



FORSVARET
Forsvarets høgskole

OPERASJONELL LEDELSE AV

POLITIINNSATSEN

SAMORDNING I AKUTTFASEN

Lars Zeiner

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
Høst 2018

Forord

Denne oppgaven ble fullført høsten 2018 som en del av Forsvarets høgskoles Stabs- og masterstudium.

Muligheten til å gjennomføre ut fulltidsstudium, finansiert av arbeidsgiver, er et privilegium ikke mange er forunt. Jeg takker derfor Oslo politidistrikt som ga meg denne muligheten.

Prosessen med å skrive en masteroppgave kan være strevsom. Det er mye materiale som studeres, mange temaer som forkastes og det går med timevis til grubling som ikke nødvendigvis gjenspeiles i oppgaven. Selv om jeg har hatt perioder der jeg ikke helt har klart å se slutten på prosjektet, så er hovedinntrykket at jeg sitter igjen med en positiv opplevelse. Jeg har lært mye mer i denne prosessen enn jeg hadde forventet. Tematikken i oppgaven har vært engasjerende og jeg har blitt møtt med nysgjerrighet og entusiasme i min søken etter innsikt.

Selv om det er jeg som har ført denne oppgaven i pennen, så er det flere som har bidratt sterkt. Jeg ville ikke endt opp med dette resultatet uten ærlig kritikk og god oppfølging fra mine to veiledere, oberstløytnant dr. Harald Høiback og professor Stig Ole Johannessen. I tillegg var representantene fra politietaten som stilte opp som intervjuobjekter meget fleksible, imøtekommende og særdeles tålmodige. Samtidig vil jeg benytte anledningen til å berømme de ansatte ved Forsvarets høgskoles bibliotek for utmerket service, faglig dyktighet og hjelp i alle faser.

Selvsagt hadde ikke dette vært gjennomførbart uten et spesielt godt samarbeide på hjemmebane.

Takk til dere alle!

Oslo, 25. november 2018

Lars Zeiner

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg politietatens ledelse av alvorlige hendelser eller kriser, der et eller flere politidistrikter utfordres på kapasitet og kompetanse og der behovet for nasjonal samordning og prioritering oppstår. Oppgaven begrenser seg til å belyse samhandlingen mellom nasjonalt operasjonelt og taktisk nivå i politiet. Hovedfokuset i oppgaven er rettet mot den tidlige fasen av en akutt oppstått hendelse, men seg relaterer også til pågående situasjoner der dynamikken varierer og man vil oppleve tilsvarende utfordringer rundt krav til hurtig respons og beslutningstaking på ufullstendig grunnlag.

Dette er en erfaringsbasert masteroppgave. Den er gjennomført som en kvalitativ undersøkelse, basert på dokumentanalyser og intervjuer med sentrale aktører i krisehåndteringen på nasjonalt og lokalt nivå i politiet.

Målet med oppgaven har vært å belyse hvordan Politidirektoratet og politidistriktene leder de større hendelsene sammen, hvilke ambisjoner Politidirektoratet har og hvilke forventninger de blir møtt med fra politidistriktene. Samtidig undersøker oppgaven hvorvidt aktørene opplever dagens tilnærming som hensiktsmessig for den helhetlige oppdragsløsningen.

Dagens innretning der situasjonssenteret i Politidirektoratet (PSS) fungerer som kontaktpunkt ved større hendelser, har på grunn av lav grunnbemanning kapasitetsmessige begrensninger. De skal besørge etablering av samlet situasjonsbilde for etaten og er premissleverandør for politidirektørens beslutningsgrunnlag. Oppgaven viser at aktørene som skal operere med denne strukturen har liten tillitt til ordningen og at denne ikke ansees som tilstrekkelig robust i tilfelle av en krise. Samtidig har en manglende operasjonalisering av Politidirektoratets rolle i krisehåndteringen skapt unødvendig usikkerhet med tanke på oppdraget som skal utføres av det operasjonelle nivået.

Grunnet begrenset operativ innretning på det operasjonelle nivået, vil politidistriktene i den innledende fasen av en akutt oppstått hendelse etter all sannsynlighet selv måtte stå for samordning og koordinering av sine operasjoner.

Summary

This thesis addresses the police service's leadership of serious incidents or crises where one or more police districts' capacity and competence are challenged. It addresses cases where the need for national coordination and prioritization occurs. This thesis is limited to illuminating the collaboration between the national operational and tactical levels of police. The main focus of this thesis is directed toward the early phase of an acute incident, but also applies to ongoing situations where the dynamics may vary but one will experience similar challenges concerning the need to rapidly respond and conduct decision making with incomplete information.

This is an experiential master's thesis. It was conducted as a qualitative examination based on document analysis and interviews with central actors in the crisis handling apparatus at the national and local levels of police.

The objective of the thesis has been to illuminate how the National Police Directorate and the police districts lead and manage larger incidents together. It discusses which ambitions the National Police Directorate have, and what expectations the National Police Directorate is met with from the individual police districts. Simultaneously, this thesis investigates whether the actors perceive today's approach as suitable for the holistic accomplishment of the mission.

Due to low staffing, today's apparatus, where the Situation Center at the National Police Directorate (PSS) serves as a contact point for larger incidents, has significant capacity limitations. The PSS should provide for the establishment of a common situational understanding for the agency and create the foundation for the National Police Directorate's decision making. This thesis show that the actors who should operate with this organization have little trust to it, and that the organization is not regarded as adequate in the event of a crisis. Concurrently, a lack of operationalization of the National Police Directorate's role in crisis handling has created unnecessary insecurity concerning the mission, which should be executed by the operational level.

Based on limited operational capabilities at the operational level, the police districts will, in the initial phase of an acute incident, most likely have the responsibility for coordinating and conducting the operations on their own.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 PROBLEMSTILLING	4
1.2 AVGRENSNINGER	5
1.3 DISPOSISJON	5
1.4 BAKGRUNN	6
1.5 POLITIDIREKTORATET	7
1.6 OMSTRUKTURERING OG REFORM	8
Etablering av PSS	9
Operativ rolle	10
Instruks til politidirektøren	12
Alternative løsninger	13
2 Metode	14
2.1 UNDERSØKELSESDSIGN	14
2.2 UTVALG	15
2.3 VALIDITET OG RELIABILITET	16
2.4 ANONYMISERING – VURDERING OG ERFARINGER	17
2.5 ETISKE VURDERINGER	18
3 Teori	19
3.1 ALVORLIG HENDELSE OG KRISE	19
Faseinndeling	20
3.2 KRISEHÅNTERING	21
Forståelse	21
Beslutningstaking - hierarki	23
3.3 PRAKSISER - BYRÅKRATISK VS. OPERATIV	25
Praksis og strategi	25
Beslutningstaking – praksis	26
3.4 KRISEHÅNTERINGSPRINSIPPER	26
3.5 ORGANISERING AV POLITIET OG DEN NASJONALE KRISELEDELSEN	27
3.6 OPERASJONELL LEDELSE	29
4 Analyse og drøfting	31
4.1 AMBISJONER OG FORVENTNINGER	31
Operasjonell rolle	31
Ansvarsområde	32
Ressurstilgang og prioritering	34
4.2 KRISEHÅNTERINGSEVNE	37
Operasjonelt nivå	38
PSS – kapasitet og funksjon	40
Reaktiv eller proaktiv	43
4.3 SITUASJONSRAPPORTERING	45
Informasjonskamp	46
4.4 BESLUTNINGSTAKING - VILJE OG EVNE	47
Delegering av myndighet	48
Forsterket linjeledelse	48
Nærhet og likhet	50
Praksiser - operativ vs. byråkratisk	50
Hvilket nivå skal beslutte	51
Politimesterens autonomi	52
Hvilket nivå skal lede	54
4.5 OPERASJONALISERING AV ROLLE	56
4.6 FORBEDRINGSPOTENSIAL	58
5 Oppsummering og konklusjon	62

5.1 KONKLUSJON.....	65
5.2 VIDERE FORSKNING.....	68
Litteraturliste.....	69
Vedlegg A Informasjonsskriv og samtykkeerklæring	1
Vedlegg B Intervjuguide	4
Vedlegg C Tilråkning fra NSD Personvernombudet for forskning.....	6

1 Innledning

Det er tidlig morgen. Et rederi i Haugesund mottar en kort melding om at et av supplyskipene deres er overtatt av ukjente gjerningsmenn. Et av mannskapene er skutt og trolig drept. Det oppnås ikke ytterligere kontakt med skipet, men posisjoneringssystemene viser at det befinner seg ute på sokkelen i nær tilknytning til flere oljeinstallasjoner. Utenfor Equinor sitt hovedkontor i Stavanger er man i ferd med å rekvirere borttauing av et feilparkert kjøretøy ved administrasjonsbygningen. En kraftig detonasjon ryster bygget. Ødeleggelsene er omfattende og flere mennesker er skadd eller omkommet. Dette medfører en omfattende mobilisering av ressurser, både offentlige og private aktører er involvert. De to hendelsene sees tidlig i sammenheng. Samtidig registreres det en økt aktivitet i et lite, men svært radikalt miljø tilknyttet hovedstaden. Analysene tolker det dithen at de forbereder et angrep, uvisst hvor eller mot hvem.

Dette er ikke en beskrivelse av en reell hendelse, men et oppdiktet scenario basert på det som oppgis som øvingskontekst i flere av de senere års nasjonale krisehåndteringsøvelser. Arbeidet med å møte en slik utfordring i Norge, ble intensivert etter at landet ble rammet av terror den 22. juli 2011.

Nærpolitireformens sammenslåing av politidistrikter og spesialiserte miljøer internt i distriktene skal gi en økt evne til å håndtere større og mere komplekse hendelser på egenhånd (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a, s. 5). Likevel vil situasjoner oppstå der behovet for samarbeid på tvers av distriktene og bistand fra andre aktører er nødvendig. Så lenge tid ikke er et påtrengende begrenset gode, vil man kunne diskutere seg fram til enighet om arbeidsfordeling, ansvar og rutiner. Skulle derimot behovet oppstå akutt, i form av en krise eller som del av et dynamisk scenario, vil avklaringer rundt myndighetsforhold, kommunikasjonslinjer og ikke minst ansvarsfordeling være noe man bør ha gjort på forhånd.

Hovedinstruks for politidirektøren (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018) beskriver organisering, tilknytning og myndighetsforhold mellom departement, direktorat og underliggende enheter. Der forklares også den generelle rollen direktoratet vil ha i forhold til det å operasjonalisere politiske føringer og sørge for at disse implementeres i etaten. Som fagdirektorat for politietaten tilkommer det også et særskilt ansvar for beredskap og krisehåndtering. I instruksens pkt. 3.1, 5. avsnitt står det følgende:

*Politidirektøren er ansvarlig for at det er etablert en tilfredsstillende beredskap og krisehåndteringsevne i politiet. Ved alvorlige hendelser eller kriser er Politidirektoratet ansvarlig for nødvendig **samordning** og **prioritering** av innsats som utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt. Situasjonssenteret skal ivareta direktoratets rolle på operativt nivå ved alvorlige hendelser og kriser, men overtar ikke operasjonssentralenes funksjon. Videre skal direktoratet ivareta nødvendig **koordinering** med andre relevante etater, og politidirektøren har et særskilt ansvar for at Justis- og beredskapsdepartementet umiddelbart varsles og informeres.*

(Justis- og beredskapsdepartementet, 2018)

Hvordan denne instruksjonen skal forstås er begrenset dokumentert. Det foreligger ingen forarbeider og det er heller ikke uttalt klart i etaten hvordan instruksjonen skal tolkes. Det er derfor vanskelig å verifisere hvorvidt dagens håndtering er i henhold til instruks. Det er imidlertid over tid etablert et mønster i hvordan man velger å tilnærme seg de mer omfattende hendelsene. Denne oppgaven vil forsøke å belyse hva dette betyr i praksis. Særlig da med hovedvekt på de tre uthevede begrepene; samordning, prioritering og koordinering. Hva har dette å si for hvordan man organiserer seg og hvordan løses dette når krisen oppstår, når tiden er knapp, situasjonen er uoversiktlig og ressursene ikke rekker til alle? Er myndighetsforholdene tilstrekkelig avklart for de involverte partene og er tilnærmingen hensiktsmessig med tanke på å løse oppdraget?

Den forrige instruksjonen som omhandlet Politidirektoratets oppgaver (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012a) samt gjeldene beredskapssystem for politiet (Politidirektoratet, 2011) inneholder formuleringer som har vært førende for dagens praksis. Blant annet ble det tillagt direktoratet å utpeke et «koordinerende distrikt» dersom en hendelse foregikk i to eller flere distrikter samtidig. I et foredrag på Redningskonferansen, 28/9-16 benyttet beredskapsdirektøren Knut Smedsrud begrepet «lededistrikt». (Politidirektoratet, 2016, s. 13) I Oslo politidistrikt har man begynt å ta i bruk begrepet «ansvarlig distrikt». Betydningen av disse begrepene og hva denne rollen innebærer virker noe uklart. Oppgaven skal forsøke å klargjøre hvordan de enkelte aktører mener dette bør forstås og praktiseres.

Nå er det slik at den enkelte politimester i utgangspunktet kun er ansvarlig for virksomheten i sitt distrikt. Og politimesterens regionale ansvar er benyttet som argument for ikke å etablere en nasjonal operasjonssentral, i enkelte sammenhenger benevnt som et politioperativt hovedkvarter, da dette vil være i konflikt med «nærhetsprinsippet» (Justis- og

beredskapsdepartementet, 2015b, s. 17).¹ Samtidig uttales det i forbindelse med vurderingen knyttet til å etablere en nasjonal skalerbar operasjonssentral i Oslo politidistrikt, at utvelgelse av et distrikt med nasjonalt ansvar «(...) kan skape uklare ansvarsforhold, noe som vil være uheldig ved omfattende og akutte hendelser. Dette er oppgaver som bør ivaretas av Politidirektoratet, både i dag og i et fremtidig direktorat med en styrket krisehåndteringsfunksjon» (ibid.)

Direktoratets ambisjoner knyttet til krisehåndtering, særlig i akutfasen, er utfordrende å tolke ut i fra direktiver og instruksjer. I det nasjonale krisehåndteringssystemet befinner direktoratene seg på operasjonelt nivå. Politidirektørens oppgaver under krise er formulert slik man tradisjonelt forstår det operasjonelle nivået; som et bindeledd for operasjonisering av strategiske føringer med videre effektivering til taktisk nivå. Samtidig skal det prioriteres og koordineres for oppdraget som helhet. I henhold til politiets beredskapssystem (PBS)² fremgår det at «Politidirektoratet innhenter og bearbeider informasjon fra taktisk nivå, koordinerer samarbeidet med andre aktører på operasjonelt nivå og utarbeider situasjonsrapporter til Justisdepartementet» (Politidirektoratet, 2011, s. 32). Samvirke med politidistriktene innebærer utstedelse av operasjonsordrer, rådgiving, tilgjengeliggjøring av personell- og materiellressurser og koordinering av samarbeidet mellom berørte politimestre (ibid.). Hvilket nivå av hendelser man ser for seg å håndtere og hvor raskt man anser at man skal kunne involvere seg med dagens innretning er ikke dokumentert.

Gjørsv-kommisjonen pekte på at: «Politiet mangler en infrastruktur og ordning for å muliggjøre en koordinert samhandling av en hendelse som skjer ved flere distrikter eller overskrider kapasiteten ved et enkeltdistrikt» (NOU 2012:14, s. 337) De foreslo en skalerbar operasjonssentral i Oslo politidistrikt som skulle kunne håndtere dette. Det var imidlertid et stort behov for å styrke alle de lokale operasjonssentralene. I kombinasjon med dette valgte man å etablerte et situasjonssenter hos Politidirektoratet, Politiets Situasjonssenter (PSS). Det er gjennom PSS at direktoratet i dag mener å kunne ivareta sin operasjonelle rolle. Senteret fungerer i det daglige med et begrenset antall operatører som monitorerer de enkelte distriktene og særorganenes aktiviteter.

¹ Prinsippet om at hendelser skal håndteres på et organisasjonsmessig lavest mulig nivå av de som har «øyne på» situasjonen.

² PBS 1 er ikke revidert siden 2011, men er fortsatt gjeldende. Revisjonsarbeidet er pågående.

Grensegangen mellom hva som ligger innunder politimesterens ansvarsområde og hva som er et nasjonalt ansvarsområde og dermed bør ledes sentralt, kan synes å være et ømtålig tema. Prinsippene for nasjonal krisehåndtering vil bli forklart senere (kap. 3.4, s. 26-27), men nærhetsprinsippet blir særlig trukket fram som argument for at politimestrene skal beholde et størst mulig ansvar for håndteringen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012b, 2015b). Samtidig har politimesternes autonome rolle vært belyst i forskningsrapport fra DiFi (2013). Gjennomgangstonen er at politimestrene vanskelig lar seg styre. De er underlagt både politidirektøren og riksadvokaten og kan skjule seg bak tidvis motstridende føringer fra sine «to herrer».

Det ville vært naturlig at nærpolitireformen inneholdt en beskrivelse av hvordan man ser for seg å løse ekstraordinære hendelser på tvers av politidistriktene. Omtalen i reformen begrenser seg til å nevne ordinær nabohjelp og etableringen av PSS som et tiltak for å styrke politidirektørens funksjon (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a, s. 96). Som en del av stortingsforliket i forbindelse med Nærpolitireformen ble det fra Justiskomiteen presisert at direktoratet ikke skulle tilta seg ytterligere operative oppgaver og at dens viktigste rolle er å yte faglig og administrativ støtte til distriktene (Justiskomiteen, 2015, s. 3). De ønsket også en ytterligere rolleavklaring og ansvarsfordeling knyttet til nasjonal kriseledelse (ibid.).

1.1 Problemstilling

Med dette som bakgrunn vil oppgaven søke å besvare følgende problemstilling:

Hvordan leder Politidirektoratet og politidistriktene sammen den akutte fasen av en alvorlig hendelse?

Denne problemstillingen vil jeg søke å besvare gjennom å benytte meg av følgende forskningsspørsmål:

1. Hvordan harmonerer Politidirektoratets ambisjoner og politidistriktenes forventninger?
2. Hvordan forstår aktørene på taktisk og operasjonelt nivå rollen som koordinerende politidistrikt – med tanke på ansvar og myndighetsforhold?
3. Hvordan oppleves den samlede oppdragsløsningen fra taktisk og operasjonelt nivå?

1.2 Avgrensninger

Oppgaven begrenser seg til å belyse samhandlingen mellom nasjonalt operasjonelt og taktisk nivå i politiet. Den vil i liten grad berøre tverrsektorielt samarbeid. Kontakten med samarbeidende etater vil kun være tema som del av drøfting rundt plassering av ansvar og beslutningsmyndighet i politiorganisasjonen.

Hovedfokuset i oppgaven vil være på den tidlige fasen av en akutt oppstått hendelse, men vil også relatere til pågående situasjoner der dynamikken varierer og man periodevis vil kunne oppleve tilsvarende utfordring rundt krav til hurtig respons og beslutningstaking på ufullstendig grunnlag. Uten at hendelsens art nødvendigvis spiller så stor rolle i denne oppgavens sammenheng, så er det de forsettlige handlingene, med konkrete gjerningsmenn, som blir premisset i utredning og drøfting. Men det er først og fremst hvordan organisasjonen responderer i de akutte situasjonene som vil bli belyst, og det vil på mange måter kunne forholde seg likt også ved andre uønskede hendelser som ulykker og katastrofer. Oppgaven vil ikke ta for seg redningsledelse. Gråsoneproblematikk og sikkerhetspolitiske kriser vil heller ikke behandles.

1.3 Disposisjon

Kapittel 2 er en skissering av forskningsmetode og fremgangsmåte benyttet for å kunne belyse problemstillingen. Aspekter ved den valgte kvalitative tilnærmingen gjennomgås, samt en vurdering av validitet og reliabilitet knyttet til utvalg av respondenter og dokumentgrunnlag. Kapittel 3 omhandler organisasjonsteori og belyser forskjellige aspekter ved situasjonsforståelse og beslutningstaking i krisehåndteringen. Kapittel 4 er en analyse av empirien drøftet opp mot forventet struktur og presentert teori. Siste kapittel er en oppsummering oppgavens funn med gjennomgang av forskningsspørsmålene og en konklusjon som besvarer problemstillingen. Det inneholder også anbefaling for videre forskning som denne oppgaven ikke har dekket.

Resten av dette kapittelet er ment som et utgangspunkt for å forstå hvorfor politiet har den innretningen de har i dag. Den historiske avveiningen mellom behovet for sentral kontroll og ønsket om lokalt selvstyre har også preget politietaten. Det er med på å forklare den autonome posisjonen opparbeidet i politimesterembetet og den manglende tradisjonen for, og

begrensede erfaringen med nasjonal involvering i operasjoner. I tillegg har den nære historien og etterspillet knyttet til terroraksjonene mot Norge den 22. juli 2011 vært med på å prege arbeidet med krisehåndtering og den strukturen man har etablert i dag.

1.4 Bakgrunn

Norge var, og er, et langstrakt, desentralisert og grisgrendt land. På 1600-tallet hadde vi ingen sterk adel eller lensherrer. Kongen og statens sentraladministrasjon befant seg sågar i Danmark. Dette gjorde at mange behov måtte dekkes lokalt, også når det kom til lov og orden. Etter at eneveldet ble innført i Danmark-Norge i 1660, økte spenningen mellom det sentraliserte ønsket om kontroll og det desentraliserte ønske om lokale beslutninger. Som et ledd i bestrebelsene etter å oppnå økt kontroll med næringslivet i byene etablerte kong Fredrik III i 1682 det første dansk-norske politimesterembetet (Ellefsen, under utgivelse, s. 42) Dette ble imidlertid raskt utfordret av byenes borgerskap og håndverkerlaug som hadde opparbeidet seg privilegier og lokale selvstyreordninger. Spenningen mellom de sentrale statsbehov og de lokale nærhetsbehov ble med videre etter 1814, hvor makten flyttet til Oslo. Polititjenesten var i denne perioden et kommunalt foretak. Og det kommunale selvstyre ble forsterket gjennom vedtakelse av Formannskapslovene i 1836 (Stortinget, 2018).

1920-årene var preget av lavkonjunktur og en sterk politisk polarisering. Arbeiderbevegelsen var godt organisert og bedriftseierne krevde en mere håndfast håndtering ved streiker og massedemonstrasjoner. De fikk støtte av bønder og borgerskap, som fryktet revolusjon. I 1927 vedtok Stortinget en lov som ga staten, ved behov, rett til «å disponere kommunale ordenspolitistyrker utenfor deres distrikt, mot økonomisk kompensasjon til vedkommende kommuner.» (Ellefsen, under utgivelse, s. 49) Politisk argumenterte venstre fløy for et lokalt forankret politi som skulle beskytte arbeiderenes rettigheter, mens høyre fløy ønsket en statlig styrt bevæpnet politistyrke som kunne håndtere streiker og opprør på en effektiv måte.

