

Helge Renå

KRISE- HÅNDTERING

Politi-
innsatsen
22. juli



I ET ORGANISASJONSPERSPEKTIV

Helge Renå

Krisehåndtering i et organisasjons- perspektiv

Politi-innsatsen 22. juli

© CAPPELEN DAMM AS, Oslo, 2022

ISBN 978-82-02-74114-3

1. utgave, 1. opplag 2022

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Cappelen Damm AS er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Illustrasjoner: Bøk Oslo AS

Omslagsdesign: Kristin Berg Johnsen

Sats: Bøk Oslo AS

Trykk og innbinding: AIT Grafisk AS

Boken har fått støtte fra Fritt Ord og NFFO, Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening.

Bildemontasje s. 5 er gjengitt med tillatelse fra Politiet.

www.cda.no

akademisk@cappelendamm.no



Cam 8 Dome- 1015

Cam 100- 1017

22.07.2011
18:27:02

PAUSE
INTRUSION DISABLED

22.07.2011
18:27:02

PLAY X6

Cam 100- 1018

22.07.2011
18:27:02

PAUSE
INTRUSION DISABLED



CiViX @CiViX

15:25:45

Holy crap. Eksploberte nettopp Oslo?

1 Twitter-melding, sitert i Stormark (2012a, s. 31).

Innhold

Innledning	15
Hva er en krise?.....	18
Rutineulykker, kriser og sorte svaner.....	20
Hva slags krise var 22. juli-hendelsen?	21
Beredskapsarbeid: en bred og en smal definisjon.....	22
Beredskapsarbeid som en kontinuerlig prosess	24
Et organisasjonsperspektiv på krisehåndtering.....	25
Krisehåndtering er betinget av normative strukturer og praksis	26
Krisehåndtering er betinget av situasjonsspesifikke faktorer.....	28
Rutinepreget og improvisert krisehåndtering.....	29
Handlinger i krisehåndtering: en konseptuell typologi.....	31
Leseveiledning: bokens videre oppbygging.....	32
Kapittel 1	
Politisk styring og nasjonal beredskapspolitikk	35
Beredskapspolitikkenes dynamikk: sekvensiell oppmerksomhet, eksterne sjokk og politiske mulighetsvinduer	36
Nasjonal beredskapspolitikk: fra sivil beredskap til samfunnssikkerhet	37
Samfunnssikkerhet på den politiske agendaen	38
Fredelige, tekniske omgivelser	41
Den politiske styringen av politiet i 2000-årene	44
Politisk konsensus om politiets rolle	44
En detaljstyrt etat	46
Diskusjon og avslutning	50
Kapittel 2	
Beredskapsbygging i politiet før 22. juli	53
Generelle utviklingstrekk ved politiets organisering.....	54
Spesialisering og samordning	54
Horisontal spesialisering: et desentralisert enhetspoliti.....	54
Vertikal spesialisering: kontinuitet og brudd	55

Ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet	58
Operasjonssentralene: navet i politiets operative virksomhet	59
1980- og 1990-årene: styrking av «førstelinja»	59
2000-årene: endringer på det operasjonelle nivået	61
Politidirektoratet: uklar rolle i beredskapssammenheng.....	61
Operasjonssentralene: ledelses- og koordineringssentral på papiret, ikke i praksis	63
Stabsorganisering: en styrking på papiret, men med uviss effekt.....	69
Siloforsterkende kommunikasjonsteknologi.....	71
Læring gjennom praksis og evaluering?	72
Eksemplet politiets riksalarm	74
Eksternt sjokk som satte behovet for et nasjonalt alarmsystem på agendaen ...	74
Passiv iverksetter og uvillige iverksettere	76
Hvorfor sviktet politiets alarmsystem under terrorangrepene 22. juli?	77
Konklusjon	79
Kapittel 3	
Situasjonsforståelse: Hva er det som skjer?	81
Innledning	81
Å forstå og skape mening av det ukjente.....	82
Hva er situasjonsforståelse?	82
Viktigheten av relevante erfaringer	83
Organisatoriske og tekniske strukturer på operasjonssentralen.....	86
Kapasitet og kompetanse	87
Operasjonssentralenes teknologiske rammebetingelser.....	88
Hva har skjedd, og hva gjør vi nå?.....	89
En eksplosjon?.....	89
Forsterkninger skaffes, men forsterkningene får ingen oppdatert status på situasjonen	92
«Trykk på den aller største knappen».....	92
Nye trusler	93
En «hoppende» oppdragslogg.....	95
Stabsetableringen vanskeliggjør en felles situasjonsforståelse	96
Diskusjon	98
Akseptert lav bemanning, tilfeldig rask oppbemanning.....	99
Manglet relevante erfaringer og mentale modeller	100
Overgangen fra linje til stab - og stabsorganiseringen	101
Tekniske begrensninger forsterket av manglende kompetanse	102
Konklusjon	104

Kapittel 4

Beslutningstaking: Hva må gjøres? 105

Innledning 105

Handlende aktører: intuisjon og refleksjon 106

 Relevant erfaring gir kompetent intuisjon..... 106

 Normstyrte analytiske beslutninger 107

 Den spesifikke krisekontekstens betydning..... 108

Politiets respons på meldinger om skyting på Utøya..... 109

 Nordre Buskerud politidistrikt 109

 Søndre Buskerud politidistrikt 111

 Oslo politidistrikt. 113

 Beredskapstroppen..... 114

 Asker og Bærum politidistrikt 116

 Vestoppland politidistrikt 116

 Diskusjon: rutinepregede beslutninger og ulik respons 117

Den første politipatruljen 121

 Organisatoriske strukturer..... 122

 Situasjonsoppdateringer underveis under utrykning 123

 Respons etter ankomst Utøya brygge landsiden 124

 Diskusjon: observere eller aksjonere? 125

Konklusjon 128

Kapittel 5

Krisekommunikasjon: informasjonsdeling og meningsdannelse 129

Innledning 129

Kommunikasjon under kriser: Hva er det, og hvordan kan det studeres?..... 130

 Informasjonsdeling og kommunikasjon: signal og meningsdannelse 130

 Informasjonsdeling: semistrukturerte koplinger av mennesker og informasjonstråder 133

Fire tips, fire reiser..... 135

Mottak av de tre første tipsene i Oslo politidistrikt 137

 Det første tipset – klokken 15.31: «Det forsvant en mann av gårde fra den bilen» 137

 Det andre tipset – kl. 15.34: «Det er et konkret tips om en bil» 138

 Det tredje tipset – klokken 16.03: «En mann [...] iført politiuniform eller sånn» .. 139

Oslo politidistrikts oppfølging av de mottatte tipsene 140

 Det andre tipset gjenaktiveres – klokken 15.55–16.02 140

 Samtidige samtaler om bil og mann i uniform – klokken 16.02–16.08 142

 Videreformidling til stab og iverksetting av tiltak 144

Fra Oslo politidistrikt til resten av Politi-Norge 146

 «Kanskje sende en nasjonal varslings»..... 146

 Kommunikasjon med politidistrikter i nærområdet..... 148

Diskusjon	152
Stor informasjonsstrøm, ingen som koplet trådene	153
Informasjonsdeling som «hviskeleken»	154
Ingen situasjons- eller tiltaksvurderinger «i rommet»	156
Kommisjonens fremstilling, «den gule lappen» og kontrafaktiske vurderinger ...	157
Konklusjon	160

Kapittel 6

Koordinering av mobiliseringen: Hvem gjør hva?	162
Innledning	162
Koordinering: Hva er det, og hvorfor er det så krevende i kriser?	163
Koordinering som samarbeid og handlinger for å få til samarbeid.....	163
Analysenivå, retning og fase.....	164
Jo mer grenseoverskridende, desto mer utfordrende å koordinere	165
Krisekoordinering er betinget av beredskapskoordineringen	166
Utfordringer i krisekoordinering.....	167
Hvem sin krise er det?	169
Lokale responser på et nasjonalt terrorangrep	170
Organisatoriske strukturer.....	171
Ingen nasjonal koordinering fra Politidirektoratet.....	171
Lokal variasjon: noen proaktive, andre reaktive	173
Mobilisering av helikoptertransport for politiet	177
Organisatoriske strukturer.....	177
Mobiliseringen av politihelikoptret.....	179
Mobiliseringen av Forsvarets helikoptre	180
Politiske prioriteringer og manglende relevante erfaringer	181
Mobilisering av brannvesenets båt.....	182
Organisatoriske og teknologiske strukturer	182
Mobiliseringen av brannbåten	183
Koordineringsunderdekning og mobilisering nedenfra	185
Mobilisering og utrykning til Utøya	187
Organisatoriske og teknologiske strukturer	187
Ressursene fant hverandre, men rollen var ny og løsningsforståelsen uklar	187
Konklusjon	191

