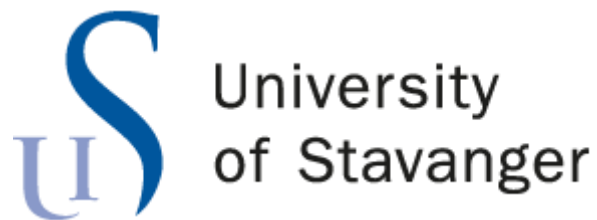


Kan etterretningsprosessen redusere usikkerhet i kriser?

Tobias Aabel



Avhandlingen er innlevert som en del av Masterstudiet i risikostyring og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger.

MASTERGRADSSTUDIUM I
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Høstsemester 2018

FORFATTER:

Tobias Aabel

VEILEDER:

Jon Tømmerås Selvik

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Kan etterretningsprosessen redusere usikkerhet i kriser?

EMNEORD/STIKKORD:

Krisehåndtering & Etterretning

SIDETALL:

88 (inkludert litteraturliste og vedlegg)

Oslo

5. november 2018

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	III
Sammendrag	V
Forord	VII
1.1 Innledning.....	1
1.1 Problemstilling og forskningsmål.....	3
1.2 Avgrensning og begrepsavklaring	4
2.1 Teori og litteraturgjennomgang.....	6
2.1 Etterretning	6
2.1.1 Hvordan produseres etterretning?	9
2.1.2 Utfordringer ved implementering av etterretning	12
2.2 Proaktiv stabsmetodikk.....	13
2.3 Hva er en krise?	16
2.4 Krisehåndtering	18
2.4.1 Usikkerhet	21
2.4.2 Kommunikasjon	22
2.4.3 Beslutningsprosesser	23
3.1 Arbeidsform og metode.....	26
3.1 Forskningsdesign og metode	26
3.2 Teoretisk rammeverk.....	28
3.2.1 Metodeverktøy	29
3.2.2 Dokumentanalyse	29
3.2.3 Observasjon.....	30
3.2.4 Intervjuer	31
3.3 Reliabilitet og validitet	35
3.3.1 Reliabilitet	35
3.3.2 Validitet.....	36
3.4 Forskningsetiske utfordringer.....	37
4.1 Funn.....	39
4.1 Innledning.....	39

4.2	Begrepsavklaring	42
4.3	Informasjonshåndtering	47
4.4	Hypoteser	50
4.5	Analyse	57
4.6	Informasjonsdeling	58
4.7	Utfordringer med å gjøre analyse under tidspress	60
4.8	Beslutningsstøtte.....	61
5.1	Drøfting	64
5.1	Om ulikhetene mellom DNB og OPD.....	64
5.1.1	Systematikk og struktur.....	67
5.1.2	Analyse.....	68
5.1.3	Hypoteser	71
5.1.4	Krisebegrepet og nivåer av kriser.....	73
5.1.5	Kommunikasjon	74
5.2	Beslutningstaking i kriser	74
5.3	Situasjonsbilde vs situasjonsforståelse	75
6.1	Konklusjon og anbefalinger	77
	Litteraturliste	81
	Vedlegg	85
6.1	Intervjuguider	85
	Vedlegg A: Åpne intervjuer med spesialister i DNB	85
	Vedlegg B: Semistrukturerte intervjuer med spesialister i DNB og OPD	85
	Vedlegg C: Semistrukturerte intervjuer med ledere i OPD og DNB	87

Figur 1	Politiets etterretningsprosess (POD, 2014)	Side 7
Figur 2	Den proaktive metoden (DNB, 2018)	Side 16
Figur 3	Bevisenes konvergens (Yin, 2003)	Side 28
Figur 4	Organisering av OPD (Politiet, 2018)	Side 40
Figur 5	Organisering av krisehåndtering i justissektoren (POD, 2011)	Side 40
Figur 6	Organisering av krisehåndtering i politidistriktene (POD, 2011)	Side 41
Figur 7	Organisering av krisehåndtering i DNB (DNB, 2018)	Side 41

Sammendrag

Organisasjoner av en viss størrelse rammes med jevne mellomrom av kriser og alvorlige hendelser som krever spesiell håndtering. Slike typer hendelser krever ofte at beslutninger må tas med et begrenset kunnskapsgrunnlag, under tidspress og med store verdier på spill.

Følgelig skaper dette usikkerhet i organisasjonene som omfattes av hendelsen, personene som håndterer hendelsen og lederne som må fatte beslutninger. Anerkjente forskere på feltet som Rosenthal (2001), Engen et al. (2016) og Boin (2009) beskriver hvordan krisehåndtering er synonymt med usikkerhet, men det er i liten grad fremmet konkrete forslag til hvordan denne usikkerheten kan reduseres. Å heve nivået på håndtering og beslutninger som tas i kriser kan potensielt bidra til å redde liv og store verdier. Formålet med denne studien har derfor vært å undersøke om og i hvilken grad prinsipper, metode og prosess fra fagfeltet etterretning kan benyttes av private organisasjoner under kriser for å redusere usikkerhet og ta bedre beslutninger. Studien ønsker å bidra med kunnskap til organisasjoner som vil arbeide mer strukturert og analytisk med å produsere og formidle beslutningsstøtte under kriser.

For å besvare studiens problemstilling er det benyttet et eksplorativt forskningsdesign og en kvalitativ metode. Det teoretiske perspektivet har vært krisehåndtering og etterretning, og hvor de to kan komplementere hverandre. Studiet er gjennomført i form av en casestudie der semistrukturerte intervjuer, dokumentanalyse og aktiv observasjon danner det primære grunnlaget for empirien. Det ble gjennomført intervjuer med totalt seks fagspesialister innen etterretning og krisehåndtering, hvorav to fra Oslo Politidistrikt og fire fra DNB. Det ble også gjennomført intervjuer med totalt fire ledere med erfaring fra kriseledelse i de samme organisasjonene. Det ble intervjuet to ledere i hver organisasjon. I tillegg til intervjuer er det gjennomført aktiv observasjon av krisehåndtering i begge organisasjoner, samt en dokumentgjennomgang av relevante dokumenter i de to organisasjonene. Data fra alle kildene ble så analysert og sett mot hverandre.

Funnene i studien bekrefter langt på vei det som beskrives i teorien om hvordan kriser skaper usikkerhet og at det å ta gode beslutninger i kriser er svært krevende. Funnene viser likevel at det er store forskjeller på hvordan de to organisasjonene håndterer kriser, og hvordan de henter inn, håndterer og analyserer informasjon for å skape et godt beslutningsgrunnlag. OPD benytter en egen spesialisert gruppe for informasjonshåndtering og analyse under alvorlige hendelser og kriser, mens DNB på sin side ikke har en slik funksjon. Erfaringer fra OPD

tilsier at denne funksjonen bygget med utgangspunkt i prinsipper fra etterretningsprosessen har bidratt til bedre situasjonsforståelse og ro i organisasjonen under kriser. Selv om bruken av hypoteser står sentralt for begge organisasjonenes krisehåndtering, avslører funnene at DNBs tilnærming med bruk av en verstefallshypotese tilfører krisehåndteringen mindre verdi enn Politiets tilnærming med konsekvent bruk av flere hypoteser.

Denne studien anbefaler at organisasjoner som i form av deres størrelse eller samfunnsfunksjon kan sammenlignes med DNB, ser til etterretning som metodikk og en prosess som kan løfte deres hypotese generering, informasjonshåndtering og analyse under kriser. Dette vil føre til bedre beslutningsstøtte for beslutningstagere under kriser og redusere usikkerhet.

Forord

Som nyansatt etterretningsanalytiker i Politiet ble det tidlig klart for meg at jeg kunne for lite teori og metode, og at det var behov for akademisk påfyll. Etter tre år som deltidsstudent har jeg fått bekreftet hvor lite jeg kunne og fremdeles kan. Like fullt har jeg lært utrolig mye, og jeg har storkost meg i prosessen. Det er både godt og vemodig å være ferdig.

Over tre år har jeg reist på regelmessige samlinger ved Universitetet i Stavanger, hvor jeg har hatt gleden av å bli kjent med medstudenter fra andre deler av sikkerhetsmiljøet i Norge, samt vært en del av spennende forelesninger og interessante diskusjoner.

Jeg vil takke min kjære tante, Dr. Maren Eline Kleiven som har vært en uunnværlig sparringspartner og akademisk læremester gjennom hele studiet, og ikke minst i arbeidet med masteroppgaven. Takk også til min veileder Dr. Jon Selvik for råd og tilbakemeldinger under arbeidet med masteroppgaven. En takk må også rettes til resten av staben ved UIS som i tillegg til å øse av sin kunnskap, også har vært usedvanlig imøtekommende, hjelpsomme og blide under hele studiet.

Takk også til mine arbeidsgivere underveis i studiet, som har latt meg reise på samlinger i tide og utide. En spesiell takk må således rettes til mine tidligere kolleger i Politiet og nåværende kolleger i DNB som har stilt opp på intervjuer. Uten deres kunnskap og erfaring hadde ikke studien latt seg gjennomføre. Når jeg først er i gang med å takke, må jeg nesten rette den siste takken til min kjære samboer, Caroline. Du har alltid har en ukuelig tro på meg.

1.1 Innledning

Krisehåndtering innebærer å ta beslutninger under usikkerhet, gjerne under tidspress og med store verdier på spill (Jonas Eriksen, Krise- og beredskapsledelse, Teamtrening, 2017, s 16: en krise kjennetegnes bl.a. av stor usikkerhet (med referanse til DSB 1998)). Etterretning handler om å jobbe strukturert og systematisk for å samle inn og analysere informasjon slik at denne kan støtte beslutninger og redusere usikkerheten. Denne oppgaven søker å utforske hvorvidt etterretningsprosessen kan være et universalt verktøy eller metode for å gi beslutningsstøtte og redusere usikkerhet i kriser. Oppgaven vil utforske to organisasjoner, hvor den ene benytter etterretningsprosessen under kriser, og den andre ikke gjør det.

Terrorhendelsen som rammet Norge 22.07.2011 viste blant annet at statsapparatet og justissektoren hadde utfordringer knyttet til håndtering av kriser, blant annet hadde Politiet problemer med å få kontroll på informasjon under alvorlige uventede hendelser (NOU 2012: 14, s. 257). Også tidligere hendelser har vist et behov for bedre analyse og formidling av informasjon, og har dermed bidratt til å øke fokuset på dette i Politiet. Eksempelvis NOKAS-ranet i Stavanger 5. april 2004, hvor Oslo politidistrikt hadde informasjon om at noe var i gjære i ransmiljøet, men hvor det ikke lyktes Politiet å dele informasjonen eller etablere en felles situasjonsforståelse nasjonalt (Widerøe & Aass, 2010). For private selskaper står gisseltakingen i In-Amenas 2013 som rammet Equinor (tidligere Statoil) ut som en hendelse hvor en langvarig og betydelig etterretningssvikt førte frem til en alvorlig hendelse. Selve krisehåndteringen ble likevel løst på en svært god måte, og bidro til minimal skade på selskapets omdømme (Statoil, 2013).

I 2007 publiserte Politidirektoratet rapport for Politiets videre nasjonale strategi for etterretning og analyse. Det ble i rapportens forord beskrevet at en økning i organisert kriminalitet og en økende kompleksitet i kriminalitetsbildet har tydeliggjort et behov for å videreutvikle mer effektive strategier og metoder, og at dette krever kunnskap. Forordet beskriver videre at *"Klare rutiner og prosedyrer for innhenting, analyse og formidling av informasjon og kunnskap er av sentral betydning for oppgaveløsingen"*. (POD, 2007, s. 4) En av rapportens anbefalinger er at det etableres etterretning- og analyseenhet/funksjoner i alle politidistrikt.

Gjørsv-kommisjonen påpekte at Oslo Politidistrikt i forkant av 22. juli hadde gjennomført flere øvelser som avdekket at distriktet hadde svakheter i styringsverktøy, mangelfull merking av etterretningspersonell ved terroranslag og manglende informasjonsdeling (NOU 2012: 14, s. 83). I kommisjonens rapport beskrives også trykket på Operasjonssentralen i Oslo etter eksplosjonene i regjeringskvartalet, altså før meldingene om hendelsen på Utøya. Trafikken på Politiets eget samband og på innkommende nødanrop var voldsom, samtidig som Politiet mottok flere alarmtelefoner og sikkerhetsalarmer ble utløst. Operasjonssentralen skulle besvare og håndtere dette, men skulle også innkalle egne styrker, varsle stab, føre logg, formidle mottatt informasjon og lede Politiets respons (NOU 2012: 14, s. 88). Blant svakhetene kommisjonen fant i Oslo Politiets håndtering av eksplosjonen i regjeringskvartalet var blant annet at distriktet i liten grad var i stand til å etablere og vedlikeholde en felles situasjonsforståelse, at kritisk informasjon ikke nådde dit den skulle, og at dette førte til at distriktet ikke kunne utøve kunnskapsbasert ledelse i tiden mellom anslagene (NOU 2012: 14, s. 109).

Hva angår aksjonen på Utøya beskriver 22. juli kommisjonen at operasjonslederen i Nordre Buskerud Politidistrikt ikke hadde kapasitet til å skrive logg under hendelsen. Dette medførte at personell som senere kom til for å bistå i håndteringen ikke hadde et skriftlig oppdateringsgrunnlag. Da det heller ikke ble gitt muntlige situasjonsrapporteringer måtte personellet starte arbeidet uten å ha oversikt over situasjonen, noe som ifølge kommisjonen svekket deres forutsetninger til å lede operasjonen og foreta riktige prioriteringer (NOU 2012: 14, s. 122). I kommisjonens endelige oppsummering beskriver de at noe av det som sviktet i myndighetenes krisehåndtering var informasjonsflyten mellom aktørene, vertikalt og horisontalt, samt at vesentlig informasjon ble delt utenfor etablerte linjer, noe som vanskeliggjorde etableringen av en felles situasjonsforståelse (NOU 2012: 14, s. 257). Kommisjonens hovedkonklusjon og anbefalinger inneholder likevel ingen konkrete anbefalinger som direkte adresserer hvordan Politiet og myndighetene i fremtiden skal få kontroll på informasjon, analysere denne og kommunisere situasjonsrapporter eller andre produkter (NOU 2012: 14, s. 458-459). Dette er også gjennomgående i litteraturen som omtaler tradisjonell krisehåndtering, hvor det pekes på kompleksiteten i beslutningsprosesser og kommunikasjon i kriser. Flere forfattere, deriblant Lipshitz og Strauss (1997) understreker viktigheten av analytisk tilnærming til innsamling og produksjon av beslutningsstøtte, men hvor det i veldig liten grad er det beskrevet på hvilken måte informasjon kan samles inn, analyseres og kommuniseres i en krisesituasjon. En hypotese er at 22.juli kommisjonen i

likhet med forskere innenfor krise og krisehåndtering har slitt med å anbefale gode metoder og tiltak for å redusere usikkerhet, lage beslutningsstøtte og gi organisasjoner en god situasjonsforståelse under pågående kriser.

1.1 Problemstilling og forskningsmål

Etterretningsprosessen er historisk noe som har vært knyttet til militær og polisiær virksomhet. Det er likevel slik at kriser er noe som kan ramme alle instanser og organisasjoner, og da benyttelsen etterretningsprosessen og etterretningsprinsipper har gitt Oslo Politidistrikt et vesentlig løft i håndteringen av kriser, er det interessant å undersøke hvorvidt dette kan overføres til krisehåndtering i privat sektor.

Selskaper i privat sektor kan i prinsippet rammes av de samme krisene som håndteres av nødetater og myndigheter, men i slike tilfeller vil selskapene ha et begrenset ansvar i håndteringen. Andre kriser kan ramme selskapene mer direkte, hvor selskapet selv får hovedansvaret for krisehåndteringen. Et eksempel på dette kan være kriser knyttet til informasjonsteknologi (IT). Den pågående digitaliseringen av samfunnet vårt gjør oss stadig mer avhengige av ulike former for digitale gjenstander og løsninger. Store deler av vår kritiske infrastruktur er avhengig av IT-systemer for å fungere. Det samme gjelder betalingsløsninger og helsesystemer. Samtidig blir IT-systemene våre stadig mer omfattende, komplekse og integrerte. En hendelse som rammer kontinuiteten til et IT-system kan ramme flere systemer, og konsekvensene kan være signifikante økonomiske tap, og/eller tap av liv eller helse. Ved avbrudd på komplekse og kritiske IT-systemer skal dagens ledere ta avgjørelser for å gjenopprette normalfunksjon raskest mulig, samtidig som store verdier står på spill. Mange av lederne som skal ta disse avgjørelsene er verken teknologer eller spesialister på håndtering av kriser, likevel forventes det at de skal ta gode avgjørelser under stor usikkerhet, med kort tid til rådighet. Det fremstår åpenbart at dette er vanskelig å oppnå uten god beslutningsstøtte.

Denne studien vil undersøke og sammenligne hvordan Oslo Politidistrikt og DNB tilnærmer seg krisehåndtering, og mer konkret hvordan de benytter hypoteser og gjennomfører informasjonshåndtering og analyse. Oslo Politidistrikt er Norges desidert største politidistrikt målt etter folkemengden det skal dekke, og etter antall ansatte i distriktet. Distriktet ledes av en politimester og har ca. 3000 ansatte (Politiet, 2018).

DNB er Norges største finanskonsern, og nest størst i norden etter Nordea. DNB har i overkant av 10 000 ansatte, og ledes av konsernsjef Rune Bjerke. DNB er et aksjeselskap registrert på Oslo børs, og selskapets største eiere er Nærings- og handelsdepartementet, og Sparbankstiftelsen DNB. DNB fungerer som oppgjørsbank for en rekke mindre norske banker (DNB, 2018).

Problemstillingen for denne studien er hvorvidt og eventuelt hvordan etterretningsprosessen kan bidra til å redusere usikkerhet under kriser i privat sektor.

Min hypotese er at Oslo politidistrikt gjennom sin implementering av Politiets Etterretningsdoktrine og etterretningsprosessen har fått et løft i sin håndtering av kriser, og at metodene og prinsippene som benyttes der også vil løfte krisehåndteringen i DNB og andre organisasjoner.

Målet med denne studien er å undersøke hvordan en analytisk tilnærming til produksjon av beslutningsstøtte under kriser, hentet fra politisær etterretning, kan bidra til å heve kvaliteten på krisehåndtering i private

1.2 Avgrensning og begrepsavklaring

I det følgende kapitlet beskrives de avgrensninger som er nødvendige for å besvare hovedspørsmålet i denne studien.

Denne studien vil primært fokusere metodiske og prosessuelle aspekter ved krisehåndtering. I tillegg til disse aspektene vil trening, øvelser og kultur også være svært sentrale elementer for kvaliteten på krisehåndteringen i en gitt organisasjon. Disse aspektene ved krisehåndtering er likevel ikke nødvendige elementer for å svare på problemstillingen i denne studien.

Denne studien handler om krisehåndtering. Krisebegrepet vil derfor defineres og redegjøres for i teori og dokumentgjennomgangen. Likevel er det relevant å avklare at når krisebegrepet benyttes i denne studien, så er det om hendelser som anses som kritiske for organisasjonen den rammer, eller for ansvarsområdet til denne organisasjonen. Altså er kriser i denne sammenhengen hendelser på et lavere nivå enn kriser som rammer et samfunn. Denne studien vil vise at Politiet har en høy terskel for hva de definerer som en krise sammenlignet med DNB, og respondentene derfra benytter tidvis begrepet hendelse om noe som i DNB ville vært betegnet som en krise. Politiet benytter en nivellering av hendelser i nivåene hendelse,

alvorlig hendelse og krise. DNB benytter ikke en slik nivellering. Denne oppgaven vil derfor i liten grad skille mellom hendelser, alvorlige hendelser og kriser, da alt potensielt kunne vært omtalt som en krise avhengig av hvilken organisasjon hendelsen rammer.

Begrepet etterretning er svært sentralt i denne studien. Etterretningsbegrepet kan brukes om en prosess, et produkt, et fag eller en organisasjon. I denne oppgaven er begrepet i liten grad benyttet om organisasjoner. Primært benyttes begrepet i denne oppgaven om en prosess, men tidvis om et produkt eller et fag. Det vil fremgå av konteksten hvordan begrepet er brukt i hvert enkelt tilfelle.

2.1 Teori og litteraturgjennomgang

Denne oppgaven omhandler krisehåndtering og etterretning, og det er også de teoretiske perspektiv som vil ligge til grunn for å gi svar på problemstillingen. Noe av hensikten med oppgaven var nettopp å se disse to perspektivene opp mot hverandre, for å diskutere om krisehåndteringsperspektivet kan ha noe å hente fra etterretningsperspektivet. Sammenhengen mellom de sentrale teoretiske temaene krisehåndtering og etterretning er helt sentrale for oppgaven, og vil belyses i litteraturgjennomgangen, og senere diskuteres.