Som en del av etterspillet etter Menstad-slaget besluttet Stortinget å opprette en bevæpnet statspolitistyrke på 72 mann som skulle kunne bistå lokalt.³ Og i 1936 kom loven som vedtok at alt politi skulle finansieres og styrers av staten (ibid.). Bruken av rikspolitiet mot streikende

³ Menstad, Skien, juni 1931, reservepolitistyrker ble kjeppjaget av streikende arbeidere og forsvarsminister Vidkun Quisling besluttet å sette inn et gardekompani og fire marinefartøyer i kampen. De militære enhetene ble aldri benyttet i fysisk konfrontasjon.

arbeidere skapte imidlertid mistro i befolkningen til det sentralt styrte politiet. Under den tyske okkupasjonen var det sentralmakten som regjerte, og den kommunale innflytelsen over politistyrkene var minimal. Politistyrken ble i mange tilfeller oppfattet som okkupasjonsmaktens forlengede arm. Rikspolitisjef Jonas Lie ble da også politiminister i Quislings regjering. I 1945 vedtok man å gå tilbake til ordningen som gjaldt rett før okkupasjonen. Og det skulle gå mange år før det igjen ble mulig å gi politiet en sentral nasjonal ledelse.

1.5 Politidirektoratet

Utover 50-tallet var det et ønske om at departementene i større grad skulle kunne fungere som sekretariat for politisk ledelse og det ble opprettet en rekke frittstående direktorater som skulle drive faglig forvaltning (Christensen, Egeberg, Læg Reid & Aars, 2014, s. 35). Dette ble foreslått på justisfeltet også, men det var ikke politisk vilje for å etablere et politidirektorat. Det ble argumentert med frykt for svekket politisk styring og kontroll med politiet (ibid. s. 224-226). Forslaget dukket opp gjentatte ganger utover 60- og 70-tallet uten tilstrekkelig politisk støtte. Rasjonaliseringsdirektoratet initierte i 1966 et utvalg som skulle se på organiseringen av den sentrale politiforvaltning. I 1970 kom Aulie-utvalget med sin innstilling. Det ble da konkludert med at det var grunnleggende svakheter ved daværende ordning. Følgende prinsipielle synspunkter ble uttrykt:

Den grunnleggende svakhet ved den gjeldende administrasjonsordning består i at det mer langsiktige planleggings- og organisasjonsarbeide ikke i tilstrekkelig grad har kunnet ivaretas. Det er åpenbart at man her står overfor omfattende uløste oppgaver.

Fot øvrig er det en svakhet ved det nåværende system at man mangler faglig sentral ledelse på det operative plan, spesielt når det gjelder koordinerings- og prioriteringsoppgaver.»

(NOU 1999:10, s. 14)

Man argumenterte da for å dele arbeidsoppgavene mellom det vi i dag skiller som strategisk og operasjonelt nivå. Resultatet ble imidlertid nye utvalg og utredninger. Blant annet kom *politirolleutvalget* inn og lanserte sine ti prinsipper for hva slags politi man ønsket å ha (NOU 35:1981). Prinsippet om et desentralisert politi (pkt. 4) med tydelig integrering i

lokalsamfunnet (pkt. 7) forsterket kravet om lokal autonomi.⁴ Samordningsbehovet i etaten var imidlertid tydelig og behovet for en regionordning ble påpekt i flere utredninger. I januar 1986 etablerte man landsdelsordningen der fem politimestre fikk ansvaret for samordning av virksomheten i hver sin landsdel.

Først ved årtusenskiftet ble opprettelsen av et politidirektorat underlagt Justisdepartementet vedtatt i Stortinget. I 2001 ble Politidirektoratet etablert. I tillegg til å være departementets viktigste ledelsesorgan for iverksettelse og koordinering av kriminalpolitikk, så var også ambisjonen at man på analysesiden skulle bistå distriktene og særorganene med utvikling av metode, forbedring av kompetanse og operativ planlegging. I tillegg skulle man være en katalysator for politisamarbeid nasjonalt og internasjonalt (DIFI, 2013, s. 5). Evalueringen DiFi gjorde av POD i 2013 konkluderte med at direktoratet og departementet ikke hadde vært «tilstrekkelig omforent rundt direktoratsrollen»; hva den skulle omfatte og hvordan den skulle utøves (ibid.). POD fikk dermed ikke ivarett sin faglige rolle godt nok, hverken mot departementet, etaten eller som en samfunnsaktør i politifaglige spørsmål.

1.6 Omstrukturering og reform

Den mest umiddelbare konsekvensen i politietaten etter terrorangrepene i 2011 kan man se i etableringen av «Endringsprogrammet» hos POD høsten 2012. Gjennom politiets egen evaluering (Politidirektoratet, 2012) og kommisjonsrapporten ble det identifisert drøyt 200 forbedringspunkter.⁵ Det ble nedsatt prosjektgrupper som skulle stå for oppfølgingen av disse. Et av punktene definert som et kortsiktig tiltak med leveranse allerede våren 2013, var «klargjøring av POD's rolle og ansvar ved ekstraordinære hendelser» (Bergunddhaugen, 2012).

Under terrorhendelsene var det politiets beredskapssystem (PBS I) og dens formulering av direktoratets operasjonelle rolle som var gjeldende.⁶ Og kommisjonen konkluderte ut i fra dette med at POD hadde en «begrenset operativ rolle» uten å utdype dette ytterligere (ibid.

⁴ Her lanseres nærpolitibegrepet, der hovedtesen er at politiet bare kan løse sin oppgave gjennom et konstruktivt samspill med publikum. En politimodell som fikk stor oppmerksomhet allerede under verdensutstillingen i 1851, der Metropolitan Police sin tilnærming ved «policing by consent» ble presentert. Modellen stod som en motsats til for eksempel det franske gendarmeri sin «policing by force». Man skulle altså sikre seg befolkningens tillitt og basere sin virksomhet på samtykke (Ellefsen, under utgivelse)

⁵ Sønderland-rapporten; «22. juli 2011 – Evaluering av politiets innsats», ledet av tidligere politimester i Sør-Rogaland pd. Olav E. Sønderland

⁶ PBS I trådte i kraft 1. juli 2011 og er for tiden under revisjon.

kap. 8). Kommisjonen gir like vel tydelig uttrykk for at de mener det operasjonelle ansvaret ikke ble tilstrekkelig ivarettatt.

I 2012 mottok direktoratet en instruks som blant annet ytterligere presiserte ansvarsforholdet, særlig i forhold til situasjonsrapportering mot strategisk nivå. I *Hovedinstruks til Politidirektoratet, pkt. 1.2 Politidirektoratets myndighet og ansvar* står det:

Politidirektoratet har et samordnings- og koordineringsansvar i forbindelse med kriser og alvorlige hendelser som utfordrer kapasitet og kompetanse i et eller flere politidistrikt. Dette innebærer et ansvar for å ha tilfredsstillende beredskap og gode systemer, rutiner og tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for å kunne håndtere denne typer kriser og alvorlige hendelser effektivt og sikkert. Politidirektoratet har et særlig ansvar for raskt å sørge for at ansvarsfordelingen er klarlagt og at samvirke mellom de ulike aktørene fungerer; herunder å koordinere samvirket med andre etater og sørge for at departementet får rask og tilstrekkelig informasjon.

(Justis- og beredskapsdepartementet, 2012a)

Etablering av PSS

Man hadde altså en presisering av operasjonelt ansvar, samtidig som man identifiserte et åpenbart behov for å bedre sin evne til å etablere situasjonsforståelse i akutfasen. I tillegg ble hjemmevaktordningen i POD pekt på som en utfordring for effektiv etablering av kriseledelsen. Gjørv-kommisjonen anbefalte også at POD tok «et sterkere ansvar for samordning» (NOU 2012:14, s. 459). Dette sett i sammenheng med samvirkeprinsippet som ble etablert som et fjerde krisehåndteringsprinsipp senere samme år presenterte et åpenbart tomrom som måtte fylles (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012b, s. 39).

I tildelingsbrevet fra 2015 ser man den første offentlige omtalen av Politiets Situasjonssenter - PSS (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015c, s. 34). Da som et rapporteringskrav i forbindelse med byggingen av de nye lokalene til direktoratet. Omtrent samtidig legges Nærpolitireformen fram for Stortinget. Der omtales det fremtidige situasjonssenteret som et tiltak for å oppnå koordinert samhandling ved distriktsovergripende hendelser, dette sett i sammenheng med generell styrking av bemanningen ved de lokale operasjonssentralene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a, s. 96).

Det er særlig den demografiske utviklingen med stadig voksende by-populasjoner som har vært pådriveren for et sentralisert politi. En industriell og teknologisk utvikling har samtidig

medført behov for etablering av mer spesialiserte kapabiliteter i etaten. Nærpolitireformen begrunner sentralisering med et behov og ønske om et mer enhetlig polititilbud. Det vil si at hele landet skal ha nogen lunde lik tilgang på polititjenester. For å kunne forsvare at et politidistrikt skal kunne holde seg med solide fagmiljøer også i de mindre befolkede delene av landet så fordrer dette større enheter. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a, s. 5-6). Reformen baserer seg i stor grad på Røksund-utvalgets analyse av politiet i etterkant av terrorangrepet i 2011 (NOU 2013:9), heretter benevnt Politianalysen. Dette var en samtidsanalyse der man gikk grundigere inn i en del av funnene som Gjørsv-kommisjonen presenterte året før (NOU 2012:14).

Politianalysen kom med anbefalinger både om struktur- og kvalitetsreformer. Når det gjaldt selve organiseringen av justissektoren så konstaterte man at langsiktighet og strategisk fokus i stor grad var fraværende i departementet. Kontrollspennet var for stort for direktoratet til å kunne lede effektivt og det ble identifisert «betydelig autonomi i det enkelte politidistrikt og særorgan» (NOU 2013:9, s. 40-41). Det var først og fremst gjennom sentralisert styring og enhetlig organisering at man mente de største gevinstene var å hente. Analysen befatter seg minimalt med operasjonell ledelse, men anbefaler at det arbeides med å «tydeliggjøre rolle-, ansvars- og kompetansedeling mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, politidistrikter og særorgan» (ibid. s 40) og samtidig «utvide politidirektørens fullmakter, myndighet og ansvar» (ibid.).⁷ Man anbefalte med andre ord å samle makten sentralt i organisasjonen.

Operativ rolle

Som en del av forliket rundt vedtaket av Nærpolitireformen, rettet justiskomiteen på vegne av Stortinget blant annet krav om ytterligere utredning for klargjøring av ansvar og roller ved nasjonal krisehåndtering. Justiskomiteen presiserte at «Politidirektoratets rolle er å lede og samordne politiet innenfor de rammer Storting og regjering setter opp, ikke å utvide rammene ved å tilta seg flere oppgaver» (Justiskomiteen, 2015, s. 3). Samtidig understreket de «hovedlinjene for norsk politi, hvor det operative ansvaret ligger i politidistriktene og særorganene» (ibid.).

⁷ Dette er i hovedsak med tanke på å forenkle sentral styring og ikke sett i perspektiv av den operasjonelle funksjonen til direktoratet (NOU 2013:9, 2013, kap. 13)

I slutten av 2015 kom stortingsmeldingen *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b). Der forsøker man å besvare justiskomiteens krav om utredning. Meldingen beskriver den generelle ansvarsfordeling mellom nivåene i nasjonal kriseledelse og hvilke gjensidige avhengigheter og behov for samhandling som foreligger.

Avhengig av type krise er det mange etater som er aktuelle for involvering og som har naturlige ansvarsområder ut i fra sine fagområder. Samtidig erkjennes det at «politiet har et sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer i fred på alle samfunnsområder i den innledende fasen» (ibid. s. 9). Politimestrenes selvstendige ansvar for å ivareta politiets oppgaver, «også i ekstraordinære situasjoner eller kriser», presiseres (ibid.). Dersom disse ekstraordinære hendelsene eller krisene utfordrer et eller flere distrikters kapasitet eller kompetanse, tilligger det POD å drive samordning og koordinering av innsats. «Nasjonal oversikt og koordinering av bistandsressurser er en viktig del av krisehåndteringen. Der flere politidistrikt anmoder om samme ressurs, er det viktig å prioritere slik at ressursene blir satt inn der behovet er størst» (ibid. s 10)

Den politiske uenigheten rundt Politidirektoratets operative involvering ved større hendelser synliggjøres i justiskomiteens innstilling til ovennevnte stortingsmelding (Justiskomiteen, 2016a). En samlet komite anerkjenner behovet for nasjonal operasjonell ledelse og er enige om at dette er POD sitt ansvar. Et mindretall, bestående av Arbeiderpartiet og Senterpartiet, mener imidlertid at situasjonssenterets funksjon og den beskrevne operative rollen til politidirektøren medfører en endring som er prinsipielt forskjellig fra det som var forutsetningene da Politidirektoratet ble etablert og at dette muligens krever en ny drøfting i Stortinget (ibid. s. 5). Det henvises til følgende formulering:

Bare i helt spesielle situasjoner bør direktøren for Politidirektoratet ha mulighet til å gripe inn i operativ virksomhet. Dette kan f.eks. gjelde i saker av vesentlig, nasjonal betydning eller hvor det kan være uomgjengelig nødvendig av hensyn til gjennomføringen av politioperasjonen. Slik inngripen kan skje ved at direktøren for Politidirektoratet enten bruker sin instruksjonsmyndighet, selv overtar ansvaret for politioperasjonen eller overlater ansvaret for denne til en annen politimester eller sjefen for et særorgan. Disse forhold er også av betydning for spørsmålet om politimyndighet, jf. 4.9. Utgangspunktet bør være at det utpekes en ansvarlig operativ leder.

(Justis- og politidepartementet, 1999, s. 71)

Denne formuleringen finner man senere igjen i Stortingsmeldingen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b, s. 10). Samtidig presiseres det både i Stortingsmeldingen og gjeldende hovedinstruks til politidirektøren at situasjonssenteret «ikke overtar operasjonssentralenes funksjon» (se sitat s. 2)

Når det gjelder PSS så uttrykkes det at senteret skal overvåke situasjonen i distriktene og på den måten til enhver tid kunne presentere et oppdatert situasjonsbilde. Samtidig skal de ved større hendelser sørge for situasjonsoppdateringer til andre sektorer på operasjonelt nivå og dermed bidra til «tverrsektorielt situasjonsbilde». Selv om det står at senteret skal «ivareta Politidirektoratets operasjonelle rolle», så er det lite i meldingen som tyder på at operasjonelle beslutninger vil fattes der (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b). Senteret må nok ut i fra meldingen oppfattes som et knutepunkt for informasjonsdeling og en premissleverandør for produksjon av beslutningsgrunnlag.

Instruks til politidirektøren

I januar 2018 kom det en revidert instruks, denne gangen direkte til politidirektøren (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Delen som omhandler operasjonell rolle og ansvar er referert innledningsvis i denne oppgaven (s. 2). Her er det en ytterligere skjerping av ansvaret, spesielt når det gjelder krisehåndteringsevne og beredskap i etaten. Der det tidligere tillåtte direktoratet å ha «tilfredsstillende» interne rutiner for å håndtere hendelser er nå direktøren pålagt et ansvar som dekker etaten som helhet.

I skrivende stund foreligger det ingen operasjonalisering av denne instruksjonen. Det vil si at det er noe uklart hvordan politidirektøren tolker «tilfredsstillende beredskap og krisehåndteringsevne i politiet». Det foreligger en mengde tiltak og krav i politiet som hører innunder paraplyen kriseberedskap. I tildelingsbrevene de senere årene er det også flere styringselementer som synliggjør beredskapskrav. Dette er imidlertid fragmentert gjennom et utall instruksjoner og lokale planverk. POD sin operative rolle er ikke dokumentert. Det er sannsynlig at den kommende reviderte utgaven av Politiets beredskapssystem vil bøte på noe av dette.

Alternative løsninger

Det forekommer varierende måter å tolke og løse det operasjonelle ansvaret på. De to nærliggende utrykningsetatene Brann og Helse er ikke etablert med en nasjonal funksjon som driver direkte operasjonell styring. Helsedirektoratet kan etablere krisestab ved større hendelser og får delegert myndighet fra Helse- og omsorgsdepartementet til å koordinere sektorens tiltak (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018, s. 40-42). Brannvesenet baserer seg i stor grad på regionale 110-sentraler i akuttfasen. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har også i det siste tatt en koordinerende rolle, når større mengder brannressurser er involvert, for eksempel ved omfattende skogbranner. Fylkesmennene vil i tillegg ta et regionalt ansvar for samordning.

Forsvaret er etablert med sitt operative hovedkvarter (FOH), som til daglig planlegger og utfører alle norske militære operasjoner hjemme og i utlandet (Forsvarsstaben, 2014). Dette inkluderer også fellesoperativ øvingsaktivitet og bistand til det sivile, blant annet politiet.

Hvis man ser til det nære utland, så har man i Sverige nylig gjennomført en omfattende reform (Polisen, 2018). I 2015 etablerte de et operasjonelt ledelselement i den *Nationella operativa avdelningen* (NOA). Der finner man en nasjonal operasjonssentral underlagt *rikspolischefen*, som både leder egne oppdrag (*NOA särskild*) samt det som defineres som spesielle nasjonale oppdrag (*national särskild*). Det sistnevnte vil være større hendelser som krever nasjonal samordning, både planlagte og akutt oppståtte. I Danmark har man en tilsvarende løsning knyttet til *National Beredskapsafdeling* og deres *Center for Operation* (Politiet, 2018).

2 Metode

Vitenskapelig tar denne oppgaven utgangspunkt i en fortolkningsbasert tradisjon i erkjennelse av at virkeligheten i stor grad oppfattes subjektivt og avhenger blant annet av erfaringer og eventuelle forventninger (Jacobsen, 2015, s. 27-28).⁸ Hvordan politiet løser kritiske hendelser kan gjerne kvantifiseres i antall og tid. Men det handler også om konstruerte fenomener som organisasjoner og prosesser, noe som vanskelig lar seg måle ut i fra objektive måleparametere. Det er her jeg skal presentere en versjon av virkeligheten. En versjon som dannes på grunnlag av egen erfaring, dokumenter og det mine forskningsobjekter deler med meg.

2.1 Undersøkellesdesign

Den uttalte problemstillingen har som mål å beskrive hvordan en organisasjon løser utfordringer i dag. Det vil være nødvendig å benytte noe historisk materiale, da dette er situasjonsbetingede og periodiske hendelser. De oppstår med andre ord ikke daglig og er veldig varierte i sin form. Et tilbakeblikk vil kunne bidra til å belyse forskjellige tilnærminger og vurderinger som gjøres. Studien vil ta utgangspunkt i de som utfører jobben. Og det er meningen at de skal kjenne seg igjen i den virkeligheten jeg beskriver. Dette fordrer et intensivt undersøkelsesopplegg der muligheten for grundig forståelse med mange nyanser skaper et virkelighetsnært bilde (Jacobsen, 2015, s. 90).

Studien vil benytte seg av kun ugradert materiale. Innholdet i hver enkelt evalueringsrapport er dermed mindre detaljert og med varierende grad av opplysninger som berører problemstillingen. Det har derfor vært nødvendig å trekke inn flere eksempler over en viss tidsperiode for å skape et sammensatt bilde. Det er ikke dermed sagt at dette er en komparativ analyse. Studiet er fortsatt bare begrenset til å se på prosess og organisering og ikke ment som en fortolkning av utviklingstrender eller sammenlikning av de forskjellige hendelsene.

⁸ I motsetning til en positivistisk tilnærming, der man tenker at man i samfunnsvitenskapen også kan finne objektive lovmessigheter som beskriver virkeligheten (Jacobsen, 2015, s. 25)

2.2 Utvalg

Utvalget vil nødvendigvis være begrenset i en 30 studiepoengs oppgave. For i større grad å kunne generalisere funnene, har det vært ønskelig å kunne intervju et representativt utvalg fra flere politidistrikter og også flere aktører i Politidirektoratet. Generaliserbarhet vil være en utfordring i den kvalitative analysen, da respondentene strengt tatt kun er representative bare for seg selv (Jacobsen, 2015, s. 131). Dette er imidlertid en deskriptiv analyse av et avgrenset system, der det først og fremst er viktig at den interne gyldigheten opprettholdes. Det har vært en vurdering rundt aktualiteten til de enkelte respondentene og hvorvidt de kan bidra med innsikt i tematikken. Det har derfor kun blitt foretatt intervjuer av personer som er sentralt plassert i forbindelse med krisehåndtering lokalt og nasjonalt. Respondentene består av tre personer fra beredskapsstrukturen i POD, samt tilsammen fem tjenestemenn fra lokalt strategisk og operasjonelt nivå i to forskjellige politidistrikter. Politidistriktene ble valgt ut som enheter med bakgrunn i at de har fersk erfaring fra nasjonal øvelse der koordinering på tvers av distriktene var et moment.

Studien begrenset seg i utgangspunktet til det ovennevnte utvalget. Jeg har imidlertid hatt uformelle samtaler med aktører tilknyttet det politiske etablissementet i den hensikt å øke innsikt og forståelse for enkelte momenter ved organiseringen av det nasjonale systemet. Dette har vært en politisk rådgiver og en stortingsrepresentant som har deltatt i utformingen av dagens organisering.

Tabellen under oppgir benevnelsen som er gitt den enkelte respondent og vedkommendes tilhørighet i det nasjonale krisehåndteringssystemet.

Benevnelse respondent	Tilhørighet nasjonalt
Intervjuobjekt A	Operasjonelt
Intervjuobjekt B	Operasjonelt
Intervjuobjekt C	Operasjonelt
Intervjuobjekt D	Taktisk

Intervjuobjekt E	Taktisk
Intervjuobjekt F	Taktisk
Intervjuobjekt G	Taktisk
Intervjuobjekt H	Taktisk

Tabell 1 Respondentliste

2.3 Validitet og reliabilitet

Validitet, altså den innsamlede empiriens gyldighet og relevans (Grønmo, 2016, s. 237) påvirkes i denne studien av at mye av de faktiske beskrivelsene og erfaringsrapportene av nyere dato består av gradert materiale. Det betyr at det foreligger begrensninger knyttet til observasjoner utført av eksterne evaluatorene. Det foreligger imidlertid offentlige instruksjoner og systembeskrivelser som må ansees å være relevant for å beskrive en forventet tilstand. Objektene som intervjues er profesjonelle aktører på området og skal kunne gi en gyldig beskrivelse av hvordan de opplever system og prosesser.

Med tanke på den innsamlede empiriens pålitelighet eller troverdighet, altså dens reliabilitet, er gjerne dynamiske forhold, både i samfunnet, men også ved valgt metode, til hinder for å kunne bekrefte påliteligheten. Det vil si å finne identiske resultater med et gjentakende forskningsopplegg (ibid. 248-251). Intervjuene har vært gjennomført i varierende miljøer, men hovedsakelig på intervjuobjektets faste arbeidsplass. Spørsmålsstillingen, både rekkefølgen og graden av åpenhet i spørsmålene, har vært tilpasset utviklingen i intervjuet. Dette har gitt en viss variasjon i hvilke temaer som har fått mest fokus i det enkelte intervju.

Jeg er selv en del av politisystemet som ansatt ved Nasjonale Beredskapsressurser i Oslo politidistrikt.⁹ Både distriktet, men særlig enheten, får ofte en sentral rolle ved hendelser av nasjonal karakter. Jeg besitter dermed forkunnskap om og selvsagt også antakelser knyttet til problemstillingen. Selv om jeg i det daglige ikke opererer i kontaktflaten som skal analyseres,

⁹ Avdeling bestående av seksjoner som benyttes nasjonalt; Beredskapstroppen, Bombegruppa, Helikoptertjenesten, Forhandlertjenesten og Den kongelige politieskorte

så er de i høyeste grad en premissleverandør for hvordan jeg tilnærmer meg mine oppgaver. Engasjementet rundt temaet er absolutt tilstede, men målet har vært å fortolke funnene uten forutinntatte konklusjoner.

