammen, synes justissektoren å være fornøyd med det nye status quo. Soria- Moria erklæringen om å få et mer balansert forhold mellom sikkerhetspolitikk og samfunnssikkerhet kan fortolkes i en slik ramme, er det helhetstenkning eller høyere prioritering av sivil sektor? For å få sivil sektor "tilbake i folden" må militær sektor tilby noe som interesserer sivil sektor.

Det har vært tradisjon for samarbeid innen sivil beredskap mellom de nordiske landene, men når det gjaldt det forskningsområdet som senere ble hetende samfunnssikkerhet ble det ikke noe samarbeid. Noe som kan indikere en manglende forståelse i de norske departementene, for en gren av det utvidede sikkerhetsbegrep som svenskene kalte "funksjonell sikkerhet". I Det nordiske sikkerhetspolitiske forskningsprogrammet, fant ikke undergruppen funksjonell sikkerhet samarbeidspartnere i Norge⁹⁵. Sentrale aktører i den svenske gruppen som arbeidet med funksjonell sikkerhet arbeider i dag med krisehåndtering og samfunnssikkerhet i EU og opp mot USA (Sundelius 2005). De var også arkitektene bak et forslag om felles satsning på samfunnssikkerhet i Norden, som ble avvist. Her synes det å ha kommet et til et veiskille mellom norsk og svensk beredskapsarbeid som følge av manglende respons i hos byråkrater og forskere. Svenskene ser utover og danner nettverk. Det var tett samarbeidet mellom sekretariatene til de norske og svenske Sårbarhetsutvalgene, som åpnet et mulighetsvindu. Men svenskene utnyttet denne

kunnskapsbasen og bygget videre på den, mens Norge stoppet mer opp som følge av det videre arbeid i policyprosessen. Dette beskrives som ”samfunnssikkerhet i byråkratiknipe”(Lægneid og Serigstad 2005). Innovative tanker synes å bli sementert og diskursen lukket. Dette kan ses i relasjon til aktørnettverket forskere – politikere – byråkrater, der forskere som er avhengige av finansiering av sine prosjekter gjennom departementer hindres i være kritiske. Dette hindret for eksempel FFI og NUPI i å følge svenskene i forskning på krisehåndtering (Intervjuer Kjølberg 2007, Ulriksen 2007). Dette kommer også til uttrykk hos fredsforskningsinstituttet (PRIO).

”I dag er det utenriksdepartementet, forsvarsdepartementet og forskningsrådet som bestemmer innholdet i forskningen. Det fører til akademisk opportuniste og en politisering av forskningen, sier Ola Tunander, forsker ved Prio”. (Morgenbladet 22. juni 2007).

Det er ikke nødvendigvis manglende innsikt i behov for forskning og nye muligheter som avgjør hvorvidt det satses på et forskningsfelt. I Norge kommer problemet med finansiering av forskning til uttrykk i media. Dette kan etter svensken Sundelius og Eriksons mening være et tegn på manglende direkte kanaler opp til beslutningstakerne (2005). Til tross for at det snakkes i termer av at det må forskes på tvers av tradisjonelle fag, metoder og samfunnssektorer er det de begrensede ressursene som bevilges til forskning som avgjør. Politikere er avhengig av innspill fra forskningssektoren for å kunne få et beslutningsunderlag og kunnskapsgrunnlag i feltet⁹⁶. Universitetet i Stavanger (UIS) kommenterer i sitt høringssvar til NOU 2006:6 at utvalget heller skriver sikkerhets- og beredskapsarbeid enn samfunnssikkerhet. De har vært aktive i kampen om å få definere samfunnssikkerhetsbegrepet, men synes ikke å være gitt en sentral rolle i dette utvalgsarbeidet, der NSM, DSB og FFI dominerer. Denne måten å bruke begrepene på kan tolkes på mange vis. Har samfunnssikkerhetsbegrepet blitt så vidt at det mister mening? Er sikkerhet og beredskap sterkere ladede ord? Har Forsvarets bruk av

⁹⁶ I et intervju med Arthur Gjengstø, sekretariatsleder for Sårbarhetsutvalget, og tidligere arbeider ved DSB og JD/RBA påpeker viktigheten av at Odd Einar Dørum hadde kjennskap til DSB og FFIs BAS prosjekt. Dette gjorde det lettere å få gjennomslag for å sette i gang utredningen.

samfunnssikkerhetsbegrepet gjenvunnet balansen mellom sivil og militær sektor, slik at samfunnssikkerhet i større grad legitimerer at også militær sektor tas med i utvalgets vurdering? Likeså med forskningsmiljøet i Stavanger? Dilemmaet kan illustreres ved et svar som Wæver gir til kritikk av Københavnerskolen og deres rolle i utvidelsen av sikkerhetsbegrepet. Svaret viser til kjennetegn ved diskurser, det at de er praksiser og i stadig bevegelse: Diskurs er arbeid, diskursene er i stadig fluks, slik at ingen er sikret hegemoni.

Når samfunnssikkerhet drøftes i sivil sektor tas i liten grad Forsvarets syn med i betraktning. I et intervju med skribenten av vedlegg til NOU 2006:6 "Når sikkerhet er viktigst" forteller han at han ikke har lest forsvarets stortingsmeldinger. Han viser til at teksten er hentet fra et arbeid som er gjort i forbindelse med BAS 5-prosjektet, som vil bli utgitt som FFI-rapport senere⁹⁷. På et annet nivå har vi St.meld. nr.39(2004 – 2005) "Samfunnssikkerhet og sivilt–militært samarbeid", som nærmest synes å være et pliktlop fra Justisdepartementets side, men der det gjøres tilnærminger mellom JD og FD når det gjelder definisjon av samfunnssikkerhetsbegrepet. Her ser vi at samfunnssikkerhet gis en definisjon som er ganske lik forsvarets definisjon, noe som NOU 2006: 6 tilsynelatende ikke viderefører. Dette kan fortolkes som at de tilsynelatende ikke har fått dette med seg, samtidig som det er viktig å få med at brannvern også er en del av samfunnssikkerheten. Direktør Helen Bøsterud advarte om at sammenslåingen av Direktoratet for sivil beredskap og Direktoratet for brann og eksplosjonsvern kunne medføre at strategisk beredskapsarbeid ville forsvinne i det mer operative arbeid synes å slå til. Dette omtales som "generelt samfunnssikkerhetsarbeid" i NOU 2001:31 "Redningsutvalget".

Slik blir begrepet samfunnssikkerhet vanskelig å bruke med mening, og det anes en trend der man igjen tyr til begrepet "sivile beredskap", som har blitt noe større enn samfunnssikkerhet ved at det er andre departementer og direktorater i tillegg til JD og DSB som utfører sikkerhets og beredskapsarbeid. Dette kommer fram på den nye

⁹⁷ Telefonintervju med representant fra DSB

nettportalen regjering.no, der det kommer fram i praksis at ”samfunnssikkerhet og forsvar” hører sammen ved at det er valgt som et av 21 temaområder man kan søke på på tvers av departementsstrukturen. Dette kan ses som et mottrekk til et vagt inntrykk av at samfunnssikkerhet dreier seg ”om alt og alle”. Mens forsvarssjefen sier vi er transformert, forteller de i JD og DSB ”vi koordinerer, samordner, og skaper merverdi”. Men en klar visjon for hva de skal gjøre savnes av mange.

SAMRISK utvalget i media “Økt sikkerhet krever kunnskap”

Tre viktige aktører i arbeidet med SAMRISK -prosjektet skriver en kronikk i Aftenposten i 2005. Dette er Tore Bjørgo, professor ved Politihøgskolen, Jan Hovden, professor ved NTNU og Odd Einar Olsen, professorstipendiat ved Universitetet i Stavanger. Under tittelen ”Økt sikkerhet krever kunnskap” viser de til at norsk beredskapsarbeid er preget av skippertaksmentalitet, utløst av dramatiske begivenheter. Videre ses det som fragmentarisk og preget av lite kontinuitet. For ikke å komme på etterskudd og skape bedre beredskap i samfunnssikkerheten, er planmessig forskning nødvendig. Rolledelingen mellom aktører som media, samfunnet, myndighetene og forskningen er forskjellig:

”Mens mediernes oppmerksomhet dweler ved én hendelse om gangen og redaktørene roper på høynet beredskap på et bestemt område, må samfunnet alltid være forberedt på andre og uforutsette kriser og hendelser. Samfunnet må ha en grunnleggende kunnskap om ulike former for risiko og hvordan de kan håndteres. Ansvarlige myndigheter må etablere og vedlikeholde en varig og relevant kriseberedskap. Det holder ikke å bevilge noen millioner og fastlegge ny rutiner etter den siste hendelsen - enten det er en ulykke i transportsektoren, en naturkatastrofe, et brutalt bankran eller et terrorangrep” (Bjørgo, Hovden og Olsen 2005).

Kronikken markedsfører det nye forskningsprogrammet SAMRISK som de har utredet for Norges forskningsråd, og kan sees som en alternativ kanal til politikere og beslutningstakere via media, siden ingen departement enda har bundet seg økonomisk til prosjektet. Men det kan også sees som kunnskapsformidling og deltakelse i den generelle samfunnsdebatt (Erikson og Sundelius 2005). Så langt virker det som det

må skje noe for å utløse penger til forskning på samfunnssikkerhet. ”Fortsetter det slik, vil samfunnet alltid være på etterskudd i forhold til endringer i risikobildet”. Skal dette unngås må det bygges opp et kunnskapsgrunnlag ”uavhengig av mediens dagsorden og aktuelle hendelser”. De mener at samfunnet har ”behov for en nøytral møteplass for der sikkerhetsspørsmål kan drøftes fritt og overordnet og på tvers av fag og sektorer”, og fremhever prosjektet som en mulig brobygger mellom safety- og security- miljøer der det er lite i kontakt. Disse miljøene har blant annet sårbarhet og krisehåndtering som felles utfordringer. En gjennomgang av prosessen rundt prosjektet gjør at det kan stilles spørsmålstegn om hvorvidt vi finner nøytrale og tverrvitenskapelig møteplasser i kunnskapsøkonomien.

Ved åpningen av SAMRISK prosjektet forteller statssekretær i Justisdepartementet, Terje Moland Pedersen at

”Vi har store mengder praktisk kunnskap, til dels taus kunnskap, om hva som er trusler og risiko, hvordan vi kan redusere og håndtere kriser. Men kunnskapene er for dårlig systematisert”

Det blir som med Forsvarspolitikken – politikerne får den forskningen de er villige til å betale for i kunnskapsøkonomien.

5.3.5 Oppsummering samfunnssikkerhet i sivil sektor

Totalforsvaret er et konsept tømt for mening, la oss snakke i termer av samfunnssikkerhet. Feltet er i stor grad innerdrevet og trenger ikke se til Forsvaret slik som før. Sivil beredskap i termer fra totalforsvarskonseptet er borte, integrert inn i en større enhet av samfunnssikkerhet. Samfunnssikkerhet kan videre ses i et så stort perspektiv at det favner om alt og alle, og derfor står i fare for å miste sin mening som forskningsobjekt. Derfor er det behov for å snevre inn begrepet slik at det gir mening i operativ og akademisk forstand. Det er verken politisert, eller sikkerhetisert – heller normalisert. Alle vil være med å fylle det med mening. Slik kommer det inn brannvern i debatter om samfunnssikkerhet i en utredning som stenger ute alt som har med forsvar og sentral politisk ledelse å gjøre (NOU 2006:6). På spørsmål om dette er svaret at et slikt fokus kommer fordi DSB nå har dette som en del av sin oppgave. Det

indikerer at den nye organisasjonen ikke har satt seg helt, her skinner det gamle Direktorat for brann og eksplosjonsvern igjennom, mens det gamle Direktorat for sivil beredskap synes er helt borte i det nye. Samtidig synes det som sivil beredskap som begrep ikke er så ”betent” på departementalt nivå – og at det i større grad tas i bruk igjen, så vet man hva det er snakk om. Her samarbeides det med FD og de skrives også om totalforsvar i stortingsmeldingene. Alt handler ikke om brannvern og tåtesmokker. Det synes som et skille mellom departementalt og direktoratsnivå, og en treghet som gjør at det konsensusarbeid som JD gjør med FD ikke har forplantet seg nedover i linjen enda.