Kapittel 7

Tidsdimensjonen i krisehåndtering	193
Innledning	193
Tid som historie.....	194
Tid som utviklingshastighet og avslutning.....	194
Tid som tempo	197

Tid som sekvensiell logikk.....	199
Tid som timing.....	200
Tid som samspill mellom kronologisk og kairotisk tid.....	201
Et flerstrømsperspektiv på krisehåndtering.....	202
Strømmer av problemer, kapasiteter og informasjonstråder	203
Å styre strømmene.....	204
Når koples hvem til hvilke informasjonstråder?.....	205
Flerstrømsperspektivets relevans	206
Avslutning.....	207

Kapittel 8

Hvorfor gikk det som det gikk 22. juli 2011?	208
Politipersonellets handlinger under terrorangrepene 22. juli var forståelige.....	208
Lite informasjon, nye roller, fremmede situasjoner og nye oppgaver	209
Politibetjentene hadde begrenset og usikker informasjon der og da	209
Politibetjenter måtte innta nye roller.....	210
Politibetjenter var i fremmede situasjoner med nye oppgaver	210
Krevende organisatoriske og teknologiske rammebetingelser.....	211
Sårbarheter i den formelle strukturen	211
Kommunikasjonsteknologiske begrensninger.....	212
Beredskapsarbeidet foregikk i en desentralisert silostruktur	213
Omgivelsenes betydning: politisk styring og beredskapspolitikkenes dynamikk.....	214
Dårlig kultur, holdninger og lederskap?.....	217
Er politiberedskapen blitt styrket siden 22. juli 2011?.....	220
Politiberedskapen er blitt styrket	220
Hvor effektive har de iverksatte beredskapstiltakene vært?	221
Hvor vil neste (hurtigbrennende) krise finne sted, og hva slags krise vil det være?.....	228
Hva er konsekvensene av å styrke den «skarpe» beredskapen?.....	229
Politi-innsatsen 22. juli og studie av krisehåndtering	230
Å studere på tvers av analysenivåer	231
Å studere «i sanntid»	232

Etterord	233
Slik ble boken til	233
Takk.....	234

Referanser	236
-------------------------	-----

Vedlegg: intervjuoversikt	253
--	-----

Stikkord	257
-----------------------	-----

Fredag 22. juli, 2011

Så da var det egentlig bare å begynne og besvare telefoner og prøve å forstå hva i all verden er det som har skjedd.²

Inne på Oslo-politiets operasjonssentral hadde de innledningsvis ingen bilder av hva som hadde skjedd. Ingen øyne på stedet. Kun en lang telefonkø av nødanrop. I løpet av de første ti minuttene mottok sentralbordet og operasjonssentralen melding om «smell» og «eksplosjon» fra 20 forskjellige steder i Oslo sentrum.³ Én innringer meldte om at «det har vært en skyting uti parken».⁴

«[...] jeg så noe veldig mistenkelig når jeg gikk forbi der [regjeringskvartalet] for cirka et kvarter siden [...] Det var en mann i politiuniform som kom gående opp og satte seg [...] Det er et konkret tips om en bil [...] som den her personen kjørte bort i».⁵

Klokken 15.34 mottok Oslo-politiet ved sentralbordet vitneopplysninger om en bevæpnet mann i politiuniform som var observert ved regjeringskvartalet like før eksplosjonen. Vitnet hadde til og med notert registreringsnummeret til bilen vedkommende kjørte bort i. Tipset er det som i ettertid ble kjent som «den gule lappen». Det gikk over en time før resten av Politi-Norge mottok informasjon om bilen, og enda lenger før Oslo politidistrikt iverksatte tiltak i eget distrikt. Hvorfor ble ikke vitneopplysningene respondert på tidligere?

2 Operatør intervjuet av forfatteren.

3 Oslo politidistrikt, transkripsjon av telefonsamtale, kl. 15.25–15.35.

4 Oslo politidistrikt, transkripsjon av telefonsamtale, kl. 15.26.30–15.35.52.

5 Oslo politidistrikt, transkripsjon av telefonsamtale, kl. 15.31.11–15.34.17.

Etter at det ble klart at regjeringskvartalet var blitt angrepet, var det kun fem av ti politidistrikter på Østlandet som iverksatte lokale beredskapstiltak. Hvordan er det mulig? Hvorfor iverksatte ikke alle de ti politidistriktene lokale beredskapstiltak?

Jeg synes jo det virket litt rart, men tenkte dem har sikkert bare lagt seg ned for å søke dekning. Jeg hadde jo ikke noe bilde av at det gikk noen rundt og skjøt ned folk. Da jeg la på, tenkte jeg fortsatt at det må dem [Nordre Buskerud] håndtere, for vi har jo hatt en bombe her.⁶

Dette sa en operatør ved Oslo politidistrikt om hva hun tenkte etter å ha snakket med operasjonslederen i Nordre Buskerud. På spørsmål om det hadde vært avfyrt noe skudd på Utøya, svarte hun: «Ja, det kan du si, der ligger det folk nede, så vi driver og får ut.»⁷ Hvorfor klarte de ikke å opprette bedre kommunikasjon og en felles situasjonsforståelse?

Hvor er den h..... røde telefonen, hotline-telefonen som sikrer kommunikasjon mellom distriktene? Den eksisterer ikke, og den var savnet.

Uttalelsen er fra operasjonslederen ved Søndre Buskerud politidistrikt, ett av de fem politidistriktene som tidlig ble kjent med at det var en skytesituasjon på Utøya, men som slet med å oppnå kontakt med Nordre Buskerud politidistrikt. Søndre Buskerud politidistrikt valgte likevel å sende egne patruljer fra drammensområdet for å bistå, men de sendte dem langs vestsiden av Tyrifjorden opp til Hønefoss politistasjon i stedet for direkte til Utøya langs østsiden av fjorden. Hvordan er det mulig? Hvorfor tok de den beslutningen?

6 Operatør intervjuet av forfatteren.

7 Oslo politidistrikt, transkripsjon av lydlogg, kl. 17.27.41–17.28.55.

Klokken 15.25 fredag 22. juli 2011 eksploderte en 950 kilos gjødselbombe utenfor høyblokka i regjeringskvartalet i Oslo. Åtte mennesker ble drept og ti ble lagt inn på sykehus med livstruende eller alvorlige skader. Om lag 1000 butikker, kafeer og private virksomheter ble rammet av eksplosjonen. Bygninger opptil 500 meter fra eksplosjonsstedet ble påført synlige skader.

Cirka klokken 17.21 ble første skudd avfyrt på Utøya. 69 mennesker ble drept i et planlagt massedrap, de fleste av disse var ungdommer. Mer enn 30 personer ble påført livstruende eller alvorlige skuddskader.

Cirka klokken 18.34 ble gjerningspersonen pågrepet av politiet.⁸

8 Teksten i faktaboksen er basert på 22.juli-kommisjonen (NOU 2012: 14) og Heir et al. (2021).

Innledning

Politiets håndtering av terrorangrepene 22. juli 2011 er full av situasjonsbeskrivelser hvor man i ettertid blir sittende og lure på hvorfor i all verden politilederne og -tjenestepersonene valgte å respondere som de gjorde. Men om man forestiller seg situasjonen slik den ble erfart i sanntid, og de rammebetingelsene polititjenestepersonene handlet innenfor, får man også inntrykk av hvor kaotisk og uoversiktlig situasjonen var.

13 måneder etter terrorangrepene kom 22. juli-kommisjonen med sin dom over politiets og myndighetenes håndtering. Konklusjonen var klokkeklar: «Myndighetenes evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet. En raskere politiaksjon var reelt mulig. Gjerningsmannen kunne ha vært stanset tidligere 22/7» (NOU 2012: 14, s. 15). Det som skilte det som gikk bra, fra det som gikk dårlig, var ifølge kommisjonen «i hovedsak knyttet til holdninger, kultur og lederskap og hvordan mennesker og organisasjoner *utøvet* den myndighet de var gitt» (NOU 2012: 14, s. 158).

