



**FORSVARET**  
Forsvarets høgskole

## **Kriseledelse**

*En krevende overgang fra linje til stab*

**Helge Mehus**

Masteroppgave  
Forsvarets høgskole  
vår 2020

---

---

# Forord

Denne masteroppgaven er gjennomført ved Forsvarets høgskole og ble ferdigstilt våren 2020. Den har blitt gjennomført som et deltidsstudium og har pågått i om lag et år. Den er et resultat av en stor interesse for krisehåndtering som fag gjennom flere år.

Å skrive en masteroppgave ved siden av full jobb har vært en krevende prosess. Det avhenger av at arbeidsgiver gir muligheter til å benytte deler av arbeidsdagen til å jobbe med prosjektet. I så måte har jeg vært heldig og vil takke Oslo politidistrikt og Politiets sikkerhetstjeneste som har gitt meg denne muligheten.

Tid og tålmodighet har vært to nøkkelord hele veien frem til målet. Mange milepæler og mye stoff har blitt gjennomgått og krevd refleksjon og modning i mange omganger. Jeg har lært utrolig mye på veien, både om meg selv, men også fra alle de kunnskapsrike politiansatte jeg har fått anledning til å snakke med, og som har gitt verdifulle bidrag til produktet som nå presenteres. Jeg har hele tiden blitt møtt med positivitet, ærlighet og den åpenheten som kreves for å kunne svare ut problemstillingen som oppgaven hviler på.

Det er også mange andre som har støttet meg gjennom hele perioden. Politihøgskolen har stilt velvillig opp, Politidirektoratet og Oslopolitiet likeså. Jeg har fått alle de tilganger som er nødvendig for å innhente nødvendige data som kreves for et slikt prosjekt. Uten denne støtten hadde det blitt vanskelig å gjennomføre innenfor et stramt tidsskjema.

Jeg må til slutt få takke mine to veiledere, dr. polit. Helge Renå og professor Kjell Inge Bjerga, som har støttet gjennom hele prosessen på en utmerket måte. Særlig deres evne til å få meg til å reflektere, sortere og holde fremdrift har gjort prosessen til en interessant reise fra start til slutt.

Og for ikke å glemme familien som har gitt meg nødvendig tid og rom til refleksjon og produksjon.

Nittedal, 27. mai 2020

*Helge Mehus*

---

# Sammendrag

Oppgaven handler om krisehåndtering i politiet. Den er gjennomført som en casestudie av Oslo politidistrikts overgang fra linjeledelse til stabsledelse under akutte kriser. Når en ekstraordinær hendelse inntreffer vil politidistriktene etablere en operasjonell stab som skal forsterke normaldriften og sørge for en mer effektiv krisehåndtering.

Under etablering av staben kan det oppstå utfordringer som følger av at politiet endrer ledelsesorganisering mens krisehåndteringen pågår, og disse er identifisert, analysert og diskutert gjennom en kvalitativ studie med hovedvekt på dybdesamtaler med sentrale operasjonelle ledere i Oslopolitiet. Som støtte til intervjuene har en gjennomgang av politiets planverk supplert med sentral teori om krisehåndtering gitt muligheter til å kunne vurdere i hvilken grad det å endre organisasjonsmodell er hensiktsmessig under pågående, akutte kriser. Politihøgskolens opplæringsprogram og evalueringer har også beriket datatilgangen og analysen.

Målet med undersøkelsen har vært å gi økt forståelse og innsikt innenfor et fenomen som har vært grundig evaluert gjennom 22. juli-kommisjonen, men hvor dette prosjektet har lagt vekt på andre perspektiver enn de som ble presentert av Gjørsv i 2012. Oppgaven tilbyr en komplementær forklaring som har studert om strukturelle forhold knyttet til organisasjonsdesignet kan knyttes til utfordringene som opptrer når politiet skal etablere stab. I tillegg blir praksisen i politiet vurdert, og om denne er egnet for å møte utfordringene som oppstår.

Analysen viser at politiet i for stor grad har prioritert tiltak i praksisperspektivet i før-krisearbeidet og at organisasjonsstrukturen ikke i tilstrekkelig grad ivaretar behovene for fleksibilitet gjennom de formelle strukturene som planverket bygger på. Disse manglene fører til at krisehåndteringsevnen kan bli redusert fordi det oppstår uklare forventinger og uklar situasjonsforståelse hos aktørene når organiseringen endres. Særlig det å opprettholde effektive beslutningsprosesser kan bli skadelidende, fordi presset oppleves som høyt og organisasjonsmodellen oppleves som mer ukjent å arbeide i. Det kan være svært krevende å holde fullt fokus rettet mot situasjonsutviklingen i kriser med høy kompleksitet og dynamisk utvikling, samtidig som man skal etablere et nytt organisasjonsledd gjennom staben.

---

# Summary

This master's thesis examines crisis management within the police service. It has been carried out as a case study of Oslo Police District's transition from line management to staff management during acute crises. When an extraordinary incident occurs, the police districts will set up a crisis command group whose task it is to reinforce the normal command structure and ensure more efficient crisis management.

Challenges may arise during the setting-up of the crisis command group as a result of the police changing their management structure during the ongoing handling of the crisis, and these challenges are identified, analysed and discussed through a qualitative study emphasizing on in-depth interviews with key operational leaders in Oslo Police District. As a support for the interviews, an examination of the police emergency plans and central theories on crisis management have provided possibilities to assess to what extent changing the organisational design is expedient during ongoing acute crises. The Norwegian Police University College's training programme and evaluations have also enriched the access to data and the analysis.

The aim of this study has been to provide increased understanding and insight into a phenomenon that has been thoroughly evaluated by the 22 of July Commission, but this project has emphasized on other perspectives than those presented by the 22 of July Commission in 2012. This thesis offers a complementary explanation that has looked into whether structural aspects related to the organisational design may be connected to the challenges arising when the police are setting up a crisis command group. In addition, the practice within the police is assessed and whether it is suited for facing the challenges that arise.

The analysis shows that the police have prioritized, to a too high degree, measures in the evolutionary practice perspective in the pre-crisis work, and that the organisational structure does not sufficiently take into account the need for flexibility through the formal structures on which the emergency plans are based. These deficiencies could lead to reduced crisis management capability, as unclear expectations and unclear situational awareness will occur in the various actors involved when the organisational structure is changed. This could in

---

particular have a negative impact on maintaining efficient decision-making processes, as the actors involved feel a high pressure and the organisational design seems less familiar to them. It can be very difficult to maintain full focus on the development of the situation in high complexity crises with a dynamic development at the same time as establishing a new organisational link through the crisis command group.

---

# Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 PROBLEMSTILLING	2
1.2 AVGRENSINGER OG BEGREPSAVKLARINGER	5
1.2.1 Avgrensninger	5
1.2.2 Begrepsavklaringer	6
1.2.3 Tidligere forskning	6
1.4 DISPOSISJON	7
1.5 POLITIDISTRIKTENES KRISEHÅNTERINGSMODELL	8
1.6 OSLO POLITIDISTRIKT – NOEN FAKTA	11
<b>2 Teori</b>	<b>12</b>
2.1 KRISER	13
2.2 KRISEHÅNTERING	14
2.2.1 Krisehåndteringsprosessen	15
2.3 STRUKTUR	17
2.3.1 Organisering	17
2.3.3 Sentralisering og desentralisering	19
2.3.3 Planverk	21
2.4 PRAKSIS – DEN MENNESKELIGE FAKTOR	22
2.4.1 Situasjonsbevissthet, felles mentale modeller og beslutningstaking	23
2.4.2 Analytisk og intuitiv beslutningstaking	25
<b>3 Metode</b>	<b>26</b>
3.1 FORSKNINGSDESIGN	26
3.2 FORSKNINGSMETODE	28
3.3 VALIDITET OG RELIABILITET	31
3.4 ETISKE VURDERINGER	32
<b>4 Analyse – Utfordringsbildet</b>	<b>33</b>
4.1 OPERASJONELT NIVÅ	34
4.1.1 Forsterkning under hendelser	35
4.1.2 Stab benyttes sjelden	36
4.1.3 Stabsetablering	37
4.1.4 Trening og øvelser	39
4.2 UKLARE FORVENTINGER	41
4.2.1 Kommandostruktur og roller	42
4.2.2 Tiltak i OPD etter 22/7	45
4.3 UKLAR FELLES FORSTÅELSE	46
4.3.1 Information overload	47
4.3.2 Stabsetableringen krever oppmerksomhet	48
4.4 UKLARE BESLUTNINGSPROSESSER	50
4.4.1 Analytiske versus intuitive prosesser	50
4.4.2 Intensjonsbasert ledelse	53
<b>5 Struktur</b>	<b>54</b>
5.1 PRINSIPPET OM LIKHET	54
5.1.1 Forsterket linje	56
5.2 SENTRALISERING AV FULLMAKTER	58
5.3 STATISK PLANVERK	62
<b>6 Praksis</b>	<b>64</b>
6.1 ROLLER	65
6.2 TRENING OG ØVELSER	69
<b>7 Konklusjon</b>	<b>73</b>
7.1 IMPLIKASJONER OG VEIEN VIDERE	77
<b>Litteraturliste</b>	<b>78</b>

---

<b>Vedlegg A - Informasjonsskriv og samtykkeerklæring .....</b>	<b>1</b>
<b>Vedlegg B – Intervjuguide .....</b>	<b>4</b>
<b>Vedlegg C – Tilråding fra NSD .....</b>	<b>7</b>
<b>Vedlegg D – Tillatelse fra POD .....</b>	<b>9</b>
<b>Vedlegg E – Samtaleguide - workshop - PHS.....</b>	<b>11</b>



---

## Figurer

Figur 1	Politiets beredskapssystem (PBS I-II-III)	Side 8
Figur 2	Ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet (PBS I)	Side 9
Figur 3	Ledelsesnivåene i et politidistrikt (PBS I)	Side 10
Figur 4	Politimesterens stab (PBS I)	Side 11
Figur 5	Krisetypologi – utvikling og avslutning (Hart og Boin)	Side 14
Figur 6	Crisis Coordination Action Tree (Renå)	Side 16
Figur 7	The Cynafine Framework (Snowden og Boone)	Side 18
Figur 8	Beslutningsinformasjonsfellen (Eid & Johnsen)	Side 22
Figur 9	Erfaring fra hendelser og øvelser (Mehus)	Side 64

---

# 1 Innledning

Da bomben gikk av i regjeringskvartalet klokken 15.26 den 22. juli 2011, visste ingen i politietaten hva de neste timene og dagene skulle frembringe av brutalitet, kaos, usikkerhet og sorg. I løpet av noen få timer var Oslo sentrum forvandlet fra typisk norsk, langsom, sommeridyll til et stort åsted med døde og skadde, brann og ruiner. Kort tid etter startet et planlagt massedrap på Utøya, og resultatene av ugjerningene var 77 døde og flere hundre skadde (NOU 2012:14, 2012).

Jeg dro rett på jobb denne ettermiddagen. Som nestkommanderende for Beredskapstroppen ble jeg fungerende sjef for politiinspektør Snortheimsmoen som hadde ferie. Jobben min ble å være øverste taktiske leder for Beredskapstroppen, og rådgiver i staben til politimesteren. Erfaringene mine fra 22. juli og andre operasjoner er på mange måter motivasjonen min for å skrive akkurat denne oppgaven. Jeg har 25 års tjeneste i Beredskapstroppen, først som operatør, deretter som operativ leder og nestkommanderende, og de siste seks årene som sjef. Krisehåndtering har vært en stor del av min profesjonelle karriere og interessefelt. Etter mange oppdrag og øvelser som rådgiver i politiets staber tenkte og undret jeg meg ofte over et spesielt fenomen. Hvorfor endrer vi ledelsesorganisasjon under akutte kriser? Er det lurt å hente inn en ny ledelse og etablere en stab i stedet for å bygge videre rundt kriseledelsen som allerede er på jobb og som har startet krisehåndteringen? Etter mye grubling og ytterligere erfaring skrev jeg en oppgave om problematikken i forbindelse med en utdanning på Politihøgskolen (Nasjonal beredskap og krisehåndtering). Etter mange tilbakemeldinger og diskusjoner med gode kollegaer i Politiet og Forsvaret ble problemstillingen for oppgaven til. Oppgaven handler om krisehåndtering i et politidistrikt. Den handler om en tidsavgrenset periode, en viktig periode med stort arbeidspress, usikkerhet og hvor politiet må bruke alle sine ressurser på å få stanset en eller flere gjerningspersoner som utøver vold mot publikum. Det kan for eksempel være et terrorangrep eller annen voldsutøvelse som oppstår uten forvarsel og hvor politiet ikke har fått tid til å forberede seg. Hendelsene 22. juli er eksempel på en situasjon som dekker konteksten for denne oppgaven.

Oppgaven vil belyse de utfordringene som et slikt scenario kan forårsake på det operasjonelle nivået i politidistriktene. Utfordringer som oppstår når politiet på grunn av kapasitetsutfordringer blir nødt til å endre ledelsesform og kalle inn et forsterkningsledd for å

---

håndtere krisen. Jeg vil i oppgaven undersøke om politiets organisasjonsmodell for krisehåndtering er hensiktsmessig for å møte et slikt scenario. Politiet har i en normalsituasjon en type ledelse som benevnes linjeledelse. Dersom en større hendelse inntreffer og linjeledelsen ikke anses som tilstrekkelig, etablerer man en stab som forsterker og overtar det operasjonelle ansvaret for håndteringen. Under 22. juli ble etableringen gjennomført mens krisehåndteringen pågikk med full styrke, mellom bombeeksplosjonen og skytingen på Utøya. Denne fasen er blitt utsatt for mye kritikk i ettertid, blant annet fra 22. juli-kommisjonen (NOU 2012:14, 2012). Det var mange ting i kommisjonsrapportens kritikk av Oslopolitiet jeg ble nysgjerrig på. Ikke fordi jeg nødvendigvis var uenig, men mer fordi jeg med mine politioperative linser kanskje så noen andre, komplementære forklaringer og årsakssammenhenger som ikke fikk like mye spalteplass i kommisjonsrapporten. Denne oppgaven søker ikke å være konkurrerende til alt som er skrevet om denne tragiske dagen. Jeg håper den heller kan gi noen utfyllende svar sett gjennom andre briller, og herigjennom bidra til mer kunnskap om et komplisert tema innenfor politiarbeid. Flere andre både i og utenfor politiet, har i senere år bidratt til kunnskap om 22. juli gjennom ulike forskningsprosjekt, og disse har også bidratt til utviklingen av problemstillingen i oppgaven. Dette kommer jeg tilbake til underveis i oppgaven.

## 1.1 Problemstilling

**I hvilken grad ivaretar endringen fra linjeledelse til det "å sette stab" politiets evne til å håndtere akutte kriser?**

Uttrykket endring betyr at politiet forlater sin normale driftsorganisering og endrer til kriseorganisering gjennom å etablere en stab med nye ledere og funksjoner.

For å kunne besvare denne problemstillingen stiller jeg følgende tre forskningsspørsmål:

1. Hvilke utfordringer kan oppstå under etableringen av stabsledelse i akutte kriser?
2. I hvilken grad er politiets krisehåndteringsmodell tilpasset utfordringene som oppstår i overgangen fra linjeledelse til stabsledelse under akutte kriser?
3. I hvilken grad er gjeldende praksis i politidistriktene egnet for å møte utfordringene?

---

Forskningsspørsmålene tar utgangspunkt i utvikling og erfaringslæring i perioden fra 22. juli og frem til i dag, og innbefatter hva som har endret seg og hvorfor. Minst like viktig er hva som eventuelt ikke har endret seg, fordi problemstillingen bunner i en antakelse om at politiets krisemodell kan ha utfordringer når belastningen blir stor. Struktur- og praksisperspektiver er sentralt og må ses i sammenheng for å kunne besvare problemstillingen.

Problemstillingen er relevant av flere grunner. Først og fremst fordi flere har tatt til orde for at det er utfordringer med dagens modell med overgang fra linjeledelse til stabsledelse. Fra politiet selv er problemstillingen aktualisert i boken Politiledelse, hvor forfatterne Rosø og Torkildsen stiller spørsmål rundt organisasjonsmodellen, og antyder at likhetsprinsippet ikke ivaretas i en modell hvor man endrer ledelsesorganisasjonen under kriser (Rosø & Torkildsen, 2015, s. 309). Likhetsprinsippet er et av fire sentrale prinsipper som gjelder for krisehåndtering og sier at man skal lede kriser med en mest mulig lik organisering som i det daglige (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016-2017, s. 20). Videre problematiserer de at stabens personell i det daglige kan være ansatt i andre primære funksjoner enn under kriser, hvor de skal gjøre tjeneste i staben (ibid, s. 309). En slik praksis utfordrer ansvarsprinsippet, som fordrer at den som har ansvaret i det daglige, også skal ha ansvaret under kriser (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016-2017, s. 20).

I Politiledelse finner man flere kritiske røster til måten politiet organiserer seg på. Stig O Johannesen stiller spørsmålet: "Når så mye ikke følger planer og beslutningshierarkier, hvorfor fortsetter man da å organisere som om de tradisjonelle måtene er de beste?" (Johannessen, 2015, s. 251). Han utdyper et syn som går ut på at krisens natur, med høy grad av kompleksitet og ikke-lineær utvikling ikke nødvendigvis løses best med tradisjonell hierarkisk systemtenkning. Johannessen bruker 22. juli som eksempel på en situasjon hvor mange sentrale og nødvendige operative beslutninger ikke fulgte den formelle beslutningsstrukturen, men ble løst gjennom samarbeidet som oppsto mer eller mindre uformelt på de ulike nivåene (ibid, s. 265). Om politiets organisering med overgang fra linje- til stabsledelse er egnet for å møte komplekse og dynamiske kriser, er viktig å undersøke med tanke på videreutvikling og styrking av evnen til effektiv kriseledelse.

Det er videre interessant å lese 22. juli-kommisjonens kritiske bemerkninger om Oslo politidistrikts stabsetablering. Det er interessant fordi kommisjonen ikke tilskriver selve

---

organisasjonsmodellen som mulig årsak til problemene som oppsto, men heller manglende evne til å gjennomføre en god overgang fra linjeorganisering til stabsorganisering (NOU 2012:14, 2012, s. 109). Kommisjonen ser på mulige årsaker til problemene som oppsto, for eksempel at overtakelsen ikke ble gjennomført på en klar måte, manglende IKT-systemer for å sikre situasjonsforståelse og at planer og prosedyrer ikke ble fulgt opp i tilstrekkelig grad. Kommisjonen konkluderer likevel med at "vi har sett få eksempler på at formell organisering har vært en begrensende faktor" (ibid, s. 456).

I motsetning til rapporten fra 22.juli-kommisjonen blir det i doktorgradsavhandlingen "Police Coordination in Crisis" hevdet at overgangen fra linjeledelse til stabsledelse førte til uklar koordinering på flere nivåer (Renå, 2019, s. 190). Det beskrives at organisasjonsdesignet kan skape blindsoner "*designed incapacities*", som er en årsak til at svakhetene med organisasjonsmodellen ikke ble avdekket før den ble testet under 22. juli (ibid, s. 171). I avhandlingen kan man lese om uklarheter under stabsetableringen på operasjonelt nivå rundt fullmakter og ansvar, uformelle informasjons- og beslutningslinjer, og ulik situasjonsforståelse. Oppgaven vil derfor se på om disse manglene kan være et resultat av en mindre hensiktsmessig struktur i overgangen mellom linje- og stabsledelse.

Siden 22. juli har det vært en utvikling i Oslo politidistrikt som også kan indikere at stabsetablering under akutte kriser kan være utfordrende. De seneste årene har OPD styrket det operasjonelle nivået, med både personell og opprettelse av nye funksjoner for å gjøre linjeledelsen mer robust (Politidirektoratet, 2016). Om tiltakene også er innført for å virke kompensere for utfordringer i forbindelse med stabsetableringen, eller for å kunne stå lenger i krisen med linjeledelse, er interessant å undersøke.

Det sentrale i problemstillingen er overgangsfasen hvor linjeledelsen, med operasjonslederen (OL) som har ansvaret i det daglige, gjennom en prosess overlater det operasjonelle ansvaret for håndteringen til staben, og hvor stabssjefen blir øverste operasjonelle leder. Denne prosessen beskrives i politiets beredskapssystem (PBS) som en "glidende overgangsfase" som gjennomføres for å etablere en effektiv ledelse og koordinering av ressursene som politiet disponerer (Politidirektoratet, 2011, s. 118).

---

Oppgaven vil søke å belyse om selve overgangsfasen, hvor man endrer fra linjeledelse til stabsledelse, er hensiktsmessig under ekstraordinære hendelser. Politiets beredskapssystem (PBS), som forankrer denne ordningen, har som utgangspunkt at stabsetableringen skal øke håndteringsevnen: "Hensikten med å etablere stab er å få en effektiv ledelse og koordinering av de ressurser som politiet disponerer" (Politidirektoratet, 2011, s. 118). Imidlertid skiller ikke PBS på at større hendelser kan være ulike på flere områder. Noen hendelser er ikke intenderte. Ulykker og naturkatastrofer kan være svært krevende å håndtere, men vil være forskjellige fra terrorhendelser hvor politiet vil stå overfor gjerningspersoner som kan være uforutsigbare og bevisst kan forsøke å redusere effekten av politiets tiltak og handlinger. Videre kan hendelser være kjent på forhånd og politiet kan ha fått tid til å planlegge sine oppgaver i forkant. Forhåndsplanlagt innsats vil igjen være forskjellig fra en akutt situasjon, som oppstår uten forvarsel, hvor politiet må arbeide ut fra den daglige organisasjonen og kapasiteten de første timene. Politiet har videre betydelig erfaring i å håndtere ulykker og naturkatastrofer, for eksempel Sleipner-forliset eller Hatlestad-raset (Fimreite, Langlo, Læg Reid, & Rykkja, 2011) eller forhåndsplanlagte hendelser hvor organisering og kapasitet er tilpasset behovene i forkant av hendelsene.

Sikkerhetskvaliteten under statsbesøk og utdelingen av Nobels fredspris kan tjene som eksempler på slike situasjoner. Imidlertid har politiet begrenset erfaring på håndtering av større, intenderte handlinger som under 22. juli, hvor innsatsevnen må bygges fra et grunnberedskapsnivå mens hendelsen er under utvikling. Oppgaven vil søke svar på om endring av ledelse på operasjonelt nivå da er hensiktsmessig.

Ut fra oppgavens problemstilling kreves det nå en nærmere avgrensning og beskrivelse av noen sentrale begreper som undersøkelsene vil bygge på.

## **1.2 Avgrensinger og begrepsavklaringer**

### **1.2.1 Avgrensninger**

Problemstillingen kan vurderes fra mange sider. Det vil under en akutt krisehendelse være mange faktorer som kan påvirke det operasjonelle nivåets evne til å drive krisehåndtering.

---

22. juli-kommisjonen pekte på flere. Manglende systemer for informasjonsdeling, rutinesvikt knyttet til planer og prosedyrer, underkapasitet på personell og svikt i overtakelsesmøtet er relevante faktorer. Disse er imidlertid godt dokumentert gjennom kommisjonen og i etterarbeidet som har pågått siden. Det samme gjelder økt fokus på trening og erfaringslæring (NOU 2012:14, 2012, s. 452). Denne oppgaven vil se nærmere på to andre forhold og hvilken betydning disse kan ha for det operasjonelle nivået.

Det første er knyttet til selve strukturen. Oppgaven vil undersøke i hvilken grad den operasjonelle ledelsen rett før, under og etter stabsetableringen er i stand til å utføre håndteringsansvaret på en hensiktsmessig måte. Tidsmessig avgrenses oppgaven derfor til noen få timer, fordi erfaringene fra 22. juli viste at stabsetableringen var krevende å håndtere samtidig med akutt håndteringen (NOU 2012:14, 2012, ss. 94-109). Under 22. juli varte denne fasen i omtrent tre timer, fra bomben gikk av og til gjerningsmannen ble pågrepet på Utøya. Det andre er knyttet til hvordan praksisen utøves i den vedtatte strukturen og i hvilken grad den er egnet til å håndtere den samme overgangsfasen mellom linjeledelse og stabsledelse. Oppgaven vil ikke vurdere hendelser hvor staben har etablert seg før hendelsen inntreffer, ei heller ulykker eller naturkatastrofer. Den vil rette fokuset mot 22. juli-lignende hendelser, dvs skarpe situasjoner, som inntreffer uten at politiet har hatt kjennskap til trusselen på forhånd.

Oppgaven har ikke som siktemål å vurdere om linjeledelse er bedre eller dårligere enn stabsledelse. Siktemålet vil være å se om selve endringen gir forutsetninger for effektiv krisehåndtering.

## **1.2.2 Begrepsavklaringer**

Begreper og definisjoner blir avklart underveis i oppgaven for å synliggjøre sammenhengen og konteksten de brukes i.

## **1.2.3 Tidligere forskning**

Oppgaven handler om politiets krisehåndtering under akutte kriser. De siste årene er det flere, både utenfor og innenfor politiet, som har studert fenomenet, dog fra litt andre perspektiver. Helge Renås doktorgradsavhandling "*Police Coordination in Crisis*" fra 2018 er et referansepunkt for min problemstilling (Renå, 2019). Renås studie gir et grundig innblikk i

---

politiets før-krisearbeid som leder opp til den reelle håndteringsevnen 22. juli. Særlig er den teoretiske fremstillingen av krisehåndteringsevne, gjennom "*the decision tree*" (ibid, s. 32) relevant for oppgaven, fordi den synliggjør sammenhengene mellom struktur, praksis og improvisasjonsevne som et utgangspunkt for koordinering under kriser. Videre lanserte Renå uttrykket "*designed incapacities*" (ibid, s. 171) som en mulig årsak til at strukturen sviktet denne dagen. Uttrykket gjorde meg nysgjerrig og var med på å lede frem til oppgavedesignet.

Lars Aune og Lars Zeiner er tidligere operative polititjenestepersoner fra Beredskapstroppen som nå begge jobber i Politidirektoratet. De har begge skrevet masteroppgaver som handler om nasjonal krisehåndtering. Aune skriver om hvorvidt politiets normaldrift er egnet for håndtering av kriser, og Zeiner har studert den nasjonale politiledelsen under kriser som berører flere politidistrikt. Begge disse to er relevante for min oppgave, ved at mekanismer rundt overgang fra normalsituasjon til ekstraordinær innsats blir belyst, samt forholdet mellom sentralisert og desentralisert håndtering på et nasjonalt nivå. Aune konkluderer med at Politidirektoratets (POD) operative rolle ikke er tilstrekkelig avklart, noe som fører til manglende samsvar mellom daglig drift og kravene som oppstår i en nasjonal krise (Aune, 2019). Zeiners konklusjoner er relativt lik og sier at PODs rolle i en distriktsovergripende eller nasjonal hendelse ikke er tilstrekkelig avklart, og at strukturen i politiet ikke er egnet for å drive nasjonal operasjonell ledelse under akutte kriser (Zeiner, 2018). Begge disse har relevans til min oppgave, ved at mekanismer rundt overgang fra normalsituasjon til ekstraordinær innsats blir belyst, samt forholdet mellom sentralisert og desentralisert håndtering på et nasjonalt nivå. Jeg har valgt å studere noen av de samme faktorene, men på et lavere hierarkisk nivå i et politidistrikt.

## 1.4 Disposisjon

Kapittel 2 er en gjennomgang av teori knyttet til krisetypologi og krisehåndtering. Hovedfokuset er rettet mot krisehåndteringsprosessen knyttet til kriser med høy kompleksitetsgrad og hvordan man best organiserer seg for å møte denne krisetypen. Kapitlet inneholder videre en gjennomgang av mentale faktorer som virker inn når mennesker skal samarbeide og ta beslutninger under press. I kapittel 3 redegjøres det for forskningsdesign og metodene som er benyttet, med en avsluttende drøfting av validitet og reliabilitet, samt etiske vurderinger knyttet til prosjektet. Kapittel 4 inneholder empiri og



analyse av funn fra undersøkelsen og søker å svare ut det første forskningsspørsmålet, knyttet til utfordringer i overgangsfasen. Kapittel 5 er et diskusjonskapittel som undersøker forskningsspørsmål to, fra et strukturelt perspektiv. Kapittel 6 diskuterer utfordringene fra et praksisperspektiv, forskningsspørsmål tre. Konklusjoner og implikasjoner i tiden fremover er lagt til kapittel 7. Resten av dette kapittelet vies til en kort redegjørelse av politiets krisehåndteringsmodell og en kort innføring i Oslo politidistrikts organisering for å danne en kontekstuell ramme for oppgaven.