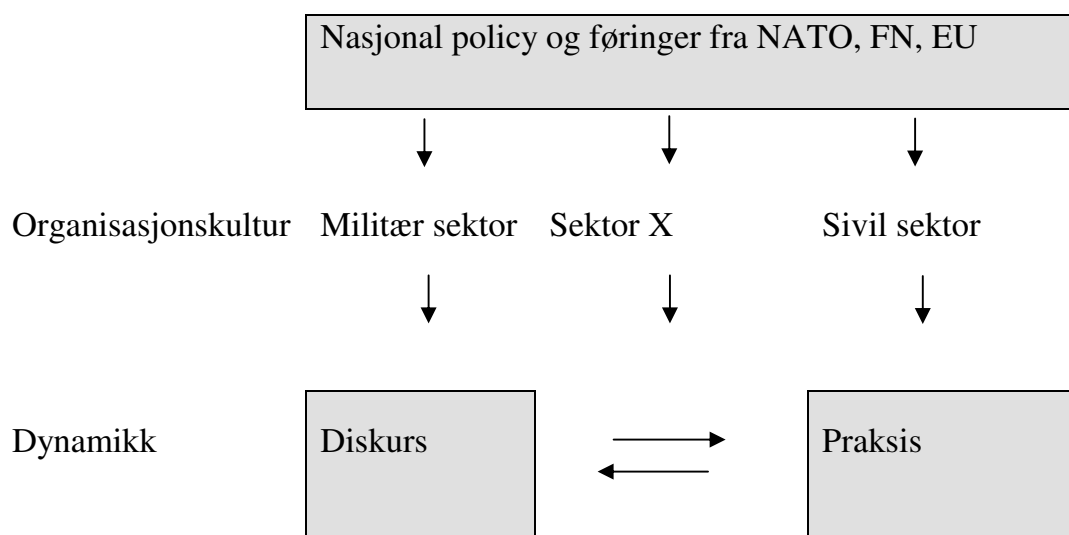
5.4 Oppsummering samfunnssikkerhetsrammen

Her har jeg beskrevet en prosess der forestillingen om den totale krig som skulle møtes med det totale forsvar erstattes med en forestilling om at dagens samfunn er sårbar på andre måter enn tidligere. Dette må møtes med virkemidler som igjen kan gjøre samfunnet mer robust. Man planla før for fred, krise og krig, mens vi i dag planlegger for å håndtere uønskede hendelser i fred og kriser. Krig er ikke sannsynlig på norsk jord i uoverskuelig fremtid. Det planlegges det heller ikke for, dette er en hendelse som er svært usannsynlig, men som vil få så store konsekvenser at å planlegge for det ikke vil lønne seg i et kostnad– nytte perspektiv.

Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet har snakket sammen og tilnærmer seg hverandre på det diskursive nivå og det strategiske nivå. Men på det praktiske nivå er det fremdeles utfordringer – slik de kom til uttrykk blant annet i de to ”Øvelse Oslo” som er gjennomført, og der grenseoppgangen mellom politi og forsvaret i terrorsspørsmål står sentralt. Her har det vært en utvikling fra den første øvelsen, der Forsvaret (les det omstilte Heimevernet) ”tok helt av” i å vise hva de kunne tilby av tjenester til sivile sikkerhetssektor, mens politiet irritert kommenterte at ”nå øver de på oppgaver vi aldri vil etterspørre”. I den neste øvelsen har Forsvaret i større grad forstått sin plass, med en forståelse av at Heimevernet skal bistå politiet dersom de etterspør det. Men att dette ikke er dimensjonerende for Forsvaret. Dermed står ikke

HV klare i forkant for øvelsen, men kjører ”sann tid”. Nå er det viktig å vise at beredskap tar tid dersom det skal kjøres tjenestevei.

Figuren under skal illustrere hvordan sektorer i det norske samfunn har sine særegne organisasjonskulturer. I møte med politiske føringer av nasjonal og internasjonal karakter vil disse kulturer spille inn i implementeringsarbeid i form av diskurser og praksiser. Gjennom en dynamikk mellom disse diskurser og praksiser skjer endring av sosiale praksiser. Den sivile og militære sektors særegne utviklingstrekk, historikk, kultur og identitet gjør at diskurser og praksiser har sine særtrekk i den daglige produksjon av sikkerhet og beredskap.



Figur 2 Organisasjonskulturer i dynamisk arbeid mellom diskurs og praksis (Etter Neumann og Niemi, 2005)

Jeg har forsøkt å beskrive noen mekanismer ved ulike aktører som er med på å forme norsk sikkerhets- og beredskapsarbeid og de strukturene de opererer innenfor. Jeg har forsøkt å beskrive politikere, forskere, byråkrater, media og opinion for å få kunnskap om hvordan det globale og internasjonale fortolkes inn i det nasjonale, og hvordan de er med på å mediere mellom den nasjonale innsiden og dets utside.⁹⁸

Det er en utfordring å få en helhetlig framstilling av hvordan samfunnssikkerhet gjøres på norsk, siden det gis ulike fortolkninger av det i sivil og militær sektor. Et

⁹⁸ Kjos, Neumann og Sending (2006:10) kaller tilsvarende prosess å åpne den ”sorte boksen” hvor norsk utenrikspolitikk skapes.

hovedinntrykk etter gjennomgangen av samfunnssikkerhet på norsk er et preg av hva Mjøsets historisk sosiologiske tilnærming kaller gode sirkler, med henvisning til hvordan Norge utviklet seg til å bli et industriland, gjenoppbyggingen etter krigen og utviklingen av den norske velferdsstaten. Her er stikkord blandingsadministrasjon og klassekompromiss. For sivil-miliært samarbeid i bred forstand står FFI og innovative strategier i en nøkkelrolle. Slik nettverksbygging, forhandling og kompromissløsninger preger også utviklingsprosesser på lavere nivå, som i DSB, samtidig som det tas kraftige grep ved behov. Her tenker jeg på omstillingen av Forsvaret, som viste at historien kan hindre innovasjon. Men det viser også til det Ulriksen har påpekt, at Forsvaret har hatt flere samfunnsroller enn produksjon av militærmakt. Det samme kan sies om Totalforsvaret, som med Durkheim kan ses som en prekontraktuell solidaritet, eller en sosialisering inn i samfunnet som skaper samhold. Dette "limet" som holder samfunn sammen til tross for strekking i tid og rom (Giddens "glokalisering" (1995)) ses i Becks tanker om subpolitikk og det kosmopolittiske samfunn, som et motsvar til metodologisk nasjonalisme. Problemet med forholdet mellom analytiske nivåer, mellom del og helhet, synes å ha et løsningsforslag i sikkerhetiseringsteoriens analytiske vekslings mellom sektor og helhet i skalaen fra individer – til det globale. Beck arbeider også med slike problemstillinger i spennet mellom individualisert risiko til verdensrisikosamfunnet. Hans forse har vært syntetisering i form av store sveip, for slik å kople temaer på nye måter og dermed skape rom for debatt. I den norske rammen skjedde det et skifte da vi gikk inn i oljealderen (Tamnes 1997), men det at det har gått bra med Norge også etter dette kan ikke forklares bare ut fra oljerikdommen. Det har gått bra med Norge til tross for oljen, heller enn på grunn av oljen (Freedmann, 1997)

I Norge er begge forståelsesrammene for samfunnssikkerhet politisk forankret (Hovden, 2004, Olsen, 2004). Her passer den diskursanalytiske ramme godt inn, med redskaper til å undersøke hvordan betydning skapes sosialt, og hvilke virkninger bestemte verdensbilder har for vårt sosiale liv, for eksempel i form av sektorspesifikk viten og identitet (organisasjonskultur eller stivhengighet) i det norske samfunn. Men det forsøkes å bygge bro over slike gap i forståelses og fortolkningsrammer, på

politisk, byråkratisk og operativt nivå. Men ofte synes sektorinteresser å legge hinder i veien for slikt arbeid – både politikere, forskere og byråkrater synes å være begrenset rasjonelle aktører som søker mot nisjer der det er ”levelig” for en omstillingstrett aktør (Collins, 1989).

6. Oppsummering og konklusjon

Denne oppgavens tema er hvordan begrepene totalforsvar og samfunnssikkerhet rammes inn og fylles med ulik mening av aktører i det nasjonale beredskapsapparatet. Det er behov for å tilpasse sikkerhets- og beredskapsarbeidet til endringer i det norske samfunnet og i våre omgivelser. Oppgavens utgangspunkt er totalforsvarskonseptets to hovedpilarer – det sivile beredskap og det militære forsvar – og deres utvikling i overgangen fra kald krig til samfunnssårbarhet, der jeg spør: *Hva kjennetegner diskurser om totalforsvar og samfunnssikkerhet i sivil og militær sektor, og hvordan kommer dette til uttrykk i praksis?*

Til grunn for analysene ligger offisielle dokumenter som tar for seg planlegging for et robust og sikkert samfunn. Disse forholder sentrale aktører seg til i forsøket på å gi begrepene totalforsvar og samfunnssikkerhet bestemte meninger. Diskursanalyse som teori og metode kombineres med intervjuer og observasjoner. I tillegg nyttes to teoretiske tilganger til risiko- og sikkerhet: Becks risikosamfunnsteori og anmodning om å skape nye begreper og institusjoner i møtet med dagens grenseoverskridende risikoer (1986, 2003). Og den Foucault-inspirerte Københavnerskolen som vektlegger at sikkerhet må ses i et bredere perspektiv enn det tradisjonelle statlige og militære perspektiv (Wæver og Buzan1998).

Endrede økonomiske og sikkerhetspolitiske rammebetingelser står sentralt i sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Overgangen fra en strategisk trussel til et komplekst og sammensatt risiko- og trusselbilde, må møtes med et bredt spekter av virkemidler. De nasjonale virkemidlene er fordelt mellom sivil og militær sektor, som er gjensidig avhengige og må ses helhetlig dersom samfunnets sikkerhetsressurser skal brukes klokt og effektivt. I fare for internasjonal marginalisering må Norge søke innflytelse der man kan, også ved å vise vilje til risikodeling.

Det nasjonale utgangspunkt var totalforsvarsrammen, men i kjølvannet av nye sikkerhetsutfordringer fremtrer alternativer: militær sektor velger en utvidet

sikkerhetsramme (Buzan og Wæver 1998), mens sivil sektor velger risiko- og sårbarhetsrammen (Beck1995, 2003).

I sivil sektor beskrives nyordet samfunnssikkerhet som et tverrsektorielt virkemiddel i møtet med risiko- og sårbarhetssamfunnets sikkerhetsutfordringer, mens totalforsvarsbegrepet ses som et svar på trusselen om en total krig der hele samfunnet skulle trekkes inn i et totalt forsvar. Dette trusselbildet er ikke lengre relevant, dermed bidrar totalforsvarsbegrepet til å reproducere den norske forsvarstradisjonen (Ulriksen 2001), og hindrer innovasjon og fokus på fredstidshendelser.

I militær sektor vises det til at totalforsvaret i utgangspunktet var ment å være et fleksibelt og tilpassningsdyktig konsept. Det er forankret i folket gjennom den samlende nasjonale erfaring fra annen verdenskrig og er dermed en ressurs som er gjenkjennelig. Til tross for at konseptet ble sementert i kaldkrigstenkning for lenge er dette en praktisk og økonomisk løsning for et samfunn med begrensede ressurser. Derfor bør det tas med videre i en modernisert form. Samfunnssikkerhet ses som en del av et utvidet sikkerhetsbegrep sammen med stats- og menneskelig sikkerhet (Styrke og relvans2004). Samfunnssikkerhet slik sivil sektor ser det er etter deres mening for bredt, idet det handler om alt mellom ”tåtesmøkker og terrorisme” og blir dermed tømt for mening. I militær sektor konkluderes det med at deres hovedansvar er statssikkerhet, mens de bidrar til samfunnssikkerhet for eksempel i nordområdene, og menneskelig sikkerhet i internasjonale operasjoner.

Forskere og byråkrater må i planleggingen for et sikkert samfunn forholde seg like mye til økonomiske budsjetter som sikkerhetsbehov, mens politikerne får den sikkerheten de er villige til å betale for. De stilles til ansvar av media og opinionen dersom ekstraordinære hendelser viser at dette ikke var nok.