Daværende regjeringens vurdering var at den med kommisjonsrapporten fikk «den grundige gjennomgangen den ba om», og at rapporten var blitt «samfunnets felles forståelse av hva som skjedde» (Meld. St. 21 (2012–2013, s. 7). Rapporten ble generelt godt mottatt og er blitt betegnet som blant annet «sannhetskommisjon» (Fimreite et al., 2014) og «bibel» (Lerø, 2015), og den kom på tredjeplass i *Morgenbladet* sin uhøytidelige kåring av tidenes beste norske offentlige utredninger (NOU-er). Samtidig har kommisjonsrapporten vært gjenstand for kritikk fra flere hold. En sentral kritikk har vært at kommisjonens tilnærming og analytiske perspektiv var for snever, noe som ga forenklete svar på det viktige spørsmålet om hvorfor det gikk som det gikk. Thorvald Hærem var tidlig ute med en kritisk kommentar hvor han påpekte at «hverken lederskap eller organisasjonskultur blir definert i rapporten og at begrepene dessverre dermed får lov å bety alt eller ingenting» (Hærem, 2012; se også Finstad,

2012; Johannessen, 2015; Røgenes, 2013; Viste, 2014). Det kom kritiske merknader i diverse «anmeldelser» av rapporten (se f.eks. Bakken, 2012; Finstad, 2012; Johansen, 2012). Det er også kommet kritiske merknader med utgangspunkt i forskningsbaserte analyser av rapporten. For eksempel er det reist kritikk mot at kommisjonens analyse bygget på et for smalt organisasjonsperspektiv (Christensen, 2013), at kommisjonen hadde en smal faglig sammensetning og ikke undersøkte årsakene til sentrale hendelser som endring av oppmøtested og den overlastede gummibåten (Johannessen, 2015), at kommisjonens analyse av politiets Utøya-aksjon bygget på kunnskap som den enkelte der og da ikke hadde tilgang til (Renå, 2017a), og at det er et misforhold mellom kommisjonens analyser og dens konklusjoner (Høyer et al., 2018; Læg Reid og Rykkja, 2014).

Jeg slutter meg til mye av kritikken som er kommet, og mener at kommisjonens konklusjoner gir en altfor enkel og unyansert forklaring på politiinnsatsen og myndighetenes håndtering mer generelt. For å nærme oss en dekkende analyse av og forklaring på politiets håndtering, og hvorfor de involverte politibetjentene og -lederne handlet som de gjorde, må vi:

1. Sette oss inn i hvilken informasjon hver enkelt hadde i sanntid, hvor de befant seg, og hvilken rolle de hadde der og da.
2. Studere de organisatoriske og teknologiske rammebetingelsene de opererte innenfor.
3. Studere den politiske styringen av politiet i årene før 22. juli 2011, og hvordan den har lagt føringer på politiets beredskapsarbeid.

Alt dette gjøres i denne boken ved å analysere et omfattende og unikt datamateriale av hendelsesforløpet og av årene forut for 22. juli 2011, blant annet analyser av sanntidsdata (telefon- og radiokommunikasjon, politioperative logger og stabsmøtereferater) som ikke er offentlig tilgjengelig, og intervjuer med personer som hadde en sentral rolle i krisehåndteringen, men som meg bekjent ikke har vært intervjuet tidligere.⁹ Resultatet av å bruke de tre ovennevnte analytiske tilnærmingene i en studie av politi-innsatsen 22. juli er en fortelling som gir en ganske annen årsaksanalyse enn det som til nå har vært «samfunnets felles forståelse av hva som skjedde» (Meld. St. 21 (2012–2013, s. 7). Bokens forside med «den gule lappen» er et illustrerende eksempel. Det som i ettertid er blitt kjent

9 Mye av datamaterialet ble samlet inn i forbindelse med min doktorgradsstudie av politiets innsats under 22/7-hendelsen (Renå, 2019a).

som historien om den gule lappen handler i denne boken om at politiet mottok tre tips om en bevæpnet mann i uniform. Ved å studere tipsenes «reise» gjennom politiet i sanntid, gir jeg en mer virkelighetsnær og sammensatt fortelling og analyse enn det som har vært gjort tidligere. Tidsdimensjonen er sentral i denne boken. Krisehåndtering handler ikke bare om hvem, hva, hvor, hvordan og hvorfor, men også om *når* – og det handler om hva som ble gjort og ikke gjort i årene *før* krisen inntraff.

Selv om det empiriske søkelyset er på politiets krisehåndtering under terrorangrepene 22. juli, handler boken om mye mer enn politiet og terrorangrepene. Boken er først og fremst en fagbok om krisehåndtering og har statsvitenskapelige og organisasjonsteoretiske perspektiver som teoretisk utgangspunkt.

Et sentralt og overordnet spørsmål er hvordan krisehåndtering, herunder situasjonsforståelse, informasjonsdeling og kommunikasjon, beslutningstaking og koordinering, påvirkes av organisatoriske og institusjonelle strukturer. Det handler om hvordan krisehåndtering er betinget av formelle normative strukturer (for eksempel beredskapsplanverk og prosedyrer) og uformelle normative strukturer (for eksempel normer og etablerte praksiser) internt i organisasjonen, i forholdet mellom organisasjonen og dens overordnede myndigheter (for politiets del Justisdepartementet) og omgivelser. Organisatoriske strukturer forstås som dynamiske, ikke statiske størrelser. Deres meningsinnhold skapes, opprettholdes og endres gjennom menneskers praksis. For å forstå menneskelig handling må vi søke å forstå og forklare forholdet mellom de individuelle handlingene og den sosiale og organisatoriske konteksten de skjer innenfor (Vaughan, 1998, s. 31).

Gjennom analysen av politiets håndtering av terrorangrepene i Oslo og på Utøya fredag 22. juli 2011 belyses sentrale teoretiske innsikter fra fagfelter som statsvitenskap, organisasjonsteori og kognitiv psykologi. Sagt med forskningsmetodologiske termer er den empiriske analysen en enkel casestudie av krisehåndtering i én offentlig beredskapsorganisasjon som er underlagt politisk styring og kontroll. En styrke med å rette søkelyset mot ett enkelt case er at man kan gjøre empiriske dybdeanalyser og prosesssporing, noe som gir mulighet til å studere komplekse kausalrelasjoner som multikausalitet¹⁰, interaksjonseffekter og stiavhengighet (George & Bennett, 2005, s. 22). I forskningslitteraturen er det ulike meninger om hvorvidt funn fra enkeltstudier kan ha overføringsverdi

10 Multikausalitet (*equifinality*) refererer til ideen om at ulike kausalkjeder kan produsere samme utfall (George & Bennett, 2005; Mahoney, 2010).

ut over det enkelte caset. Et vitenskapsteoretisk premiss for bokens analyser er at casestudier kan gi gyldig kunnskap om årsakssammenhenger og grunnlag for å trekke kausale slutninger ut over enkelttilfellet som studeres (Brady & Collier, 2004; George & Bennett, 2005; Gerring, 2007). De empiriske analysene bør kunne ha overføringsverdi til andre lignende caser, det vil si andre offentlige beredskapsorganisasjoner i Norge og andre sammenlignbare vestlige land. Det kan også legges til at noen av de klassiske bidragene innenfor organisasjonsforskningen som har bidratt med varige teoretiske innsikter, er nettopp casestudier av ekstraordinære hendelser. Eksempler på dette er Graham Allison sin studie av Cubakrisen i 1962 (Allison 1969, 1971), Diane Vaughan sin studie av Challenger-ulykken i 1986 (Vaughan, 1996) og Karl Weick sin studie av skogbrannen i Mann Gulch i 1949 (Weick, 1993).

Men hva er egentlig en krise, og hva slags krise var terrorangrepene 22. juli? Dette beskrives nedenfor, før jeg skisserer bokens overordnede analytiske tilnærming, hvor krisehåndtering forstås som én del av en kontinuerlig prosess. Avslutningsvis beskrives bokens teoretiske perspektiv: et organisasjonsperspektiv på krisehåndtering.

Hva er en krise?

Store norske leksikon definerer «krise» som «en vanskelig situasjon, et avgjørende vendepunkt eller en plutselig forandring» (Gundersen, 2021). Krisebegrepet stammer fra det gammelgreske ordet *krísis*, som er utledet av *krínein*, som handler om å beslutte, å skjære gjennom og ta en beslutning. Krisebegrepet brukes typisk for å beskrive en uønsket situasjon som har rammet noen eller noe, eller som, om det ikke gjøres noe raskt, vil ramme noen eller noe. I krisehåndteringslitteraturen er det tre definitoriske kjennetegn som går igjen når det gjelder det å definere hva en krise er: trussel, tidsknapphet og usikkerhet (Boin et al., 2016; Hermann, 1963; Rosenthal et al., 1989). Noen definisjoner har med et fjerde kriterium: overraskelse. Med det menes at hendelsen kommer uventet (se f.eks. Hermann, 1963).