2.4 Anonymisering – vurdering og erfaringer

Når det gjelder forskningsobjektene, så er dette personer med direkte ansvar for håndteringen av kriser. De besitter stor kunnskap om og bredt erfaringsgrunnlag innen fagfeltet. De har sannsynligvis alle aktivt søkt sine posisjoner og har med dette plassert seg slik at de stadig får testet sin kapabilitet. De er forhåpentligvis vant til å bli evaluert på prestasjoner, men resultatet beholdes ofte innen en engere krets. Denne undersøkelsen vil potensielt kunne berøre og avdekke forhold som organisasjonen kan bli kritisert for. Det å kritisere en avdeling eller et system man er en del av kan oppfattes problematisk for enkelte. For å oppnå mest mulig ærlige svar valgte jeg å anonymisere respondentene.

Flere av intervjuobjektene var opptatte av at de egentlig ikke hadde behov for anonymisering og at de godt kunne stå åpent fram med sine uttalelser. Jeg erfarte også to tilfeller av at respondenter hadde snakket sammen og var kjent med hverandres deltakelse i undersøkelsen. I hvilken grad dette påvirket deres bidrag er vanskelig å vurdere. Samtidig erfarte jeg at enkelte begrenset seg i sine uttalelser og sannsynligvis ikke opplevde intervjuet som en fortrolig samtale. Dette stemmer godt med det Hessler mfl. (siteret i Jacobsen, 2015, s. 280) beskriver som *opplevd anonymitet*. Det at man ikke bare høres, men også sees av intervjueren kan gi en følelse av at man avslører seg. Dette forsterkes muligens også av at det blir gjort lydopptak av samtalen.

Jeg ser også at mange av uttalelsene ville gitt mere tyngde til oppgaven dersom man kunne presentert respondentene. Mye av analysen blir en øvelse i å finne beskrivende uttalelser som ikke avslører individ. Dette gjelder særlig for respondentene fra operasjonelt nivå, der utvalget er mindre, posisjonene deles av færre og tematikken er direkte innenfor deres ansvarsområde.

Samlet sett så er jeg ikke helt overbevist om at min beslutning om å anonymisere respondentene nødvendigvis har hatt den effekten jeg ønsket å oppnå. En tilnærming med offentliggjøring av respondentene ville tilført nye momenter til vurdering av reliabilitet og validitet.

2.5 Etiske vurderinger

Forskningsprosjektet er godkjent av Norsk Senter for Forschungsdata (NSD), se vedlegg C. Det betyr at oppgaven ivaretar spørsmål knyttet til personvern og ønsket om å bevare anonymiteten til respondentene. Informasjonsskrivet (vedlegg A) som ble presentert for respondentene inneholder også tilstrekkelig informasjon til at de kunne foreta et *informert samtykke* til hvorvidt de ønsket å delta (Jacobsen, 2015, s. 47-48). Selv om respondentene ikke ble forelagt den konkrete problemstillingen, så baserte informasjonen seg på at de skulle være forberedt på tematikken i intervjuet. Samtidig valgte jeg å ikke presentere intervjuguiden på forhånd (vedlegg B). Hovedsakelig fordi guiden er tilpasset et semistrukturert og til dels åpent intervju, men også fordi jeg ønsket å unngå forhåndsproduserte svar.

Mye av materialet respondentene benytter som sitt referansegrunnlag vil komme fra graderte kilder. Som ansatt i etaten, med nødvendig sikkerhetsklarering og personlig kjennskap til flere hendelser, så vil jeg i mange tilfeller oppfattes som en *insider*. Dette byr på en utfordring, både for respondentene og undertegnede, da det kan være vanskelig å diskutere strukturer og prosesser uten å berøre konkrete eksempler og kapasiteter. Her ligger hovedansvaret på meg som formidler. Det er foretatt gjennomgående vurdering av materialet som presenteres, slik at innholdet i denne oppgaven ikke skal være i strid med gjeldende regelverk på området.

3 Teori

Dette kapittelet omhandler organisasjonsteori og fenomener knyttet til situasjonsforståelse og beslutningstaking i tidskritiske situasjoner, alvorlige hendelser og kriser. Den hierarkiske strukturen som gjelder ved politiets krisehåndtering møter utfordringer når tidskravet komprimeres. Sentralisert styring og formelle prosesser går på mange måter på tvers av operative praksiser. Det at det eksisterer forskjellige praksiser og ledelsestilnærming i krisehåndteringen krever tilpasning og gjensidig anerkjennelse. Teorien gir også innsikt i hvilke konsekvenser man kan oppleve når disse praksisene blir motparter.

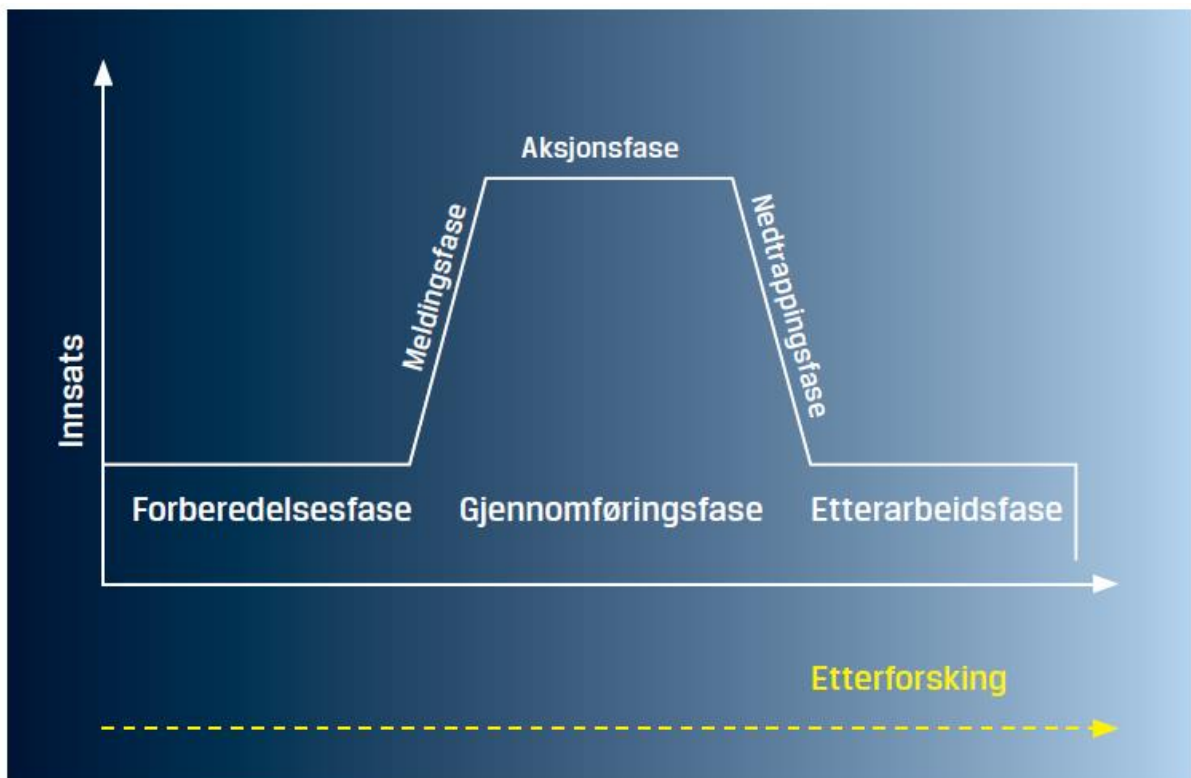
I tillegg til en gjennomgang av krisehåndteringsprinsippene og en beskrivelse av begrepet operasjonell ledelse, så inneholder kapittelet et underkapittel om politiets organisering av den nasjonale kriseledelsen. Dette klassifiserer ikke til teori i akademisk forstand, da det i liten grad fremlegges med underliggende organisasjonsteoretiske ideer eller eventuelt hvilken empiri man støtter seg til. Politiets byråkratiske plankonsepter er ikke organisasjonsteori, men kan forstås som en måte å forsøke å kontrollere eller regulere organisasjonsadferd. Jeg har derfor valgt å ta det med i dette kapittelet.

3.1 Alvorlig hendelse og krise

På tross av mye godt forebyggende arbeid kan vi aldri helt sikre oss mot uønskede hendelser eller at vi rammes av en krise (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005, s. 1) Begrepet krise har mange definisjoner. Fellestrekket er at man opplever en endring fra normaltilstanden som medfører utfordringer man ikke nødvendigvis løser med ordiner organisering. Det handler om «ekstraordinære hendelser som krever tilsvarende organisering og ressurser.» (Engen et al., 2016, s. 260) Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24) har en bred definisjon av kriser; «en krise er en hendelse som har potensiale til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner.» (ibid. s. 19) Det er også denne definisjonen som legges til grunn i PBS I (Politidirektoratet, 2011, s. 25). I PBS I omhandler man også det som beskrives som «ekstraordinære hendelser (...) en hendelse som er så omfattende eller alvorlig at politiet må organisere, lede og benytte sine ressurser på en annen måte enn ved ordinær organisering.» (ibid.)

Faseinndeling

I politiet opererer man gjerne med faser av en hendelse (Politidirektoratet 2011, s 26-27), der forberedelsesfasen beskrives som en periode med beredskapsplanlegging, trening og øvelse. Flere omtaler dette som tiden mellom hendelsene. Gjennomføringsfasen består av en meldingsfase; der hendelsen rapporteres inn, en aksjonsfase; der politiet er etablert i innsatsområdet, og en nedtrappingsfase; der det er etablert kontroll over situasjonen. Etterarbeidsfasen håndterer gjestående arbeide og oppfølging for å sikre overgang til normalsituasjonen. For å visualisere intensiteten på politiinnsatsen over tid, kan dette illustreres som på figuren under.



Figur 1 Hendelsens faser (Politidirektoratet, 2011, s. 27)

En slik før, under og etter inndeling er også vanlig å benytte i beskrivelsen av kriser generelt og omtales gjerne som «det utvidede krisebegrepet» (Engen et al., 2016, s. 264), der man ser håndteringen som en helhet, hvor måten man håndterer den faktiske hendelsen på er avhengig av hvordan man har forberedt seg i forkant og hvordan man lærer av en hendelse i etterkant.

B. I. Kruke presenterer disse fasene i en sirkulær prosess for bedre å illustrere deres gjensidige avhengighet. Hans poeng er at man alltid vil returnere til en førkrisefase, ikke nødvendigvis til

«status quo», men som følge av læring; «til et mer robust nivå enn tidligere» (Kruke, 2012, s. 8). Selv om denne oppgaven begrenser seg til håndteringen i den innledende og akutte fasen av en allerede oppstått hendelse, så vil er det perspektivet om gjensidig påvirkning mellom etablert beredskap og mulighet til å respondere som gjør at jeg og særlig respondentene tidvis omtaler det som skjer mellom hendelsene.

3.2 Krisehåndtering

Uavhengig av hvordan den alvorlige hendelsen måtte ramme, så kjennetegnes den av en oppfatning av at sentrale verdier er truet og samtidig en forventning om at noe må gjøres; at fortrinnsvis rask handling er påkrevet. Dette i kombinasjon med usikkerhetsmomenter rundt den faktiske situasjonen, dens konsekvenser, dens utvikling samt ulike handlingsalternativer og konsekvensene av disse, gir et potensiale for utfordringer i håndteringen for alle involverte nivåer (Lerbinger, 2012, s. 5-13). Engen et al. definerer krisehåndtering som «den umiddelbare og påfølgende responsen, forberedt eller ad-hoc, når en krise har manifestert seg.» (2016, s. 300)

Med tanke på krisehåndtering og ledelse av kriser så definerer Boin et al. (2005, s. 10-15) fem kritiske oppgaver.¹⁰ Hvor særlig de to første berøres av denne oppgaven:

- | | |
|-----------------------------|------------------------|
| 1. <i>Forståelse</i> | <i>Sense making</i> |
| 2. <i>Beslutningstaking</i> | <i>Decision making</i> |
| 3. <i>Meningsdanning</i> | <i>Meaning making</i> |
| 4. <i>Avslutte krisen</i> | <i>Terminating</i> |
| 5. <i>Læring</i> | <i>Learning</i> |

Forståelse

Den innledende fortolkningen av en krise og dens kritiske aspekter er ikke alltid åpenbar. De som skal etablere strategi, koordinere og prioritere, må søke å forstå. De må forstå trusselen og hva krisen handler om (Boin et al., 2005, s. 18-19). Dette gjelder på alle nivåer i den nasjonale krisehåndteringen. På vei til denne forståelsen finnes det en rekke barrierer.

¹⁰ Boken handler i stort om den politiske håndteringen av krisen, slik at oppgave nr. 3 vil dreie seg om narrativet som etableres i opinionen underveis. Men, det kan også tolkes i betydning av organisasjonens forståelse av intensjon og ønsket slutttilstand.

Organisasjonsmessig så pekes det på evnen til å samle de forskjellige brikkene til et forståelig bilde. Det å forutse hendelser vil i mange tilfeller være utfordrende, men en viss grad av prediksjon og forestillingsevne er nyttig for å kunne forutse konsekvenser.

Informasjonsmengden som etter hvert akkumuleres vil kunne være en til tider uoverkommelig oppgave for enkeltindividet å konsumere. Uten adekvate systemer for å håndtere dette kan konsekvensene bli handlingslammelse eller uhensiktsmessig fokus på irrelevante detaljer (ibid. s.19-38). Det vil være nærliggende å tenke seg at en sterkt sentralisert organisasjon, der beslutninger foretas av et fåtall individer, vil få særlige utfordringer om dette skulle oppstå.

Det å forstå en situasjon vil i mange tilfeller handle om hvordan situasjonen blir presentert. Sett i sammenheng med oppgaven handler det om hvordan PSS tolker rapporteringen fra politidistriktene og hvordan politidirektøren tolker videreformidlingen fra PSS. Kahneman og Tverskys prospektteori handler om referansepunktet for en verdi og dens betydning for vurdering av gevinst og tap (Kahneman & Tversky, 1984). Dette handler om å sammenlikne og gjenkjenne. Vurdering og bedømmelse av små eller gradvise endringer vil i dette perspektivet relatere til referansepunktet. Dette kan imidlertid gjøre oss lite fleksible og omstillingsvillige i forhold til større dynamiske hendelser. Særlig dersom dette ligger langt utenfor tidligere referanser. «En snever vurderingsramme kan føre til påståelighet og overdrevent konservativ adferd i situasjoner hvor det er behov for nyorientering og kreativitet.» (Kaufman & Kaufman, 2015, s. 227) Rasjonalisering og begrensningene i evnen til å fortolke et problem vil være et moment i streben etter gode beslutninger (ibid. s. 213-243).

Hvis man tar utgangspunkt i det innledende eksempelet (s. 1) og oppgavens forutsetning om forsettlige handlinger. Så ser man at man tilfører et ytterligere aspekt, i det man har en tenkende motstander. Til forskjell fra en naturkatastrofe eller ulykke så har man i dette eksempelet en motstander som har som mål å oppnå størst mulig effekt av sine handlinger og som høyst sannsynlig har forberedt seg på å unngå, forstyrre eller i verste fall annullere eventuelle mottiltak. Dette tilfører en uforutsigbarhet med tanke på å forstå. Man må ha vide vurderingsrammer i organisasjonen for å unngå å bli fastlåst i en situasjonsforståelse. Samtidig vil de gode løsningene kreve åpenhet for improvisasjon og kreativitet, slik at man selv unngår å bli en forutsigbar motstander.

Beslutningstaking - hierarki

Når en alvorlig hendelse inntreffer, vil man, avhengig av hendelsens omfang, kunne erfare noen paradokser. En kompleks og omfattende krise vil gjerne ha stor politisk interesse og det vil fremstå som viktig å vise handlekraft fra strategisk nivå. Det vil si at jo mere kompleks utfordring, jo høyere opp i beslutningshierarkiet fattes ofte beslutningene (Kruke & Olsen, 2012, s. 225). Samtidig vil en kompleks situasjon i operasjonsområdet kunne være vanskelig å forstå for de som ikke befinner seg der. Man trenger å være i nærheten av hendelsen for å få tilgang til lokalkunnskap, observere hvilke muligheter for løsning som byr seg og generere forståelse. I tillegg påpeker Karl Weick en utfordring med redusert kompetanse knyttet til den oppdragsspesifikke utfordringen; «Myndighetspersonen er ikke nødvendigvis den mest kompetente personen til å håndtere en krise, slik at samling av myndighet enten fører til mindre handling eller mere forvirring.»¹¹ (sitert i Boin et al., 2005, s. 54)

Sentralisering

Hvordan en krise styres handler med andre ord om hvem som besitter oppdatert kunnskap om situasjonen og hvem i hierarkiet som besitter beslutningsfullmakt. Dette må sees i sammenheng med krisens dynamikk. Den daglige håndteringen av samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid preges av avveiningen mellom sentralisert styring og desentralisert initiativ. Ministerstyre med sterke fagdepartementer og sektorvis spesialisering står mot behovet for lokal samordning på tvers av sektorer og innen den enkelte kommune (Christensen et al., 2014, s. 224) Tilsvarende utfordring oppstår i håndteringen av kriser. Kriser krever styring. Og hierarkier finner man på alle nivåer, fra en mindre enhet ute i felt, til det større nasjonale systemet. Å finne den mest hensiktsmessige organiseringen blir en utfordring.

En byråkratisk modell vil møte utfordringer med de raskt skiftende kravene fra en dynamisk hendelse. S. Schneider beskriver gapet som kan oppstå mellom den byråkratiske situasjonsforståelsen og de faktiske behovene i kriseområdet (Schneider, 2008). Hun presenterer også hensiktsmessigheten i et hierarkisk system, der de overordnede organene besitter utvidede ressurser som de underlagte kan rekvirere når situasjonen blir krevende. Det hun omtaler som *pull system*, baserer seg på at det overordnede organet også forstår og møter behovene (ibid. s. 718). Samtidig som det lokale nivået kan trekke til seg ressurser, skal det overordnede organet ved større hendelser være i stand til å identifisere behov i et overbelastet

¹¹ Min oversettelse.

lokalt system og distribuere eller skyve (*push*) ressurser som et proaktivt tiltak (ibid. s. 722). Dette krever god forståelse for behovene i kriseområdet.

Desentralisering

Paul 't Hart et al. presenterer begrepene «uformell og formell desentralisering»¹² som en situasjonstilpasning til den sentraliserte styringsformen ('t Hart, Rosenthal & Kouzmin, 1993). Den uformelle, ikke planlagte, desentraliseringen vil kunne oppstå i kritiske faser der tidspress eller overbelastning på det sentrale nivået tvinger fram beslutninger på lokalt nivå. Det kan også være at beslutninger eller policyer som er fattet sentralt blir oppfattet av menneskene ute i felten som «utilstrekkelige, ineffektive og til og med kontraproduktive» (Boin et al., 2005, s. 54). Resultatet blir at beslutninger fattes på lavere nivå og man opplever et brudd i hierarkiet. Lærdommen etter slike erfaringer har i noen tilfeller resultert i at man har vedtatt en forhåndsplanlagt organisering der myndighet er plassert lavere i strukturen, en såkalt formell desentralisering ('t Hart et al., 1993, s. 22-25). Det er denne formelle desentraliseringen man blant annet ser i den daglige håndteringen av større hendelser i et politidistrikt, hvor myndigheten er delegert fra politimester til operasjonsleder, innsatsleder og i mange tilfeller til den enkelte tjenestemann.

Et annet perspektiv på desentralisering finner man i kompleksitetsteoriens beskrivelse av «sammenkoblede lokale nettverk» (Stig O. Johannessen & Glomseth, 2015, s. 265). Der det å etablere felles situasjonsforståelse i en situasjon preget av kaos ansees som usannsynlig. Man snakker heller om en koordinering av forståelse, der man ikke baserer seg på hierarki, men snarere det mylderet av uformelle interaksjoner som forekommer mellom aktørene. Dette er uavhengig av nivå, men ikke kaotisk i den forstand at det opprettes tilfeldige kontakter. Det handler om beslutninger som tas ut i fra en vurdering av situasjon og den nødvendige kontakt som etableres på kryss og tvers i de distribuerte strukturene, i et system som ikke lenger er i stand til å følge planlagte prosesser. Dette så man flere eksempler på under terrorangrepene den 22/7 (Stig O Johannessen, 2018; NOU 2012:14, 2012; Pappas, 2017). Sjef Beredskapstroppens beslutning om å sende styrker til Utøya, selv om fokuset i Oslo politidistrikts stab handlet om å opprettholde lokal beredskap og på tross av at de ikke var rekvirert fra Nordre Buskerud politidistrikt er et eksempel på dette (NOU 2012:14, 2012; Stensønes, 2017).

¹² Min oversettelse; *informal and formal decentralization*

3.3 Praksiser - Byråkratisk vs. Operativ

Byråkratisk praksis assosieres gjerne med ideen om instrumentell rasjonalitet (Stig O Johannessen, 2018, s. 48). Klassisk teori karakteriserer byråkratiet som et tydelig regulert hierarki, et system med klart adskilte arbeidsoppgaver, formelle regler og rutiner (Weber, Fivelsdal & Østerberg, 2000). Byråkratiet skal i sin beslutningstaking opptre uten følelsesmessig forutinntatthet, upartisk og upolitisk. Verifiserte fakta og objektive kriterier legges til grunn for alle vurderinger.

Som en slags motpol finner man den operative praksisen. En praksis som gjerne forbindes med innsatspersonellets tilnærming. Brannmenn, politi, helsepersonell og militære faller ofte i denne kategorien. Selv om disse også forholder seg til hierarkier og definerte arbeidsoppgaver, så handler denne praksisen i større grad om å yte tjenester i direkte kontakt med publikum under en hendelse. Et publikum med sterkt individuelle behov. Der byråkraten setter regler og budsjett i fremste rekke, vil den operative se behovet for å tøyne både regler og budsjett for å få gjort jobben (Stig O Johannessen, 2018, s. 48).

I perspektivet av lederskap vil byråkratiets idé være at systemet kan administreres fra toppen i et lukket system av doktriner og formaliserte rutiner, mens det operative lederskapet i større grad baserer seg på gruppedynamikk og en oppdragsbasert innretning. Administratoren søker stabilitet og forutsigbarhet, mens den operative lederen søker å endre en tilstand ved hjelp av andre (Vabo & Ladegård, 2010, s. 18). Der systematiske forberedelser gjerne krever administrasjon, vil den dynamiske og uforutsigbare situasjonen kreve lederskap (Johannssen, 2018, s. 49).