Endringene i risiko- og trusselbildet brukes som en diskursiv ressurs i kamp om makt og begrensede ressurser, intern i og mellom sektorene. Dette gir makt til den som produserer risikobildet og slik kan forskere og byråkrater som produserer kunnskaps- og beslutningsunderlag påvirke politikerne. Videre er media og opinion med på å sette

dagsorden, med den følge at politikerne kommer i krysspress mellom dagsordenpolitikken og langsiktig planlegging. Samtidig er det en gjensidig avhengighet i kunnskapsøkonomien, mellom forskere og politikere.

Kunnskapsproduksjonen går via to hovedspor, et med utgangspunkt i militærforskningen ved FFI, og et via sikkerhetsforskning i oljesektoren.

Sosiale praksiser endres som følge av at ekstraordinære hendelser inntreffer, med den følge at også diskursene endres. I militær sektor har totalforsvar blitt en sementert diskurs og praksis som tas for gitt, mens sivil sektor skifter fokus fra et totalforsvarsperspektiv til et risiko- og sårbarhetsperspektiv. Dette synes å medføre mindre helhetlig fokus på sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Samtidig har Forsvaret ressurser som kan komme til nytte og skal bidra til sivil sektor ved behov.

I sivil sektor kommer totalforsvar og sivilt beredskap i skyggen av samfunnssikkerhet. Dette kan ses som en konsekvens av at Forsvaret forsømte å oppdatere det sivil-militære samarbeidet i tråd med samfunnsutviklingen. Etter hvert gjøres et diskursivt arbeid for å styrke samarbeid og helhetstankegang. Det dannes nye praksiser og en konsensus om at sivil sektors viktigste bidrag i arbeidet er å sørge for å gjøre samfunnet mest mulig robust i fredstid. Sivil beredskap integreres i en større samfunnssikkerhetsramme, og får større legitimitet i seg selv. Arbeidet består av et vidt spekter av oppgaver i tillegg til å bistå militær sektor, som nå ses på linje med andre samarbeidspartnere - innenriks og i sivil sektor kan Forsvaret tolkes som desikkerhetisert og avnasjonalisert (Østerud og Matlary 2005). Nærhets-, likhets- og ansvarsprinsippet skal råde, samtidig som totalforsvaret videreføres og moderniseres.

I sivil sektor anses samfunnssikkerhetsbegrepet som tilstrekkelig for å beskrive det endrede risiko- og trusselbilde. Det råder delte syn på hvorvidt ansvars- og rollefordelingen blir godt nok ivaretatt i den nasjonale sikkerhetsformasjonen. Endrede sikkerhetsutfordringer, samfunnsforhold og økonomiske forutsetninger skaper behov for nye forståelsesrammer, strukturer og praksiser, men møtes av uvilje og treghet på mange plan.

I en dynamisk vekslings mellom diskurs og praksis fremkommer endringer i hvordan man sier og gjør sikkerhet, om enn med små motvillige skritt. Aktørene arbeider med å finne sine roller i de nye gråsonene som har oppstått der det tidligere var klare grenser, mellom krig og fred, innenriks og utenriks, nasjonalt og internasjonalt. Prosessen går sakte i retning av større samordning og samsyn, og det institusjonaliseres nye møtepunkter for debatt, planlegging og øving. Dette til tross så deler Norge problemstillinger med andre land, som manglende transparens, koordinering og klare ansvarslinjer.

Underveis har jeg forsøkt å avdekke hvordan språket har en politisk betydning, og tekster har politiske og sosiale konsekvenser. Begreper som totalforsvar og samfunnssikkerhet spiller en rolle i skapelsen av politiske konflikter og samfunnsmessige dominansforhold. Språklige faktorer endrer seg med historiens utvikling, som for eksempel i arbeidstittelen "Fra totalforsvar i krig til samfunnssikkerhet i fred". Når det ikke lengre er fare for den totale krig, blir det totale forsvar mindre meningsfullt. Men skal totalforsvaret som ide og system moderniseres eller kastes på begrepenes skraphaug? Der ligger allerede "invasjonsforsvaret". Diskursene har kommet til uttrykk som betydningsskapende praksiser, der "språket og virkeligheten forutsetter hverandre i en gjensidig vekselvirkning". Slik kan utvikling på sikkerhetsfelter beskrives gjennom en dynamikk mellom diskurs og praksis, der samfunnsutvikling synes å følge en indre lovbundethet. Språket fungerer som grunnlag for politiske og sosiale handlinger, men ikke i et en-til-en forhold, det er forskjell mellom retorikk og realitet. Hvorfor handler de ulike aktørene i sivil og militær sektor som de gjør? Er det riktig å konkludere med at den sivile sektor fikk større gjennomslagskraft enn den militære i tiden etter NOU 2000:20 og 24? I så fall er det betimelig å spørre seg hvorfor dette var tilfelle.

Det er et paradoks at det er så lite interesse i den politiske og generelle offentlige debatten, og at "den sivile beredskapen" fortsatt utgjør en forholdsvis liten del av norsk statlig virksomhet. *Dette fordi den sivile beredskapen synes å ville få en stadig viktigere rolle fremover.*

I sivil sektor og omorganiseringen av det sivile beredskap finner det sted et skifte i diskurs og praksis tidligere enn i Forsvaret. På samme måte som Ulriksen finner en større treghet i det norske forsvarets tilpassning til endrede sikkerhetsutfordringene etter Den kalde krigens slutt sett i et internasjonalt perspektiv, er også endringstempoet i et innenriks komparativt perspektiv tregt. Som følge av heldige koplinger mellom ulike miljøer som så nye måter å ramme inn det sivile beredskap enn et totalforsvarskonsept, nærmere bestemt et risiko- og sårbarhetssamfunn, kom endringsprosessen raskere i gang. I tillegg fikk sivil sektor drahjelp ved at de fikk eie Y2K-problematikken. Dette ga ekstra fokus på sivil sikkerhet og det sivile beredskap fikk muligheten til å stå på egne ben. Og frikoplet fra det militære forsvarsløkomotivet som fortsatte ufortrødent videre i samme spor som før, valgte DSB et annet spor som ga legitimitet.

For den nye retningen i ”dette innenrikspolitiske kompleks” var de mer hverdagslige krisene og det kommunale miljø. I dette nye verdensbildet var samfunnet sårbart på andre måter enn før, som følge av gjensidige avhengigheter og uintenderte konsekvenser ved industrisamfunnet. Selvbildet endres fra kun å ”sitte i fjellet med hemmeligstemplede beredskapsplaner for krig”, til å se en rolle i det moderne beredskap.

Prosessen må ses i relasjon til en parallell samfunnsutvikling fra blandingsøkonomi til nyliberale reformer (Slagstad 1997).

I den blandingsøkonomiske staten som Arbeiderpartistategene bygget opp etter andre verdenskrig, overtok stat og kommune hovedansvaret for utbygging av infrastruktur, utdanning, helse- og sosialvesen. Staten var også inne på eiersiden i utvalgte industribedrifter. Her spiller totalforsvarskonseptet og etablering av Forsvarets forskningsinstitutt en rolle. Blandingsadministrasjon var et akademisk prosjekt basert på siviløkonomisk tenkning, og økonomisk handling skjedd innenfor rammene av en nasjonaløkonomi som de ulike næringer og sektorer måtte underordne seg. Målet var at de ulike interessegruppene i samfunnet skulle bli samarbeidende statsorganer (Østerud, 1974). En slik organisering gikk på å spare inn på investeringer i det

militære forsvar som kunne dekkes av sivil sektor. På denne måten kunne disse midlene overføres til å bygge opp en bærekraftig norsk industri – en innenriks korporatisme der staten var en sentral aktør som nyttet samfunnets totale ressurser på en mest mulig effektiv måte. Totalforsvarsideen var med andre ord en del av tidsånden. Nordmenn hadde med seg erfaringer fra Storbritannia etter krigen som viste at modellen hadde fungert godt i praksis, og for en liten stat med begrensede ressurser var det et fornuftig valg. Slagstad peker på at det på syttitallet skjedde et skifte bort fra ”blandingsadministrasjon og forhandlingsøkonomi”, der noen av sosialdemokratiets hellige kuer slaktes. ”Blandingsøkonomien som var et resultat av Gerhardsen-epokens historiske kompromiss mellom sosialisme og liberalisme, skulle i Gro-epoken få sin fortsettelse i ”blandingsadministrasjon” som brøt ned ”grenser mellom sektorer”. Det skulle bli en ny funksjonsfordeling mellom offentlig og privat sektor, og den offentlige sektor skulle moderniseres og effektiviseres.” I dette skiftet ble det gjort et diskursivt arbeid for å bygge ideologisk bro mellom to leire i arbeiderpartiet, den sosialdemokratiske tradisjonalisme og den markedsteknokratiske modernisme. (Slagstad 1998:432). Dette skiftet i samfunnsutviklingen kom til å få betydning også for feltet sikkerhet og beredskap, som følge av at det også snudde på holdet forholdet mellom sikkerhet og økonomi, fra nå av er det i større grad økonomien som er dimensjonerende for samfunnsutviklingen, og sikkerheten må vike lengre ned på prioriteringslisten. Dette faller i tid sammen med at vi trådte inn i oljealderen (Tamnes 1997), og en våknende bevissthet omkring sivile risikoer i fredstid. I et risikoperspektiv kom det mange uintenderte konsekvenser som følge av at statens løsslipp. De kunne ikke i samme grad regulere sivil sektor og næringslivet som tidligere, samtidig som den teknologiske utviklingen gikk i retning av større gjensidige avhengigheter mellom sektorer. Et strømvavbrudd fikk innvirkning for helsevesen, vanntilførsel og så videre. Dette betegnes som et sårbart samfunn. Giddens omtaler det som at vi i større grad enn før er avhengig av å ha tillit til ekspertsystemer virker. Vi kan ikke lengre reparere bilen selv, fordi den er stappet med avansert datateknologi som fordrer mer enn en skiftenøkkel. Når Kvinners frivillige beredskap snakker om at det er viktig å ha et lager av hermetikk og vann

hjemme i beredskap, er det like relevant som før, uansett om det gjelder en krise eller krig. Det er derfor et paradoks ved endring, at virkelighetsbilder, sementert i bestemte forestillingsrammer gjør endring vanskelig, man kan stå i fare for å ”fanges i historien” fordi det har vært slik så lenge at det oppleves som normalt. Dersom det gjøres et brudd med historien, og man har en formening om at historien ikke er effektiv, står man i fare for å miste en kunnskapsbasis som er opparbeidet over tid og gjennom erfaring. Dette mener jeg er tilfelle i endringsprosessene i det sivile beredskap og i det militære forsvar, ved at man ikke tar med seg det beste fra det gamle inn i det nye. Samtidig så er det nettopp denne kroppsliggjorte praksis som gjør det så vanskelig å gi slipp på de gamle uvanene, det som klassikeren Weber kalte byråkratisk pervertering (Weber). Det er ikke tvil om at slike praksiser ble videreført i omstillingsprosessene, til tross for at det kom nye retningslinjer ovenfra så fortsatte man som før, det var vanskelig å gi slipp på oppgaver man hadde lært var viktige. Alle som har vært i forsvaret kan fremdeles sette sammen sitt våpen, som følge av at vi har fått det så grundig innlært – det er sosialisert og har blitt en del av vår kroppslige habitus (Bourdieu 1995). En slik habitus er svært tung å avlære, på samme måte som korpssånd og ideologi eller doxa, en overbevisning om at forsvaret handler om territorium og befolkningens trygghet. ”For konge, fedreland og flaggets heder”. Her har forsvarssjef Diesen helt rett i at det er en jobb å gjøre med å endre mentaliteten bort fra kald-krigstenkning. Men han har etter min mening en teknisk-instrumentell planleggingsrasjonalitet i sin tilnærming problemstillingen som nettopp kjennetegnet tenkningen fra den tidsperioden som han vil fjerne seg fra. Her synes det som Forsvarssjefen har et blindt punkt som han selv ikke er seg bevisst. Som en del av det gamle forsvarets habitus og doxa, har han selv måttet endre seg – men som vi har lært i den militære ledertreningen så består selverkjennelsen av ulike nivåer. Det jeg vet om meg selv som ingen andre vet, det jeg og andre vet om meg, og det andre vet som jeg ikke vet om meg selv. Dette går under betegnelsen et blindt punkt. Ikke ulikt blindsonen når vi kjører bil. Denne logikk kan også nyttes på gruppe- eller organisasjonsnivå. Og kan igjen koples til praksiser som er så innleiret eller sementert at vi ikke tenker over dem, de er selvfølgelig, som å vaske hendene når du har vært

på do. De fleste kjenner til vanskene ved å avlære uvaner som nesepilling. Men det er de samme mekanismer som virker inn når sivilforsvarsfolk spretter opp og hilser i militær stil til sin nye sjef, som kommer fra en annen organisasjonskultur og bare ser rart på dem. Når det kommer ”fremmede” inn i gruppen som stiller spørsmål med dette som ses som naturlig, skapes det usikkerhet. En naturlig reaksjon er da skepsis for endringer, og dersom det ikke gjøres et grundig arbeid med å sette seg inn i den bestemte kultur og kontekst, slik at det kan bygges bro mellom det nye og det gamle er reaksjonen motstand. Man går ikke nødvendigvis til kamp, men kan knytte hendene i lomma og gå sakte. Hva kan dette fortelle om prosessene der det sivile beredskap og det militære forsvar endres? Og hvor er koplingen til totalforsvar, samfunnssårbarhet og samfunnssikkerhet?