En krise er en hendelse som oppleves som en *trussel* mot sentrale strukturer eller verdier. Det er *tidsknapphet*; man har ikke tid til å vente på at man får mer oversikt og et bedre beslutningsgrunnlag. Beslutningene må tas der og da. Tidsdimensjonen er med andre ord viktig, her tid som tempo. Og det hersker stor

usikkerhet, både når det gjelder hva som forårsaket hendelsen, hva som vil være konsekvensene av hendelsen, og hvilke tiltak som vil gi mest effektiv respons (Ansell et al., 2010, s. 197). De første minuttene etter bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet var det usikkerhet om *hva* som hadde forårsaket eksplosjonen, *hvor* eksplosjonen hadde funnet sted, og *hvor mange* eksplosjoner det var snakk om. Da flere politidistrikter begynte å motta meldinger om skyting på Utøya, var det klart at det pågikk skyting, men omfanget av hva som foregikk, var ukjent. Det tok tid før man fikk oversikt over skadeomfanget, både i regjeringskvartalet og på Utøya, og det var stor usikkerhet knyttet til hva som ville være de mest effektive beredskapstiltakene for å trygge publikum.

I denne boken forstås krise som en situasjon hvor et sosialt system – for eksempel et samfunn, en organisasjon, en sektor, en kommune, et fylke, et land eller en hel region – opplever en akutt trussel mot sine grunnleggende strukturer eller fundamentale verdier, som rommer en rekke usikkerheter, og som ser ut til å ville kreve en omfattende respons for å håndtere situasjonen på en effektiv måte (Boin et al., 2016, s. 5).

Et viktig aspekt ved definisjonen – og ved krisebegrepet mer generelt – er den subjektive dimensjonen. Det henvises til en *opplevd* trussel, en *opplevelse* av at det haster å gjøre noe, og en *opplevelse* av at det vil kreve en vidtrekkende respons. Det fjerde kriteriet som noen krisedefinisjoner inkluderer, at hendelsen kommer overraskende, innehar også et subjektivt element. Det vil kunne variere fra person til person hva man opplever som overraskende.

En konsekvens av den subjektive dimensjonen ved krisebegrepet er at en og samme hendelse kan oppleves som en krise for noen, mens andre ikke opplever den som noen krise (Hannah et al., 2009, s. 909–910). En viktig grunn er at vi har forskjellig erfaringsbakgrunn. Tidligere erfaringer har stor betydning for hvordan vi opplever, fortolker og responderer på hendelser, og i hvilken grad vi er mentalt forberedt på fremtidige hendelser (Clarke, 1999; Kahneman, 2011; G. Klein, 1998; Turner, 1978). En trafikkulykke eller en husbrann er eksempler på hendelser som mange nok umiddelbart ville oppleve som en trussel, som at det hastet å gjøre noe, og som at hendelsen vil kreve en vidtrekkende respons. For de profesjonelle, beredskapsorganisasjonene som skal håndtere en slik hendelse, oppleves den ikke nødvendigvis som en krise. For dem anses «vanlige» snøras og skipsforlis som rutineulykker. Det er scenarioer de har planverk og prosedyrer for, som de ofte også har trent på, og de har gjerne håndtert lignende reelle hendelser tidligere.

I krisehåndteringslitteraturen finnes det flere krisetypologier. En distinksjon som ble mye brukt tidligere, var mellom menneskeskapte og naturskapte kriser (Rosenthal & Kouzmin, 1993, s. 5). Et annet skille som noen ganger brukes, er skillet mellom intenderte og ikke-intenderte kriser. Så finnes det også mer sofistikerte typologier som baserer seg på to dimensjoner. Et eksempel er Gundels typologi, som baserer seg på:

- i) krisens forutsigbarhet (lett eller vanskelig)
- ii) hvor lett eller vanskelig det er å påvirke kriseforløpet (Gundel, 2005).

Et annet eksempel er 't Hart og Boin (2001) sin typologi, som er basert på:

- i) hvor raskt eller sakte krisen utvikler seg
- ii) hvor raskt eller sakte krisen avsluttes.

Terrorangrep kan være et eksempel på det 't Hart og Boin kaller en hurtigbrennende krise, en krise som både utvikler seg og avsluttes raskt.¹¹ En pandemi er et eksempel på det motsatte; en krise som utvikler seg og avsluttes sakte, som er det 't Hart og Boin kaller en saktebrennende krise. Denne boken handler primært om uforutsigbare, hurtigbrennende kriser, noe 22. juli-hendelsen kan ses som et eksempel på.

Rutineulykker, kriser og sorte svaner

For analytiske og pedagogiske formål har jeg utviklet en endimensjonal krisetypologi basert på hendelsens forutsigbarhet. Jeg skiller mellom rutineulykker, kriser og sorte svaner. Det er ikke alltid lett for beredskapsaktørene å avgjøre i sanntid hvorvidt de står overfor en rutineulykke, eller om det kan dreie seg om noe mer ekstraordinært. Sentralt for deres vurdering er gjenkjennelighet: Er hendelsen gjenkjennbar, og utvikler hendelsen seg i et gjenkjennelig mønster (jf. Cunha et al., 2006)?

Det kan være ulike grunner til at en hendelse er lite gjenkjennelig for beredskapsaktørene. Hendelsen kan være av et så stort omfang at den overgår lignende hendelser beredskapsaktørene har håndtert tidligere, eller hendelsen inntreffer på et tidspunkt da beredskapkapasiteten er så lav at beredskapsaktørene blir

11 Om terrorangrep avsluttes raskt eller ikke, kan diskuteres. 't Hart og Boin sin typologi beskrives og diskuteres videre i kapittel 7, der jeg ser nærmere på tidsdimensjonens rolle i krisehåndtering.

satt på en større prøve enn de er blitt tidligere. En annen grunn kan være at hendelsen inneholder nye elementer som gjør at den skiller seg fra tidligere lignende hendelser, eller at den utvikler seg på en måte som beredskapsaktørene ikke hadde forventet. Det kan også være snakk om en kombinasjon av flere faktorer.

En sjelden gang er ikke den inntrufne hendelsen gjenkjennbar, av den enkle grunn at det ikke har forekommet lignende hendelser tidligere. Denne typen hendelser er i en særstilling i den forstand at de er ubegripelige og utenkelige før de inntreffer. Slike «ekstreme» kriser kalles ofte for «sorte svaner» eller «ukjente ukjente» (Taleb, 2010; Žižek, 2014). Sorte svaner kjennetegnes av at de har vidtrekkende konsekvenser, og av at de er uteliggere, i den forstand at de «ligger utenfor rammene for vanlige forventninger, fordi det er ingenting i fortiden som på en overbevisende måte peker mot deres mulighet» (Taleb, 2010, s. 3). Videre «setter vi sammen forklaringer for deres tilblivelse etter det har skjedd, for på den måten å gjøre dem mulige å forklare og predikere» (Taleb, 2010, s. 3). Et klassisk eksempel på en sort svane er terrorangrepene 11. september 2001, da fire amerikanske passasjerfly ble kapret i luften for så å bli brukt som angrepsvåpen mot sivile og militære mål.¹²

Hva slags krise var 22. juli-hendelsen?

Bombeeksplosjonen i Oslo sentrum kom som et stort sjokk. Innledningsvis spekulerte flere på om det kunne ha vært en gassseksplasjon. Etter hvert ble det klart at regjeringskvartalet var blitt rammet av et terrorangrep. Var dette uventet? Var 22. juli-hendelsen en sort svane?

Bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet var ikke en sort svane. For det første var lignende scenarioer blitt lagt til grunn for sikkerhetsanalysen i det såkalte sikkerhetsprosjektet – et arbeid som skulle gi en totalanalyse og en plan for regjeringens sikkerhet under ulike trusselscenarioer (NOU 2012: 14, s. 425). For det andre gjennomførte de politiske myndighetene i 2006 Øvelse Oslo, en storstilt fullskalaøvelse hvor Oslo ble rammet av flere terrorangrep på kort tid. For det tredje hadde Politiets sikkerhetstjeneste (PST) i årene før 22. juli 2011 vurdert risikoen for terrorangrep i Norge som økende. I sum er det derfor grunn til å hevde at terroranslag mot regjeringskvartalet og Oslo sentrum var

¹² I tillegg fløy et fly inn i Pentagon, mens det fjerde flyet krasjet i en åker, trolig på grunn av heroisk innsats fra passasjerene om bord som angrep flykaprerne da de skjønte hva som var i ferd med å skje (Quinn & Worline, 2008).

noe aktører i myndighetsapparatet hadde sett for seg. Det er likevel ikke dermed sagt at alle i politiet hadde terrorangrep med stort skadepotensial langt fremme i sin bevissthet, eller at dette var noe de hadde øvet eller trent på regelmessig.