Praksis og strategi

Innen politiorganisasjonen kan man oppleve disse forskjellige praksisene utøvd både mellom nivåene, men også innen en og samme enhet; mellom ledere og operatører. Dette belyses i boka *Politikultur* (Stig O Johannessen, 2013). At det oppstår en spenning mellom disse praksisene er ikke unaturlig, all den tid de opererer med såpass ulik tilnærming til problemløsning. «Dette innebærer at menneskene som utøver de ulike praksisene lokalt i sin hverdag både kan ha vanskeligheter med å forstå hverandres praksiser og ikke minst akseptere andres innflytelse på egen situasjon og praksis.» (ibid. s. 36) En strategi som formuleres av

overordnet ledelse og skal implementeres av mellomledere vil dermed kunne støte på problemer i implementeringen. En generell og ideell formulering fra byråkratisk nivå vil oppfattes uhensiktsmessig for den operative tilnærmingen som søker en detaljert og løsningsorientert praksis (Stig O. Johannessen & Glomseth, 2015, s. 255-257). Strategisk ledelse har med andre ord forskjellig betydning avhengig av praksis.

Beslutningstaking – praksis

Den rasjonelle byråkratiske tilnærmingen til beslutningstaking forbindes med tidkrevende prosesser, da man gjerne foretar gjennomgående analyse basert på omfattende materiale og presenterer flere handlingsalternativer. Den såkalte intuitive formen for beslutningstaking har heller motsatt fortegn; begrenset med informasjon, tidspres, konkret respons. Spørsmålet om hvorvidt det er rasjonalitet og intuisjon som står i kontrast til hverandre eller om det er ulike praksiser som kolliderer, problematiseres av Johannessen et al. (2015). De mener at man ikke kan skille rasjonalitet og intuisjon på samme måte som man skiller praksisene. «Aktørene som bedriver operativ praksis er sannsynligvis like rasjonelle som de som bedriver en byråkratisk praksis, og de som bedriver byråkratisk praksis er sannsynligvis like intuitive som de operative» (ibid. s. 260). Erfarne ledere kan altså både produsere situasjonstilpassede planer med flere alternativer (rasjonell) samtidig som de kan handle raskt på bakgrunn av begrenset informasjon (intuitiv). Det er altså ikke enten eller, men en «situasjonstilpasset rasjonalitet.» (ibid.)

3.4 Krisehåndteringsprinsipper

Prinsippene for samfunnssikkerhet ble introdusert ved St.meld. nr. 17 (2001-2002).

Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn. **Ansvarsprinsippet** betyr at den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer. **Likhetsprinsippet** innebærer at kriseorganisasjonen skal være mest mulig lik den man opererer med til daglig. Dette er samtidig en presisering av ansvarsprinsippet og utdyper at ansvarsforholdene internt i en virksomhet ikke skal endres når krisen inntreffer.

Nærhetsprinsippet betyr at krisen skal håndteres på et lavest mulig nivå i organisasjonen. Dette som en følge av erkjennelsen av at den som har størst nærhet til krisen også besitter den

beste situasjonsforståelsen og dermed er best egnet til å håndtere den. Nærhetsprinsippet gjelder ikke ved sikkerhetspolitiske kriser (Justis- og politidepartementet, 2002).

Prinsippene ble evaluert i etterkant av terrorangrepet mot regjeringskvartalet og ungdomsleiren på Utøya i 2011. Man mente da at de i for liten grad reflekterte nødvendigheten av godt samvirke mellom de ulike samfunnsaktørene og viktigheten av å se de samlede ressursene i en sammenheng. St.meld. nr. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet, introduserte **samvirkeprinsippet** som en presisering av det selvstendige ansvaret som tilligger aktørene å sikre et best mulig samvirke med relevante virksomheter. «Dette understreker behovet for at alle virksomheter og nivåer har et aktivt og bevisst forhold til gjensidige avhengigheter og hvilke aktører det vil være nødvendig å samhandle med, både når det gjelder forebyggende arbeid og i beredskapssituasjoner.» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012b, s. 36)

Justis- og Beredskapsdepartementet (JD) har en generell samordningsrolle i sivil sektor for samfunnssikkerhet og beredskap. I tillegg pekes departementet ut som fast lederdepartement ved håndtering av sivile kriser (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Det vil si at JD leder, med mindre Kriserådet beslutter noe annet.¹³ Kriser i utlandet der norske borgere er involvert, vil naturlig høre innunder Utenriksdepartementet, mens ved sikkerhetspolitiske kriser eller væpnet konflikt vil både Forsvars- og Utenriksdepartementet få spesielt ansvar. Ikke dermed sagt at de overtar som lederdepartement. I en uoversiktlig situasjon, i startfasen av en konflikt eller ved asymmetrisk påvirkning, vil det å overføre ledelsen til Forsvarsdepartementet kunne oppfattes som en politisering og eskalering av situasjonen, som ikke nødvendigvis er i nasjonens interesse (Åtland, 2013, s. 160-174).

3.5 Organisering av politiet og den nasjonale kriseledelsen

Hovedprinsippene for dagens organisering av politiet er gitt ved bestemmelser i politiloven, politiinstruksen, kongelige resolusjoner og rundskriv fra departementet. De seneste endringene i struktur ble tillagt politiloven i forbindelse med den vedtatte Nærpolitireformen i mars 2015 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a). Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for den overordnede styringen av etaten. Politidirektoratet, som ble opprettet med

¹³ Kriserådet er en samling av øverste administrative nivå ved Statsministerens kontor, Justis-, Forsvars- Helse- og Utenriksdepartementet.

virkning fra 2001, har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og særorganene (ibid. s. 59).¹⁴ Det er i dag etablert 12 politidistrikter, hver med sin politimester og sitt geografiske ansvarsområde. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Spesialenheten for politisaker er direkte underlagt departementet.

Dersom en uønsket hendelse eller krise krever nasjonal håndtering sonderes det normalt mellom tre nivåer, der regjeringen og departementene utgjør det strategiske nivå, direktoratene eller tilsvarende tilhører operasjonelt nivå, mens politidistriktene og særorganene utgjør det taktiske (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b, s. 7). I enkelte dokumenter differensieres det på strategisk nivå mellom det politiske og det faglige. I politiets beredskapssystem ligger dette fortsatt inne (se fig. 2). I Forsvaret opererer man nasjonalt med et politisk strategisk nivå bestående av Forsvarsdepartementet og Regjeringen, mens forsvarssjefen utgjør militærstrategisk nivå (Forsvarsstaben, 2014, s. 59).

I politidistriktene opererer man i det daglige med tre ledelsesnivåer. Og man benytter de samme begrepene. Politimesteren utgjør det strategiske, operasjonsleder eller stabssjef leder det operasjonelle, mens innsatslederen er øverste leder på taktisk nivå.



Figur 2 Ledelsesnivåer i nasjonalt beredskapsapparat (Politidirektoratet, 2011, s. 30)

¹⁴ KRIPOS, ØKOKRIM, Politihøgskolen, Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet og Grensekommisæren for den Norsk-Russiske grense

Politiets samfunnsoppdrag og rollen som statens sivile maktapparat reguleres hovedsakelig av Lov om politiet (Politi-loven, 1995). Primæroppgavene beskrives i lovens § 2 og fullmaktene til å ivareta disse oppgavene ligger i §§ 7 og 27. I disse fullmaktene ligger også ansvaret politiet har til å handle når menneskers liv og helse står i fare. Bestemmelsene beskriver også den utvidede rollen politiet har i akutfasen av en hendelse, der politimesteren gis myndighet til å fatte beslutninger på andre myndigheters ansvarsområde.

Det helhetlige nasjonale beredskapssystemet utgjøres av Sivilt beredskapssystem (SBS) og Beredskapssystem for Forsvaret (BFF). Systemene inneholder prosedyrer og planverk som kan benyttes for å redusere skadeomfang ved kriser, katastrofer, terroranslag eller krig. Politiet har i tillegg utviklet et eget beredskapssystem (PBS). Systemet forholder seg til SBS, men er spesifikt i beskrivelsen av politiets ansvarsområde. Systemet er tredelt, der PBS I beskriver retningslinjer, PBS II består av direktoratets styringsdokumenter på beredskapsområdet og PBS III er distriktenes lokale planverk (Politidirektoratet, 2011, s. 20). PBS I ble utgitt 1. juli 2011 og er siden ikke revidert.¹⁵

3.6 Operasjonell ledelse

I Det norske forsvaret benyttes begrepet operasjonelt om kommandonivå, og operasjonell beskriver aktivitet og funksjoner innenfor operasjonelt nivå (Forsvarsstaben, 2014, s. 8) Det er naturlig å trekke inn det militære opphavet i denne sammenheng, da mye av begrepsapparatet er adoptert derfra. Forsvaret benytter også begrepet «operasjonskunst». Dette handler kort fortalt om evnen til å omsette strategiske mål og ambisjoner til taktisk handling. Samtidig innebærer det å styre taktiske operasjoner og aktivitet i den retning som best bidrar til å oppfylle strategiske mål (ibid. s. 9). Dette sammenfaller godt med politiets egen beskrivelse av det lokale operasjonelle nivåets funksjon; «Operasjonell ledelse innebærer å planlegge og koordinere politiinnsatsen for å oppnå målene som er fastsatt av den strategiske ledelsen. Den skal sikre sammenhengen mellom det strategiske og det taktiske nivået. På dette nivået skal det utvikles planer for ressursbruk og utarbeides ordrer til taktisk nivå.» (Politidirektoratet, 2011, s. 34).

Når det gjelder nasjonalt operasjonelt nivå i politiet, så beskrives det som oftest ut i fra den tradisjonelle direktoratrollen. Altså som overordnet fagmyndighet, med ansvar for styring,

¹⁵ Revisjonsarbeidet er pågående og det er forventet en ny utgave inneværende år.

oppfølging og utvikling av politidistriktene og særorganene. Det særskilte samordnings- og koordineringsansvaret som er nevnt innledningsvis i oppgaven er mindre omhandlet. I stortingsmeldingen om politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen står det imidlertid:

Politidirektoratet vil bare i helt spesielle tilfeller gripe inn i den operative virksomheten. Dette kan være aktuelt for eksempel i saker av vesentlig nasjonal betydning eller hvor Politidirektoratets deltakelse kan være avgjørende for gjennomføring av politioperasjonen. Slik inngripen kan skje ved at politidirektøren enten bruker sin instruksjonsmyndighet, selv overtar ansvaret for politioperasjonen eller overlater ansvaret til en annen politimester eller sjefen for et særorgan.

(Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b, s. 10)

Det er ikke ytterligere eksemplifisert eller utdypet hvilke gevinster man ser for seg å oppnå med en slik inngripen eller hvordan den skal foregå rent praktisk.

4 Analyse og drøfting

Formålet med dette kapittelet er å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene som ble presentert innledningsvis i oppgaven. Spørsmålsformuleringene indikerer en mistanke om at det finnes avvik mellom det som er ønsket, forventet eller pålagt og det som faktisk praktiseres. Det vil alltså være en vurdering om hvorvidt dette avviket er stort eller lite. Vurderingen påvirkes muligens av hvor i systemet man er plassert eller hvilken rolle man innehar. «*Where you stand depends on where you sit.*» (Allison, 1969, s. 711)

En leder på taktisk nivå som er tilfreds med sin autonome rolle vil sannsynligvis verdsette et operasjonelt nivå som i liten grad engasjerer seg eller påvirker hendelser i det daglige. Tilsvarende vil nok en leder på taktisk nivå se fordelene med faktisk operasjonell involvering, dersom vedkommende har erfart det vakuemet som oppstår når situasjonen har vokst seg stor og beslutninger ikke blir tatt på overordnet nivå. På operasjonelt nivå vil fokuset på ledelse av operasjoner sannsynligvis variere med hvilken avdeling man tilhører og hvilken rolle man har i krisehåndteringen. Dette blir imidlertid en grov forenkling av hvilke faktorer som påvirker dagens praksis. En dypere analyse av problemstillingen vil basere seg på det presenterte bakgrunns materialet, intervjuobjektene bidrag og min egen vurdering.

4.1 Ambisjoner og forventninger

Operasjonell rolle

Som en innledning til denne sesjonen stilte jeg mine respondenter spørsmål om hvilken betydning de tillegger begrepet «operasjonell ledelse». Spørsmålet er aktuelt både for å avklare hvordan nivåene tolker dette, men også fordi det er lite omhandlet i offentlige dokumenter eller den politifaglige litteraturen. Det kan dermed være fare for at man diskuterer veldig forskjellige momenter, avhengig av hvilket perspektiv man har på begrepet. Samtidig har rolleforståelse vært et viktig tema i flere oppgaver som omhandler ledelse ved tidskriser hendelser (Pappas, 2017; Schneider, 2008; Østgaard, 2015).

I den tidligere omtalte DiFi-evalueringen av POD, ble Justisdepartementet beskrevet som hendelsesstyrt også i hverdagslig drift. Manglende langsiktig fokus fra strategisk nivå medførte en lite strukturert hverdag for direktoratet, med stadig oppdukkende gjøremål (DIFI,

2013, s. 52). Faren og noe av erfaringen fra øvelser og faktiske hendelser er at nivåene mister sin rolle av syne. De pågående hendelsene ute i distriktene får for mye detaljfokus fra overordnet nivå, med det resultat at både strategisk og operasjonelt nivå engasjerer seg i taktiske disponeringer. For at dette skal fungere i krise, må rolleforståelsen være godt etablert i hverdagen, en tankegang som særlig gjenspeiles i det tidligere omtalte *likhetsprinsippet*.

Respondentene både på taktisk og operasjonelt nivå hadde en formening om at operasjonell ledelse dreide seg om ledelse knyttet til overordnede momenter i oppdragsløsningen. Det ble benyttet ord og uttrykk som «å sette rammene», «skape forutsetninger for gode løsninger», «sette kurs og retning». Momenter som av flere ble oppfattet som viktige var det å «avlaste» og å «skape merverdi for distriktene». Fra operasjonelt nivå ble plasseringen deres mellom det strategiske og politiske på ene siden og det taktiske på andre siden et utgangspunkt for å forklare rolle. Fra distriktene fremstod det som mer naturlig å relatere til den lokale operasjonelle ledelsen. Samtlige derfra hadde det som utgangspunkt og det var gjennomgående mindre refleksjon rundt det nasjonale nivåets rolle. Dette kan også ha sammenheng med lite praktisk erfaring med at direktoratet faktisk innehar en aktiv rolle i den akutte fasen av en hendelse og at dette for de fleste bare har vært synlig gjennom øvelser.

På det operasjonelle nivået skal fokuset i større grad være på bredden av en operasjon og ikke dybden. Med det så mener jeg at oppløsningen på detaljer skal begrenses og helhetsoversikten skal prioriteres. Man må ha oversikt over om det er andre parametere som innvirker enn de rent operative. I nasjonal sammenheng handler dette om samfunnsmessige aspekter, der strategiske perspektiver må bringes inn i vurderingen. Operasjonell ledelse kan i mange tilfeller handle om å velge retning der man bare har dårlige alternativer. Realiteten er at man ikke besitter ubegrensede ressurser og noen må i verste fall lide for det. Et enkelt bilde på dette kan være; Tilfellet der man må håndtere tre branner og bare besitter en brannbil Da vil de overordnede vurderingene tippe vektskålen med tanke på hvem som får hjelp og hvem som må klare seg på egen hånd. Dette kan innebære tunge etiske vurderinger. Beslutninger som vil være belastende å ta og belastende å stå for i ettertid.

Ansvarsområde

Begge nivåene var opptatte av at man ikke skulle «trække i hverandres bed». Det vil si; operasjonelt nivå var opptatt av å ikke trække i det taktiske bedet og taktisk nivå var opptatt av

at ingen skulle trække i bedet deres. Dette ble begrunnet i tidligere erfaringer fra oppdragsløsning, men fra taktisk nivå også i en kombinasjon med en opplevd detaljstyring i hverdagen som forsterker oppfattelsen av at direktoratet griper for mye inn i daglige gjøremål. Det ble av flere påpekt at det vil være en gråsone her.

Det at operasjonelt nivå er varsomme med å overlape det taktiske ansvarsområder kan medføre passivitet. Enkelte respondenter ønsket seg en mere aktiv involvering.

Det er mye bedre at de gjør for mye enn at de gjør for lite. Hvis man tenker at de stikker fingrene for langt ned i paien, så er det bare å si ifra om det. Fremfor at de velger å være helt fraværende og bare ta en passiv rolle. (...) Det må ikke være sånn at sentrale aktører må bli fortalt hva de skal gjøre i en situasjon. De må selv skjønne hva som skjer og agere i forhold til det.

(Intervjuobjekt H, 2018)

Hva som er et nasjonalt ansvar og hva som er et lokalt ansvar kan problematiseres. For selv om en hendelse berører mer enn ett distrikt så er det ikke selvsagt at det nasjonale nivået involverer seg. Det er vel snarere unntaket enn regelen, at det skjer. Nærhetsprinsippet forutsetter at hendelser løses på lavest mulig nivå. Så lenge distriktene og politimestrene kan løse ting seg imellom, er det liten grunn til å involvere det nasjonale operasjonelle nivået. Og selv om de har utfordringer med løse det på sitt nivå, er det ved etablering av et overordnet nivå betimelig å spørre: «Er koordineringsproblemet man ønsker å løse, verre enn det man skaper?» (Boin et al. 2005, s. 58) Eller som en av respondentene uttrykte det i sammenheng med det å skape merverdi i en operasjon; «Hvem er det som har behov for å organisere noe og hva ønsker de å oppnå?» (Intervjuobjekt E, 2018)

Myndighet og ansvarsforhold blir raskt et tema når enheter krysser distriktsgrenser. Det kan man blant annet se gjenspeilet i våpeninstruksen, med regler for varsling og avklaring av myndighet dersom tjenestemenn er bevæpnet i annet distrikt (Våpeninstruksen, 2016, § 3-4). Respondentene legger ikke skjul på at det er utfordrende å lede på tvers av distriktsgrenser; «Har man en hendelse som hele tiden veksler mellom flere distrikter, og mannskaper og ledere krysser grenser, så blir jo dette mye mer kaotisk. Mellom operasjonssentraler blir dette kaotisk.» (Intervjuobjekt D, 2018). Det presiseres imidlertid at dette handler om taktiske disponeringer og at å involvere et overordnet nivå ikke vil tilføre noen merverdi. En av respondentene på taktisk nivå ytret skepsis til at nasjonalt nivå skal involvere seg, selv ved større hendelser:

(...) så diskuterer vi den lille marginen, eller det lille området der det blir så stort at vi ikke klarer det selv. Det vil alltid være noe som er så stort at vi ikke klarer det selv. Hvordan skal vi løse det da, skal vi gjøre ting større? I så fall vil du bare få nye problemstillinger. For du må jo ha organisasjonen under deg. Det blir jo å gå i sirkel tenker jeg.

(Intervjuobjekt E, 2018)

Den manglende troen på at en overordnet ledelse vil kunne tilføre merverdi, har mange aspekter. I denne sammenhengen stilles det blant annet spørsmål ved hvorvidt det operasjonelle nivået er i stand til å ha en funksjon i akutfasen av en hendelse. Samtidig er flere opptatt av om fokuset derfra er rettet mot oppdragsløsning på taktisk nivå eller tilfredsstillelse av behovene på strategisk nivå. I tillegg har man de prinsipielle vurderingene rundt krisehåndtering.

For å ta det siste først; Dette blir raskt et spørsmål om hvor makten skal ligge. Men, krisehåndteringsprinsippene handler ikke bare om ansvar og myndighet. De er erkjennelser av beste praksis. I akutte hendelser så er det ikke nødvendigvis de formelle styringssystemene som utgjør den store forskjellen. Krisehåndteringsprinsippene er et utslag av det Paul 't Hart et al. kaller en *formell desentralisering* (1993, s. 22-25). Det er de lokale enhetene som først vil merke konsekvensene av en hendelse og det vil være de som faktisk må respondere. Særlig nærhetsprinsippet innser den iboende sårbarheten i formelle styringsstrukturer og formaliserer dermed behovet for desentralisert ledelse i dynamiske hendelser som krever raske beslutninger. Samtlige respondenter var innforstått med og opptatt av det taktiske ansvaret som ligger innenfor et politidistrikt. Det at en hendelse først og fremst skal håndteres ute i felten.

Ressurstilgang og prioritering

De fleste respondentene nevnte at hovedoppgaven til POD ved en akutt hendelse er regulering av ressurstilgang. De skal altså skaffe seg tilstrekkelig forståelse for situasjonen slik at de kan mene noe om og beslutte hvem som skal prioriteres i forhold til behov. Begge nivåer forutsatte at dette er forsøkt løst på taktisk nivå først og at det kun løftes til operasjonelt nivå dersom de involverte politimestrene ikke kommer til enighet. I de fleste tilfeller vil også dette være en naturlig prosedyre. Samtidig kan det tenkes at det også finnes en grensegang her;

Dersom situasjonen er omfattende, flere distrikter settes på prøve og det oppstår samtidighetskonflikter slik som i oppgavens innledende eksempel (s. 1), så fremstår det som et forsinkende mellomledd dersom alle involverte taktiske ledere [les; politimestere] først skal forsøke å komme til enighet. Prinsipielt burde et operasjonelt nivå håndtere slike problemstillinger. Det er en del av de overordnede rammene som naturlig tilhører dette nivået. Ved å følge en slik prinsipiell tankegang støter man imidlertid på utfordringer i forhold til slik man har organisert politiets ressurser og de etablerte rutinene som gjelder i dag. Politiets nasjonale beredkapsressurser er organisert i Oslo politidistrikt og underlagt politimesteren der. Forsvarets ressurser kan i henhold til bistandsinstruksen rekvireres muntlig direkte fra det enkelte politidistrikt (Bistandsinstruksen, 2017, § 4). Det vil samtidig si at det må identifiseres et behov for overordnet prioritering for at POD skal involveres på et tidlig stadium.

Politimesteren i Oslo

I utgangspunktet skal politimesteren i Oslo foreta prioritering ved samtidighetskonflikter knyttet til de Nasjonale Beredkapsressursene. Det kan være naturlig å tolke det slik at han eller hun da har et nasjonalt ansvar for at den nasjonale kapasiteten på dette området til enhver tid vurderes. Det vil si at ved en oppstått situasjon hvor ressursene tas i bruk, så skal han eller hun også ha et øye for hvilke behov som kan oppstå i resten av landet og vurdere eventuell forsterkning ved hjelp fra eksterne ressurser. Dette for å opprettholde beredskapen for resten av landet. Her er det lempet på regelverket, slik at det ikke lenger er nødvendig at politiets ressurser skal være uttømt før man ber om bistand, men at bistand kan vurderes også ut i fra en helhetlig tanke om sannsynlig behov (ibid. § 3). Dette gjøres også til en viss grad i dag, selv på laveste nivå; Sjef for Beredskapstroppen vil vurdere uformell kontakt med Forsvarets spesialstyrker dersom for eksempel store deler av hans styrke settes i beredskap for et konkret oppdrag. Det nasjonale behovet er imidlertid ikke noe hverken sjef Nasjonale Beredkapsressurser eller sjef Oslo politidistrikt sitter med, så dette må nødvendigvis koordineres med POD.

Samtidig er det også å forvente at politimesterens prioriteringer utelukkende er behovsprøvd og uavhengig av hans lokale ansvar. Dersom en hendelse også berører Oslo politidistrikt, så skal ikke det lokale ansvaret veie tyngre enn det nasjonale. Relatert til det innledende eksempelet så skal den akutte situasjonen på sokkelen vektes opp mot et mulig angrep i eget distrikt. På taktisk nivå var det enkelte som anså dette som uproblematisk.