Dette kapitlet vil gi en oversikt over relevant teori og forskning på emnene som dekkes av oppgaven. Kriser og krisehåndtering har over en årrekke vært gjenstand for forskning, og det eksisterer mye teori om emnet. Etterretning er i forskningsøyemed et nyere fagfelt, men det eksisterer likevel en del teori på feltet. Forskeren mener det er identifisert et forskningsgap med tanke på manglende konkrete anbefalinger i teorien knyttet til hvordan usikkerhet kan reduseres i krisehåndtering. Dette søkes belyst i oppgaven. Etterretningsprosessen danner grunnlaget, og er utgangspunktet for oppgaven, og det er naturlig å begynne med en gjennomgang av etterretning som begrep og konsept. Deretter presenteres den proaktive stabsmetodikken som benyttes av DNB i deres krisehåndtering. For å kunne diskutere krisehåndtering, og se nærmere på utfordringene som oppstår i krisehåndtering vil dette kapitlet avslutningsvis utforske krisebegrepet, samt søke å beskrive krisehåndtering som begrep og fenomen.

2.1 Etterretning

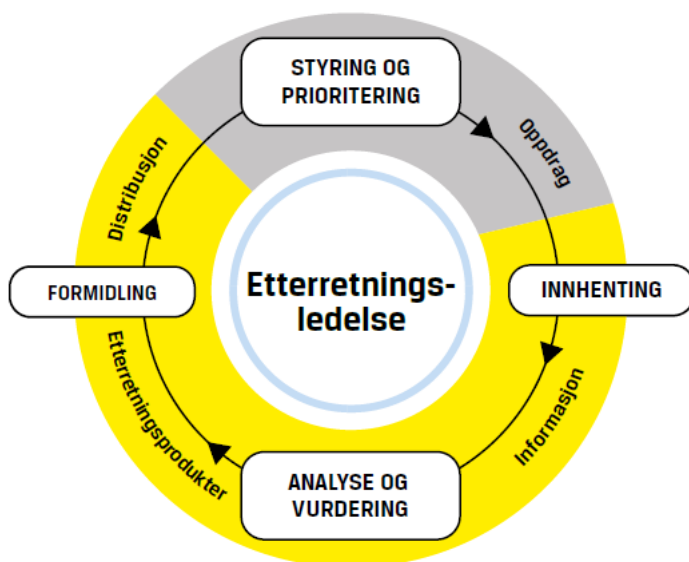
I Politidirektoratets (2007, s. 5) rapport om nasjonale strategi for norsk politi fremgår det at Politiet skal jobbe proaktivt og kunnskapsstyrt, og at bruk av etterretning som metode og prosess er sentralt i dette. Etterretning defineres på denne måten i Politiets Etterretningsdoktrine (2014, s. 18)

«Etterretning er en styrt prosess, bestående av systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper og fenomener for å danne grunnlag for beslutninger.»

Det eksisterer en rekke definisjoner av begrepet etterretning, og J. Ratcliffe (2003, s. 3) har en definisjon som ytterligere understreker etterretningens funksjon som informasjonsinnhenting og analyse på vegne av en klient og til støtte for relevante beslutninger.

«a value-added product, derived from the collection and processing of all relevant information relating to client needs, which is immediately or potentially significant to client decision-making».

Politiets etterretningsdoktrine (2014, s. 26) beskriver at etterretningsprosessen begynner med et behov for økt kunnskap om noe for å få et bedre beslutningsgrunnlag. Med dette grunnlaget kan beslutninger fattes med redusert usikkerhet. Prosessen kan anvendes på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå, og vil føre til transparens og videreutvikle kunnskap i organisasjonen.



Figur 1: Politiets etterretningsprosess hentet fra Politiets etterretningsdoktrine (2014, s. 26)

Prosessen består av fire delfaser:

- Styring og prioriteringsfasen starter når en beslutningstaker har et behov for økt kunnskap og forståelse. I samråd med analytikeren lages mer spesifiserte informasjonsbehov, som legges til grunn for resten av prosessen.

- Innhentingsfasen omfatter bruk av ulike innhentingemetoder. Det søkes å hente inn data og informasjon som kan bidra til å besvare de identifiserte informasjonsbehovene.
- Analyse og vurderingsfasen innebærer omdanning av informasjon til etterretning gjennom analyse, bearbeiding og vurdering.
- Formidlingsfasen innebærer distribusjon av produktet til beslutningstager, i riktig format og til avtalt tid.

Resultatet av etterretningsanalyseprosessen er et etterretningsprodukt. Produktene vil hovedsakelig redegjøre for situasjonsbildet, og gi en vurdering av hvordan dette bildet forventes å utvikle seg videre. Vurderingene bør inneholde hypoteser eller scenarioer med fokus på prediksjon, og kan inneholde anbefalinger om tiltak dersom det er avtalt med oppdragsgiver (Politiets etterretningsdoktrine, 2014)

John Buckley (2013) beskriver videre noen helt essensielle aktiviteter som må oppnås av en etterretningsfunksjon

1. En prosedyre som gir mulighet for kontinuerlig flyt av rådata fra alle kilder inn til et sentralt punkt
2. Et system hvor data evalueres og kryssrefereres for å få kontroll på forhold mellom data og sikre fullstendig og hurtig mottak av alle type datakilder.
3. Et system for formidling av informasjon til de som trenger den.

I etterretning er det vanlig å skille mellom data, informasjon og kunnskap (Ratcliffe, 2003) eller som i Politiets etterretningsdoktrine; data, informasjon og etterretning (Politiets Etterretningsdoktrine, 2016). Ratcliffe beskriver data som observasjoner og målinger, hvor disse ofte kan kvantifiseres eller kategoriseres. Dette er enkle observasjoner som ikke er tillagt mening eller vurdering. Informasjon er data med større relevanse og mening (Davenport 1997, sitert av Ratcliffe 2003, s. 96). En annen definisjon fremgår i Politiets Etterretningsdoktrine, hvor det beskrives at data som bearbeides og settes i sammenheng blir informasjon. Osborne (2006) sitert av Ratcliffe (2003) sier at det å konseptualisere etterretning er krevende, men at en rød tråd i definisjonene er at etterretning er mer enn bare informasjon, den skal også tilføre kunnskap.

Kunnskap beskrives som verdifullt fordi noen har tolket informasjonen, satt den i en kontekst, reflektert rundt den, sett den i et større bilde, og lagt til sin egen visdom (Davenport, 1997, sitert av Ratcliffe 2003, s. 96). Kunnskap er vanskelig å strukturere og kommunisere, men er også utrolig verdifull for organisasjonen. Kunnskap er likevel mer sårbart enn data med tanke på overføring gjennom organisatoriske og kulturelle barrierer. Ifølge Ratcliffe er dette en utfordring som vanskelig lar seg løse av teknologi. Ratcliffe henviser til 9/11 Kommisjonen som konkluderte med at det innenfor FBI var liten mulighet til å utvikle kunnskapsprodukter før terrorangrepet i 2001. Dette medførte at FBI ikke «visste hva de visste», og det var ingen måte å fange eller dele institusjonell kunnskap.

2.1.1 Hvordan produseres etterretning?

Politiets etterretningsdoktrine beskriver at etterretningsbehov som regel har form som spørsmål. Med bakgrunn i spørsmålene utledes hypoteser. Hypotesene er antagelser om virkeligheten, og fra disse hypotesene utledes indikatorer. Doktrinen angir at indikatorer er størrelser som gir viktig informasjon om egenskaper ved et fenomen eller objekt, med utgangspunkt i analytiske spørsmål. Indikatorerne er utgangspunktet for spørsmål eller innhentingsbehov som skal styrke eller svekke hypotesene og bidra til retning på undersøkelser og videre arbeid (Politiets Etterretningsdoktrine, 2014, s. 28). Det poengteres i doktrinen at det er leders prioriterte informasjonsbehov som det skal samles inn informasjon for å besvare. I henhold til doktrinen skal det lages en innhentingsplan for å strukturere hvilke informasjonsbehov som skal besvares. Denne bør angi hvilke metoder eller kilder som er best egnet for å svare ut innhentingsbehovet, samt til hvilken tid informasjonen må foreligge. Ifølge doktrinen er formålet med dette at rett informasjon skal nå rett personell, i rett format til rett tid, og i henhold til de prioriteringene som er foretatt. Innhentingsplanen sikrer også god notoritet og sporbarhet.

I henhold til etterretningsdoktrinen skal bruk av indikatorer over tid gi grunnlag for å utarbeide fremtidsrettede vurderinger (Politiets Etterretningsdoktrine, 2014, s. 29). Videre beskrives hvordan det kan være hensiktsmessig å lage alternative hypoteser da dette kan bidra til avklaringer, øker objektiviteten ved undersøkelsen, samt bidrar til å synliggjøre alternative utviklingsmuligheter.

Den videre prosessen innebærer at informasjon som hentes inn registreres, kvalitetssikres og bearbeides. Data kan komme inn i ulikt format, alt fra en logg hentet ut av et datasystem til e-

post, internettrafikk eller video. For å kunne nyttiggjøre seg av dataene bør disse bearbeides til forståelige produkt, noe som i de fleste tilfeller innebærer en form for skriftliggjøring. I henhold til doktrinen vil informasjonen så gå gjennom en vurdering av informasjonens pålitelighet sett mot annen informasjon om samme tema. Deretter en vurdering av informasjonens kilde og opphav (Politiets Etterretningsdoktrine, 2014, s. 37). Etter bearbeidingen er gjennomført begynner selve analysefasen, hvor innsamlet materiale tolkes og vurderes, og det utarbeides beslutningsstøtte.

Analysen vil i sin mest grunnleggende form vurdere nåsituasjonen, og ta for seg spørsmål som beskriver hvem, hva og hvor. For noen hendelser vil det være mulig og hensiktsmessig å gå videre i analysen og se på årsakssammenhenger som hvordan og hvorfor noe skjer. I denne delen av analysen kan det være mulig å se dynamikken og eventuelle drivkrefter i hendelsen. Analysen kan her, avhengig av hendelsens natur gå videre til å se på forventet utvikling og gi prediksjoner om denne. Underveis i analysen og i analyseproduktet skilles det mellom innhentet informasjon og analytikerens egne vurderinger. Ulike analytikere vil ha ulike bias i sine vurderinger, og samfunnsvitenskapelige metoder benyttes for å sikre objektivitet og etterprøvbarehet (Politiets etterretningsdoktrine, s. 37).

Formidlingsfasen er den siste delen av etterretningsprosessen. Her formidles og distribueres det endelige produktet. Formidlingen bør presenteres i den form som er mest formålstjenlig for mottaker, og gjerne i en kombinasjon av skriftlig og muntlig form (Politiets etterretningsdoktrine 2014). Om den konkrete formidlingen sier doktrinen at produktene bør presenteres i den form som er mest formålstjenlig for mottaker, og gjerne i en kombinasjon av skriftlig og muntlig form. Formidlingsfasen er den siste delen av etterretningsprosessen. Her formidles og distribueres det endelige produktet. Om man ikke lykkes med formidlingen mister produktet funksjonen som beslutningsstøtte og gir ingen verdi. Målsetningen med formidlingen er at mottaker skal ha samme forståelse av budskapet som avsenderen når produktet er mottatt. Det spesifiseres i doktrinen at samme forståelse ikke må forveksles med samme oppfatning. Mottaker må altså forstå produktet, men trenger ikke være enig i analysen og eventuelle vurderinger som er gjort (s. 40). Ratcliffe hevder at mangelfull kommunikasjon av produkt til beslutningstager ofte har ført til etterretningsvikt.

"It is probably impossible to count the number of intelligence failures that have occurred due to an inability of the intelligence organisation to "sell" its product, or the failing of the decision-maker to recognise the value of the product" (Ratcliffe, 2012, s. 158).

Et sentralt element i det å overføre og kommunisere oppdatert kunnskap om en krise eller hendelse, er situasjonsbildet og situasjonsforståelsen i organisasjonen. For å kunne koordinere, skalere og håndtere en krise må en ha oversikt og en forståelse av situasjonen en står ovenfor. Begrepet felles situasjonsbilde blir brukt på ulike måter i ulike sammenhenger. I litteraturen blir gjerne begrepet «*common operational picture*» brukt. Begrepet kan forstås ut fra ulike teoretiske perspektiver, og det ikke er noen felles etablert definisjon av begrepet. I følge Wolbers & Boersma (2013) kan de ulike perspektivene samles i to «hoveddefinisjoner» med ulikt fokus på hva et situasjonsbilde er:

- Evnen til å formidle og gjøre tilgjengelig informasjon
- Arbeidet med å nå en tilstrekkelig grad av (situasjons)forståelse

Situasjonsbilde under en pågående hendelse skapes av en aktør basert på et utvalg av viktig informasjon knyttet til hendelsen. Situasjonsbildet inneholder beskrivelser og vurderinger av hendelsen, og informasjon som er viktig for å kunne håndtere den, som for eksempel ressurser, tiltak og prognoser. Rosenthal et.al. 1989; Snook, 2000; Turner 1978, sitert av Boin beskriver at det under kriser er vanskelig for organisasjoner å lage et «*common operational picture*» og lage en mening av krisesituasjonen, fordi det er krevende å samle, analysere og forstå den nødvendige informasjonen (s. 372).

Av Rosenthal et.al kan vi lese at et «*common operational picture*» bør lage en mening av krisesituasjonen, og dette gjøres fra analyse. Dette støttes av J. Zambri (2013) som understreker viktigheten av at etterretningen ikke bare skal bidra til å få kontroll på og formidle for beslutningstagere det som er rene fakta og oppdateringer på siste utvikling i en sak. Zambri mener at etterretningens virkelige verdi ligger utenfor historiske fakta. De sentrale spørsmålene som bør stilles om saken er:

- «hva betyr dette?»,
- «hvorfor er det viktig?»,
- «hva er de taktiske, operasjonelle og strategiske implikasjonene» altså hvilke realistiske potensielle utfall situasjonen har, samt
- «hva er det vi ikke ser?» hvilke hull har vi i informasjonen vår (Zambri, 2013)

Etterretningsprosessen bidrag som analytisk metode for å produsere beslutningsstøtte under kriser er beskrevet i NATOs strategiske konsept fra 2010. Prosessen er ikke nevnt ved navn, men regnes som en del av NATOs «*comprehensive approach*».

«The lessons learned from NATO operations, in particular in Afghanistan and the Western Balkans, make it clear that a comprehensive political, civilian and military approach is necessary for effective crisis management. The Alliance will engage actively with other international actors before, during and after crises to encourage collaborative analysis, planning and conduct of activities on the ground, in order to maximise coherence and effectiveness of the overall international effort» (NATO, 2010, s. 6)

2.1.2 Utfordringer ved implementering av etterretning

Ulike forfattere peker på flere utfordringer og fallgruver som kan oppstå ved implementering og bruk av etterretningsprosessen. Ratcliffe beskriver noen generaliserte karakteristikk som kjennetegner ulike polisiære modeller. For etterretningsstyrt politiarbeid beskriver han at den er relativt enkel å definere, men at den for ledelsen er vanskelig å adoptere, og at den har et «top down» fokus med tanke på hierarki.

Ratcliffe (2003) beskriver videre hvordan det i en hierarkisk organisasjon vil være en etterretningsleder som vurderes som klienten for et prosjekt. Samtidig som det er usannsynlig at etterretningslederen er den som skal ta avgjørelser basert på produktene. Nicholl referert i Ratcliffe (2003, s. 142) beskriver at det å forstå en klients nåværende fokus er nødvendig for å sikre at arbeidet som er produsert tas imot av en reseptiv klient, og som et relevant og tidsriktig bidrag. At klienten forstår produktet maksimerer sannsynligheten for at etterretningen benyttes. Som vi har sett gjennom flere definisjoner av etterretning er dette beslutningsstøtte. Med bakgrunn i dette stiller Lisa Palmieri et interessant idiom:

"If an analyst provides intelligence that never reaches a decision-maker, was it ever really intelligence?" (Palmieri, Sitert av Ratcliffe ,2008, s. 152)

Palmieri (sitert av Ratcliffe, 2008) beskriver hvordan analytikere som er riktig utdannet og trent vil være klar over sitt ansvar for å presentere konklusjoner og anbefalinger til beslutningstakere. Hun peker likevel på utfordringer knyttet til å implementere etterretning i en organisasjon, og at en er avhengig av en sterk og utdannet ledelse som verdsetter strategisk tilnærming til fordel for en publikumsvennlig tilnærming. Dette innebærer også at beslutningstakere har en forståelse for hvilken kapasitet og begrensning som ligger i analyse. Palmieri beskriver at flere organisasjoner ikke har tilstrekkelig forståelse for at etterretning

ikke kan skapes uten forutgående planlegging og investering, spesielt i innsamling og analyse. I en beskrivelse av hvordan situasjonen er for etterretningsanalytikere, sier hun at de må forvente å utdanne beslutningstakere, inntil etterretning når et tilstrekkelig modenhets- og akseptnivå.

I forkant av dette modenhetsnivået mener Palmieri at analytikere må anerkjenne at

1. Beslutningstakerens institusjonelle miljø utøver et betydelig press
2. Beslutningstakere krever etterretning de kan agere på fremfor beskrivende rapporter
3. Evolusjonen fra kunnskap til etterretningsprodukt er avhengig av beslutningstakerens natur.

Palmieri (sitert av Ratcliffe, 2008) mener at analytikerne må følge med, og ta en aktiv interesse i hvordan produktene deres benyttes og hvordan de applikeres til beslutningstaking. Med tanke på presset beslutningstakere står under vil analytikerne finne at de får bedre moment om de anerkjenner at deres produkter kan måtte blandes med eller overgå andre institusjonelle press for å få aksept.

Viktigheten av å levere produkter og beslutningsstøtte som det faktisk kan ageres på understrekes også av Charles C. Cogan en tidligere leder i CIA og uteksaminert phd. fra Harvard. I artikkelen “Intelligence and Crisis Management: The Importance of the Pre-Crisis” (1994, s. 1) hevder han at etterretningsanalytikere ofte ses med ublide øyne av beslutningstakere fordi de presenterer uvelkommen eller ufullstendig informasjon, og deretter forlater beslutningsbordet, uten noe ansvar for den videre håndteringen. I artikkelen siterer Cogan tidligere CIA direktør Robert Gates om begrensninger og muligheter med etterretning,

«No one can predict the shape of events to come. The best the intelligence community can do is to help the policy-makers think through the problem, to offer choices to the decision makers at the moment the crisis breaks” (s.1).

2.2 Proaktiv stabsmetodikk

DNB har bygget sin plan og prosess for krisehåndtering på den proaktive stabsmetodikken som er beskrevet av Iver Konrad Lunde. Lunde (2014, s. 35) hevder at all beredskap i et grunnleggende perspektiv handler om å ivareta mennesker og deres lokalsamfunn, og

beskriver at beredskap er nødvendig fordi vi aldri vil klare å eliminere all risiko. Han definerer beredskap som «tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede hendelser og kriser».

(Lunde, 2014, s. 35) beskriver at formålet med beredskap i et risikostyringsperspektiv er å forhindre at en uønsket hendelse inntreffer etter det er oppdaget en trussel eller fare. Dette kan gjøres ved å sikre opprettholdelse på etablerte sannsynlighetsreduserende barrierer eller å opprette nye akutte sannsynlighetsreduserende barrierer. Det kan også være å redusere konsekvensene av en uønsket hendelse som allerede har oppstått ved å iverksette forberedte konsekvensreduserende barrierer eller etablere nye.

Videre beskriver Lunde (2014) at de fleste driftsorganisasjoner i det daglige håndterer uønskede hendelser. For at en uønsket hendelse skal måtte håndteres utenfor linjen bør det være noe ekstraordinært ved denne, som gjør at driftsorganisasjonen ikke har kapasitet eller kompetanse til å håndtere den effektivt. Dette kan følge av at en hendelse er akutt, omfangsrik, kompleks eller unik. Med linjen mener Lunde den daglige strukturen og organiseringen i en virksomhet Lunde hevder at en forutsetning for å etablere en struktur utenfor driftsorganisasjonen er at denne har tilgang på ressurser eller fullmakter som driftsorganisasjonen ikke har. Med bakgrunn i dette definerer Lunde en beredskapsorganisasjon som «Den organisasjon som en virksomhet har etablert med ekstraordinære ressurser og fullmakter for å respondere på hendelser som ikke like effektivt kan håndteres av den ordinære driftsorganisasjonen.» (2014, s. 39). Det presiseres at beredskapsorganisasjonen også kan iverksettes for å håndtere hendelser med potensielt positivt utfall. Beredskapsorganisasjonen skal ifølge Lunde ledes av en beredskapsledelse. Dette definerer han som «ledelse av en mobiliserende eller mobilisert beredskapsorganisasjon i en beredskapssituasjon» (Lunde, 2014, s. 39).