For det første har vi koplingen mellom de to sektorene i totalforsvarskonseptet, som kan betraktes som en særdeles vellykket modell for gjenoppreisningen av Norge og i løsningen av nasjonale sikkerhetsutfordringer under kaldkrigsepoken, men en av Hernes regler sier at dersom du ikke endrer en organisasjon litt hvert år vil du etter ti år få en stor omveltning. I et risikoperspektiv kan den ses på som resultatet av en risikoforståelse som ble institusjonalisert og senere reproduisert på en slik måte at den ble sementert, det ble en byråkratisk mastodont fra fortiden. For forsvaret var det som en gammel forsikringsordning som bare ligger der og som man ikke gjorde noe for å optimalisere, vi vet vi har den og tar den for gitt. Her kan staten ses som samfunnets ultimate risikoassurandør i termer av velferdsstat og totalforsvarskonsept. Men samfunnet rundt denne ordningen er ikke fiksert på samme måte, det er i stadig utvikling. Så i den ene pilaren av konseptet skjer det store endringer både i diskurser og praksiser, og planlegging for en krig som ingen tror kommer blir lite relevant for en kommuneansatt. Da er det spennende når det tenkes i nye baner. Det kommer folk fra DSB som forteller om kartlegging av svakheter i egen kommunen, slik at det kan planlegges for å gjøre den mer robust i hverdagen og når det skjer kriser som flom og strømavbrudd. Dette er mer motiverende og det er en egennytte i arbeidet. Det er en utvikling bort fra de ”tykke permers tid”, men samtidig er det ikke lovpålagt – og ikke sikkert det blir tid i forhold til alt en kommune må gjøre. Det lirkes og lures og

motiveres – og møter ikke motstand utover å få tid og ressurser til å strekke til. ”Vi reiste land og strand rundt for å kommunisere og forankre den nye praksisen i kommunene, og vi ble møtt positivt”(Gjengstø 2006). Dette er en annen praksis enn totalforsvarsordningens reguleringsregime. Men må ses som en del av New public management inntreden i staten og den politisk- administrative praksis (Lægreid 2005). Det er ikke samme rom for statlig regulering og lovgivning i etterkaldkrigstiden som i etterkrigstiden. Det er en del av tidsånden, vi vil ha mindre byråkrati og større individuell frihet. Men samtidig ventes det at staten er der for oss når krisen er ute, som den ultimate risikoassurandør. Forskjellen mellom Norges måte og USAs måte å håndtere orkaner er her et stikkord, ulike land håndterer risiko på sine særegne sett – vi har vår historikk og kontekst som former de løsninger vi velger. Som partiet Venstre vil vi i Norge ha både individuell frihet og kollektive ordninger. Men hva skjer når nettopp USA er en viktig premissleverandør når NATO lager sine strategiske konsepter, som deretter forplanter seg til medlemslandenes nasjonale sikkerhetsløsninger? Kritikerne av ”Forsvarets strategiske konsept” sier dette er for rene simultanoversettelser å regne og tar stormaktens perspektiv, uten hensyn til småstaters behov. Som et svar på en slik tenkning om at de overordnede retningslinjene er preget av at Norge som en statlig aktør må gjøre seg relevant for NATO, FN og EU av redsel for å bli marginalisert og bli stående uten allierte i en sikkerhetspolitisk krise. Da er det kanskje lurt å spille ut det nasjonale trumfkortet – Totalforsvaret. Dette kan ingen USA- og NATO-kritikere si noe på, dette er noe genuint Norsk, nordisk og europeisk. Det må vel og merke børstes støv av og fiffes litt opp, men det kan funke. Totalforsvaret kan bygge bro mellom mange politikkområder, som distriktpolitikk, partipolitikk, posisjon og opposisjon. Slik kan også samfunnssikkerhet trekkes inn når politiske partier som i utgangspunktet står langt fra hverandre møtes på midten ved å finne noe de kan være enige om. SV er skeptiske til NATO og USA, og har ønsket mer ressurser og fokus på ikke- militære virkemidler. Arbeiderpartiets historikk og ideologi er nært knyttet til oppbyggingen av det norske velferdssamfunnet. Partiideologien legger vekt på likhetsprinsipper og fellesverdier, samtidig som de var like delaktige som høyresiden i å slippe

markedskreftene løs. Slik sett er det mange trekk ved Totalforsvarsideen som funker selv i dag. Men det må gjøres en jobb med å forankre begrepet igjen internt i forsvaret og i den sivile sektor. Her er totalforsvarsdiskursen mer negativt ansett, et gufs fra tiden i forsvarets skygge. Begrepet er tømt for mening sies det. Her snakker vi i termer av samfunnssikkerhet, og må vi samarbeide med Forsvaret, kall det for guds skyld noe mer moderne – som public private partnership eller sivilt-militært samarbeid. Den sivile diskursen har hentet opp argumenter som i utgangspunktet stammer fra forsvarets egne analyser og utredninger, men som ikke fikk aksept. Endringer i diskurs og praksis synes å skje etter tostegshypotesen – en ide presenteres, noen tar den til seg og sender den videre. Skjer ikke dette stopper ideen opp på ideplanet. Dette synes å være en gjenganger i feltet. Det kommer forslag og utredninger som politikerne ikke gjør noe med i første omgang, for så å ta det frem igjen når det skjer uønskede hendelser som tsunamien i 2004. Slike praksiser går man miste av dersom det ikke tas et steg tilbake for å se hvor diskurser og praksiser har sin opprinnelse. Historien er ikke ineffektiv, den er med oss om vi vil eller ei – og den har satt seg i kroppen.

Kildeliste

- Aven T, Boyesen M, Njå O, Olsen KH, Sandve K (2004): Samfunnssikkerhet. Oslo: Universitetsforlaget
- Barnes, Barry (1995): *The Elements of Social Theory*. London: UCL Press
- Berggrav, Jørgen (2004). Forsvarsperspektiver i nord. I Sikkerhetspolitisk bibliotek nr4 – 2004.
- Bjelland, Leiv (2003): Samfunnssikkerhet i risikosamfunnet. Et sosiologisk blikk på det nye sikkerhetskonseptet for norsk sivil beredskap. Oslo: TIK Arbeidsnotat nr 21
- Beck, Ulrich (1992): *Risk Society*. Sage: London.
- Beck, Ulrich (1999): *World Risk Society*. Malden; Polity Press
- Beck, Ulrich (2000): *What is globalization?* Blackwell
- Beck, Ulrich (2003): "Kosmopolitisk verdensbillede"
- Beck, Ulrich (2004): *Globalisering og individualisering*. Bind 1-3 Oslo Abstrakt forlag
- Blain, Michael (1994): *Power, war and melodrama in the discourses of political movements*. *Theory and Society*, vol.23, no. 6
- Blymke, Øystein (1998): "Kultur og ukultur i overvåkingstjenesten" utrykt vedlegg i NOU 1998:18 januar 1998
- Bourdieu, Pierre (1996): *Symbolisk makt*. Oslo: Pax Forlag
- Brox, Karl H (2004): *Når får vi et sikkerhetsdepartement?* Kåre Willoch intervjuet av Karl H. Brox i Lydersen, Stian (red) (2004): *Fra flis i fingeren til ragnarok tjue historier om sikkerhet*. Trondheim: Tapir Akademisk forlag.
- Brox, Karl H (2004): *For lite debatt om vår sikkerhet*. Justisminister Odd Einar Dørum intervjuet av Karl H. Brox i Lydersen, Stian (red) (2004): *Fra flis i fingeren til ragnarok tjue historier om sikkerhet*. Trondheim: Tapir Akademisk forlag.
- Brox, Ottar (1995): *Dit vi ikke vil. ikke-utopisk planlegging for neste århundre*. Oslo Exil forlag
- Buzan, Barry; Ole Wæver & Jaap de Wilde (1998): *Security, A new Framework for Analysis*. Boulder, Co/London: Lynne Rienner Publishers
- Bynander (2003): *The Rise and Fall of the Submarine Threat: Threat politics and the Submarine Intrusions in Sweden 1980-2002*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis

- Børresen, Jacob (2005) Forsvar uten trussel: det norske Forsvarets rolle og funksjon etter den kalde krigen Oslo: Abstrakt forlag
- Dean, Mitchell (1991): I Miller (red): *Risk - Calculable and incalculable*. In *The Foucault effect; Studies in Governmentality* London: Harevster
- Douglas, Mary og Wildavsky, Aaron (1982) "Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers" Berkely: University of California Press
- Drottz-Sjøberg, Britt Marie (200): "Risk perception and definitions of Risk" Center for Risk Research. Stockholm School of Economics.
- Engelstad, Fredrik (2005): "*Makt i det norske samfunnet*" i Frønes og Kjølrsrød (red) (2005) *Det norske samfunn* Oslo: Gyldendal Akademisk
- Eriksen, Stein, Sundstøl, Rønning, Geir O. og Birkeland, Åsmund (red) (1997): *Den moderne staten*. Oslo: Pax Forlag
- Eriksson, Johan (2005): *Kampen om hotbilden*.
- Fairclough, Norman (2001). *Language and Power* (2nd edition) London: Longman
- Fairclough, Norman (2003): *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research* London: Routledge.
- Flikke, Geir (2001): *Norge og europeisk sikkerhet - tilpasning til besvær? Det sikkerhetspolitiske bibliotek nr15/2001* Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé
- Flyvbjerg, B. (1991): *Rationalitet og Magt*. Bind I og II. Akademisk Forlag and Bent Flyvbjerg, Odense. Danmark.
- Flyvbjerg, B., N. Bruzelius and W. Rothengatter (2003): *Megaprojects and Risk – An Anatomy of Ambition*. Cambridge University Press, UK
- Fog, Jette (2001): *Med samtalen som udgangspunkt*. Viborg: Akademisk forlag
- Foucault, Michel (1971, 1999): *Diskursens orden*. Oslo: Spartacus Forlag
- Foucault, Michel (1978, 2002): *Forelesninger om regjering og styringskunst*. Oslo: J W Cappelens forlag
- Foucault, Michel (1991): *Governmentality*. I Miller (red): "*The Foucault effect; Studies in Governmentality*" London: Harvester
- Freeman, Richard (1997): *Are Norway's Solidaristic and Welfare State Policy Viable in the Modern Global Economy?* I: Dølvik, Jon Erik og Arild Steen (red.): *Making Solidarity Work? The Norwegian LabourMarket Model in Transition*. Oslo: Scandinavian University Press.