For spørsmålet om 22. juli-hendelsen var en sort svane, er det avgjørende at angrepet 22. juli ikke var over med bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet. Omtrent tre timer senere startet skytemassakren på AUF sin ungdomsleir på Utøya, et nytt terrorangrep på en øy fire mil nordvest for Oslo. Denne kombinasjonen – først et angrep på det politiske maktsentrumet, så et angrep på en ungdomsleir et ganske annet sted – var det nok få, også blant sikkerhetsmyndighetene, som hadde sett for seg som en mulighet.

Hvorvidt de to terrorangrepene samlet sett, i en norsk kontekst, var en sort svane eller ikke, er etter min oppfatning et mer åpent spørsmål. Her finnes det ikke ett enkelt fasitsvar. Mange vil mene at det at noe som 22. juli-hendelsen skulle skje i Norge, var ubegripelig og ufattelig for de fleste i Norge *før* 22. juli. Samtidig hadde det i 2000-årene vært flere eksempler på storskala terrorangrep mot vestlige mål hvor flere mål ble angrepet innenfor noen få timer. Eksempler var terrorangrepene i New York og på Pentagon i 2001, i Madrid i 2004 og i London i 2005. Videre var bombeeksplosjon og skytesituasjon scenarioer som politiet hadde planverk for, og som det i den forstand skulle være forberedt på. Men kombinasjonen av de to angrepstypene i to forskjellige fylker på kort tid gjorde at 22. juli var en grenseoverskridende krise (Ansell et al., 2010) på en måte som man ikke hadde erfaring med i Norge. Det som er sikkert, er at politiet ikke var dimensjonert for å håndtere 22/7, og at 22/7 kom overraskende på svært mange.

Beredskapsarbeid: en bred og en smal definisjon

Mange assosierer beredskap med det forberedelsesarbeidet som gjøres i rolige perioder mellom kriser. Det forberedende arbeidet handler om beredskapsplanlegging, trening og øving i tillegg til den praksisbaserte kunnskapen og kompetansen som bygges opp i det daglige arbeidet gjennom håndtering av rutineulykker og mindre hendelser. Det er denne smale definisjonen av beredskapsarbeidet som er i søkelyset i denne boken. Overført til politiet omfatter beredskapsarbeidet (etter smal definisjon) både politiets døgnkontinuerlige beredskap for å håndtere regulære politioppgaver og beredskap i form av plan-

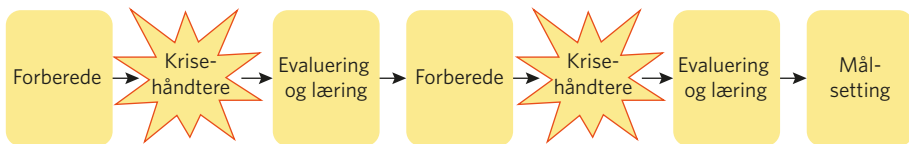
verk og tiltak, kompetanse og organisering som er etablert for å initieres når politiet skal håndtere uønskede eller ekstraordinære hendelser og kriser, og den faktiske krisehåndteringen som gjøres når krisen inntreffer (Politidirektoratet, 2011, s. 24).

Men beredskapsarbeid kan også omhandle mer enn det som blir dekket i denne boken. Bredt definert handler beredskapsarbeid om alle tiltak for å forebygge, forhindre, begrense og håndtere uønskede eller ekstraordinære hendelser og kriser. Det handler om å bygge styringskapasitet og styringslegitimitet (Christensen et al., 2016; Lægreid & Rykkja, 2019). Stor styringskapasitet er nødvendig for å kunne håndtere kriser på en god og effektiv måte, men om ikke myndighetene har legitimitet i befolkningen, vil det kunne svekke styringskapasiteten. Med andre ord påvirker styringskapasiteten og styringslegitimiteten hverandre. Et godt eksempel er norske myndigheters håndtering av koronapandemien, hvor befolkningens høye tillit til myndighetene ble pekt på som en viktig forklaring (NOU 2021: 6, s. 23). Den høye tilliten bidro til at majoriteten av befolkningen fulgte myndighetenes råd og anbefalinger.

Det er viktig at vi er oss bevisst denne bredere forståelsen av beredskapsarbeid, fordi diskusjoner om, undervisning i og studier av krisehåndtering og beredskap bør handle om mye mer enn politiets (og Forsvarets) operative kapasitet og kompetanse. Vårt samfunn er ikke tjent med en beredskapsdebatt som utelukkende er rettet mot politiets operative beredskap (jamfør beredskapsarbeid som forbedrelse). Diskusjoner om hvordan og i hvilken grad den operative politiberedskapen skal styrkes, bør også ses i sammenheng med og veies opp mot styrking av forebyggings- og forhindringsarbeidet. Det enkle, men viktige poenget er at disse tre faktorene henger sammen. Ta for eksempel arbeidet mot uønskede, villedede handlinger (vold, sabotasje, terror med mer). Om man lykkes fullt ut med forebyggingsarbeidet – å forhindre at mennesker havner i sosialt utenforskap eller blir radikalisert – er det ingen fare for at uønskede, villedede handlinger vil finne sted. Derfor er forebygging det viktigste tiltaksområdet i arbeidet mot den typen trusler, og her har barnehage, skole, barnevern og øvrige sosiale tjenester en minst like viktig rolle som politiet. Arbeidet med å forhindre, her forstått som etterretnings- og sikkerhetsorganisasjonenes arbeid for å avdekke planlegging av uønskede, villedede handlinger, er også viktig fordi eventuell avdekking vil kunne forhindre at planlagte terroraksjoner og lignende blir en realitet.

Beredskapsarbeid som en kontinuerlig prosess

Krisehandtering forstås i denne boken som én del av et kontinuerlig beredskapsarbeid kjennetegnet av lengre rolige perioder (fravær av krise) som med ujevne mellomrom blir avbrutt av ekstraordinære hendelser som må håndteres, jamfør figur I. Etter krisehandteringen kommer en evalueringsperiode hvor involverte aktører, myndigheter og andre undersøker hva som skjedde, hvorfor hendelsen skjedde, og hva man kan lære. I kjølvannet av kriser blir det også ofte diskusjoner om hvem som hadde hvilket ansvar for at det gikk som det gikk (Boin et al., 2008; Hood, 2011)? Krisehendelsen og de påfølgende diskusjonene og evalueringene kan også føre til at nye saker, spørsmål og temaer kommer på den politiske dagsordenen. På den måten representerer kriser ikke bare et problem, men også en mulighet for å få «sine» saker på agendaen (Birkland, 2006; McConnell, 2020). For at beredskapsarbeidet, både før og etter en krise, skal ha en tydelig retning, er det viktig at det er definert politiske målsettinger for beredskapsarbeidet, og at de aktuelle beredskapsorganisasjonene har operasjonalisert de overordnede målsettingene til mer konkrete mål for egen virksomhet. Om klare målsettinger mangler, blir det vanskelig å gjennomføre utviklings- og læringsprosesser på en hensiktsmessig måte.



Figur I Et prosessperspektiv på beredskapsarbeid.