Lundes tilnærming til krisehåndtering omtales som «Proaktiv stabsmetodikk», og bygger på prinsippet om potensialbasert beredskapsledelse. Grunnlaget for proaktiv stabsmetodikk er potensialbasert beredskapsledelse. Denne styrer beredskapsledelsen til å definere et konsekvenspotensiale for situasjonen som skal håndteres. Etter den proaktive metoden skal beredskapsledelsen så legge en situasjonsspesifikk plan opp i mot konsekvenspotensialet, og ikke bare mot de rene faktaopplysningene som foreligger på tidspunktet. Ifølge Lunde (2014) er det dette grepet som gjør den proaktive tilnærmingen mer effektiv enn andre metoder som brukes i beredskapssituasjoner.

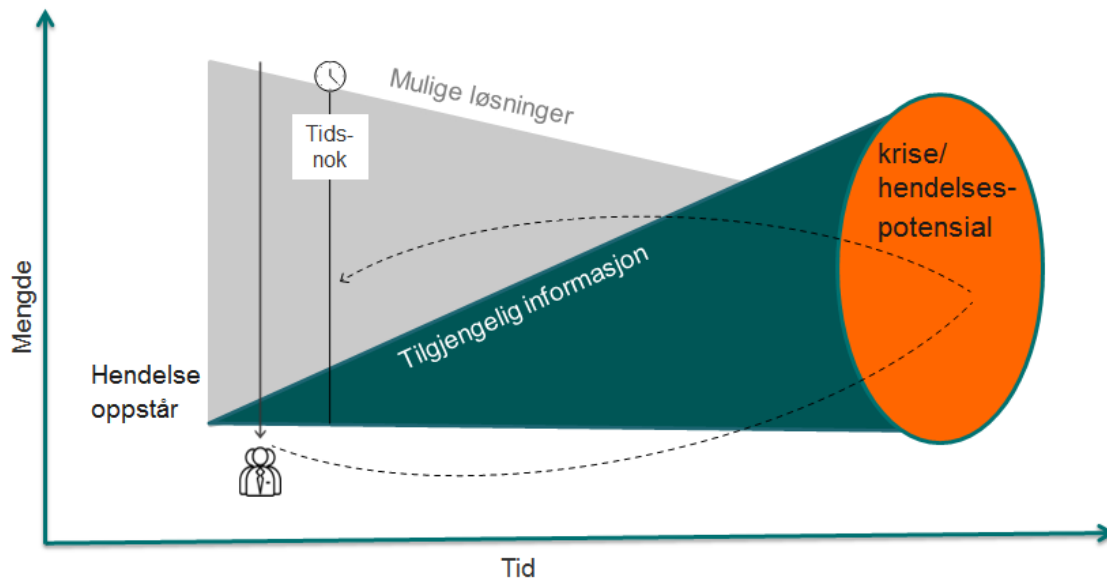
Proaktivitet hevdes å være det mest sentrale begrepet innen beredskapsfaget, og det viktigste suksesskriteriet for god beredskapsledelse. Proaktivitet defineres som «en persons eller en gruppes evne til å beslutte og å handle forsvarlig i nåtid basert på en kvalifisert vurdering av en situasjons fremtidige utvikling» (Lunde, 2014, s. 43). Det understrekes at det må skje faktiske beslutninger og handlinger, samt at disse må komme som en følge av en kvalifisert vurdering, ikke gjetning eller ubegrunnet antagelse. Lunde hevder at en gjennomgående feil ved beredskapssituasjoner som er dårlig håndtert har vært mangel på proaktivitet. Det har blitt aksjonert for sent og med utilstrekkelige ressurser.

Lunde beskriver tre proaktive prinsipper som kan benyttes for å utøve nødvendig proaktivitet. Det første prinsippet er «sikker usikkerhets-prinsippet» som kort fortalt sier at om det er usikkerhet om nødvendigheten av å mobilisere eller iverksette et risikoreduserende tiltak, så er man i realiteten sikker på at dette er riktig å gjøre (Lunde, 2014, s. 45). Det neste prinsippet som beskrives er «moderat overreaksjons-prinsippet». Dette prinsippet innebærer at organisasjonen så tidlig som mulig skal gjennomføre ressursmobilisering i et slikt omfang at de er sikre på at man har tilgang på viktige ressurser, samt at det skal gjennomføres risikoreduserende tiltak selv om disse ikke anses som helt nødvendige på beslutningstidspunktet. Det presiseres at overreaksjonen skal være moderat. Det siste prinsippet er «første informasjons-prinsippet» hvor man alltid skal være den første som gir informasjon til media og andre interessenter. Informasjonen skal være så korrekt som mulig, også om informasjonen kan gi negativ publisitet.

Lunde definerer konsekvenspotensial som «en realistisk og ikke usannsynlig vurdering av hvor alvorlige konsekvensene kan bli for hver av beredskapsverdiene: mennesker, ytre miljø, økonomiske verdier og omdømme, som er utledet fra den faktainformasjonen som beredskapsledelsen besitter på vurderingstidspunktet» (2014, s. 141). Ifølge Lunde vil et konsekvenspotensiale ofte synliggjøre et helt annet ressursbehov enn faktainformasjonen.

Ifølge Lunde skal den proaktive modellen motvirke flere kjente menneskelige bias, deriblant beslutningsinformasjonsfellen. Denne fellen går ut på at den eller de som tar beslutninger i en krise innhenter informasjon og vurderer denne for så å beslutte sin reaksjon. Fellen ligger ifølge Lunde i at beslutningstagerne fristes til å avvente en beslutning fordi de vet at de vil få mer informasjon om hendelsen og et bedre beslutningsgrunnlag jo lenger de venter. Lunde hevder dette er et problem da eventuell mangel på beslutninger og reaksjoner gjør at

hendelsen får utvikle seg uten påvirkning, og de mulige løsningsalternativene blir færre eller kan miste mye av sin effekt.



Figur 2, viser den proaktive modellen. Hentet fra DNBs beredskapsplan (2018).

Modellen illustrerer hvordan proaktiv metode skal praktiseres i DNB. Figuren viser hvordan organisasjoner ved oppstarten av en alvorlig hendelse eller krise har vesentlig mindre informasjon om hendelsen enn de har i krisens slutfase. Samtidig vil muligheten til å påvirke krisens utfall i de fleste tilfeller være størst i begynnelsen av en krise. Modellen illustrerer at beslutninger må fattes tidlig, når mulighetsrommet er størst, og det er flere alternative løsninger. Samtidig vil en da ha et svakt informasjonsgrunnlag. Dette skal ifølge metoden håndteres ved at en bruker den tilgjengelige informasjonen til å gjøre en vurdering av krisens potensiale. Videre skal plan og tiltak iverksettes opp i mot potensialet, og ikke det som antas å bli hendelsens utvikling.

2.3 Hva er en krise?

Rosenthal et al. (2001) hevder at man tidligere hadde et forenklet syn på kriser som handlinger fra Gud, noe som var uforventet, uten forvarsler, som vanskelig lot seg styre, og som førte til usikkerhet og vantro. Kriser ble videre sett som den primære trusselen mot nasjonstatene, hvor revolusjon og krig var en trussel mot myndighetene. Kriser var også distinkte hendelser som var tydelig plassert i tid og sted. Rosenthal et al. (2001) argumenterer

for at et slikt syn på kriser er for snevert i dagens verden med vikende grenser, teknologisk utvikling og et høyere tempo. Kriser kan ikke ses som noe farlig som venter på oss der ute, men heller noe som er en del av hvordan vi lever. I et forsøk på en altomfattende definisjon av begrepet krise mener Rosenthal et al. (2001) at kriser kan forstås som «a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a system, which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making critical decisions» (s. 6).

Rosenthal et.al (2001) viser at kriser tradisjonelt sett har blitt definert som noe som medfører skade og død, eller som påvirker samfunnet negativt, men som Rosenthal poengterer vil det som er en krise for noen være en mulighet for andre. Han eksemplifiserer dette med at en nødhjelpsorganisasjon som ønsker å bevise sin rett til å eksistere vil ønske en krise velkommen. I dagens komplekse kriser kan en rekke andre aktører se kriser som muligheter, for eksempel menneskesmuglere, narkotikasmuglere eller våpenhandlere. Kriser har også vært ansett som en forutsetning for storskala omveltninger i konservative systemer. Som en følge av dette mener Rosenthal at det er vanskelig å se kriser under ett, i absolutte termer, og at kriser gir rom for flere definisjoner og syn i ulike situasjoner.

Av avsnittene over kan vi, uavhengig av mulighetsrommet, lese at Rosenthal mener at de fleste kriser kan karakteriseres ved at de inneholder et element av trussel i seg og en høy grad av usikkerhet. Kriser kan også oppfattes som uforståelige, samt at det kan være et overraskelseselement som gjør at det blir vanskelig for beslutningstakere å orientere seg og få kontroll. Videre beskriver Rosenthal at kriser innebærer en form for hastverk, særlig for de som skal håndtere krisen. I mange tilfeller krever kriser at avgjørelser tas svært hurtig, og disse avgjørelsene kan stå om liv eller død. Han poengterer likevel at mye av det opplevde hastverket er selvpåført gjennom et behov for hurtig å få slutt på krisen.

En annen vinkling på skillet mellom ulike kriser presenteres av beredskapssjef i Bergen kommune og forfatter, Iver Konrad Lunde som skiller mellom personlige kriser og organisatoriske kriser. Lunde beskriver videre at flere definisjoner av ulike kriser fokuserer på egenskaper ved selve hendelsene. Han eksemplifiserer dette med at kriser kan true viktige verdier, svekke virksomhetens evne til å utføre oppgaver, føre til tap skade eller tap av liv, skade på struktur eller eiendom, tap av programvare, omdømmetap eller store finansielle tap (Lunde, 2014, s. 40). Andre definisjoner går ifølge Lunde på hvilke effekter en hendelse eller krise har på virksomheten, altså at en krise skaper en situasjon hvor organisasjonens ressurser og rutiner ikke strekker til. Andre kjennetegn kan være mangel på kontroll, tidspress, mange

aktører, mangel på informasjon, stor usikkerhet og sammenbrudd i regulære beslutningsprosesser. Lunde er også kritisk til hele krisebegrepet, og mener det for mange organisasjoner vil være mer hensiktsmessig å bruke begrepet «beredskapssituasjon». Dette begrunnes med at organisasjoner kan ønske å mobilisere sin beredskapsorganisasjon for å håndtere en hendelse som ikke faller under definisjonen av en krise, eller at virksomheten ønsker å mobilisere nettopp for å unngå at hendelse utvikler seg til en krise.

Lunde beskriver også hvordan mange virksomheter har innført en nivådeling med ulike grader av kriser. Eksempelvis; uønsket hendelse, ekstraordinær hendelse og krise. Nivåene skal bidra til en differensiert mobilisering av ressurser, men er ifølge Lunde lite hensiktsmessige, da de er kompliserende og skaper usikkerhet (Lunde, 2014, s. 41.). Innenfor disiplinen Forretningskontinuitet, og i DNB er en IT katastrofe definert som

«en unormal hendelse med skadekonsekvenser som gjør at forretningskritiske IT prosesser ikke kan leveres på en normal måte, på normalt sted og med normale ressurser.» (Ordlister for kontinuitetsområdet, DNB, 2013).

Politiets beredskapssystem (2011, s. 24) har en nivådeling av kriser i henhold til Lundes eksempel. Det skilles mellom uønskede hendelser, ekstraordinære hendelser og kriser. En uønsket hendelse defineres som noe som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse miljø og materielle verdier. Eksempler som nevnes er flom og akutt forurensing. Det beskrives videre at uønskede hendelser gjerne inntreffer uten forvarsel og at tiltak må kunne iverksettes raskt for å begrense konsekvensene. Ekstraordinære hendelse defineres som en hendelse så omfattende eller alvorlig at Politiet må organisere, lede og benytte sine ressurser på en annen måte enn ved ordinær organisering (s. 25). Ekstraordinære hendelser trenger ikke være uønskede, eksempelvis kan et stort statsbesøk være en ekstraordinær hendelse. En krise defineres som en hendelse med potensial til å true viktige verdier og svekke en virksomhets evne til å utføre sine samfunnsfunksjoner. Dette utdypes med at en krise kan være en situasjon som overskrider kapasiteten til den aktøren som i utgangspunktet har ansvaret. Beredskapssystemets liste over kjennetegn på en krise sammenfaller i stor grad med Rosenthals definisjon av kriser.

2.4 Krisehåndtering

Som tidligere beskrevet defineres krisehåndtering som beslutningstaking under stor grad av usikkerhet, som er ment å indikere at beslutningsgrunnlaget oppleves som mangelfullt i en situasjon hvor det er påkrevd at beslutninger fattes. Ifølge Engen et. al. (2016) vil krisehåndteringen som skjer i en akutt fase være en test av kvalitet og relevansen på planverk, samt planlagte og trente strukturer for håndtering av kriser. Forfatterne beskriver at en i kriser ikke kan regne med at planer kan gi en fullstendig rettleiding for å løse krisen, det er derfor viktig å kombinere planer med improvisasjon, for å kunne håndtere situasjoner som ikke er planlagt for. Dette støttes av Boin (2009, s. 372) som hevder kriser vil kreve rask, koordinert og ofte improviserte handlinger for å sikre effektiv respons.

Perry og Lindell (2003) deler Engen et.al. syn om at planverk alene ikke er tilstrekkelig til å gi en tilfredsstillende beredskap. De beskriver at det i Europa etterfølgende 9/11 har vært et stort fokus på utvikling av beredskapsplaner for å bekjempe og håndtere konsekvenser av terrorisme. Perry og Lindell beskriver beredskap som å være den forberedtheten en enhet har til å reagere konstruktivt på trusler fra miljøet på en slik måte at negative effekter på helse, trygghet, fysiske strukturer og systemer minimeres. De hevder det å lykkes med beredskap skjer gjennom en prosess av planlegging, trening og øvelse ledsaget av utstyr og et apparat som kan støtte krisehåndtering. Roe & Schulman (1996 sitert av Boin 2009, s. 372) gir et eksempel på organisasjoner som kanskje har lyktes med å utvikle en kultur som kan håndtere raskt oppdukkende hendelser, og trekker frem High Reliability Organisations (HRO) som har utviklet grundig, men rask informasjonsprosessering under stressende hendelser. Eksempler på slike organisasjoner er hangarskip og atomkraftverk.

Proessen som skal til for å få den nødvendige kvalitet på beredskapen er ifølge Boin (2009, s. 371) svært krevende. Den første oppgaven er å forberede seg, og forberedelsene løper ofte inn i tre hindre. Det første hinderet er ressurser, da forberedelser er krevende. Allokering av personell og ressurser kombinert med trening, planlegging og øvelser for en hendelse som «mulig» vil skje tar ressurser fra allerede eksisterende problemer. Kun i fasen umiddelbart etter en krise har en god tilgang på nødvendige ressurser. Det andre hinderet er at det å forberede seg på ukjente hendelser er vanskelig. Det er vanskelig å planlegge for kjente hendelser som naturkatastrofer etc, men det å forberede seg på utenkelige hendelser er enda vanskeligere. Det siste hinderet er ifølge Boin at kriseforberedelser er sterkt knyttet til politikk og politiske spørsmål.

Det politiske aspektet ved kriseforberedelser og -håndtering illustreres blant annet av de fire prinsippene som det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet skal bygge på. Prinsippene er ansvar, nærhet, likhet og samvirke. De tre første prinsippene ble introdusert i St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn. Det fjerde prinsippet, samvirkeprinsippet, ble introdusert i Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet.

Ansvarsprinsippet betyr at den myndighet, etat eller virksomhet som har det daglige ansvaret for et område også skal sørge for nødvendig beredskap og forberedelser opp i mot kriser. Likhetsprinsippet betyr at den organiseringen under kriser skal være likest mulig den daglige organiseringen. Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på det laveste mulige nivå i organisasjonen, da den som er nærmest krisen normalt er den som har størst forutsetninger for å forstå krisen, og dermed også håndtere denne. Samvirkeprinsippet innebærer at myndigheter, etater og virksomheter har et eget ansvar for å sikre et godt samvirke med relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Av de foregående avsnittene kan vi lese at hvordan en virksomhet er organisert vil være en sentral faktor for hvordan den håndterer kriser. Engen et.al (2016) mener de nordiske prinsippene for beredskapsarbeid med en formell desentralisering gir det beste utgangspunktet for krisehåndtering.

Engen et.al. (2016 s. 302) hevder at «kriser krever styring» og at det noe forenklet er to tilnærminger til styring. Den ene tilnærmingen er sentralisert, byråkratisk og hierarkisk og den andre tilnærmingen er desentralisert styring. Om krisehåndtering i større organisasjoner skriver Engen et.al. (2016) at styring i kriser har en tett kobling til plassering av beslutningsmyndighet, oppdatert kunnskap om situasjonen, utviklingen av krisen samt tilgjengelighet på ressurser og kapasiteter. Forfatterne beskriver kriser som situasjoner som krever en høy grad av kjennskap til hva som faktisk foregår, og at dette krever en desentralisert tilnærming.

Det beskrives tre ulike former for desentralisering med ulik grad av formalisering: *Uformell desentralisering* skjer som en følge av tidspress på det taktiske nivået og overbelastning på det strategiske nivået. Dette vanskeliggjør sentralisert styring og en får økt styring på det taktiske nivået. *Formell desentralisering* er en forberedt strategi som er typisk for nordiske land hvor mye av beredskapsarbeidet bygger på nærhetsprinsippet (Stortingsmelding 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*)

I sammenheng med de ulike formene for desentralisering er det svært interessant at Hart et al. (1993 sitert av Boin 2009) hevder at mange avgjørende beslutninger i kriser ikke tas av individuelle ledere. De oppstår fra alternativ og tilfeldig beslutningstaking og koordinering. Boin hevder videre at en krise bringer med seg unike problemer, som sjelden faller pent inn i domenet til en organisasjon eller en leder. En krise har typisk flere ledere eller ingen ledere i det hele tatt hevder Boin. En effektiv krisehåndtering er i stor grad resultatet av en naturlig utviklet prosess. Den kan ifølge Boin ikke styres fra en «*linear, step-by-step, and comprehensive fashion from a single crisis center, however full of top decision makers and equipped with state-of-the-art information technology* (Boin, 2009, s. 373).

2.4.1 Usikkerhet

Ifølge Boin (2009) har eksperter på kriser identifisert en rekke årsaker som forklarer hvorfor ledere ofte ikke lykkes med å tolke informasjon som i ettertid fremstår som åpenbar. Krisens tempo, kompleksitet og tvetydighet vil ofte overvelde normal kapasitet for situasjonsvurdering, og stress gjør at evnen til å ta beslutninger senkes ytterligere. I de neste avsnittene vil det redegjøres for en del av faktorene som spiller inn i krisehåndteringen og kvaliteten på denne.

Engen et.al. (2016) hevder som tidligere nevnt, at krisehåndtering innebærer at beslutninger må tas under usikkerhet. Dette sammenfaller med funn gjort av Lipshitz og Strauss (1997) som identifiserte tre prinsipielle former for usikkerhet ved beslutningstaking i kriser:

- Ufullstendig forståelse (en følelse av å ha en ikke tilfredsstillende situasjonsforståelse)
- Mangel på informasjon (en følelse av å ha en ufullstendig, motstridende eller upålitelig informasjon)
- Handlingsalternativer i konflikt med hverandre (en følelse av at alternativene er vanskelig å skille fra hverandre)

Lipshitz og Strauss identifiserte så fem prinsipielle strategier for å håndtere usikkerhet:

1. Redusere usikkerhet ved for eksempel å samle mer informasjon
2. Resonnering basert på antagelser (fyller inn kunnskapshull med antagelser som går utover tilgjengelig data)

3. Vekting av fordeler og ulemper ved minst to konkurrerende alternativer.
4. Være i forkjøpet (utvikling av passende responser i påvente av uønskede handlingsforløp)
5. Undertrykkelse av usikkerhet (ignorere eller rasjonalisere seg bort fra faktum)

Når de tre typene av usikkerhet ble satt opp imot de fem strategiene for håndtering, så en at ufullstendig forståelse var mye knyttet mot reduksjon av usikkerhet, manglende informasjon var knyttet mot resonering basert på antagelser, og motstridende handlingsalternativer var knyttet mot vekting av fordeler og ulemper. Å være i forkjøpet og undertrykkelse av usikkerhet var likt knyttet til de tre formene for usikkerhet. Barry Turner beskriver i noen grad hvorfor og hvordan de ulike formene for usikkerhet gjør seg gjeldende i kriser (1976.)