-
- Frønes, Ivar og Kjølørød, Lise (2006): *Om Den samtidsdiagnostiske sosiologiens forjettelse. Tilsvar til Gunnar C Aakvaag*, i Sosiologi i dag 4/2006
- Giddens, Anthony (1997): *Modernitetens konsekvenser*. Oslo: Pax Forlag
- Gjelsten Roald (2001): *Simulert forsvar? Forsvarets forskningsinstitutt og Sjøforsvaret – ulike tilnærminger til forsvarsplanleggingen*. Oslo: Forsvarsstudier 3/2001.
- Græger, Nina (2005a): *Norway between NATO, the EU and the US: A Case Study of Post-Cold War Security and Defence Discourse*, Cambridge Review of International Affairs, Vol. 18, No. 1
- Græger, Nina, Halvard Leira (2005b). *Norwegian strategic culture after World War II: From a local to a global perspective*, in Cooperation and Conflict, Vol. 40, No. 1
- Græger, Nina, Iver B. Neumann (2006). *Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet som beslutningspolitiske aktører*, i Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending, red., Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser. Oslo, Cappelen Akademisk
- Græve, Annie (1999): *Risikobegreber i tysk og fransk sociologisk tradisjon*. I Rasborg (red) Risiko, politikk og miljø i det moderne samfunn. Gylling: Forlaget sosiologi
- Hagen Roar (2006) *Nyliberalismen og samfunnsvitenskapene. Refleksjonsteorier for det moderne samfunnet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hamilton, Sundelius, Gronval (red)(2006): *Protecting the Homeland European Approaches to Total Defense and Societal Security and their Implications for the United States*. Center for Transatlantic Relations
- Haukelid K (2001): *Risiko og sikkerhet forståelser og styring* Oslo: Universitetsforlaget
- Hovden, Jan (2003): *Theory Formations Related to the "Risk Society"* NoFS XV 2003. Karlstad, Sweden
- Hovden, Jan (2004): *Coping with Vulnerabilities of the Modern Society*. Dnak Sikkerhetspolitisk bibliotek 5-04
- Hovden, Jan (2004): *Sikkerhet i forskning og praksis: Et utfordrende mangfold med Sikkerhetsdagene som arena*. i Hovden, Jan, Lydersen, Stian (red), Sklet, Stian Hovden, Albrechtsen, Jan Eirik, Sklet Snorre, (2004): *Fra flis i fingeren til ragnarok tjue historier om sikkerhet*. Trondheim: Tapir Akademisk forlag.
<http://www.sikkerhetsdagene.no/bok.htm>
- Hviid-Nielsen, Torben (1994) *Risiko – i teknologien, i samfunnet og i hodene*. TIK notat nr. 1994
- Jacobsen, Dag Ingvar (1997): *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Fagbokforlaget

- Jørgensen, Marianne Winther og Louise Phillips (1999): Diskursanalyse som teori og metode, Roskilde Universitetsforlag.
- Kjos Fonn, Birgitte, Neumann Iver B, Sending, Ole Jacob (2006): Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Kjølborg, Anders (1991) *Scenarier og sikkerhetspolitikk*, i Internasjonal politikk 49(2)
- Kjølborg, Anders (2006) *Hva er sikkerhetspolitikk?* Dnak: Internetttekst 29/2006
http://www.atlanterhavskomiteen.no/Publikasjoner/Internett-tekster/Arkiv/2006/Internett_tekst_29.html
- Klinke A, Renn O (2001) Precautionary principle and discursive strategies: classifying and managing risks. *J Risk Res* 4
- Klinke, A Renn, O. (2002). "A new approach to risk evaluation and management: Risk-based, precaution based and discourse-based strategies." *Risk Analysis*
- Krimsky, Sheldon and Dominic Golding, ed. (1992): *Social Theories of Risk*. Westport, Connecticut, London: Praeger.
- Kruke, B.I., Olsen, O.E. og Hovden, J. (2005). "Samfunnssikkerhet – forsøk på en begrepsfesting". *Rapport RF 2005/034*, RF-Rogalandsforskning, Stavanger..
- Læg Reid, Per og Serigstad, Synnøve. (2006) Framing the Field of Homeland Security: The Case of Norway. *Journal of Management Studies* 43:6,
- Læg Reid, Per og Christensen, Tom (2001) *New Public Management i norsk statsforvaltning i Tranøy og Østerud* (2001) Den fragmenterte staten – Reformen, makt og styring Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo. Gyldendal.
- Løkken, Erland (2003): Norges sikkerhetspolitikk etter den kalde krigen - en politikk fri for energistrategisk påvirkning? *Försvarshögskolan Enskild uppsats* 21.07.03
http://www.annalindhbiblioteket.se/publikationer/uppsatser/2003/chp0103/loekken_2019.pdf
- Matlary Janne Haaland, Østerud Øyvind (2005) *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt Forlag
- Mjøset Lars (1991): *Kontroverser i norsk sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mjøset Lars (2005) "Den norske oljeøkonomiens integrasjon i verdensøkonomien". I Frønes og Kjølstrød (red) (2005) *Det norske samfunn* Oslo: Gyldendal Akademisk
- Njølstad, Olav og Wicken, Olav (1997) *Kunnskap som våpen*, Forsvarets forskningsinstitutt 1946 – 1975, Oslo: Tano Aschehoug
- Neumann, Iver B. (2001): *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Neumann, Iver B (2001): *Norge - en kritikk. Begrepsmakt i Europa- debatten*, Pax, Oslo

-
- Perrow, Charles (1999): *Normal Accidents – Living with High-Risk Technologies*. Princeton University Press, New Jersey.
- Olsen, Odd Einar, Kruke, Bjørn Ivar and Hovden, Jan, (2007): “Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas”. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 15:2
- Olsen, Odd Einar, Kruke, Bjørn Ivar and Hovden, Jan (2005): *Samfunnssikkerhet - forsøk på en begrepsfesting*. Rogalandsforskning Rapport 2005/034
<http://www.rf.no/internet/student.nsf/wvPublNr/2005-034>
- Olsen, Odd Einar (2004): “Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS- analyser) i en globalisert verden”. I Sundelius B, Daleus P “Från totalforsvar i krig til samhällssakerhet i fred” Forsvarshøgskolan, Institutet for sakerhet och strategi.
- Omang, Frode (): *Olje, gass og norsk sikkerhet*. Fra Forsvaretsforskningsinstituttets historie.
- Ragin, C (1994): *Constructing Social Research. The Unity and Diversity of Method* California: Pine Forge Press
- Rasborg, K (1999): *Risiko, politikk og miljø i det moderne samfunn* Fredriksberg: Forlaget Sosiologi.
- Rokkan, Stein (1987). *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget
- Rottem, Svein Vigeland (2007) ”*Forsvarets mål og strategi: sikkerhet for hvem?*” i *Internasjonal Politikk* (
- Røksund Arne (2001): ”*Forsvaret mellom politisk styring og fagmilitært uavhengighet*”. I Tranøy og Østerud (2001) *Den fragmenterte staten – Reform, makt og styring* Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo. Gyldendal
- Rønne, Helle K., Sørli Sigurd (2006) *Hele folket i forsvar. Totalforsvaret i Norge frem til 1970*. Oslo: Unipub forlag.
- Sartre, Jean-Paul (1943) *Væren og Intet*, Pax forlag, 1966
- Schrader-Frechette, K.S. (1991): *Risk and Rationality – Philosophical Foundations for Populist Reforms*. University of California Press, Oxford, England
- Sending Ole J (red) og Neumann, Iver B (2003): *Regjering i Norge. Makt og globaliseringsutredningen*. Oslo: Pax Forlag
- Shaw Martin (1995) *The development of ‘common risk’ society: a theoretical overview*
- Silvermann, David (2001): *Interpeting Qualitative Data*. London: Sage Publications
- Sjursen, Helene (1999): ”*Med ryggen mot Europa? Endring og kontinuitet i norsk sikkerhetspolitikk*”, i Claes, Dag H. & Bent Sofus Tranøy (red.), (1999) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Oslo: Arena fagbokforlaget.

-
- Skogan, John K. (1996) "USA og EU mot Russland: utvidelse av NATO?", i Neumann & Ulriksen (red.) (1996) Sikkerhetspolitikk. Norge i makttriangelet mellom EU, Russland og USA. Oslo: Tano Aschehoug forlag. ss. 173–206.
- Slagstad, Rune (1998). De nasjonale strateger Oslo: Pax Forlag
- Snow & Benford (1992)
- Sundelius, Bengt (red) och Daléus, Pär (2004): Från territorialförsvar i krig till samhällssäkerhet i fred : analyser av förändrade säkerhetspolitiska synsätt och verkligheter i de nordiska länderna efter den 11 september och Madridattentatet. Stockholm: Försvarshögskolan
- Sundelius, Bengt og Eriksson, Johan (2005) Molding Minds That Form Policy: How to Make Research Useful
- Sundelius, Bengt & Stern, Eric, with Bynander, Fredrik (1997) Krishantering på svenska - teori och praktik. Nerenius & Santérus Förlag
- Sundelius, Bengt, 't Hart, Paul, Stern, Eric (1997): " Beyond Groupthink : Political Group Dynamics and Foreign Policy-making ", University of Michigan Press.
- Strydom, Piet (2000): Discourse and Knowledge. The Making of Enlightenment Sociology. Liverpool: University Press
- Strydom, Piet (2002). Risk, environment and society. Philadelphia: Open University Press.
- Tamnes, Rolf (1997): Oljealder 1965-1995, bind 6, Norsk utenrikspolitikk historie. Oslo:
- Tamnes, Rolf, Børresen, Jacob, Gjeseth, Gullow (2004): Norsk forsvarshistorie, bind. 5, Allianseforsvar i endring, 1970–2000, Bergen (Eide forlag)
- Thelle D S (red) (2001): På den usikre siden. Risiko som forestilling atferd og rettesnor, Oslo: Cappelens forlag
- Thompson, P & McHugh D (2002): Work Organisations: A Critical Introduction Basingstoke: Palgrave.
- Tvedt Terje (2005): "Det nasjonale godhetsregimet - om utviklingshjelp, fredspolitik og det norske samfunn". I Frønes og Kjølrsrød (red) (2005): Det norske samfunn Oslo: Gyldendal Akademisk
- Treimo, Henrik (2002): I matskandalenes tid – Kugalskap som sosialt drama. TIK-Arbeidsnotat nr. 18/2002
- Ulriksen, Ståle (2002): Den norske forsvarstradisjonen. Militærmakt eller folkeforsvar? Makt- og globaliseringsutredningen. Oslo: Pax Forlag
- Vedby Rasmussen, Mikkel (2006): The Risk Society at War: Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century Cambridge University Press

-
- Vike, H (2000): *Byråkratiske utopier. Om etableringen av orden i offentlig forvaltning*. Paper – Workshop Autumn 2000. Lastet ned 19.8.2003.
www.rokkansenteret.uib.no/vr/rokkan/ledelse/Paper/Byr%E5utopi.pdf
- Wulff, Petter (2002): *Hotbilden –slump, antagonism och mitemellan* i Askelin, Jan Ivar (red) Framsyn 2002 nr 1 http://www.foi.se/FOI/templates/Page_655.aspx
- Wæver, Ole (1995): *Securitization and Desecuritization*, i Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security* New York
- Ørstavik, Finn (1989): Engineers as masterbuilders of society. Technology creation and institution building at the Norwegian Defense Research Establishment through 2 decades. Magister Artium avhandling i sosiologi. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Ørstavik, Finn (1994): ” *Forskningsingeniører i blandingsøkonomien* ” i Wicken O (1994) *Elektronikkingeniørene*. Oslo.
- Østerud, Øyvind (1999): *Globaliseringen og nasjonalstaten. Makt og demokratiutredningen 1998-2003*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Aakvaag, Gunnar C (2006): *Den samtidsdiagnostiske sosiologiens forjettelse*, Sosiologi i dag: 4/2006.