## 1.5 Politidistriktenes krisehåndteringsmodell

I kapittelet beskrives politiets kriseorganisering med hovedvekt på politidistriktsnivå. Politiets samfunnsoppdrag er definert i politilovens §1, hvor det fremgår at politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig (Politi-loven, 1995). Dette gjelder både under normalsituasjon og under kriser.

Beredskapsorganiseringen til norsk politi bygger på politiets beredskapssystem (PBS), et system med tre nivåer. PBS I angir overordnede retningslinjer og prinsipper for politiberedskapen, herunder kriseorganisering på nasjonalt og lokalt nivå. PBS II består av Politidirektoratets styringsdokumenter til politidistrikter og særorganer, og PBS III er politidistriktenes egne planverk (Politidirektoratet, 2011, ss. 20-21). PBS forholder seg til Sivilt beredskapssystem (SBS), lovgivning og overordnede styringsdokumenter i sin oppbygning (ibid s. 20):



Figur 1: Politiets beredskapssystem (PBS I – II – III)

Videre definerer PBS sentrale begreper og prinsipper for beredskapsarbeidet, blant annet prinsippene om ansvar, likhet og nærhet (ibid, s. 26). Prinsippet om samvirke har kommet til i etterkant av denne PBS-utgaven, men er gjeldende for politiets beredskapsarbeid (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016-2017, s. 20). Ansvarsprinsippet tilsier at den som har ansvaret for et fagområde i det daglige, også har ansvaret under en krisehendelse.

Likhetsprinsippet tilsier at man skal operere med mest mulig lik organisering i det daglige som under kriser. Nærhetsprinsippet tilsier at alle typer hendelser, foruten atomhendelser og sikkerhetspolitiske kriser, skal håndteres på lavest mulig organisatorisk nivå.

Samvirkeprinsippet ble innført som et fjerde prinsipp for beredskapsarbeidet etter 22. juli og pålegger å etablere et best mulig samvirke med alle relevante aktører i beredskapsarbeidet.

Ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet defineres i PBS I (Politidirektoratet, 2011, s. 30):



Figur 2: Ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet (PBS I)

Nasjonalt deles beredskapsapparatet inn i fire nivå. Politisk nivå består av regjeringen, og alle statsråder beholder etter ansvarsprinsippet sitt konstitusjonelle ansvar for sitt fagdepartement under krisehendelser. Departementene utgjør det strategiske nivået og skal være forberedt på å håndtere alle typer hendelser innenfor sitt ansvarsområde. Politidirektoratet er det operasjonelle nivået og er overordnet politimyndighet for politidistrikter og særorgan. Under kriser har Politidirektoratet et ansvar for operasjonell koordinering og prioritering og behandler spørsmål rundt policy (ibid, s. 32). Politidistrikter og særorganer er taktisk nivå og

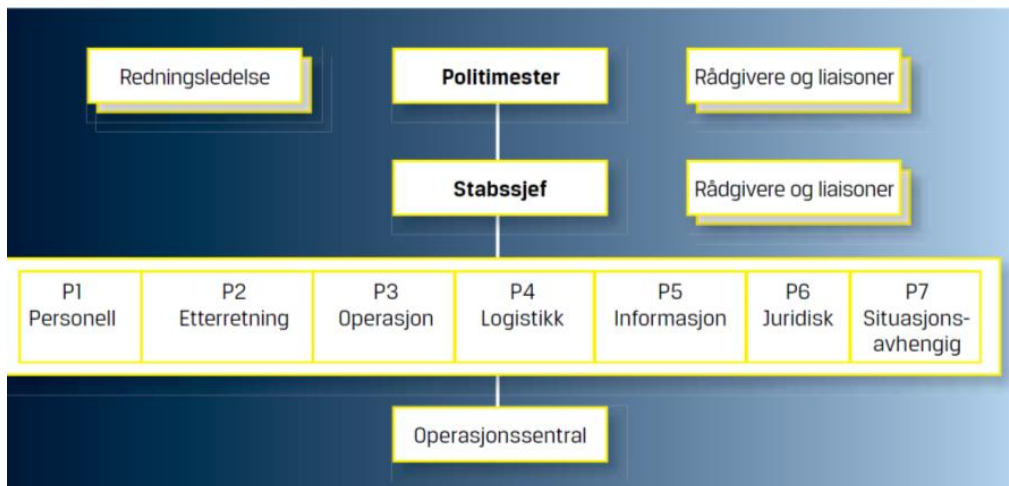
politimestrene har totalansvaret for oppgaveløsning i eget distrikt, herunder krisehåndtering (ibid, s. 32). Ledelsen i et politidistrikt består av tre nivåer:



Figur 3: Ledelsesnivåene i et politidistrikt (PBS I)

Det strategiske nivået består i det daglige av politimesteren. Ved ekstraordinære hendelser kan nivået forsterkes med redningsledelse (Lokal redningsledelse - LRS) og rådgivere/liasoner etter behov. En ekstraordinær hendelse defineres som; "(...) en så omfattende eller alvorlig hendelse at politiet må organisere, lede og benytte sine ressurser på en annen måte enn ved ordinær organisering" (ibid, s. 25). Politimesteransvaret innbefatter en overordnet, strategisk styring og ledelse av politiinnsatsen i det aktuelle distriktet. I det daglige er mange av politimesterens fullmakter delegert til det operasjonelle nivået gjennom operasjonssentralen som ledes av en operasjonsleder (OL). Ved ekstraordinære hendelser hvor den daglige ledelsen ikke har ressurser nok i forhold til situasjonen som har oppstått, kan det etableres en stab for å forsterke det operasjonelle nivået. Stabssjefen blir da den øverste operasjonelle lederen etter at staben er etablert. I tillegg til stabssjefen består den av ulike funksjonsledere (P1-P7) som har ansvaret for hvert sitt fagområde, for eksempel har P2 ansvaret for etterforskning og etterretning mens P3 har ansvaret for operasjoner. En mer utfyllende beskrivelse følger i kapittel 4.1, om det operasjonelle nivået i Oslo politidistrikt.

Det taktiske nivået består av innsatsleder (IL) som sammen med tilgjengelig innsatspersonell skal gjennomføre oppdragene som tildeles dem.



Figur 4: Politimesterens stab (PBS I)

Oppsummert er politidistriktenes kriseorganisering oppbygd hierarkisk med flere nivåer hvor strategisk nivå definerer hva som skal gjøres, operasjonelt nivå hvordan det skal gjøres og taktisk nivå detaljplanlegger innsatsen og gjennomfører oppdragene.

## 1.6 Oslo politidistrikt – noen fakta

Innledningsvis redegjøres det for noen fakta om Oslo politidistrikt (OPD) for å synliggjøre at politidistriktet er spesielt på flere måter i forhold til resten av distriktene, både med tanke på størrelse, men også fordi mange spesielle oppgaver følger av hovedstadsutfordringene. I tillegg har distriktet også nasjonale bistandsoppgaver innenfor deler av den alvorligste kriminaliteten.

Oslo politidistrikt (OPD) er med over 3 000 ansatte det største politidistriktet i Norge målt i antall ansatte, og dekker tre kommuner: Oslo, Asker og Bærum. I areal er OPD det minste av landets 12 distrikter, men har pr. 8/2-19 867 889 innbyggere (Oslo politidistrikt, 2019).

Å være hovedstadspoliti medfører en rekke spesielle oppgaver og særlige utfordringer. I Oslo ligger flere av landets nasjonale funksjoner som kongehus, Stortinget, departementer, Høyesterett, ambassader, Norges Bank og Oslo børs. I tillegg en rekke utdannings- og kulturinstitusjoner og flere religiøse sentre. OPD har videre ansvaret for mange skjermingsverdige objekter, noe som medfører at distriktet bruker mye ressurser på å sikre symbolbygg og andre viktige institusjoner. I tillegg gjennomføres det en rekke arrangement

---

som stats- og offisielle besøk, demonstrasjoner, konserter og idrettsarrangement. Tall fra 2018 viser at det ble søkt eller varslet om 4300 større og mindre arrangement (Oslo politidistrikt, 2019). Å sørge for en sikker avvikling av slike medfører mye operativ ressursbruk, men gir også OPD erfaring i å planlegge og å gjennomføre sikkerhetsopplegg i hovedstaden.

OPD har videre nasjonale bistandsoppgaver gjennom ulike spesialavdelinger som ikke finnes i andre politidistrikt. Forsterkningsressurser som Beredskapstroppen, Bombetjenesten, Helikoptertjenesten, Krise- og gisselforhandlere, Teknisk- og taktisk spaning, Undercover og nasjonale spaningsressurser (Politidirektoratet, 2011, s. kap. 6). OPD får derfor mer erfaring enn andre distrikt i å benytte spesialenheter som skal bekjempe den mest alvorlige kriminaliteten.

Oppsummert er OPD et spesielt distrikt på to måter. For det første har OPD oppgaver og utfordringer som følger av hovedstadsoppdraget. For det andre har distriktet nasjonale bistandsoppgaver og organiserer og leder flere bistandsenheter som skal bistå alle landets politidistrikter i å bekjempe alvorlig kriminalitet. Flere enheter med nasjonalt bistandsansvar er organisert under distriktets daglige ledelse.

## 2 Teori

Det har vært krevende å plukke ut relevant teori til oppgaven. Det er skrevet mye om krisehåndtering og ledelse fra mange ulike ståsteder, samtidig har det vært utfordrende å finne teori som analyserer hvordan organisasjonsendringer kan påvirke krisehåndteringsevnen. Jeg har derfor valgt ut sentrale prinsipper for krisehåndtering som et hovedtema, og brukt de delene som jeg mener er relevant for problemstillingen. Spesielt teori knyttet til krisehåndtering i komplekse operasjonsmiljøer er viktig for å vurdere hvilke håndteringskrav som kan utledes fra denne typen scenarioer, og om forskjellige kriser stiller ulike krav til organisering og struktur. I tillegg vil alltid den menneskelige dimensjonen være en viktig faktor under krisehåndtering. Ut fra det har jeg valgt teori fra operativ psykologi som omhandler hvordan ledere tar beslutninger i miljøer med høyt press og usikkerhet. Sentrale begreper som situasjonsbevissthet, mentale modeller og teamsamarbeid vil bli forklart, og betydningen begrepene har for oppgavens problemstilling vil bli redegjort for.

---

## 2.1 Kriser

For over 2000 år siden skal Aristoteles ha sagt at det er sannsynlig at noe usannsynlig vil skje (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 259). Begrepet krise er opprinnelig gresk (krisis) og betyr avgjørende vendepunkt eller plutselig forandring (ibid, s. 260). Det finnes mange definisjoner av krisebegrepet i litteraturen. Noen har et samfunnsperspektiv og vektlegger trusler mot viktige verdier. Sårbarhetsutvalget fra 2000 er et eksempel: "En krise er en hendelse som har potensiale til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre sine viktige funksjoner" (Justis- og politidepartementet, 2000, s. 19).

Rosenthals definisjon fra 1989 er mer spisset, men kan være egnet til oppgaven: "En alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger" (Rosenthal mfl. 1989, s.10/referert i Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 261). I tillegg til trusseldimensjonen peker den på behovet for handling gjennom beslutninger for å ta kontroll på en situasjon som er under utvikling. 22. juli er et eksempel som passer på definisjonen, med store konsekvenser og en rekke dilemmaer som måtte løses umiddelbart for å få stanset handlingene.

I oppgaven fokuseres det spesielt på akutte kriser som oppstår uten forvarsel og uten tid til forberedelser. Hart og Boins modell for krisetypologi deler kriser inn i fire domener etter hvor raskt de oppstår og hvor fort de slutter (Hart & Boin, 2001, s. 32). Oppgaven omhandler kriser av typen *fast-burning*, med en akutt utvikling og rask avslutning. 22. juli er et eksempel på *fast-burning crisis*. I andre enden av skalaen finner vi for eksempel Koronapandemien som trolig tilhører *slow-burning crisis* (ibid), hvor pandemien gradvis utvikler seg og forverres, og kan vare lenge og uten et klart avslutningspunkt. Implikasjoner for oppgaven er at teorien fremhever at kriser oppfører seg ulikt, og flere hevder at håndteringen også vil være ulik og må tilpasses kontekstuelle faktorer som følger av krisen (Snowden & Boone, 2007; Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016):

		Speed of development	
		Fast: Instant	Slow: Creeping
Speed of termination	Fast: Abrupt	Fast-burning crisis	Cathartic crisis
	Slow: Gradual	Long-shadow crisis	Slow-burning crisis

Figur 5: Krisetypologi – utvikling og avslutning (Hart og Boin)

Oppsummert vil kriser utfordre politiet ved at de skaper usikkerhet og press på aktørene som skal håndtere dem. Kriser skaper i ulik grad en opplevelse av trussel, tidspress og usikkerhet (Boin, Hart, Stern, & Sundelius, 2005, s. 5) som påvirker krisehåndteringsevnen. Akutte kriser, *fast-burning*, oppstår raskt, utvikler seg hurtig, kan potensielt få store konsekvenser og krever umiddelbar respons gjennom handlinger fra politiets side. Ved riktig handlemåte og hurtig inngripen vil imidlertid slike kriser raskt kunne avsluttes. I de neste kapitlene vil håndteringen av akutte kriser ble redegjort for.

## 2.2 Krisehåndtering

Magne Aarset hevder at det første steget for god kriseledelse er å forstå verden slik den er (Aarset, 2010, s. 18). Verden er risikofylt og til tross for gode forberedelser vil kriser oppstå, og må erkjennes. Krisehåndtering defineres som "den umiddelbare og påfølgende responsen, forberedt eller ad-hoc, når en krise har manifestert seg" (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 300). Det innebærer aktiviteter som gjennomføres under ulik grad av tidspress og usikkerhet for å gjenopprette en form for normaltilstand (ibid, ss. 300-301). Videre kan situasjonen kreve improvisasjon fordi man ikke tidligere har erfaring eller trening som kan overføres til den pågående hendelsen (Frykmer, Uhr, & Tehler, 2018). Boin et. al definerer fem strategiske oppgaver for strategisk krisehåndtering (Boin, Hart, Stern, & Sundelius, 2005, s. 15):

- 
- *Sense making (forståelse)*
  - *Decision making (beslutningstaking)*
  - *Meaning making (meningsdannelse)*
  - *Accounting (ansvarsutkreving)*
  - *Learning (læring)*

Jeg vil særlig legge vekt på de to første faktorene. Det er disse som anses som de viktigste i denne oppgaven hvor det er akutfasen som undersøkes.

Å skape forståelse for hva som skjer, når og med hvem fremover i tid, er viktig for at nødvendige beslutninger og tiltak kan iverksettes (Boin, Hart, Stern, & Sundelius, 2005, s. 15). Forståelse og beslutninger kan imidlertid ikke ses på som en ren lineær prosess hvor forståelsen alltid kommer i forkant av en beslutning. Forståelsen påvirker beslutningen og omvendt, noe som medfører at selve håndteringen under kriser blir en dynamisk prosess hvor lederskapet må tilpasses situasjonen man befinner seg i. Et eksempel som kan illustrere et gjensidig påvirkningsforhold er at det kommer en melding om at det er løsnet skudd i Karl Johansgate i Oslo sentrum. Her vil akuttetatene med politiet i front respondere ved å sende mye ressurser direkte til stedet for å få stanset skytingen. Imidlertid er det ikke mulig på et tidlig tidspunkt å forstå hvem som er motstander, hvilke motiver som ligger bak eller om det kommer flere angrep. Kanskje er det en feilmelding, kanskje er det et gjengoppgjør, her finnes det et utall av muligheter. Like fullt vil politiets respons for det første være nødvendig, og i tillegg vil responsen gi verdifull informasjon for å skape økt forståelse for den videre håndteringen. Uttrykket *feedback control* beskriver at våre egne handlinger skaper reaksjoner hos en motstander som politiet kan benytte til å etablere økt situasjonsforståelse og nye beslutninger som er basert på en ny forståelse (Brehmer, 2000, s. 233).

For oppgavens problemstilling betyr det at akutte kriser kan kreve hurtig handling gjennom beslutninger for å påvirke situasjonsutviklingen og for å øke egen situasjonsforståelse.

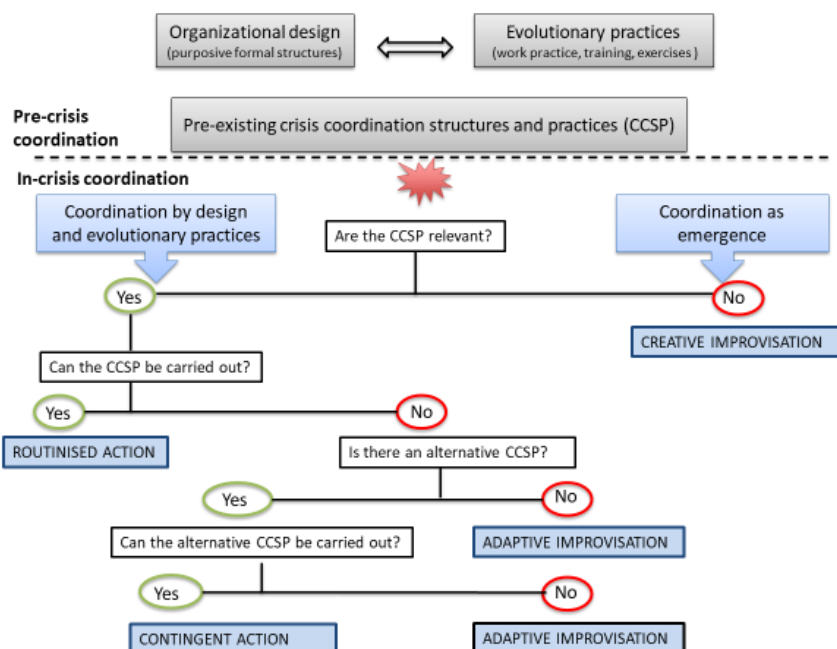
### **2.2.1 Krisehåndteringsprosessen**

Krisehåndtering er en prosess hvor arbeid før krisen får implikasjoner underveis i krisen. Arbeid med krisehåndtering kan karakteriseres som en kontinuerlig prosess med tiltak både før-, under- og etter krisen. Det finnes ulike modeller som synliggjør prosessen.



Fremstillingene er gjerne lineære eller dynamiske modeller. En lineær framstilling vil gi et definert start- og slutt punkt (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 264), men blir kritisert for å være forenklet og lite representativ for alle dynamiske prosesser som foregår både før en hendelse inntreffer og ofte lenge etter at akutthåndteringen er avsluttet (ibid). Andre modeller fremstilles derfor som en sluttet krets for å vise at sammenhengene og prosessene er kontinuerlige. Et sentralt forhold er dermed at neste før-krisefase avhenger av læring og erfaringer som fant sted under forrige krise, "build back better" (ibid, s. 265).

Renås *Crisis Coordination Action Tree* viser hvordan før-krisearbeidet har betydning for i-krisearbeidet (Renå, 2019, s. 32):



Figur 6: Crisis Coordination Action Tree (Renå)

Helge Renås doktorgradsavhandling hvor modellen stammer fra handler om politiets krisehåndteringsarbeid under 22. juli og anses derfor som relevant. I avhandlingen diskuterer han forholdet mellom tre perspektiver i krisehåndtering; struktur, praksis og improvisasjon. Han argumenterer for at disse tre perspektivene ikke kan ses på som isolerte, men at alle tre får betydning og at de påvirker hverandre under krisearbeidet. Han hevder også at kvaliteten på før-krisearbeidet har betydning for den reelle håndteringsevnen som organisasjonen har når krisen inntreffer.

---

I designperspektivet, *organizational design*, finnes de normative strukturene; planer, prosedyrer og organisering som eksisterer i organisasjonen. Praksisperspektivet, *evolutionary practices*, handler om hvordan tidligere erfaring, reelle hendelser og trening påvirker utøvelsen og former den beste praksisen. Når krisen oppstår vil organisasjonen trekke på før-krise arbeidet og søke å klassifisere hendelsen. Problemet er imidlertid at kriser er unike og ikke alltid lar seg løse ut fra tidligere erfaring eller planer. I slike situasjoner vil kriseorganisasjoner måtte improvisere, *coordination as emerge*, fordi løsningene som virket forrige gang ikke nødvendigvis er hensiktsmessig ved en ny hendelse. Alle disse tre perspektivene utgjør til sammen den reelle krisehåndteringen som vil finne sted.

Implikasjonene av modellen er at politiet i før-krisearbeidet bør utvikle både praksis og et organisasjonsdesign som svarer til behovene. Det betyr at planverket og praktiseringen bør være tilpasset konteksten det skal virke i og være kjent gjennom trening og øvelser for å skape best mulig forutsetninger før krisen inntreffer.

## 2.3 Struktur

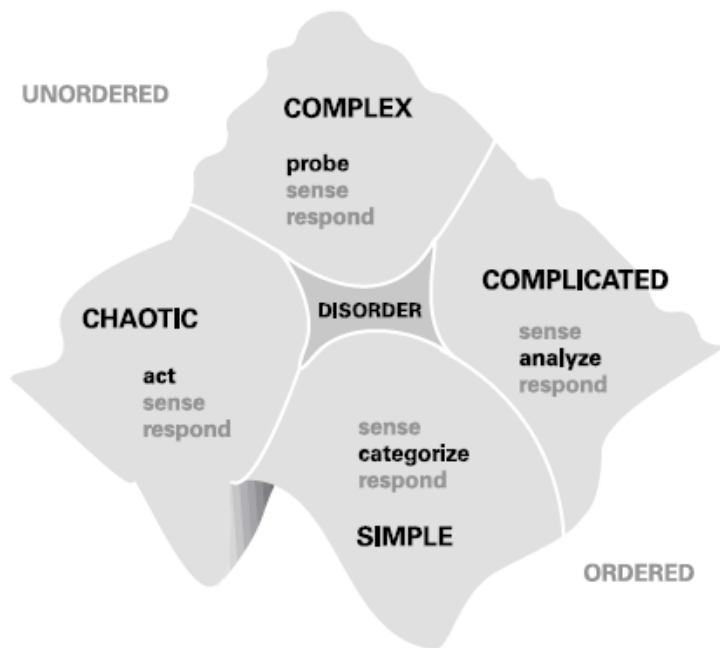
Struktur, *organizational design*, ble definert som organisering, planer og prosedyrer (Renå, 2019, s. 32). Renå lanserte videre uttrykket *designed incapacities* for å beskrive hva som kan skje når strukturen har svakheter som ikke kommer til syne, *blind spots*, før den blir testet (Renå, 2019, s. 171). I kapitlet redegjøres det for hvordan og hvorfor strukturen bør tilpasses konteksten den skal fungere i.

### 2.3.1 Organisering

Organiseringen av kriseorganisasjonen har betydning for krisehåndteringsevnen, og en normal måte å organisere kriseorganisasjoner er i første-, andre- og tredjelinje (Sætrevik, 2019, s. 164), eller taktisk-, operasjonelt- og strategisk (figur 2 og 3). Mange, blant annet politiet, har en annen organisasjonsmodell for kriser enn under daglig drift. En slik tenkning blir kritisert for å være for lite fleksibel til å takle ulike typer hendelser med varierende kompleksitet. Johannessen sier: "Når så mye ikke følger planer og beslutningshierarkier, hvorfor fortsetter man å organisere seg som om de tradisjonelle måtene er de beste" (Johannessen, 2015, s. 251).

---

The Cynafine Framework etablerer et rammeverk gjennom en dynamisk tilnærming til kriseledelse ved å definere en konteksttilpasset organisering av kriseledelse ut fra hvor kompleks en situasjon er (Snowden & Boone, 2007, s. 4). En fleksibel tilnærming som tar inn over seg at hver situasjon er unik, og kan kreve helt forskjellig ledelsestilnærming.



Figur 7: The Cynafine Framework (Snowden & Boone)

Modellen beskriver fem kontekster med ulik grad av kompleksitet. Den femte, *disorder*, blir ikke beskrevet da denne anses å ligge utenfor oppgavens avgrensinger.

- *Enkel – the domain of best practise*
- *Komplisert – the domain of experts*
- *Kompleks – the domain of emerge*
- *Kaotisk. – the domain of rapid response*
- *Uorden – disorder*

I en enkel eller komplisert kontekst vil det fra starten av eksistere reelle handlingsalternativer man kan analysere seg frem til, noe som letter beslutningstakingen for kriseledelsen. Det finnes identifiserbare sammenhenger mellom årsak og virkning som kan lede frem til det handlingsalternativet som synes best for å løse problemet. Bruk av eksperter og rådgivere som

---

beslutningsstøtte preger prosessene som leder frem til handling. Politiets stabsorganisering har likhetstrekk med prinsippene fra det kompliserte domenet med bruk av liaisoner og rådgivere som støtte til kriseledelsen (figur 3).

Analyser og prediksjon blir mer utfordrende når kompleksiteten øker. Ved kompleks eller kaotisk kontekst vil gode handlingsalternativer ikke være mulig å identifisere fordi årsak- og virkningssammenhenger ikke er mulig å forutse, *unknown unknowns* (Snowden & Boone, 2007, s. 5). Sentralt i slike situasjoner er at man ikke vil kunne forstå hvorfor ting skjer før i retrospekt. Erfaring og planverk kan i slike tilfeller bli mindre relevante, og analyse bør erstattes med direkte handlinger for å skape fremdrift og moment i oppdraget. En viktig faktor er ledernes monitoreringsevne, og at situasjonen må følges kontinuerlig for at mulighetene som oppstår skal kunne utnyttes. Resepten vil være å skaffe seg kontroll på deler av situasjonen først, før resten av situasjonen kan løses: "The objective of dynamic decision making can be regarded as achieving control over some aspect of the environment" (Brehmer, 2000, s. 240). Tiltak må iverksettes umiddelbart fordi det er meningsløst å bruke tid på å lete etter sammenhenger og responsen har som siktemål å stanse blødningen (Snowden & Boone, 2007, s. 5). Det viktigste blir å se etter hva som virker.

Oppsummert viser kapitlet at ledelsen under akutte kriser må basere seg på å handle under stor grad av usikkerhet. Ledelsen må gjennom egne handlinger få kontroll på deler av hendelsen først og følge opp med nye tiltak basert på feedback fra innsatsområdet. Det er viktig å identifisere mønstre i utviklingen og hele tiden være forberedt på endringer og uventet utvikling. Videre at ledelse og organisering bør ha en fleksibel tilnærming, og at verdien av planverk kan bli redusert av usikkerheten som krisen skaper. Hvordan politiets organisasjonsstruktur står i forhold til teorien vil bli analysert og diskutert i kapittel 4 og 5.

### **2.3.3 Sentralisering og desentralisering**

Under kriser er informasjonsutveksling og samhandling sentralt for at politiet skal kunne gjennomføre koordinert innsats som kan påvirke situasjonen i operasjonsområdet. Dette gjelder både vertikalt i egen organisasjon og horisontalt mellom ulike aktører som bidrar i håndteringen (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 310). Det vil foregå aktiviteter på alle nivåer – taktisk, operasjonelt og strategisk – under en pågående krise, noe som krever delegering av fullmakter i responsorganisasjonen. Enten formelt ved at

---

organisasjonen har erfart fra tidligere at desentralisering vil skape tempo og kvalitet i beslutningsprosessen, eller uformelt fordi situasjonen blir tidskritisk og uoversiktlig (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 310). Nettverksorganisering er et eksempel på uformell desentralisering, hvor for eksempel nødetatene (Politi/Brann/Helse) sammen finner hensiktsmessige tiltak på stedet uten å vente på ordrer fra høyere nivå (Johannessen, 2015, s. 265). Desentralisering er i tråd med nærhetsprinsippets tanke om at de som sitter nærmest problemet kan være best egnet til å løse det (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016-2017, s. 20).

Forholdet mellom sentralisering og desentralisering er viktig med tanke på krisens karakter. Sentralisering, som gjerne forbindes med byråkratisk regelstyring og rasjonell tilnærming, har egenskaper som er tidskrevende med innhenting av mye informasjon og analytisk tilnærming (Johannessen, 2015, s. 259). Desentralisering forbindes gjerne med myndiggjøring av nivåene nedover i hierarkiet, med en forventning om raskere beslutningsprosesser for å skape tempo og momentum i krisearbeidet når overraskende hendelser oppstår (Aven, Boyesen, Njå, Olsen, & Sandve, 2004, s. 59). 22. juli synliggjorde eksempler på at ikke-formaliserte, operative nettverk ble koplet sammen fordi hierarkiet arbeidet for seint (Johannessen, 2015, s. 265).