Lipshitz & Strauss tre former for usikkerhet er interessante å se opp i mot Nicola Power og Laurence Alison (2018), og deres funn knyttet til kriseledere og en manglende evne til å fatte beslutninger i tide. *Ikke-beslutningstaking* påvirker ifølge Engen et.al. kriser på samme måte som beslutninger som fattes *Paralyse* skjer i de tilfeller hvor beslutningstakerne ikke evner å håndtere handlingspresset og ikke klarer å reagere (2016). Power og Alison (2018) beskriver i en artikkel publisert i *European Psychologist* hvordan ledere under kritiske hendelser kan slite med å ta valg når de står mellom konkurrerende handlingsalternativer og alle virker å føre til negative konsekvenser. Lederne klarer ikke å fatte beslutninger, men blir sittende fast i en loop av situasjonsvurderinger, generering av muligheter og vurdering av muligheter. Denne loopen kan vare helt til handlingsrommet er spist opp, og mulighetene til å gjøre noe plutselig er svært begrenset. Ifølge Power & Alison unngår ikke beslutningstakerne de vanskelige problemstillingene, men de ulike negative konsekvensene av handlingsmåter fører til intense diskusjoner som kan resultere at lederne ikke rekker å ta en beslutning i tide.

2.4.2 Kommunikasjon

Kommunikasjon og informasjonshåndtering er vanskelig i alle større organisasjoner. Turner (1976) beskriver flere ulike utfordringer knyttet til kommunikasjon og beslutningsprosesser i krisesituasjoner. Blant annet hvordan vanskeligheter relatert til informasjon, ofte knyttes til dårlig strukturerte problemer, ettersom det er vanskelig for alle involverte å forstå fullt ut og håndtere vage eller komplekse problemer. I situasjoner med ufullstendig informasjon vil ikke

forbedret kommunikasjon fungere som en løsning med mindre problemet en står overfor konkretiseres eller reduseres til en størrelse som kan håndteres med den tilgjengelige informasjonen.

Turner (1976) beskriver flere reelle hendelser hvor etterretningssvikt endte i katastrofe. I hver av hendelsene ble feilaktig eller misledende informasjon sendt mellom parter, i noen tilfeller ble informasjon feilplassert. Selv når informasjon var tilgjengelig ble den ikke alltid benyttet fordi mottageren ikke oppfattet den eller mislyktes med å anerkjenne viktigheten av informasjonen. Turner beskriver videre at granskningen av hendelsene avslørte et komplekst og variert mønster av misforståelser, tvetydigheter og kommunikasjonssvikt. Selv om Turner fokuserer på svikten som førte frem til katastrofen i et mer langsiktig perspektiv, er det interessant å se på mekanismene som var i sving, da det er rimelig å anta at disse mekanismene vil vedvare eller forverre seg under håndteringen av en pågående hendelse.

Opgaver som må håndteres av en stor organisasjon vil generere et høyt antall meldinger innenfor organisasjonen. Derfor er de også mer utsatt for svikt i kommunikasjon enn en mindre organisasjon. Det samme prinsippet gjelder ifølge Turner der hvor flere organisasjoner må samarbeide. Det sentrale problemet ligger i å oppdage hvilke aspekter ved problemene organisasjonen står overfor som må adresseres og hvilke som kan ignoreres, og samtidig ha et akseptabelt nivå av sikkerhet. Turner henviser til Wilensky (1967) som foreslo at for å håndtere slike situasjoner må en kunne gjenkjenne hva som er høykvalitets etterretning¹. Wilensky's kriterier for høykvalitets etterretning er at den må være «tydelig, tidsriktig, pålitelig, gyldig, adekvat og dekkende» (s. 379) slik at den forstås av brukerne og er tilgjengelig når den trengs, gir et fullt bilde av konteksten og dekker de overordnede handlingsalternativene.

2.4.3 Beslutningsprosesser

Relatert til Engen et.al, (2016) og deres beskrivelse av at krisehåndtering er beslutningstaking under usikkerhet, er det interessant å se nærmere på hvordan forskere innenfor «Naturalistic Decision Making» (NDM) belyser menneskers beslutningsprosesser i det virkelige liv. NDM er en tilnærming til analyse og beskrivelse av beslutningsprosesser. Denne beskriver hvordan forskning har avdekket at mennesker ikke benytter en rasjonell modell, i teorien omtalt som

¹ Etterretning er her ment som militær eller politisk etterretning

Classical Decision Making (CDM). CDM modellen bygget på at mennesker var rasjonelle og tok beslutninger etter en analytisk prosess som krevde grundig informasjonsinnhenting, og hvor beslutningstageren skulle velge mellom tilgjengelige handlingsalternativer med utgangspunkt i hva man ønsket å oppnå (Lipshitz et.al. 2001). Kahneman, Slovic & Tversky, 1982, sitert av Klein (2008, s. 456) beskriver hvordan individer i kriselignende situasjoner i realiteten tar beslutninger uten å generere flere handlingsalternativer. Selv når flere handlingsalternativer ble generert, ble de i liten grad sammenlignet over like kriterier, og det ble ikke gjort vurderinger av estimater for sannsynlighet eller anvendelighet. Selv når muligheter ble sammenlignet, ble dette ikke gjort på en systematisk måte. Klein hevder at flere forskere innenfor NDM kom frem til samme konklusjon. Folk generer ikke, og sammenligner ikke handlingsalternativer. I stedet bruker de tidligere erfaring til raskt å kategorisere situasjoner, og agerer på det første alternativet de tenker på. Dette omtales som «Recognition Primed Decision making» (RPD). Klein beskriver at RPD benyttes i mindre grad om problemene en står overfor er en kombinasjon av utfordringer, det er krav om rettferdiggjøring, og det er ulike interessenter som skal høres. Heuristikker og bias (HB) tilnærmingen er en annen skole innenfor dette forskningsområdet. I sterk kontrast til NDM er HB tilnærmingen skeptisk til eksperters dømmekraft. HB tilnærmingen bygger opprinnelig på forskning gjort av Paul Meehl (1954), her sitert av Kahneman & Klein (2009, s. 517) som beskriver at statistiske modeller ofte ville føre til bedre prediksjoner enn rene menneskelige vurderinger. Goldberg (1970) sitert at Kahneman & Klein hevder at en stor svakhet med uformelle vurderingsmekanismer er inkonsistens. Mennesker vil trekke ulike konklusjoner når de blir presentert lik informasjon ved ulike anledninger.

For å oppsummere utfordringene knyttet til håndtering av kriser har en rekke av teoretikerne innen krisefaget pekt på ulike mekanismer som skaper usikkerhet og gjør at ledere mislykkes med å håndtere kriser. Av Boin (2009) kan vi lese at ledere i mange tilfeller ikke lykkes å håndtere kriser, og at dette ofte skyldes manglende evne til å tolke informasjon som i ettertid fremstår som åpenbar. Engen et.al (2016) nevner byråkrati og paralysse som elementer som kan svekke krisehåndteringen. Dette støttes av Power & Alison (2018) som beskriver hvordan ledere ikke evner å ta beslutninger når alle handlingsalternativene virker å ha et negativt utfall. Lipshitz og Strauss (1997) beskriver hvordan manglende situasjonsforståelse og konflikterende handlingsalternativer gjør ledere usikre under kriser. Turner (1976) snakker på sin side om vanskeligheter knyttet til kommunikasjon, og det å strukturere problemet en står overfor til noe håndfast og forståelig. Lunde (2014) hevder på sin side at en gjennomgående

feil i beredskapssituasjoner og kriser er manglende proaktivitet og at beslutninger tas med bakgrunn i antagelser og gjetning, og ikke på bakgrunn av kvalifiserte vurderinger.

Altså har flere sentrale forskere innenfor krisehåndtering pekt på utfordringene ved å ta beslutninger i kriser og under usikkerhet. Det nevnes strategier og metoder som kan anvendes for å motvirke de negative følgene av en krise, men disse er på et svært overordnet nivå. Det virker å være konsensus om at det å redusere usikkerhet er helt sentralt for å ta gode beslutninger og håndtere krisen på en god måte. Likevel er det i liten grad beskrevet hvordan situasjonsforståelse og beslutningsstøtte skal skapes under kriser. Disse utfordringene kan mulig bøtes på ved bruk av etterretningsprosessen, og dette vil være temaet for de neste kapitlene.

3.1 Arbeidsform og metode

I det foregående kapitlet er det beskrevet at krisehåndtering innebærer at avgjørelser må tas under tidspress og usikkerhet, med store verdier på spill (Engen et.al 2016). Etterretningsdoktrinen og flere teoretikere innenfor etterretning hevder at det er etterretningens mening og mål å kunne gi beslutningsstøtte til ledere i slike situasjoner. Men fungerer dette i praksis? Og kan det fungere også for private organisasjoner? For å undersøke dette, og for å belyse de de hull i forskningen som er belyst gjennom litteraturgjennomgangen har jeg valgt en metode og et forskningsdesign som innebærer bruk av flere metoder for datainnsamling.

3.1 Forskningsdesign og metode

Flere ulike kvalitative tilnærminger er vurdert med tanke på hva som ville være mest hensiktsmessig for denne studien. Med bakgrunn i oppgavens åpne problemstilling og krisers varierende natur har jeg besluttet å bruke casestudie. Denzin & Lincoln, Merriam og Yin (2009, sitert av Creswell 2007) beskriver casestudie som undersøkelsesstrategi, en metode eller en omfattende forskningsstrategi. Creswell (2007) beskriver casestudiet som en metodologi, en type design i kvalitativ forskning eller som objektet i en studie, samt som produktet av en undersøkelse. Videre defineres casestudier som en kvalitativ tilnærming hvor forskeren utforsker et eller flere systemer eller caser gjennom detaljert og grundig datainnhenting som involverer bruk av flere kilder(eks. observasjoner, intervjuer, dokumenter og rapporter).

Type forskningsspørsmål påvirker i stor grad forskningsmetoden som velges.

Problemstillingen i denne oppgaven har en eksplorerende natur, og kan derfor lede til bruk av casestudie som metode (Yin, 2009, s. 9). Casestudier brukes ifølge Yin i en rekke emner innenfor sosial forskning, og spesielt når målet er å forstå komplekse sosiale fenomen, og det er nødvendig å se på karakteristikker av virkelige hendelser. Kriser kan helt klart være å anse som komplekse sosiale fenomen, og denne oppgaven tar i stor grad for seg faktorer ved kriser som fenomen. I noen grad tar denne oppgaven for seg karakteristikker av virkelige hendelser, og funnene er i stor grad basert på erfaringer fra virkelige hendelser.

Det kan hevdes at casestudien gir et svakere grunnlag for å generalisere sammenlignet med kvantitative undersøkelser. Ifølge Yin er kvantitative undersøkelser den beste metoden for å kunne generalisere basert på statistikk, men en casestudie kan likevel gi grunnlag for en god analytisk generalisering (Yin, 2003). Målet for en casestudie er å gi en dybdeforståelse av et emne, der hvor en undersøkelse i større grad søker å være representativ (Hayden and Shawyer, 2004, s. 45). Kvantitativ undersøkelse som forskningsstrategi var i dette tilfellet ikke aktuelt. Tematikken egner seg ikke for kvantitativ undersøkelser, da det søkes dybdeforståelse om emnet. Beslutningsprosesser i kriser er både vidtfavnende og komplekse, og en kvalitativ metode er derfor å foretrekke. Det er også få organisasjoner og miljøer som i dag benytter etterretningsprosessen i sin håndtering av kriser og større hendelser. Av disse miljøene er flere helt eller delvis utilgjengelige for forfatteren, eksempelvis PST, E-tjenesten og NSM. Besvarte spørreskjema ville derfor trolig være svært mangelfulle. Forfatteren har derfor valgt casestudie som forskningsdesign, da det gir muligheten til å gjennomføre både eksplorative intervjuer mot to utvalgte organisasjoner, samt en forutsigbar responsrate (Hayden and Shawyer, 2004, s. 107).

Det eksisterer tre variasjoner av casestudier avhengig av studiens hensikt. Dette er den enkle instrumentelle casestudien, kollektiv eller multippel casestudie og en iboende casestudie. I en multippel casestudie velges en utfordring eller problem, og den som gjennomfører undersøkelsen velger flere ulike caser for å illustrere problemet. Dette gir ulike perspektiver på problemet, og står i motsetning til den enkle casestudien som tar for seg en case.

Det er vanskelig å skjære helt rene linjer i utgreiingen om hvilken variasjon av casestudie som er mest hensiktsmessig for min problemstilling. Det anses som nødvendig å gå noe bredt ut for å undersøke hypotesen om etterretning som metode og prosess kan tilføre noe i krisehåndteringen. Med bakgrunn i dette vil denne oppgaven bygge på en kollektiv eller multippel tilnærming til casestudiet da jeg primært vil undersøke i hvilken grad og på hvilken måte metoder og prinsipper fra etterretning benyttes under krisehåndtering i henholdsvis Oslo Politidistrikt og DNB. Disse casene gir to ulike perspektiver på krisehåndtering, noe Creswell kaller «purposeful maximal sampling» (Creswell, 2005, hentet fra Creswell 2007, s. 75) samt at dette for meg er tilgjengelige caser.

Illustrert i figuren under «bevisenes konvergens» er fire av seks metoder som forfatteren har benyttet i forskningen for å samle bevis og etablere fakta: åpne intervjuer, semistrukturerte intervjuer, dokumentgjennomgang og observasjoner (se figur 2);

Figur 3



Figur 3: Bevisenes konvergens

(Kilde: Yin, 2003, s. 100)

Forfatteren har i denne studien viet mye plass til temaet hypoteser. Spesifikt ser oppgaven på hvorvidt en i krisehåndtering bør ha en eller flere hypoteser, og det drøftes svakheter ved det å ha en hypotese med tanke på bekreftelsesbias. Ironien over at denne oppgaven har tatt utgangspunkt i en hypotese er således ikke tapt på forfatteren. Forfatteren har likevel vært denne utfordringen bevisst, og forsøkt å falsifisere så vel som å bevise oppgavens hypotese.

3.2 Teoretisk rammeverk

Denne forskningen er designet som et casestudie, og vil undersøke et «spesielt moderne fenomen» (Hayden & Shawyer, 2004, s. 45), nemlig å forsøke å beskrive hvordan etterretningsprosessen kan benyttes for å analysere informasjon og gi beslutningsstøtte til ledere under kriser.. For å sikre både reliabilitet og validitet vil studiet involvere innsamling fra ulike datakilder, også kalt triangulering (Hayden & Shawyer, 2004). Ved å samle data på denne måten styrkes mulighetene for at funn og konklusjoner blir mer nøyaktige. I denne studien vil trianguleringen gjennomføres gjennom en kombinasjon av 1) intervjuer med nøkkelpersonell, 2) observasjoner, og 3) bruk av sekundære data. Begrunnelsen for å benytte mer enn en metode er å produsere et resultat som ikke avhenger av hvordan en metode er gjennomført eller brukt.

3.2.1 Metodeverktøy

Denne studien har benyttet omfattende innhenting fra flere kilder. Det har vært gjennomført intervjuer av fagpersoner og ledere, dokumentgjennomgang av instruksjoner og doktriner, samt observasjoner av øvelser i de valgte casene. Studiet vil ikke omfatte alle aspektene ved krisehåndteringen i de valgte organisasjonene, men ta for seg utvalgte aspekter ved denne, primært knyttet til prosess og metode ved håndtering, analyse og kommunikasjon av informasjon om hendelsen.

3.2.2 Dokumentanalyse

Datainnsamlingen bygger på dokumenter som har relevans sett opp i mot forskningsmålet i denne studien. Den kvalitative innholdsanalysen er basert på en systematisk gjennomgang av dokumenter for å kategorisere innholdet og registrere data som er relevant for forskningsmålet i studien (Grønmo, 2004). Grønmo beskriver at forskerens perspektiv kan påvirke utvelgelsen og tolkningen av tekster. Forfatteren har som nevnt et tidligere ansettelsesforhold i Politiet, og et nåværende ansettelsesforhold i DNB. Det må antas at dette har påvirket tolkningsperspektivet. Hva angår utvalget av dokumentene så var det med studiens målsetning tydelig at forskeren måtte se til organisasjonenes overordnede dokumenter for håndtering av kriser. For Politiet sin del er noen av disse offentlig tilgjengelige mens andre var klassifisert, og dette kunne medført en risiko for at utvalget av dokumentene ble galt og tolkningen feil. Oslo Politidistrikts konkrete beskrivelse av hvordan de jobber med etterforskning og

etterretning under større hendelser og kriser er beskrevet i to ulike rapporter, hvor begge er unntatt offentligheten. Det har fra forfatteren ikke vært ønskelig å benytte disse som kilde, da det ville vanskeliggjort deling av denne oppgaven og materialet den bygger på. Det kunne også gitt eller forsterket et inntrykk av at etterretning er noe som forbindes med hemmelighold, og at dette bør være forbeholdt forsvar og politi. Forfatteren har selv lest begge de nevnte dokumenter, og etter intervjuene er det min mening at intervjuene gir gode og korrekte beskrivelser av hvordan Politiet arbeider med krisehåndtering. Disse dokumentene er også bygget på og i tråd med de offentlige dokumentene Politiets Beredskapssystem 1 og Politiets Etterretningsdoktrine. Det kunne vært interessant å sammenligne instruksjer og planer i de to organisasjonene, med hvordan de faktisk håndterer kriser. Dette ville gitt innsikt i hvordan krisehåndteringen er planlagt gjennomført, sammenlignet med hvordan den faktisk skjer. Likevel er ikke det innenfor forskningsmålet i denne oppgaven. En gjennomgang av de nevnte dokumenter ville vært relevant for oppgaven, men anses på ingen måte påkrevd for å belyse problemstillingen og tilhørende forskningsspørsmål.

3.2.3 Observasjon

Forfatteren har selv deltatt som aktiv observatør, og gjennomført interaktiv observasjon under krisehåndteringsøvelser i begge de valgte organisasjonene. Scenariene i øvelsene var vidt forskjellige, som følge av organisasjonenes natur, men observasjonene fokuserte først og fremst på metode, prosess og struktur i krisehåndteringen. Det er mange ulike typer av observasjon, men de kan i hovedsakelig deles i to kategorier: deltakende observasjon og ikke-deltakende observasjon (Hayden & Shawyer, 2004, s. 115). Forfatteren var i dette tilfellet deltagende. Observasjonene er en del av trianguleringsstrategien for å ettergå om det som ble observert er i samsvar med funnene fra intervjuene og sekundærdata.

Nevnte øvelse i Politiet ble gjennomført sent i 2016. Forfatteren har vært i kontakt med Politidirektoratet for å få utlevert evalueringen av øvelsen, men denne var gradert, og kunne ikke utleveres. På tidspunktet for øvelsen hadde forfatteren allerede kommet godt i gang med masterstudiet, og tema for masteroppgaven var allerede besluttet. Med bakgrunn i dette tok jeg skriftlige, stikkordsbaserte notater underveis i øvelsen og har beholdt dette observasjonsnotatet. Forfatteren var i øvelsen primært analytiker, men fikk på et tidspunkt ansvaret for å være produksjonsleder. Forfatteren var også aktivt deltagende under en

kriseøvelse gjennomført i DNB i 2018, da i rolle som loggfører i krisestaben. Under og etter denne øvelsen ble det nedtegnet et skriftlig, stikkordsbasert observasjonsnotat.

3.2.4 Intervjuer

De sentrale spørsmålene i både de åpne og de semistrukturerte intervjuene var i hvilken grad respondentene opplevde at organisasjonen evnet å produsere og kommunisere beslutningsstøtte til ledere på en slik måte at det ga verdi og reduserte usikkerhet. Med bakgrunn i OPDs virksomhet var det nødvendig å håndtere intervjuer og informasjon som potensielt sensitivt. Det ble av den grunn ikke stilt spørsmål om detaljer knyttet til innhentingmetoder eller kapasiteter. For samtlige av respondentene har navn og dato for intervjuet blitt anonymisert. Denne forskningen fokuserer på det metodiske ved etterretningsfaget, men involverer likevel personer med et spesielt behov for anonymitet. Med bakgrunn i dette har forskningen fulgt noen sentrale etiske prinsipper (Hayden og Shawyer, 2004). Offisiell forespørsel om tilgang til objektene ble sendt tjenestevei via ledere i de to organisasjonene. All deltakelse var frivillig, og kandidatene ble spurt på forhånd om de ønsket å delta. Alle respondentene har også fått mulighet til å lese gjennom oppgavens funn kapittel. Flere av spesialistene i OPD og DNB har lest gjennom, men ingen hadde ønsker om større endringer.

Med bakgrunn i det noe sensitive emnet for oppgaven ble intervjuobjektene ikke spurt om å oppgi personlig informasjon, og alle data er lagret anonymt og konfidensielt. For å ivareta sporbarhet vil intervjuene lagres digitalt, men objektene omtales med unike nummer. Det er laget en håndskreven lapp hvor respondentenes unike nummer knyttes opp mot respondentenes navn. Denne lappen vil lagres i en bankboks i fem år. Forfatteren var 20.07.18 i kontakt med Norsk Senter for Forskningsdata (NSD). Etter veiledning fra NSD var det enighet om at valgt forskningsmetode og planlagt tilnærming til anonymisering og lagring, ikke ville være søknadspliktig, da personopplysninger ikke skulle behandles digitalt, og listen med navn som skulle lagres fysisk ikke var å anse som sensitive opplysninger. Av denne grunn er det ingen kategorisering av kjønn eller alder under kapitlet «Funn». Det ble vurdert å omtale respondentene ved nummer i funnkapitlet, men for å sikre anonymitet ble dette ikke gjort.