Kilder

- Bailes, Alyson J.K. (2006): "NEW NATO, OLD NORWAY? The Changing Security Environment for Northern Europe" IFS-seminar 1.12 2006.
http://www.mil.no/felles/ifs/start/arrangementer_ifs/seminar_06_ifs/article.jhtml?articleID=133098
- Barth Eide, Espen (2005): "Ny regjering – ny sikkerhets- og forsvarspolitik?" Tale 16.12.2005
- Barth Eide, Espen (2006): "Samfunnssikkerhet og nye trusselbilder" Universitetet i Stavanger 9. 1. 2006.
- Beck, Ulrich, Giddens, Anthony (2005): "Europas fremtid" i Dagbladet 5. oktober 2005
<http://www.dagbladet.no/tekstarkiv/artikkel.php?id=5001050080602&tag=item&words=eu%3Bbeck%3Bgiddens>
- Bjørge, Tore, Hovden Jan og Olsen, Odd Einar "Økt sikkerhet krever kunnskap". Kronikk i Aftenposten 8.8 2005
- Den norske Atlanterhavskomite (2003): Nordisk sikkerhet – militærbalansen 2002-2003.
- Den norske Atlanterhavskomite (2004): Nordisk sikkerhet – militærbalansen 2003-2004.
- Diesen, Sverre (2006): "Forsvarets utfordringer" Foredrag i Oslo Militære Samfund 13. november.
- Dragsnes, Kjell (2002) "Det totale og umulige forsvar" en artikkel fra www.aftenposten.no
Oppdatert 17. januar 2002
- Eriksen, Trygve (2006): "Utenrikspolitisk gjennomgang – nå!" i Bergens tidende 18. juli 2006
<http://www.bt.no/meninger/article284037.ece?service=print>
- Forsvarsdepartementet (2006): Regjeringen oppnevner forsvarspolitisk utvalg. Publisert 18.8.2006
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/andre/Anbud/2006/Regjeringen-oppnevner-forsvarspolitisk-utvalg.html?id=87326>
- Forsvarets Forskningsinstitutt (2005): FFI- Fakta. Samfunnssikkerhet
<http://www.mil.no/felles/ffi/article.jhtml?articleID=142347>
- Gahr Støre, Jonas (2005): Røde Kors foredrag under "Samfunnssikkerhet og nye risikobilder" januar 2005.
- Græger, Nina, (2007). *Debatten er forutsigbar* i Forsvarets Forum nr 4 2007.
<http://www.fofo.no/forsvaretsforum.no/%E2%80%93Debatten+er+forutsigbar.-mwZrK00>
- Hæskén, O.M., Olsen, T.G. og Fridheim, H. (1997): Beskyttelse av samfunnet (BAS) – Sluttrapport. Forsvarets forskningsinstitutt, Kjeller, FFI/rapport-97/01459.

-
- Jagland, Thorbjørn (2006): Nytenkning tvinges frem. Kronikk i Aftenposten 28.3.2005 <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article1003882.ece>
- Johansen, Per Anders (2000): "Den store forsvarsbløffen" en artikkel fra www.aftenposten.no Oppdatert 30.06.00
- Justis- og politidepartementet (1999): *Justis- og politidepartementets oppgaver*. Rapport fra internt strategiprojekt. 1. september 1999.
- Killengreen, Ingelin og Diesen, Sverre (2006): "Samarbeid om terrorisme" i VG 3.5. 2006
- Knudsen, Bård Bredrup (2005) "Den sikkerhetspolitiske bakgrunn for Styrke og relevans" Forsvarets forum nr 1-2 2005 <http://www.fofo.no/Den+sikkerhetspolitiske+bakgrunn+for+Styrke+og+relevans.b7C.wRfl44.ips>
- Kolberg, Martin (1997): "Et tilbakeblikk på etableringen av totalforsvaret som Norges forsvarskonsept" Foredrag på nasjonal Totalforsvarskonferanse i Oslo Militære Samfund den 12. mars 1997.
- Kristiansen, Tom (2007): "On new wars". Abstract from Concluding Remarks. <http://www.mil.no/felles/fsts/start/article.jhtml?articleID=139293>
- Lavik, Nils Johan (2004): "Fiendebilder hos en supermakt" en artikkel fra www.aftenposten.no Oppdatert 2.februar 2004
- Moen, Jon Arne (2001): "Total omlegging" kommentar fra www.aftenposten.no Oppdatert 16.02.01
- Moen, Susanne (2003): "Derfor neier Norge" i Bladet Forskning: <http://forskingsradet.ravn.no/bibliotek/forskning/200302/200302008.html>
- NOU 1979:1 Sivilt beredskap
- NOU 1995:31 Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser.
- NOU 1998: 4 Politiets overvåkningstjeneste
- NOU 2000:20 Vårt nye Forsvar
- NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn
- NOU 2000: 30 Åsta-ulykken, 4. januar 2000
- NOU 2000: 31 Hurtigbåten MS Sleipners forlis 26. november 1999
- NOU 2001: 9 Lillestrøm-ulykken 5. april 2000
- NOU 2001: 31 Når ulykken er ute
- NOU 2006: 6 Når sikkerheten er viktigst

Omang, Frode (2003) *Olje, gass og norsk sikkerhet* i Skogen, Erling (red)(2003): Forsvarets Forskningsinstitutt Historiehefte nr. 8.

Ottosen, Rune (2004): "Overvåkingens nyttige løpegutter" i *Le Monde Diplomatique* 1.3.2004 <http://www.lmd.no/index.php?mID=40>

Pedersen, Anne Rygh Pedersen (2006) "En framtidsrettet beredskap i Vestfold" foredrag den 31. mars 2006 ved beredskapskonferanse i Vestfold.

Samfunnssikkerhet og risikoforskning: Innstilling fra en forskningsgruppe nedsatt av Norges forskningsråd. (2005)

Steen, Roger; Niels Johan Juhl-Nielsen (2001): *A Scandinavian approach to create a Safe, Resilient and Sustainable Society*. DSB.

Svela, Elling (2005): "Kampen om soldatene" i *Forsvarets Forum* 25.2.2005
<http://www.fofo.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=5146>

St meld. nr 16 (1992-1993) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98.

St meld. nr 24 (1992-1993) Det fremtidige sivile beredskap, med Innst. S nr. 163 (1992-93).

St meld. nr 48 (1992-1993) Langtidsplan for det sivile beredskap 1995-98, med Innst. S nr. 100 (1993-94).

St meld. nr 22 (1997-1998) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002.

St meld. nr 25 (1997-1998) Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002.

St prp nr 45 (2001- 2002) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005.

St prp nr 55 (2001- 2002) Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005

St.meld. nr. 37 (2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering

St prp nr 54 (2001- 2002) Om tilleggsbevilgninger i 2002 knyttet til ressursbehovet innen det sivile beredskap og politiets (inkludert Politiets sikkerhetstjenestes) beredskap

St meld. nr 19 (2002-2003): En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer.

St meld. nr 39 (2003-2004): Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid

St prp nr 42 (2003-2004) Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005-2008.

Sunde, Hjalmar (2003): "Skeptisk til økt satsing ute" i *Norges Forsvarsforening*. 04.12.2003. <http://www.forsvarsforening.no/norges-forsvar/0309sund.html>

Strøm-Erichsen, Anne-Grete og Storberget, Knut (2006) "Etterretning i vår tid" i Dagbladet 9.3.2007 <http://www.dagbladet.no/kultur/2007/03/09/494423.html>

Sørli Kjetil, Henriksen Stein, Bogen Lene, Mørkestøl Kristin (2007): Bakgrunnsstudie til metode for identifisering og rangering av kritiske samfunnsfunksjoner. FFI rapport 2007/00875

Tveit, Eirik Thomassen (2001): "Et nytt totalforsvar" Innlegg i Adresseavisen Morgen 21.12.2001

Antall ord i oppgaven: 51 960

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.

Vedlegg I Oversikt over informanter

Justisdepartementet: Øyvind Blymke, Dato april 2007: (Telefonintervju)

Arthur Gjengstø Dato 4 juli 2006: Sted: Oslo.

Forsvarsdepartementet: Erlend Løkken, Unni Amundstad, Lene Orsten Haugland,
(Telefonintervju)

Forsvarets høyskole: Torsteinson Dato: (Telefonintervju)

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap: Arthur Gjengstø,

Roger Steen, Kjetil Sørli, Petter Nuland (Telefonintervju)

Den norske atlantehavskomite: Chris Prebensen, Nils Holme Dato juni 2006: Sted:
Oslo

Norsk Forsvars Forening: Stein Eriksen, nestleder Dato: Mai 2007, Sted: Horten

Forsvarets forskningsinstitutt: Jan Erik Torp Dato: Desember 2006 (Telefonintervju),
Ragnvald Solstrand Dato: 9. desember 2005 (Telefonintervju), Anders Kjøberg Dato:
April 2007 (Telefonintervju), Janne Hagen (Telefonintervju), Håvard Fridheim, Dato:
19. juni 2006 Sted: Kjeller

Institutt for forsvarsstudier: Roald Gjeldsten, Rolf Tamnes, Olav Riste,

Norsk utenrikspolitisk institutt: Ståle Ulriksen, Dato: (Telefonintervju) Nina Græger

Europaforskning: Jacob Børresen Dato 7. Juni 2006: Sted: Horten

Universitetet i Bergen: Synnøve Serigstad (Telefonintervju)

Univeristetet i Stavanger: Bjørn Ivar Kruke, Odd Einar Olsen (Telefonintervju)

NTNU: Jan Hovden (Telefonintervju)

Nasjonal sikkerhetsmyndighet: Hans Morten Synstenes (Telefonintervju)

Signe Astrup Arnesen (politistipendiat på NUPI) (Telefonintervju)

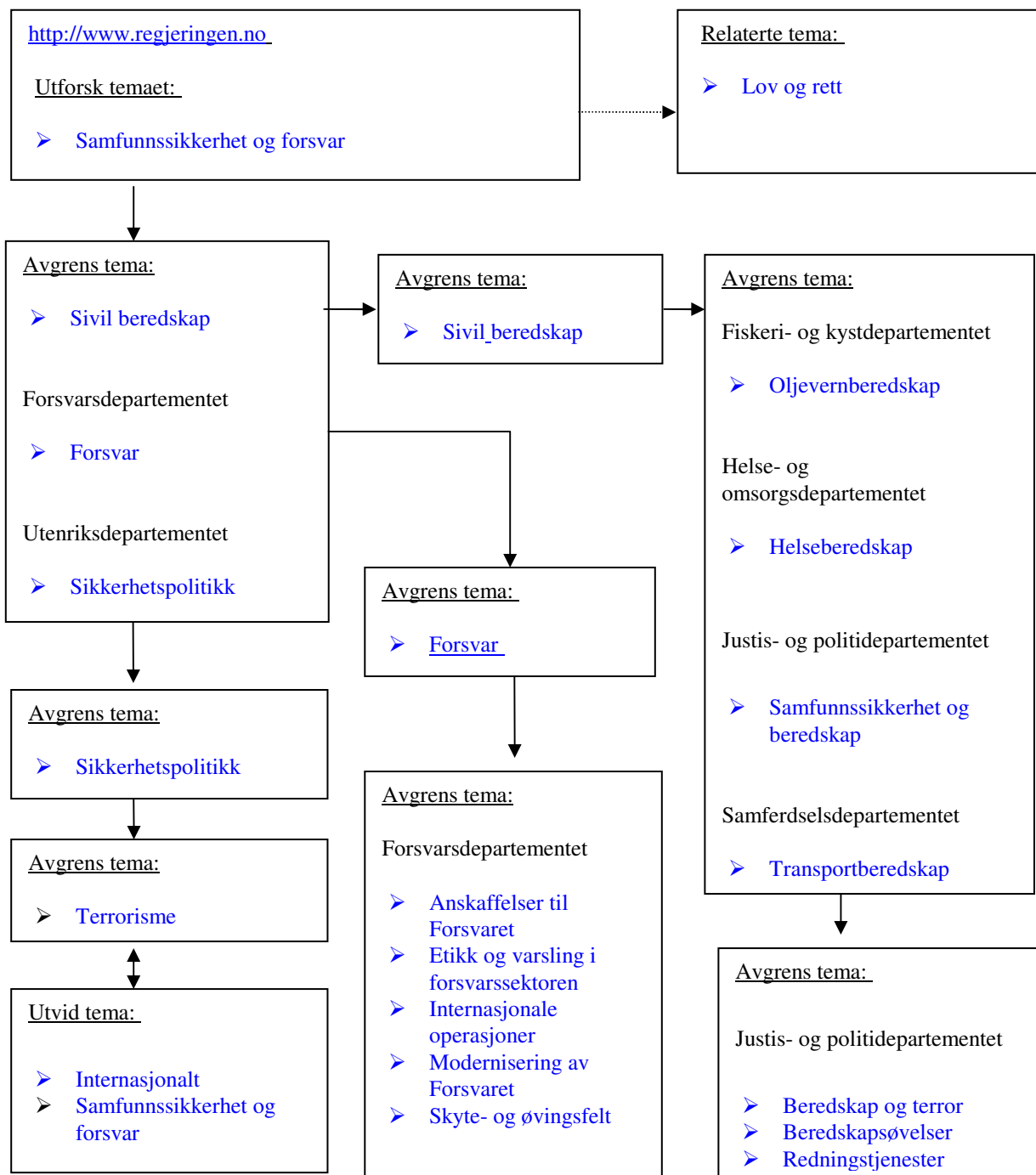
Vedlegg II Ny nettportal: www.regjeringen.no Temaområde “samfunnssikkerhet og forsvar”

Det er fra 2007 opprettet en ny nettportal til erstatning for Odins nettsider, der de opplyses at

”regjeringen.no er den offentlige informasjonstjenesten på Internett hvor informasjon, dialog og tjenester fra regjeringen, departementene og Statsministerens kontor formidles til publikum. Nettportalen skal være en møteplass mellom regjeringen, departementene og en aktivt deltagende og kunnskapssøkende befolkning”

Nettportalen har opprettet 21 ulike temaområder som det kan navigeres etter på tvers av de ulike departementenes infosider. Dette har gjort det lettere å finne fram i ”samfunnssikkerhetsjungelen”. Sammenkoplingen i området ”*Samfunnssikkerhet og forsvar*” viser at temaene skal ses i sammenheng. Temaområdene kan utforskes ved å avgrense eller utvide tema, i tillegg vises det til relevante temaområder.