Jeg er helt sikker på at Sjøvold [nåværende politimester i Oslo] hadde gjort den rette og kloke vurderingen i nasjonalt perspektiv. Jeg er sikker på at hvis han hadde sett at det er egentlig viktigere for nasjonen at det andre distriktet får bistand, så hadde distriktet fått det.

(Intervjuobjekt E, 2018)

Mens det fra andre på taktisk nivå ble stilt spørsmål rundt det prinsipielle ved at én politimester skal bestemme de andre politimestrenes tilgang på nasjonale ressurser. «Så blir det litt, bukken og havresekken. Vi har eksempler på at Oslo har holdt igjen ressurser fordi de har oppfattet de som sine.» (Intervjuobjekt D, 2018). I tillegg satt man både på taktisk og operasjonelt nivå med en oppfatning av at distriktene i stor grad har nok med den lokale hendelsen.

Jeg er ikke så sikker på det [at distriktene har evnen til å holde nasjonal oversikt] og jeg synes at erfaringene våre fra øvelser som har vært, er at når det koker, så har også operasjonssentralen i Oslo nok med å håndtere det som skjer i Oslo.

(Intervjuobjekt C, 2018)

FOH

Når det gjelder bistandsanmodninger til Forsvaret, så er det ikke meningen at FOH skal drive operasjonell prioritering på vegne av politiet. Slik at ved samtidige henvendelser fra distriktene så er det nødvendig at FOH konfererer med POD. Dette fremstår noe bakvendt; For at POD skal kunne mene noe om prioriteringer ved en slik eventualitet må de etablere en forståelse for behovene. Da ville det vært mere naturlig at behovene først ble meldt inn til direktoratet og at en videre anmodning til Forsvaret kom derfra. Ordningen i dagens bistandsinstruks er imidlertid etablert som en følge av tidligere erfarte forsinkelser ved å ha for mange ledd som skal konfereres. Da blir det gjerne en vurdering hvorvidt denne forsinkelsen er kritisk eller om samtidighetskonflikter er så hyppig forekommende at man må etablere en prosess som bøtter på det.

I praksis viser det seg at direktoratet, ved PSS, gjerne avlaster distriktene med å produsere den formelle skriftlige bistandsanmodningen. De har opparbeidet seg en samlet erfaring på dette, som det enkelte politidistrikt ikke nødvendigvis sitter med. I tillegg ble det påpekt både fra operasjonelt og taktisk nivå at det kreves en viss forståelse og erfaring for å kunne kommunisere effektivt med Forsvaret.

Kommer det en telefon fra et politidistrikt som snakker et annet språk, så blir det fort knute på tråden. Derfor mener jeg at det godt kunne vært praktisk om det hadde gått gjennom PSS, som kunne dekodet politispråket til forsvarsspråket, sånn at vi hadde vært sikker på at vi traff der.

(intervjuobjekt D, 2018)

Flere nevnte at misforståelser i seg selv kan medføre vel så store forsinkelser.

Samtidig etablerte POD under øvelse Trident Juncture høsten 2018 en ordning hvor alle anmodninger både internt og eksternt skulle gå gjennom POD. Innvendingene blant respondentene til denne ordningen gikk på at stadige endringer i praksis medfører forvirring. Det var ikke innvendinger på tidsbruk, noe som vel kan tyde på at fokuset på hurtig realitetsbehandling av anmodninger i POD ikke skaper særlig tidsforsinkelser. De muntlige direktevarslingene eller rekvireringene vil potensielt kunne spare tid. Poenget som ble påpekt av flere var at en tidlig involvering av POD ville være med på å spille det operasjonelle nivået gode og sette de i stand til å ivareta sin rolle.

4.2 Krisehåndteringsevne

Evalueringen av Politidirektoratets virksomhet var en del av den omfattende granskingen samfunnets evne til krisehåndtering fikk etter terrorangrepene i 2011. Forferdelsen som fulgte de katastrofale konsekvensene ble ledsaget av en tilsvarende motivasjon til å gjennomgå alle aspekter av håndteringen for å hindre at tilsvarende kunne skje igjen. Særlig var det den detaljerte gjennomgangen og analysen som ble foretatt av Gjørsv-kommisjonen som fikk stor oppmerksomhet (NOU 2012:14). Rapporten hadde lite å utsette på kvaliteten på redningsarbeidet utført av helsevesenet og bistanden gitt fra Forsvaret. På det operasjonelle nivået ble det foretatt hensiktsmessige vurderinger og tilstrekkelig ressursuttak. Utførelsen på taktisk nivå ble håndtert i henhold til planverk og responstiden var som forventet (ibid. s.14, kap. 9 og 10). Når det gjaldt kommisjonens vurdering av politioperasjonen, hadde de imidlertid flere anmerkninger.

Gjørsv-kommisjonens rapport etter terrorangrepene gir en detaljert beskrivelse av hendelsesforløpet den dagen. I tillegg forsøker også rapporten å si noe om årsaksforhold i bredere forstand. Hendelsene var på mange måter unike og man skal ikke nødvendigvis trekke for mange konklusjoner på bakgrunn av et enkelt oppdrag. Likevel mener kommisjonen å

kunne fastslå at i de situasjonene det sviktet den dagen så var det enkelte grunnleggende forutsetninger som også har betydning i videre forstand:

- *Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten.*
- *Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak.*
- *Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull.*
- *Potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ikke vært godt nok utnyttet.*
- *Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig.*

(ibid. s 16)

Operasjonelt nivå

Når det gjelder det operasjonelle nivået så gir rapporten beretninger om uavklarte myndighetsforhold, varierende situasjonsforståelse og manglende koordinering av ressursene. I timene etter bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet var det lite samhandling mellom taktisk nivå (Oslo PD) og operasjonelt nivå. Politidistriktet håndterte dette som en isolert hendelse og var i stor grad opptatt med å ta seg av redningsarbeidet. Samtidig hadde direktoratet sitt fokus rettet mot departement og bistand til regjeringen og kriserådet.

De initielle meldingene, både fra de første patruljene som ankom regjeringskvartalet og vitner til eksplosjonen, var med på å etablere en situasjonsforståelse på taktisk nivå om at man forholdt seg til et terrorangrep (NOU 2012:14, s. 85-87). Dette nådde imidlertid ikke fram til det operasjonelle nivået. Assisterende politidirektør, som fungerte i innledende fase, ga uttrykk for at han ikke tolket hendelsen som et angrep (ibid. s. 155). Hvorfor situasjonsforståelsen var så forskjellig kan ha mange forklaringer. Det kan hende situasjonen var så åpenbar for de som håndterte den på nært hold at de ikke så behovet for å transitere videre oppover i hierarkiet. Det er også mulig at mengden informasjon som kom inn til direktoratet var så overveldende at det ble vanskelig å sortere. Muligens var hendelsen langt utenfor assisterende politidirektørs tidligere referansepunkter. Eller det kan ha vært den generelle frykten for å trykke på den store knappen og potensielt påføre staten ekstrautgifter, som gjorde at man rasjonaliserte og nedskalerte dette til en mindre alvorlig situasjon. Den nyansatte

politidirektøren som etter hvert ankom Politidirektoratet opplyste at han hele tiden anså dette som et terrorangrep (NOU 2012:14, s. 154).¹⁶

Ingen av de to eller systemet rundt de, vurderte imidlertid iverksettelse av terrorplanverk. Det var heller ikke tema etter at angrepet på Utøya var et faktum. Riksalarmen som ble sendt litt ut på ettermiddagen (kl. 18:51) om «at det var ytterligere to terrorceller som kunne slå til» medførte heller ingen endring, hverken i beredskapsnivå eller iverksetting av planverk (ibid. s. 156). Politimestrene kan selv iverksette dette planverket, men så lenge POD allerede var involvert mente kommisjonen at «det er rimelig å anta at POD burde vært ansvarlig for å iverksette dette planverket» (ibid).

Da det ble klart at man sto overfor et mulig oppfølgingsangrep ble det i direktoratet besluttet at Oslo politidistrikt skulle ha ansvaret for «å lede og koordinere innsatsen på Utøya» (ibid. s. 160). Dette ble oppfattet som en operasjonelt orientert disposisjon, som var ment å skulle «endre formelle kompetanser, ansvar og myndighet» (ibid.). Politimesteren i Oslo har imidlertid forklart at de var ukjente med denne beslutningen og oppfattet det slik de hadde en bistandsrolle overfor Nordre Buskerud PD. Og kommisjonen fikk ikke avklart hvorvidt Nordre Buskerud hadde fått denne orienteringen eller hvordan de eventuelt forholdt seg til beslutningen (ibid.).

Det ble rapportert om ustrukturert kommunikasjon mellom POD og distriktene, internt i direktoratet, mellom POD og JD og mellom Oslo politidistrikt og PST. Uformelle kontakter ble etablert, med ulike rapporteringskanaler og kontaktpunkter (NOU 2012:14, kap 10.5). Denne mangelen på struktur på informasjonstilfanget gis som forklaring på at situasjonsforståelsen var tidvis begrenset hos enkelte og feilaktig eller med stor tidsforsinkelse hos andre (ibid.).

Det som av flere blir betegnet som et «beslutningsvakuum»; en tilstand der man ikke møter behovene for at avgjørelser treffes og at beslutninger ikke når fram til de utførende operatørene, fremstår som en velbegrunnet frykt. Flere har opplevd dette som en utfordring i samarbeidet innenfor eget distrikt og vil naturlig trekke konklusjonen om at et større system gir større utfordringer. Det som omtales i teorien som en *uformell desentralisering* vil kunne

¹⁶ Det ble et bytte av roller underveis. Politidirektøren (Øystein Mæland) hadde sittet to uker i stillingen, men var på ferie da hendelsen oppstod. Assisterende politidirektør (Vidar Refvik) var dermed fungerende direktor i innledende fase.

bli konsekvensen. En kollaps i hierarkiet hvor operatørene handler ukoordinert, forhåpentligvis etter innlærte grunnprosedyrer, men også sannsynligvis på tvers av overordnet nivåes intensjoner. Dette er et funn fra flere av de større terrorhendelsene internasjonalt de siste tiårene, også under angrepene mot Norge i 2011 (Pappas, 2017, s. 104-105)

Alle respondentene til denne oppgaven har deltatt i flere nasjonale krisehåndteringsøvelser de senere årene. Både taktisk og operasjonelt nivå var av den oppfatning at det var en positiv utvikling på samhandlingen mellom nivåene og også POD sin håndtering av øvelsesscenarioene. Det var likevel en unison oppfatning av at man har et stort forbedringspotensial. Det var gjennomgående skepsis til direktoratets evne til krisehåndtering. Hovedkritikken gikk på bemanning i Politiets Situasjonssenter og implisitt da evnen til å håndtere pågangen ved en kritisk hendelse og kapasiteten til å etablere det nødvendige situasjonsbildet innledningsvis. I tillegg ble det stilt spørsmål ved Politidirektoratets evne til beslutningstaking ved tidskritiske behov. «Vi får ikke gjort noe på halvspretten, eller i det det skjer (...) vi vil ikke klare å utgjøre noen forskjell i krisehåndteringen i Norge, sånn sett.» (Intervjuobjekt A, 2018) Det interessante i denne sammenhengen er at skepsisen eller erkjennelsen var tilnærmet lik fra både politidistriktene og Politidirektoratet.

PSS – kapasitet og funksjon

Uten å gå i detaljer på situasjonssenterets bemanning, så var begge nivåer enige om at den ikke var tilstrekkelig. Både i forhold til en eventuelt utvidet funksjon i framtiden, men også med tanke på dagens oppdrag. Bemanningen er ujevn og i perioder med lav bemanning vil kapasiteten være meget begrenset. Tanken er at all informasjon knyttet til pågående og planlagt operativ virksomhet på nasjonalt nivå skal gå gjennom situasjonssenteret.

Operatørene der skal dermed være i posisjon til å etablere situasjonsbildet for en samlet etat. I tillegg skal de bidra i koordineringen mellom sektorer når det er nødvendig.

Det ligger ingen overskuddsressurs i situasjonssenteret. Med det mener jeg at de har innrettet seg med en bemanning som ikke er mer enn akkurat tilstrekkelig for å innhente situasjonsbildet utenom krise. Når en større situasjon oppstår vil evnen til å forstå situasjonen bli skadelidende. Situasjonsbildet som presenteres for beslutningstakere vil kunne være mangelfullt, noe som igjen potensielt vil kunne påvirke beslutningstakingen (Boin et al., 2005). Man baserer seg på å oppskalere med innkalling av ekstra mannskaper ved en

hendelse. Her opererer man med samme tidsforsinkelse som man aksepterer i tilfelle behov for etablering av krisestab i POD. Dette medfører at man i stor grad vil komme på etterskudd i forhold til den akutt oppståtte hendelsen. Ved en pågående hendelse med varierende dynamikk, der systemet allerede er forsterket, vil man ha betydelig bedre forutsetninger for å løse sitt oppdrag i senteret.

Hvordan PSS oppfattes, både med tanke på funksjon og myndighet, er veldig varierende. Selv blant respondentene var det forskjeller på det området. På direkte spørsmål var det flere på taktisk nivå som var usikre på hvorvidt senteret har delegerede fullmakter, eventuelt på hvilke områder de innehar myndighet. Fra operasjonelt nivå var man opptatt av at PSS i enkelte sammenhenger kan oppfattes med mere myndighet enn det de egentlig innehar, da de også er formidlere av direktørens ordrer og beslutninger. De forsøker å ha et bevissthet i forhold til dette.

Situasjonssenteret har i forskjellige sammenhenger blitt solgt inn som en betydelig ressurs og en viktig forsterkning av politidirektørens evne til krisehåndtering (Helsingeng, 2015). Av mange oppfattes nok senteret som et alternativ til den skalerbare nasjonale operasjonssentralen man foreslo å etablere i tilknytning til Oslo politidistrikt (NOU 2012:14). I utviklingsfasen kunne man få inntrykket av at man var i ferd med å etablere et politioperativt hovedkvarter. Jeg har også under intervjuer fått presentert *briefere* fra operasjonelt nivå som har sagt at PSS skal drive operasjonell ledelse. I skrivende stund er situasjonssenteret inne i sitt tredje år med drift. De ble like vel beskrevet av et flertall av respondentene som et ungt fenomen. En funksjon som fortsatt er under utvikling og som ikke enda har funnet sin form.

Postmottak

Flere respondenter beskrev PSS som et «postmottak», altså en ren distributør av informasjon. Det operasjonelle nivået har vært lite prøvd de siste årene. Erfaringen med større scenarioer hentes hovedsakelig fra øvelser. Det som imidlertid pekes på som en utfordring i den sammenheng, er at situasjonssenteret blir utelatt fra informasjonskjeden. Det beskrives hendelser hvor aktører fra taktisk nivå tar direkte kontakt med medlemmer av den etablerte staben i POD, og motsatt. Dette handler i stor grad om beslutningstakeres kontakt seg imellom, men også stabsmedlemmers behov for direkte situasjonsoppdateringer.

Utfordringen som ble beskrevet i den sammenheng er at det fattes beslutninger og etableres situasjonsforståelse som ikke deles tilstrekkelig gjennom situasjonssenteret. På begge nivåer ble denne praksisen beskrevet som en utfordring for systemet og noe man bevisst forsøker å bli bedre på. Man var innforstått med at både formell og uformell kommunikasjon mellom funksjoner må forekomme og at det ikke er hverken hensiktsmessig, mulig eller ønskelig at alt skal gå gjennom PSS.

Flere mente også at dette har blitt ryddigere med tiden. Dette kan tyde på at man har fått en bedre forståelse for hvordan systemet er ment å virke. Det har de senere årene vært betydelig fokus på utdanning av de lokale politistabene. Standardisering og gjenkjennbarhet på tvers av politidistriktene gjør det enklere å navigere. Dette betyr at de nødvendige kontaktene som etableres i større grad handler om funksjon og ikke person. Men, selv om man har et ryddig forhold til dette, så glipper det tidvis.

Så har man sikkert en tanke om at man skal informere i etterkant, men da er det noe annet som kommer som gjør at du ikke rekker det. Så forsvinner det. Så er det et ledd i den næringskjeden som ikke blir fylt ut.

(Intervjuobjekt G, 2018)

Systemtro

Det kan i denne sammenheng virke som om man ikke tar inn over seg at det systemet man jobber for å opprettholde, sannsynligvis blir brutt fordi det ikke er hensiktsmessig å følge. En utfordring som oppleves i øvelse, vil etter alle solemerker ikke håndteres bedre ved en reell hendelse. Kontakten mellom de sammenkoblede lokale nettverkene vil sannsynligvis øke etter hvert som belastningen i systemet øker eller tidskravet komprimeres. Det kan, i tilfeller hvor stab er etablert i POD eller andre beslutningstakere er direkte tilgjengelig, synes som om PSS blir oppfattet som et forsinkende eller unødvendig mellomledd i en operativ praksis.

Hva er funksjonen, hva er merverdien, det er jo det distriktene spør seg om, eller det vi alle spør oss om egentlig i forhold til alle ting vi får. Hvilken merverdi har dette for meg. Dersom det ikke er klart og tydelig så får du kanskje ikke et stort eierforhold til det heller. Eller du bypasser det.

(Intervjuobjekt G, 2018)

For politimestre kan det nok også fremstå unaturlig å gå via et «sentralbord» når de har direktenummeret til han eller hun som bestemmer. Særlig når denne personen er en de kjenner og er vant med å forholde seg til.

Blant enkelte av respondentene ble det reflektert ytterligere rundt behovet for å opprettholde et system.

Jeg ser noen ganger i evalueringer at det påpekes at man ikke har fulgt systemet fordi de rette ikke har fått informasjon. Men de som skulle ha fått informasjon hadde ikke kunnet påvirke resultatet. Det er et viktig skille der.

(Intervjuobjekt D, 2018)

Respondenten påpeker en erfaring som gjøres ofte. Ved hendelser eller øvelser med uønsket utfall, er det som regel funn som viser brudd på prosedyre eller systemer som har sviktet. Svaret blir ofte at man må styrke systemet eller terpe på prosedyrene. Samtidig har man tilstrekkelig med eksempler på at det er nettopp avviket fra prosedyre som redder situasjonen. Det er her kreativiteten kommer inn. En rigid tilnærming til standard prosedyrer vil ikke nødvendigvis være hensiktsmessig ved hendelser som ligger langt utenfor de opprinnelige referansene. Det fremstår uheldig dersom muligheten til å gripe en gylden sjanse hindres av at det omkringliggende systemet først skal involveres.

Det kan jo ikke være forbudt å reagere på lys hvis systemet som sådan ikke fungerer eller ting går for tregt. Men, det er jo ofte en litt subjektiv oppfattelse. Så hvis alle skulle reagere ut i fra en subjektiv oppfattelse i en stor operasjon, så tenker jeg at den fort blir kaotisk og kommer ut av kontroll. Så det må jo gjerne være unntakene. Det er viktig å være lojal mot hovedinnretningen, tenker jeg, men så er ikke alt hugd i stein.

(Intervjuobjekt H, 2018)

Poenget er ikke at man ikke skal ha et system eller en prosedyre å forholde seg til. Man må bare være bevisst på når man beveger seg på utsiden av det. Samtidig fremstår det som usannsynlig at man kan etablere systemer som er tilpasset enhver hendelse. Det blir da en leders utfordring å balansere kreativ utfoldelse opp mot systemets utgangspunkt.

Reaktiv eller proaktiv

Hvis man går litt inn i det daglige virke til PSS, så kan man få et innblikk i hvordan Politidirektoratet setter seg i stand til å lede ved en eventuell krise. PSS baserer seg i stor grad på informasjon de tildeles fra distriktene. De har tilgang på nødvendige systemer for å monitorere pågående hendelser, men det er med begrenset bemanning utfordrende å være fullstendig oppdatert til enhver tid. Det er derfor en forutsetning at distriktene informerer ved

større hendelser eller skjønner når en hendelse kan få nasjonale implikasjoner. Det er også etablert rutiner for varsling av POD ved bistandsanmodninger til Forsvaret og Oslo politidistrikt (ved anmodning om Nasjonale Beredskapsressurser).¹⁷ Senteret har etablert gode forbindelser til vaktledere ved Forsvarets Operative Hovedkvarter. I tillegg har de jevnlig kontakt med de operasjonelle ledelselementene i Skandinavia.

Det som likevel virker påfallende, er hvor lite man utnytter muligheten til å etablere et nasjonalt bilde i det daglige. Det å ha god kjennskap til normalbildet vil være til hjelp for å identifisere og vurdere eventuelle avvik. Man er i ferd med å etablere en rutine med ukentlig situasjonsrapportering. Intervjuobjekt D uttrykte at «Det kan sågar hende at målet er å kjøre en gang i døgnet [situasjonsrapportering], nettopp for å få det nasjonale bildet.» (2018) Dette gjenspeiler behovet for å kunne være proaktiv i sin rolle. Det å sitte med en bedre forståelse og oversikt i forkant av en eventuell hendelse.

Mens operasjonelt nivå presenterte dette som en naturlig del av porteføljen situasjonssenteret burde ha, så var det færre på taktisk nivå som tenkte i de baner. De påpekte at det er langt mellom de store hendelsene og at sånn man oppfatter senteret i dag, så fremstår det ikke som om PSS har det operasjonelle fokuset som er tiltenkt det nivået.

Jeg ser på de briefene de har. De er jo opptatt av stort og smått. Mest smått. Det bærer jo ikke akkurat preg av å være på et nasjonalt nivå. Folk smiler jo litt og lurere på om de ikke har mere å gjøre.

(Intervjuobjekt E, 2018)

Samtidig var begge nivåer opptatt av at PSS i dag ikke er rustet for å motta og håndtere eller tilstrekkelig analysere den informasjonsmengden som kommer inn om man skulle hatt et ytterligere proaktivt fokus.

Det er mulig at operatørene ved PSS innimellom faller for fristelsen til å fokusere på detaljene fremfor helheten. Enkelte av respondentene fra taktisk nivå påpekte at operatørene ved PSS er rekruttert fra lokale operasjonssentraler.

¹⁷ Gjenpart av anmodning skal sendes respektive departementer (JD og FD), som sitter på en mulighet til å overprøve vedtak ihht. Instruks om Forsvarets bistand til politiet § 4. I de utfyllende bestemmelsene er det presisert at gjenpart også sendes til POD.

Vi ser at veldig mange blir rekruttert inn fra relativt lavt nivå i politidistriktene. Så skal de plutselig sitte og styre på operasjonelt nivå nasjonalt. Det tar en stund før de klarer å ta det steget, selv om de er dyktige folk.

(Intervjuobjekt H, 2018)

Samtidig må man se på oppgavene PSS er tiltenkt i dag. De skal formidle den samlede situasjonsforståelsen. Det er de taktiske detaljene som skal brytes ned og sammenfattes til en helhet. Sånn sett er nok operatører med fersk erfaring fra taktisk nivå godt egnet til å tolke bildet. Så krever det forståelse for behovene til de som skal få dette videreformidlet, for at produktene skal bli hensiktsmessig.

I den anledning var det også noen av respondentene på begge nivåer som hadde registrert det proaktive fokuset som Forsvaret gjennom FOH har for å danne seg et inntrykk av normalbildet i blant annet landdomenet. Det ble uttrykt at dette helt klart var noe politiet burde ta hovedansvaret for. I tillegg var man skeptisk til at Forsvaret skulle tolke politiets operative logger. Nok en gang ble det påpekt at forskjell i sjargong og terminologi kunne medføre misforståelser.