Det var en gjennomgående utfordring både i intervjuene og i arbeidet med å skrive oppgaven at respondenter og litteratur tidvis brukte begrepet hendelse om det som i teorien ville vært definert som en krise. Det var ikke mulig i arbeidet med denne oppgaven å oppnå en felles

kategorisering, og det kan være krevende for leseren at de to begrepene blandes i oppgaven. Også begrepet etterretning brukes mye i oppgaven, og omtaler vekselvis en prosess, et produkt og en organisasjon. Dette kan være forvirrende for leseren, men var vanskelig å komme utenom.

Rekruttering av informanter

Respondentene for de de åpne og semistrukturerte intervjuene ble valgt med bakgrunn i flere kriterier. For spesialistene var det avgjørende at de hadde kunnskap og erfaring med krisehåndtering, og/eller etterretning, samt at de var godt kjent med krisehåndteringen i egen virksomhet. Alle utøverne har lang og omfattende erfaring innenfor feltet og er å regne som spesialister. For lederne var den sentrale faktoren at de hadde erfaring med ledelse i alvorlige hendelser og/eller kriser. Totalt ble det gjennomført intervjuer med to fagspesialister i OPD og fire fagspesialister i DNB.

Det ble gjort intervjuer med to ledere i OPD og to ledere i DNB. Det var fra forskerens side ønskelig å intervju flere ledere både fra OPD og DNB, samt flere fagspesialister fra OPD. Etter dialog med ledelsen i politidistriktet ble besluttet at det skulle være et lavt antall respondenter som ble intervjuet, som en følge av at distriktet har en høy belastning som forskningsobjekt, og må være restriktive i tiden som går med til slike intervjuer. De to lederne som ble intervjuet i OPD, ble fremmet som aktuelle kandidater av forskeren i et skriv til OPD, og deres relevans sett opp i mot forskningsmålene ble bekreftet av OPD. Den ene av lederne ble bevisst valgt fordi han har vært åpent skeptisk til verdien av etterretningsprosessen, og dermed også til denne oppgavens hypotese. Dette for å bidra til oppgavens pålitelighet, da det ville skape en motvekt mot de antatt positive spesialistene.

For DNB sin del var det også vanskelig å få ledere til å sette av tid til intervjuer i en hektisk hverdag, samt at det er et begrenset antall ledere der med ustrakt erfaring i krisehåndtering. Med tanke på utvalget av spesialister med erfaring fra krisehåndtering i DNB, er det relevant å påpeke at disse primært har sin erfaring med håndtering fra det operasjonelle nivået i DNB. DNB har delt opp sin kriseorganisasjon i taktisk, operasjonelt og strategisk nivå, og har de siste årene i liten grad måttet sette stab på strategisk nivå, og det er derfor lite erfaring fra håndtering på dette nivået.

Gjennomføring av intervjuer

Innledningsvis i intervjurunden ble det gjennomført to åpne intervjuer med to fagspesialister i DNB. Forfatteren har relativt kort fartstid i DNB, og anså det som hensiktsmessig å gjennomføre disse åpne intervjuene i et tidlig stadium, for å få en dypere kontekstuell forståelse, bredde og innsikt i det aktuelle området. Forfatteren har likevel arbeidserfaring fra begge casene som er valgt i studien, og de åpne intervjuene ble ansett som en måte for og bredde ut og åpne fokuset, og motvirke personlige bias og egne subjektive holdninger. Intervjuene ble arrangert i form av personlige samtaler, men med forberedte spørsmål. Samtalene skulle likevel ha et bredt, eksplorerende fokus hvor informantene fritt skulle få dele sine erfaringer. Gjennomføringen av de tidlige åpne intervjuene bekreftet også behovet for å forske på den valgte problemstillingen. Runden med åpne intervjuer hadde også en funksjon som pilot, og bidro til å sikre at spørsmålene som senere ble stilt i den semistrukturerte intervjurunden var forståelige og metodisk korrekte med tanke på dataen det var ønskelig å hente. Det ble gjort flere endringer i intervjuguiden etter den åpne intervjurunden. Erfaringen fra de åpne intervjuene var at respondentene var svært selvgående som følge av sitt engasjement og sin kunnskap. Intervjuene ga svært gode og interessante svar, og det ble derfor besluttet av forskeren at alle de senere intervjuene skulle være semistrukturerte, og at det ikke skulle gjennomføres noen spissede intervjuer slik som opprinnelig var planlagt.

De semistrukturerte intervjuene ble gjennomført med en kombinasjon av åpne og lukkede spørsmål. De åpne spørsmålene ga rom for informantene til å tenke bredt og komme med betraktninger, mens de lukkede bidro til avklaringer og konkrete svar. Samtlige av lederne både i DNB og Politiet fikk i forkant av intervjuet forklart bakgrunnen for oppgave og oppgavens formål. Objektene ble så spurt om hvordan de selv forstod en del av oppgavens sentrale begreper. Dette for å få sikre at forskeren forstod hva de enkelte respondentene mente i sine uttalelser. Et eksempel på at dette var viktig viste seg ved at de to lederne i DNB forstod begrepet «beslutningsstøtte» som noe helt annet enn resten av respondentene.

Analyse av data

Analyse av funn innebærer vanligvis å bryte ned, kategorisere, undersøke og deretter sette sammen de kvalitative data slik at de adresserer målsetningen for studien. Yin (2003) beskriver at analyse av en casestudie er spesielt vanskelig fordi det ikke er helt tydelige

grenser mellom metodene. Yin hevder også at analysedelen er den minst utviklede delen av casestudiet (s. 109). Like fullt beskriver Yin at det sentrale for å lykkes med analysen er å ha en strategi og å vite hva man ser etter.

Intervjuene i denne studien var strukturert etter intervjuguidene som er vedlagt. Ved gjennomlesing av utførte intervjuene ble det tydelig at disse i stor grad kretset rundt noen få sentrale temaer knyttet til krisehåndtering og etterretning. Det ble derfor naturlig å bryte intervjuene ned og systematisere de mot disse temaene.

- Sentrale begreper
- Informasjonshåndtering
- Hypoteser
- Analyse
- Kommunikasjon og formidling
- Beslutningsstøtte
- Analyse under tidspress

Deretter ble respondentene delt opp i 6 grupper.

- Spesialister DNB
- Spesialister OPD
- Ledere DNB
- Ledere OPD
- Alle ledere
- Alle spesialister

Oppdelingen av intervjuene gjorde det lettere å se empirien opp mot den valgte teorien. Inndelingen av respondentene gjorde det mulig å se i hvilken grad ulike grupper av respondenter var samkjørte eller uenige innenfor ulike tema. Med tanke på at det ble intervjuet fire spesialister fra DNB og to fra OPD ble disse gruppene forsøkt gitt like mye plass i funnkapitlet. Selv med en strukturert og bevisst tilnærming til analysen vil tolkning av funnene avhenge av forskerens objektivitet. Det er derfor nødvendig å begrunne konklusjoner med funn, argumenter og en solid drøfting.

3.3 Reliabilitet og validitet

I sammenheng med valg av forskningsdesign og gjennomføringen av et casestudie er det viktig å vurdere kvaliteten. Dette innebærer blant annet en vurdering av studiens pålitelighet og troverdighet (Yin, 2003).

3.3.1 Reliabilitet

Reliabilitet refererer til datamaterialets pålitelighet, og dette vil være høyt dersom de samme data fremkommer ved gjentatte innsamlinger (Grønmo, 2004). Reliabiliteten kunne optimalt sett vært testet om en annen forsker hadde benyttet samme teoretiske verktøy for å teste samme hypotese, og så fått samme resultat. Innenfor et enkelt studie er det i liten grad mulig å teste på denne måten, og reliabilitet må sikres gjennom et design og metode som gir undersøkelsene så høy reliabilitet som mulig.

Denne studien har forsøkt å ivareta reliabiliteten ved å benytte tre ulike datakilder i en såkalt triangulering. Studien har hentet data gjennom semistrukturerte intervjuer, aktiv observasjon og dokumentanalyse. Påliteligheten sikres ved å vurdere disse datakildene mot hverandre. Oppgavens primærkilde må sies å være intervjuene, og påliteligheten i disse er ivaretatt ved at intervjuene er vurdert mot hverandre og mot de andre datakildene.

Som tidligere nevnt har forskeren en relasjon til samtlige av respondentene, enten som tidligere eller nåværende kollega. Grønmo (2004) påpeker at en slik relasjon kan påvirke svarene til respondentene. Forfatteren som har en lang erfaring innenfor politiavhør har forsøkt å være bevisst på å unngå ledende spørsmål. Det ble også tydelig kommunisert til alle respondentene at de ville være anonyme, og at de ville få mulighet til å lese gjennom intervjuene for å sikre at de ikke ble feilsitert eller at de ble sitert på noe som kunne medføre brudd på regler i organisasjonen de tilhørte. Dette ble gjort for å sikre tillit og åpenhet i intervjusituasjonen.

Som nevnt tidligere har det i denne studien vært en utfordring knyttet til sentrale begreper, og ulik bruk og forståelse av disse blant respondentene. Dette kan påvirke i hvilken grad andre forskere kan anvende begrepsapparatet for analysen, sett opp i mot den opprinnelige forskeren. Dette kan påvirke den indre reliabiliteten i oppgaven, men forskeren har vært bevisst problematikken, og de sentrale begrepene er behørig definert og diskutert.

3.3.2 Validitet

Validitet handler om hvorvidt undersøkelsesopplegget egner seg til å samle inn data sett opp i mot forskningsmålet for en bestemt studie (Grønmo, 2004). Validiteten vil være høy dersom fremgangsmåten og datainnsamlingen skaffer data som er av relevans for problemsstillingen, altså at man har de data som trengs for å besvare spørsmålene som er stilt i studien. Høy validitet vil avhenge av høy reliabilitet ettersom data som har lav pålitelighet også vil ha lav gyldighet. Validitet deles ofte inn i indre og ytre validitet.

Indre validitet

Indre validitet sier noe om hvorvidt funnene i en studie kan forklares gjennom den antatte hypotesen. Altså at det er en klar sammenheng mellom funnene i studien og konklusjonene forskeren trekker opp i mot forskningshypotesen og – målet. For å oppnå høy indre validitet må forskeren ha kontroll på mulige bias (Dahlum, 2018). Forskeren har som nevnt forsket på nåværende og tidligere arbeidsplass, og er dermed en del av kulturen det forskes i. Det må antas at dette på ulike måter farger hvordan forskeren ser organisasjonene som er gjenstand for forskningen, og dermed har hatt en form for bias. I intervjusettingen ble dette biaset forsøkt motvirket ved å stille åpne spørsmål og la respondentene forklare seg fritt og uten avbrytelser. Forfatteren har vært svært bevisst utfordringene knyttet til den kulturelle tilhørigheten, og problemstillingen diskuteres ytterligere i neste kapittel.

Ytre validitet

Ytre validitet handler om hvorvidt resultatene fra et studie av begrenset omfang kan generaliseres, og slik kunne gjelde en større mengde data enn det studien omfattet (Dahlum, 2018) I dette tilfellet vil studien ha en svært høy grad av ytre validitet i det tilfellet at den kan gjelde for andre typer private organisasjoner enn DNB. Denne studien hadde en målsetning om å se hvorvidt etterretningsprosessen kunne og burde benyttes i krisehåndteringen til DNB og andre private organisasjoner. Studiens utvalg omfatter kun et fåtall ansatte i det som er store organisasjoner, og det må utvises noe aktsomhet med å generalisere for mye ut ifra svarene. Respondentene er likevel sentralt plassert i organisasjonenes kriseorganer, og har således erfaring og kjennskap til praksisen der. Samtidig er det slik at respondentenes uttalelser er i tråd med gjeldende teori, forskerens egne observasjoner og rapporter som 22-juli kommisjonen (NOU 2012:14). Det er likevel ikke slik at de konklusjoner som trekkes i

denne studien vil kunne overføres til alle private organisasjoner, til det er organisasjoner alt for ulike. Derimot er det grunn til å tro at andre system- og samfunnskritiske banker, som Nordea, Swedbank og Danske Bank vil være relativt like DNB i størrelse, produkter og trusselbilde. En del av funnene kan derfor være overførbare til bransjen, men også her kan det være organisatoriske ulikheter som gjør at noen av funnene ikke kan overføres uten videre.

3.4 Forskningsetiske utfordringer

Etiske problemstillinger er spesielt viktige å vurdere ved gjennomføring av sosial forskning med kvalitative metoder for datainnsamling. Forskningsetikk kan håndteres profesjonelt ved å informere kandidater om forskningens natur og ved å få informert samtykke fra de deltagende i studien (Blaxter, Hughes and Tight, 2001). Dette ble gjennomført ved at forfatteren ga en kort introduksjon av egen bakgrunn, og en innføring i formålet med forskningen før intervjuet begynte.

Som tidligere politioverbetjent i Oslo politidistrikt er det vesentlig å diskutere de interessekonfliktene dette kan medføre. Reiner og Newburn (2000, s. 355) siterer Brown (1996) og hans klassifisering av fire ulike sannsynlige permutasjoner: «innsidere på innsiden», Politiet som studerer Politiet, «innsidere på utsiden», tidligere kolleger som studerer Politiet, «utsidere på innsiden», forskere med en stilling i politiorganisasjonen, men uten politibakgrunn, og «utsidere på utsiden» altså forskere som studerer Politiet fra utsiden. Som politiutdannet og med nesten seks års erfaring fra Oslo politidistrikt, hvorav to års erfaring som etterretningsanalytiker, men med de siste 18 månedene som ansatt i privat sektor må forfatteren være å anse som en «innsider på utsiden». Forfatteren opplevde likevel å ha tillit hos de politiansatte som ble intervjuet. Med utgangspunkt i etterretningens noe hemmelige natur, var det viktig å ha denne tilliten for å få gode intervjuer. Erfaringen gjorde det også enklere å kommunisere med disse informantene, da forfatteren kjenner «språket» og kodeksen. Forfatteren er nå ansatt i DNB, og er således her en slags «innsider på innsiden», men uten at forfatteren har lang fartstid eller tradisjonell «bankbakgrunn». Forfatteren har altså relativt god kunnskap om fagområdene i oppgaven, og har hatt en arbeidsrelasjon til flere av respondentene. På tross av at dette har gjort det praktiske i forskningen enklere, må det anses som en svakhet sett opp imot det forskningsetiske og de bias en har som forsker. Slike bias kan også følge av at forskeren ikke har tilstrekkelig distanse til fagfeltet det forskes

på, noe som kan føre til manglende kritisk blikk på objektenes perspektiver (Everett og Furseth, 2004, s.17) Forfatteren var meget bevisst på dette under innsamlingen, og søkte å ha et kritisk blikk.

Det at forfatteren jobber med fagområdet krisehåndtering i en av organisasjonene som det forskes på, kan vurderes å være en utfordring med tanke på forskerens uavhengighet. Dette da potensielle funn som setter fagfeltet eller organisasjonen i et dårlig lys kan slå tilbake på forskeren på en negativ måte, eksempelvis ved at ledere i organisasjonen får motvilje mot forskeren om resultatene oppleves som kritikk mot dem eller arbeidet som gjøres i organisasjonen. Dette er et viktig moment for forskeren å være bevisst, men forskeren opplever likevel at det stor takhøyde i organisasjonen, og en generell innstilling om at det er mye å lære innenfor de fleste fagområder. Hensikten med oppgaven er også å søke svar, og det var uaktuelt for forfatteren å la studien farges av bekymringer knyttet til videre karriere.

Rammeverket og kriseorganiseringen i DNB er under endring, og det har skjedd store organisatoriske endringer i kriseorganisasjonen. Under skrivingen av denne studien er det likevel i liten grad implementert endringer knyttet til hovedtematikken i denne studien; informasjonshåndtering, analyse og situasjonsforståelse. Satt opp mot de deltagende observasjonene som er gjennomført i forskningen kan det likevel argumenteres for at forskeren her forsker på seg selv. I dette ligger det flere etiske utfordringer. Observasjonene er derfor tillagt vesentlig mindre vekt og plass i forskningen enn intervjuene og dokumentgjennomgangen.

Dette kapitlet har beskrevet metodene som ble valgt for å innhente informasjon om bruk av etterretningsprosessen i krisehåndtering, primært gjennom åpne intervjuer. Det kommende kapitlet vil fokusere på funnene i intervjuene.

4.1 Funn

4.1 Innledning

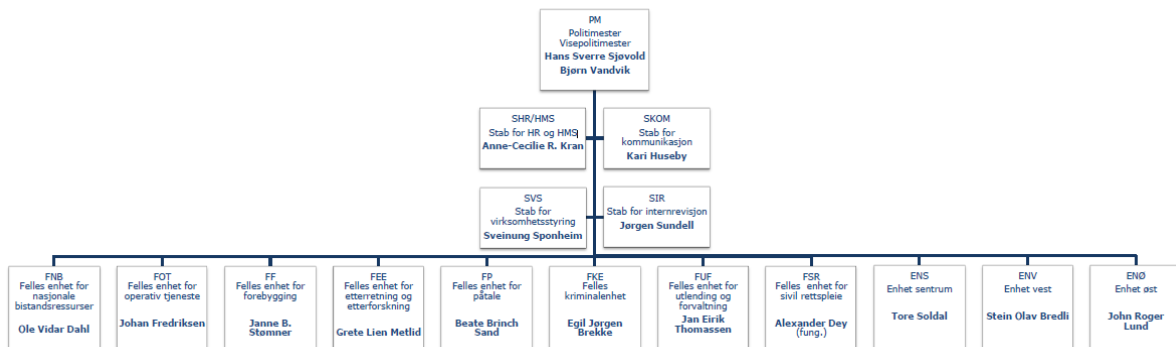
Dette kapitlet vil belyse funnene som ble gjort. Som beskrevet i oppgavens innledning er målet for forskningen å undersøke på hvilken måte OPD bruker etterretning i sin krisehåndtering, og om dette kan løfte krisehåndteringen i andre private organisasjoner, i dette tilfellet DNB. Forskeren har rettet et spesielt fokus mot bruken av hypoteser i de to organisasjonene, håndtering av informasjon og etablering av felles situasjonsforståelse. Funnene som presenteres her bygger primært på intervjuene av de seks fagspecialistene og fire lederne fra OPD og DNB gjennomført i perioden juli 2018 til september 2018. Disse funnene komplementeres av notater fra observasjoner av de to kriseøvelsene i de ulike organisasjonene. Kriseøvelsen i OPD fant sted i 2016, mens øvelsen i DNB fant sted i 2018. Også relevante dokumenter knyttet til de to organisasjonenes krisehåndtering er gjennomgått. Dette for å sikre trianguleringen som ble presentert i metodekapitlet.

Kapittelet er strukturert etter tema, da de ulike respondentgruppene fikk noe ulike spørsmål, innenfor samme tematikk. Der det er relevant er det konkrete spørsmålet gjengitt. Da forskeren og intervjuobjektene kjente hverandre fra tidligere, ble intervjuene innledet med en kort presentasjon av oppgavens tematikk og hvilken teori som var gjennomgått i forbindelse med oppgaven. Intervjuene ble så innledet med noen spørsmål om hva respondentene la i et utvalg begreper som står sentralt i oppgaven. Dette var ikke bare viktig for å klarlegge, men bidro også til å sette rammer og fokus for intervjuene.

Av respondentene hadde flertallet av fagspecialistene erfaring fra militær etterretning. Det var likevel respondenter i begge organisasjonene som ikke hadde militær erfaring. Dette er relevant, da Forsvaret i Norge har jobbet lenger med etterretning som metode og fag enn Oslo politidistrikt. Lederne som er intervjuet i de to organisasjonene hadde alle erfaringer med å ta beslutninger under kriser. De opplevde alle at de hadde måttet ta vanskelige beslutninger under tidspress, med usikkerhet og store verdier på spill, men det var ikke alle som var enige om at dette var krisehåndtering. Forfatteren har lagt Engen et.al (2016) sin definisjon av krisehåndtering til grunn, og med bakgrunn i denne vurderes det at de intervjuede lederne alle har erfaring med håndtering av kriser. Som beskrevet i teorien har hypoteser en stor og viktig rolle i både etterretningsprosessen så vel som proaktiv metode, og som følge av dette vil

aspekter knyttet til bruk av hypoteser få en sentral plass i dette kapitlet.

Før gjennomgang av funnene er det relevant å presentere de to organisasjonene respondentene kommer fra, og se nærmere på kriseorganiseringen i disse.