Flytdiagrammet under er laget på basis av navigering etter pekerne på de nye nettsidene for å illustrere hvordan regjeringen strukturerer ”Samfunnssikkerhet og Forsvar” til *Forsvar, Sikkerhetspolitikk og Sivil beredskap*. Sivil beredskap kan avgrenses videre til *helseberedskap, oljevernberedskap og transportberedskap*, i tillegg til *samfunnssikkerhet og beredskap*. Og som for forsvar og sikkerhetspolitikk kommer det frem hvilket departement som er ansvarlig. Flytdiagrammet viser her hvordan Justis- og politidepartementet er å betrakte som et av flere fagdepartement med ansvar for sivil beredskap. Samtidig er departementet tildelt et samordningsansvar for samfunnets sivile sikkerhet. Et viktig prinsipp for beredskapsarbeid er at det departement som er ansvarlig en sektor til daglig, også har ansvaret for beredskapsplanlegging og tiltak i en krisesituasjon. Det vil da inneha rollen som ”lederdepartement”. I tillegg er det opprettet en permanent sentral krisestøtteenhet som skal bidra med støttefunksjoner til lederdepartementet og Regjeringens kriseråd. Det tidligere nettstedet *odin.no* hadde ikke et tilsvarende navigasjonsverktøy.



Flytdiagram utarbeidet på basis av temaområde "samfunnssikkerhet og forsvar" på nettstedet <http://www.regjeringen.no> Lastet ned 2. 10. 2007

Vedlegg III Intervjuguide

Intervjuguide til intervju tirsdag 4. juli.

Informasjon i forkant av intervjuet om oppgaven min, om lagring av data og frivillig samtykke

Informasjon gis muntlig om hensikten med intervjuet og en kort innføring i mitt prosjekt:

Å gjøre en sosiologisk studie av hvordan begrepet samfunnssikkerhet rammes inn av ulike aktører innen sikkerhets og beredskapsfeltet i Norge. Hvordan begrepet fylles med mening, og kommer til uttrykk diskursivt og materielt. Jeg studerer prosessen over fem år fra opprettelsen av "Sårbarhetsutvalget" (NOU 2000:24) til Stortingets behandling av innstilling fra forsvarskomiteen om flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering. Her følger jeg samfunnssikkerhetsbegrepet spesielt - hvordan det "konstrueres", gis mening av ulike aktører og får aksept og utbredelse i samfunnet. For å snevre inn oppgaven ser jeg spesielt på sivilt militært samarbeid, og gråsonene i dette feltet. Stikkord er debatten fra totalforsvar i krig til samfunnssikkerhet i fred. Kommunikasjonsgap mellom militær og sivil sektor? FD vil beholde totalforsvarskonseptet og begrepet, mens JD/ DSB foretrekker å bruke sivilt - militært samarbeid. Hvordan det nye risikobildet som samfunnssikkerheten er en del av oppstår.

Dette er et studentprosjekt, en masteroppgave i sosiologi, som er meldt inn til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Min veileder er Iver B Neumann og at prosjektet planlegges levert våren 2007. Jeg nytter som metode diskursanalyse av foreliggende materiale i tillegg til noen intervjuer.

At jeg vil lagre personidentifikasjon som intervjuer og analyse i oppgaven, ved at de vil refereres direkte i oppgaven med navn (de intervjues som offentlige personer). Slik vil opplysningene kunne tilbakeføres til dem, dersom de ikke gir uttrykk for at

noe sies under konfidensialitet og bør anonymiseres. Dataene vil kun bli behandlet av Monica Hernes og eventuelt veileder, og behandles konfidensielt i prosjektperioden før masteroppgaven leveres.

Oppgaven vil bli lagt ut som pdf. dokument på Universitetes nettsider.

Tilbakeføring – De kan før levering få det jeg skriver som omhandler dem til gjennomlesing, og få den ferdige oppgaven mailet dersom ønskelig.

At jeg ønsker et muntlig samtykke fra respondenten om at de frivillig deltar i intervjuet, at data lagres med deres personidentifikasjon på egen PC. Videre kan de trekke seg (eller refererte utsagn) innen oppgaven leveres høsten 2006.

Samtykker du?

Fortell om bakgrunnen din og de ulike rollene du har hatt i prosessen. Tiden i rednings og beredskapsavdelingen ved JD, om mandatet til Sårbarhetsutvalget

Proessen starta med at ein i rednings- og beredskapsavdelinga i Justisdepartementet i 1999 tok initiativ til å setje ned eit offentleg utval som skulle gjere greie for samfunnets sårbarhet med sikte på å styrke norsk tryggleik og beredskap.

Perspektivmeldingen St meld fra 1992 synes å presentere mange viktige veivalg for sivil beredskap. Innføring av internkontroll og ROS analyser, forslag til lov om beredskapsplanlegging for kommuner. Større fokus på fredstidshendelser. Et utvidet risikobilde som omfatter det sikkerhetspolitiske (militære) og det sivile.

Ansvarsprinsippet. Det at det skal kjøres parallelle prosesser sivilt og militært.

Kjenner du til hvilke miljøer disse innspillene i Buvikutvalget kom fra. JD RB avd. NTNU, FFI, DSB? Hvem påvirket og ga innspill før FFI kom med, (inndirkete har de vel vært med hele veien gjennom rådgivning til Forsvaret og nærmest monopol innen forsvarsplanlegging på 1970 tallet.)

Når kom likhets, nærhets og ansvarsprinsippet inn og stemmer det at det kom fra helsedirektoratet? Dette er viktig å holde på sier de i

”Samfunnssikkerhetsmeldingen”, slik at de enkelte ikke mister fokus på sikkerhet i hverdagsdriften. Motivere til å prioritere ved å se på fredstidsproblematikk. Vanskelig når man ikke har sanksjonsmuligheter? Dag foreslås igjen lovhjemlet beredskapsplikt. Er dette et tegn på vansker med å ta politiske valg?

Innledningen av samarbeidet med FFI i 1994. Viktigheten av dette. Fra forskerhold ved NUPI/ FD kom det kritikk om at forsvaret og FFI hang lenge igjen i gamle virkelighetsbilder. Og at dette var et problem også i sivil sektor (sivilforsvaret – mye gassmasker og bomberom). Samtidig virker det som det kom et oppsving rundt Y2K problemene og deretter.

Totalforsvarsprosjektet i 1996 - 97 i samarbeid med Forsvaret. Vil du fortelle litt om dette. Hva kom ut av det? Var det enighet mellom sektorene? Mye nytenkning?

Inspirasjon utenfra?

Initiativet til Sårbarhetsutvalget. 1999. Det synes som Justisminister Dørum var spesielt interessert i sikkerhet og sivil beredskap.

Hvilken rolle hadde direktør Helene Bøsterud i utvalget. Hun synes å ha spilt en rolle i opprettelsen av Samfunnssikkerhetsstudiet i Stavanger, var dette et DSB initiativ (1997)? Og samarbeidsprosjektet med FFI og Ragnvald Solstrand.

Var du med på å foreslå mandatet til utvalget?

Hvordan kom Willoch med som leder, og han fikk være med å forme mandatet. Et vidt mandat som dekker både intenderte og naturlige hendelser. Noen vil si utvalget krisemaksimerte. Og at Sikkerhetsmeldingen fikk det ned på et lavere nivå igjen.

Leder av sekretariatet for Sårbarhetsutvalget. Du fikk spesielt skryt av Willoch for den jobben dere gjorde. Hva var bakgrunn for dette tror du. Hva går oppgaven ut på og i hvilken grad følte du at du påvirket utvalget med den bakgrunnen du hadde.

Det var konsensus om risikobildet, men var det mye debatter i før de kom så langt?

Var det rom for uenighet? Kom Willoch eller andre med en ferdig uttenkt policy han ”solgte”? Hvordan fungerte samarbeidet mellom politikere, fagfolk og frivillige organisasjoner?

I hvilken grad påvirket fremskyndelsen i planprosessen fra FD, med Forsvarspolitisk utvalg og FS 2000. Samarbeid med Forsvarspolitisk utvalg underveis? Fortell om de ulike risikobildene som gjelder sivilt og militært.

Har det blitt mer fokus på både safety og security? Eller er det mer riktig å si at DSB har et bredere felt å koordinere fordi de må se både safety og security feltet under ett, mens forsvarret i større grad kun konsenterer seg om security. Sagt med meldingen fra 1993, det sivile beredskap kan ikke bare forholde seg til de sikkerhetspolitiske risikobildene som beskrives i de militære meldingene. Eller er det nå for stor fokus på en risiko terror? Kommer andre risikoer i bakgrunn? Eller er all pr god pr.

Utredningen definerer ikke samfunnssikkerhetsbegrepet, og det er i bruk i innledningskapittelet og i enkelte andre kapitler, men ikke konsekvent gjennom meldingen.

Kan du huske hvordan begrepet ”dukket opp”? Hvem det var som introduserte det?

Hvor hørte du det først? Stavanger og utdannelsesplanene?

Det er tidligere skrevet samfunnets sikkerhet bla i 1997 ifm Totalforsvarsprosjektet av statsråd Martin Kolberg. Jeg ser Willoch ikke brukte begrepet ved overleveringen av NOUen.

Leser ingen bevist strategi i innføringen av begrepet. Helen Bøsterud sa det var for lettvinthets skyld. Var det en plan eller ren tilfeldighet.

Hvordan begrepet samfunnssikkerhet kom på banen, er det riktig at det oppsto i byråkratiet og i Stavangermiljøet parallelt? I 1997 snakket man om samfunnets sikkerhet. Blant annet i Totalforsvarsprosjektet. Hvilke resultater kom ut av dette. Jeg har et inntrykk av at enkelte ved DSB mener totalforsvarskonseptet er helt utdatert. Og at det heller skal benyttes sivilt militært samarbeid. Og at dette er det foretrukne innen sivil sektor. Mens man i Forsvaret ikke vil sette likhetstegn ved de to begrepene. Det er altså ulike definisjoner avhengig av hvem man snakker med. Samtidig er det ønske om samordning og effektiv utnyttelse av samfunnets samlede ressurser.

Er det en kamp mellom samfunnets sårbarhet og samfunnssikkerhet? Når begynte man å snakke om sårbarhet og risiko. Når begynte de å snakke om risikobilder og scenarier?

Ble resultatet av utvalget slik du hadde tenkt deg, eller fikk dere mer av organisasjonsforslag en ventet. Når kom forslaget om eget dept og hvem foreslo det. Et radikalt forslag? Hva synes du? Deler du det synet på risiko som presenteres? DSB?

Lettelse i samarbeidet politi - forsvar. Redsel for å la forsvaret komme ut av politisk kontroll undervurdert av utvalget? Det kom reaksjoner på dette? Eller er det bare argumenter for å beholde status som nå?

Hovden synes å gå igjen som referanse i sikkerhetsarbeid me blomsten sin og

Var også med i oppstarten av Samfunnssikkerhetsstudiene i Stavanger, ansatt ved DSB nå. Hvorfor? Nettverksbygging. Påvirkning fra oljesektoren og HMS fra 1992? Og så FFI inn i 1994?