Kriser vil imidlertid ha behov for både sentralisering og desentralisering i ulik grad. Behovet vil variere fordi beslutninger og tiltak har forskjellige hensikter. Akutte beslutninger skal påvirke situasjonen i operasjonsområdet og vil forandre desentralisering, mens andre beslutninger er typisk strategiske og skal kanskje virke mot andre områder eller lengre frem i tid. Pandemiutbruddet med Koronaviruset er et eksempel på at sentraliserte beslutninger skal sørge for koordinering både nasjonalt og internasjonalt. Politiet må også under kriser forholde seg til mange aktører både i og utenfor politiet, noe som kan tale for sentraliserte beslutningsprosesser (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 310). Et eksempel er koordinering av bistand fra Forsvaret, som er nøye regulert for å sikre at bistanden er i tråd med retningslinjene og som må løftes fra politimesteren til Forsvarets Operative Hovedkvarter for avgjørelse (Forsvarsdepartementet, 2017).

De praktiske utfordringene er å finne balansen mellom desentralisering og sentralisering i kontekster hvor tiden går og menneskeliv kan gå tapt dersom beslutninger tar for lang tid.

---

Tendensen til å løfte krevende beslutninger høyere opp i hierarkiet kan lede til beslutningsparadokser, og forklares ved at kriser skaper usikkerhet, som igjen kan lede til at beslutninger ikke blir tatt (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 304). Beslutningsparadokser fører til at beslutningsnivået som ut fra kompetanse burde ha fattet en beslutning, ikke gjør det, men løfter problemet til et nivå som ikke nødvendigvis er på høyden med situasjonen (ibid). Det pekes på flere årsaker til tendensen, hendelsen i seg selv kan være overveldende og skape paralyse, eller at organisasjonsdesign og kultur er medvirkende (ibid). Å etablere det laveste effektive nivået for beslutningsfullmakter er derfor krevende. Under kriser ser man for eksempel utfordringer knyttet til samtidighetskonflikter når ressursene er begrenset. Skal man sende Beredskapstroppen til Utøya eller beholde den i Oslo av frykt for et nytt angrep der? Hvor bør man legge fullmaktene til å beslutte tiltaket? Dette er praktiske spørsmål som anskueliggjør utfordringen med sentralisering og desentralisering.

Kapitlet viser at behovet for desentralisering av beslutninger vil være viktigere ved kriser med rask utvikling, *fast-burning crisis*, enn kriser som utvikler seg langsommere, *slow-burning* (Hart & Boin, 2001, s. 32).

### **2.3.3 Planverk**

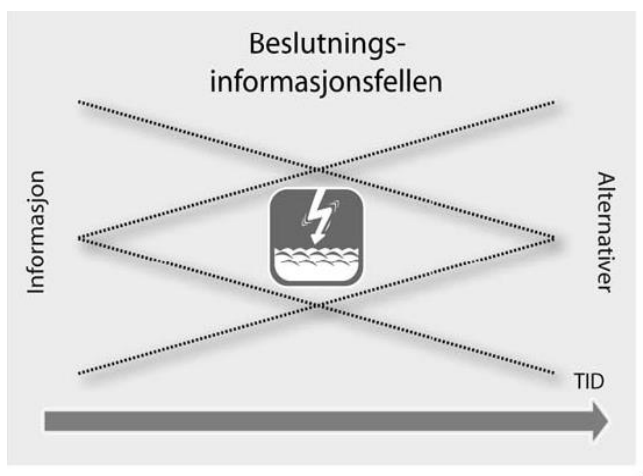
Under akutte kriser hevdes det at nytteverdien av planverk som baserer seg på tidligere krisehendelser er liten, som en følge av kompleksitet ikke nødvendigvis følger en logikk som planverk må baseres på, og som derfor heller ikke kan forutses (Boin & Bynander, *Explaining success and failure in crisis coordination*, 2014, s. 125). Enkelte går så langt som å kalle planverk som etableres i forebyggende øyemed for fantasidokumenter (Clarke & Perrow 1996/referert i Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 293). I utsagnet ligger en forventning om at krisen kommer til å rokke ved alle planer som er lagt og vil kreve improvisasjon og fleksibel tilnærming, "if an event doesn't require improvisation, it's probably not a disaster" (Frykmer, Uhr, & Tehler, 2018, s. 1). *Crisis Coordination Action Tree* fremhever også planverkets begrensninger i møte med den neste krisen (Renå, 2019, s. 32). Johannessen har et sammenfallende syn. Han mener at mye av det som gikk bra 22. juli var basert nettopp på at man ikke fulgte planverket, men handlet basert på det som virket fornuftig i de operative nettverkene som oppsto, i stor grad uavhengig av hierarkiet (Johannessen, 2015, s. 267). Han viser til PBS som et planverk basert på en logikk, hvor man søker å ta kontroll på det som ikke lar seg kontrollere når kompleksiteten blir stor (ibid).

Oppsummert vil akutte kriser utfordre politiets planverk på grunn av at situasjoner er unike og situasjonsutviklingen vanskelig å forutse. Implikasjonene av at planverk kan få mindre betydning i komplekse kriser vil bli analysert og diskutert videre fordi politiets strukturer ikke benytter krisetypologi som utgangspunkt for organisering i planverket. Politiet benytter samme organiseringsform uavhengig av krisetype, ekstraordinær hendelse (Politidirektoratet, 2011, s. 25).

## 2.4 Praksis – den menneskelige faktor

Til nå har teorien handlet om prinsipper og prosesser for krisehåndtering, og vi har sett at kompleksitet utfordrer formelle strukturer og planer. Elementer fra fagområdet operativ psykologi kan utfylle kunnskapen fordi krisehåndtering er en sosial aktivitet hvor den menneskelige dimensjonen har betydning for kvaliteten på krisearbeidet. En annen definisjon av krisehåndtering er beslutningstaking under stor grad av usikkerhet, og beskrives som "60 %" løsninger (Kruke 2012/referert i Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 313). Kapittelet ser nærmere på noen deler av fagområdet, beslutningstaking under usikkerhet og grunnleggende faktorer som ligger til grunn for dette, både individuelt og kollektivt. Til sist redegjøres det for analytisk og intuitiv beslutningsteori.

Beslutningsinformasjonsfellen viser at gode nok beslutninger gjerne må erstatte optimale fordi tidspress og usikkerhet presser frem handlinger fra politiets side. (Eid & Johnsen, 2006, s. 311):



Figur8: Beslutningsinformasjonsfellen (Eid og Johnsen)

---

Det er store krav til kriseledere, som må kunne ta avgjørelser på bakgrunn av et ufullstendig situasjonsbilde med stor grad av usikkerhet: "Decisions must be made as the need arises" (Brehmer, 2000, s. 35). Modellen viser forholdet mellom informasjonstilgang og handlingsalternativer og at disse to faktorene etter hvert som tiden går skaper dilemmaer og beslutningsfeller. Tiden som går fører til at informasjonen blir bedre mens de reelle handlingsalternativene kan bli færre. Etter bomben i regjeringskvartalet var Oslo politiet redd for et nytt anslag, og meldingen om skyting på Utøya skapte følgende dilemma: Skal hovedstyrken til Beredskapstroppen sendes ut av distriktet med risiko for flere anslag i Oslo (Stensønes, 2017, s. 220)? Et annet eksempel er beslutningen om å la offentlig kommunikasjon fortsette, til tross for frykten om bomber på tog, buss eller bane (NOU 2012:14, 2012, s. 97). Mange beslutninger tas derfor samtidig under stor grad av usikkerhet om konsekvensene som kan oppstå som følge av dem.

Resten av kapitlet vies å definere de psykologiske faktorene situasjonsbevissthet og felles mentale modeller, og den betydningen disse har for evnen til beslutningstaking og samhandling i team. Kapitlet avsluttes med en teoretisk gjennomgang av forholdet mellom analytisk og intuitiv beslutningstaking.

#### **2.4.1 Situasjonsbevissthet, felles mentale modeller og beslutningstaking**

Sammenhengen mellom situasjonsbevissthet, felles mentale modeller og beslutningstaking er ofte brukt for teoretisk å fremstille beslutningsprosessen i krisehåndtering fra et psykologisk perspektiv (Brun, et al., 2016).

Situasjonsbevissthet anses som viktig for å kunne fatte beslutninger under stresspåvirkning (Johnsen, 2018, s. 3), og beskriver evnen vi har til å forstå betydningen av informasjon her og nå og hva det betyr for den nære fremtid: "The perception of the elements in the environment within a volume of time and space, the comprehension of their meaning and the projection of their status in the near future" (Endsley 1995, s.36/referert i Eid & Johnsen, 2006, s. 227). Gode beslutninger assosieres gjerne med høy grad av situasjonsbevissthet mens dårlige assosieres med lav (Johnsen, 2018, ss. 1-2).

Graden av situasjonsbevissthet deles inn i tre nivåer hvor nivå en er deteksjon av de signalene vi anser som viktige når en situasjon oppstår. Nivå to er hvordan vi forstår situasjonen, og nummer tre representerer prediksjonsevnen denne situasjonsforståelsen gir beslutningstaker



---

(ibid, s. 3). Studier har vist at menneskelige feilhandlinger i kritiske situasjoner kan relateres til manglende situasjonsbevissthet, og at feil oftest kan relateres til nivå en hvor kritiske signaler ikke blir oppfattet (ibid).

Mentale modeller er viktig for å kunne etablere situasjonsbevissthet som grunnlag for forståelse, den første av de fem sentrale oppgavene under krisehåndtering (Boin, Hart, Stern, & Sundelius, 2005, s. 15). Mentale modeller er kognitive kunnskapsstrukturer som gjør oss i stand til å forstå, trekke slutninger, forutse fremtid og vurdere handlingsalternativer (Brun, et al., 2016, s. 23). Ifølge Renå er utviklingen av mentale modeller en viktig del av *the evolutionary practices* (figur 6) og dermed en faktor som får betydning for å etablere forståelse i akutfasen av en krise (Boin, Hart, Stern, & Sundelius, 2005, s. 15). Mental modell defineres som: "En beskrivelse av et systems hensikt og form, forklaringer av systemets fungering og observerte tilstand og for å predike fremtidige systemtilstander" (Rouse & Morris/referert i Eid & Johnsen, 2006, s. 308). Mentale modeller kan utvikles gjennom erfaring og trening og består av ulike kunnskapskomponenter, ferdighetskomponenter og holdningskomponenter (Cannon-Bowers & Salas 1998/referert i Eid & Johnsen, 2006, s. 301).

Et operativt team kan defineres som minimum to individer som er tildelt bestemte roller med tilhørende arbeidsoppgaver som må arbeide koordinert for å nå felles mål (Eid & Johnsen, 2006, s. 298). Behovet for koordinerte aktiviteter gjør at teammedlemmene er gjensidig avhengig av hverandre under arbeidet. Roller kan beskrives som summen av egne og andres forventninger til atferd i en bestemt posisjon i teamet, og kan dermed skape konflikter mellom egne og andres forventninger til atferd, eller mellom ulike roller en person innehar (ibid, s. 299). Under samhandling i team under stresspåvirkning blir det dermed viktig at egen og andres roller oppfattes likt for å unngå uklarheter i krisearbeidet. Rolleforventninger styres i stor grad av innlærte kunnskapsstrukturer, mentale skjema og modeller, som er med på å definere hvordan rollen skal agere i en bestemt situasjon.

For samhandling i team vil utviklingen av felles mentale modeller være viktig for kvaliteten på teamarbeidet. Studier har vist at ulike treningsformer kan fremme utviklingen av felles mentale modeller, og det er sannsynliggjort at mentale modeller kan forbedres gjennom krysstrening (Volpe, Cannon-Bowers & Salas 1996/referert i Brun, et al., 2016, s. 25).

---

Krysstrening er aktiviteter hvor team øver på hverandres roller for å utvikle forventinger til og forståelse for andres behov i kritiske situasjoner. Resultater tyder på at krysstrening øker både den enkeltes og den kollektive evnen til å predike kritiske behov i en situasjon. (Brun, et al., 2016, s. 25). Videre vil gode planleggingsfaser av oppdrag og øvelser hvor man åpent snakker om mål og forventinger til de enkelte funksjonene i teamet være positivt for utvikling av mentale modeller som igjen leder til bedre kollektive beslutninger (ibid).

Implikasjoner av at menneskelige faktorer spiller inn og har betydning for håndteringsevnen både på individ- og teamnivå er at politiet bør trene det operasjonelle nivået i før-krisefasen. Utvikling av god rolleforståelse gjennom felles mentale modeller krever både hyppighet og realisme i treningen, og vil bli analysert og drøftet mot data i undersøkelsen.

#### **2.4.2 Analytisk og intuitiv beslutningstaking**

En tradisjonell måte å dele inn beslutningstaking er i analytiske (normative) og intuitive (naturalistiske) beslutninger (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 313). Analytiske beslutninger er typiske når man har ulike klare alternativer å velge mellom, og hvor man gjennom rasjonelle vurderinger knyttet til fordeler og ulemper kan velge det riktige alternativet. I kritiske situasjoner med høyt stress og tidspress har man ikke muligheten til tidkrevende prosesser før avgjørelser må tas (figur 8). Klare alternativer kan heller ikke identifiseres (figur 7). Intuitive beslutninger beskriver hvordan vi faktisk tar beslutninger i slike situasjoner. Når stresset er høyt og konsekvensene kan være alvorlige søker man i større grad etter løsninger som er gode nok til formålet. Her er det mer snakk om begrenset rasjonalitet (Johnsen, 2018, s. 4), hvor man aksepterer at løsningen ikke blir optimal men bringer oss et steg i riktig retning. En studie fra den amerikanske marinen viste at 87 % av beslutningene i kritisk operativ kontekst ble foretatt intuitivt (Kaempf, Klein, Thordsen & Wolf 1996/referert i Johnsen, 2018, s. 5) Et annet eksempel er innsatsleder Thor Langli som 22. juli beordret nødetatene helt inn til regjeringskvartalet for å igangsette redningsarbeidet (NOU 2012:14, 2012, s. 87). Han visste ikke med sikkerhet at det ikke var flere bomber utplassert, men hensynet til å beskytte publikum fremsto intuitivt som det riktige å gjøre. Fasiten viser i ettertid at det var en riktig beslutning. Kleins modell "Recognition Primed Decision-making (RPD)" (Klein 1998/referert i Johnsen, 2018, s. 5) er ofte sitert innenfor intuitiv beslutningstaking, fordi den viser hvordan tidligere erfaringer gjør oss i stand til å gjenkjenne kritiske egenskaper med den nye situasjonen. Resultatet er at det skapes

---

forventinger til hva som er hensiktsmessig måte å løse den nye situasjonen på. Beslutningstakere med mange erfaringer fra lignende situasjoner vil kunne øke beslutningshastigheten gjennom intuisjon som forteller hva som bør gjøres (ibid).

Oppsummert er beslutninger i krevende, tidskritiske situasjoner vanskelige og tas ofte mer eller mindre intuitivt fordi tidspress og uklare sammenhenger ikke muliggjør en rasjonell, analytisk tilnærming. Høy grad av situasjonsbevissthet vil bedre den intuitive beslutningsevnen fordi den fremmer prediksjonsevnen til å forstå fremtidige konsekvenser av valgene som må tas. I analysen og drøftingen blir politiets beslutningsprosesser vurdert i lys av denne forståelsen.

## 3 Metode

Formålet med undersøkelsen er å se på hvilke utfordringer som kan oppstå når politiet endrer kriseorganisering under en pågående akutt krise. Oppgaven vil forsøke å belyse interaksjon mellom mennesker i en spesiell sosial kontekst. Den søker å fange detaljer og nyanser i en avgrenset tidsperiode hvor aktørene arbeider under høyt tidspress, og konsekvenser av feilhandlinger kan være store. Vitenskapelig tar undersøkelsen derfor utgangspunkt i en kvalitativ tilnærming, hvor ord i større grad enn tall kan beskrive fenomenet som skal studeres (Jacobsen, 2015, s. 125). Hensiktene er å fange mer enn objektive fakta gjennom å studere individuelle holdninger, verdier og oppfatninger for å kunne øke forståelsen for fenomenet som studeres. Kvalitativ metode er egnet når virkeligheten må fortolkes, og det ikke finnes en objektiv sosial virkelighet (ibid, s. 28).

### 3.1 Forskningsdesign

Designet er valgt på bakgrunn av problemstillingens søken etter å forklare et sosialt fenomen som oppstår mellom en gruppe mennesker som arbeider under høyt press. Fenomenet er spesielt på flere måter. For det første er det avgrenset i tid, det pågår maksimalt noen få timer. Dernest utspiller det seg innenfor en begrenset krets av mennesker i en spesiell setting. De leder krisehåndteringen under krevende forhold hvor konsekvensen av feilhandlinger kan være alvorlig (NOU 2012:14, 2012). For det andre er det avgrenset i rom, et operasjon- og stabsrom i Oslo politidistrikt. Designet må derfor være tilpasset formålet, at fenomenet er

---

relativt unikt og kan ha mange perspektiver og nyanser. Jeg har derfor valgt et intensivt opplegg med en enkelt case.

Casestudier kan være egnet for å belyse det generelle ved å se på det spesielle (Denscombe, 2017, s. 56). Fenomenet som undersøkes er naturlig og det eksisterer både før og etter at undersøkelsen har funnet sted (ibid, s. 57). Casestudier gir muligheter for dybdeinnsikt gjennom detaljerte beskrivelser av virkeligheten (Jacobsen, 2015, s. 99). Ved å undersøke en eller få enheter, avgrenset i tid og rom, kan datainnsamling gi gode muligheter for å forstå komplekse prosesser og relasjoner i sosiale settinger. Målet med undersøkelsen er ikke å avdekke en sannhet, men å lete etter subjektive oppfatninger og mangfold for å frembringe ulike forståelser (Nyeng, 2012, ss. 72-73).

I casestudier er sammenhengen mellom subjektet, den eller de som undersøkes, og fenomenet (objektet) viktig å avklare (Thomas, 2011, s. 513). Subjektet kan fortelle hvem som skal undersøkes, mens objektet avklarer ut fra hvilken analytisk ramme subjektet skal forklares i: "The case that is the subject of the inquiry will be an instance of a class of phenomena that provides an analytical frame—an object—within which the study is conducted and which the case illuminates and explicates" (ibid, s. 515). Oslopolitets operasjonelle nivå er subjektet for undersøkelsen og objektet er overgangsfasen mellom normal- og kriseorganisering i politidistriktene. Tidsfasen er begrenset fra en krise inntreffer og til staben er etablert, normalt noen få timer. Tiden har imidlertid også en historisk dimensjon. Jeg ønsker å se på tiden fra 22. juli og frem til i dag. Grunnen er at 22. juli er grundig belyst gjennom evalueringer og rapporter som kan benyttes som et referansepunkt i undersøkelsen. I tillegg er 22. juli en unik hendelse i norsk sammenheng. Aldri, hverken før eller etter, har norsk politis totale krisehåndteringsevne blitt testet som i timene og dagene etter bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet. Terrorhendelsen blir derfor å betrakte som dimensjonerende for hva politiet kan stå overfor i fremtiden. Likevel er det viktig ikke å begrense analysen til 22. juli fordi erfaringer og endringer i tiden etter kan være viktig forklaringskilder. Overgangsfasen er et gjentakende fenomen, noe som gir muligheter for å se flere eksempler i denne tidsperioden. I denne tidsperioden har det vært flere situasjoner, dog ikke like alvorlige, som kan gi verdifull informasjon til å besvare oppgaven.

---

Valget om å studere et enkelt politidistrikt fremfor flere ble vurdert fra starten av og til langt ut i prosessen. Begrunnelsen for valget er å kunne gå i dybden på fenomenet og kunne få en detaljert beskrivelse med potensielt mange variabler; "å si mye om lite fremfor lite om mye eller mange" (Nyeng, 2012, s. 73).

Det har vært viktig å skape et gjennomførbart opplegg med den tiden som har vært til rådighet. Oslo politidistrikt ble derfor valgt mer på grunn av det spesielle enn det generelle. Oslo er det største, og regnes som det mest robuste politidistriktet. 22. juli har også gitt Oslo en unik erfaringsbank som kan ha bidratt til utvikling i tiden etterpå. Valget har gitt meg som forsker tilgang til både kunnskapsrike intervjuobjekter og relevante dokumenter. Min posisjon har selvsagt også bidratt, fordi jeg kjenner menneskene i organisasjonen fra før. Utfordringen kan være at jeg er for nært knyttet til fenomenet, noe jeg har vært bevisst på.

## **3.2 Forskningsmetode**

Jeg har valgt ut to metoder for å belyse problemstillingen. Kvalitative intervjuer med sentrale aktører i Oslopolitiet og dokumentanalyse. I kapitlet redegjør jeg for hvordan utvalg til intervju er foretatt. Deretter blir selve gjennomføringen av intervjuer med påfølgende analyser gjennomgått. Videre beskrives utvalg og bruk av sekundære kilder til dokumentanalysen. Til slutt diskuteres funn og konklusjoner opp mot validitet og reliabilitet, samt viktige etiske vurderinger knyttet til personvern, behandling av data og min rolle som forsker på egen organisasjon.

Åpne individuelle intervjuer egner seg når vi er interessert i respondentens holdninger, meninger og fortolkninger av et sosialt fenomen (Jacobsen, 2015, ss. 146-147). Med relativt få enheter er det viktig også å kunne dekke problemstillingen gjennom relevante forskningsspørsmål, og ble forsøkt tilpasset gjennom en semistrukturert intervjuguide (vedlegg B).

Utvalget er gjort ut fra hensiktsmessighet og målrettethet i forhold til å kunne belyse oppgavens problemstilling. Intervjuobjekter er valgt ut fra en tanke om at disse kan gi mye detaljert informasjon om problemstillingen (Jacobsen, 2015, s. 181). Det begrensede omfanget av en 30 studiepoengs oppgave har gjort det nødvendig å finne gode primære kilder gjennom intervjuer av personer med særlig gode forutsetninger til å kunne si noe om

---

fenomenet som skal undersøkes. Utvalget består av fire erfarne polititjenestepersoner som alle arbeider eller har arbeidet med krisehåndtering på operasjonelt nivå i Oslo politidistrikt. Alle disse er eksperter på området krisehåndtering, og er egnet for å kunne rekonstruere forhold som kan belyse problemstillingen. De var alle direkte eller indirekte involvert i 22. juli-hendelsene, enten som linjeledere eller som stabsledere. Sammensetningen ga dermed muligheter for perspektiver fra to ulike ståsteder på det operasjonelle nivået. Operasjonslederen som leder under normale forhold og fra staben som leder kriseorganisasjonen.

Utvalget består av:

1. Stabssjefsnivå Oslo politidistrikt – respondent A
2. Operasjonsledernivå Oslo politidistrikt – respondent B
3. Operasjonsledernivå Oslo politidistrikt – respondent C
4. Stabsmedlemsnivå Oslo politidistrikt – respondent D

I tillegg ble det gjennomført en workshop på to timer med representanter fra Politihøgskolens Stab- og lederutviklingsprogram (vedlegg E). Representantene har ansvaret for planlegging og gjennomføringen av programmet og de har kunnskap og erfaring som bidro til å gi økt innsikt og forståelse rundt trening og øvelser av det operasjonelle nivået i politietaten.

I forkant av intervjuene fikk alle respondentene et informasjonsskriv (vedlegg A) hvor de ble forespurt om å delta. Videre ble det gitt overordnet informasjon om problemstillingen i oppgaven. Det ble gitt informasjon om hva et informert samtykke innebærer og hvordan personopplysninger ville bli behandlet gjennom prosessen. Det ble gitt løfte om konfidensialitet og at direkte sitater i oppgaven ikke ville bli knyttet til navn.

Alle intervjuene ble avtalt i god tid og ble gjennomført ved Oslo politidistrikt på et kontor. Valg av lokaler til intervjuene bør være i en mest mulig naturlig setting, men vil i praksis selvsagt være vanskelig å få gjennomført. Intervjuobjektene ble intervjuet i arbeidstiden og har arbeidsplassen sin på forskjellige steder i distrikter. Imidlertid jobber alle som er intervjuet til vanlig ut fra sitt eget kontor noe som gjorde intervjusituasjonen så naturlig som mulig gitt de omtalte begrensningene. Ved oppstarten gikk jeg gjennom formalia og hovedhensikten med intervjuet og informerte om at båndopptaker ble benyttet. Videre gikk

---

jeg gjennom betydningen av informert samtykke med alle. Jeg forsøkte å legge opp til en åpen samtale med vekt på hovedtemaer, og fulgte opp med målrettede spørsmål når det oppsto et behov i forhold til forskningsspørsmålene. Det ble skrevet notater gjennom intervjuet, som et tillegg til lydbåndopptak. Notatene ble etterkant lagt inn i en intervjulogg for å berike notatene med personlige refleksjoner rundt intervjusituasjonen. Intervjuene ble i etterkant transkribert i sin helhet for å sikre tilgang til hele samtalen.

Etter transkribering ble innholdet kodet i flere omganger. Først i relativt store grupper med koder som var laget i forkant, noe som var formålstjenlig for å grovsortere funn. Imidlertid ble data gått gjennom på nytt og delt opp i mindre grupper for å få frem nyanser og detaljer som første sortering ikke hadde tatt høyde for. Til slutt ble data løftet opp til et nivå hvor jeg begynte å lage foreløpige arbeidsoverskrifter for oppgaven. Jeg forsøkte hele tiden å være bevisst på at mine forkunnskaper om temaet påvirker tolkningen, og brukte derfor mye tid på å se sammenhenger i datamaterialet og teori før jeg begynte å skrive. Prosessen ble likevel krevende med mange gjennomganger og omstruktureringer før empiridelen ble skrevet. Før innleveringsfristen av oppgaven har alle intervjuobjektene fått muligheter til å se gjennom egne sitater for å sikre at disse er korrekt og satt i riktig sammenheng.

Dokumentanalysen har vært formålsorientert og er valgt ut fra å finne teori som kan hjelpe til å forklare ulike aspekter rundt problemstillingen (Jacobsen, 2015, s. 194) som støtte til primære data fra respondentene. Som sekundære kilder har jeg valgt sentrale dokumenter i form av planverk, instruksjer og tiltakskort av normativ art. Nytteverdien av å studere formelle retningslinjer anses god fordi kildene kan gi økt forståelse for hvordan struktur og praksis er ment å fortone seg under krisehåndtering og er dermed direkte knyttet til problemstillingen i oppgaven. Videre er mange erfarings- og evalueringsrapporter av mer deskriptiv karakter blitt benyttet for å belyse praksis og læringspunkter.

Å finne egnet teori til oppgaven ble en lang prosess hvor jeg før intervjuer gikk relativt bredt ut og fant mange kilder som kunne belyse problemet. Kildene var ment å gi støtte til utvikling av intervjuguiden og deretter til tolkning av data. Under analyse og drøftingsdelen ble funn og forklaringer vurdert mot teoribidragene for å skape forståelse samt for å styrke eller svekke antagelser og indikasjoner, triangulering (Creswell, 2014, s. 201).

---

Oppsummert har utvalget vært formålsstyrt, noe som har både styrker og svakheter for konklusjoners gyldighet og pålitelighet.

### 3.3 Validitet og reliabilitet

Den enkleste måten å vurdere forholdet mellom validitet og reliabilitet er å spørre om jeg har fått tak i dataene som trengs for å besvare oppgaven, kan disse funnene overføres til andre sammenhenger, og kan jeg stole på dataene jeg har samlet inn (Jacobsen, 2015, s. 228)?

Den indre validiteten påvirkes først og fremst av at utvalget har vært formålsstyrt og med få enheter. Om et så lite utvalg er egnet for å kunne belyse fenomenet i tilstrekkelig grad kan diskuteres. På den ene siden kan intervjuobjekter med stor kunnskap om fenomenet gi tilgang til mange nyanser og detaljer. Malterud m/flere hevder at høy grad av *information power* kan kompensere for få enheter dersom fenomenet er smalt men detaljrikt og kan støttes av tilgang til relevant teori (Malterud, 2015, s. 4). Særlig i undersøkelser hvor målsettingene først og fremst er knyttet til å skape økt forståelse; "(...) the logic of exploration is more emphasized than the logic of justification" (ibid, s. 5).

Likevel har selektiv utvelgelse noen svakheter ved at respondentene sitter med mye lik erfaring, noe som også kan føre til likhet i svarene og konklusjonene som trekkes. Det er derfor en fare for at noen perspektiver, nyanser og holdninger ikke har blitt identifisert.