Figur 4. Ordinær linje-organisering av OPD. Hentet fra Politiet.no (2018)

I politiet går krisehåndteringen i to ulike stolper avhengig av krisens type og omfang. Ved en eventuell landsdekkende og alvorlig krise kan krisehåndteringen nå helt opp til regjeringsnivå. Respondentene i denne studien er primært tilknyttet Operasjonelt nivå, men kan potensielt bidra inn i både taktisk og strategisk nivå.



Figur 5, Organisering av krisehåndtering i justissektoren. Hentet fra Politets Beredskapssystem (2011)

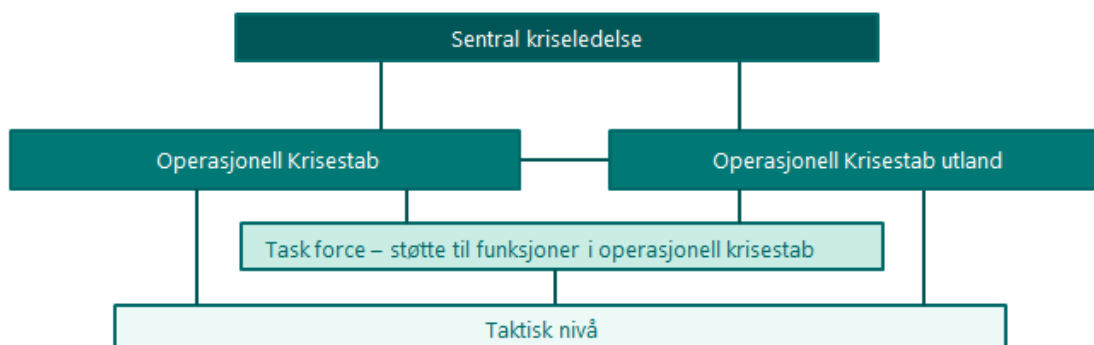
Politiets beredskapssystem beskriver også hvordan krisehåndtering skal foregå i ulike nivåer i politidistriktene. Figuren under viser denne organiseringen.



Figur 6, Organisering av krisehåndtering i Politidistriktene. Hentet fra Politets Beredskapssystem (2011)

De to ulike casene har begge et apparat og en struktur på plass for å håndtere kriser, men hvor Oslo Politidistrikt i stor grad har bygd sin tilnærming til krisehåndtering på prinsipper hentet fra militære tradisjoner og fra etterretning, har DNB på sin side bygd sin tilnærming til krisehåndtering på akademia og den proaktive metoden.

I DNB er organisasjonen for krisehåndtering også delt i de tre nivåene taktisk, operasjonelt og strategisk. Respondentene fra DNB er primært tilknyttet det operasjonelle nivået, men noen av respondentene har også erfaring fra håndtering på taktisk og strategisk nivå.



Figur 7, Organisering av krisehåndtering i DNB fra og med 2. juli 2018. Hentet fra DNBs Beredskapsplan (2018)

4.2 Begrepsavklaring

Teorien og litteraturen er relativt samstemt i hva som ligger i begrepene krise og krisehåndtering. Dette er likevel begreper som menigmann ofte har assosiasjoner til, og som kunne forventes å være avvikende fra teoriens gjeldende definisjoner. Det ble derfor ansett som hensiktsmessig å be de ulike respondentene forklare hva de la i begrepet. Under intervjuet ble respondentene bevisst ikke spurt om definisjonen av ordene, da spørsmålet ikke skulle teste hvor mye teori hvert enkelt objekt husket, men snarere få klarhet i deres begrepsbruk og forståelse. Slik ville det bidra til at forskeren senere i intervjuet også forstod respondentene korrekt.

Respondentene ble bedt om å beskrive hva de la i følgende begreper:

- a. Krise
- b. Krisehåndtering
- c. Etterretning
- d. Beslutningsstøtte
- e. Situasjonsbilde og situasjonsforståelse

A og B) Krise og Krisehåndtering

Respondentene hadde noe ulike beskrivelser av begrepene krise og krisehåndtering. Men først og fremst var det et skille mellom respondentene fra Politiet og DNB med tanke på hvordan de brukte begrepet. For respondentene i OPD var det viktig å presisere at de i liten grad brukte krisebegrepet, men i stedet brukte begrepet «ekstraordinære» eller «uønskede» hendelser. Innenfor disse hendelsene benyttet de en tredelt rangering A,B og C hendelser. A hendelser er kriser, B hendelser er ekstraordinære hendelser og C hendelser er uønskede hendelser. C hendelser kunne kreve innsats fra en hel seksjon, B hendelser fra flere seksjoner, og A hendelser gjerne ville kreve bruk av nasjonale ressurser eller flere politidistrikt. Det kunne likevel oppstå situasjoner hvor det ble benyttet etterretningsressurser for å gjøre analyse og gi beslutningsstøtte i en C hendelse. En politimann eksemplifiserte dette med et drapsforsøk i gjengmiljøet. Dette ville medføre en etterforskning, men kanskje enda mer presserende ville

det være å avklare hvordan en slik situasjon kunne utvikle seg fremover i nær fremtid, for eksempel om drapsforsøket ville utløse hevnangrep.

Det var også en respondent med erfaring fra Forsvaret som påpekte at krisebegrepet ikke har en sentral betydning der, fordi man jobber i en stabsorganisasjon til enhver tid.

Stabsorganisasjonen er Forsvarets standardmodell, fordi «alt er en krise», mens Politiet bytter til stabsorganisasjon når man kommer inn i en krise. Dette ble eksemplifisert av en respondent på følgende måte: «*En vanlig hendelse man trener på i Forsvaret er eksempelvis en russisk invasjon av Finnmark*».

Også i DNB ble det av enkelte strukturer i organisasjonen benyttet eskaleringsnivåer utover det som var beskrevet i planverk for krisehåndtering. En av lederne i DNB IT, med mye erfaring fra ledelse av IT hendelser, beskrev hvordan DNB i henhold til et mye brukt rammeverk innenfor IT (ITIL) var satt opp for å eskalere en mindre hendelse helt opp til en krise. En hendelse eller en «incident» ble av den ene lederen definert som «en ikke planlagt hendelse som slår ut et system eller degraderer kvaliteten i systemet». En alvorlig hendelse, eller en «major Incident» vil være om et kjernesystem som var kritisk for bankdriften falt bort. For DNB kunne dette eksempelvis være stormaskinen som håndterer alt av betalinger. Her vil et bortfall kunne bety at hundretusener av mennesker ikke får flyttet eller tatt ut penger. Begge lederne i DNB var tydelige på at en alvorlig hendelse, uten kjent årsak eller løsning ville kunne defineres som en krise. Da skulle det etableres stab for håndtering av kriser.

Lunde (2014) beskriver hvordan mange virksomheter har innført en nivådeling av ulike grader av kriser. Dette eksemplifiseres av politiets nivåer; uønsket hendelse, ekstraordinær hendelse og krise (Politiets Beredskapssystem, 2011). Nivåene skal bidra til en differensiert mobilisering av ressurser, men er ifølge Lunde lite hensiktsmessige, da de er kompliserende og skaper usikkerhet (Lunde, 2014, s. 41,).

En annen politirespondent uten erfaring fra Forsvaret beskrev at Politiet hadde en høy toleranse for hva de anså som kriser, men at 22.juli definitivt var et eksempel på en krise. Et drap i gjengmiljøet derimot ville ikke være å anse som en krise, men noe som kunne håndteres innenfor vanlig linjeorganisasjon.

«En krise er når noe blir så stort og vanskelig at det ikke kan håndteres i linjen. Man møter problemer som mitt og ditt ansvarsområde, og uklarheter knyttet til budsjetter. Når en krise oppstår trenger man kommando og kontroll på tvers av hele organisasjonen. Slik distriktet nå er organisert har vi større enheter og vi må ikke like ofte ut av linjen. Tidligere måtte vi det, fordi ulike enheter hadde ulike ledere, og det krevdes en stabsorganisasjon for å organisere og disponere ressurser på en enhetlig måte.»

Det er interessant å lese denne respondentens utsagn mot Engen et. al. (2016) og deres beskrivelse av hvordan styring av kriser krever tett kobling til plassering av beslutningsmyndighet og oppdatert kunnskap om situasjonen, samtidig som en har tilgang på ressurser og kapasiteter. Engen et.al mener dette krever en desentralisert tilnærming. Slik som er typisk for de nordiske landene hvor beredskapsarbeidet i stor grad bygger på blant annet nærhetsprinsippet. Politimannen presiserte likevel at selv om det ikke settes stabsorganisasjon, så etableres det ved enkelte hendelser et etterretningskommandopunkt som skal støtte den pågående håndteringen med situasjonsoppdateringer, analyse og beslutningstøtte.

Spesialistene i DNB var relativt samkjørt med spesialistene i Politiet med tanke på deres forståelse av krisebegrepet, og flere nevnte at for dem var kriser hendelser som må håndteres raskere enn det organisasjonen ellers er satt opp til å gjøre i daglig drift. Også spesialisten i DNB uten erfaring fra Forsvaret forstod kriser som noe som krevde en annen måte å jobbe på enn normalsituasjonen. Denne spesialisten har mange års erfaring fra et departement, og skilte seg likevel ut ved å beskrive krisehåndtering som en slags saksbehandling av krisen, men hvor en i motsetning til vanlig saksbehandling må håndtere usikkerhet, og at hendelsen utvikler seg mens den håndteres. Samt at man i denne håndteringen står overfor ukjente oppgaver som ofte er mer operative enn det man vanligvis driver med. Dette er en betraktning som kunne tyde på et skille mellom Forsvaret og Politiet som i det daglige er svært operative, og i dette tilfellet et departement eller DNB, som i mindre grad håndterer uønskede hendelser i det daglige. Spesialisten var likevel tydelig på at departementet i det daglige, behandlet en rekke hendelser som krevde rask håndtering, og at eksempelvis også deler av IT organisasjonen i DNB håndterer oppdukkende hendelser på daglig basis.

C) Etterretning

Fra Politiet hadde både lederne og spesialistene en forståelse av etterretningsbegrepet som i stor grad sammenfaller med det som er gjeldende i doktriner og akademia. Det samme gjaldt spesialistene i DNB. I ulike former ble det nevnt at etterretning var beslutningsstøtte som skulle redusere usikkerhet, og at denne bestod av bearbeidet og vurdert informasjon.

En politiansatt sa det likevel slik:

«Etterretning er strukturert beslutningsstøtte om eksterne ting i fremtiden. Selv om Politiets definisjon ikke eksplisitt sier at det skal være fremtidsrettet.»

Som beskrevet i litteraturgjennomgangen defineres etterretning av Politiet som en systematisk innsamling, analyse og vurdering for å danne grunnlag for beslutninger (Politiets etterretningsdoktrine, 2014). Av utsagnet over kan det leses at det i Forsvaret fordrer at etterretning skal handle om fremtiden. Flere av intervjuobjektene presiserte at etterretning kunne være mange ting. Det kunne være en prosess, produkt, fag, aktivitet og organisasjon. Innenfor produktkategorien fantes det også ulike typer etterretningsprodukter. Ikke overraskende var de to intervjuede lederne fra DNB, uten erfaring med etterretning, noe avvikende i sin forståelse av begrepet. En av lederne i DNB sa følgende: *«Etterretning er først og fremst noe Politiet og Forsvaret driver med. Etterretning for meg handler om informasjonsinnhenting, snakke med, finne ut av, avklare, bevise og motbevise.»* Likevel sa den samme lederen at han så for seg at DNB ved hendelser jobbet omtrent som en etterretningsenhet da de jobbet for å avklare en hendelse, hva som hadde skjedd, og hvorfor. Han var likevel tydelig på at de ikke brukte de samme metodene som Politiet.

D) Beslutningsstøtte

Det var blant objektene relativt bred konsensus om at beslutningsstøtte handlet om å gi lederne verdi, og redusere usikkerhet og/eller gjøre beslutninger bedre. De ulike respondentene var også innom ulike faktorer ved beslutningsstøtte, hvor flere nevnte at den bør være predikerende, vise fordeler og ulemper ved beslutningsalternativer, og samtidig belyse det aktuelle temaet eller problemstillingen på en informativ og objektiv måte. En politimann vurderte beslutningsstøtte til å være: *«Alt man gjør som hever kvaliteten på en beslutning. Etterretning skal redusere usikkerhet, og dermed føre til bedre beslutninger.»*

Det var interessant at lederne fra Politiet var opptatt av at etterretning ikke måtte være en aktivitet som var til for sin egen del, men at de måtte være bevisst formålet om å gi lederne et

best mulig utgangspunktet for å fatte beslutninger. Dette sammenfaller med Palmieris idiom om hvorvidt etterretning som aldri når en beslutningstaker egentlig kan regnes som etterretning. (L. Palmieri sitert av Ratcliffe, 2008, s. 152)

Lederne i DNB skilte seg noe ut fra de andre respondentene i sin forståelse av begrepet beslutningsstøtte. De hadde ikke noe akademisk forhold til begrepet, og hadde således en mer utvidet forståelse. Eksempelvis sa en av lederne følgende:

«Beslutningsstøtte kan handle om at du har eksterne eksperter som kommer til din organisasjon og bistår deg i å ta en beslutning. Det kan også være samtaler man har utenfor den konkrete krisehåndteringen, mellom for eksempel to ledere hvor man diskuterer en problemstilling og således får støtte for en beslutning.»

E) Situasjonsbilde og situasjonsforståelse

Det er ikke hovedtemaet for denne oppgaven, men det er likevel interessant å merke seg at samtlige av intervjuobjektene var helt tydelige på at det er et skille mellom situasjonsforståelse og situasjonsbilde. Situasjonsbilde ble generelt beskrevet som en enkel og oppdatert oversikt over tingenes tilstand. Situasjonsforståelse ble gjennomgående beskrevet som noe fordret på en dypere kontekstuell forståelse, kunnskap om historikk og hvorfor en situasjon ser ut som den gjør, mekanismene bak hva som skjer og hvordan det påvirker oss. Denne fordrer at man har, eller har fått, en del bakgrunnskunnskap. Slik sett kan personer i en organisasjon ifølge respondentene ha samme situasjonsbilde men vidt forskjellig situasjonsforståelse. En kan dra en parallell til etterretningsteorien, hvor eksempelvis Zambri (2013) beskriver hvordan etterretning skal gjøre mer enn bare å samle rene fakta, men at den virkelige verdien ligger utenfor fakta og i vurderingene av sentrale fakta og de viktige spørsmålene som beslutningstagerne trenger støtte til å besvare eller belyse.

En av lederne i DNB påpekte også at mens situasjonsbilde var noe helt konkret, eksempelvis at server x og y er nede, så var situasjonsforståelse avhengig av den enkeltes tolkning. Denne tolkningen kunne påvirkes av hvordan en hendelse og situasjonsbilde ble lagt frem. Han var selv bevisst på å unngå superlativer i sine presentasjoner som eksempelvis «det brenner veldig mye». Isteden ønsket han at presentasjonen av selve situasjonsbilde skulle være såpass nøytral at de kunne gjøre seg opp sin egen forståelse av situasjonen.

Samtlige respondenter var av en klar oppfatning om at situasjonsbilde og situasjonsforståelse var to ulike nivåer av bevissthet. Dette er ikke like tydelig i litteraturen, hvor begrepene situasjonsbilde og -forståelse ikke virker å være klart definert. I litteraturen brukes ofte begrepet «common operational picture» og begrepet virker å kunne forstås ut fra ulike teoretiske perspektiver, hvor det ikke er etablert noen felles definisjon av begrepet. I følge Wolbers & Boersma (2013) kan de ulike perspektivene samles i to «hoveddefinisjoner» med ulikt fokus på hva et situasjonsbilde er: (1) evnen til å formidle og gjøre tilgjengelig informasjon og (2) arbeidet med å nå en tilstrekkelig grad av (situasjons)forståelse. Respondentene er likevel i tråd med de to hoveddefinisjonene til Wolbers og Boersma, men har plassert disse på henholdsvis situasjonsbilde og situasjonsforståelse.

4.3 Informasjonshåndtering

De to organisasjonene i dette studiet er svært ulike i sine formål, sin struktur og sin kompetanse. For OPD er informasjonsinnhenting en av del av den daglige kjernevirksomheten, mens det for DNB ikke er en aktivitet eller begrep på samme måte. Spesialistene i Politiet ga en detaljert beskrivelse av hvordan de jobber med, og organiserer informasjonsinnhenting under større hendelser og alvorlige straffesaker. Det ble beskrevet at man opererte delvis i to spor; etterforskning og etterretning. De to sporene hadde noe ulike oppgaver og mål, men samarbeidet fortløpende og hadde mange krysningspunkter. Politifolkene beskrev at informasjon ofte kom fra veldig mange kilder i det en større hendelse oppstod, og at det spesielt i etterforskningssporet vil hentes mye informasjon. Eksempler på slik informasjonsinnhenting var teknisk undersøkelse, avhør, vitner og politiobservasjoner. Det ble beskrevet at nåværende praksis ved Oslo Politidistrikt under alvorlige hendelser var å etablere en kommandoplass for etterforskning, og en for etterretning. Sistnevnte jobbet etter prinsippene i etterretningsprosessen, med en målsetning om å samle, strukturere og analysere informasjon med den hensikt at beslutningstagere raskt får situasjonsforståelse og beslutningsstøtte.

Innenfor etterretningssporet beskrev en spesialist følgende knyttet til hvordan man innenfor OPD forsøker å sikre en rask og effektiv informasjonshåndtering ved større hendelser:

«Noen har det spesifikke ansvaret for å drive informasjonshåndtering. All informasjon kommer til denne, også gjør vedkommende en rask vurdering og sender videre alt som kan være relevant til andre som kan vurdere informasjonen bedre. Man får grovsortert

informasjon som kommer inn, og sortert på riktig viktighetsgrad. Denne varsler også umiddelbart hvis den ser noe viktig som kommer inn. Informasjonsbitene kobles så mot etterretningsbehov og/eller hypoteser. Slik kan analytikerne se på færre og mer relevante biter, og slippe å drikke av hele brannslangen. For det vil alltid være mer informasjon enn det man klarer å bite over.»

Spesialisten begrunnet nødvendigheten av å operere i et etterforskningsspor og et etterretningsspor med at etterretning hadde behov for et høyere tempo enn etterforskningen:

«Man er veldig nøye i etterforskningssporet fordi saker skal rettes på et tidspunkt. Disse bruker mer tid på å samle og strukturere ting helt korrekt fra start. Etterretningen og krisehåndteringen derimot, kan og må gå fortere. Og man er strukturert mer overfladisk for å få det til å gå raskere.»

Spesialisten understreket videre at det å få til informasjonsinnhenting og håndtering i et hurtig tempo er svært vanskelig:

«Det er et work in progress å få dette til å virke på en tilstrekkelig god måte. Fordi dette er veldig vanskelig.»

Spesialisten utdypet dette slik:

«Man øver for sjelden. Ved reelle hendelser skrur man om organisasjonen. Og man legger på ekstra lag som i liten grad er trent og enda mindre samtrent. Min mening er at man oftere burde legge om til stab når det skjer hendelser som krever mer enn linjen bør håndtere. 22.juli, nytter det ikke å drive linjedrift. Man må skru om, sette stab og bytte til en krisehåndteringsorganisasjon. Konseptet vi har nå er bra, men infostrømmen inn ville vært enorm i et 22.juli tilfelle. Da er det det er viktig å ha rutiner på plass for å sile enorme mengder informasjon raskt. Dette er på god vei, men kan bli enda bedre. Så skal denne informasjonen analyseres, noe som også kan bli bedre.»

En annen politispesialist beskrev hvordan han tenkte om informasjonshåndtering som en sentral funksjon.

For å komplimentere analysefunksjonen er informasjonshåndterer rollen viktig. Dette må være en person som har kunnskap om hvor man kan finne informasjon. For det går

ofte en del tid i en krise før man får styrt innhenting. Innledningsvis må man søke kilder som befinner seg der ting skjer. Denne informasjonen blir analysegrunnlaget og må kanaliseres inn til analytikerne. Uten informasjonshåndterereren må analytikerene selv sitte og lese i datasystemer eller lytte på sambandet.

Spesialistene i DNB var gjennomgående kritiske til hvordan informasjonshåndtering ble gjennomført i egen organisasjon, og det ble beskrevet at denne tidvis fremsto tilfeldig og lite systematisk. En spesialist uttalte følgende om arbeidet som foregikk i en krisestab under en reell hendelse:

«Det virket som det var en tilfeldig håndtering av informasjon, og at det var lite systematikk i innhenting. Det var tilfeldig hva som havnet på bordet, hva de spurte om, og hva de briefet lederen sin om. Det ville vært hensiktsmessig å ha en strukturert gjennomgang. Det er mye som går på innfallsmetoden, og de har i liten grad verktøy og metode for å strukturere hvilken informasjon de trenger, og hvilken informasjon de eventuelt vil trenge frem i tid.»