4.3 Situasjonsrapportering

Den situasjonsforståelsen man forsøker å etablere på operasjonelt nivå, hovedsakelig gjennom PSS, skal danne grunnlag for beslutninger fra politidirektøren. I tillegg er det denne situasjonsforståelsen som skal distribueres både vertikalt oppover til departementet og nedover til distriktene, med det som mål å skape en felles situasjonsforståelse innenfor sektoren. Det er også direktoratets oppgave å sørge for horisontal koordinering på tvers av sektorene. Det blir mange parter som skal informeres og innholdet i situasjonsrapportene må tilpasses de forskjellige nivåenes behov. På taktisk nivå trakk alle fram kravet om hyppig situasjonsrapportering som noe som potensielt kan trekke fokus bort fra egen oppdragsløsning. Skriftlig rapportering har åpenbart vært kimen til mye støy og frustrasjon;

Hvis vi setter stab og skal rapportere til PSS, så skal de ha skriftlige situasjonsrapporteringer. Det skal de ha hver time. Det er krevende. Informasjonen er jo gammel innen den leveres. Så leser de dette og så ser de på

PO og ser at det ikke stemmer overens.¹⁸

(Intervjuobjekt D, 2018)

Selve formuleringene i rapportene blir også gjenstand for mye oppmerksomhet, særlig når de når strategisk nivå og skal omformuleres til talepunkter for ministere. Det er nå etablert muligheter for kryptert VTC i politidistriktene. Dette åpner for en mere oppdatert verifisering av situasjonen og samtidig muligheten til umiddelbart å avklare oppdukkende spørsmål. Men, det ble oppfattet som problematisk at det er lederne for de enkelte nivåene som må representere og «stå til rette» for» formuleringer, i faser hvor de strengt tatt skal bruke kapasiteten på å lede oppdraget.

Man benytter også systemer der skriftlig rapportering blir tilgjengeliggjort samtidig for aktuelle mottakere. Innholdet blir da nødvendigvis mindre tilpasset de forskjellige mottakerne og krever sannsynligvis ytterligere bearbeidelse hos den enkelte. Den skriftlige sammenfatningen i akuttfasen synes like vel å kreve mye kapasitet på taktisk nivå.

Det ble også opplyst om uklarheter rundt hva en rapport bør inneholde. «Justis er jo heller ikke fornøyd, men de klarer ikke å fortelle oss hva de vil ha.» (Intervjuobjekt D, 2018) Det kan synes som behovet for detaljer heller ikke avtar etter hvert som man beveger seg oppover i systemet.

Noe vi har kjent på her, er Justisdepartementet. De setter jo også stab. De skal vite minutt for minutt hva som foregår; Hvor mange blir skutt nå? Blir de skutt i beinet eller armen? Er du sikker på at de blir skutt? Sånne ting sitter Justisdepartementet og vurderer på sitt nivå. I stedet for å tenke strategiske tanker om at for eksempel ressurser begynner å bli uttømt; Kanskje vi skal henvende oss til utlandet? I stedet for å være der, fokuserer de på ting de ikke kan gjøre noe med. PSS blir nedringt fra politisk nivå.

(Intervjuobjekt A, 2018)

Informasjonskamp

I GjØrv-rapporten drøftes utfordringene rundt det å konkurrere med media på informasjon og kommunikasjon med befolkningen (NOU 2012:14, s. 237-241). Der man ser viktigheten av en tidlig involvering fra øverste nivå, men samtidig innser man utfordringen med å presentere

¹⁸ Det politioperative systemet, digitalt system som benyttes av operasjonssentralene for fortløpende loggfØring ved alle hendelser.

absolutt verifisert informasjon som er like oppdatert som medias mer eller mindre verifiserte fortløpende reportasjer.

Samtlige respondenter trakk fram det ekstraordinære fokuset på situasjonsrapportering som har vært ved de senere krisehåndteringsøvelsene. Det ble oppfattet som problematisk at det synes å være behovet for å informere offentligheten fremfor å håndtere situasjonen som er motivasjonen for rapportering oppover i systemet. «Jeg lurer jo innimellom på hvem som er mest på; om det er kommunikasjonsavdelingen eller PSS i POD» (Intervjuobjekt E 2018).

Man etterlyste en håndtering som i større grad er tro mot nivåene og som reflekterer en tillitt til at nivåene håndterer sitt. Særlig ble det uttalt fra taktisk nivå at man kan lette oppgavene for alle nivåer om man får en avklaring på hvem som skal uttale seg om hva.

Så må man være litt tøff i forhold til å stå imot presset fra media og andre. For når man går ned på nivået under, så utsetter man seg for mye større posisjonsrisiko enn om man holdt på nivået. Man gjør seg selv veldig mye mere sårbar. Fordi man kan egentlig i mange sammenhenger si; Vi har full tillitt til at politimesteren håndterer dette, og vi skal bidra med det som er mulig fra vårt ståsted for at han eller hun skal lykkes. De behøver ikke gå mer i detalj. De kan vise empati i initialfasen, med de som er rammet. En del sånne elementære ting. Jo mere detaljerte de blir, jo større blir deres egen fallhøyde. Og jo mere krevende blir det for nivåene under.

(Intervjuobjekt H, 2018)

«Det gylne kvarter» ble brukt av intervjuobjekt B (2018) som en omskrivning av begrepet *the golden hour*, for å beskrive opplevelsen av press på situasjonsrapportering videre til strategisk og politisk nivå. I tillegg til at det setter større kapasitetskrav, kan det også få noen uhenksomme utslag; «Når det haster så veldig, at den første situasjonsrapporten fra PSS baserer seg på informasjon fra en nyhetsending, så sier det noe. Sånt kan jo KSE fange opp selv. De har egne folk til det» (Intervjuobjekt G, 2018)

4.4 Beslutningstaking - vilje og evne

Med tanke på håndtering av større hendelser på taktisk nivå, så differensieres det på perspektivet til operasjonssentralene og den eventuelt etablerte staben. Der operasjonssentralene håndterer pågående hendelser, mens stabene i større grad skal ha fokus på kommende oppdrag. På nasjonalt nivå er det PSS som monitorerer de pågående

hendelsene, mens det er politidirektøren (eller hans stedfortreder) og hans stab som håndterer både pågående og fremtidige behov.

Som nevnt tidligere, var det flere av respondentene på begge nivåer som stilte seg tvilende til beslutningsevnen i POD. Plassering av beslutningskompetanse er et viktig tema i teori om beslutningstaking. Vi har allerede vært innom krisehåndteringsprinsippene og den formelle desentraliseringen av ledelse som ligger i disse. Krisehåndtering handler om å fatte kritiske beslutninger under stor grad av usikkerhet (Engen et al., 2016, s. 314). I Politidirektoratet ligger ansvaret hos politidirektøren.

Delegering av myndighet

Når det gjelder krisehåndtering, har behovet for døgkontinuerlig tilgjengelighet gjort det nødvendig å delegerer myndighet til stedfortredere. Avdelingsdirektørene går på en rotasjonsturnus og representerer direktøren i hans eller hennes fravær. Det har ikke lyktes meg å avklare hvordan denne delegeringen er operasjonalisert eller hvorvidt det foreligger begrensninger i hva stedfortreder kan håndtere uten direktørens bemyndigelse. Det som synes klart er at det ikke er foretatt ytterligere delegering i systemet. Det vil si at PSS ikke besitter beslutningsmyndighet på noe område. Det betyr at beslutningstakere på operasjonelt nivå er de samme som før angrepene i 2011. Det vil også si at ved de mest alvorlige hendelsene, så er det en staborganisering som skal håndtere dette. En stab som tar tid å etablere.

I utgangspunktet har heller ikke staben i POD delegerte fullmakter. Man har imidlertid forsøkt seg fram med forskjellig grad av delegering, da man har sett at det tar tid å hele tiden måtte forankre beslutninger hos øverste leder. Særlig under øvelse Nordlys inneværende år ble det operert med omfattende delegering til stabssjefen. Man så at det ble mindre tungvinte beslutningsprosesser og at hastigheten dermed økte. «Det fungerte mye bedre, som evalueringen viser. Sånn at vi tenker nok på at vi skal fylle ut beredskapsinstruksen mer i tråd med de fullmaktene som vi øvde da, men det er ikke gjort enda.» (Intervjuobjekt C, 2018)

Forsterket linjeledelse

POD vil, som resten av politiet, differensiere på hvordan de organiserer seg ved hendelser. Mellom den ordinære linjeledelsen og stabstrukturen finner man *forsterket linje*. Det vil i praksis bety at man tilfører ytterligere ressurser til linjen og muligens supplerer med enkelte

stabsfunksjoner avhengig av situasjonen. I tillegg til å være den naturlige overgangen fra linje til etablert stab, der medlemmer dukker opp med ujevne mellomrom avhengig av hvor de befant seg da de ble bedt om å møte, så har man i flere politidistrikter og i direktoratet sett på og prøvd seg fram med dette som en mulig foretrukket organisering i den akutte fasen også ved større hendelser.



Figur 3 Organisering avhengig av type hendelse (Politidirektoratet, tilsendt per mail 2018)

Direktoratet forsøkte denne strukturen under en nasjonal øvelse i fjor, men dette var svakt forberedt og man ønsket ikke å konkludere på grunnlag av erfaringene fra den øvelsen. Inntil videre så forholder man seg i direktoratet til nivåene skissert i figuren over. Det virket også som om enkelte på operasjonelt nivå i liten grad differensierte mellom de ulike behovene i ulike faser av en dynamisk hendelse. Det var størrelsen på oppdraget som ville være førende for hvilken struktur man valgte. En fleksibilitet i forhold til de mere akutte fasene synes ikke å være tema så lenge stab var satt.

Fra distriktene var det mange som hadde gode erfaringer med forsterket linjeledelse, både fra øvelser og reelle hendelser. Flere av respondentene så på dette som den naturlige veien å gå sett i lys av etableringen av mer robuste operasjonssentraler. Politimestrenes strategiske rådgivere er også med på å viske ut behovet for en større stab som skal operere mellom

operasjonsleder og politimester. Fra taktisk nivå presiserte man at håndteringen av de akutte hendelsene uansett blir operasjonsleders ansvar og at det er der man først og fremst trenger en forsterkning.

Nærhet og likhet

Den praktiske erfaringen i utøvelse av håndverket blir særlig fra taktisk nivå trukket fram som et viktig moment for å kunne holde høyt tempo i operasjonen. De understreket også viktigheten av at eventuelle stabsmedlemmer må ha en stilling i det daglige som best mulig relaterer til funksjonen i staben, slik at kvaliteten på stabsarbeidet holdes oppe. Det ble opplyst om at man tidligere i alt for stor grad hadde stabsmedlemmer og særlig ledere for de forskjellige funksjonene som ikke hadde tilstrekkelig daglig kontakt med fagfeltet.

I distriktene synes det som om man har kommet til en erkjennelse av at stabsorganiseringen ikke borger for hurtig beslutningstaking. Man peker på den økte bevisstheten rundt hvem som skal håndtere hva på lokalt operasjonelt nivå. Der staben tidligere gjorde forsøk på å lede den akutt pågående hendelsen er man nå bevisst på at operasjonssentralene skal opprettholde sin funksjon og ikke avvente instruks før man responderer. Noen pekte også på at man i sin tid adopterte deler av en militær stabsorganisering uten fullt ut hverken å forstå det eller tilpasse den til tidsperspektivet man opererer med under politioperasjoner.

Etter hvert som en hendelse kommer under kontroll og man går over i en driftsfase, vil stabskraften komme til sin rett. Med staben bygger man ut et hierarki der informasjon, behov og beslutninger vurderes og kvalitetssikres av flere. Dette medfører samtidig økt tidsbruk og behov for ytterligere koordinering. Det er en organisasjonsform man ikke benytter i det daglige. Man trener eller øver heller ikke med dette formatet med tilstrekkelig hyppighet, slik at det ved hver anledning tar tid før strukturen opparbeider seg effektivitet. Nok en gang blir nærhetsprinsippet og behovet for beslutningstaking nærmest mulig hendelsen et moment. Samtidig observeres det åpenbare bruddet med likhetsprinsippet.

Praksiser - operativ vs. byråkratisk

Et annet moment som ble ansett som en utfordring, er den opplevde forskjellen mellom hvordan oppgaveløsning foregår på operasjonelt og taktisk nivå. Flere på taktisk nivå ytret seg kritisk og mente at de byråkratiske prosessene som foregår ellers i direktoratet, bringes videre

i tilnærmingen til akutte hendelser. På operasjonelt nivå var dette også en observasjon gjort av enkelte;

Når disse to praksisene [den operative og den byråkratiske] møter, så krasjer de fullstendig. Fordi hastighetskravet, tidskravet, informasjonskravet, de harmonerer ikke. I det operasjonelle, eller det operative, er vi vant til at vi har liten tid, vi har lite informasjon, vi skal ta beslutning likevel, for tidsvinduet det lukker seg, så vi er nødt til å ta avgjørelser. Men, i den byråkratiske praksisen er det sånn at; Ok, nå må vi sette oss ned og vurdere informasjonen som er kommet inn, og så må vi skrive litt, og så må vi snakke sammen, og så må vi diskutere oss fram til; hva er beste løsning her. Disse to praksisene de krasjer på dette nivået her. Så det er utfordrende.

(Intervjuobjekt A, 2018)

Oppgaven går ikke ytterligere inn i hvordan beslutningsprosesser foregår på operasjonelt nivå. Det er imidlertid et faktum at stabsfunksjonene bekles av toppledelsen, det vil si avdelingsdirektørene i direktoratet.¹⁹ De betegner seg selv som strategisk nivå internt og i den daglige driften av POD. De håndterer langsiktige målsetninger for utviklingen av norsk politi og har hovedtyngden av sin portefølje knyttet til saksbehandling og ikke til operativ ledelse. Hvorvidt dette fører til formalisert tilnærming også i krisehåndteringen tilligger ikke meg å bedømme. Men, på samme måte som taktisk nivå har erkjent at det er hensiktsmessig for tempoet at man er drillet i sine oppgaver, så kan det være en naturlig tanke at man ytterligere profesjonaliserer stabsfunksjonene også i POD.

Hvilket nivå skal beslutte

Når det gjelder beslutningstaking, så handler ikke alt bare om hastighet. Selv ikke i akutfasen. Selv om det kan fremstå som et paradoks at komplekse saker håndteres langt fra de som ser detaljene, så er dette ofte også et spørsmål om forankring og ansvarliggjøring av nivå. Prioriteringer handler om hvem som skal få, men som vi har vært inne på tidligere så handler det også om hvem som ikke skal få. Dette kan være tunge etiske vurderinger som befolkningen sannsynligvis forventer at skal foregå på et visst nivå. I politiet er man godt vant med at tillatelser til syvende og sist skal forankres hos politisjef. Enkelte prosedyrer vil naturlig nok medføre så store konsekvenser at dens iverksettelse krever klarsignal fra overordnet myndighet.

¹⁹ En av funksjonene innehas fast av en seksjonsleder. Og alle funksjonene har stedfortredere fra lavere nivå.

Et eksempel på denne forventningen finnes i høringsnotatet knyttet til lovforslaget om *Forvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag, såkalt renegade* (Forsvarsdepartementet, 2013). Dette er hendelser der tidsvinduet for mulig avvergelse vil være meget knapp. Lovforslagets §4 hadde følgende ordlyd «Forsvarsdepartementet treffer beslutning om hvordan luftbårne terroranslag skal avverges, herunder bruk av makt.» (ibid. s. 38) Dette indikerer behovet for høytstående forankring når konsekvensene er store, selv om man vet at dette vil være tidsforsinkende.

I en politioperasjon er det imidlertid ingen lovhjemlede tiltak den lokale politimester er forhindret fra å iverksette. Det er ingen lovreguleringer som gir det operasjonelle nivået utvidet adgang til maktbruk eller metodebruk. Det vil si at politimesteren besitter hele verktøykassen for sitt geografiske ansvarsområde. Det operasjonelle nivået kan beordre nasjonale tiltak gjennom iverksettelse av planverk, men disse inneholder bare koordinerte løsninger for det politimesteren like vel kan foreta seg lokalt.

Politimesterens autonomi

Det var ingen av respondentene som kunne erindre at en beslutning fra distriktene om taktisk tilnærming var blitt overprøvd fra direktoratet. «I instruksen står det at politidirektøren kan overprøve en politimester. Det har aldri skjedd. Slik at de har ingen reell kommandomyndighet utover å sende operasjonsordrer som peker på en del felles tiltak som skal iverksettes.» (Intervjuobjekt D, 2018) Formuleringen i Stortingsmelding nr 13 (2015) referert på s. 30, tilsier at POD ved særlige behov også skal kunne overta en taktisk operasjon i politidistriktene. Fra operasjonelt nivå ble det presisert at man ikke tar høyde for en slik løsning.

Det kommer vi aldri til å gjøre. (...) Den muligheten har vi aldri brukt og det kan jeg ikke se for meg at vi kommer til å bruke. Vi kommer til å være på det vi kaller operasjonelt nivå. Vi kommer til å styre ressursene mellom de forskjellige. Og overlate til politimesteren å drive den taktiske ledelsen innenfor det enkelte politidistrikt

(Intervjuobjekt C, 2018)

Fra taktisk nivå ble det også uttrykt undring til denne formuleringen. Også der ble dette oppfattet som et usannsynlig scenario. Dette er for så vidt betryggende ut i fra et perspektiv om roller og nivåer. Det ville vært et brudd med krisehåndteringsprinsippene. Det er også

vanskelig å forestille seg i dagens situasjon hvordan en organisasjon som aldri har bedrevet taktisk ledelse, skal kunne løse dette på en hensiktsmessig og ikke minst bedre måte enn politidistriktene.

I denne sammenheng ble det samtidig påpekt en mulig utfordring i det å implementere beslutninger fattet på operasjonelt nivå. «Det er noe med politimestersystemet vi har, hvor mesteren bestemmer så mye at POD faktisk ikke tør å overstyre.» (Intervjuobjekt D, 2018) Fra respondentene på taktisk nivå var det særlig behovet for lokale tilpasninger som ble trukket fram. Dette ble også bemerket på operasjonelt nivå;

Forsvaret er vant til kommando og kontroll. Det er vi ikke på samme måten i politiet. Vi merker jo det i Trident Juncture sporet, at de operasjonsordrene som blir sendt ut, de blir jo ikke fulgt fra distriktene. Så dette med ordre, kommando, kontroll, det fungerer ikke helt i politiet.

(Intervjuobjekt A, 2018)

Opptakten til årets nasjonaldagsfeiring ble også nevnt. Der man mottok en trusselvurdering og anbefaling fra PST om bevæpning av norsk politi, som POD mente man burde følge opp. Det var imidlertid medlemmer av nasjonal ledergruppe som mente at dette ikke var nødvendig i deres distrikt. Det endte da med at man ikke innførte et nasjonalt tiltak, men at vurdering av tiltak ble opp til den enkelte politisjef.

Beslutninger på operasjonelt nivå vil være avhengig av faglige råd fra taktisk nivå. Men det operasjonelle nivået vil være lite verdt dersom de forholder seg til dette alene. De overordnede perspektiver, strategiske føringer og den helhetlige disponeringen må også virke inn her. Respondenter både på taktisk og operasjonelt nivå trakk fram en episode fra en øvelse avholdt i 2017, som eksempel på at POD ikke evner å overprøve faglige vurderinger, særlig dersom de, som i dette tilfellet, kommer fra et større distrikt; Prioritering av ressurser var et moment. Det oppstod et samtidig behov. Og slik det ble fremstilt så oppfattet Oslo politidistrikt at de hadde et «særlig ansvar» for de nasjonale ressursene som var tildelt oppdraget, både egne og militære. Da det ble snakk om å fordele disse ressursene, ønsket Oslo å beholde de hos seg i beredskap, selv om det andre distriktet hadde tilsvarende beredskapsbehov. Oslo sitt behov ble prioritert av POD.

Politidistriktene har opparbeidet seg omfattende erfaring i krisehåndtering. Det er også de som sannsynligvis har best oversikt over sin hendelse. Det er lite grunn til å bestride de faglige

vurderingene derfra. Hvorvidt beslutningen i det ovennevnte eksempelet var riktig eller feil, er ikke nødvendigvis det viktigste å besvare. Det som er et poeng er hvorvidt det operasjonelle nivået besitter kapabilitet og kapasitet til å forsterke et beslutningsgrunnlag. Utgjør de noen merverdi utover det politimesterne kan komme fram til seg imellom? Eller fungerer de bare som dommere i siste instans? Slik man er innrettet nå, med minimale ressurser disponert for å håndtere hendelser og begrenset proaktivt fokus, vil man ved en akutt oppstått hendelse i de fleste tilfeller havne på etterskudd. En ledelsesvakt, sammen med operatørene ved PSS, vil dermed bringe lite merverdi inn i vurderingene.

Et spørsmål om disponering av politiets nasjonale ressurser, vil sannsynligvis håndteres like så godt eller bedre av Oslo politidistrikt, som har lang erfaring med dette. De militære ressursene vil det ikke innledningsvis være like prekært å disponere, da de har betydelig lengre responstid, og en vurdering av hvorvidt ressursen er påkrevd vil være adekvat i politidistriktet.

Hvilket nivå skal lede

I denne sammenheng passer det også å trekke inn praksisen med å peke på et koordinerende distrikt. En praksis som står beskrevet i PBS I pkt. 3.1.3 (Politidirektoratet, 2011, s. 32), siden gjentatt blant annet i Stortingsmelding nr. 13 (2015-2016) *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b, s. 10), referert i oppgavens side 30.

Som en umiddelbar reaksjon etter samtale med mine respondenter kan det være fristende å si at dette er en praksis man bør unngå å benytte seg av i det lengste. Rett og slett fordi samtlige respondenter var enige om at dette var et konsept med for mange uklarheter. Begge nivåer ga særlig uttrykk for at myndighet og ansvar ikke var tilstrekkelig avklart og at de forskjellige begrepene; koordinerende, ledende og ansvarlig ikke var definert. Samtidig var det veldig varierende grad av bevissthet rundt hvilke kriterier og parametere som skal gjelde både for at dette skal tre i kraft, og for utvelgelsen av distrikt. «Hva som ligger i koordinerende distrikt er for meg så uklart i dag at de ikke en gang må tenke på det i en reell hendelse.» (Intervjuobjekt E, 2018)

Fra operasjonelt nivå ga man uttrykk for at dette var en praksis man ønsket å bevege seg bort i fra. Man hadde begrenset med erfaring fra reelle hendelser. Respondentene hadde også begrenset erfaring med å praktisere dette i øvelssesammenheng. De hadde under øvelser

deltatt i vurderinger av hvorvidt man skulle velge en slik tilnærming, men man hadde i de aktuelle tilfellene landet på at man ønsket å lede situasjonen fra POD. Eksempelene som det refereres til er situasjoner hvor den nasjonale staben har vært etablert. Det vil si at den forventede strukturen har vært på plass. Beslutningene har blitt fattet i samråd med de involverte politimestrene.