Et viktig poeng i denne boken er at mange av årsakene til måten en krise blir håndtert på, ligger tilbake i tid, forut for selve hendelsen (Roux-Dufort, 2007). For å forstå politiresponsen under terrorangrepene 22. juli kan vi ikke bare undersøke hva som skjedde under selve krisehandteringen. Derfor går boken også bakover i tid og studerer hva som kjennetegnet politiets beredskapsarbeid i årene før 22. juli 2011. Jeg beskriver hvordan beredskapen var organisert og ble praktisert, og hva som kjennetegnet den tekniske og politiske konteksten politiet opererte innenfor. Dette gjøres fordi det som skjedde i årene forut for 22. juli, på mange måter la grunnlaget for politiets respons og handlingsmøns-

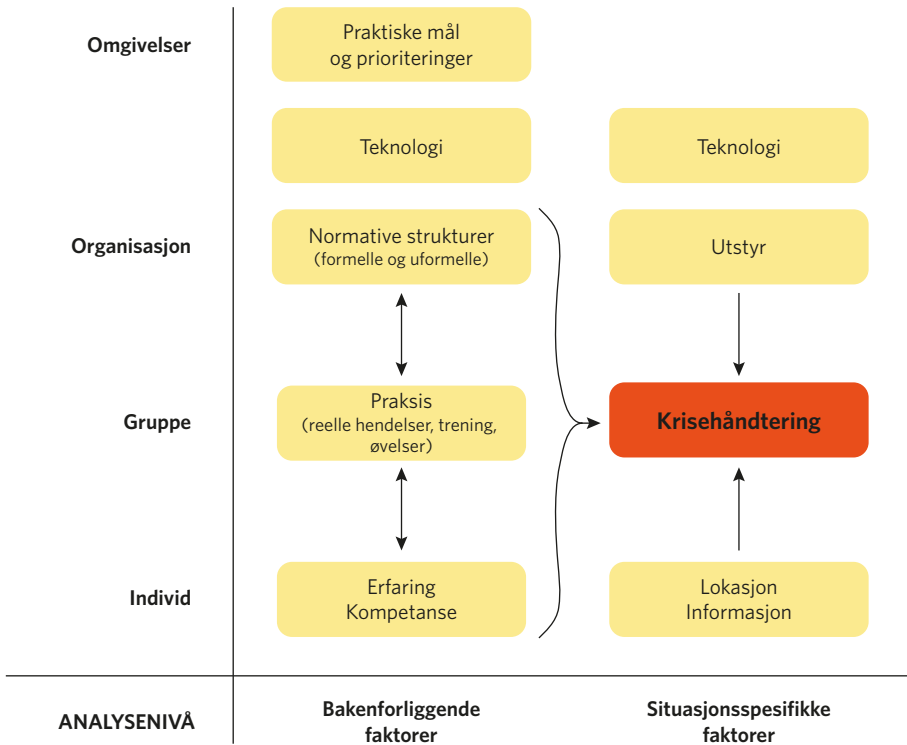
ter under terrorangrepene 22. juli. Tidsdimensjonen er med andre ord viktig, i denne sammenhengen tid som historie. Å forstå de bakenforliggende årsakene er viktig også med tanke på å dra relevant lærdom av hva som skjedde under 22. juli-hendelsen, for på den måten å være bedre beredt på neste krise.

Boken viser hvordan utfordringer og mekanismer som gjorde seg gjeldende før, under og etter terrorangrepene 22. juli, ikke er unike for den hendelsen, men snarere kan ses som eksempler på mer generelle politiske og organisatoriske utfordringer. Ved å trekke koplinger mellom det spesifikke og det generelle viser boken hvordan 22. juli kan gi oss kunnskap som har overføringsverdi til andre sektorer og saksområder, og hvordan den statsvitenskapelige og organisasjonsteoretiske forskningslitteraturen kan hjelpe oss med å trekke relevante lærdommer fra terrorangrepene 22. juli med tanke på styringen og organiseringen av norsk beredskapsarbeid fremover.

Et organisasjonsperspektiv på krisehåndtering

Jeg argumenterer i denne boken for et organisasjonsperspektiv hvor krisehåndtering forstås som betinget av bakenforliggende og situasjonsspesifikke faktorer. Praksisen som utvikles over tid, skjer gjennom et samspill mellom enkeltpersonene i organisasjonen, organisasjonens formelle og uformelle normative struktur og dens omgivelser. Sentralt i organisasjonenes omgivelser er de politiske styringsnivåene fordi de legger rammene for beredskapsarbeidet gjennom målsettinger og prioriteringer. Men situasjonsspesifikke faktorer påvirker også krisehåndteringen: Hvilken rolle hver enkelt har i operasjonen, hvor hver enkelt fysisk befinner seg, hvilken informasjon vedkommende har tilgjengelig, og hvordan denne informasjonen forstås. Et tilleggsmoment er hvordan teknologiske strukturer påvirker både hvordan praksisene utvikler seg og hva som er praktisk mulig og gjennomførbart for den enkelte i en krisesituasjon.

Boken dreier seg primært om hvordan enkeltpersoner og grupper av enkeltpersoner i en organisasjon handler og samhandler under en krise, og om hvordan handlingene eller samhandlingen er betinget av bakenforliggende organisatoriske strukturer og praksiser og av situasjonsspesifikke faktorer. Bokens analysemodell er skissert i figur II og forklares nedenfor.



Figur II Bokens analysemodell.

Kriseshåndtering er betinget av normative strukturer og praksis

En viktig forklaring på hvorfor en organisasjon håndterer en krise som den gjør, ligger i organisasjonens normative struktur, hvordan den har organisert og praktisert sitt beredskapsarbeid forut for krisen, og samspillet mellom organisasjonen og dens omgivelser.

Med normativ struktur menes her «det stabile system av forventninger som knytter seg til rolleinnhaverne i en organisasjon» (Egeberg, 1984, s. 20). Hva forventningene består i, kan komme til uttrykk i kodifisert form gjennom formelle normative strukturer som for eksempel organisasjonskart og instruksjer, rutiner og retningslinjer, planverk og prosedyrer. En organisasjons formelle normative struktur (heretter formell struktur) forstås her som det settet av upersonlige og eksplisitt gitte normer som spesifiserer plikter og oppgaver for ulike organisasjonsenheter, stillinger og verv, og som foreskriver hvordan forholdet

mellom dem bør eller skal ordnes (Christensen et al., 2004, s. 33–34; Egeberg, 1984). Men forventningene kan også komme til uttrykk i mer implisitte former gjennom uformelle normative strukturer som for eksempel uskrevne regler, kodekser og verdier i organisasjonen. En organisasjons uformelle normative struktur (heretter uformell struktur) forstås som uformelle normer og verdier som påvirker arbeidet i og virksomheten til organisasjonen (Christensen et al., 2004, s. 47). Normative strukturer brukes i det følgende som samlebetegnelse for formelle og uformelle normative strukturer.

Et stabilt system av forventninger betyr ikke at det er uforanderlig. Hvilke formelle og uformelle forventninger som knytter seg til en rolleinnehaver, kan endre seg over tid. Hva de formelle og uformelle strukturene betyr, kommer til uttrykk i praksisen. Gjennom organisasjonsmedlemmenes praksis skapes, opprettholdes og endres de formelle og uformelle strukturene (Feldman & Pentland, 2003). Men for å forstå hvorfor politiet og andre beredskapsorganisasjoners beredskapsorganisering og -praksis utvikler seg som den gjør, bør analysen inkludere mer enn organisasjonsinterne faktorer. I denne boken forstås politiet og andre offentlige organisasjoner som mer eller mindre åpne systemer som «(...) utvikler seg, og opererer, i skjæringsfeltet mellom politikk og forvaltning, og mellom omgivelser som veksler mellom stabilitet og ustabilitet og skiftende preferanser hos både styrende og styrte» (Danielsen & Renå, 2018, s. 67).¹³ Boken studerer politiets beredskapsorganisering og -praksis og den politiske styringen av denne, og hvordan disse er påvirket av formelle og uformelle strukturer.

Det er velkjent at eksisterende formelle strukturer noen ganger viser seg uegnet når krisen inntreffer. Aktørene må improvisere og samhandle på nye måter (Ansell & Boin, 2017; Majchrzak et al., 2007). På grunn av usikkerheten og tidsknappheten som preger kriser, er mye krisehåndtering intuitjonsbasert, og en viktig suksessfaktor er aktørenes evne til å identifisere og rette oppmerksomheten mot relevante egenskaper ved situasjonen de er i. Fra kognitiv psykologi vet vi at intuitjonsbaserte beslutninger er basert på tidligere erfaringer. Jo mer relevante erfaringer man har, desto mer kompetent til å gjøre gode beslutninger vil man være når krisen inntreffer (Kahneman & Klein, 2009). Derfor er det av betydning for krisehåndteringen hvorvidt praksisen i tiden forut for krisen

13 Dette teoretiske perspektivet på offentlige organisasjoner og deres virkemåte har en lang tradisjon i norsk forvaltningsforskning med internasjonale forgreninger (se f.eks. Jacobsen, 1964; Olsen, 2010; se Olsen 2018 for en historisk gjennomgang). I nyere tid er det også gjort studier på samfunnssikkerhet og beredskap med utgangspunkt i denne teoritradisjonen (Fimreite et al., 2014; Lægred & Rykkja, 2019).

har bidratt til å styrke organisasjonsmedlemmenes erfaringsgrunnlag og kompetanse gjennom øvelser, trening, kurs og utdanning, i tillegg til erfaringen de får gjennom håndtering av reelle hendelser.