En annen spesialist i DNB beskrev manglende skriftlighet i krisehåndteringen, og at det førte til lite systematisk produksjon og deling av beslutningsstøtte oppover i organisasjonen. Det ble likevel påpekt at dette var under endring og at det allerede var skjedd forbedringer.

I teorigjennomgangen ble det presentert funn av B. Turner hvor det beskrives at dårlig strukturerte problemer vanskeliggjør håndteringen av kriser. Dette ble også delvis bekreftet av en leder i DNB som uttalte følgende: *«Man må ha mennesker, metoder og prosesser som gjør at man kan stille de riktige spørsmålene, slik at man får utfordret tankeganger og unngår akseptfeller og andre bias»*. En spesialist i OPD beskrev hvordan det ofte var slik at det i staber og ledermøter ble fokusert på den informasjonen man hadde tilgjengelig, man glemte helt å tenke på den informasjonen man ikke hadde, og hvordan den potensielt kunne være langt viktigere og mer relevant enn den informasjonen man satt på. Også en av spesialistene i DNB beskrev hvordan man i liten grad stilte de rette spørsmålene og fikk tak i den viktige informasjonen. Følgende ble beskrevet fra håndteringen av en reell hendelse:

«Det oppleves som at man venter på informasjon i stedet for å søke den. Enten ble ikke riktige spørsmål stilt, eller så slo man seg bare til ro med at man ikke ville klare å få informasjonen. Man satt og ventet på en løsning i stedet for å faktisk tegne opp scenarier og ta tak i hovedutfordringene, og utarbeide handlingsalternativer og

kartlegge beslutningspunkter som mulig vil komme, hvor en beslutning er påkrevd av hensyn til eventuelle veivalg eller tidsfrister.»

En annen spesialist i DNB beskrev hvordan det var ønskelig at informasjonshåndtering burde praktiseres i organisasjonen, og dro paralleller til militær plan og beslutnings prosess:

«I militær plan og beslutningsprosess er tasking av ressurser en naturlig del. Man skal ikke bare ta imot informasjon, men man skal skaffe til veie informasjon. Man sitter ikke bare passivt og baserer seg på innkommende informasjon, men man tasker innhentingskapasiteter for å sikre at du får den informasjon du trenger, opp i mot de beslutningspunktene man har etablert. For DNB sin del bør et sted i kriseorganisasjonen defineres informasjonsbehov. Noen må si at vi har neste statusmøte om en time. Innen det trenger jeg en bedre vurdering av følgende.. Dette burde være en del av de faste punktene som kriseleder skal forholde seg til. Informasjonsbehovet til leder må være tydelig og eksplisitt. Man klarer ikke nødvendigvis å finne svaret, men det gjør det tydelig hva man vet ikke vet og hva man trenger å vite.»

4.4 Hypoteser

Som beskrevet i teorien har hypoteser en stor og viktig rolle både i etterretningsprosessen såvel som proaktiv metode. Med bakgrunn i dette hadde begge organisasjonene i casestudien et forhold til, og erfaring med bruk av hypoteser i krisehåndtering. Som beskrevet i teorien var det dog to ulike tilnærminger til bruken, da proaktiv metode som benyttes av DNB primært utleder en verstefallshypotese basert på en vurdering av rammefaktorene og verdiene som kan rammes i krisen. OPD og etterretningsprosessen åpner for flere hypoteser, i en retning av scenariotenkning, hvor det i og for seg ikke er et mål å identifisere en verstefallshypotese. Politiets etterretningsdoktrine (2014) er også tydelig på at det er hensiktsmessig å lage alternative hypoteser for å øke objektiviteten og synliggjøre alternative utviklingsmuligheter.

De respondentene som hadde mye erfaring fra militær etterretning, og militær plan og beslutningsprosess understreket viktigheten av at det under hendelser var viktig å etablere to hypoteser som minimum dekket mest sannsynlige utfall, og verst tenkelige utfall. I intervjuene beskriver objektene med militær erfaring at de i Forsvaret var vant til å planlegge

utfra mest sannsynlige scenario, men at man tok høyde for verst tenkelige scenario. Den militære praksisen knyttet til hypotesebruk ble beskrevet slik av en respondent i OPD med erfaring fra Forsvaret:

«I en militær plan og beslutningsprosess lager man alltid minst to hypoteser, most likely og worst case / most dangerous for our end state. Kravet til en fiendtlig handlemåte er at den skal være mulig å gjennomføre og realistisk. Det er en saklighetsjekk av hypotesen. Man planlegger med mest sannsynlig, men tar høyde for mest farlige.»

En respondent i DNB med forsvarserfaring sa det slik:

«Et viktig prinsipp innen e-metodikk er at man skal presentere sin vurdering av mest sannsynlige utfall og gjerne også det farligste utfallet. Man presenterer ikke bare et bilde, men forskjellige scenarier. Og gjerne også veiskilt som sier noe om hvor man er på vei og hvor dette kan gå ulike veier.»

Om bruken av hypoteser i DNB sa samme respondent følgende:

«Jeg har i liten grad sett hypoteser aktivt brukt i DNB. Vår proaktive metode snakker om realistiske verstefallshendelser. Men å kun fokusere på disse gjør at man i liten grad fanger opp kompleksiteten i hendelser. Ved å bruke etterretningsmetode i krisehåndtering kan vi også si noe om hvor er vi på vei. Vi bør ha et forhold til hvordan vi skal fange opp hvilket scenario som utfolder seg. Og om det oppstår ny risiko hvis vi agerer i henhold til verstefallsscenario i stedet for å agere mot for eksempel det mest sannsynlige scenarioet.»

Den metodikken som spesialistene beskriver er i tråd med Etzioni (1973) og hans beskrivelser av hvordan planlegging optimalt sett burde gjennomføres for å ta en avgjørelse mot et bestemt handlingsforløp. Etzioni hevder at planlegging skiller seg fra opportunistisk beslutningstaking da det gjelder handlinger som ikke er gjensidig avhengige, og ikke kan gjelde et handlingsforløp. Det å lage en rasjonell plan involverer i utgangspunktet å liste enhver mulig handlingsløp og alle konsekvensene som følger. Det å lage en plan kan videre beskrives under fire hovedpunkter:

1. Analyse av situasjonen
2. Beskrive ønsket slutttilstand

3. Designet på handlingsforløpet
4. Komparativ analyse av mulige konsekvenser

Etzioni (1973) hevder å ha funnet at organisasjoner ofte ikke planlegger på denne måten fordi fremtiden uansett er svært usikker, og at en slik planlegging anses som for ressurskrevende. Respondentene virker heller ikke å støtte tanken om å liste ethvert mulig handlingsforløp og alle mulige konsekvenser, men de fire punktene som beskrives er relativt like de som beskrives i militære plan- og beslutningsprosess.

Respondentens utsagn er i tråd med forfatterens erfaring og notater fra kriseøvelsen i DNB i 2018. Scenariet i øvelsen dreide seg om en ulykke med potensielt mange ansatte og kunder som kunne være alvorlig skadet eller drept. Følgende ble notert av undertegnede om stabens hypotese-generering:

«Krisestaben følger til en viss grad fastsatt agenda. De etablerer situasjonsbilde og går over til en vurdering av verstefall. Verstefallshypotesen er svært vag, og går i retning av «mange sårede og drepte». Det blir i liten grad gjort forsøk på en realistisk vurdering og kvantifisering med bakgrunn i situasjonsbilde. Staben gjør heller ikke forsøk på å utdype hvilke konsekvenser et slikt scenario kan få for DNBs verdier. I og med at planen for håndtering etter proaktiv metode og DNBs beredskapsplan skal bygge på verstefallsscenarioet blir også noen av tiltakene og skaleringen på tiltakene vage».

Umiddelbart etter øvelsen gjorde forfatteren også noen refleksjoner rundt genereringen av hypoteser.

Det ble gått en runde rundt bordet blant alle stabsdeltakerne for at disse skulle gi innspill til verstefallsscenario for sitt område. Det fremstår som at deltakerne finner konseptet med verstefallsscenario litt vanskelig å forstå, og de ser i stor grad til stabsleder for etablering av et håndgripelig scenario. Dette er interessant da stabsleder i tillegg til loggfører er den eneste «profesjonelle» deltageren i staben, med erfaring og kunnskap om krisehåndtering.»

Som en måte å forbedre hypotese-generering foreslo en av spesialistene i DNB to punkter som kunne implementeres i krisehåndteringen. «En: Det bør standardiseres på agendaen: Hva er

fagmiljøets vurdering av hva vi står overfor. To: man bør etablere flere hypoteser». En annen spesialist i DNB beskrev hvordan ledere i krisehåndtering kan oppleve stress, og et ønske om å ta tak i situasjonen. Under de innledende krisemøtene kan de derfor haste gjennom agendaen og det kan for dem være unaturlig å bruke tid på å etablere gode hypoteser. Spesialisten mente at hypotese-generering derfor burde gjøres utenfor staben, og sa følgende:

«De som sitter og håndterer krisen i det første møte har ikke nok tid til å lage fullgode hypoteser. Man burde kanskje ha en gruppe som står litt på siden av krisestaben, som kan komme utenfra med gode hypoteser. Disse må også ha en god kunnskap om det som skjer, slik at hypotesene blir realistiske og bygd på kunnskap.

Samme respondent ga også et eksempel på en krise som hadde rammet et privat selskap hvor respondenten mente det var nødvendig å ha flere hypoteser eller scenarioer om utviklingen for å kunne fange opp kompleksiteten. Dette var gisselaksjonen på In Amenas anlegget til Equinor (daværende Statoil) i Algerie i 2013.

«Under In Amenas måtte Statoil først forstå hva hendelsen var. Så måtte de forstå de ulike scenarioene som kunne utspille seg. Hvilke myndigheter ville agere? Ville ingen myndigheter agere? Disse scenarioene ville krevd ulik handling fra Statoil. Derfor bør man også ha et forhold til det mest sannsynlige scenarioet, og i tillegg minst en alternativ hypotese. Eksempelvis bør man ved en brann ha et forhold om denne er påsatt eller ikke. Dette har i utgangspunktet lite å si for konsekvensen, men det kan ha noe å si for hvorvidt man risikerer flere angrep etc.»

En av lederne i DNB beskrev praksisen med bruk av hypoteser slik:

«Vi presiserer ofte et verstefallsscenario. Eller, vi snakker kanskje mer om konsekvenser. Hva er første store konsekvens? For eksempel det og ikke rekke interbankoppgjøret (NICS). Verstefallsscenario i proaktiv metode harmonerer godt med hvordan vi jobber med konsekvensbilde, men dette arbeidet kunne nok være mer strukturert og metodisk. For eksempel ved å jobbe gjennom hypotese-generering.»

Lederen beskrev også en annen praksis i håndteringen som han mente var delvis basert på en proaktiv tankegang.

«Når vi har kriser sitter et team og jobber med denne basert på det vi vet, og forsøker å løse feilen. Men vi setter alltid ned et sekundært team som jobber med alternative

løsninger basert på 4-5 hypoteser for hvordan du kan løse feilen. Hvilke andre stier du kan gå opp parallelt for å løse eller mitigere problemet.»

Den samme lederen beskrev hvordan de også forsøkte å vurdere eventuelle negative utfall som kunne følge av en beslutning.

«Når jeg tar en beslutning baserer jeg den på fakta. Samtidig forsøker jeg å vurdere hva som kan bli konsekvenser av beslutningen. Også negative konsekvenser. Men noen ganger er det påkrevd med en beslutning, og du må tørre å ta denne basert på den fakta du har.»

Lederens tankemåte er i tråd med den proaktive metoden som presenteres av Lunde (2014). Lederen tar høyde for negative utfall av en beslutning, men erkjenner at noe må gjøres. Denne lederen reflekterte også over egen opplevelse av risiko under disse hendelsene og hvordan erkjennelsen av risiko kunne være lavere midt i en hendelse hvor handling var påkrevd. Lederen knyttet dette opp i mot en hendelse hvor DNBs sentrale datasystem for betalinger var nede.

«Der og da har du adrenalin, men du mener at du tar den rette beslutningen. Men iblant tenker du etterpå hvilken risiko du egentlig tok gjennom beslutningen. Hadde den vært feil kunne vi vært nede i ytterligere 24 timer. Jeg tenker ikke så mye på risikoen der og da, men, men jeg kan tenke på dette i dagene etter hendelsen.»

Proaktiv metode som i oppgavens teorikapittel beskrives av Lunde (2014), og som benyttes i DNB, er tydelig på at man skal jobbe ut ifra verst tenkelige scenario. Politiets doktrine sier i utgangspunktet ikke noe om dette, og det var heller ikke helt tydelig etter intervjuene med OPD hva som var praksis, selv om de hadde et sterkt fokus på hypotesearbeid.

En fagspesialist fra Politiet sa følgende om deres innledende bruk av hypoteser under kriser:

”På etterretningssiden har vi et tungt fokus på hypoteser. Det er en av de første tingene vi starter med under en krisehåndtering. Få først en grov forståelse av hva som foregår, og bruk så litt tid på å utvikle hypotesesettet. Man utvikler da både hypoteser om hva som er status i nåtiden, og så hva som kan skje i fremtiden. Vi vil alltid ha hypoteser om fremtiden, men hvis nåtiden er uklar lager vi også hypoteser for denne.»

Denne politispecialisten var også kritisk til proaktiv metode og fokuset på verstefallshypotesen. *«Det å sikte mot verstefall kan føre deg i feil retning. Om all innsats går i feil retning, og du gjør for mye i den retningen, så kan det gå utover den håndteringen du burde gjøre.»*

Det kan fremstå som at det i politisammenheng er mindre fokus på verstefallshypoteser enn i DNB og Forsvaret. Om verdien av hypotesebruk i Politiet sa en spesialist følgende:

«Hypotesene gjør at organisasjonen åpner seg for at det kan være noe annet enn det rent umiddelbare eller åpenbare som kan vise seg å skje. Det reduserer bias. Det er en rekke eksempler fra Politietaten hvor det fremstår som at man ikke har brukt hypoteser og man har låst seg i et spor, eksempelvis Monica-saken i Bergen.»

Spesialistens tanker om verdien av hypoteser ble i stor grad støttet av en av politilederne som sa følgende:

«Fordelen med hypoteser er at du unngår å låse deg, du blir mer åpen for alternative løsninger. Det setter i gang en tankeprosess om hva du står i, hva som har skjedd, og hva som kan skje. Du får et system på det, og du får en notoritet på det. Det blir lettere å sjekke ut ting. Du åpner deg selv, og får en plan og en struktur på det videre arbeidet. Det er et godt utgangspunkt for den videre planen, uavhengig om det gjelder etterretning eller etterforskning.»

En annen politileder var derimot mer avmålt til nytten av hypoteser i pågående operasjoner. *«Det er vanskelig å jobbe med hypoteser mot noe som ikke har skjedd, det er lettere for å forklare ting som allerede har skjedd.»* Han ga også et praktisk eksempel på dette: *«Om for eksempel en person i en sak treffer en annen person kan man etablere mange hypoteser om hvorfor de traff hverandre, men det er ofte raskere å bare finne ut hvem personen han møtte var.»* For å tolke denne lederens utsagn er det relevant og interessant at vedkommende er nærmere det operative nivået enn lederen som var mer positiv til bruk av hypoteser. Respondenten hadde andre utsagn som også bekreftet at hans vurdering av hypoteser var i sammenheng med bruk på et operativt nivå. Disse utsagnene var relevante opp i mot de ulike utfordringer knyttet til å bruke hypoteser.

Politilederen ga følgende utsagn knyttet til det han oppfattet som manglende nytte av å bruke hypoteser på et mer operativt nivå: *«Når vi jobber i en sak har vi en teori om noe som skal*

skje, og vi har en plan for hvordan vi skal komme oss i posisjon for å avdekke dette. Jeg ser ikke helt den praktiske bruken av hypoteser i dette arbeidet.» Den samme politilederen så også begrensninger knyttet til hypotesebruk ved at det rett og slett tok for mye tid og ressurser å utvikle og dra nytte av hypotesene. Lederen opplyste at de brukte hypoteser i de sakene hvor de hadde avsatt personell til analysestøtte, men at de ellers ikke hadde et apparat som kunne gjøre arbeidet med å lage hypoteser og følge opp indikatorer.

En av spesialistene i DNB var også tydelig på at arbeidet med hypotesene var krevende og komplekst, og det ikke var noe som burde utføres i en krisestab eller kriseledelse, men av egne analytikere. Vedkommende mente også at lederne ikke burde involveres for mye i selve analyseprosessen som lå til grunn.

«Analyse av hypoteser er et arbeidsverktøy. Det er ikke noe man trenger å presentere for en kriseleder eller en stab. Man kan presentere de alternative hypotesene, men må ikke komplisere dette, eller ta kriseleder inn i vår analytiske prosess. Vi overfører bare ansvar om vi tar kriseleder inn i vår analyse. Det gir også verdi for beslutningstager om vi kan si, vi tror ikke det er dette. Basert på x og y mener vi at dette ikke er et terrorangrep.»

En annen relevant utfordring med bruk av hypoteser ble presentert av en spesialist fra OPD som beskrev at det gir liten verdi for beslutningstager om de presenteres for mange hypoteser.

«I en kidnappingsak hadde vi så mye som 12 plausible hypoteser om hva som hadde skjedd. Det kan altså bli ganske mange, men man gjør metodiske grep for å forsøke å redusere disse. Det gir ingen mening å vise beslutningstager 40 hypoteser om noe som foregår.»

Denne betraktningen er i tråd med etterretningsdoktrinen som angir at en ønsker å bruke indikatorer som utgangspunktet for spørsmål eller innhentingsbehov som skal styrke eller svekke hypotesene, og dermed bidra til retning på arbeidet. Litt overordnet kan det virke som at spesialistene mener at en i krisehåndteringen bør bruke flere hypoteser, men ikke så mange at det forvirrer mer enn det støtter ledere i håndteringen. Begrunnelsen for hvorfor en bør etablere flere enn en hypotese beskrives godt av en DNB spesialist

«Du må alltid ha mer enn en hypotese. Grunnpensumet i analytisk utdanning er jo at man skal teste hypoteser mot hverandre. Du ønsker ikke å bekrefte en hypotese, men å avkrefte så mange som mulig. Dette motvirker dine egne bias. Den menneskelige hjernen har en svakhet for å bekrefte egen hypotese.»

4.5 Analyse

Det fremstår som samtlige av spesialistene i DNB og OPD er positive til en analytisk tilnærming til produksjon av beslutningsstøtte for ledelsen i krisehåndtering. De var også tydelige på at analysen bør gjøres av fagmiljøer koplet til krisehåndteringen, men ikke som en del av kriseledelsen eller den praktisk utførende delen av kriseorganisasjonen. En politispecialist beskrev dette på følgende måte:

«Det er tendens at alle blir analytikere når det oppstår en krise. Alle får små biter av informasjon, og folk ønsker gjerne å dele sine tanker om hva som skjer ganske høyt. Det er derimot ikke så mange som setter seg i Excel og gjennomfører analyse av konkurrerende hypoteser.»

En spesialist i DNB beskrev hvordan en slik ekstern gruppe kunne fungere i en tidlig fase av en hendelse

«Det er kanskje vanskelig å få til, men det burde nok vært satt i gang en gruppe som kunne se på eksempelvis hendelsens potensiale ganske umiddelbart. Dette kunne vært med som et grunnlag til diskusjonene i de ulike krisestabene. Så kan heller kriselederne legge sine vurderinger oppå dette. Jeg ville ønske å sette de som skal produsere / skrive i gang tidlig, slik at vi hadde et skriftlig grunnlag før hvert stabsmøte.»

En annen spesialist i DNB med erfaring fra Forsvaret opplevde at det i DNB var for liten plass i krisehåndteringen til fagområdenes forståelse eller vurdering av en situasjon, og at dette måtte endres. En tredje spesialist i DNB var positiv til en egen analysegruppe, men så samtidig noen utfordringer.

«Det å få et beslutningsorgan til å bli et analyseorgan er ikke enkelt. Min erfaring tilsier at man derfor burde ha en egen analysegruppe, samtidig som det kanskje er for krevende å iverksette i en bedrift som DNB. Det å strukturere og komplisere dette for

mye med strukturerte informasjonsbehov kan også gå på kant med behovene våre for agere raskt. Analyseprosessen må om den skal brukes nivelleres riktig:”

Også en annen DNB spesialist pekte på dette med å finne riktig nivå på analyseprosessen, slik at denne ble effektiv og hensiktsmessig i et kost-nytte perspektiv. Spesialisten så for seg å bruke tre scenarier som utgangspunkt i

«Hvis man skal begynne med veldig spesifikk hypotesetesting kan det bli veldig mye spetakkel og unødig arbeid. Det er bedre å gjennomføre en slags scenariotesting hvor man ser på most dangerous og most likely, og samtidig tar høyde for unknown unknowns. Det blir mindre rigid.»