Stortingsmeldingene og debattene

Hva med all kritikken om at meldingen var så dårlig og at de fikk så kort behandlingstid. Hvorfor? Var det for å ikke gi forsvaret et forsprang eller å følge retningslinjene som ble gitt? Burde man tatt seg mer tid? Eller var det taktikkeri?

Hvorfor debatterer de rundt totalforsvarsbegrepet, når det er et så bredt felt og mange oppgaver som skal koordineres. Er det avleggs og tilhørende den kalde eller totale krig? Eller skal vi fortsette å bruke det tradisjonelle og innarbeide begrepet? Hvorfor diskuterer politikerne totalforsvarsbegrepet i innstillingen? Eller var det så mye politikerne var enige i og noe må diskuteres? (inndeling tradisjonalist – modernist?)

Konsensus om risikobildet?

Men de radikale organisatoriske anbefalingene til Sårbarhetsutvalget ble ikke fulgt? .

Resultatet av denne prosessen var berre mindre justeringar i forhold til den dåverande organiseringa av det sentrale tryggleiks- og beredskapsfeltet. Funna viser at beslutningsprosessen var variert og tvitydig, og at institusjonsforsvar og interessemotsetnader, særleg mellom justis og forsvarssektoren i stor grad prega prosessen. Eit overraskande funn er at terrorhandlingane i USA 11. september 2001 og dei organisatoriske endringane som blei gjennomført i den amerikanske tryggleiksforvaltninga i kjølvatnet av dette ikkje synes å ha vore av avgjerande betydning for beslutningsprosessen i den norske tryggleiksforvaltninga.(Serigstad) Pluss kreative rolleinnehavarar

Serigstad ser rasjonelt – institutivt på prosessen, men jeg vil se mer på hvordan begreper brukes og fylles med mening. Hva mente du?

Var det en fordel å ha to komiteer som behandlet utredningen? Førte forsvarskomiteen til helhetstenkning eller sektorinteresser? Følgene av at justiskomiteen også var med? To ulike kulturer som møttes sa de og påpekte uklarhet om totalforsvarsbegrepet. Brev til Dørum.

Forsøkene på begrepsfastsettelse av samfunnssikkerhetsbegrepet. Hvorfor så mange debatter og ingen klare svar. Er begrepet for bredt? Og hvilke miljøer definerer ulikt? Ulike syn i FD og sivil sektor;

Lederen i Atlanterhavskomiteen sier det er umulig å få departementsrådene til å sette seg ved samme bord for å komme til enighet. Og at det holdes stram styring / regi i JD. Hvordan tolker du dette?

Politi og Forsvar fikk stor plass i meldingene og hvordan man skulle få hjelp hvis behov, har det vært behov for å sette forsvaret på plass slik at de ser sine egne begrensninger i rollefordelingen, eller er det maktkamp som forsvaret går tapende ut av? Har de tidligere tatt seg til rette som følge av at de har hegemoni. Men at det nå er endret siden ikke det lengre er aktuelt med invasjon på norsk territorium. Politiet sier de ikke har opplevd situasjoner der de ikke selv har kapasitet internt til å løse utfordringene. Men er det ikke interesse for å utnytte samfunnets samlede ressurser på en mest mulig effektiv måte. Er det så viktig med dette skillet. Tok det vekk fokus fra andre risikoer?

Var det problematisk for utvalget å komme med en beskrivelse av risikobildet. Et felles risikobilde skal danne grunnlag for prioriteringer og anbefalinger om tiltak.

Hvordan var prosessen fram til dette felles risikobildet ble etablert? Var det uenigheter blant utvalgets medlemmer?

Det bestod av både politikere og fagfolk, hvordan fungerer et slikt samarbeid?

Hvordan så du din egen rolle som sekretariatsleder? Er det rom for påvirkning? Tok prosessen en annen retning enn det dere på forhånd hadde tenkt dere?

Hvordan ble det sett på utflyttingen av DSB til Tønsberg? Har det medført kunnskapsflukt slik det ble advart om. Hva med Bøsteruds advarsler om at beredskap kunne drukne i brannsaker? Jeg forstår det har vært utfordrende å skulle slå sammen ulike bedrifts kulturer.

Det skrives i NOU en om at andre land har et innenriksdepartement og et eget krisehåndteringsselement som er oppsatt –

Har man etter din mening fått en organisasjon som den som ble etterlyst – med samordning, fleksibilitet, klar ansvars og rollefordeling mellom ulike aktører?

Har andre land lykkes bedre?

Det sies at Sverige og Norge har et nært og godt samarbeid innen sivil beredskap?

Hvordan påvirker vi hverandre NATO EU

Hvordan vil du beskrive prosessen innen sivil beredskap etter den kalde krigens slutt?

Ser du en rød tråd?

Har JD vært mer fremtidsrettet og utnyttet de nye mulighetene som byr seg enn det Forsvaret gjorde? Eller er oppgavene i mindre grad enn før felles? Hva er kontinuiteten og hva er nytt? Ser du noe som er spesielt for Norge?

Enkelte har påpekt at der er veldig mye god forskning på feltet her i landet og at vi var tidlig ute i å se utfordringene tidlig innen feltet?

Gråsoner og rolleavklaringer. Er det forsvaret som ikke har klart å se sin plass, eller har justis ”kjempet tilbake” områder som i utgangspunktet var sine egne, men der Forsvaret har assistert. Har forsvaret tatt seg til rette som følge av nasjonalt hegemoni?

Det synes som det risikobilde som ble beskrevet fikk bred resepsjon både faglig og politisk i den videre prosessen. Risiko er blitt en normaltilstand.

Men ikke gjennomslag for forslag om å effektivisere samarbeid mellom politi og forsvaret og et nytt sikkerhetsdepartement. Kommentar. Var JD og DSB opptatt av andre felt? Påvirket det hvilke saker som fikk fokus at det var forsvarskomiteen som skulle behandle meldingen? Dette ble innført fra 1993, hvordan var det før dette. Har

det vært til hinder for utviklingen av sivil beredskap? Eller har det ført til økt samordning?

Det fokuseres på hvordan man skal få mer oppmerksomhet til feltet samfunnssikkerhet og beredskap generelt. Har dette "virket". Det synes som det er mindre fokus på "Infrastrukturutvalget" som kom i år enn sårbarhetsutvalget.

Hva er din erfaring med samarbeid mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementets rednings og beredskapsavdeling? Det synes som de ikke enes når det gjelder begrepsbruk. Eks Totalforsvar i en ny tid versus "Sivilt – militært samarbeid i en ny tid"(JD).

Hva med kunnskaper og ressurser til å kunne gjøre de oppgavene som DSB er delegert fra JD. Enkelte andre etater føler de trækker i andres bed og ikke kan så mye om det de skal koordinere. Kommentar?

Holme og Prebensen mener det bare er forsvaret som har erfaring og kompetanse til kriseledelse av større karakter. Og at det må øves og erfares, holder ikke med å innrede rom og ta det derfra. Kommentar?

Forslag til ny sivilforsvarslov og gjennomgang av beredskapsloven? Er ikke dette eksempler på at dette er en stadig pågående prosess som ikke er avsluttet.

Infrastrukturutvalget med innspill fra FFI og DSB, ved Sigurd Sørli.

Skillet som gjøres mellom safety og security i NOUen blir diskutert videre er det noe som benyttes i det daglige eller er det bare FoU.

DSB skal gi en årlig rapport om sårbarhet mot uønskede hendelser. Samtidig gis det fra politiet og forsvaret rapporter, er det noen som ser på helheten? Blir det samordnet eller mer komplekst.

BAS prosjektet - Nils Holme sier det ikke var så stor interesse fra DSB, stille opp med folk og betale sin del. Ref. erfaringene til Sjøforsvarsoffiserer som arbeidet ved FFI. Manglende gjensidig respekt og tillit. Om å være "gisler" og under krysspress.

Viktigheten av BAS prosjektene, Sårbarhetsutvalget.

Justis departementets koordinerende og samordnende rolle versus et eget sikkerhetsdepartement. Hva synes han selv om forslaget til utvalget versus det som man endte opp med. Har det blitt større samordning, fleksibilitet, klare ansvarslinjer og større rolleklarhet?

Eller preges bildet av sektorkamper der det ikke vil avgis ansvar og ressurser?

Hvilke tanker gjorde han seg etter Tsunamien, og debattene som fulgte? Gikk ikke DSB veldig stille i dørene som tilsynsmyndighet? Ble UD pekt ut som syndebukk og så vedtok de et "gammelt" forslag om sentral krisehåndteringsstab. Var ikke Tsunamien et eksempel som ga Willoch rett i sine antakelser. Versus Dørum som mente at praksis hadde vist at de ordningene man hadde var gode nok? Er det behov for mer klare ansvarslinjer.

Flyttingen til Tønsberg. Har det hatt innvirkning på samarbeid med andre etater/ direktorater/ departementer. Hvorfor valgte han å slutte. Dette er en annen greie enn sammenslåingen. Mer i regi av Statskonsult, New Public management. Hva er de organisasjonsmessige erfaringene. Har DSB funnet sin form og plass. Har de tilført nok ressurser til å gjøre den jobben de er satt til? Har de kunnskap som skal til for å se helheten

Hvordan virker systemet når det i stortingsbehandlinger kommer signaler om å fortsette å bruke begreper, men så er det uenighet mellom departementer og tas ikke til etterretning. Er dette vanlig og skal ikke politikerne ta avgjørelsene. Trenering av dette. Eller er det snakk om balansegang der det settes et minste multiplum.

Maktkamp og sektorinteresser. Hva legger han selv i disse diskusjonene om hvilke begreper man skal benytte? Har det betydning? Er det viktig å gå sine begrep igjennom? Som for eksempel tradisjonelt versus moderne?

totalforsvar – sivil beredskap

Sivilt militært samarbeid - samfunnssikkerhet

Debattene med

Hva med de utenlandske begrepene – homeland security og societal security. Er det et syn Norge deler om at det ene er en europeisk distinksjon fra USAs begrep? Har det blitt for mye fokus på en risiko? Terrorisme kommer inn under security, mens det fremdeles er mye safety også.

Samarbeidet med Sverige. Danmark kom sist med sin utredning og har mest fokus på terrorisme og har slått sammen sivilt og militær krisehåndtering. Tror du Norge vil følge en slik organisering?

Hva med det særegne ved Sverige og Norge som nevnes i Sårbarhetsutvalget, det at vi ikke har en egen Av de besøkte landene skiller Sverige seg ut ved, i likhet med Norge, å ikke ha et forberedt krisehåndteringsapparat på øverste myndighetsnivå og ikke noe innenriksdepartement.

Hva med forskning og utvikling, er det vanskelig å få oppmerksomhet og finansiering? Det kommer mye skryt og refereres mye til Bas studiene, men det synes som det ikke i like stor grad følges opp politisk de forslag som kommer fra DSB/ FFI. Har dere fått mer legitimitet bak forslag gjennom samarbeidet? I de senere år synes det som flere forskningsinstitusjoner trekkes inn i arbeidet, ligger det en strategi bak?

Kan det sies å være ulike kulturer og interesser mellom de ulike departement / direktorat?

Har dere merket at andre føler at dere bryr dere i deres saker? Evne til å se helheten, og ikke bare sine egne oppgaver?

Etableringen av Nasjonalt Totalforsvarsforum – var dette FD sitt initiativ?

Meldingen etter Tsunamien – opprettelsen av nasjonalt kriseråd, lederdepartement osv. Er dette bra nok i praksis? I hvilken grad evner politikerne å ta beslutninger? Serigstad mener det var radikale forslag fra Sårbarhetsutvalget og at de organisatoriske forslag som i praksis ble gjennomført var heller små. Forsvarsminister Devold sa dette var et eksempel på at totalforsvarskonseptet virker også for kriser utenfor landets grenser.

Infrastrukturutvalget har vedlegg som konkluderer med at Sårbarhetsutvalget har hatt liten innflytelse? Samtidig er de jo selv "et barn av denne prosessen". Hva synes du? Har det stått til forventningene? På det diskursive nivå? Som et innspill til debatt og offentlig oppmerksomhet? Foreslår at objektsikring overføres fra militært til sivil ansvarsområde, samtidig vurderer utvalget ikke den militære sektor og de får ikke anledning til å delta i utvalget. Er dette bevist eller et eksempel på vanskene med å se helheten.