Den største utfordringen med kvalitative undersøkelsesopplegg generelt og casestudie spesielt, er å generalisere funn til andre kontekster (Jacobsen, 2015, ss. 238-239). I et intensivt opplegg med få enheter er det vanskelig å påstå at mine funn er representative for andre utenfor caset. En slik tendens kan gi svakheter for den ytre validiteten, og overføringsverdien fra en enkelt case i OPD kan dermed bli begrenset. Dessuten kan man hevde at ulikheter mellom Oslo og resten av politidistriktene er såpass store at funn ikke uten videre ville være gyldige for andre steder. Et siste kritisk punkt er også at hver krise er unik, som oppgaven nettopp poengterer, noe som ytterligere gjør overførbarhet til nye kriser krevende. Om en enkelt case er tilstrekkelig i så henseende, er usikkert.



---

Generaliserbarheten i oppgaven må dermed ses i sammenheng med formålet som har vært å etablere ny kunnskap og forståelse på et relativt utforsket område. Informantenes kunnskapsnivå om fenomenet vil kunne gi ny kunnskap eller komplementere kunnskapen politiet har på krisehåndteringsområdet. Konklusjonene vil dermed kunne gi relevante bidrag også til andre politidistrikter på spesielle forhold knyttet til overgangsfasen mellom linjeledelse og stabsledelse, som er et relativt utforsket område hittil.

Undersøkelsens reliabilitet avhenger av flere forhold. Designet som er valgt er påvirket av oppgavens omfang, og tiden til rådighet. Fordeler er at primære kilder er blitt intervjuet i sine naturlige omgivelser, på deres egen arbeidsplass, hvor de er godt kjent. Respondentene har fått tid til å forberede seg til intervjusituasjonen, noe som burde gi både dybde og bredde i datainnsamlingen. Likevel bærer en intervjusituasjon preg av å være kunstig, hvor intervjuer til en viss grad styrer retningen på samtalen. Dette har vært forsøkt minsket gjennom mest mulig åpne spørsmål, og oppfølgingsspørsmål for å sikre forståelse og dybde. Videre gjennom en bevisst strategi for databehandling, loggføring, tolkning av data og sitatsjekk. Alt dette for å sikre en best mulig pålitelighet i undersøkelsen.

Et annet viktig forhold som påvirker påliteligheten er min egen rolle som forsker på egen organisasjon. Forkunnskapene mine og relasjoner til intervjuobjekter kan gi utslag på kvaliteten i undersøkelsen. Forholdene det pekes på kan skape en kunstig intervjukontekst når det stilles spørsmål om en hendelse som jeg selv var involvert i. Forskning stiller krav til upartiskhet, åpenhet og refleksiv tilnærming for å kunne tolke funnene mest mulig objektivt, og har vært ekstra viktig å tenke gjennom gitt mitt ståsted. Likevel kan ståstedet også gi fordeler, ved at god forforståelse og kunnskaper på fagområdet gir muligheter til å kunne tolke datatilfanget og deres betydning for problemstillingen.

### **3.4 Etiske vurderinger**

Forskningsprosjektet er godkjent av Politidirektoratet (vedlegg D) og Norsk Senter for Forskningsdata (NSD) (vedlegg C). Personvernet har blitt forsøkt ivaretatt gjennom anonymisering av intervjuobjektene som har bidratt i masteroppgaven, og informert samtykke er innhentet gjennom et informasjonsskriv (vedlegg A) som ble sendt ut i god tid for intervjutidspunktet. Intervjuguiden ble ikke gjort kjent (vedlegg B), men informasjon om

---

hovedtematikken i oppgaven ble formidlet. Intervjuobjektene fikk dermed muligheter til å forberede seg til intervjusituasjonen, men uten å kunne lage svarene på spørsmålene på forhånd. Tiltaket ble gjort for å åpne for en viss grad av spontanitet og refleksjon underveis i samtalen.

I forhold til anonymisering av intervjuobjektene er det likevel viktig å presisere at det kan være en risiko knyttet til anonymisering. Det operasjonelle nivået i OPD er ikke et veldig stort miljø, og det fleste kjenner hverandre. Det kan derfor ikke utelukkes, til tross for skjermingstiltakene jeg har redegjort for, at gjenkjenning kan finne sted.

Et annet etisk aspekt er at undersøkelsen berører et informasjonssensitivt område av politietaten. Mange evalueringer og rapporter er skjermingsverdig informasjon som ikke kan publiseres i en åpen masteroppgave. Det har hele tiden vært et mål for meg å håndtere slike grensesnitt på en lovlig og legitim måte, ved ikke å bruke skjermingsverdig informasjon i oppgaven. Imidlertid har det i praksis ikke utgjort et stort problem, og relevant informasjon er tatt med i oppgaven. Videre har jeg søkt å være varsom for å ivareta anonymitet for alle intervjuobjektene og utvist en generell tilbakeholdenhet i forhold til å avsløre særlig sensitivt planverk, metoder eller andre vesentlige forhold knyttet til den nasjonale krisehåndteringsevnen.

Oppsummert har prosjektet inneholdt flere etiske forhold som har vært viktig å forholde seg til gjennom hele prosessen. Personvern hensyn, informasjonssikkerhet og min rolle som forsker på egen organisasjon har blitt søkt håndtert gjennom åpenhet med alle involverte og tilbakeholdenhet i bruken av sensitiv informasjon jeg har fått kjennskap til.

## **4 Analyse – Utfordringsbildet**

I kapitlet vil jeg analysere og diskutere forskningsspørsmål nummer en; Hvilke utfordringer kan oppstå under etableringen av stabsledelse i akutte kriser?

Kapitlet er bygget opp rundt funn fra intervjuer, workshop med PHS og fra litteraturen som er gjennomgått. Oppbygningen knyttes til utfordringer som ble identifisert i analysearbeidet, og starter med en gjennomgang av OPDs operasjonelle nivå; hvordan det er organisert både til

---

daglig og under ekstraordinære hendelser og kriser samt utviklingen av nivået etter 22. juli. Videre blir både lokale forsterkningstiltak utført av OPD og nasjonale tiltak fra Politidirektoratet (POD) og Politihøgskolen (PHS) vurdert. En viktig merknad er at det er kommet ut revidert PBS I i begynnelsen av mai 2020, men at denne analysen baserer seg på utgaven fra 2011. Imidlertid har jeg ikke gjort funn i den reviderte utgaven som påvirker analyse og konklusjoner (Politidirektoratet, 2020).

## 4.1 Operasjonelt nivå

Felles enhet for operativ tjeneste (FOT) styrer den operative virksomheten i distriktet gjennom operasjonssentralen. Tall fra 2019 viser 149 796 nødansrop og 77 834 utførte prioritetsoppdrag (tall fra operasjonssentralen i OPD). Operasjonssentralen ledes av en operasjonsleder (OL) på vakt (Politidirektoratet, 2011, s. kap. 7.3). Operasjonsleder er i det daglige dermed øverste leder på operasjonelt nivå og disponerer politidistriktets samlede operative ressurser.

Etter 22. juli og nærpolutireformen har operasjonssentralen blitt styrket på flere måter. For det første er bemanningen økt og det er satt krav til minimum åtte personer hvorav to ledere (Politidirektoratet, 2016). Antallet kan ytterligere økes dersom det forventes økt aktivitet, for eksempel i helger. Under 22. juli hadde operasjonssentralen en bemanning på fem personer da bomben eksploderte. For det andre har OPD som resten av politidistriktene innført en ny lederfunksjon gjennom oppdragsledere, som sikrer at en egen leder er direkte knyttet til oppdragene. For det tredje er det blitt etablert et avsnittsledernivå med personellansvar for de ansatte på operasjonssentralen. Dette ble gjort først og fremst for å etablere en ledergruppe som kan ivareta mange turnusarbeidene, men det medfører også at det er en erfaren leder tilstede som kan konfereres med ved behov (Intervjuobjekt C, 2020). Disse tiltakene er gjennomført blant annet for at OL skal kunne ha mer distanse til selve hendelsen og dermed kunne lede bedre gjennom en noe mer tilbaketrukket rolle:

---

*I det daglige er det OL som er definert som øverste leder på operasjonelt nivå, så har vi en ny funksjon som har kommet inn i kjølvannet av nærpolitireformen med betegnelsen oppdragsleder, som er definert som leder nummer to. Så har vi Oslo definert at det er oppdragsleder som styrer og koordinerer operatørene og tar minutt for minutt-koordineringen og har fullmakter som tidligere lå til OL. På denne måte så får OL muligheten til å være noe mer tilbaketrasket og ikke blir så påvirket av intensiteten i de enkelte oppdragene. Det er et fremskritt, (Intervjuobjekt C, 2020).*

Det er likevel grunn til å spørre i hvilken grad forsterkningen er reell. Først og fremst fordi distriktet har blitt vesentlig større i perioden siden 22. juli. I nærpolitireformen ble Asker og Bærum slått sammen med Oslo til et stort distrikt, noe man forventer gir økt oppgavetilfang til distriktet. For det andre er avsnittslederfunksjonen ikke tilgjengelig hele døgnet og i helgene, noe som kan redusere effekten når hendelser oppstår og avsnittslederne er fraværende.

#### **4.1.1 Forsterkning under hendelser**

De aller fleste ekstraordinære hendelsene i OPD løses i linjen, som kan forsterkes på to ulike måter. For det første har OPD, som noen andre distrikt, etablert en vurderingsgruppe (Oslo politidistrikt, 2019). Vurderingsgruppa kan innkalles i en tidlig fase for å hjelpe til med operasjonelle og taktiske vurderinger knyttet til håndtering av alvorlige hendelser, herunder behovet for stab. En egen instruks regulerer oppgavene til vurderingsgruppen som er forankret i et eget rundskriv fra POD (Politidirektoratet, 2017). Vurderingsgruppa brukes ifølge intervjuobjekter nærmest daglig som en beslutningstøtte for OL for hvordan situasjonen bør løses.

For det andre kan operasjonssentralen forsterkes med funksjoner som kan gi OL beslutningsstøtte og avlastning (Oslo politidistrikt, 2014, s. 2). Dette kan enten gjøres i form av flere sambandsoperatører og ledere på operasjonssentralen for å øke kapasiteten, eller ved at det innhentes komplementær kompetanse, for eksempel til håndtering av media eller etterforskning- og etterretningskompetanse. Begrepet forsterket linjeledelse er regulert i PBS I som et alternativ til å sette full stab, og kan benyttes når hendelsen ikke er så stor at man trenger å etablere stab, men styrker operasjonssentralen med annen fagkompetanse (Politidirektoratet, 2011, s. 118). PBS I regulerer imidlertid ikke denne ordningen ytterligere.

Det er også et poeng at stabssjefen representerer en forsterkningsressurs i det daglige. Han jobber til daglig på samme avdeling og kan konfereres med når operasjonsleder har behov.

---

Han er dessuten tilgjengelig på telefon utenom normal arbeidstid, og kan kalles inn på to timers varsel.

#### 4.1.2 Stab benyttes sjelden

Ved en ekstraordinær hendelse hvor det ordinære ledelsesapparatet ikke er egnet til å lede politiinnsatsen, skal operasjonsleder kontakte politimesteren og melde behov for etablering av stab/innkalling av redningsledelsen. Stabssjefen bør konsulteres i slike situasjoner (Oslo politidistrikt, 2014, s. 7). Ifølge intervjuobjektene skal det mye til før stab blir etablert i OPD, og de aller fleste oppdragene, også de skarpe, blir som hovedregel håndtert av linjeledelsen:

*Min oppfatning er at de aller fleste, ikke-planlagte, det vil si alle ikke-planlagte situasjoner løses initialt med linjeledelse., Så har vi i Oslo vært såpass robust at mye mer enn i andre distrikt løses i linja uten å involvere andre funksjoner, og det er klart at «the golden hour», det jo ingen andre som i nevneverdig grad klarer å påvirke løsningen når de ikke er på når hendelsen inntreffer, (Intervjuobjekt C, 2020).*

En annen respondent beskriver det slik:

*Terrorhendelser eller hvis det omfatter mye mennesker, mange skadde at dette er noe vi må stå i ut over dagen, at det er behov for å planlegge mye, at man må tenke flere dager fremover, er det mange evakuerte, mange skadde, er det nasjonal krise, noe som går over flere politidistrikt. I de store akutte hendelsene i Oslo har vi jo mye ressurser og et smurt apparat så vi håndterer veldig mange store hendelser som er akutte uten behov for forsterkning, (Intervjuobjekt B, 2020).*

Disse utsagnene tyder på linjeledelsen oppfattes som robust og fører til at stab i svært liten grad benyttes til akutt krisehåndtering. I 22. juli-rapporten forklarte visepolitimester Sponheim at stab sjelden trenger å etableres under skarpe hendelser (NOU 2012:14, 2012, s. 94), og i perioden 2006-2011, ble det aldri etablert stab i OPD utenom forhåndplanlagt innsats (Renå, 2019, s. 181). Siden 22. juli har det blitt satt stab fem ganger ved hendelser som er definert som uforutsette hendelser (Oslo politidistrikt, 2020). Ved en gjennomgang av disse ser det ut til at kun tre av disse faller inn under krsedefinisjonen i denne oppgaven. De tre aktuelle er terrorangrepet på Al Noor moskeen i Bærum (2019), et ran av en ambulanse på Torshov (2019), og planlagt terror mot Stortingets åpning i 2012. De to andre er Koronautbruddet (2020) og terrortruslene mot Norge (2012). Begge disse vurderes som hendelser med bedre forutsetninger til forberedelser og forhåndsplanlegging, med

---

langsommere utvikling. Spørsmålet man kan stille ut fra det er i hvilken grad stabsorganisering blir sett på som et relevant alternativ under akutte kriser. Dette kommer jeg tilbake til senere i oppgaven.

Staben blir imidlertid oftere brukt i forbindelse med forhåndsplanlagte oppdrag, hvor distriktet i forkant kjenner til et oppdrag som skal løses frem i tid. Et eksempel er Fredsprisutdelingen hvor mange oppgaver skal løses ofte med et stort ressursuttak. I tillegg gir slike hendelser nye grensesnitt mot andre aktører, noe som trekkes frem som grunnlag for vurderinger av om staben skal settes eller ikke. Et annet eksempel som taler for stabsetablering er naturkatastrofer og større ulykker, men også her er grunnlaget basert på hvilke andre oppgaver enn selve hendeshåndteringen som kan bli aktuelt. Kontakt mot nye aktører, nødetater, kommuner eller Forsvaret, gir større oppgave- og kontrollspenn, og tanken er at staben i større grad skal sørge for god samhandling ut mot samarbeidspartnerne:

*Helt krystallklar hendelse er naturkatastrofer fordi da kobler vi på redningsledelse, og er da helt avhengig av at hele det apparatet fungerer. Da blir det så mye koblinger opp mot politidistriktet at det blir umulig for en vanlig linjeorganisasjon under operasjonssentralen å greie å håndtere det. Så det er liksom den krystallklare. Et eksempel er da vi fikk melding om et ekstremt uvær i Oslo, da ble staben etablert, fordi det ble umulig for operasjonssentralen å ha alle koblinger opp mot andre samfunnsaktører, (Intervjuobjekt A, 2020).*

### **4.1.3 Stabsetablering**

Når stabsorganisering er besluttet, vil stabsmedlemmene bli innkalt via et CIM-varslingsystem, et IKT-basert system som brukes til kommunikasjon og mobilisering av ressurser. Stabens medlemmer møter så fort det er praktisk mulig. Det er etablert en tilgjengelighetsordning for sentrale stabsmedlemmer, men uten fastsatte krav til oppmøtetid utenom den ordinære arbeidstiden.

Før staben overtar det operasjonelle ansvaret for håndteringen av ekstraordinære hendelser blir det gjennomført et overtakelsesmøte, hvor hensikten er å gi staben best mulig oversikt over situasjonen før den overtar. Det er utarbeidet retningslinjer for overtakelsesmøte som gjennomgås i forbindelse med stabsopplæringen i regi av Politihøgskolen (Politihøgskolen, 2019).

---

Etter at staben er etablert overtar den det operasjonelle ansvaret for håndteringen, mens operasjonssentralen forsetter sine oppgaver. Operasjonslederen skal fortsette å lede i sanntid, mens staben skal være proaktiv mot oppgaver som forventes å komme fremover i tid (Politidirektoratet, 2011, s. 119). Det finnes ikke en egen definisjon i planverket av hva en sanntidsbeslutning innebærer. En hensiktsmessig forståelse som kan legges til grunn, er at sanntidsbeslutninger er minuttoperative beslutninger som effekteres fortløpende uten å løftes videre i systemet for ytterligere vurderinger.

Stabssjefen i OPD er ansatt i heltidsstilling, og oppgavene er beskrevet i flere steder. Hovedfunksjonen er todelt. I det daglige har stabssjefen overordnet ansvar for at politidistriktets planverk er oppdatert og at stabsmedlemmene har nødvendig kompetanse og trening (Politidirektoratet, 2011, s. 121). Under kriser er stabssjefen øverste leder på operasjonelt nivå, og leder stabsarbeidet etter fullmakter gitt av politimesteren (ibid). Etter nærpolitireformen presiseres det at stabssjefen skal planlegge og lede det forebyggende arbeidet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap (Politidirektoratet, 2016, s. 186). De andre stabsfunksjonene, P1-P7, har en annen linjefunksjon i det daglige, men møter ved behov og har definerte oppgaver gitt gjennom PBS I (Politidirektoratet, 2011, s. kap. 8.6). OPD søker å rekruttere stabsmedlemmer fra linjefunksjoner som er mest mulig lik den enkelte stabsfunksjon. Det betyr for eksempel at funksjonsleder operasjon (P3) rekrutteres fra Felles enhet for politioperativ tjeneste (FOT) og funksjonsleder etterforskning og etterretning (P2) fra Felles enhet for etterretning og etterforskning (FEE).

Oppsummert vil Oslopolitiet i overgangsfasen endre ledelsesorganisasjon i henhold til sentralt og lokalt planverk (PBS I-III) dersom de velger å sette stab. Det betyr et skifte av øverste operasjonelle leder, og at et nytt forsterkningsteam gjennom stabsfunksjoner (P1-P7) overtar hovedansvaret for sitt fagområde. Videre betyr det at planer for linjedrift blir supplert av planer for stabsdrift og at liaisoner og rådgivere kan bli innkalt ved behov. Imidlertid viser analysen at OPD sjelden setter stab under akutte kriser, men at de aller fleste hendelser løses gjennom linjeledelsen, som eventuelt forsterkes med flere folk og/eller annen kompetanse. PBS I regulerer i liten grad selve overgangsfasen og definerer heller ikke hva som menes med sanntidsbeslutninger.

---

#### 4.1.4 Trening og øvelser

I alle intervjuene ble trening og øvelser fremhevet som viktig for det operasjonelle nivået. I forhold til problemstillingen i oppgaven ga intervjuobjektene uttrykk for at gjennomføringen av en effektiv stabsetablering avhenger av at alle aktørene er trent for å være forberedt på overgangsfasen fordi den oppleves som krevende:

*Det er jo en fare slik Oslo har utviklet seg når man setter stab så sjelden at man ikke får øvd den i overgangsfasen Men da er man enda mer avhengig av å ha de funksjonene jeg nevnte innledningsvis, at de er kjent med oppgavene sine, at dette ikke er noe nytt for de hver gang de skal gå inn i det, for det kan være en farlig sti å gå, at du ikke er profesjonalisert på det du skal inn i, så jo mindre du bruker den jo mer må den være lik linjeledelsen, (Intervjuobjekt D, 2020).*

Øving og trening gjennomføres både lokalt i eget distrikt og nasjonalt gjennom Politihøgskolen (PHS). Lokalt har OPD egne øvelser der stabsorganiseringen øves, for eksempel en årlig table-top øvelse der sentrale aktører øver sine funksjoner gjennom en papirøvelse. I tillegg deltar OPD på de nasjonale øvelsene Nordlys (Politidirektoratet, 2019) og Gemini (Forsvaret, 2017) på lik linje med de andre politidistriktene. Det har også blitt gjennomført redningsøvelser hvor hele apparatet har blitt øvet med andre samhandlingsaktører, for eksempel HarbourEx2015 (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016). Det er ulike oppfatninger om hvor mye OPD vektlegger overgangsfasen under trening og øvelser. En mente at stabsetableringen har blitt øvet spesielt mens andre mente det mer gikk inn som en del av en større helhet under øvelser.

Politihøgskolen (PHS) har ansvaret for etter- og videreutdanningen i politiet og drifter opplæring og kursing av det operasjonelle nivået. Stab- og lederutviklingsprogrammet er bygget opp gjennom ulike læringsaktiviteter som skal gjennomgås i løpet av to år, og inneværende periode er den tredje programperioden. Hovedformålet med programmet er:

*Å styrke politidistriktets stabs- og ledelsesapparat for å heve politidistriktets krisehåndteringsevne. Dette skal gjøres gjennom å styrke basiskunnskaper og egenferdigheter, samt utvikle staben som team, med vekt på rolleforståelse kommunikasjon, samhandling og gode stabsprosesser, (Politihøgskolen, 2016, s. 3/referert i Hoel et.al 2019, s. 9).*



---

Hovedaktiviteter er en redningsøvelse som gjennomføres i eget distrikt, og en som gjennomføres i Stavern og benevnes samling JKØ (Politihøgskolen, 2019). Den er en skarp hendelse som de siste gangene har vært et terror-scenario.

JKØ Stavern (Justissektorens kurs- og øvingscenter) starter med noen korte leksjoner og repetisjoner fra et E-læringsprogram som deltakerne har gjennomgått i forkant. Deretter gjennomføres noen korte sekvenser som PHS mener er sentrale i krisehåndteringsarbeid, for å få et godt utbytte av øvelsen. Videre gjennomføres diskusjoner og noen korte treningssekvenser før øvelsen starter. Spillet går fra klokken 1700-2000, før øvelsen tas opp igjen morgenen etter på klokken 0800-1200.

Øvelsen starter i klasserom som et rollespill, der OL får et oppdrag som er en vanlig hendelse. Situasjonen utvikler seg etter hvert som tiden går og ender opp med stort scenario hvor stabsorganisering etter hvert blir nødvendig. I første fase er det linjeledelsen som styrer oppdraget og her fokuseres det på hvilken beslutningsstøtte OL har behov for å knytte til seg. Typiske funksjoner som benyttes til å forsterke er Felles straffesaksinntak (FSI), beslutningsstøtte fra etterforskning og etterretning eller fra vurderingsgrupper som enkelte distrikt har etablert. Distriktet som øver velger selv når staben blir etablert og erfaringene er at tidspunktet varierer, og avhenger av hvilken kapasitet som finnes i linjeledelsen. Distriktene har ulike størrelser og stiller følgelig med forskjellig kapasitet. Etter at stab blir besluttet flyttes øvelsen til øvingslokalene, som er oppsatt mest mulig likt lokalene i politidistriktet de jobber med hensyn til infrastruktur, kartverk, objekter og loggføringssystemer. Dreieboka er stort sett lik for alle, men hva som spilles varierer litt i forhold til fremdriften til distriktet som deltar.

Særlig to forhold knyttet til utvikling innenfor trening og øvelser har fremkommet i analysen som viktige faktorer med hensyn til problemstilling og forskningsspørsmålene. Det første er at både intervjuobjekter og PHS beskriver et økt fokus på å forbedre politiets evne til å bruke etterretning som informasjons- og beslutningsstøtte på operasjonelt nivå. Innføringen av en egen etterretningsdoktrine er et strukturelt tiltak (Politidirektoratet, 2014) og effekter av etterforskningsløftet har blant annet resultert i en egen beredskapsplan i OPD for fagområdene etterforskning og etterretning (Oslo politidistrikt, 2019). Etterforskning og etterretning har også fått større plass i Stabs- og lederutviklingsprogrammet som en integrert del av

---

krisearbeidet (Politihøgskolen, 2019). Etterretningshypoteser som beslutningsstøtte er tenkt å bidra til å bedre den kollektive situasjonsbevisstheten ved å beskrive hvordan situasjonen vurderes og hvilken utvikling som forventes. Flere av respondentene mener at tiltaket gir bedre felles forståelse under arbeidet, og i større grad sikrer felles fokus i krisearbeidet. PHS fremhever også at bruk av hypoteser skal sørge for å integrere etterretningsarbeid og etterforskning som beslutningsstøtte for de operative beslutningene (Vårdal, 2020). Tiltakene er vektlagt særskilt i de siste programperiodene (Politihøgskolen, 2019).

Det andre er knyttet til å etablere et klarere skille mellom sanntidsbeslutninger, *current*, og mer langsiktige, *plans*. Både intervjuobjekter i OPD og PHS fremhevet et økt fokus mot å etablere en bedre faseinndeling av oppdrag. Dette for å sikre at informasjonen blir tilpasset og tilgjengeliggjort både til sanntidsbeslutninger og til bruk i de ulike plancellene som jobber fremtidsrettet (Vårdal, 2020). Synet støttes av Hoel og Barland, som mener at fokuset på situasjonsbevissthet, og samspillet mellom operasjonssentralen og staben, blir vektlagt (Hoel & Barland, 2016, s. 16). Fra siste evaluering fremkommer det imidlertid litt ulike oppfatninger av hvor godt organisasjonen greide å utnytte etterretningshypotesene til beslutningsstøtte i selve øvelsen (Hoel, Barland, & Lillevik, 2019, s. 60).

Trening og øvelser blir i intervjuene fremhevet som viktig for å kunne forberede seg på overgangen fra linjeledelse til stabsledelse, nettopp fordi den oppleves som krevende. Når empiri i tillegg viser at stab sjeldent benyttes, vil god og tilstrekkelig trening kanskje kunne kompensere for mindre reell erfaring. I hvilken grad trening og øvelser bidrar til dette vil bli diskutert senere, i forhold til forskningsspørsmål tre, ut fra et praksisperspektiv.

Resten av kapittelet vil gå nærmere inn på, og analysere, utfordringsbildet i overgangsfasen som er avdekket i datagrunnlaget; uklare forventninger, uklar felles forståelse og uklare beslutningsprosesser.

## 4.2 Uklare forventninger

En utfordring som kan oppstå når OPD endrer fra linje- til stabsledelse, er at overgangsfasen fører til uklare forventninger hos aktørene. Datagrunnlaget viser at både forholdet mellom stabens- og linjeledelsens rolle oppleves som uklart, men også individuelle oppfatninger av

---

egen og andres roller. Kapittelet vil analysere disse to forholdene ut fra at kommandostrukturen endres i overgangsfasen, og hvordan praksis forsøker å imøtegå utfordringen gjennom ulike tiltak.

#### **4.2.1 Kommandostruktur og roller**

Datagrunnlaget mitt gir indikasjoner på at overgangsfasen under akutte kriser skaper utfordringer når det gjelder å etablere felles forventninger på det operasjonelle nivået, fordi endringer av kommandostrukturer og innføring av stabsorganisering kan skape uklare roller og ansvarsforhold under akutte kriser. Under hendelser hvor OPD har fått tid til å forberede det kommende oppdraget gjennom planlegging i forkant, og hvor man har mobilisert tilstrekkelig med ressurser, herunder etablert stab, vil overgangen ikke by på de samme utfordringene, fordi staben i slike situasjoner har fått tid til å etablere en organisasjonsstruktur med nye roller og klarlagt ansvarsforhold, under forholdsvis rolige omstendigheter. I slike situasjoner blir stabens kompetanse og erfaring trukket frem som viktig for å etablere god beredskap og kapasitet dersom en uønsket hendelse inntreffer. Den forsterkede staben gir muligheter for samhandling med flere aktører i og utenfor politiet, den gir støtte innenfor områdene personell (P1) og etterretning (P2), operasjon (P3), logistikk (P4), i tillegg til å håndtere medietrykket inn mot OPD. Stabsetableringen bidrar med forsterkninger til å redusere belastningen på operasjonssentralen og bidrar med ekstra kapasitet til å overvåke situasjonsbildet og drive ressursstyringen mot taktisk nivå. I tillegg vil kommandostrukturen være enklere å håndtere, fordi staben har kommet i drift og grensesnittene mellom stabssjefens og OLs ansvar vil være mer klarlagt gjennom planleggingsfasen. Imidlertid er det viktig å fremheve at i slike situasjoner vil stabsetableringen foregå i en langt mindre krevende kontekst enn i en akutt krise, og gjerne uten samme grad av tidspress.