Krisehåndtering er betinget av situasjonsspesifikke faktorer

Selv om noen typer kriser forekommer hyppigere enn andre, er det ingen som med sikkerhet vet når og hvor neste krise inntreffer. Den kan skje på sjø og på land, i by og i bygd. Derfor er det ikke på forhånd gitt hvem som vil bekle de ulike rollene når krisen inntreffer, og det er uvisst hva slags utstyr og materiell det vil være behov for. Som følge av disse usikkerhetene har det stor betydning for krisehåndteringen hvor gripbare relevante ressurser er, og hvilke kommunikasjonsverktøyer beredskapspersonellet har til rådighet for å kommunisere og dele informasjon. Hvilke vurderinger man gjør, og hvilke beslutninger man tar, er påvirket av hvilken situasjonsforståelse man har, som igjen er påvirket av hvilken informasjon man har tilgang på når, som igjen er påvirket av hvor man befinner seg rent fysisk (lokasjon) og i organisasjonshierarkiet (ens formelle rolle). Krisens intensitet og omfang kan føre til at teknologisk infrastruktur bryter sammen og sentrale funksjoner slås ut av spill.

I sum betyr dette at mye er uvisst når det gjelder neste krise. Det er ikke gitt at eksisterende strukturer og etablerte praksiser vil være egnet. Tidsdimensjonen er sentral, herunder tid som timing og tempo. Beredskapsaktørene vil kobles på problemene på forskjellig tidspunkt og hvem som koples på hvilken informasjon når vil variere. Kanskje må noen innta nye og ukjente roller, og mest sannsynlig vil det være behov for improvisasjon. Betyr det at innarbeidede formelle og uformelle strukturer og praksiser egentlig ikke spiller en vesentlig rolle for krisehåndtering?

Organisasjonsstrukturenes og praksisenes rolle og betydning for krisehåndtering kan fremstå som selvmotsigende. I klassisk organisasjonsteori ble de formelle strukturene sett på som de primære instrumentene for mye av det organisasjoner gjorde og fikk til (March & Simon, 1993; Mintzberg, 1989). Poenget var at de formelle strukturene skaper forutsigbarhet og felles forståelse innad i organisasjonen om hvem som skal gjøre hva, når og hvor (Allison, 1969; Okhuysen & Bechky, 2009). Innsiktene fra klassisk organisasjonsteori, heretter kalt designperspektivet, er nyttige for å forstå og forklare hvordan

organisasjoner fungerer og samhandler i stabile omgivelser. Men hva med ustabile omgivelser preget av uforutsigbarhet og usikkerhet, kjennetegn som er typisk for kriser? Et tydelig funn i krisehåndteringslitteraturen er at organisasjonsstrukturer kan bryte sammen under en krise. Aktørene må derfor improvisere og samhandle på nye måter. Hvordan skal vi forstå denne tilsynelatende motsetningen?

Rutinepreget og improvisert krisehåndtering

I krisehåndteringslitteraturen er det flere som har argumentert for at designperspektivet er lite egnet for å forstå og forklare hva som foregår i krisekontekster. Én kritikklinje knytter seg til overraskelsesmomentet i kriser. Vektleggingen av formelle strukturer som nyttige retningsgivere i kriser er lite fruktbar, fordi mennesker og organisasjoner ofte ikke evner å forstå og forklare det som skjer forut for og omkring kriser og katastrofer (Turner, 1978). En representant for denne kritikken er Lee Clarke, som argumenterer for at planverk og prosedyrer er «fantasidokumenter». Hans poeng er at det gir lite mening å lage planer for hendelser som vi ikke kan forestille oss. Likevel fungerer planverk og prosedyrer ifølge Clarke ofte som symboler på orden og kontroll og kan gi en falsk følelse av sikkerhet og trygghet i organisasjonen, en trygghet om at aktørene i organisasjonen vil håndtere det som kan komme (Clarke, 1999).

En annen kritikklinje, sentral innenfor katastrofesosiologi, knytter seg til det uregjerlige og ødeleggende ved kriser; ødeleggende i betydningen at eksisterende strukturer bryter sammen (Dynes, 1970; Quarantelli, 1988; Rodriguez et al., 2007; Tierney, 2014). Katastrofesosiologene har vært kritiske til det de oppfatter har vært den dominerende tenkningen innenfor krise- og beredskapsplanlegging, det vil si tanken om at kriser og katastrofer er kjennetegnet av kaos, og at «kaoset kun kan elimineres ved hjelp av KOMMANDO og KONTROLL» (Dynes, 1990, s. 2). En annen del av forskningslitteraturen har gjennom en rekke empiriske studier vist hvordan omfanget av og intensiteten i kriser og katastrofer fører til at eksisterende strukturer bryter sammen, og at nye responsgrupper dukker opp og vokser frem, og at disse nye responsgruppene spiller en avgjørende rolle for utfallet av krisen (Drabek & McEntire, 2002; Helsloot & Ruitenberg, 2004; Stallings & Quarantelli, 1985). Den sivile redningsaksjonen ved Utøya og hvordan Sundvolden hotell ble et naturlig mottakssenter for ofre, deres pårørende og de etterlatte, er tydelige eksempler på dette.

I noen forskningsbidrag om krisehåndtering, inspirert av den ovennevnte kritikken, kan man få inntrykk av at det er en motsetning mellom designperspektivet og veldokumenterte empiriske observasjoner, som at mye krisehåndtering er karakterisert av improvisasjon og av nye og etablerte aktører som samhandler på nye måter (Renå, 2021). Det er en feilslutning. For det første betyr ikke eksistensen av formaliserte og hierarkiske planverk og prosedyrer per definisjon fravær av fleksibilitet i praksis. Man kan for eksempel ha aktiv bruk av strukturerende mekanismer som rollebytte og aktiv delegering av beslutningsmyndighet, noe som gir nødvendig fleksibilitet (Bigley & Roberts, 2001; Klein et al., 2006). For det andre betyr ikke improvisasjon fravær av struktur (selv om begrepsbruken noen ganger kan antyde en slik forståelse), tvert om. I litteraturen om organisatorisk improvisasjon handler improvisasjon om å rekombinere handlinger i organisasjonens repertoar i nye kombinasjoner (Weick et al., 1999, s. 47). Det skjer ved å trekke på og omarbeide eksisterende organisasjonsdesign, materialer og ressurser (Hatch, 1999; Kamoche et al., 2003; Pina e Cunha et al., 1999; for en litteraturgjennomgang, se Frykmer et al., 2018). For det tredje viser flere nyere forskningsbidrag at team og organisasjoner samhandler i kriser og ustabile omgivelser gjennom en kombinasjon av strukturerte og improviserte handlinger. I noen situasjoner må man støtte seg på prosedyrer og protokoller. I andre situasjoner må man omgå prosedyrene (Wolbers et al., 2018), skifte roller (Bechky & Okhuysen, 2011) og bryte protokoller (Faraj & Xiao, 2006). Krisehåndtering handler om å finne balansen mellom formelle strukturer og fleksibilitet og mellom rutinepregede handlinger og improvisasjon. Beredskapsorganisasjoner må ha rom for begge deler. For å parafrasere Faraj og Xiao (2006, s. 1157) trenger beredskapsorganisasjoner faste strukturer, formell koordinering og hierarkisk beslutningstaking for å sikre klar ansvarsfordeling, raske beslutningsprosesser og godt timede handlinger, men på grunn av behovet for rask respons og de usikre omgivelsene som krisesituasjoner innebærer, er det samtidig et konkurrerende behov for å stole på fleksible strukturer, beslutningstaking på stedet og uformelle koordineringsmoduser. Krisehåndtering er med andre ord både rutinepreget og improvisert. Det avgjørende er å gjenkjenne hvilke handlingslogikker og samhandlingsformer som egner seg i ulike situasjoner, og å ha evne til å raskt skifte mellom disse når situasjonen krever det (Kornberger et al., 2019; J. K. Schakel et al., 2016; J. K. Schakel & Wolbers, 2019).