Fra taktisk nivå var det flere som hadde erfart denne tilnærmingen. Kun et fåtall hadde opplevd det benyttet ved reelle hendelser. Det ble opplyst at en avklaring på hva denne praksisen skal innebære har vært etterlyst fra POD over flere år. Det ble skissert flere forslag til hvordan man kunne løse dette. Disse handlet hovedsakelig om avgrensninger med tanke på ansvar. Det ble nevnt både, geografiske, tidsbegrensede og saklige løsninger. Man hadde imidlertid en felles utfordring i det at ressurstilgangen ville være et usikkerhetsmoment. De fleste mente dette ville være løsbart med en tydelig oppdragsformulering til distriktene.

Utfordringen med at begrepene ikke er definert vil gjenspeile seg i fortolkningen av en eventuell oppdragsformulering. Så lenge dette ikke er klart vil fortolkningen sannsynligvis medføre ytterligere behov for verifisering av oppdragets intensjon. Verbenes betydning og nødvendige avklaringer rundt ansvar og myndighet vil måtte foretas utenom oppdraget. En godt forankret felles forståelse vil spare tid når oppdraget tildeles.

Politidistriktene har erfaring med å løse oppdrag på tvers av distriktene og benyttet dette som referanse. Dette handler i mange tilfeller om å komme til enighet. Man hadde en praktisk innstilling til dette. Det at en overordnet myndighet skulle peke ut en leder ble imidlertid vurdert annerledes og man problematiserte særlig temaer rundt ansvar. Spesielt for den underlagte politimesteren vil det være vanskelig å avgi ansvar, all den tid vedkommende ikke vet hva praksisen innbefatter. Enkelte ga også uttrykk for at en underleggelse kunne bli tolket som om man ikke var i stand til å utføre oppdraget sitt.

At en utpekt politimester som prioriterer, samordner og koordinerer for en nasjonal hendelse blir å regne som nasjonal operasjonell leder, var det ingen av respondentene som så for seg. De som hadde ytterligere mening om dette, oppfattet det slik at vedkommende fortsatt befant seg på taktisk nivå, men med grovt sett et større geografisk ansvarsområde.

Selv om praksisen ikke er tilstrekkelig definert, så har behovet for en koordinering av større nasjonale hendelser vært et viktig tema i denne oppgaven. I en innledende fase av en større

akutt hendelse, hvor man ikke enda har rukket å etablere seg med robust ledelsesstruktur i POD, så virker muligheten til å etablere en sentral ledelse på taktisk nivå som et godt alternativ. I et samordningsperspektiv var flertallet av respondentene av den oppfatning at særlig Forsvaret ville foretrekke en løsning med ett kontaktpunkt, fremfor å måtte forholde seg til hver enkelt involvert politimester. Det ble også påpekt at etater som er mere sektororientert, som for eksempel oljesektoren, sannsynligvis vil foretrekke å samarbeide med sine etablerte kontakter i sokkeldistriktene.

Det var et tema under intervjuene om hvorvidt distriktene har kapasitet til å ha dette nasjonale fokuset, samtidig som de har en pågående hendelse i eget distrikt. De fleste mente at dette er en begrensning. Det er lite som tyder på at en slik struktur ikke vil møte mange av de samme utfordringene som allerede har vært belyst. Samtidig så har man med dagens organisering ikke så mange andre alternativer. Det fordrer et avklart forhold til praksisen og et tydelig formulert oppdrag til de involverte partene.

For dette handler om hvordan AS Norsk politi håndterer et oppdrag sammen. Og det blir vi målt på. Vi får ikke forskjellige karakterer i utgangspunktet [i politidistriktene]. Da må sånne lokale marginale ømme tær vike for en god helhetlig løsning.

(Intervjuobjekt H, 2018)

4.5 Operasjonalisering av rolle

Hvilken rolle POD og PSS skal ha i den fremtidige organiseringen er et ubesvart spørsmål. Men også dagens rolle er til en viss grad uavklart. Alle momentene som er nevnt tidligere i denne drøftingen handler i stor grad om hvilke ambisjoner man har for krisehåndteringen. Blant annet er det et spørsmål om hvor tidlig man skal være etablert for å håndtere en akutt hendelse og i hvor stor grad man skal være i stand til å lede i et nasjonalt perspektiv. Både fra taktisk nivå, men særlig fra operasjonelt ble *Hovedinstruksen til Politidirektøren* trukket fram som et viktig utgangspunkt for å besvare disse spørsmålene. Alle som hadde lest den var enige i at det betyr noe at den er adressert til direktøren. Den plasserer ansvaret hos én person. Det var samtidig også en forholdsvis unison avventende holdning til hva dette betyr for måten man skal innrette seg. Det ble pekt på som en utfordring at instruksen ikke er operasjonalisert. Det er mulig å tolke ordlyden som en presisering av at direktoratet nå må innrette seg mere robust for å kunne lede operasjoner. Særlig blir ordene samordning og prioritering, som også

var en del av den heller ikke operasjonaliserte instruksen fra 2012, trukket fram som uttrykk som betyr noe mer.

Tidligere stod det koordinering. Samordning er, hvis du la merke til det, det samme uttrykket som GjØrv-kommisjonen brukte i sin tid. Vi tolker og oppfatter dette som et mye tydeligere pØlegg om å lede og prioritere, for å si det pØ den mØten. Koordinering, det er litt sØnn frivillig. NØr du samordner og prioriterer sØ leder du. Vi leser dette som utvidet kompetanse og en tilspissing av kravet til politidirektØren (...) Vi synes dette etablerer et veldig tydelig hierarki innenfor politiet og en klargjØring av politidirektØrens ansvar.

(Intervjuobjekt C, 2018)

En operasjonalisering av hovedinstruksen vil si mye om det forventede oppdraget og dermed ogsØ nØdvendig struktur og organisering. Blant mine respondenter var det forholdsvis store variasjoner i tanker om hvordan dette bØr lØses. Hovedskillelinjen gikk, ikke uventet, mellom nivØene. SØ var det varierende i hvilken grad de enkelte respondentene gikk hverandre i mØte.

Respondentene fra POD forholdt seg til ordlyden i instruksen. De var innforstØtt med hvem som sitter med ansvaret og vil bli pekt pØ ved neste hendelse.

Jeg tar utgangspunkt i det ansvaret politidirektØren er tillagt og prØver å forestille meg hvilke forventninger som blir stilt til politidirektØren neste gang det smeller. Og jeg er ikke i sØrlig tvil om at han vil bli stilt til ansvar for det som stØr i hovedinstruksen.

(Intervjuobjekt C, 2018)

Man var opptatt av at man ikke, ved en ny hendelse og en eventuell ny kommisjonsrapport, skal kunne ende opp med samme konklusjon som tidligere. Respondentene fra operasjonelt nivØ var ikke tilfreds med dagens situasjon og Ønsket samtidig en innretning som tar hØyde for fremtidige utfordringer.

Slik samfunnet utvikler seg med de truslene vi ser og kriminaliteten som har utviklet seg voldsomt. Hvis vi skal fØlge med i denne tiden her og ha ett politi, som faktisk er viktig. SØ mØ du ha en nasjonal styring. Eller sØ fØr du minst tolv ulike veier bØde inn og ut av det her»

(Intervjuobjekt B, 2018)

Respondentene fra taktisk nivØ sØ i stØrre grad pØ nØsituasjonen, dagens innretning og praktiske utfordringer som mØ lØses. Flere sØ at det var behov for en overordnet instans

dersom man ikke kommer til enighet mellom distrikter eller særorgan. Man var også komfortable med at det utarbeides operasjonsordrer og andre policypregede føringer. Dette under forutsetning av at man står fritt til å gjøre de nødvendige lokale tilpasninger. Det som fremstod som en gjennomgående innsigelse var at direktoratet ikke må kreve en rolle de ikke er i stand til å fylle. Dersom man påtar seg et ansvar, så må man innrette seg etter kravene som kan forventes å oppstå ved en hendelse.

4.6 Forbedringspotensial

I samtale med mine respondenter var det flere som påpekte at Politidirektoratet er en ung organisasjon, sammenliknet med politietaten forøvrig. Det å forholde seg til direktoratet som en operativ aktør ble omtalt som en modningsprosess, der flere parter måtte finne sin rolle. I den sammenheng var det naturlig at det ble luftet tanker om hvilken retning man ønsket å bevege organisasjonen i. Jeg stilte også konkrete spørsmål om forbedringspotensial ved dagens struktur og prosesser. De fleste respondentene beskrev noe som kan omtales som et veiskille og samtidig en forventning om at det måtte besluttes hvilken oppdrag POD skal ha. «Hvis man ser sammenhengen, hvilken rolle POD har og oppdraget direktoratet har, så må de også gjøres i stand til å gjøre den jobben. Eller så må man si at Politidirektoratet ikke skal ha den oppgaven, faktisk.» (Intervjuobjekt B, 2018)

Som beskrevet tidligere i oppgaven, vurderte man ikke dagens innretning som tilstrekkelig for å utøve den operasjonelle rollen, særlig da i den innledende fasen ved en akutt oppstått hendelse. Selv om de fleste omtalte utfordringene som oppstår når man utvider hierarkiet, så var det flere på taktisk nivå som rapporterte en merverdi i den støtten det operasjonelle nivået utgjør allerede i dag. Det var også enkelte som etterlyste et mere tydelig og fremoverlent POD.

(...) at de kanskje framstår litt tydeligere på høyt nivå når situasjonen krever det. Jeg skjønner at beredskapsdirektøren nå sliter med å være alt for tydelig overfor politimestrene og særorgansjefene, ut i fra hvordan politiet er organisert. Men man skal ikke være så redd for å gå de i næringa, annet enn at da tenker jeg at det er bedre å gå de i næringa en sjelden gang og få noen meldinger om at man må justere seg litt, fremfor bare å være avventende.

(Intervjuobjekt H, 2018)

Det fremstod som en gjennomgående forventning blant respondentene at POD kommer til å ta en tydeligere rolle i krisehåndteringen. Noen foretrakk at det ble gjort, mens andre var mere kritiske.

Det er jo heldigvis ganske sjelden at vi får de svære hendelsene. Jeg tror det ville være feil å rigge en sånn «overoperasjonssentral» eller rigge et svært apparat i POD for at de skal være klar til å samle et situasjonsbilde veldig fort hvis det oppstår et sånt behov. Det tror ikke jeg er den rette måten å organisere det på. Da tror jeg det er mye riktigere; nå har vi tolv operasjonssentraler, og vi er ganske gode på å bygge situasjonsbildet selv og vite hva vi står overfor. Vi må jo uansett håndtere det mens anmodningene går. (...) Da tror jeg etter prinsippet om å løse ting på lavest mulig nivå, så er i alle fall det løst.

(Intervjuobjekt E, 2018)

Her løftes blant annet den store utfordringen i alt beredskapsarbeid. Hvor godt skal man sikre seg? Hvilket nivå man skal akseptere risiko på vil måtte skje ut i fra en prioritering. Svaret på om man har gjort en god nok jobb i så måte får man ikke før hendelsen er der. Flere av respondentene var inne på det rent økonomiske ved å etablere redundans i den nasjonale kriseledelsen. De forutsatte da samtidig at disse ikke ville ha en funksjon i hverdagen. Andre tenkte at et proaktivt fokus og en større delaktighet i å analysere de tidsnære trendene ville være en naturlig rolle for en slik ressurs utenom hendelsene. De langsiktige utviklingstrendene som rapporteres av KRIPOS gir lite dagsaktuell info. Flere rapporterte om politietats utfordringer med å « reagere på lys » i et mere kortsiktig perspektiv. Og mente at et operasjonelt nivå kan samle innsatsen i etaten.

Rent konkret ut i fra dagens struktur, ble det foreslått en styrking av PSS og POD i den forstand at man i større grad er knyttet reelt til operasjonelt nivå. Flere omtalte det som et politioperativt hovedkvarter. Et system hvor man har delegerede fullmakter og myndighet til å lede. Et robust operasjonelt nivå vil kunne ivareta ansvaret politiet har i større kriser.

Nå skal ikke jeg be om enda mindre ressurser til politidistriktene, men det er noe med det at vi er dimensjonert for det ansvaret vi har. Det er jo få scenarioer hvor det blir andre ledende departementer enn justis, sett i stort. Det er nok en erkjennelse at vi ikke er godt nok satt i stand til å ta den rollen i enhver sammenheng og det har nok vært en del av grunnlaget for kritikk.

(Intervjuobjekt H, 2018)

Dette ville i så fall være i tråd med måten man har organisert seg med solide operasjonelle elementer lokalt i politidistriktene. At det nasjonale operasjonelle ledelselementet har tilsvarende robusthet kunne vært en naturlig tanke.

Hvorvidt dette er en prinsipiell endring av direktoratets rolle blir sannsynligvis fortsatt en debatt for politisk nivå. Et begrep som skaper forvirring i så henseende er «operativ virksomhet». Det har vært benyttet flere ganger i oppgaven og refereres blant annet i innspill fra justiskomiteen (Justiskomiteen, 2015, 2016b) og i enkelte stortingsmeldinger og utredninger (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b; NOU 2012:14, 2012; NOU 2017:11, 2017). Det kan virke som om det er en oppfatning av at operativ virksomhet er synonymt med det som skjer på taktisk nivå. Det medfører at man ikke skiller mellom rollen de forskjellige nivåene har i den pågående operasjonen. I samtale med representanter fra det politiske nivået kom det fram at de fryktet et Politidirektorat som la seg for mye opp i taktiske disponeringer og i verste fall styrte den enkelte patrulje. En operativ innretning i POD ble tolket i det perspektivet. De erkjente at de hadde en svak bevissthet med tanke på hva den operasjonelle rollen innebærer.

Begge nivåene uttrykte en bekymring rundt dagens manglende fokus på beredskap. De mente at det etter hvert i politiorganisasjonen var etablert en oppfatning av at dette feltet har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet i etterkant av terrorangrepene og at det nå må satses på andre områder. Det man var mest bekymret for var at pendelen hadde beveget seg i motsatt retning uten at målsetninger på beredskapsfeltet var nådd.

Jeg synes nok at den såkalte satsningen på beredskap er litt oversolgt. (...) Hvis vi hadde fått 22/7 i dag, så hadde vi helt klart fått mange av de samme utfordringene. Så kan man si at: Vi har jo besluttet sånn og sånn. Ja, det har vi, men det er ikke på plass. Det har tatt veldig lang tid og man er ikke robust nok i de mest sårbare funksjonene.

(Intervjuobjekt H, 2018)

Det er ikke noe tvil om at dette med krisehåndtering og kriseledelse ikke har det fokuset. Det kan vi blant annet se i Nærpolitireformen. Det er ikke mye omhandlet. Du kan gå i strategiplanene mot 2020-2025. Det er ikke omhandlet mye i disse tingene heller. Det betyr egentlig at du ikke er på kartet, og da er det ingen som finner veien, for å si det på den måten.

(Intervjuobjekt B, 2018)

Det ble også påpekt at politiske føringer knyttet til antall ansatte i Politidirektoratet var med på å legge begrensninger i utviklingen av beredskapsområdet. Dette kan være med på å forklare hvorfor man etablerer seg med en struktur som av mange oppfattes som et minimum av hva som er nødvendig. Oppfatningen av at man over år må føle seg fram til hva som hva som er hensiktsmessig løsning, tyder på at de politiske føringene på dette området ikke er tilstrekkelig klare. Eller muligens at motsetningene mellom faglig og politisk vurdering er for stor til at det lar seg forene. Dette feltet sår imidlertid ikke stille. «Vi har gjort mange grep de siste årene og fått på plass systemer og ressurser. Så jeg føler at tiden er moden nå for å ta de neste skrittene.» (Intervjuobjekt C, 2018)

5 Oppsummering og konklusjon

Denne oppsummeringen vil ta utgangspunkt i forskningsspørsmålene som ble skissert i innledningen. Spørsmålene vil bli besvart kronologisk og lede fram til den avsluttende konklusjonen hvor selve problemstillingen blir besvart.

Hvordan harmonerer Politidirektoratets ambisjoner og politidistriktenes forventninger?

Det synes åpenbart ut i fra gjeldende instruks til politidirektøren, at Politidirektoratet skal ha en rolle knyttet til operasjonell ledelse av hendelser som utfordrer kapasitet og kompetanse i et eller flere distrikter. De akutte og alvorlige hendelsenes karakter kan kreve en håndtering der den ordinære organiseringen ikke vil være tilstrekkelig. Fagdirektoratets tradisjonelle arbeidsmetodikk vil ikke være hensiktsmessig ved akutt oppståtte eller dynamiske hendelser med krav til hurtig beslutningstaking og improvisasjon.

Det er imidlertid flere uklarheter knyttet til det faktiske oppdraget operasjonelt nivå skal utføre ved en hendelse. Den store utfordringen ligger i den manglende operasjonaliseringen av hovedinstruksen til politidirektøren. For direktoratet fører dette til uvisshet rundt hvordan man skal organisere seg og hvilke krav som stilles til deres beredskap for krisehåndtering. For politidistriktene blir det tilsvarende vanskelig å vite hva man skal forvente i hvilke faser av en hendelse.

Det fremstår som om Politidirektoratet ønsker å være en aktiv deltaker også i en tidlig fase av en oppstått hendelse. Det etablerte hierarkiet og behovet for overordnet forankring av beslutninger krever et tilgjengelig operasjonelt nivå. Dette er forutsatt ivaretatt med et døgnbemannet situasjonssenter og en ledelsesvakt med delegerte fullmakter. Det foreligger en ambisjon om å kunne inneha en operasjonell rolle, der man har oversikt over nasjonale operative gjøremål, etatens samlede behov og de til enhver tid tilgjengelige ressurser. Dette er nødvendig for å kunne bringe merverdi inn i overordnet beslutningstaking. I tillegg er Politidirektoratet opptatt av å ivareta sine oppgaver rettet mot strategisk nivå og andre samarbeidende sektorer

Fra taktisk nivå er man innforstått med behovet for overordnet forankring av nasjonale prioriteringer. Det er en forventning om at det operasjonelle nivået skal etablere overordnede føringer og målsetninger. Det er imidlertid varierende i hvilken grad man forventer at

Politidirektoratet skal spille en rolle i den akutte fasen. Realismen i at et overordnet nivå skal rekke å etablere tilstrekkelig forståelse for det nasjonale bildet i tide, settes opp mot behovet for å respondere lokalt. Det foreligger en bevissthet om at dette primært vil håndteres horisontalt, mellom de berørte politidistriktene.

Samtidig er det enkelte som forventer et Politidirektorat som tar en tydeligere rolle i operasjoner. De ser for seg et POD som har en uttrykt operativ innretning, både i hverdagen og i kriser. De mener at det er behov for et operasjonelt nivå som er proaktive i sin tilnærming og bedre i stand til å samordne politiinnsatsen på tvers av distriktsgrensene, også utenom krise.

Det vil si at dagens tilnærming i liten grad harmonerer med direktoratets ambisjoner. Forventningen fra politidistriktene er pragmatisk orientert og baserer seg på erfaringen de har med dagens innretning. Enkelte respondenters forventning til en fremtidig struktur harmonerer mer med direktoratets ambisjoner.

Hvordan forstår aktørene på taktisk og operasjonelt nivå rollen som koordinerende politidistrikt – med tanke på ansvar og myndighetsforhold?

I oppgaven kommer det fram at dette er et felt med flere uavklarte spørsmål. Det har ikke vært mulig innenfor denne oppgavens rammer å etablere noe som kan kalles en omforent forståelse av begrepene som benyttes. Forståelsen på begge nivåer er at dette er noe som må løses fra gang til gang, avhengig av hendelsens karakter. Taktisk nivå har imidlertid etterlyst en avklaring på hvordan dette skal forstås og praktiseres. Det er også her behov for en operasjonalisering av tilnærmingen.

Operasjonelt nivå uttrykte at dette var en tilnærming som ville bli mindre brukt framover. Det forutsetter i så fall et POD som er organisert for å lede en hendelse kort tid etter at den har oppstått. Det fremstår mindre sannsynlig med dagens organisering. Det å kunne plassere myndighet og ansvar hos én politimester i en fase hvor Politidirektoratet ikke er etablert med sin kriseledelse, fremstår som en fornuftig løsning.

Den løsningen som benyttes mellom politidistrikter ved distriktsovergripende hendelser i dag innebærer som regel praktisk tilnærming i en operativ *setting*. Det vil i de fleste sammenhenger håndteres direkte mellom de lokale operasjonelle lederne. Fra taktisk nivå var

det enkelte som anså en eventuell underleggelse som et signal om at man ikke håndterte situasjonen i sitt distrikt. Samtidig ble det fra flere presisert at det er den samlede løsningen man blir vurdert på og som betyr noe.

Hvordan oppleves den samlede oppdragsløsningen fra taktisk og operasjonelt nivå?

Selv om alle respondentene ga uttrykk for at man er i en positiv utvikling, så var det også en omforent oppfatning fra begge nivåer om at forbedringspotensialet er stort. Inntrykket er at man har etablert en god forståelse for de forskjellige nivåenes roller og at merverdien i et tilstedeværende situasjonssenter erfares av stadig flere.

Operasjonelt nivå er opptatt av å ivareta politidirektørens ansvar, men opplever ikke at de er tilstrekkelig satt i stand til å løse oppdraget med dagens innretning. De erkjenner at de ikke er robuste i tilfelle av en større nasjonal hendelse. De ser behovet for en styrking av krisehåndteringselementet for bedre å kunne ivareta sine oppgaver vertikalt og horisontalt.

En stabsstruktur som også skal håndtere de akutt pågående hendelsene, oppleves av enkelte som lite tilpasset hendelsens tidskrav. Samtidig var man bevisst på at dagens løsning kan gjøres mere smidig i akutfasen. Vurdering rundt forsterket linjeledelse og delegering av myndighet sees på som mulige løsninger for å øke tempoet i prosesser knyttet til beslutningstaking. Andre anså stabsledelsen som et robust verktøy og skilte i liten grad mellom behovene i akutte- og mere driftspregede faser av en hendelse.

En stabsledelse bestående av underdirektører uten krisehåndtering som daglig virke, ble vurdert som en mulig årsak til at praksisen ble oppfattet som byråkratisk og omstendelig. Samtidig vil behovet for og forventningen om overordnet forankring av enkelte beslutninger kunne ivaretas av dette nivået.

Fra taktisk nivå var man særlig opptatt av at det operasjonelle nivået ikke måtte tilta seg en rolle de ikke var i stand til å fylle. Man var spesielt usikker på evnen til å foreta beslutninger i tidskritiske situasjoner. Også her var man opptatt av at for omstendelige prosesser. Kravet til skriftlighet i beslutningsprosessene ble oppfattet som forsinkende og potensielt noe som vil påvirke momentet i en operasjon.

Det at man etablerer seg med en struktur som ikke fungerer når det utsettes for belastning, ble også vurdert som en svakhet i muligheten for en god oppdragsløsning. Omfanget av kontakter

som etableres utenom systemet ble vurdert som en konsekvens av at organiseringen er uhensiktsmessig. Selv om det var en erkjennelse av at kommunikasjon på tvers av strukturer må foregå og er høyst nødvendig, så ble særlig den manglende myndigheten i situasjonssenteret sett på som en årsak til at dette elementet står i fare for å bli utelukket ved tidskritiske hendelser.