Under ikke-planlagte, akutte hendelser blir forholdene helt annerledes, og staben må etableres samtidig med at distriktet skal håndtere situasjonen som har oppstått. Intervjuobjektene beskriver slike hendelser som mer kompliserte. Hvem har ansvaret for å fatte hvilken beslutning? Linjeledelsen med OL i front skal håndtere de minuttoperative beslutningene, lede i sanntid, mens staben med stabssjef er under etablering og skal overta:

---

*En utfordring er at det ikke er en omforent forventningsavklaring, slik at de som sitter på jobb tror at staben skal gjøre noe annet enn det staben tror de skal gjøre. Vi er helt avhengig av en omforent forventningsavklaring, at det blir brukt tid i fredstid så at alle forstår hva de kan forvente når staben kommer på. Dette er utrolig viktig, (Intervjuobjekt C, 2020).*

Utfordringen beskrives også i boka Politiledelse, hvor det å endre operasjonell ledelsesorganisering under pågående kriser blir problematisert (Rosø & Torkildsen, 2015, s. 309). Stabsetableringen skjer først når hendelsen er for kompleks og omfattende til at linjeorganisering kan håndtere hendelsen. Det er ikke samme organisasjon som leder i det daglige som under ekstraordinære hendelser (Rosø & Torkildsen, 2015, s. 309). Mye av kritikken av stabshåndteringen i Oslo etter 22. juli retter seg mot overgangsfasen, og beskriver manglende evne til å fatte kunnskapsbaserte beslutninger i tidsrommet mellom anslagene (NOU 2012:14, 2012, ss. 108-109). Uklare forventinger kan knyttes til kommisjonens beskrivelser fordi stab sjelden benyttes og innebærer vesentlige endringer for aktørene som skal lede håndteringen. Det er snakk om endringer både i kommandostrukturen, og det at det innføres flere roller som skal samhandle på det operasjonelle nivået. Disse utfordringene ble under 22. juli forsterket særlig med tanke på at stabsetableringen ble gjennomført i en hektisk fase av operasjonen. I intervjuer fremkom det informasjon som kan relateres til uklare forventinger som en følge av endringer i kommandostrukturen:

*Utfordringer er at man jo på en måte kan få tvil om hvem som skal ta en beslutning, er dette en strategisk beslutning eller er det en operativ beslutning? (Intervjuobjekt B, 2020).*

Sitatet synliggjør at det kan være krevende å vurdere om en beslutning er akutt, eller om den kan og bør løftes videre til stab, og problematiserer dermed forholdet mellom linjeansvar og stabsansvar (Politidirektoratet, 2011, s. 118). Under 22. juli håndterte OPD en rekke problemstillinger både før-, under- og etter stabsetableringen. Mange av disse fikk store konsekvenser for situasjonsutviklingen. Noen ble tatt av innsatsleder (IL) på stedet, hvor redningsarbeidet i Regjeringskvartalet er eksempel (Politidirektoratet, 2011, s. 83). Andre beslutninger ble tatt av operasjonssentralen, for eksempel omdirigering av alle patruljer til Youngstorget (ibid, s. 82). Staben traff også egne operative beslutninger, blant annet å la offentlig kommunikasjon fortsette og godkjenning av bistand fra Beredskapstroppen til Utøya for å nevne noen (NOU 2012:14, 2012). I utgangspunktet synliggjør eksemplene et utgangspunkt hvor beslutningsfullmakter er desentralisert for å skape momentum og fremdrift

---

i håndteringen. Men det finnes også eksempler på ikke-beslutningstaking (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 304) fra 22. juli i situasjoner hvor informasjonen var kjent på det operasjonelle nivået. Manglende beslutning knyttet til mobilisering av politihelikopter og manglende tiltak mot kjøretøyet med gjerningspersonen i på vei bort fra åstedet i regjeringskvartalet (NOU 2012:14, 2012). Om uklare roller eller ansvar var medvirkende faktorer til manglende beslutningsevne kan selvsagt ikke slås fast kun basert på disse eksemplene, men det kan ha vært medvirkende dersom endring av kommandostruktur fører til uklart beslutningsansvar. Basert på likhetsprinsippet, som er gjeldene for PBS, bør overgangen fra linje- til stabsledelse bygge videre på et mest mulig likt system, hvor ansvaret i stor grad videreføres gjennom overgangsfasen og inn i stabsorganiseringen. Prinsippet skal bidra til å oppnå mest mulig like forventinger til kommandostruktur og beslutningsansvar. Spørsmålet blir da hvordan likhetsprinsippet ivaretas når man endrer operasjonell leder i akutthåndteringen av en krise:

*Det formelle der er jo det som er beskrevet i PBS, at når stab er etablert, så er stabssjef leder på operasjonelt nivå, men det er jo ikke godt nok pakket ut hva dette betyr. Det er vanskelig å sette de helt klare linjene der, men det overordnede ansvaret som OL sitter på, blir overtatt av stabssjef. Praksis er jo sånn at den minuttoperative driften fortsetter OL med på akkurat samme måten, (Intervjuobjekt A, 2020).*

En mulig forklaring kan ligge i at PBS I ikke regulerer kommandoforholdene på det operasjonelle nivået i tilstrekkelig grad (Politidirektoratet, 2011, s. kap. 8). Overgangsfasen beskrives som en glidende overgang fra linje til stab, og at stabssjefen er øverste operasjonelle leder når staben er satt. Videre skal staben veilede, støtte og kontrollere OL og IL under oppdraget (Politidirektoratet, 2011, ss. 118-120).

For overgangsfasen betyr det at OL fortsetter sitt ansvar inntil staben har overtatt. En ytterligere rolleavklaring mellom OL og staben finner man ikke i PBS I (Politidirektoratet, 2011), noe som kan skape uklarheter i en hektisk fase med høy belastning og tidspress. Grunnen er at beslutninger kan være både av taktisk, operasjonell og strategisk betydning. Et praktisk eksempel som kan synliggjøre utfordringen mellom samtidige- og stabsbeslutninger knyttet til ansvar og roller, er bruken av for eksempel Beredskapstroppen. Spesialenheten er en begrenset ressurs som raskt kan bli oppbrukt når den settes inn, noe som ble synliggjort under 22. juli, da mesteparten av denne styrken ble sendt til Utøya for å stanse gjerningsmannen (NOU 2012:14, 2012, s. kap. 7). Samtidig visste ingen om et ekstra behov

---

for ressursene like fort kunnet dukke opp i Oslo eller andre steder. Eksempelet synliggjør et av mange dilemma under kriser, at det må være klart hvem som har ansvaret for å treffe hvilken beslutning og hvor ansvarsgrensene til de ulike nivåene og lederne går. Uten slike avklarte grenser for ansvar og fullmakter kan det oppstå uheldige forhold som at ressursene ikke blir utnyttet på en hensiktsmessig måte. Dette kan skje enten ved at ressursene ikke blir satt inn på riktig sted, eller ved at ressursene brukes opp på mindre viktige oppgaver og at beredskapen for nye anslag svekkes. 22. juli-kommisjonens kritiske bemerkninger til bruken av Beredskapstroppen i redningsarbeidet i regjeringskvartalet i stedet for at den ble benyttet til å lokalisere gjerningspersoner er et eksempel (NOU 2012:14, 2012, s. 104). Svaret er for så vidt ikke det mest interessante her, det interessante er å vise at skillet mellom sanntidsbeslutninger og strategiske beslutninger ikke er så lett å definere og praktisere når behovet oppstår.

#### **4.2.2 Tiltak i OPD etter 22/7**

I intervjuene fremkom det at OPD har jobbet med læringspunktene fra 22. juli og hatt fokus på å forsterke linjeledelsen for å etablere en mer robust operasjonssentral. Under stabsetableringen er det ikke lenger OL, slik det var tidligere, som drifter overtakelsesmøtet eller har direkte kontakt med staben i etableringsfasen. OPD benytter heller andre OL på jobb, eller avsnittslederne, som alle har operasjonell erfaring og kompetanse. Tiltaket er ment for å frigjøre OL fra å bli oppspist av stabsetableringen og dermed sikre evnen til å lede mens etableringen pågår. Imidlertid vil tiltaket ikke ha samme effekt på nettene eller i helgene hvor lavere bemanning ikke alltid gir tilgang til assistentstøtte.

Stabslokalene er videre flyttet lengre bort fra operasjonssentralen for å unngå at de minuttoperative beslutningene skal bli påvirket av at staben er under etablering. OPD har også på samme vis som resten av politiet innført funksjonen oppdragsleder på operasjonssentralen. Muligheten for å frigjøre kapasitet hos OL har økt etter innføringen, fordi det har blitt lettere å holde mer avstand til selve hendelsen, gjennom at oppdragslederne sørger for at det alltid er en dedikert leder som er tett på oppdragene. I tillegg har innføringen av Vurderingsgruppa etablert en sterkere linje som kan støtte OL i den initiale fasen før staben eventuelt besluttes. Planverket er også blitt mer tilgjengeliggjort gjennom en felles IKT- løsning (PBS Web), som sikrer enklere bruk enn tidligere.

---

Under en relativt fersk hendelse, angrepet på Al Noor moskeen i Bærum, ble stabsetableringen ikke iverksatt under akutfasen av oppdragene. Dette til tross for at oppdraget ble klassifisert som en terrorhendelse, dog ikke i initialfasen. Politiets første melding kom like etter klokken 1600, mens staben ikke ble formelt etablert før klokken 2330 (hentet fra operasjonssentralen). Imidlertid var stabssjefen i OPD og andre forsterkningsressurser på jobb og støttet kriseledelsen frem til overtakelsen på kvelden. Intervjuobjektene reflekterte over hendelsen, men grunnlaget for at man ikke satte stab tidligere er fortsatt uklart. En refleksjon fra min side er at utsettelsen kan relateres til at OPD ville skjerme linjeledelsen under akutthåndteringen, og at utsettelsen var bevisst. En annen forklaring kan være at staben ikke hadde noen merverdi før den faktisk ble etablert og at OPD brukte denne tiden til forberedelser og vurderinger av om det var nødvendig å sette stab. Begge mulighetene er interessante for oppgaven. Dersom OPD bevisst utsetter stabsetableringen kan det tyde på at overgangen søkes lagt til et gunstig tidspunkt for å unngå stabsetablering midt i en hektisk fase. Den andre forklaringen er at OPD hadde god kontroll i initialfasen og vurderte at det ikke var behov for å endre organisering. Det er nedsatt et utvalg som skal evaluere saken (Politidirektoratet, 2019).

### 4.3 Uklar felles forståelse

En annen utfordring som gjør seg gjeldene i overgangsfasen, er det operasjonelle nivåets evne til å opprettholde en felles forståelse gjennom situasjonsbevissthet. Utfordringen manifesterer seg både individuelt og kollektivt. Individuelt fordi informasjonstilfanget og oppgavene øker med stor pågang inn til operasjonssentralen samtidig som stabsetableringen pågår, og det blir krevende for den enkelte å holde seg oppdatert på situasjonsutviklingen. Kollektivt blir dette også et problem fordi flere nivåer og funksjoner etableres, og disse trenger tilgang til hele eller deler av informasjonsbildet for å kunne gjøre jobben sin:

*Kjempevanskelig, det er jo en utfordring for OL på operasjonssentralen også, fordi det er vanskelig å ha full oversikt. Man blir opptatt med varslinger, man har media, man har mye arbeidsoppgaver da, så hele tiden å være oppdatert på det siste og samtidig holde stabssjefen oppdatert på det siste, det er veldig utfordrende. Så jeg tror kanskje stabssjefen også, for det er jo PO som gjelder for operasjonssentralen, det er der situasjonen beskrives i sanntid, så de har nok knyttet folk til seg som leser loggen og være oppdatert til enhver tid da. Men hvordan vi sikrer oss det, vi gjør det jo muntlig gjennom hyppig kontakt, (Intervjuobjekt B, 2020).*

---

### 4.3.1 Information overload

Når en akutt hendelse inntreffer vil veldig mange ha behov for å snakke med politiet, mange flere enn normalt. Pågangen kommer både utenfra og innenfra og intervjuobjektene beskriver en situasjon hvor det er krevende å sortere informasjon, holde seg oppdatert på utvikling, samt forstå sammenhenger som kan være viktig for å ta riktige avgjørelser. Trykket fra media trekkes også frem som ekstra belastende mens man håndterer situasjonen som har oppstått. Samtidig kan det ankomme stabsmedlemmer eller andre forsterkningsressurser som ikke var tilstede initialt, og som trenger oppdateringer for å komme i ajour med hendelsen. Belastningen på operasjonssentralen som skal motta og bearbeide informasjonen øker. En respondent beskriver konteksten:

*Det vi opplever i kriser uansett er at det er en trakt inn til operasjonssentralen, så skal det bearbeides der og så skal det ut. Der vil det hele tiden være en eller annen form for overflow, men greier ikke å få alt det som foregår i en stor krise gjennom denne trakten, (Intervjuobjekt A, 2020).*

Sitatet samsvarer godt med beskrivelsene fra 22. juli, hvor OPD erfarte hvordan overbelastning, *information overload*, påvirket situasjonsbevisstheten til det operasjonelle nivået. I OPDs evaluering fremkommer det at operasjonssentralen mottok 254 nødanrop (112) mellom klokken 1500-1700 og at mange av disse ikke ble besvart på grunn av overbelastning (Oslo politidistrikt, 2011, s. 67). Under første stabsmøte klokken 1655, da staben skulle overta ansvaret for håndteringen, ble viktig informasjon knyttet til gjerningsperson og bilen han kjørte ikke overført til staben (NOU 2012:14, 2012, s. 96). Dette til tross for at informasjonen var kjent på operasjonssentralen i OPD. En forklaring på det er rett og slett fordi det kommer mer informasjon inn, og i flere kanaler enn vanlig, og kapasiteten er ikke god nok til å vurdere og analysere betydningen av informasjonen:

*Så er det noe med krisers innretning når de kommer på en viss størrelse, så blir ting uoversiktlig uansett, og det er da stab skal koples på, (Intervjuobjekt A, 2020).*

Samme intervjuobjekt reflekterer videre og sier at noe av utfordringen oppstår fordi det kan oppstå ulik forståelse på de ulike nivåene i organisasjonen. Det taktiske nivået får mye av sin informasjon gjennom kontakten med nødetatene og publikum i innsatsområdet, og utvikler en situasjonsbevissthet basert på samhandlingen i disse nettverkene (Johannessen, 2015, s. 265).



---

Vurderingene rundt antall gjerningsmenn 22. juli kan tjene som et eksempel, hvor man i etterkant har brukt mye energi på å finne ut hvor en slik forståelse kom fra (Stensønes, 2017).

På det operasjonelle nivået kan situasjonsbevisstheten være annerledes basert på informasjonsstrømmer i andre kanaler. Følgelig vil det strategiske nivået være utsatt for samme mekanisme, altså at situasjonsbevisstheten aldri vil være helt lik, og den vil være preget av den informasjonen man har tilgang til på ulike nivåer i organisasjonen. Det operasjonelle nivået vil derfor få en ekstra belastning med å vurdere betydningen av ulike oppfatninger gjennom å koordinere alle informasjonsstrømmene fra ulike nivåer som kommer inn (Johannessen, 2015, s. 265). I daglig drift utgjør ikke informasjonshåndteringen samme problemet, fordi operasjonssentralen da kan respondere direkte ut igjen til innsatsområdet. Imidlertid øker problemet under stabsetableringen, fordi flere nivåer og aktører skal ha informasjon, og det kan også oppstå uenigheter om betydningen av informasjonen. Det er ikke usannsynlig at slike mekanismer kan ha vært medvirkende til at 22. juli-kommisjonen kritiserte OPD for manglende beslutningsevne i overgangsfasen. Særlig med tanke på at det operasjonelle nivået på det tidspunktet var overbelastet og samtidig skulle holde en stab under etablering oppdatert.

Så langt ser vi at akutte kriser med økt belastning utfordrer evnen til å opprettholde situasjonsbevissthet individuelt, samt at evnen til videreformidling for å skape felles forståelse blir krevende i overgangsfasen.

### **4.3.2 Stabsetableringen krever oppmerksomhet**

Selve overtakelsesprosessen kan i tillegg være krevende fordi evnen til å forstå situasjonsbildets mange betydningsfulle nyanser og detaljer tar tid å absorbere:

*Men under akutte hendelser så kommer du inn som stabssjef så er det et veldig trykk på å få til det overtagelsesmøte, og den informasjonsflyten der, for at stabssjef og staben skal greie å få et situasjonsbilde som er så stort og så lite at man skal kunne begynne å jobbe, er en ganske vanskelig greie, det høres veldig greit ut at OL kommer inn og gir en brief, så er vi oppdatert og kan begynne å jobbe, verden er ikke akkurat sånn, for nyansene rundt er ikke der, det er de som har jobbet med det som har de nyansene, (Intervjuobjekt A, 2020).*

---

Flere av de andre intervjuobjektene er inne på den samme utfordringen; å sørge for at staben under etableringen er oppdatert før de overtar ansvaret. Situasjonen kan utvikle seg og endres raskt og krever kontinuerlig overvåkning for at alle nyanser med betydning skal oppfattes og forstås. Det blir derfor en ekstra belastning i tillegg å klare å holde staben oppdatert.

Et praksistiltak fra OPD for å imøtegå utfordringen har som nevnt handlet om å sikre at OL i størst mulig grad skal skjermes fra stabsetableringen. Flere av intervjuobjektene melder at skjermingen har gitt positiv effekt og frigjort kapasitet. I tillegg har stabsmedlemmene blitt flinkere til å ha et fremtidsrettet fokus under etableringen, for å unngå at oppmerksomheten blir dratt mot de minuttoperative vurderingene. Flere intervjuobjekter fremhever viktigheten av et økt fokus fra stabssjefens side om å være varsom med å forstyrre linjeledelsen i den initiale krisefasen. Ordet merverdi ble brukt av flere i betydningen av at alle stabsmedlemmer forventes å fokusere mot de delene av arbeidet hvor de kan utgjøre en forskjell, men være tilbakeholdne med å oppta fokus fra OL og operasjonssentralen i akutfasen. Flere bekjentgjorde at det tar tid å forstå alle nyansene som kan ha betydning for beslutningskvaliteten. Spesielt fokus knyttet til tidslinjen ble nevnt og at stabens arbeid bør ligge så langt fremme at situasjonsutviklingen tar igjen stabens tidslinje et stykke frem i tid. Da vil staben ha fått tid til å absorbere informasjonstilfanget og gjøre det mulig å forstå situasjonens nyanser bedre.

Som overskriften indikerer er grunnlaget for å oppnå god situasjonsbevissthet knyttet til graden av oppmerksomhet lederne legger i å følge situasjonen, monitoreringsevne (figur 7). Studier har vist at årsakene til beslutningsfeil ofte kan ligge i manglende forståelse av situasjonsutviklingen. Sneddon, Mearns og Flint undersøkte årsaken til feilhandlinger i forbindelse med situasjonsbevissthet, og kom til at 67% kunne tilskrives manglende evne til å oppdage kritiske signaler, 20% skyltes manglende forståelse av situasjonen og 13% kunne tilskrives manglende prediksjonsevne, altså evne til å forstå hva som vil hende frem i tid (Referert i Johnsen, 2018, s. 3). Årsakene til feilene var manglende oppmerksomhet grunnet distraksjon, manglende prioritering av informasjonen og innsnevret oppmerksomhet. Hensiktsmessig organisering var et av tiltakene som kunne motvirke tendensene (ibid). Funnene i datagrunnlaget tyder på at forståelse av nyanser og sammenhenger blir sett på som viktig for å vurdere hva som må gjøres. Om overtakelsesmøtet 22. juli med manglende informasjonsdeling av kritisk informasjon om gjerningsperson og fluktbil kan forklares ut fra

---

slike faktorer er interessant (NOU 2012:14, 2012, s. 96). Ses det hen til alle nødandropene som ble ringt inn til en underdimensjonert operasjonssentral i perioden (Oslo politidistrikt, 2011, s. 67), og alle oppdragene som skulle løses, kan både distraksjon og innsnevret oppmerksomhet være nærliggende forklaringer.

Kapittelet synliggjør at det kan oppstå utfordringer med å opprettholde en tilstrekkelig felles forståelse og situasjonsbevissthet i overgangsfasen, og at utfordringene øker når informasjonsmengden øker. Når belastningen blir høy kan det lede til at det operasjonelle nivået kan få problemer med å nyttiggjøre seg av viktig informasjon for å forstå situasjonsutviklingen. I tillegg til at selve stabsetableringen i denne fasen kan trekke oppmerksomheten bort fra å følge situasjonsutviklingen, og dermed forsterke tendensen til uklar felles forståelse. Disse funnene vil senere bli analysert og diskutert både ut fra et strukturelt og et praksisperspektiv.

Først rettes fokuset imidlertid mot den tredje utfordring; uklare beslutningsprosesser. Analysen vil søke å vise at de to første utfordringene, uklare forventinger og manglende felles forståelse kan lede til at beslutningsprosessene også blir uklare.

## **4.4 Uklare beslutningsprosesser**

I analysen fremkom det informasjon som tyder på at beslutningsprosesser kan bli utfordrende i overgangen fra linje til stab. Vi har sett at overgangsfasen utfordrer det operasjonelle nivåets evne til å opprettholde felles forventinger og gjør det utfordrende å opprettholde felles forståelse. Begge disse faktorene har innvirkning på beslutningsprosessen (Brun, et al., 2016, s. 24). Datagrunnlaget indikerer at særlig to forhold kan forklare utfordringen. For det første at beslutningsprosessene som preger linjeledelsen i stor grad er intuitive og forskjellig fra den mer analytiske som beskrives for stabsprosessen i PBS I (Politidirektoratet, 2011, s. kap. 8). For det andre at det fremstår som krevende å sortere hvilke avgjørelser som skal tas av linjeledelsen og hvilke som skal videre til staben i overgangsfasen.

### **4.4.1 Analytiske versus intuitive prosesser**

Politiets planverk danner strukturen for politiets beslutningsprosesser. PBS I-III, gir retningslinjene under ekstraordinære hendelser og kriser. Gjennomgangen av relevante

---

dokumenter og intervjuer viser at planverket oppleves som statisk og lite fleksibelt i forhold til behovet. PBS I, kapittel om stabsledelse, er preget av føringer knyttet til å skaffe beslutningsgrunnlag, utarbeide alternativer, anbefale tiltak, iverksette og koordinere, kontrollere, støtte og krav om notoritet (Politidirektoratet, 2011, s. kap. 8). Det fremstår som om planverket bygger rundt en generisk prosess med trinnvise steg som leder frem til ulike handlemåter hvor lederen kan velge det beste. Etter beslutningsmøter kan planer gjennomføres og effekten evalueres (ibid). OPD har operasjonalisert PBS I gjennom ulike instruksjoner, planer og tiltakskort. Et eksempel på dette er instruksjonen for operasjonsledere (Oslo politidistrikt, 2014). Et av intervjuobjektene reflekterer over planverket:

*Jeg oppfatter at vi måtte utfordre PBSen, at vi måtte utfordre det som er gjeldende nå, fordi ting er i konstant endring. Jeg tror vi har sett en utvikling og hvor vi bør gå og så er det delt opp i tre faser. Operasjonssentralen har de minuttoperative, så har staben noe mer frem i tid. Og er det policyavklaringer langt frem i tid så er det opp til strategisk nivå, (Intervjuobjekt C).*

Sitatet etterlater et inntrykk av at planverket har vært for lite fleksibelt i forhold til den praktiske anvendelsen under kriser. I tillegg til at beslutningsprosessene som beskrives gjennom planverket er forskjellig fra ordinære linjeprosesser, og virker mer tidkrevende, sentraliserende og byråkratisk i formen (Politidirektoratet, 2011, s. kap. 8).

Imidlertid trekkes stabsprosessen frem i positive ordelag når det gjelder prosesser som skal virke frem i tid og/eller opp mot samarbeidsaktører utenfor OPD:

*Det som jeg opplevde som positivt var at man kunne være støtte til å få frem kompetanse og samhandling med samvirkeaktører og andre ting når linja jobba for fullt for å håndtere situasjonen ute, og det følte jeg at jeg ble god på etter hvert å sørve linja når denne ble satt, (Intervjuobjekt D, 2020).*

Det kan dermed se ut som at intra-relaterte prosesser oppleves som vanskeligere enn inter-relaterte (Renå, 2019, s. 23), og kan forklares ut fra at sistnevnte gir større rom for en analytisk stabsprosess fordi tidspresset oppleves som mindre akutt (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 313).

Sitatet fremhever at stabens evne til å tenke fremover og vurdere fremtidige behov blir vurdert som viktig for å støtte akuttbehandlingen. Staben vil ta unna støy fra akuttlederen, løse

---

fremtidige problemer og håndtere koordineringen med andre interessenter/eksterne aktører som OPD må samhandle med. Slike beslutninger skiller seg også fra sanntidsbeslutninger ved at ledere ofte tar flere moralske, prinsipielle hensyn når konsekvensene av beslutningene ligger lengre frem i tid (Thompson, 2014, s. 165). Korona-epidemien synliggjør at mange, kanskje motstridene faktorer, blir vurdert. Hensyn til bevegelsesfriheten i samfunnet på mange områder blir satt opp imot konsekvensene for mennesker i risikozonen. Beslutningene blir i slike tilfeller preget av mange hensyn som omfatter flere samfunnsområder, blant annet hensynet til landets økonomi, arbeidsplasser, utdanningsinstitusjoner osv. i tillegg til å bekjempe selve pandemien. I slike situasjoner ser vi at sentralisering av fullmakter til staben kan påvirke krisehåndteringen positivt og ta unna støy fra linjeledelsen ved å håndtere inter-relaterte oppgaver som er mindre akutte.

Sanntidsbeslutninger derimot er ofte basert på raske kost-nytte vurderinger og ytre press (Thompson, 2014, s. 165). Akutt krisehåndtering preges gjerne av intuitive beslutningsprosesser preget av tidspress, usikkerhet og hvor "godt nok er godt nok" (figur 8). Det blir derfor viktig å holde disse to beslutningsprosessene atskilt for å unngå misforståelser og unødig tidsbruk. Datafunn tyder imidlertid på at dette er krevende å oppnå i overgangsfasen. Sentraliseringen som følger av stabsetableringen fører nemlig til at fullmakter forskyves oppover i systemet og skaper sterkere vertikal sentralisering og byråkrati i form av mer kontroll gjennom flere rapporteringspunkter. Byråkrati og vertikal hierarkisk struktur kan være en forsinkende faktor under krisehåndtering (Johannessen, 2015, s. 265):

*Vi er nok tydelig på ansvar, som stabssjef har du det operasjonelle ansvaret, og på den måten er du ansvarlig for det beslutningene som OL gjør, (Intervjuobjekt A, 2020).*

I utsagnet ligger det et interessant paradoks, at under akutthåndteringen hvor OL trenger stort handlingsrom gjennom delegerte fullmakter, kan overgangsfasen trekke i retning av mer sentralisering og kontroll fra staben (Politidirektoratet, 2011, s. 119). Grunnen er at stabssjefen er tillagt det øverste ansvaret gjennom planverket og forholdet mellom han og OL er lite definert (ibid, kap. 8). "Planverket har ikke pakket godt nok ut hva dette innebærer i overgangsfasen" (Intervjuobjekt A, 2020). Resultatet kan bli at beslutningsprosessen fremstår som mer utydelig intra-relatert fordi planverket ikke definerer de interne beslutningsprosessene mellom stab og linje i tilstrekkelig grad.

---

#### 4.4.2 Intensjonsbasert ledelse

Datagrunnlaget tyder på at både OPD og politiet for øvrig har identifisert at det er utfordringer knyttet problemstillingen rundt beslutningsprosesser i overgangsfasen, og at avklaringer er nødvendig for å opprettholde tempo og kvalitet i håndteringen. Både intervjuobjekter i OPD og PHS redegjorde for flere tiltak for å forbedre beslutningsprosessene i akutfasen gjennom faseinndelingen av oppdrag og bruk av intensjonsbasert ledelse.

Det første og andre tiltaket er innføringen av etterretningshypoteser og faseinndeling av oppdrag som er gjort rede for tidligere. Det tredje er innføringen av intensjonsbasert ledelse i programmet. Intensjonsbasert ledelse bygger på Forsvarets oppdragsbaserte ledelse (Forsvarsstaben, 2019, ss. 178-179), hvor man gjennom en overordnet intensjon skal øke tempo i oppdragsavviklingen. Effektiviteten oppnås gjennom vide planleggingsrammer og fullmakter fra toppen, slik at nivåene i større grad skal kunne samhandle uten for stor grad av detaljstyring (Vårdal, 2020), og kunne utnytte operative muligheter som oppstår uten vesentlig tidstap. Vårdal mener at en tydelig og presis intensjon fra det strategiske nivået kan gi raskere beslutningsprosesser, fordi det blir lettere å identifisere hvilke beslutninger som skal treffes på de ulike nivåene, *current* eller *plans*, under håndteringen. Intensjonen kan klargjøre rammer for alle aktørene. Han mener at en god intensjon, hvor rammene for krisearbeidet beskrives, vil dempe kontrollbehovet og herigjennom kunne øke beslutningshastigheten (ibid).