Handlinger i krisehåndtering: en konseptuell typologi

I enhver krise vil man finne stor variasjon i handlingsmønstrene. Noen handlinger er rutinepreget og basert på eksisterende planverk, mens andre bærer mer preg av improvisasjon fordi de eksisterende prosedyrene er lite egnet, eller som følge av mangel på relevante prosedyrer og praksiser. Jeg har utviklet en konseptuell typologi av handlinger i krisehåndtering som fanger opp den iboende spenningen mellom rutiner og improvisasjon og formalisert og improvisert samhandling som gjør seg gjeldende i kriser. Typologien er en videreutvikling av typologien i Renå (2019), som bygger på Wachtendorf (2004). Jeg skiller mellom fire former for krisehåndtering:

1. *Rutinepregede handlinger* er handlinger basert på eksisterende strukturer og praksiser.
2. «*Plan B*»-*handling*er er handlinger basert på subsidiære eller alternative eksisterende strukturer og praksiser («plan B») som man tar i bruk når omfanget av krisen overskrider organisasjonens kapabiliteter, og når de rutinepregede handlingene viser seg utilstrekkelige.
3. *Justert improvisasjon* forekommer i situasjoner hvor en struktur eller praksis (eksisterende eller improvisert) er midlertidig utilgjengelig eller vurdert som uegnet som følge av hvordan krisen har utviklet seg.
4. *Kreativ improvisasjon* kan finne sted når det ikke finnes noen eksisterende strukturer eller praksiser til å håndtere behovene som melder seg fra omgivelsene organisasjonen(e) og organisasjonen(e)s medlemmer opererer i.

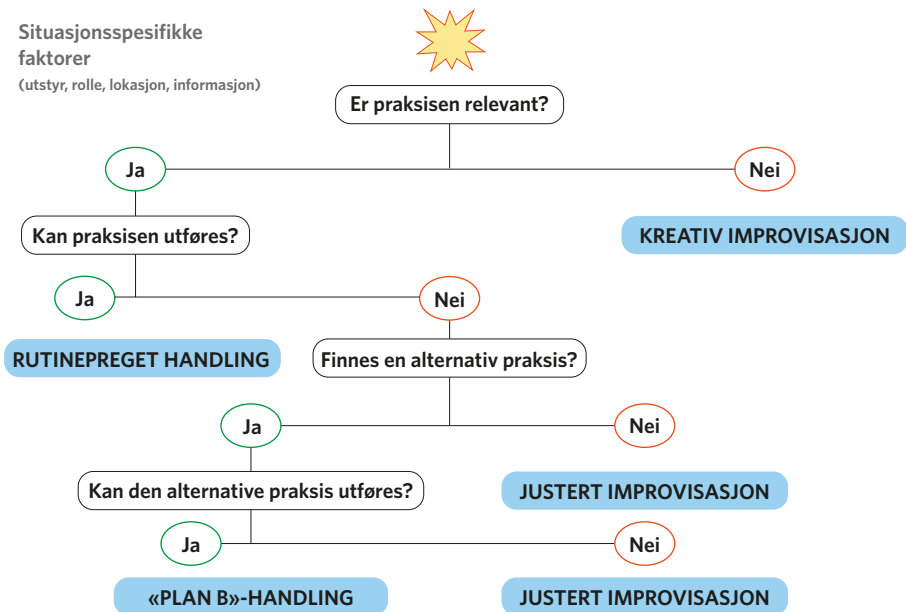
Handlinger av de to første typene er realisering av eksisterende strukturer og praksiser, mens de to siste typene handlinger kommer som følge av egenskaper ved krisesituasjonen eller -forløpet. Hvordan de fire typene handlinger kan komme til uttrykk i en krisesituasjon, og hvordan krisehåndtering er betinget av det beredskapsbyggende arbeidet som skjer før krisen inntreffer, er illustrert i figur III nedenfor.

Bakenforliggende faktorer

Normative strukturer (formelle og uformelle)

Praksiser (reelle hendelser, trening, øvelser)

Situasjonsspesifikke faktorer (utstyr, rolle, lokasjon, informasjon)



Figur III En typologi av handlinger i krisehåndtering.

Figuren illustrerer variasjonen i handlingstyper som kjennetegner krisehåndtering. Jo lenger til venstre i figuren handlingen kan plasseres, desto mer er handlingen styrt av eksisterende strukturer og praksiser. Det er samtidig viktig å understreke at justert og kreativ improvisasjon også er noe man kan trene på. Ved å trene på å havne i situasjoner hvor eksisterende strukturer og praksiser ikke egner seg, bygger man opp erfaring med å være i beslutningssituasjoner hvor man må ta improviserte valg.

Leseveiledning: bokens videre oppbygging

Boken består av åtte kapitler. **Kapittel 1** tar for seg hvordan arbeidet i offentlige beredskapsorganisasjoner er betinget av den politiske styringen og kontrollen de er gjenstand for. Det beskrives hvordan sivil beredskap som politikk-

område utviklet seg i 2000-årene, og den politiske styringen av politiet blir analysert.

Kapittel 2 beskriver organiseringen og utøvelsen av politiberedskapen i ti-årene før 2011. Jeg argumenterer for at utviklingen av politiets beredskapsarbeid skjedde innenfor en desentralisert silostruktur. Kapittel 1 og 2 danner et viktig bakteppe for å forstå og kunne forklare hvorfor politiet responderte som det gjorde under terrorangrepene 22. juli.

Kapittel 3 redegjør for hva som menes med situasjonsforståelse, og hva som kan tenkes å påvirke situasjonsforståelsen til beredskapspersonell, både individuelt og som gruppe. Empirisk analyseres hvordan politiet i Oslo (særlig operasjonssentralen og staben) jobbet for å danne seg en felles situasjonsforståelse av hva som hadde skjedd, og av hvordan det skulle respondere etter bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet.

Kapittel 4 forklarer hva som påvirker beredskapspersonells beslutningstaking, og hvordan den skjer. Det skilles mellom intuitiv og analytisk beslutningstaking. I den empiriske delen analyseres hvordan fem politidistrikter og Beredskapstroppen responderte da de fikk meldinger om skyting på Utøya, hvilke beslutninger de tok, og hvorfor. I tillegg analyseres beslutningene til politipatruljen som ankom Utøya brygge landsiden først.

Kapittel 5 handler om kommunikasjon med særlig søkelys på informasjonsdeling. Det gjøres et analytisk skille mellom informasjonsdeling som signal og som meningsdannelse. Informasjonsdeling forstås som semistrukturerte koplinger av mennesker og informasjonstråder hvor organisasjonsstruktur (formell og uformell) og kommunikasjonsteknologiens infrastruktur er de strukturende elementene, mens krisehendelsens omfang og intensitet rokker ved strukturenes stabilitet. Empirisk undersøkes politiets håndtering av det som i ettertid er blitt kjent som «den gule lappen», som i realiteten var tre vitneobservasjoner av en bevæpnet mann i uniform, hvorav én observasjon også inneholdt registreringsnummeret på bilen han kjørte. Tilgangen på mengder av sanntidsdata gjør det mulig å spore hvordan politiet mottok, fortolket og videreformidlet de tre tipsene det mottok i sanntid.

Kapittel 6 ser nærmere på koordinering og diskuterer et sentralt spørsmål som melder seg i enhver krise: Hvem skal gjøre hva? Det gjøres noen analytiske distinksjoner for en mer presis diskusjon av koordinering, og noen typiske koordineringsutfordringer i kriser blir gjennomgått. I den empiriske analysen blir fem deler av koordineringen av mobiliseringen under terrorangrepene

22. juli undersøkt. De tre første delene knytter seg til spørsmål som reiste seg etter eksplosjonen i regjeringskvartalet (hvem sin krise er det? Hva skal vi (de øvrige politidistriktene utenom Oslo) gjøre nå? Hvem mobiliserer helikopterstøtte til politiet?). De to siste delene knytter seg til mobilisering i forbindelse med politiets utrykning til Utøya: i) mobiliseringen av brannvesenets båt og ii) politidistriktenes forsøk på å finne hverandre underveis i utrykningen.

Kapittel 7 er mer teoriorientert enn de øvrige kapitlene. Dette kapitlet handler om hvordan tid virker inn på krisehåndtering. Det redegjøres for seks perspektiver på tid knyttet til krisehåndtering som gir oss en rikere forståelse av krisehåndtering. De teoretiske beskrivelsene illustreres med empiriske eksempler fra 22. juli. Jeg avslutter kapitlet med å skissere et flerstrømsperspektiv på krisehåndtering; her argumenteres det for et teoretisk-analytisk perspektiv på krisehåndtering som er sentrert rundt nettopp tidsdimensjonen (Renå, 2019a).

Kapittel 8 er bokens siste kapittel, hvor hovedfunnene fra de empiriske analysene i de øvrige kapitlene oppsummeres og ses i sammenheng. Med utgangspunkt i bokens teoretiske perspektiv gis det en forklaring på politiinnsatsen under terrorangrepene 22. juli. Bokens hovedfunn og forklaringer diskuteres i lys av 22. juli-kommisjonens rapport. Avslutningsvis tar jeg et skråblikk på utviklingen av politiberedskapen i tiåret etter terrorangrepene 22. juli, og diskuterer om den er blitt styrket med bakgrunn i lærdommene av 22. juli og bokens analyser.