Begge nivåer fremførte bekymring knyttet til fokuset på situasjonsrapportering. Særlig skriftlig rapportering ble oppfattet som tidkrevende og uhensiktsmessig i akutte faser av en operasjon. Behovet for å formidle talepunkter til ministre ble rapportert å trekke fokuset bort fra håndtering av operasjonen. I tillegg var det en forventning særlig fra taktisk nivå om en større uttrykt tillitt fra overordnet myndighet til at nivåene håndterer sine arbeidsoppgaver og at man tilsvarende forholder seg til eget nivå i formidling til befolkningen.

5.1 Konklusjon

Hvordan leder Politidirektoratet og politidistriktene sammen den akutte fasen av en alvorlig hendelse?

En hendelse vil oppstå i politidistriktene og må fysisk håndteres i politidistriktene. Behovet for å koordinere og samordne en operasjon vil inntreffe der det er flere samtidige behov som må dekkes. I det daglige løses dette på tvers av distriktsgrenser også i omfattende saker. Det er imidlertid en erkjennelse av at det fra tid til annen vil oppstå ekstraordinære situasjoner som krever ekstraordinær organisering, herunder nasjonale hendelser som krever nasjonal involvering og ledelse. Dette kan være uforutsette kriser som krever improvisasjon og fleksibilitet. Det operasjonelle nivået gjennom POD har som oppgave å sy dette sammen i tett samarbeid med politidistriktene.

Slik dette ser ut i dag, så handler politiets nasjonale krisehåndtering i stor grad om å lede i enighet. Det er ikke et konsensusorgan, men det er lite preget av klare retningslinjer og prosedyrer. Det betyr at man må diskutere seg fram til den beste løsningen for hvert enkelt tilfelle. Det gjelder både mellom politidistrikter, men også når det nasjonale operasjonelle nivået blir involvert. Selv om man er etablert med et hierarki, så er ikke dette utpreget i samarbeidet mellom nivåene.

Det fremstår lite sannsynlig at Politidirektoratet vil overprøve faglige vurderinger fra de involverte politidistriktene. Ikke at det er et ønsket mål, men det bør være en balanse mellom det grunnlaget som presenteres fra distriktene og den øvrige helheten. POD har ikke en operativ innretning og vil dermed ha begrenset mulighet til å utfylle situasjonsbildet utover å samle politidistriktenes beretninger etter at hendelsen har oppstått. Det betyr at i en innledende fase av en akutt hendelse så vil politidirektøren eller hans stedfortreder tilføre lite merverdi i beslutninger og prioriteringer, utover det å være en siste instans for bedømming og nødvendig overordnet forankring.

Myndighet og ansvar er ikke tilstrekkelig avklart eller vil komme i konflikt ved distriktsovergripende eller nasjonale hendelser. Ansvar som ligger hos den enkelte politimester veier tungt. Det er tydelig forankret både politisk og gjennom intensjonen i krisehåndteringsprinsippene. En politimester vil nødvendigvis overlate ansvaret til andre. Dette handler ikke nødvendigvis om makt og posisjon, men om usikkerhet knyttet til hvem eller hva man overlater det til. Alternativet med å peke ut et ledende, koordinerende eller ansvarlig distrikt fremstår som et fornuftig alternativ og en naturlig tilnærming all den tid det operasjonelle nivået ikke er etablert med sitt ledelselement. Det har imidlertid vært begrenset praktisert og en slik tilnærming vil kreve meget presise oppdragsformuleringer. Så lenge man ikke har en omforent forståelse av hva dette innebærer, vil etableringen av ordningen være tidkrevende og utsatt for misforståelser.

Erfaringen som ligger i det å lede mer eller mindre kritiske hendelser i det daglige vurderes som grunnleggende for å kunne håndtere de ekstraordinære hendelsene. Det at man når situasjonen vokser seg stor, skal introdusere et nivå som i det daglige ikke driver hverken krisehåndtering eller ledelse av operasjoner, kan virke ulogisk. I så måte har man på mange måter en edruelig tilnærming til dette fra Politidirektoratets side. Selv om det åpnes for det, så har de ikke ambisjoner om å overta eller lede taktiske operasjoner. Det synes også som dagens innretning i akuttfasen i stor grad handler om å etablere beslutningsgrunnlag for politidirektørens prioriteringer, føringer og fremtidige operasjonsordrer.

Man har ikke en struktur i dag som er egnet for å drive operasjonell ledelse i tilfeller med begrenset tidsvindu. Der vil det fortsatt være overlatt til politidistriktene å samordne eller koordinere sine operasjoner. Hvorvidt dette er en tilfredsstillende løsning, er noe man må ta stilling til i forbindelse med operasjonalisering av gjeldende instruks til politidirektøren.

Manglende operasjonalisering har skapt unødvendig usikkerhet knyttet til den rollen Politidirektoratet skal ha i krisehåndteringen.

Det er foruroligende at dagens struktur synes å ha såpass begrenset tillit blant de som skal operere med den. Beredskapen på det operasjonelle nivået tilsier en grunnbemanning som vil ha store utfordringer kapasitetsmessig særlig i innledende fase. Det forutsettes at PSS skal være det operasjonelle nivåets kontaktpunkt ved hendelser. Det fremstår uhensiktsmessig å skape en forventning til og øve med et system som man aner at ikke vil tåle belastningen av en større hendelse. En tidlig kollaps i hierarkiet er forventet. Et hierarkisk system vil møte kapasitetsutfordringer uansett, bare hendelsen blir stor nok. Det synes imidlertid som om det er en innforstått oppfatning av at dette nivået vil miste oversikten allerede ved første korsvei. Det er erfart ved flere anledninger og forsterkes når staben etableres. Fraværet av delegert myndighet til PSS gjør at dette elementet oppfattes som et forsinkende trinn på veien til avklaringer fra operasjonelt nivå.

Den iboende sårbarheten i hierarkiske styringsstrukturer er identifisert og forsøkt kompensert gjennom krisehåndteringsprinsippene. Hvordan man opererer i kaos vil ikke nødvendigvis være styrt av organiseringen man har valgt. Evnen til improvisasjon og kreativitet vil i stor grad påvirke utfallet. En organisasjon fastlåst i prosedyrer og rigide strukturer vil vise lite tilpasningsevne når det uventede oppstår. At aktørene har evne til å detektere når systemet ikke lenger er tilpasset en hendelse og treffe kompenserende tiltak, vil være av stor nytte. De uformelle kontaktene som opprettes ved hendelser er med på å smøre maskineriet og opprettholder momentet når systemet ikke henger med. Den operative praksisen er preget av en slik fleksibilitet og tilpasningsevne. Dersom man kjenner systemet vil man også oppdage snarveiene. Det betyr at man må ha et utgangspunkt, der funksjoner er klarlagt, ansvar og myndighet er fordelt og en realistisk struktur er etablert.

Opgavens innledende scenario skisserte et bombeangrep rettet mot oljesektoren, en pågående kapring av skip og fare for ytterligere aksjoner tilknyttet hovedstaden. Den akutte fasen vil i dette tilfellet være preget av politidistrikt som har mer enn nok med sin lokale hendelse. En eventuell koordinering og samordning mellom de involverte politimestrene vil potensielt resultere i forvirring knyttet til ansvar og myndighet. Manglende kapasitet på operasjonelt nivå til å etablere et samlet situasjonsbilde innledningsvis, medfører fare for at man ikke identifiserer behovet for samordning. Dersom det blir identifisert så har man ingen kapasitet

til å koordinere innsats fra sentralt hold. Samtidig skal man ha et blikk for resten av landet og reservere ressurser i tilfelle ytterligere uforutsette hendelser. Dersom man ignorerer tidligere erfaringer, vil denne lærdommen være lite verdt.

5.2 Videre forskning

Denne oppgaven har berørt mange aspekter ved politiets krisehåndtering. Den viser utfordringer knyttet til organisering og konsekvenser av rigide strukturer. I den sammenheng vil det være interessant å besvare hvorvidt erkjennelsen av at systemer og prosedyrer i seg selv kan påvirke improvisasjon og fleksibilitet har noe å si for hvordan politiet forstår sin praksis. Samtidig er det nyttig å få belyst om det foreligger en implisitt forventning om at ikke-hierarkisk uformell beslutningsdynamikk skal prege krisehåndteringen.

Oppgaven etterlater også et inntrykk av en politietat i utvikling, med intensjon om stadig forbedring. En fremtidig operasjonalisering av Politidirektoratets rolle i krisehåndteringen vil medføre en implementering der politiske krefter og autonome politimestre vil utfordres. Studier av denne prosessen vil kunne gi mange interessante funn på flere av samfunnsvitenskapens arenaer.

Litteraturliste

- 't Hart, P., Rosenthal, U. & Kouzmin, A. (1993). Crisis decision making. The centralization thesis revisited. *Administration & Society*, 25(1), 12-44.
- Allison, G. T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, 63(3), 689-718. doi: 10.2307/1954423
- Bergunddhaugen, B. (2012). Politiets endringsprogram - status nåtid. Hentet 20.09.18 fra <https://www.politilederen.no/fagligforpolitiledere/ledelse/753-politiets-endringsprogram-status-natid>
- Bistandsinstruksen. (2017). *Instruks om Forsvarets bistand til politiet FOR-2017-06-16-789*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-06-16-789>
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2005). *The politics of crisis management*. Cambridge: Cambridge university press.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (Vol. 4). Oslo: Universitetsforlaget.
- DIFI. (2013). *Evaluering av Politidirektoratet*. (2013:3). Hentet fra <https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2013-3-evaluering-av-politidirektoratet.pdf>
- Ellefsen, H. B. (under utgivelse). Tidenes politireform? I V. L. Sørli & P. Larsson (Red.), *Politireformer Idealer, realiteter, retorikk og praksis* (1 utg., s. 39-57). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Engen, O. A. H., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., Olsen, O. E. & Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Stavanger: Cappelen Damm.
- Forsvarsdepartementet. (2013). *Høringsnotat Om lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b4304ee80beb498bbcda6a379a94afc8/hoeringsnotatluftbaarneterroranslagbistandpolitiet.pdf>
- Forsvarsstaben. (2014). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben.
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2018). *Nasjonal helseberedskapsplan*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/17d1a438f21f4986989a9a1441ae2d79/helseberedskapsplan_010118.pdf
- Helsingeng, T. (2015, 23.04.15). Her kommer politiets nye terrorsenter. *VG*. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/dXRG0/her-kommer-politiets-nye-terrorsenter>
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg. utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Johannessen, S. O. (2013). *Politikultur Identitet, makt og forandring i politiet*. Trondheim: Akademika Forlag.
- Johannessen, S. O. (2018). *Strategies, leadership and complexity in crisis and emergency operations*. New York: Routledge.
- Johannessen, S. O. & Glomseth, R. (2015). *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012a). *Hovedinstruks til Politidirektoratet*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012b). *Meld. st. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet*. Oslo: Justis- og Beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015a). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpolitireformen)*. (Prop. 61 LS, (2014-2015)). Hentet fra

-
- <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f5847ca5bae4b2996b6441423e5ea09/no/pdfs/prp201420150061000dddpdfs.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015b). *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*. (Meld. St. 13 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6d4cf2c4a9aa4c5e93c072e033cf07ab/no/pdfs/stm201520160013000dddpdfs.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015c). *Tildelingsbrev 2015 - Politidirektoratet*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2015/tildelingsbrev_2015_pod.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet*. Justis- og Beredskapsdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/8513580ccb764cb6b88b9ec7f141e22a/samfunnsikkerhetsinstruksen_2017.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Justis- og Beredskapsdepartementets Hovedinstruks til Politidirektøren av 16. januar 2018*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/hovedinstruks-til-politidirektoren.pdf>
- Justis- og politidepartementet. (1999). *Ot. prp. nr. 7 (1999-2000) Lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-7-1999-2000-/id160195/>
- Justis- og politidepartementet. (2002). *Samfunnsikkerhet : veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Justiskomiteen. (2015). *Samledokument for enighet mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre om Nærpolitireformen*. (Prop. 61 LS (2014-2015)). Hentet fra <https://www.krf.no/globalassets/vedlegg/politiske-dokumenter/politireformforlik.pdf>
- Justiskomiteen. (2016a). *Innst. 167 S (2015-2016) Innstilling fra justiskomiteen om Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2015-2016/inns-201516-167.pdf>
- Justiskomiteen. (2016b). *Innstilling fra justiskomiteen om Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2015-2016/inns-201516-167.pdf>
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1984). Prospect theory: An analysis of decision making under risk. *Econometrica*, 47, 263-291.
- Kaufman, A. & Kaufman, G. (2015). *Psykologi i organisasjon og ledelse* (5. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kruke, B. I. (2012). *Samfunnsikkerhet og krisehåndtering. Relevans for 22. juli 2011*. Notat 7/12 til 22. juli kommisjonen Hentet fra https://www.regjeringen.no/html/smk/22julikommisjonen/22julikommisjonen_no/CONTENT/DOWNLOAD/216/1700/VERSION/1/FILE/NOTAT_7_KRUKESAMFUNNSSIKKERH.PDF
- Kruke, B. I. & Olsen, O. E. (2012). Knowledge creation and reliable decisionmaking in complex emergencies. *Disasters*, 36(2), 212-232. doi: 10.1111/j.1467-7717.2011.01255.x
- Lerbinger, O. (2012). *The Crisis manager: Facing Disasters, Conflicts, and Failures* (2 nd utg.). New York: Routledge.

-
- NOU 35:1981. (1981). *Politiets rolle i samfunnet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1999:10. (1999). *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1999-10/id141625/>
- NOU 2000:24. (2000). *Et sårbart samfunn - utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-24/id143248/>
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen : oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringkvartalet og Utøya 22. juli 2011 : avgitt til statsministeren 13. august 2012*. (9788258311482). Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning.
- NOU 2013:9. (2013). *Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer - Politianalysen*. justis- og beredskapsdepartementet,. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2013-9/id730815/sec1>
- NOU 2017:11. (2017). *Bedre bistand. Bedre beredskap - Fremtidig organisering av politiets særorganer*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-11/id2553617/>
- Pappas, J. H. (2017). *The Golden Hour: Strategic command and control during the initial response to terror attacks* (Master i politivitenenskap, Politihøgskolen). Hentet fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2452467>
- Polisen. (2018). Om politien. Hentet fra <https://polisen.se/om-polisen/>
- Politidirektoratet. (2011). *PBS I : politiets beredskapssystem del I : retningslinjer for politiets beredskap* (Vol. nr. 2011/4). Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2012). *22. juli 2011 Evaluering av politiets innsats*. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/22-juli/22juli11-evaluering-av-polities-innsats.pdf>
- Politidirektoratet. (2016). *Hvilken rolle og ansvar har POD*. Paper presentert på Redningskonferansen 2016, Gardermoen. Hentet fra <https://ambulansforum.no/wp-content/uploads/2016/09/Hvilken-rolle-og-ansvar-har-POD.pdf>
- Politiet. (2018). Om politiområdet. Hentet fra <https://www.politi.dk/da/ompolitiet/rigspolitiet/Politiomraadet/>
- Politiloven. (1995). *Lov om politiet LOV-1995-08-04-53*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>
- Schneider, S. M. (2008). Who's to Blame? (Mis) perceptions of the Intergovernmental Response to Disasters. *The Journal of Federalism*, 38(4), 715-738. doi: 10.1093/publius/pjn019
- Stensønes, M. (2017). *På vår vakt: beretninger fra politiets beredskapstropp*. Oslo: Aschehoug.
- Stortinget. (2018). Formannskapslovene av 1837. Hentet 19.11.2018 fra <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Historisk-dokumentasjon/Formannskapslovene-av-1837/>
- Vabo, S. I. & Ladegård, G. (2010). *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforl.
- Våpeninstruksen. (2016). *Våpeninstruks for politiet FOR-2015-07-02-1088*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-07-02-1088>
- Weber, M., Fivelsdal, E. & Østerberg, D. (2000). *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (3. utg. utg.). Oslo: Gyldendal.
- Østgaard, S. (2015). *Politiets stabsfunksjon : Hvordan oppleves samhandlingen mellom operasjonelt og taktisk nivå?* Forsvarets høgskole, Oslo.
- Åtland, K. (2013). Norsk krisehåndtering og forholdet til Russland. I T. Heoer & A. kjølberg (Red.), *Mellom fred og krig*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg A Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Operasjonell kriseledelse – politiets tilnærming i akutfasen”?

arbeidstitel

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å analysere operasjonell ledelse ved akutte ekstraordinære hendelser. Der vi tar utgangspunkt i koordinering og samhandling mellom Politidirektoratet og politidistriktene. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Dette prosjektet har som formål å belyse dagens håndtering av akutt oppståtte hendelser som finner sted i flere politidistrikter samtidig eller overskrider kapasiteten til det enkelte distrikt. Fokuset vil være på den operasjonelle ledelsens ivaretagelse av sin rolle. Problemstillingen omhandler forventninger og ambisjoner knyttet til nasjonal operasjonell ledelse, samt praksis med å peke ut et koordinerende/ledende distrikt. Prosjektet vil i hovedsak se på den innledende fasen i et akutt scenario, der informasjonstilgangen er begrenset, tiden er et knapphetsgode og behovet for å ta grep om situasjonen fremstår presserende. Forskningsprosjektet vil publiseres i form av en mastergradsoppgave.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Forsvarets Høgskole er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du blir forespurt om å delta med bakgrunn i den funksjon du innehar i nasjonal krisehåndtering. Det er med andre ord foretatt en selektiv utvelgelse. Det er omlag ti personer på taktisk og operasjonelt nivå i justissektoren som får denne henvendelsen.

Hva innebærer det for deg å delta?

Undersøkelsen vil bli gjennomført ved bruk av intervjuer. Det legges opp til én intervjurunde med varighet på omtrent halvannen time. Under intervjuet vil det benyttes lydopptak. Dette sikrer forholdsvis korrekt gjengivelse ved eventuell bruk av sitater samt god flyt under selve intervjuet. I tillegg vil det som følge av kontakten med deg bli lagret informasjon om navn, e-postadresse og telefonnummer i eget internt datasystem.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Dette gjøres skriftlig, enten per e-post eller brev. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Tilgangen til personopplysninger vil begrenses til
 - Student Lars Zeiner, avsnittsleder i permisjon fra Oslo PD
 - Hovedveileder Harald Høiback, stabssjef Forsvarsmuseene

-
- Lyddopptakene vil befinne seg på eksternt maskinvare som ikke er knyttet til nettverk. Korrespondanse vil foreligge på Forsvarets Høgskoles e-postserver og er passordbeskyttet. Navnelister forøvrig vil være kodet på skjema som oppbevares adskilt fra øvrige data.

Det skal ikke være mulig å identifisere respondenter i publikasjonen. Eventuelle sitater vil henvise til organisasjon og ikke person. Eventuelle spesifikke funksjoner vil kun benevnes dersom det er flere som besitter samme funksjon.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.12.2018. Innen den tid vil dine personopplysninger inkludert lydopptak slettes. Eventuelle transkriberte utdrag fra intervjuene vil arkiveres anonymisert sammen med oppgaven.

Dine rettigheter

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

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

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

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

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Forsvarets høgskole ved student Lars Zeiner, tlf: XXXXXXXXX, e-post: lzeiner@fhs.mil.no
- Hovedveileder Harald Høiback, tlf: 23093571, e-post: hahoiback@forsvaretsmuseer.no
- Vårt personvernombud: Morten Flagestad, tlf: 23095774, e-post: mflagestad@fhs.mil.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenesten@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Harald Høiback, ph.d.
Prosjektansvarlig

Lars Zeiner
Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Operasjonell kriseledelse – politiets tilnærming i akutfasen», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet den 31.12.2018

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg B Intervjuguide

Presentasjon; kort om meg selv og oppgaven

Formalia:

- Samtykkeerklæring
- Kan trekke seg når som helst
- Anonymisering
- Meldt inn og godkjent av NSD – Norsk senter for forskningsdata
- Oppgave vil være ugradert

Gjennomføring av intervjuet

- Antall hovedtemaer vi skal gjennom
- Benytte lydopptaker samt notater
- Varighet ca. 1 ½ time
- Alle sitater fra intervju som benyttes i oppgaven vil fremlegges for godkjenning av deg før ferdigstillelse

Selve intervjuet vil gjennomføres i stor grad som en åpen samtale der jeg tar utgangspunkt i intervjuobjektets funksjon. Temaene som ønskes belyst er skissert under.

Bakgrunn og erfaring:

1. Nåværende stilling og funksjon.
2. Hvilken rolle har du i håndtering av alvorlige hendelser eller kriser
 - a. Er det noen av dine oppgaver du vil fremheve som spesielt viktige i så måte?

Ambisjoner og forventninger:

1. Hva legger du i begrepet operasjonell ledelse?
 - a. Hvilken rolle tenker du at din organisasjon skal ha i den sammenheng?
 - b. Hvordan løses dette i dag?
 - i. Avvik mellom ønsket tilstand og praksis
2. Hvordan opplever du at POD/distriktene bidrar til helhetlig oppdragsløsning?
3. Hvordan opplever du at system og prosesser er hensiktsmessige ved tidskritiske hendelser?
 - a. Er det klart hvordan dette skal praktiseres?
 - b. Opprettholdes systemet/prosessen?

-
- i. Uformelle strukturer
 4. Er det fortsatt uavklarte temaer innen segmentet operasjonell ledelse?
 - i. Evt. hva tenker du om at det fortsatt er uavklarte temaer – hvorfor får vi ikke avklart dette?

Praksis vedr. ledestrikt / koordinerende distrikt

1. Hvilken erfaring har du med denne praksisen?
2. Kan du beskrive prosessen i forkant av en beslutning om hvem som skal lede blir tatt.
 - a. Hvordan involveres partene?
 - b. Hvilke vurderinger tas?
 - i. Vekting av de forskjellige momentene
3. Hvilken myndighet tilføres et ledende distrikt
 - a. Hva medfører dette for det underlagte distriktet?
 - i. Prioriteringer/disponeringer
4. Hvilke prinsipielle utfordringer ligger i denne praksisen?
 - i. Politimesteren ansvarsområde
 - ii. Nærhetsprinsippet
 - iii. Likhet
 - iv. Samhandling
5. Tenker du at distriktene er dimensjonert for å ta rollen som operasjonell leder for nasjonale oppdrag av akutt og tidskrittisk karakter.
6. Hvordan opplever du at samarbeidende etater forholder seg til denne praksisen?
 - i. Kommunikasjon
 - ii. Hierarki
 - b. Ytres det ønske om hvordan dette bør håndteres?

Optimalisering

1. Opplever du at dagens praksis har forbedringspotensial?
 - a. Hvilke endringer burde foretas for å bedre oppdragsløsningen?
 - i. Systemiske
 - ii. Prosessuelle
2. Hva er det som eventuelt står til hinder for å gjennomføre endringer
 - i. Politisk vilje
 - ii. Organisatorisk enighet/uenighet
3. Erfarer du at direktoratet og distriktene har sammenfallende ønsker/mål?

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

Vedlegg C Tilrådning fra NSD

Personvernombudet for forskning

NSD Personvern

23.10.2018 11:24

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 438006 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt:

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

MELD ENDRINGER

Dersom behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringer gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.12.18.

LOVLIG GRUNNLAG

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

PERSONVERNPRINSIPPER

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

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

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

De registrerte vil ha følgende rettigheter i prosjektet: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19),

dataportabilitet (art. 20). Rettighetene etter art. 15-20 gjelder så lenge den registrerte er mulig å identifisere i datamaterialet.

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

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

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

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

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

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

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

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Silje Fjelberg Opsvik

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)