Oppsummert skaper overgangen fra linje- til stabsledelse muligheter for mer stabskraft og støtte, men kan gi utfordringer knyttet til beslutningstempo. Fremover i tid vil staben tilføres merverdi gjennom økt beslutningskapasitet som kan benyttes til støttefunksjoner og samhandling ut mot andre aktører, inter-relaterte prosesser. Stabsprosessens analytiske form er imidlertid krevende å integrere med kravene til tempo som preger de minuttoperative beslutningene som må gjennomføres, og gjør de intra-relaterte prosessene mer krevende. Med andre ord at de interne beslutningsprosessene mellom stab og linje oppleves som mer krevende enn beslutninger som angår samarbeid ut fra politidistriktet, for eksempel mot andre nødetater, kommunene eller Forsvaret.

---

## 5 Struktur

Hensikten med kapitlet er å diskutere forskningsspørsmål to: I hvilken grad er politiets krisehåndteringsmodell tilpasset utfordringene som oppstår i overgangen fra linjeledelse til stabsledelse under akutte kriser?

Analysegrunnlaget gir indikasjoner på at politiets krisehåndteringsmodell kan ha strukturelle svakheter som kan være med på å forklare de tre identifiserte utfordringene; uklare forventninger, uklar felles forståelse og uklare beslutningsprosesser. Funn tyder på at slike svakheter kan relateres til at overgangen fører til en sentralisering av beslutningsfullmakter som kan være med på skape de identifiserte utfordringene. I tillegg til at planverket som benyttes oppfattes som for lite dynamisk til å møte komplekse kriser, *fast burning* (figur 5).

Utfordringene kan ikke ses på som separate faktorer som "lever" hver for seg eller kan adresseres individuelt. De representerer en sammenheng, fordi forventninger påvirker hvilken forståelse man går inn i krisen med og herigjennom hva man vektlegger, prioriterer og retter fokuset mot. Både de fem strategiske krisehåndteringsoppgavene (Boin, Hart, Stern, & Sundelius, 2005, s. 15) og Renås *decision tree* (Renå, 2019, s. 32) fremstiller sammenhengene som en prosess hvor disse faktorene er i samspill og påvirker hverandre under alle faser av krisen. I før-krisfasen etableres derfor forutsetninger som krisehåndteringsevnen hviler på.

Diskusjonen videre vil legge vekt på å se utfordringene i et strukturperspektiv.

Organisasjonsstrukturen kan forklares som arkitekturen som aktivitetene bygger på (Glomseth, 2015, s. 44). Renås *design perspective* definerer struktur som organisering, planverk, instruksjoner og formelle prosesser, og vil være utgangspunktet for diskusjonen (Renå, 2019, s. 24).

### 5.1 Prinsippet om likhet

Politiets krisehåndteringsmodell er ikke spesielt unik, den er bygget opp på samme måte som veldig mange andre organisasjoner med en organisering for normaldrift og en annen for kriser (Sætrevik, 2019, s. 164). Dette blir sett på som en ressurseffektiv struktur hvor man bygger kriseorganisasjonen opp etter behov, men kjører en slankere variant til vanlig. Når krisen

---

inntreffer øker behovet for ledelse og andre støttefunksjoner og man etablerer derfor en egen kriseorganisasjon som skal håndtere det ekstraordinære (Sætrevik, 2019, s. 164).

Justissektoren for eksempel, opererer etter disse prinsippene og har en organisering i det daglige som kan endres når behovene øker som følge av kriser (figur 2).

Ut fra likhetsprinsippet skulle man derfor forvente at organiseringen bør være mest mulig lik under normaldrift som under kriser (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016-2017, s. 20)? Formålet med prinsippet er jo nettopp å sørge for at likhet skaper forutsigbarhet når krisen oppstår. Med andre ord bør likhetsprinsippet etablere like forventninger hos aktørene gjennom at ansvarsforhold ikke endres under kriser (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 283). Overgangen bør dermed ses på som en påbygning og ikke som en ombygning av organisasjonsmodellen. Det er flere funn som kan tyde på at virkeligheten kanskje ikke oppleves slik. Et av intervjuobjektene beskriver overgangsfasen slik:

*Bare at det du berører i denne oppgaven er den sentrale utfordringen, hvis vi for eksempel ser på en stabsorganisering i forbindelse med et større statsbesøk hvor vi forbereder oss og linja er gått opp på forhånd, da er dette uproblematisk og dette er en helt grei organisering og som alle sammen greier å forholde seg til, men det er ingen god organisering når det akutte er der. Da er det altså likhetsprinsippet som gjelder, det er klart det er frustrasjon ute i ytterste linje, bare de skal ha mat må de plutselig gå en annen vei, litt snudd på hodet selv om vi prøver å rydde opp i det og, (Intervjuobjekt A, 2020).*

Sitatet kan tyde på at overgangsfasen oppleves som mindre kjent og derfor ikke en naturlig påbygning som likhetsprinsippet bygger på.

Slik overgangsfasen beskrives i politiets planverk vil det ideelt sett skapes en organisasjon som fortløpende klarer å vurdere alle problemstillinger, ta nødvendige sanntidsbeslutninger og overføre mer langsiktige problemstillinger til staben. Idealmodellen er selvsagt en umulig oppgave å oppnå i en kaotisk situasjon, men 22. juli gir en del gode eksempler som kan være verdt å dvele med. Dagen synliggjorde at nivåer og forhåndsplanlagte strukturer blir vanskelig å basere seg på, og tendenser til at disse flyter sammen når belastningen blir for høy var framtreddende når man leser 22.juli-kommisjonen (NOU 2012:14, 2012, s. kap. 6).

Beslutningene sto i kø og det ble krevende å sortere hvem som skulle følge opp hva:



---

*Da begynner man å tenke annerledes og man avventer beslutninger, det er det mest kritiske som skjer, (Intervjuobjekt C, 2020)*

Sitatet etterlater et inntrykk av at strukturendringen som følger av stabsetablering reduserer beslutningstempoet fordi aktørene blir usikre på roller og ansvar. Usikkerheten står imidlertid i kontrast til at analysen ellers ikke har avdekket funn som tyder på at sentralisering av sanntidsbeslutninger er hensikten med organisasjonsendringen. Snarere tvert imot virker tendensen å være en ikke-intendert følge av at organiseringen endres. PBS I sier at overgangen skal skape en mer effektiv krisehåndtering ved å innføre en stabsledet organisasjon (Politidirektoratet, 2011, s. 118). Endringen rokker heller ikke ved OLs ansvar i sanntid, og alle som er intervjuet er enige i at overgangen ikke har til hensikt å etablere et lavere beslutningstempo på operasjonssentralen.

Tendenser til nedsatt beslutningsevne i overgangsfasen finnes flere steder i materialet som er skrevet etter 22. juli, ved at ikke-formaliserte beslutninger ble utført fordi hierarkiet kollapset (Johannessen, 2015, s. 265). I OPDs egen evaluering av 22. juli, opplevde OL uklarheter med hvem som skulle følge opp et tiltak knyttet til bombedetonasjon, men forvisset seg ikke om at staben hadde tatt ansvaret (Politidirektoratet, 2012, ss. 63-64). Her kan noe av utfordringen med politiets formelle struktur i overgangsfasen ligge. At intensjonen med planverket ikke nødvendigvis stemmer med virkeligheten, og at beslutningsansvaret mellom linjen og staben er mer krevende i praksis enn det PBS I legger til grunn (Politidirektoratet, 2011). En mulig forklaring kan ligge i at overgangen fra linje til stab inneholder en sentralisering av fullmakter som i utgangspunktet er desentralisert, ved at staben overtar det formelle kriseansvaret fra operasjonssentralen og OL. Sentralisering av fullmakter vil bli undersøkt videre, men først rettes fokuset mot en alternativ organisering til det å sette full stab.

### **5.1.1 Forsterket linje**

Det er viktig å merke seg at politiet har et alternativ til stabsorganisering hvor linjeorganiseringen fortsetter, men blir påbygd med nye funksjoner etter behov. I PBS I er forsterket linje et alternativ som ligger mellom ordinær linjedrift og stabsorganisering, og benyttes i situasjoner som ikke krever full stabsetablering (Politidirektoratet, 2011, s. 118). I OPD er bruk av forsterket linje en kjent organisering som benyttes når operasjonssentralen trenger beslutningsstøtte i forbindelse med litt større hendelser. Forsterket linje har også vært

---

et tema både i POD og i flere av distriktene, og flere mener at en ytterligere styrking av linjestrukturen er veien å gå etter nærpolitireformen, hvor politimesterens strategiske gruppe har visket ut behovet for en større stab mellom politimester og OL (Zeiner, 2018, s. 49):

*Det ideelle er å styrke den daglige organiseringen, altså et ledd som er overordnet og som er på jobb 24/7, sitter i et glassbur for seg selv, følger med på hva som foregår i det daglige, har tung operativ og etterforskningsbakgrunn, og som setter i gang de prosessene som skal til, og så må man bygge rundt denne personen, kommunikasjon kommer inn og andre elementer, men kommandolinja endres ikke. Man kommer inn med støttefunksjoner, (intervjuobjekt A, 2020).*

Flere intervjuobjekter mente at utfordringen med å endre kommandostruktur kan være noe av årsaken til at identifiserte utfordringer oppstår. Særlig evnen til å etablere felles forståelse gjennom situasjonsbevissthet fremheves som enklere i en forsterket linje fordi det er færre ledd som skal ha informasjon, og det skapes et enklere beslutningsforhold fordi den operasjonelle lederen alt er på plass og har fulgt situasjonsutviklingen fra starten av. Man trenger ikke bruke tiden på å informere et nytt ledelselement i samme grad. Operasjonell leder vil også kunne ta raskere beslutninger når han er mer på høyden med nyansene i situasjonen, *feedback* koordinering (Brehmer, 2000, s. 233). Strukturen ser videre ut til å være i tråd med prinsipper fra The Cynafine Framework (figur 7) om ledelse i komplekse situasjoner, hvor handlinger ofte må erstatte analyse, fordi gode alternativer ikke kan identifiseres, beslutningsinformasjonsfellen (figur 8).

The Incident Command System (ICS) bygger på prinsippene om et fleksibelt system som bygges rundt *Incident commander* (Bigley & Roberts, 2001). Sentrale prinsipper for organiseringen er fleksibel struktur, informasjonshåndtering og begrenset improvisasjon (Bigley & Roberts, 2001, s. 1286), og er tenkt for å etablere organisatorisk pålitelighet, *High-Reliability Organizing*. I organisasjonen vil alle aktiviteter bygges rundt en leder, *unity of command* (Renå, 2019, s. 24), som har ansvaret for alle funksjonsområdene. Flexibiliteten ligger i at funksjonsområdene forsterkes, endres eller avvikles ved behov. Prinsippene for ICS struktur ser dermed ut til å passe med det intervjuobjekt A etterlyser i sitatet, en uendret kommandolinje. (Intervjuobjekt A).

OPD kan ha forutsetninger for en slik utvikling, og har på mange måter allerede gått i samme retningen. For det første har OPD en godt utviklet linjestruktur hvor forsterkning er et naturlig

---

første steg når belastningen blir høyere. For det andre har OPD mange robuste fagmiljøer innenfor ulike funksjonsområder; operasjon, plan, logistikk og administrasjon (Bigley & Roberts, 2001, s. 2001). For det tredje er stabssjefsfunksjonen både i OPD og ellers i landet nå blitt en fulltidsstilling med dedikert ansvar for både før-krise arbeidet og som kriseleder (Politidirektoratet, 2016, s. 186).

Fordelene med en slik organisering vil være å utnytte de beste fra linje- og stabstrukturen, men uten å endre på kommandoforholdene. Med andre ord gjøre det lettere å etablere et tydeligere skille på sanntidsbeslutninger og planprosesser for lengre tidshorisonter, og herved skape klarere forventinger, samt redusere faren for beslutningsfeller (figur 8) i overgangsfasen. Videre å sørge for oppbygging av funksjonsområder det kan bli behov for på et seinere tidspunkt i håndteringen. Mulige ulemper som er fremkommet under intervjuer er knyttet til ressurser. Innføring av flere 24/7-funksjoner, *ICS commander* (Bigley & Roberts, 2001), vil være kostnadskrevenende fordi disse ikke finnes i dag og intervjuobjektene melder at ressurstilgangen er begrenset.

Oppsummert ser det ut som om OPD ofte søker mot en forsterket linjestruktur, og at grunnen kan være at man er mer fortrolig med denne organiseringen som gjør det lettere å opprettholde situasjonsbevissthet fordi man ikke etablerer et nytt ledelsesnivå som ikke er satt inn i situasjonen.

## 5.2 Sentralisering av fullmakter

PBS I definerer at når stab etableres overtar stabssjefen som den øverste leder på operasjonelt nivå, men at OL skal fortsette å lede i sanntid (Politidirektoratet, 2011, s. 118). Ut fra dette overføres en del av OLs fullmakter til staben, men hva dette innebærer i praksis er vanskelig å finne i planverket, og PBS I forklarer ikke hvordan fullmakter skal fordeles mellom OL og stabssjefen i denne fasen. Intervjuene avdekker det samme, at betydningen av stabsetableringen ikke er "godt nok pakket ut" (Intervjuobjekt A, 2020), og at "(...) da begynner man å tenke annerledes" (Intervjuobjekt C). En forklaring kan dermed være at eventuelle uklare forventinger kan springe ut fra at planverket ikke definerer denne fasen godt nok, og at det derfor oppstår ulike oppfatninger av hva dette innebærer i praksis.

---

I tillegg har sentraliseringen i seg selv noen iboende strukturelle egenskaper som kanskje kan forklare hvorfor forventningene oppleves som uklare. For det første representerer sentraliseringen en mer ukjent struktur for aktørene i OPD, rett og slett fordi overgangsfasen er sjeldent brukt som middel for å løse akutthendelser i distriktet, og kan utgjøre en merbelastning som aktørene må forholde seg til. Det normale systemet er godt innarbeidet og løser nesten alle mindre og større hendelser basert på delegerte fullmakter, formelt og uformelt. Da kan det oppstå et paradoks, ved at overgangen kommer på et tidspunkt hvor behovet for kontinuitet og overskudd i systemet er høyt, og systemendringen påfører organisasjonen en enda høyere belastning i overgangsfasen.

For det andre innfører stabsstrukturen en endring i kommandolinjene. Det etableres et nytt rapporteringsnivå over operasjonssentralen som alle aktørene må forholde seg til. Informasjon som tidligere ble utvekslet direkte mellom IL på taktisk nivå og OL på operasjonelt blir supplert med staben som fører til andre linjer for informasjon og beslutninger. Behovet for vertikal informasjonsutveksling (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 310) øker. Under akutte kriser, *fast burning crisis* (Hart & Boin, 2001, s. 32), kan sentraliseringstendenser være negative ved at de er tidkrevende i en fase hvor behovet for raske beslutningsprosesser øker og taler for mer desentralisering (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 310).

En svakhet med sentralisering er videre at krisen utfordrer formelle strukturer gjennom usikkerheten den forårsaker, og gjør forhåndsplaner mindre anvendbare i møte med det ukjente (Boin & Bynander, Explaining success and failure in crisis coordination, 2014, s. 125). I etterarbeidet etter 22. juli finnes flere eksempler på at det var uformell desentralisering og lokale initiativ som høstet mest annerkjennelse; 22.juli-kommisjonens ros til Beredskapstroppen som dro mot Utøya uten å vente på formell anmodning fra Nordre Buskerud (NOU 2012:14, 2012, s. 108). Johannessens beskrivelser er også verdt å nevne med hensyn til betydningen av desentralisering. Han trekker frem *bottom up* drevne prosesser som sprang ut fra lokale initiativ som et resultat av de operative nettverkene som fant pragmatiske løsninger på akutte problemstillinger (Johannessen, 2015, s. 265). Mange av disse var helt avgjørende fordi usikkerheten var stor og ressursene for små til å løse alt som ble oppfattet som viktig (ibid). Han begrunner ut fra tidskomprimeringen som oppstår i dynamiske kontekster og hevder at sentraliserte beslutninger kan bli irrelevante, fordi situasjonen i

---

mellomtiden har utviklet seg og redusert effekten av beslutningen (ibid, s. 267). 22. juli-kommisjonen berømmet i ettertid alle de lokale initiativene og besluttsomheten som gjorde at hjelpearbeidet hadde fremdrift gjennom dagen og kvelden (NOU 2012:14, 2012). Alle disse lokale tiltakene var derfor i tråd med prinsippene for ansvar, nærhet og samvirke (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016-2017, s. 20). The Cynafine Framework påpeker det samme; at kriser med stor kompleksitet ikke kan løses gjennom sentraliserte prosesser hvor handlingsalternativer kan vurderes opp mot hverandre. Gode alternativer finnes ikke, eller kan ikke identifiseres på et tidlig stadium i krisen, "Look for what works instead of seeking right answers" (Snowden & Boone, 2007, s. 7).

Et annet aspekt av sentralisering er tendensen til å skyve beslutninger opp i hierarkiet. Både beslutningsparadokser (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 309) og beslutningsinformasjonsfellen (figur 8) synliggjør at sentralisering kan ta for lang tid i forhold til behovet som oppstår i komplekse eller kaotiske kontekster. Resultatet kan bli at beslutninger utsettes fordi beslutningsansvaret oppleves uklart; " Da begynner man å tenke annerledes og man avventer beslutninger (...)" (Intervjuobjekt C). Brehmer mener at akutte kriser fordrer et sterkt desentraliseringsfokus fordi lederne må kunne treffe raske beslutninger basert på et dynamisk situasjonsbilde, *feedback* koordinering (Brehmer, 2000, s. 233). Han begrunner dette med at forhåndsplaner må justeres i møte med et dynamisk situasjonsbilde, og egne handlinger leder til responser fra motstanderen. Endringene som oppstår må videre monitoreres og vurderes av beslutningstaker med påfølgende, nye, beslutninger (ibid). Målet er ikke total kontroll, men gradvis kontroll på deler av situasjonen for å redusere usikkerheten som råder (Snowden & Boone, 2007, s. 7).

Brehmer benytter et annet uttrykk, *feedforward* for å beskrive en mer sentralisert beslutningsprosess, som forutsetter at forhåndsplaner vil virke i møte med en kompleks hendelse (Brehmer, 2000, s. 233). Slik jeg oppfatter Brehmers bruk av uttrykket argumenterer han for at sentralisering gjennom forhåndsplaner ikke er den rette medisinen når kompleksiteten øker, fordi den som er best egnet for å forstå hva som må gjøres ikke nødvendigvis vil ha fullmakten til å beslutte. Manglende beslutninger fra 22. juli i overgangsfasen, som er redegjort for, kan forstås ut fra Brehmers beskrivelser fordi intervjuobjektene forteller at lederne kan bli usikre på hvor beslutningsfullmaktene ligger i overgangsfasen. Det samme synet fremmes gjennom The Cynafine Framework hvor det

---

fremgår at beslutningstaker har evne til å handle basert på små endringer i situasjonsbildet for å gradvis etablere bedre kontroll på utviklingen; *act, sense, respond* (figur 7).

Imidlertid er det ikke slik at OPD ikke har erfaring med staborganisering, og premissene for argumentene derfor kan være for lite nyanserte. Distriktet har opplevd 22. juli og ble utsatt for en omfattende evaluerings- og læringsprosess i etterkant. Dagens struktur er dermed et resultat av arbeidet som har foregått i OPD og politiet for øvrig i de seinere år. Bruk av stab blir også benyttet under statsbesøk og for eksempel Nobels fredsprisutdeling. Forskjellen er at slike situasjoner er annerledes å håndtere enn de akutte med tanke på utvikling, tidspress og kravene som stilles til organisasjonen. Man kan derfor argumentere for at sentralisering kanskje ikke er riktig medisin for å håndtere den akutte delen av kriseløpet som diskusjonen har synliggjort. Koronaepidemien som myndigheter i alle land kjemper mot i disse tider er et eksempel som kan vise forskjellen på hvordan sentralisering kan være egnet for denne type krise, *slow burning*, men mindre egnet for krisetypen i denne oppgaven, *fast burning* (Hart & Boin, 2001, s. 32). Pandemien ser foreløpig ut til å ha en langsom utvikling, *slow burning* (ibid), noe som øker mulighetene for vertikal informasjonsutveksling samt bedre forutsetninger for å predike fremtidstilstander og hensiktsmessige tiltak (Kruke & Olsen 2011/referert i Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 310). I tillegg vil tiltakene som implementeres ramme veldig mange mennesker, og blir koordinert fra sentralt hold for å gi ønsket effekt. Ved bruk av ulike eksperter blir det laget forskjellige modeller med estimater på hvordan smitten vil spre om seg og hvordan myndighetene kan påvirke utviklingen gjennom kosekvensreducerende tiltak (VG, 2020). Ingen vet per nå hvordan pandemien vil forløpe i tiden fremover, men foreløpig ser det ut som om den blir løst etter prinsipper fra *the domain of experts* (Snowden & Boone, 2007, s. 3). Dette skiller seg veldig fra oppgavens problemstilling hvor målene blir langt mer kortsiktige og effektene usikre, *the domain of unknown unknowns* (ibid, s. 5).

Sentraliseringen av beslutningsfullmakter som følger av stabsetableringen kan dermed føre til nedsatt beslutningstempo fordi ansvaret oppleves som uklart når et nytt ledelsesnivå kobles på og nødvendige avklaringer knyttet til beslutningsfullmakter ikke oppleves som avklart. Man kan derfor spørre seg om politiets overgang fra linje til stab har et design som ikke er hensiktsmessig når kompleksiteten øker. Spørsmålet bringes videre til neste kapittel hvor jeg vil se nærmere på selve planverket i forhold til forskningsspørsmålet om struktur.

---

## 5.3 Statisk planverk

Ved en gjennomgang av planverket og særlig PBS I kan retningslinjene fremstå som noe statiske. Det finnes en organisering for normaldrift og en for ekstraordinære hendelser. PBS I tar ikke hensyn til hvilken type hendelse som har oppstått, men behandler alle likt (Politidirektoratet, 2011, s. 25). Funnene samsvarer med dialogen med flere intervjuobjekter som hevder at PBS I ikke er fleksibelt nok for å takle akutte kriser. Et sitat kan synliggjøre dette:

*Men at vi nå utfordrer litt det sporet som PHS er på, og hvordan vi ser fremtiden, vi utfordrer fordi jeg føler umiddelbart at, ja ikke misforstå meg, men jeg har omtalt den stabsorganiseringen vi i sin tid arvet fra Forsvaret, altså litt sånn Marshalhjelp da, nå setter jeg det veldig på spissen, men det er bygd for en annen tid, tiden går fortere og fortere, det er mindre marginer, vi har ytterst få av de lange, lange situasjonene, det aller meste er løst innenfor the golden hour, holdt jeg på å si, (Intervjuobjekt C).*

Sitatet er interessant i forhold til hvordan planverket med stabsorganisering oppfattes. Det kan tolkes som at stabsorganisering kanskje ikke er den rette medisinen for alle typer hendelser. Ser man hen til planverket og særlig PBS I beskrives stabsprosessen etter en lineær, analytisk problemløsningstanke, som kanskje ikke er egnet for å møte kompleksiteten og hastighetskravene som følger av hendelsen. Når man leser om stabsprosessene får man et inntrykk av en analytisk, rasjonell prosess: "Staben må utarbeide alternativer og vurdere de ulike alternativene" og "Stabens anbefalinger utgjør en del av beslutningsgrunnlaget som skal fremlegges for politimesteren" (Politidirektoratet, 2011, s. 119). Slike prosesser synes tidkrevende å gjennomføre i en hektisk akutfase hvor svarene man leter etter kanskje ikke lar seg identifisere gjennom slike prosesser (Snowden & Boone, 2007, s. 5).

Et annet aspekt er forholdet mellom analytiske og intuitive beslutningsprosesser, hvor førstnevnte refererer til en rasjonal tilnærming hvor prosess og analyse kan frembringe riktige svar (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 313). Intuitive prosesser legger mer vekt på hvordan mennesker faktisk beslutter under press og usikkerhet på basis av begrenset rasjonalitet (Klein 1989/referert i Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 315). Begge tilnærmingene til beslutninger er relevante i krisearbeidet, men særlig sistnevnte preger akutfasen hvor beslutninger ofte må tas i beslutningsvinduet før det lukker seg (figur 8).

---

En mulig forklaring på uklare forventinger og utfordrende beslutningsprosesser er dermed at prosessen som PBS I foreskriver kanskje ikke svarer til behovet med tanke på hastighet og ikke oppleves som tilstrekkelig effektivt i *fast burning crisis* (Hart & Boin, 2001, s. 32). Samme tilnærming ser imidlertid ut til å fungere bedre i møte med mindre akutte hendelser, *slow burning crisis* (ibid). The Cynafine Framework forklarer at ulike kriser krever ulik håndtering med situasjonstilpasset, fleksibelt design (Snowden & Boone, 2007, s. 7). I svært komplekse situasjoner fremstår politiets planverk som mindre hensiktsmessig fordi designet ikke har tilstrekkelig fleksibilitet i organisasjonsdesignet.

Men hva er så et mer fleksibelt planverk? The Cynafine Framework`s hovedide rundt fleksibilitet er et situasjonstilpasset lederskap og organisering ut fra kontekstuelle krav. Og fleksibiliteten ligger i å endre design, lederstil og beslutningsprosesser i takt med situasjonsutviklingen. Når mulighetene for involvering og råd fra eksperter og rådgivere er tilstede, og optimale handlingsalternativer kan identifiseres, vil beslutningsprosessene åpne for analytisk tilnærming, involvering av rådgivere og større tidsbruk. Slike muligheter har man når kompleksitetsgraden er lav. Men i motsatt fall, når kaos råder, erstattes prosessene med direkte beslutninger og et strengt, ordrebasert regime hvor beslutninger må tas under stor grad av usikkerhet, beslutningsinformasjonsfellen (figur 8).

Det er kanskje dette intervjuobjekt C mener med å "utfordre", og at planverket er bygd for "en annen tid", og at PBS I sin struktur ikke i stor nok grad har denne fleksibiliteten. At OPD stort sett velger å løse de aller fleste situasjoner med linjeorganisering, og heller forsterker denne ved høy belastning kan indikere at planverket med stabsetablering ikke blir sett på som tilstrekkelig relevant, og derfor ikke blir benyttet. I så fall vil forholdet mellom struktur og praksis bli komplisert, ved at praksisen søker andre løsninger enn det strukturen legger opp til.

Ser man datagrunnlaget som presenteres i oppgaven er det grunn til å tro at planverket kan være for statisk og fører til utfordringer med uklare forventinger til beslutningsansvar og herigjennom uklare beslutningsprosesser i overgangsfasen under akutte kriser. Både gjennom intervjuer og undersøkelser av politiets planverk er det gjort funn som trekker i en annen retning enn det som teorien anbefaler; fleksibelt design (Snowden & Boone, 2007) og desentraliserte fullmakter (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016). Resultatet kan bli en struktur som ikke i tilstrekkelig grad ivaretar krisehåndteringsevnen i overgangsfasen.



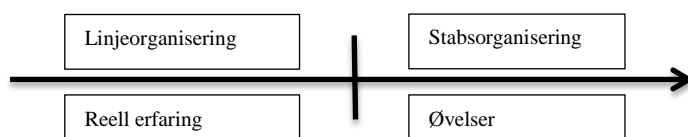
---

## 6 Praksis

Hensikten med kapittelet er å diskutere forskningsspørsmål tre; I hvilken grad er gjeldende praksis i politidistriktene egnet for å møte utfordringene?

I praksisen, *the evolutionary practices* (Renå, 2019, s. 32), finner man aktørenes forutsetninger for å drive krisehåndtering, hvordan de har forberedt seg i før-krisefasen, både individuelt og som team gjennom praksis. Under forberedelsene etableres en plattform av kunnskap og kompetanse som skal benyttes når krisen inntreffer. Kort sagt hvilke erfaringer er opparbeidet gjennom reelle hendelser og trening og hvordan erfaringene kommer til uttrykk i krisehåndteringen. Utfordringene som er identifisert i analysen kan ikke bare forklares gjennom struktur og planverk, den menneskelige praksis og erfaring er også viktig.

Det er tre viktige poeng som vil bli diskutert i kapittelet. For det første at OPD har hentet mest praksiserfaring, i reelle hendelser, fra linjeorganisering. Stab benyttes sjeldent og i de fleste situasjoner vil OPD ved behov forsterke linjen i stedet for å etablere full stab. For det andre har OPD, som resten av politiet, mest erfaring fra stabsorganisering under øvelser. I de fleste nasjonale øvelsene, for eksempel øvelse Nordlys og Gemini, starter spillet gjerne etter at staben er etablert (Telefonsamtale med POD, 15.05.2020). En slutning man kan trekke ut fra det er at politiet i for liten grad har trent på overgangsfasen mellom linje- og stabsorganisering. En annen slutning av forholdet blir at OPD kan ha utviklet en større fortrolighet med bruk av linje- enn med stabsorganisering under *fast burning crisis* (Hart & Boin, 2001, s. 32). Forholdet kan vises gjennom en enkel figur hvor overgangsfasen er markert i senter av tidslinjen (Mehus 2020):



Figur 9

Alle intervjuobjekter mente at det er viktig å trene overgangsfasen fordi det er en krevende fase. Videre at OPD trener for lite på fasen. På treningsarenaen trenes det mer i henhold til

---

planverket i fasen etter at staben er etablert. "Under pressure, you don't rise to the occasion, you sink to the level of your training", er et mye sitert uttrykk som beskriver betydningen av trening før man behersker krevende situasjoner (Navy Seals). Uttrykket kan synliggjøre poenget mitt om at man i for liten grad trener på det som oppleves som utfordrende, overgangsfasen.

Det tredje poenget som har fremkommet i analysen, og som vil bli diskutert i kapittelet, er at mange aktører forlater sin primære rolle og går inn i nye i overgangsfasen, noe som kan gi utfordringer i en tidskritisk fase.

Diskusjonen i kapittelet søker å utdype i hvilken grad klare rolleforventninger er opparbeidet i før-krisefasen og en vurdering av trening og øvelser opp mot forskningsspørsmål tre.

## **6.1 Roller**

En rolle kan beskrives som "bestilling av atferd" (Eid & Johnsen, 2006, s. kap. 8).

Rolleinnehaverens oppfatning av egen rolle må være i tråd med andres oppfatning for å skape balanse i dette regnestykket. Uten avklarte forventninger til rollens betydning og innhold kan det skapes usikkerhet og rollekonflikter. Flere intervjuobjekter beskriver at forventninger til roller er krevende når stab skal etableres. For det første beskrives rolleforholdet mellom stab og linja som krevende, samt at de individuelle rollene som bekles av nye stabsmedlemmer kan være problematisk å tre inn i under en hektisk akutfase.

Forventninger knytter seg til roller og definerer kravene til atferd hos rolleinnehaveren. Teorien fremhever at god rolleforståelse er en av flere forutsetninger for at mennesker skal fungere godt i krevende situasjoner, og at rolleforståelse og bygger opp rundt evnen til å samhandle med andre (Brun, et al., 2016).

Stabens rolle i forhold til linjeledelsens handler om hvordan stabens hovedfunksjon blir tolket av aktørene. Flere intervjuobjekter mener at stabens hovedfunksjon er å skape merverdi fremover i tid. Samtidig mener de at staben har mindre verdi i akutfasen, og kan sågar ha negativ påvirkning hvis staben blir for ivrig etter å søke påvirkning i en for tidlig fase. PBS I derimot skisserer til dels andre forventninger til stabens rolle (Politidirektoratet, 2011, s. kap.

---

8). En mulig diskrepans mellom planverkets teori og praksisforståelser kan føre til rollekonflikter. Intervjuobjektene utsagn: "(...) ikke pakket godt nok ut hva dette betyr" og "(...) da begynner folk å tenke annerledes" er relevante for å forklare. Stabens rolle oppfattes å være annerledes enn planverket og med uklare forventinger som et mulig resultat. Fra et teoretisk ståsted er felles mentale modeller en forutsetning for at aktørene forstår hensikten, og hovedfunksjonen med stabsetableringen (Brun, et al., 2016). Når slike ikke i tilstrekkelig grad er etablert i før-krisefasen skaper dette kanskje uklare forventninger og ulike forståelser rundt stabens funksjon i denne fasen. Usikkerheten kan virke negativt på krisehåndteringsevnen fordi aktørene legger ulike forventninger til grunn for arbeidsfordeling, ansvar og fullmakter. En ubalanse mellom hvordan man trener og hva man gjør i praksis (figur 9) vil derfor kunne medføre at det ikke utvikles felles mentale modeller til overgangsfasen.

Et annet moment er de ulike rollene som innføres gjennom stabsetableringen. På individuelt nivå kan dette også utgjøre et problem. Det er flere interessante funn vedrørende roller og forventinger i datagrunnlaget. Først og fremst at veldig mange av rollene som skal bekles under en stabsetablering ikke er rolleinnhaverens primærrolle, noe som kan skape utfordringer med å mentalt omstille seg til krisemodus. Tendenser som kan oppstå er at ledere fortsetter med sine normale oppgaver selv etter at de har trått inn som kriseledere, og atferden styres mer av hva man behersker fremfor det man burde gjøre (Weisæth & Kjserud, 2007, s. 25). Et intervjuobjekt beskriver forholdet slik:

*Erfaringen er at mange som kommer inn i stabsfunksjonen skal gjøre en jobb de ikke gjør i det daglige, og ikke har skoa, eller i alle fall ikke lissene ordentlig knytta, gir utfordringer også med kommunikasjon og telefonsystemer, fordi man ikke sitter på sin faste plass og masse administrative ting, fordi det ikke er likhetsprinsippet, det er på en måte et nytt prinsipp, rutinene er liksom ikke ordentlig gått opp, og det skjer jo i Oslo altfor sjeldent, det har i hvert fall gjort det tidligere, og det er tungt å dra i gang da, men det kommer jo av hvor ofte man øver, jeg blir litt svar skyldig nå, men vi øver for sjeldent, og hvis man ønsker en effekt ut av en etablering, så må man jo øve ganske mye for at det skal tilføre noe, (Intervjuobjekt C, 2020).*

Et annet poeng er at rollene til de to profesjonelle kriselederne, OL og stabssjef, også endres under stabsetableringen. OLs ansvar blir delvis endret ved at han underlegges stabssjefen og får nye oppgaver med å situasjonsrapportere til et nytt nivå, samt bidra til stabsovertakelsen. Stabssjefen har også andre primære hovedoppgaver under daglig drift, og er kun i begrenset

---

grad direkte involvert i operativt krisearbeid. Poenget mitt er følgende, at veldig mange roller skal bekles under stabsetableringen, og at menneskene som bekler disse, kan være mindre fortrolige med disse enn sine ordinære roller. Tidspunktet for når rollene skal bekles kan videre skape problemer, fordi overgangen oppstår i en fase hvor belastningen alt kan være høy og mye står på spill. Beskrivelser fra stabsrommet 22. juli viser hvordan stabsetableringen foregikk i en kritisk fase hvor veldig mange problemstillinger traff politiet samtidig og påvirket aktørene både i linja og staben (NOU 2012:14, 2012, s. kap. 6).

Uklare forventinger kan sikkert ta mange former, men det er interessant å se sammenhengen med Banduras modell for motivasjon for handlinger i krevende situasjoner. Bandura hevder at prestasjoner er et resultat av personers opplevde mestringsfølelse, *self-efficacy*, i rollen de er tildelt (Bandura, 1993). I krevende situasjoner vil motivasjon for handlinger være styrt av retrospektiv tenkning rundt tidligere hendelser og prestasjoner. Har jeg opplevd dette før, hva gjorde jeg da og hvordan ble resultatet? Erfaringene benyttes til å etablere kognitiv motivasjon for handlinger fremover i tid, *forethought*. Ved høy *self-efficacy* er sjansen større for at man handler (ibid, s. 130). Man kan si at fremtidens krav til måloppnåelse vurderes ut fra tidligere mestring og skaper større eller mindre grad av motivasjon for handling. Aktørene på det operasjonelle nivået, både linja og staben, vil etter Banduras modell vektlegge tidligere praksis og erfaringer i møte med krevende problemstillinger og være drivere for hvor beslutningsdyktige lederne evner å være når tøffe valg skal tas. Det er med andre ord ikke bare et spørsmål om struktur, hva planverket sier man skal gjøre, men i tillegg et spørsmål om hvor beslutningsdyktig man opplever å være i den aktuelle situasjonen. Derfor er god forståelse av egne og andres roller viktig for å fremme motivasjon og motvirke tendenser til beslutningsvegving og ikke-beslutninger (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, & Pettersen, 2016, s. 304).

Her er særlig forholdet mellom OL og stabslederne interessant, fordi det reelle beslutningsansvaret lederne utøver kan reduseres som en følge av usikkerhet rundt mål og forventninger og manglende erfaringer man kan bygge på. En mulig årsak kan være at OL i det daglige besitter mye formell myndighet under daglig drift og har erfaringer knyttet til å være øverste operasjonelle leder. Når staben etableres og ansvar overføres til staben vil ikke OL ha de samme narrativer å bygge på og den nye rollen kan oppleves som mer ukjent å lede i. I motsatt fall, at OL opplever at ansvaret hans videreføres når staben kommer inn, vil kunne

---

øke motivasjonen for handlinger fordi rollens forventinger er kjent og at man har den kompetansen man trenger for å fungere i den. Denne dimensjonen er viktig å ta med seg i før-krisearbeidet for å sikre at både stab- og linjelederne gjenkjenner rollens forventinger, for å unngå eventuelle tendenser til beslutningsvegning hos lederne.

Klare rolleforventninger blir ekstra viktig under kriser med høyt press og usikkerhet. Felles mentale modeller gjør det enklere å forstå hvilken atferd som er forventet i egne og andres roller. Samspeilet blir ekstra viktig når presset øker, fordi mye av koordineringen blir implisitt (Johnsen, 2018, s. 6). Det er hverken tid eller anledning til å detaljstyre teamets aktiviteter i akuttfasen, noe som ytterligere forsterker behovet for rolleklarhet før krisen inntreffer. Det er denne rolleklarheten som gjør det mulig å forstå og som skaper motivasjon for å treffe beslutninger, dele viktig informasjon og fordele oppgaver i teamet (Brun, et al., 2016, ss. 24-25). Kort sagt er rolleforståelse en forutsetning for å skape felles forventinger til hvordan krisearbeidet skal utføres.

Imidlertid har komplekse kriser den egenskapen at de rokker ved etablerte forventninger, fordi de ikke samsvarer med det man har erfaring fra tidligere. Man kan heller ikke ty til planverket som også kan være mindre hensiktsmessig i slike situasjoner (Boin & Bynander, 2014, s. 125). Et eksempel som synliggjør problematikken er hentet fra NRK-serien om Scandinavian Star- forliset der brannfolk fra Sverige blir satt inn på dekket på skipet for å slukke brann (NRK, s. ep. 2). Brannfolkene hadde ikke jobbet på et brennende skip til havs før og det oppsto et dilemma fordi vannet som ble brukt til å slukke brannen førte til at skipet fikk slagside og kunne kante. En av brannfolkene beskrev situasjonen som et pest- eller kolera-dilemma og man kunne ikke lene seg på tidligere erfaring for å vite hva som var lurt å gjøre. Men gjennom prøving og feiling med ulike fremstøt mot brannen greide brannfolkene etter hvert å få kontroll med brannen. Poenget med eksempelet er at brannfolkene aldri var i tvil om funksjonen de hadde eller hva rollene deres var, både individuelt og kollektivt, og dette teamsamholdet skapte motivasjon og incentiver for improvisasjonen, *the emerge perspective* (Renå, 2019, s. 32), som til slutt førte frem. I forhold til Banduras modell ble motivasjonen for handlinger opprettholdt gjennom at rollene var klare, og retrospektive erfaringer fra tidligere førte til at vurderingene av den nye situasjonen ble vurdert som innenfor rekkevidden av teamets prestasjonsevne (Bandura, 1993, s. 130).

---

Overfører vi eksempelet til problemstillingen i oppgaven, er poenget at hvis erfaringsgrunnlaget til operasjonelt nivå ikke har blitt utviklet gjennom trening/øvelser eller gjennom reelle hendelser kan det virke negativt på teamarbeidet fordi rolleforventinger oppleves uklare. Figur 9 indikerer at fokuset under trening og øvelser har lagt mest vekt på arbeidet etter at stab har blitt etablert, mens erfaringer fra reelle hendelser i OPD stort sett er hentet fra før stab blir satt. Både intervjuer og evalueringer fra øvelser har synliggjort forholdet. Selve overgangsfasen kan derfor ha fått for lite oppmerksomhet til å skape felles forventinger til denne fasen.

I neste kapittel vil effekten av trening og øvelser bli nærmere vurdert.

## 6.2 Trening og øvelser

Stabsetableringen oppfattes som krevende under pågående akutte kriser. Realistisk øving og trening kan bidra til å øke organisasjonens utvikling av felles mentale modeller for å sikre en felles plattform å arbeide ut ifra når krisen rammer (Brun, et al., 2016). Fra datagrunnlaget vil vurderingene knyttet til trening og øvelser ses ut ifra at dette skal bidra til at før-krisearbeidet blir effektivt ved at det utvikler organisasjonens evne til å møte best mulig forberedt til neste krise. Treningen skal bidra til å øke rolleklarheten på operasjonelt nivå og etablere et godt system for å håndtere overgangsfasens utfordringer.

Det er grunn til å tro at politiet trener for lite per i dag for å møte utfordringene som kan oppstå under akutte kriser, og særlig overgangsfasen viser seg som et sårbart punkt i så henseende. Det er riktignok diskrepans i intervjuene knyttet til hvor mye overgangsfasen blir vektlagt under trening, men det er ellers enighet om at kvantiteten på treningen ikke er tilstrekkelig. Funn i evalueringsrapportene tyder på at selve overgangen fra linje til stab ikke blir tydelig vektlagt i øvelsen (Hoel & Barland, 2016, s. 34). Harald Vårdal, som har vært leder for programmet, nyanserer bildet, og sier at overgangsfasen øves innledningsvis ved at hendelsen starter som en linjeledet situasjon som utvikler seg. Videre sier han at OL blir øvd i å vurdere hvilken beslutningsstøtte det er behov for, og når man bør velge å anbefale etablering av stab (Vårdal, 2020). Imidlertid vil det alltid være slik at ikke alle får gjennomført denne øvelsen, og særlig OL-nivået har vært for lite representert under flere av disse øvelsene (ibid).

---

Synet får støtte fra PHS som fremhever at særlig OL-nivået ikke har vært godt nok representert under øvelsene i Stabs- og lederutviklingsprogrammet (Vårdal, 2020). Evaluering av programmet peker på det samme (Hoel, Barland, & Lillevik, 2019). Vårdal påpeker imidlertid at det for inneværende periode er gjort endringer i krav og kriterier til forberedelse og gjennomføring av øvelsene i programmet. Øvelsene vil nå starte i eget distrikt hvor linjeledelsen skal håndtere hendelsene med beslutningstøtte i det ordinære krisehåndteringsapparatet. Dette vil kunne bidra til at flere OL får mulighet til å delta i øvelsene, og at overgangen fra linjeledelse til stab vil oppleves som mer naturlig.

Evalueringer viser også at OL er mer kritiske til undervisningsopplegget ved JKØ enn stabsmedlemmene, og flere uttrykte en opplevelse av å spille en birolle fordi øvelsene ikke var lagt opp til at deres deltakelse var nødvendig (Hoel, Barland, & Lillevik, 2019, s. 67). Videre beskrev to andre at de opplevde at OL-rollen var der kun for at staben skulle ha noen å spille mot (ibid). At det også er for få OL som gjennomfører øvelsen (ibid) forsterker inntrykket av at samhandlingsutfordringer mellom linja og staben i overgangsfasen kanskje kunne vært høyere prioritert, særlig med tanke på at fasen oppleves som et sårbart punkt for kriseevnen. Et slikt syn finner man videre dekning for i teorien hvor det fremheves at evnen til å forstå egen og andres roller er vesentlig for utvikling av felles mentale modeller, og for at den implisitte koordineringen skal fungere under høyt tempo, krysstrening av roller (Johnsen, 2018, ss. 6-7). Imidlertid er det et viktig poeng at de som var mest negative til opplegget ved JKØ er den gruppen som har vært minst deltakende. Dette åpner for at kunnskapen og forståelsen for intensjonen med øvelsen har vært lavere totalt sett for OL-nivået. Kanskje hadde resultatet vært annerledes hvis alle OL fikk delta på øvelsen? Evalueringen gir slike indikasjoner, fordi tilbakemeldingene ellers i stor grad var positive (Hoel, Barland, & Lillevik, 2019). Om tiltaket med å starte øvelsene i eget distrikt blir at flere OL får gjennomført øvelsene, vil dermed kunne virke positivt for gjøre overgangsfasen mer kjent og naturlig for OL-nivået.

En mer kvalitativ vurdering av Stab- og lederutviklingsprogrammet er selvsagt krevende fordi observasjon av selve øvelsen ikke har vært gjennomført og må baseres på sekundære kilder. Det er likevel noen forhold som kan fremheves. Først og fremst at selve programmet har utviklet seg gjennom tre programperioder med stadig mer fokus rettet mot to områder;

---

intensjonsbasert ledelse fra strategisk nivå som skal øke beslutningshastigheten gjennom redusert kontrollbehov fra stabens side, og mer vektlegging av etterretningshypoteser for å etablere et tydeligere skille mellom *current* og *plans* (Vårdal, 2020). Intervjuobjekter i OPD hevder det samme, og at fokuset har ført til en høyere kollektiv forståelse av at stabens fokus ligger fremover i tid, for å skape merverdi gjennom å ta unna oppgaver som sanntidslederne ikke kan fokusere på, mediehandtering og kontakt mot andre etater for eksempel. I den siste evalueringsrapporten finner man vurderinger av begge disse faktorene. Et funn i rapporten er at til tross for økt fokus på etterforskning og etterretning som beslutningsstøtte, er det ikke omtalt eller ført inn som læringsmål, noe som blir foreslått gjort i tiden fremover (Hoel, Barland, & Lillevik, 2019, s. 16). P2-funksjonen (etterforskning og etterretning) mente at bruk av etterretning som beslutningsstøtte heller ikke ble ivaretatt godt nok gjennom øvelsene i programmet (ibid.). PHS opplyste at funnene fra evalueringen er tatt inn i nåværende programperioden (Vårdal, 2020). Bruk av intensjon som grunnlag for arbeidet ga i all hovedsak positiv respons fra deltakerne, selv om noen var usikre på om dette vil gi dem tilstrekkelig med rammer å jobbe ut fra under øvelsen (Hoel, Barland, & Lillevik, 2019, s. 16).

Basert på evalueringer, samt samtaler med intervjuobjekter og PHS, er det grunn til å tro at trening og øvelser bidrar til å redusere effekten av utfordringene analysen peker på i overgangsfasen. Innledningen til øvelsen har fokus på OLs rolle i initialfasen, hvor forsterkning og beslutningsstøtte til linjeledelsen prioriteres. Tiltaket kan redusere tendensen til *information overload* ved å styrke linjens evne til å håndtere et økt informasjonstrykk i overgangsfasen. Det virker videre sannsynlig at fokus på intensjonsbasert ledelse kan ha positive effekter på beslutningstempoet dersom fullmakter klargjøres i en tidlig fase, fordi det kan skape en bedre forventningsavklaring knyttet til stabens rolle når den etableres, samt etablere et tydeligere skille mellom *current* og *plans*, og styre riktig informasjon til rett nivå.

Imidlertid er det også tegn som peker i motsatt retning, særlig forhold knyttet til OL-deltakelse og rolle i spillet som gjennomføres. Her ligger det en svakhet i at OL-nivået kanskje ikke blir innlemmet godt nok i teamet ved at de ikke i samme grad opplever at spillet er for dem, i tillegg til at deltakelsen synes å være for liten fra OL-nivået totalt sett. Det er derfor usikkert om aktørene etter programmet har tilstrekkelig kunnskaper om alle rollene som skal bekles under en krise og hva disse rollene innebærer for den enkelte, men også i



---

samhandling med andre. Trening hjelper teamets medlemmer til å forstå og bli fortrolig med egne og andres roller, som skaper forutsigbarhet under krisen (Boin & Bynander, *Explaining success and failure in crisis coordination*, 2014, s. 126).

Til tross for at Stabs- og lederutviklingsprogrammet ser ut til å ha en positiv effekt og gir økt grunnlag for å utvikle hensiktsmessig krisehåndteringspraksis, vendes fokuset tilbake til innledningen og figur 9. For selv om innholdet i programmet synes ha mange bra elementer er det fortsatt et spørsmål om politiet utnytter treningstiden riktig ved å øve mest på fasen etter at stab er etablert. Her er det både pro- og kontraargumenter.

Så lenge planverket forutsetter at politiet skal benytte stabsorganisering under akutte kriser, bør det selvsagt øves på stabsdrift. Staben er avhengig av å øve for å kunne gjennomføre alle prosesser knyttet til å inneha det operasjonelle ansvaret og det ligger mange oppgaver til staben som ikke er hensiktsmessig å løse i linjen. Her nevnes for eksempel kontakten ut til eksterne samarbeidspartnere og uttak av ressurser fremover i tid. Det er stabens hovedoppgave å være proaktiv (Politidirektoratet, 2011, s. 119). I tillegg synes staben å fungere bra i situasjoner hvor tidspresset er noe lavere eller hvor man har fått tid til å planlegge i forkant. Overført til praksisen i OPD kan man derfor hevde at strukturen er i tråd med praksis fordi man ikke benytter stab til akutte kriser, eller i alle fall svært sjeldent. Praksisen kan være utviklet for å hente det beste ut fra stabsorganiseringen, men at man likevel er varsom med å benytte denne til akutte hendelser, og styrker heller i linjen. Motargumentet er at OPD ved en slik tilnærming ikke i tilstrekkelig grad er forberedt på å endre til stab under virkelig store hendelser, eksempelvis 22. juli, når stabsorganisering blir besluttet fordi kapasiteten i linjen blir for lav. Analysen har synliggjort at overgangsfasen er krevende og dermed burde øves for å gi aktørene forutsetninger for å utvikle praksis som kan motvirke utfordringene som oppgaven peker på. Ut fra resonnetet burde derfor trening og øvelser i større grad rettes mot å trene på selve overgangsfasen oftere. Det kunne ha økt aktørenes forutsetninger for å utvikle klarere forventinger til hvordan stabsetableringen bør gjennomføres og herigjennom redusert utfordringene.

Ut fra datagrunnlaget er det grunn til tro at OPD ikke øver i tilstrekkelig grad på å håndtere overgangen fra linjeledelse til stabsledelse. Det øves og trenes riktignok mer enn tidligere og noen prosesser tyder på at treningen er mer spesifikt rettet mot grensesnittet mellom linje og

---

stab. Likevel mener intervjuobjektene at det må trenes mer for at en krevende overgang skal kunne håndteres, fordi mange ikke jobber med krisehåndtering i det daglige.

## 7 Konklusjon

Jeg stilte innledningsvis opp følgende problemstilling: **I hvilken grad ivaretar endringen fra linjeledelse til det "å sette stab" politiets evne til å håndtere akutte kriser?**

Det ble utledet tre forskningsspørsmål for å gi et mest mulig fyllestgjørende svar på problemstillingen:

1. Hvilke utfordringer kan oppstå under etableringen av stabsledelse i akutte kriser?
2. I hvilken grad er politiets krisehåndteringsmodell tilpasset utfordringene som oppstår i overgangen fra linjeledelse til stabsledelse under akutte kriser?
3. I hvilken grad er gjeldende praksis i politidistriktene egnet for å møte utfordringene?

Svaret på **det første forskningsspørsmålet** er at det oppstår utfordringer på det operasjonelle nivået når man endrer organisering fra linjeledelse til stabsledelse under akutte kriser.

Intervjuer og annen empiri tyder imidlertid på at utfordringene er mindre i situasjoner hvor politiet har fått tid til å planlegge innsatsen i forkant eller i situasjoner uten stor grad av kompleksitet. Under forhåndsplanlagt innsats vil en stab som er nedsatt for formålet kunne sikre økt kapasitet og kompetanse, som kan benyttes til å avlaste linjeledelsen.

Det er gjennom analysen identifisert tre hovedutfordringer. For det første fører endringene som inntreffer i kommandoforholdene når man etablerer stab til at det kan oppstå uklare forventninger knyttet til roller og beslutningsansvar. Ledere som arbeider under høyt press og belastning synes det er krevende å identifisere egen og andres roller og ansvar i overgangsfasen. Det samme gjelder ansvarsfordelingen mellom staben som er under etablering og linjeledelsen som fortsatt er der. Utfordringene oppstår dermed både på det individuelle plan, mellom ledere, men også kollektivt i grensesnittet mellom staben og linjen.

---

For det andre oppleves det som utfordrende å etablere en tilstrekkelig felles forståelse, gjennom situasjonsbevissthet, i overgangen mellom linje og stab. Informasjonstilfanget øker og skaper ubalanse både individuelt mellom aktører og kollektivt mellom nivåer, og det blir krevende å holde både linjeledelsen og staben oppdatert med situasjonsbevissthet. Også her blir utfordringene større når kompleksitetsgraden øker.

For det tredje skaper uklare forventninger og forståelse uklare beslutningsprosesser, som igjen kan føre til at beslutningsfeller oppstår og at lederne havner i dem i krisens stund (figur 8). Enten ved at beslutninger ikke tas i det tempo som er påkrevet eller at beslutninger faller mellom nivåene og ikke blir effektivt.

Når det gjelder **det andre forskningsspørsmålet**, ser strukturen med overgang fra linje- til stabsledelse ut til å redusere den formelle fullmaktsdelegeringen i større grad enn behovet, gjennom sentralisering av beslutningsansvar og endret kommandostruktur. Effekten synes å være et resultat av at strukturen ikke er fleksibel nok til å møte kriser med høy kompleksitetsgrad, *fast burning* (Hart & Boin, 2001, s. 32). Planverket som strukturen er bygget på ser mer ut til å være tilpasset andre typer ekstraordinære hendelser hvor belastningen på organisasjonen og aktørene er mindre, *slow burning* (ibid). Særlig i situasjoner med forhåndsplanlagt innsats der staben har fått etablert seg i forkant ser politiets krisehåndteringsmodell ut til å fungere bedre.

Utfordringene med planverket skyldes at det oppleves som statisk ved at det behandler ekstraordinære hendelser (Politidirektoratet, 2011, s. 25) stort sett med lik organisering og planprosess. Analysen har synliggjort et behov for et mer fleksibelt planverk som tar høyde for at ulike hendelser kan kreve ulik tilnærming med tanke på ledelse og organisering (Snowden & Boone, 2007).

**Det tredje forskningsspørsmålet** gjelder praksisperspektivet. OPD virker å ha en velutviklet operativ praksis med mye erfaring i å løse relativt store hendelser i norsk målestokk, i tillegg til den spesielle erfaringen fra 22. juli. Praksisen retter seg imidlertid først og fremst mot tiltak som øker håndteringsevnen i linjeorganisasjonen og frem mot en eventuell stabsorganisering. Forsterkning av, og støtte til linjefunksjoner preger før-krise arbeidet og danner basen for statusen i krisehåndteringen. På øvings- og treningssiden har det vært en utvikling med mer

---

formalisert trening gjennom Stabs- og lederutviklingsprogrammet (Politihøgskolen, 2019), med fokus på beslutningsprosesser og rolleforståelse som gjennomgangstema. Flere positive effekter blir fremhevet (Hoel, Barland, & Lillevik, 2019) i praksisperspektivet, *evolutionary practices* (Renå, 2019, s. 32). Treningen har imidlertid naturlig nok hatt utgangspunktet i den eksisterende organisasjonsmodellen, for å skape best mulig forutsetninger i den vedtatte strukturen. Flere stiller også spørsmålet om politiet trener nok og riktig for å håndtere overgangen fra linje til stab, og de fleste større øvelser har hovedfokuset rettet mot stabsdrift, og mindre på selve overgangsfasen. Det kan dermed føre til at aktørene i mindre grad opparbeider seg tilstrekkelig erfaring til å utvikle felles mentale modeller som viser hvordan overgangsfasen best kan håndteres. Felles mentale modeller anses som viktig for å sikre klare forventninger til egen og andres roller i teamsamarbeid (Brun, et al., 2016, s. 25).

**Konklusjonen** man kan trekke ut fra svarene på forskningsspørsmålene, og som gir svar på problemstillingen, er at endringene som ligger i det å forlate den ordinære linjeorganiseringen til fordel for å "sette stab" *ikke* i tilstrekkelig grad ivaretar evnen til å håndtere akutte kriser. Utfordringene som oppstår i overgangsfasen kan føre til at det operasjonelle nivåets beslutningsdyktighet reduseres i akutfasen. Analysen tyder på at årsaken hovedsakelig er strukturell og knyttet til et planverk som ikke er tilpasset behovet for å opptre dynamisk i møte med komplekse hendelser. Strukturene gir for lite rom for fleksible tilnærminger til ulike krisetyper, og i strukturene er det lagt for lite vekt på å avklare kommandoforholdene mellom linjeledelsen og stabsledelsen når organiseringen endres. En løsning kan være å etablere et mer fleksibelt planverk som i større grad skiller på ulike typer kriser, for å sikre en bedre evne til å håndtere forskjellige typer hendelser, og hvor organiseringen i større grad gjenspeiler kontekstuelle krav. Videre er det identifisert utfordringer innenfor praksisutøvelsen, hvor trening og øvelser har lagt for lite vekt på å trene på overgangen fra linje- til stabsledelse. Aktørene på det operasjonelle nivået kan dermed gjennom treningen ha opparbeidet for liten erfaring til å bli fortrolige med stabsetablering under pågående akutte kriser.

I før-krisearbeidet har det vært mest fokus knyttet til praksisutvikling innenfor de strukturelle rammene som er gitt. Det har vært mindre fokus på vesentlige strukturelle endringer av organisasjonsmodellen. Ny PBS I utgave fra mai 2020 inneholder heller ingen vesentlige endringer knyttet til problemstillingen i oppgaven (Politidirektoratet, 2020).

---

Før-krisearbeidet i OPD har hatt størst fokus på å forsterke linjen når hendelser eskalerer, og her er det innført nye funksjoner gjennom oppdragsledere, vurderingsgruppe og bruk av assistenter for å skjerme sanntidslederne. Stabs- og lederutviklingsprogrammet ved PHS har utviklet seg gjennom flere programperioder og bidratt til mer trening av operasjonelt nivå i politiet. Innføring av intensjonsbasert ledelse, tydeligere bruk av etterretningshypoteser som beslutningsgrunnlag og faseinndeling av oppdrag, er tiltak som har bidratt positivt til å redusere effektene av utfordringene som er identifisert gjennom analysen.

I sum leder faktorene som er diskutert i retning av at eventuelle svakheter i designet ikke har hatt et tilstrekkelig fokus etter 22. juli, og kan inneholde blinde soner som ikke trer frem før belastningen på systemet blir stor, *designed incapacities* (Renå, 2019, s. 171). Grunnen kan være at strukturen ikke ble utsatt for kritikk av 22. juli-kommisjonen, og av den grunn ikke har fått tilstrekkelig oppmerksomhet i før-krisearbeidet. Til dette kommer at strukturen sjeldent benyttes til akutt krisehåndtering. Det har ikke vært hendelser i nærheten av en 22. juli-krise på snart ti år.

Siden norske politidistrikters organisering og praksis følger av PBS I, er det grunn til anta at utfordringer ikke er avgrenset til OPD. Selv om politidistriktene kan ha forskjellige forutsetninger gjennom ulik erfaring, oppdragsmengde og øvelser, er det sannsynlig at kunnskap og forklaringer fra oppgaven kan ha overføringsverdi til de andre politidistriktene. Særlig forhold knyttet til hvordan man bør øve for å være forberedt på å håndtere en krevende overgangsfase fremstår som relevant, i tillegg til økte kunnskaper om hvilke utfordringer som kan oppstå i krisearbeidet ved store akutte hendelser. Dette fordi planverket i dag ikke skiller mellom behov knyttet til *fast burning-* og *slow burning crisis* (Hart & Boin, 2001, s. 32).

Overførbarheten kan imidlertid være noe begrenset på andre områder. Distriktene er ulike med tanke på antall ansatte og oppdragsmengde, og vil ha ulike muligheter til å etablere robuste linjefunksjoner som kan skaleres opp ved behov. I tillegg har distriktene ulikt erfaringsgrunnlag i å benytte stab til akutt krisehåndtering. Datafunn fra OPD kan derfor ikke uten videre overføres til andre politidistrikter hvor rammebetingelser og forutsetninger er annerledes.

---

## 7.1 Implikasjoner og veien videre

Oppgaven har hatt fokus på å gi økt forståelse av et spesielt fenomen, overgangen fra linjeledelse til stabsledelse under akutte kriser. Design og metode har gitt forutsetninger for detaljert å gå inn på et spesifikt område og vurdere ut fra flere perspektiver. Konklusjonene reiser flere nye interessante spørsmål. Det første er knyttet til den menneskelige dimensjonen i grensesnittet mellom linjeledelsen og stabsledelsen. Oppgaven har sett på strukturer og hvordan praksiser utfolder seg i systemet, men har i mindre grad sett funnene i et kultur- og maktperspektiv. Johannessen hevder at det foreligger en betydelig legitimering av å opprettholde den tradisjonelle tenkningen i spørsmål knyttet til krisehåndtering (Johannessen, 2015, s. 266). Det vil derfor være interessant å forske videre på hvilken betydning profesjonskulturen i politiet og forhold knyttet til relasjoner, tillit og makt kan ha for de utfordringene som undersøkelsen har identifisert. Banduras teori om motivasjon for handlinger er relevant i et slikt perspektiv fordi relasjoner, tillit og opplevd mestring, *self-efficacy*, kan knyttes til beslutningsdyktigheten som ledere fremviser under press (Bandura, 1993).

Videre vil det være interessant å gå videre med å undersøke hvordan politiet bør organisere krisearbeidet i tiden fremover, og kanskje kan konklusjoner fra oppgaven gi kunnskaper som det kan bygges videre på. Oppgaven har først og fremst søkt å undersøke hvorfor utfordringer oppstår ved å samle og systematisere kunnskap om fenomenet. Oppgaven tilbyr i mindre grad oppskrifter for løsninger i fremtiden. Dialogen med mange aktører viste imidlertid stor interesse for utvikling av politiets krisemodell. Det kan være spennende å utvikle forslag til modeller som bygger videre på arbeidet som hittil er gjort for å sikre at politiet forbereder seg best mulig til den neste krisen inntreffer. The Incident Command System (ICS) (Bigley & Roberts, 2001) er nevnt i oppgaven, men her kan det være flere muligheter.

---

## Litteraturliste

- Aarset, M. (2010). *Kriseledelse*. Bergen: Bokforlaget.
- Aune, L. (2019). *Politiet i nasjonal krisehåndtering: "hverdagens premisser møter krisens krav"*. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget. Del 1 (50 sider).
- Bandura, A. (1993). Perceived Self-Efficacy in Cognitive Development and Functioning. *Educational Psychologist* 28(2), ss. 117-148.
- Bigley, G. A., & Roberts, K. H. (2001, Desember). The Incident Command System: High - Reliability Organizing for Complex and Volatile Task Environments. *Academy of Management Journal*, ss. 1288-1299.
- Boin, A., & Bynander, F. (2014). Explaining success and failure in crisis coordination. *Geografiska Annaler - Series A, Physical Geography*, ss. 123-135. Hentet fra <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1111/geoa.12072>
- Boin, A., Hart, P. T., Stern, E., & Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management*. New York: Cambridge University Press.
- Brehmer, B. (2000). Dynamici Decision Making in Command and Control. I McCann, & Pigeau, *The Human in Command: Exploring the Modern Military Experience* (ss. 233-248). New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Brun, W., Ekornås, B., Kobbeltvedt, T., Pallesen, S., Hansen, A., Laberg, J., . . . Johnsen, B. (2016, Juli 08). Betydningen av felles mentale modeller for beslutningstaking i operative team. *Norsk militært tidsskrift*, ss. 22-27. Hentet fra <file:///C:/Users/Politiet/Documents/Master/NDM%20-%20mentale%20modeller.pdf>
- Creswell, J. W. (2014). *REASERCH DESIGN*. Los Angeles: SAGE Publication Ltd.
- Denscombe, M. (2017). *The Good Research Guide* (6 utg). 56-67.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016). *Evaluation Report HarbourEx15*. Tønsberg: DSB.
- Eid, J., & Johnsen, B. (2006). *Operativ psykologi* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad Bjørke.
- Engen, O. H., Kruke, B., Lindøe, P. H., Olsen, K., & Pettersen, K. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Stavanger: Cappelen Damm.
- Fimreite, A., Langlo, P., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2011). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Forsvaret. (2017, Juni 02). Øvlese Gemini. *Forsvaret.no*. Hentet fra <https://forsvaret.no/fakta/aktivitet/ovelser/gemini>
- Forsvarsdepartementet. (2017). *Instruks om Forsvarets bistand til politiet*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-06-16-789>
- Forsvarsstaben. (2019). *Forsvarets fellesoperativ doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben.

- 
- Frykmer, T., Uhr, C., & Tehler, H. (2018). On collective improvisation in crisis management. *Safety Science*, 1-10.
- Glomseth, R. (2015). Politiet som organisasjon. I R. Glomseth, & S. O. Johannessen, *Politiledelse* (ss. 42-72). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hart, P., & Boin, R. (2001). Between Crisis and Normalacy: The long shadow of post-crisis politics. I U. Rosenthal, R. Boin, & L. Comfort, *Managing Crisis - Threats, Dilemmas, Opportunities* (ss. 28-46). Springfield: Charles C Thomas.
- Hoel, L., & Barland, B. (2016). *Evaluering av stabs- og lederutviklingsprogrammet*. Oslo: Politihøgskolen.
- Hoel, L., Barland, B., & Lillevik, M. (2019). *-ville ikke vært det foruten... Evaluering av Stabs- og lederutviklingsprogrammet ved Politihøgskolen*. Oslo: Politihøgskolen.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Oslo: Cappelen Damm Akademiske.
- Johannessen, S. O. (2015). Beslutningstaking og organisasjonsdynamikk i operative nettverk. I R. Glomseth, & S. O. Johannessen, *Politiledelse* (ss. 250-270). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Johnsen, B. (2018). Beslutningstaking i Operative Situasjoner. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/22-juli/beslutningstaking.pdf>
- Justis- og Beredskapsdepartementet. (2016-2017). *Meld.St. 10 Risiko i et trygt samfunn*. Oslo: Justis- og Beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf>
- Justis- og politidepartementet. (2000). *NOU 2000:24 - Et sårbart samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Malterud, K. S. (2015, November). Sample Size in Qualitative Intervju Studies: Guided by Information Power. *Qualitative Health Research*, 1-8.
- Navy Seals. (u.d.). Hentet fra <https://www.quora.com/What-is-the-origin-of-the-quote-attributed-to-a-Navy-SEAL-Under-pressure-you-dont-rise-to-the-occasion-you-sink-to-the-level-of-your-training-Where-and-when-was-this-said>
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- NRK. (u.d.). <https://tv.nrk.no/serie/scandinavian-star/sesong/1/episode/2>.
- Nyeng, f. (2012). *NØKKELBEGREPER I FORSKNINGSMETODE OG VITENSKAPSTEORI*. Bergen: Bokforlaget.
- Oslo politidistrikt. (2019). *Beredskapsplan, Oslo politidistrikt - Etterforskning og etterretning ved alvorlige/ekstraordinære hendelser og kriser*. Oslo: Oslo politidistrikt.
- Oslo politidistrikt. (2019). Velkommen til Oslo politidistrikt. 8. Oslo: Oslo pd.
- Oslo politidistrikt. (2020). *Notat ang. hendelser i perioden siden 22/7*. Oslo politidistrikt.
- Oslo politidistrikt. (2014). *Instruks for operasjonsleder*. Oslo: Oslo politidistrikt.
- Polithøgskolen. (2019). *Krav og kriterier for gjennomføring av øvelse i eget distrikt 2019-2020*. Stavern: Politihøgskolen.
- Politidirektoratet. (2011). *22. juli 2011 - Evaluering av politiets innsat*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2011). *POLITIETS BEREDSKAPSSYSTEM DEL I - Retningslinjer for politets beredskap*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2012). *Oslo politidistrikt. Evaluering 22/7 2011. Revidert versjon 27. februar 2012*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2014). *Etterretningsdoktrine for politiet*. Oslo: Politidirektoratet.



- 
- Politidirektoratet. (2016). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt*.
- Politidirektoratet. (2017). *Rundskriv 2017/002 - Politiets Beredskapssystem del II - Etterforskning av kriser og ekstraordinære hendelser*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2019, Desember 18). Evalueringsarbeidet er i gang.  
<https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2019/12/18/evaluering-sutvalget-er-i-gang-med-arbeidet/>.
- Politidirektoratet. (2019, Oktober 28). Øvelse Nordlys. *Politiet.no*. Hentet fra  
<https://www.politiet.no/en/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/information-regarding-todays-incident-in-oslo/2019/10/28/ovelse-nordlys/>
- Politidirektoratet. (2020). *PBS I - Politiets beredskapssystem del I - Retningslinjer for politiets beredskap*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politihøgskolen. (2019). *Program for tabs- og lederutvikling*. Oslo: Politihøgskolen.
- Politi-loven. (1995). *Lov om politiet (LOV-1995-08-04-53)*. Hentet fra  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53?q=politi-loven>
- Renå, H. (2019). *Police Coordination in Crisis*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Rosø, E., & Torkildsen, P. (2015). Stabs. og kriseledelse. I R. Glomseth, & S. O. Johannessen, *Politiledelse* (s. 19). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Snowden, D. J., & Boone, M. E. (2007). A Leader`s Framework for Decision Making. *Harvard Business Review*, 9.
- Stensønes, M. (2017). *På Vår Vakt*. Oslo: Aschehough.
- Sætrevik, B. (2019). Arbeid i beredskapssenter. I J. Eid, & B. Johnsen, *Operativ Psykologi - anvendte aspekter* (ss. 163-182). Bergen: Fagbokforlaget.
- Thomas, G. (2011, Juni 17). Qualitative Inquiry. *SAGE*, s. 12.
- Thompson, L. L. (2014). *Making the Teams - A Guide for Managers (fourth edition)*. Essex: Pearsons Education Limited.
- VG. (2020, Mars 15.03.2020). Hentet fra  
[https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/BR1dVg/dette-er-fasene-av-pandemien?utm\\_source=vgfront&utm\\_content=row-2](https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/BR1dVg/dette-er-fasene-av-pandemien?utm_source=vgfront&utm_content=row-2)
- Vårdal, H. (2020). *Work-shop*. Referat. Hentet Mars 2020
- Weisæth, L., & Kjeserud, R. (2007). *Ledelse ved kriser*. Oslo: Gyldendal.
- Zeiner, L. (2018). *Operasjonell ledelse av politinnsatsen*. Oslo: Forsvarets høgskole.

---

# Vedlegg A - Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

## Vil du delta i forskningsprosjektet

*”Er politiets krisehåndteringsmodell egnet for å håndtere akutte kriser”?*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke om politiets overgang fra linjeledelse til stabs ledelse er hensiktsmessig under akutte krisehendelser. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg. Innledningsvis presiseres det at eventuelle sitater fra intervjuene ikke vil knyttes til navn i oppgaven som publiseres. Videre at det holder at du signerer på samtykke skjema i forbindelse med intervjuet.

## Formål

Dette prosjektet har som formål å beskrive om politiets overgang fra linje til stab under akutte kriser er en hensiktsmessig måte drive kriseledelse på. Fokuset vil ligge på det operasjonelle nivået i et politidistrikt. Det er tre forskningsspørsmål som vil bli belyst; hva er behovet for operasjonell kriseledelse, er politiets struktur egnet for å møte behovet og om kompetansen som kreves er dekket gjennom dagens modell. Hovedfokuset vil derfor ligge på selve overgangsfasen hvor staben skal overta det operasjonelle ansvaret for håndteringen mens hendelsen har oppstått og utvikler seg. Oppgaven vil ikke ha som mål å mene noe om hvorvidt stab eller linje er beste modell. Prosjektet vil bli publisert som en masteroppgave.

## Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Forsvarets Høgskole er ansvarlig for prosjektet.

## Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du er forespurt om å delta med bakgrunn i din fagkompetanse/stilling og erfaring innenfor operativ ledelse i politiet. Dette er derfor et selektivt utvalg, og om lag 4-6 personer med samme eller lignende bakgrunn får denne henvendelsen.

## Hva innebærer det for deg å delta?

Undersøkelsen vil bli gjennomført ved intervju. Intervjuets omfang vil være om lag på halvannen time og det vil bli benyttet lydbånd opptak for å sikre en mest mulig korrekt gjengivelse av det som fremkommer under intervjuene, herunder sitater. Informasjon om intervjuobjektens navn, e-postadresser og telefonnummer vil bli lagret i 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. 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 personopplysningene vil begrenses til
  - Student Helge Mehus, seksjonsleder i Oslo PD
  - Hovedveileder Helge Renå, forsker ved juridisk fakultet, Universitetet i Bergen
  - Biveileder Kjell Inge Bjerga, Forsvarets Høgskole
- Lydfilene vil bli oppbevart på ekstern hard disk. Korrespondanse til og fra intervjuobjekter vil foregå på politiets nettverk og er passord beskyttet. Det vil bli laget egen navneliste med nummer som vil bli oppbevart atskilt fra andre data.

Det vil ikke bli mulig å direkte kunne identifisere respondentene som deltar i masteroppgaven. I og med at oppgaven er et tilfelle studie fra 22.juli hendelsen i Oslo politiet vil det være en risiko for indirekte identifisering fordi saken er godt kjent internt. For å minimere denne muligheten vil sitater som skal brukes bli lagt til funksjoner og ikke personer.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15.05.2020. Før denne datoen vil all lagret person informasjon samt lydfiler bli slettet. Transkriberte intervjunotater vil lagres anonymisert 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 Helge Mehus tlf: 99282409, e-post [helge.mehus@politiet.no](mailto:helge.mehus@politiet.no)
- Prosjektansvarlig, FHS, Kjell Inge Bjerga, tlf. 23095931, e-post [kib@fhs.mil.no](mailto:kib@fhs.mil.no),
- Hovedveileder Helge Renå, tlf. 45661455, e-post: [helge.rena@uib.no](mailto:helge.rena@uib.no).
- Vårt personvernombud: Morten Flagestad, tlf: 23095774, e-post: [mflagestad@fhs.mil.no](mailto:mflagestad@fhs.mil.no)
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

---

Med vennlig hilsen

Helge Renå

Helge Mehus

Prosjektansvarlig

Masterstudent

-----  
-----

### Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Er politiets krisehåndteringsmodell egentlig egnet for å håndtere akutte kriser», 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, ca. 15.05.2020.

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

---

# Vedlegg B – Intervjuguide

Presentasjon av, og selv og oppgaven: Kort presentasjon av meg selv, problemstilling og undersøkelsen.

## **Formalia:**

- Samtykkeerklæring
- Kan trekke seg når som helst
- Anonymisering
- Meldt inn og godkjent av NSD – Norsk senter for forskningsdata
- Ugradert oppgave, ikke klausulert

## **Gjennomføring:**

- Hovedtemaer
- Om lydbånd-opptak kan benyttes
- Varighet fra 1 – 1,5 timer
- Eventuelle sitater som ønskes brukt; vil bli fremlagt for sitatsjekk og godkjennelse

Intervjuet vil bli gjennomført som en mest mulig åpen samtale for å kunne få med flest mulige nyanser og perspektiver rundt tematikken. Det vil stilles oppfølgingsspørsmål for å få utdypet, presisert eller forklart.

## **Intervjuobjekt:**

- Stilling, funksjon og erfaringsbakgrunn
- Rolle i kriseorganisasjonen under daglig drift og under ekstraordinære hendelser, og hvor lenge har hatt dagens roller

## **Tema I – Oslo politiets struktur med formelle krav:**

- Hvordan organiserer dere operasjonelt nivå i distriktet i det daglige?
- Og hvordan er det organisert under ekstraordinære hendelser?
- Hvilke typer hendelser løses med linjeledelse?
- Hvilke situasjoner er det som kan utløse stabsetablering?
- Hvilke formelle krav stilles til etableringen av stab?
- Har dere instruksjer og tiltakskort for dette?
  
- Hvordan fordeles ansvaret mellom OL og St.sj når det skal etableres stab?

- 
- Operasjonsleders rolle og myndighet?
  - Stabssjefs rolle og myndighet?

### **Tema II – Praksis og egne erfaringer:**

- Hvordan foregår en stabsetablering i praksis?
- Har du vært involvert i ekstraordinære hendelser/kriser hvor du har hatt en sentral rolle på operasjonelt nivå?
- Ble det opprettet stab under noen av de nevnte hendelsene? Kan du beskrive hvordan du erfarte overgangen fra linje til stab?
- Forholdet mellom operasjonsleder og stabssjef?
- Forholdet mellom stab og innsatsleder?
- Hvordan søker man å opprettholde god situasjonsbevissthet og kommunikasjon internt og til andre aktører?
- Hvordan brukes planverket under krisehåndtering?
- Hva vil du si var hovedutfordringene med overgangsfasen til stab?
- Hva var de viktigste positive erfaringene med å gå over til stab?
- Du nevnte at det i noen av de ekstraordinære hendelser/krisene (hvor du har hatt en sentral rolle på operasjonelt nivå) ikke ble oppretta stab. Hva tror du er viktigste grunnene til at det ikke ble gjort?

### **Tema III – Kompetanse:**

- Hvilken kompetanse og erfaring besitter det operasjonelle nivået i Oslo politiet.
- Finnes det formelle krav (enten nasjonale eller lokale i distriktet)?
- Finnes det noen uformelle krav?
- Hvordan øver og trener dere kriseorganisasjonen?
- Hvordan og i hvilken grad øves det på overgangsfasen mellom linje og stab?
- Hvor ofte,
- Konkret hvordan gjennomføres øvelsene
  - Hva er dine erfaringer med disse øvelsene/treningen?
  - Er det noen erfaringer og læringspunkter fra 22.7 og/eller andre hendelser som har blitt tatt inn i øvingsarbeidet?
  - Hvis ja, fint om du kan beskrive hvordan erfaringene/læringspunktene har blitt innarbeidet i praksis?

### **Tema IV - Forbedringer og optimalisering:**

- Hva tenker du om dagens organisering av linje og stab under akutte kriser? Hovedstyrker og svakheter?
- Hvilke endringen er gjort etter 22.7, og hvordan har disse fungert?
- Hva ser du som mulige forbedringspunkter i fremtiden?

---

**Avslutning og oppsummering:**

Er det noe jeg ikke har spurt om som du tenker er relevant i denne sammenheng og som du har lyst til å dele med meg?

---

# Vedlegg C – Tilråding fra NSD

## NSD sin vurdering

### Prosjekttittel

Er politiets krisehåndteringsmodell egnet for å håndtere akutte kriser

### Referansenummer

857639

### Registrert

17.09.2019 av Helge Mehus - hmehus@fhs.mil.no

### Behandlingsansvarlig institusjon

Forsvarets Høgskole / Forsvarets stabsskole

### Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Kjell Inge Bjerga, kib@fhs.mil.no, tlf: 23095931

### Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

### Kontaktinformasjon, student

Helge Mehus, hemehus@gmail.com, tlf: 99282409

### Prosjektperiode

14.08.2019 - 15.05.2020

### Status

21.10.2019 - Vurdert

## Vurdering (1)

### 21.10.2019 - Vurdert

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 den 21.10.2019, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

Utvalget utgjør ansatte i politiet, hvilket nødvendiggjør at tillatelse fra POD innhentes. Innmelder har fått innvilget søknad og denne er fremlagt for NSD.

### MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

[https://nsd.no/personvernombud/meld\\_prosjekt/meld\\_endringer.html](https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html)

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

### TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 15.05.2020.



---

## LOVLIG GRUNNLAG

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

## PERSONVERNPRINSIPPER

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

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, 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

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

NSD vurderer at informasjonen 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 ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Mathilde Hansen  
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

---

# Vedlegg D – Tillatelse fra POD



**Helge Mehus**  
E-post: helge.mehus@politiet.no

**NATIONAL POLICE DIRECTORATE**

Deres referanse:  
Helge Mehus

Vår referanse:  
201903418

Sted, Dato  
Oslo, 23.09.2019

## **SØKNAD OM TILGANG TIL DATA – MASTEROPPGAVE VED FORSVARETS HØYSKOLE**

Det vises til søknad av 16. august 2019 om tilgang til data fra politiet i forbindelse med gjennomføring av masteroppgave ved Forsvarets høyskole.

I hovedtrekk er det opplyst at oppgaven nærmere vil omtale i hvilken grad politiets krisehåndteringsmodell er egnet for å kunne håndtere akutte kriser. For å svare ut problemstillingen har søkeren utarbeidet tre overordnede forskningsspørsmål:

- Hvilke krav bør stilles til operasjonell ledelse av akutte kriser?
- I hvilken grad er strukturen i politiets krisehåndteringsmodell tilpasset kravene?
- Hvilken kompetanse besitter politiets operasjonelle stab og er denne tilstrekkelig for å håndtere akutte kriser?

Informasjonen ønskes innhentet ved intervju av fire til seks politiansatte på nivå stabssjef/operasjonsleder. Det vil bli innhentet skriftlig informert samtykke fra de ansatte som skal intervjues. Det tas sikte på å intervju ansatte ved politidistriktene Oslo og Møre og Romsdal. Videre ønskes det tilgang til dokumenter for en videre analyse/kvalitativ tilnærming. Det opplyses at det i hovedsak er offentlige dokumenter som vil bli benyttet i studien, men også fagplaner for stabsooplæringen ved PolitiHøgskolen og tilhørende statistikk.

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

### **Politidirektoratet**

---

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

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

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

---

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

Det tas videre forbehold om at de aktuelle politidistriktene avsetter tid og personell for gjennomføring av studien.

Med hilsen

**Kristine Langkaas**  
*seksjonssjef*

**Morten Rustad**  
*seniorrådgiver*

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

---

# Vedlegg E – Samtaleguide - workshop - PHS

Presentasjon av, og selv og oppgaven: Kort presentasjon av meg selv, problemstilling og undersøkelsen.

## **Formalia:**

- Samtykkeerklæring
- Kan trekke seg når som helst
- Anonymisering
- Meldt inn og godkjent av NSD – Norsk senter for forskningsdata
- Ugradert oppgave, ikke klausulert

## **Gjennomføring:**

- Hovedtemaer
- Om lydbånd-opptak kan benyttes
- Varighet fra 2 timer
- Eventuelle sitater som ønskes brukt; vil bli fremlagt for sitatsjekk og godkjenning

Workshop vil bli gjennomført som en mest mulig åpen samtale for å kunne få med flest mulige nyanser og perspektiver rundt tematikken. Jeg har laget noen hovedtemaer med en del spørsmål som vil være et utgangspunkt for gjennomføringen.

## **Tema 1: Generelt om Stab- og lederutviklingsprogrammet:**

- Stabs- og lederutviklingsprogrammet, innhold og utvikling gjennom tre perioder
- Hvordan er programmet bygget opp?
- Hvordan gjennomføres programmet?
- Erfaringer som er gjort i perioden?
- Hvordan øves overgangsfasen mellom linjeledelse og stabsledelse i programmet?
- Hvilke erfaringer har dere gjort med tanke på overgangsfasen i forhold til øvelsen ved JKØ?

## **Tema 2: Øvelsen:**

- Kan dere beskrive hvordan en slik øvelse gjennomføres?
- Hvordan fordeles ansvaret mellom linje og når det skal etableres stab?
- Operasjonsleders rolle og myndighet.
- Stabssjefs rolle og myndighet.
- Hvordan blir beslutninger fattet gjennom spillet?
- Hvordan øves dette?
- Hvordan brukes planverket?
- Hvordan søker man å opprettholde god situasjonsbevissthet og kommunikasjon?

- 
- Hvilke erfaringer har dere gjort med disse øvelsene?

**Tema 3: Status og veien videre:**

- Hvilke positive effekter ser dere med Stabs- og lederutviklingsprogrammet?
- Har dere erfart noen utfordringer, i så fall hvilke?
- Hvordan tenker dere at programmet kan utvikles i tiden fremover?
- I så fall, har dere eventuelle planer for dette?
- Har dere gjort dere noen tanker om dagens organisering av linje og stab under akutte kriser?
- Hvilke endringen er gjort etter 22.7, og hvordan har disse fungert?
- Hva ser dere som mulige forbedringspunkter i fremtiden?

Avslutning og oppsummering

Er det noe jeg ikke har spurt om som dere tenker er relevant i denne sammenheng og som dere har lyst til å dele med meg?