En av politispecialistene var svært eksplisitt på at analyse burde gjøres utenfor krisestaben.

Jeg har dårlig erfaring med å sette masse beslutningstagere i et rom for så å gi dem rådata. Beslutningstagere under mye stress, med en del bias og egne tankesett klarer i liten grad å sette sammen alle disse bitene i en situasjonsforståelse for deretter å beslutte hva gjør vi med dette. Det er en del teori innenfor etterretning som tilsier at man burde skille mellom de som etablerer situasjonsforståelsen og de som skal ta beslutninger basert på denne. Beslutningstagerne bør motta den best mulig vurderte informasjonsforståelsen. Jeg er også glad i det å ha en drillet struktur og prosess, hvor det er tydelig og åpenbart for alle hvor man er i prosessen. Drill og prosess er det som gjelder når stressede mennesker må ta komplekse avgjørelser med kort tid til rådighet.

4.6 Informasjonsdeling

I etterretningskretser sies det ofte at formidling av etterretningsprodukter er etterretningens akilleshæl. Innenfor teorien er det flere forfattere som peker på utfordringer knyttet til formidling og kommunikasjon av produkter som beslutningsstøtte. Eksempelvis Ratcliffe (2012) som hevder at svikt i kommunikasjonen av produkt til beslutningstager ofte har ført til etterretningsvikt. Blant respondentene ble det innenfor deling av informasjon i organisasjonen og presentasjon av produkter for beslutningstager pekt på flere ulike utfordringer.

I DNB ble det pekt på utfordringer med deling av informasjon om hendelsene, da denne ble lagret i forskjellige systemer. Spesialisten sa:

«Det er heller ikke et spesifikt sted man kan gå for å lese og få oversikt over all informasjon om hendelsen. I utgangspunktet skal dette være krisehåndteringsverktøyet, men den faktiske håndteringen av hendelsen foregår i andre systemer, eksempelvis ITSM (IT Service Management) verktøyet ved IT hendelser. I krisestaben hadde man gjennom møtedeltagerne likevel kontroll og god oversikt, men det kunne nok med fordel vært skriftliggjort i ett system.»

Også en av lederne i DNB opplevde at man ikke var gode nok til å dele situasjonsbilde i organisasjonen. Han uttalte følgende: *«Vi er dårlige på informasjonsflyt. De som håndterer hendelsen forstår den, men de utenfor, som kanskje blir truffet av den, får for lite informasjon. Vi er for dårlige til å beskrive problemene.»* Denne lederen beskrev at han også opplevde at det tok lang tid og var krevende å skulle formulere skriftlige rapporter og briefere i en krisesituasjon, han mente en burde prøve en muntlig presentasjon som kunne kringkastes internt i organisasjonen.

Den andre lederen i DNB var tydelig på at når det kom til situasjonsrapportering, var språkform og kvalitet i formidlingen viktig. Samtidig som en kanskje måtte kommunisere annerledes mot strategisk nivå, enn mot taktisk nivå, og at dette kunne kreve ulik kompetanse. Lederen sa følgende:

«Det å kommunisere bortover, nedover og oppover er tre helt forskjellige akser, og krever kanskje ulike mennesker. Det er ikke alle som kan kommunisere oppover, eller kommunisere godt skriftlig. Det er derfor vi bør spesialisere og organisere med tanke på hvem som henter inn informasjon og hvem som kommuniserer den»

Også flere av spesialistene var inne på dette med å strukturere og profesjonalisere situasjonsrapporteringen for å øke kvaliteten på denne. En spesialist sa følgende:

«Vi jobber med å utvikle en metode og struktur for situasjonsrapportering som kan sendes til de ulike nivåer, men dette er ikke godt nok ennå. På en tidligere arbeidsplass var vi gode på dette, og de som hadde analyseansvar og ansvar for å skrive rapporter var valgt ut fordi de var gode på analyse og rapport. Rapportene som ble produsert kunne brukes som beslutningsgrunnlag på høyt nivå, og var også egnet til å berolige, med tanke på at de forklarte hva som ble gjort i håndteringen.»

I OPD er det etterretningsanalytikerne som produserer produkter for situasjonsrapportering. Disse har mye trening og erfaring med å gjøre analyse og skrive rapport, men det tas opp av en spesialist at det er både en styrke og en utfordring at analytikerne som produserer beslutningsstøtte også presenterer denne videre, da formidlingen tar tid.

«Det er satt opp en egen organisasjon som prøver å se informasjonen som kommer inn, og se den opp i mot hypoteser og nåværende situasjonsforståelse. Disse rives mellom det å få gjøre disse analysene og forstå denne best mulig, og det å ta med informasjonen ut til andre deler av organisasjonen, og til staben. Produksjon og formidling skaper et spenningsfelt.»

Disse utsagnene er helt i tråd med forfatterens erfaring og notater fra en øvelse i OPD. Flerkildeanalytikerne er den som sitter med den beste situasjonsforståelsen, og den som har gjort vurderinger i analysen. Med bakgrunn i dette var det ønskelig at analytikerne sammen med etterretningslederen skulle briefe staben. Utfordringen var at det ble holdt stabsmøte hver time, og at analytikerne måtte ha analyse og brief klar 10 minutter før møtet for å kvalitetssikre analysen med resten av teamet som jobbet med informasjonshåndtering og analyse. Analysen ble så presentert i stabsmøte, og disse møtene kunne ta opp til 20 minutter. Etter å ha presentert i et slikt møte ville det da være 30 minutters vindu til å få oversikt over ny informasjon som har tilkommet siste 30 minutter, gjøre analyse og produsere ny brief. Dette ble under øvelsen en stor utfordring og førte til mye stress for flerkildeanalytikerne. Tidvis førte det også til mangelfulle analyser og dårlig forberedte briefere.

4.7 Utfordringer med å gjøre analyse under tidspress

Flere av respondentene beskrev ulike problemstillinger og aspekter knyttet til hastverk og manglende tid til å etablere en god situasjonsforståelse. Dette var spesielt gjeldende i initialfasen av en krise eller hendelse. En av politilederne var tydelig på at etterretnings- og analysefunksjonen slet med å tilføre verdi i større hendelser eller etterforskninger hvor utviklingen skjedde i høyt tempo.

«Når det er en sak som pågår så er utviklingen ute raskere enn det etterretning evner å produsere etterretning på, så når etterretning presenterer sin forståelse så har gjerne saken allerede gått videre som følge av ny informasjon. Etterretning blir derfor

bare en oppsummering av det alle vet, i stedet for å komme med en ny situasjonsforståelse. Dette er en av våre forbedringspunkter.»

Politilederen utdypet dette slik:

Vi jobber et sted der det er såpass høyt tempo på saker som går. Korte tidsintervaller fra det har skjedd en hendelse til man skal peke en retning på hvordan man håndterer det og hvorvidt man skal starte en etterforskning eller drive etterretning. Det jeg savner er at etterretning klarer å være dagsaktuell nok. Levere raskere produkter basert på den situasjonsforståelsen som man har der og da. Slik at man kommer på banen når beslutninger skal tas, og ikke kommer i etterkant.

Den andre politilederen hadde også betraktninger knyttet til tiden det tar å gjøre analyser, og hvordan dette kan håndteres.

«Det kan godt tenkes at analytikeren må dra inn lederen i prosessen underveis. For eksempel ved å forklare hvor mye tid det vil ta å gå i dybden på en problemstilling. Skal man presentere et forenklet bilde til tidsfristen, eller skal man bruke mer tid på å jobbe ut en problemstilling. Spesielt når det er et tidskritisk behov må man ha tydelig styring av etterretningsproduksjonen.»

4.8 Beslutningsstøtte

Forfatteren har selv erfart utfordringen med å produsere beslutningsstøtte i startfasen av alvorlige hendelser, blant annet i øvelsen hos OPD i 2016. Initialfasen kjennetegnes ofte av mye informasjon, og gjerne motstridende informasjon. Dette gjør det vanskelig å etablere det faktiske situasjonsbilde. Informasjonen som kommer kan være muntlig eller den kan være skriftlig, og den vil i mange tilfeller være mangelfull. Ofte vil det også være flere kanaler og kilder til informasjon. Det tar noe tid å skriftliggjøre og strukturere denne informasjon på en god måte, og vi opplevde i noen tilfeller at vi ble løpende litt etter i startfasen. Når vi først fikk kontroll på situasjonsbilde ønsket vi å berike informasjonen, generere hypoteser og komme med en vurdering. Dette tar noe tid i første runde, men går raskere utover i hendelsen. Selv om det skjer dramatiske endringer senere i hendelsen har vi da en analytisk plattform, og evner å holde oss ajour.

Også en av lederne i DNB hadde betraktninger knyttet til tidsaspektet ved å produsere beslutningsstøtte. Denne lederen beskriver hvordan hans nivå i organisasjonen i en tidlig fase av krisen mottar krav om informasjon fra andre deler av organisasjonen og nivåene over.

«Jeg skulle ønsket meg litt mer tålmodighet. Vi kunne nok økt presisjonsnivået i beslutningsstøtten og produktene vår ganske mye om vi bare fikk ti minutter mer før noen begynte å ringe. Jeg savner en gjensidig respekt for det man driver med. Aksepter at folk under i linjen gjør så godt de kan, og at det sjelden hjelper å mase. Samtidig må personellet på taktisk nivå ha forståelse for hvorfor nivåene over trenger informasjon.»

Den andre DNB lederen beskrev hvordan man hadde gjort endringer for å agere raskere i startfasen av hendelser.

«Innenfor IT har vi gjort betydelige løft de siste to årene med tanke på hvordan vi håndterer hendelser. I IT organisasjonen har vi definert klare og tydelige roller. Hvem som leder, hvem som beslutter, hvem som skal inn fra leverandørene, hvem som skal kalles inn, hvor man skal møtes. Vi har trent mange ganger på dette, så ting går fort, og alle er drillet på hva som skal skje når man har et problem eller krise.»

Blant spesialistene i DNB var det en respondent med erfaring fra Forsvaret som beskrev hvordan det i tidsnød kan være nødvendig å gi ledelsen rådata, men at dette alltid må etterfølges av en vurdering.

«Forsvaret har en veldig tydelig plan. Forsvaret har ulike funksjoner som skal si noe under en krise. E-personell skal si noe om hvordan de oppfatter situasjonen. Vanligvis skal alt kvernes gjennom e-cellen, men om det kommer trusselmeldinger som haster, går disse direkte til den operasjonelle ledelsen, så kommer e-cellen etter med en vurdering. Det skal alltid komme en kvalifisert vurdering så fort denne er klar. Sjefene skal få vår beste vurdering på hva som gjelder.»

Både lederne i OPD og i DNB hadde interessante betraktninger om det å motta beslutningsstøtte. De hadde erfaring med å motta beslutningsstøtte som ga dem reell støtte i beslutninger, men også beslutningsstøtte som enten forvirret eller ikke bidro til økt forståelse. Fra OPD ble det av en leder gjort betraktninger rundt det faktum at lederne som skal motta beslutningsstøtte i de fleste tilfeller allerede har en tanke og en teori om hva man står overfor.

Og at det kan være krevende både for den som formidler beslutningsstøtte og den som mottar denne i de tilfeller hvor analysen presenterer en annen oppfatning av situasjonen og veien videre enn den beslutningstager selv hadde. Lederen beskrev dette slik:

«Det går på dette med å ha en annen virkeligsoppfatning selv, og så tegnes det et nytt bilde, da kan dette være med på å gjøre deg mer usikker. Da er man ofte på et stadium hvor det herjer to ulike virkelighetsoppfatninger. Da må man stikke fingeren i jorda og få utbrodert dette mer.»

Politilederen beskrev også hvordan det kunne være utfordringer knyttet til hvordan analysene ble strukturert og formidlet, og at det var viktig å unngå å komplisere bildet.

«Det varierer nok veldig fra rapport til rapport, og på analytikeren, hvor dyktig denne er til å formidle noe. Om det blir for mange hypoteser, og analysen ikke kan gi noen klare retningslinjer, men tvert i mot drar opp masse ekstra kaniner av hatten, da blir det bare kompliserende og mister verdi. Målet må være å gi beslutningsstøtte og forenkle. Å gi faktiske veivalg.»

Den samme politilederen presiserer også at beslutningstagere må være bevisst hvilke begrensninger som ligger i analysene. *«Det er nok noen som leser etterretningsrapportene som en sannhet, men ikke forstår hva etterretning er, og sannsynlighet og usikkerhets elementene som ligger i rapporten.»*

Også DNB lederne var tydelige på at beslutningsgrunlaget de mottok ville variere i kvalitet, og dermed også i hvilken grad det faktisk kunne brukes som støtte til beslutninger. En av lederne i DNB beskrev dette slik

«Noen ganger er faktagrunnlaget jeg mottar bra, og andre ganger ikke. Noen ganger får du ikke tak i de to personene som hadde gitt deg den beste informasjonen og beslutningsstøtten, disse gangene får jeg derfor ikke like god informasjon, og må bruke eget skjønn og kunnskap.»

Med dette er utvalgt og relevant empiri presentert. I neste kapittel vil empirien drøftes og ses mot teori og dokumentgjennomgangen for å besvare studiens problemstilling.

5.1 Drøfting

I dette kapitlet vil funnene i studien drøftes mot teorien og litteraturen. Studiens forskningsspørsmål vil bli drøftet opp mot hypotesen i oppgaven og målet for oppgaven «hvordan en analytisk tilnærming til produksjon av beslutningsstøtte under kriser, hentet fra politisær etterretning, kan bidra til å heve kvaliteten på krisehåndtering i private organisasjoner» forsøkes besvart.

Noen ganger stemmer kart og terreng. Det er slått uttrykkelig fast i teorien at kriser og alvorlige hendelser skaper usikkerhet (se kap. 2). Det er vanskelig og krevende å ta beslutninger i kriser, men det er også nødvendig. Alt dette bekreftes i funn gjort i denne studien. Blant spesialister og ledere i begge organisasjoner beskrives utfordringer og vanskeligheter som oppstår i kriser. Det pekes på ulike utfordringer innenfor temaer som informasjonshåndtering, analyse, beslutningsprosesser, situasjonsforståelse og kommunikasjon. Og samtlige respondenter er enige om at krisehåndtering er vanskelig.

Det er også en helt tydelig og åpenbar spenning mellom definisjonene på krisehåndtering og definisjonen på etterretning. Noe overordnet så er krisehåndtering å ta beslutninger under usikkerhet, mens etterretning handler om å lage beslutningsstøtte for å gjøre beslutninger mindre usikre. Av definisjonen på krisehåndtering kan vi lese at beslutninger under usikkerhet er den primære utfordringen ved kriser, og dermed et sentralt kriterium for å lykkes i håndteringen. Når denne studien har som mål å beskrive hvorvidt og hvordan organisasjoner kan bedre sin håndtering av kriser ved bruk av etterretningsmetoder, er det med en tanke om at kvaliteten på beslutninger som tas av kriseledelsen har en avgjørende rolle. En kan likevel tenke seg situasjoner hvor kriseledelsen tar optimale beslutninger til rett tid, men ikke får organisasjonen til å handle i tråd med beslutningene. I en slik situasjon vil ikke kvaliteten på beslutningene bety noe, men for organisasjonene som er undersøkt i dette studiet virker ikke den problemstillingen å være veldig aktuell.

5.1 Om ulikhetene mellom DNB og OPD

For å vurdere anvendeligheten av Politiets erfaringer og metoder i DNB, er det relevant å se på forskjellene mellom de to organisasjonene. Som beskrevet tidligere er det en opplagt forskjell på de to organisasjonene, hvor Politiet som en statlig organisasjon har som sitt hovedformål å sikre borgernes rettssikkerhet og trygghet (Politi-loven § 1, 1995). Politiet har

også monopol på anvendelse av makt i Norge. DNB er på sin side et finansforetak hvis hovedformål er å sikre eierens interesser, først og fremst gjennom god risikojustert avkastning på deres investeringer. I det overordnede bildet er de to organisasjonene vidt forskjellige. Denne studien ser likevel på hvordan de to organisasjonene håndterer hendelser og kriser, og selv om de også der er ulike, benytter begge tidvis en stabsorganisering, og de har begge det samme formålet, nemlig å begrense negative konsekvenser av en hendelse. Uten at denne forskningen har gått i dybden på organisering, fremstår det som at både DNB og OPD benytter en slags formell desentralisering. Dette er ifølge Engen et.al. (2016) den foretrukne måten å organisere organisasjoner på i kriser. OPD har etablert en struktur og en organisasjon for å drive informasjonsinnhenting, håndtering og analyse under hendelser og kriser. DNB har en struktur for håndtering av kriser, men har ikke en dedikert gruppe som driver analysestøtte for staben. Dette håndteres i linjen.

DNB er som et aksjeselskap avhengig av kunder og profitt for å overleve, mens OPD mottar årlige bevilgninger gjennom statsbudsjettet. Denne forskjellen kan medføre at DNB i større grad enn OPD, vil søke å dra med seg «goodwill» ut av en hendelse. Som beskrevet tidligere i oppgaven var det store og alvorlige svakheter hos Equinor (Statoil) som ledet frem til In Amenas hendelsen, men som følge av en god krisehåndtering kom de likevel ut av hendelsen med svært lite skade på sitt omdømme. Den gode håndteringen hadde likevel lite å si for resultatet av krisen hvor fem ansatte omkom under gisseltakingen. Deres håndtering og oppfølging av egne ansatte og pårørende til de berørte samt informasjon til media, var antakelig nøkkelen til dette etterlatte inntrykket. Håndteringen i seg selv hadde ingen innvirkning på det faktum at fem av deres egne ansatte omkom i angrepet. Hensynet til omdømme vil sannsynligvis stå høyere på agendaen i private organisasjoner enn i offentlige etater.

Det kan på den annen side hevdes at øverste politiske ledelse for den sektor som er involvert i håndteringen av en krise, vil være opptatt av omdømme og legge press på sektoren for til enhver tid være oppdatert på situasjonen og håndteringen av denne. I verste fall kan dårlig krisehåndtering i offentlig sektor føre til at statsråden eller andre ledere i sektoren må gå. Et eksempel er politidirektør Øystein Mæland som trakk seg med umiddelbar virkning 16. august 2012 i kjølvannet av rapporten fra 22. juli-kommisjonen. Betydningen av god eller dårlig krisehåndtering i dette perspektivet, er noe ansatte i statsapparatet er klar over. På den annen side kan det være forskjell i konsekvens for den enkelte ansatte i offentlig og privat

virksomhet dersom hendelsen/krisen håndteres godt eller dårlig. Dersom hendelsen og mindre god krisehåndtering fører til konsekvenser for virksomhetens bunnlinje, kan dette få direkte betydning for virksomheten, og for de ansatte. Det kan likevel trekkes en parallell til 22.juli, hvor det i Gjørsv rapporten fremgår at det var gjort politiske feilprioriteringer over tid, men hvor håndteringen fra politisk side var god (NRK, 2011 og Aftenposten, 2017). I Gjørsv-rapporten heter det at «Regjeringens kommunikasjon til befolkningen var god. Departementene maktet å videreføre sitt arbeid på tross av skadene.» (NOU 2012: 14, Rapport fra 22. juli-kommisjonen, kap. 19) Om det skal trekkes noe ut av dette må det være å understreke viktigheten av god krisehåndtering. God krisehåndtering kan begrense negative konsekvenser for organisasjonen, og kan i visse tilfeller også føre til at organisasjonen kommer styrket ut av en hendelse. Selv når organisasjonen har gjort feil som direkte eller indirekte førte til hendelsen. Dette vil være gjeldende både for OPD og DNB.

Teorien peker på ulike utfordringer og feil som rammer organisasjoner i håndteringen av en akutt pågående krise, og i stor grad sammenfaller dette med funn fra både dokumentgjennomgang og intervjuer. Som beskrevet tidligere har rapport fra 22. juli-kommisjonen (2012) pekt på en rekke utfordringer som oppstod i Politiet under håndteringen, blant annet knyttet til informasjonshåndtering, situasjonsforståelse og kommunikasjon. Funn i denne oppgaven tilsier likevel at OPD gjennom implementering av etterretningsprosessen og sitt etterretningskommandopunkt har lyktes med å bedre situasjonsforståelsen og redusere usikkerhet under kriser. Det er interessant å se nærmere på hvor OPD og DNB er ulike i sin tilnærming til krisehåndtering. Utfordringene i OPD knyttet til etterretningsprosessen vil drøftes senere i kapitlet.

Funnene i oppgaven viser at DNB og OPD har en del ulikheter med tanke på hvordan de organiserer seg ved kriser, samt hvordan krisehåndteringen gjøres i praksis. Noen av ulikhetene kan tilskrives den forskjellige naturen av organisasjonene og deres mål og virke. Funnene illustrerer likevel at begge organisasjonene har et aktivt og bevisst forhold til håndtering av alvorlige hendelser og kriser. Begge organisasjonene har også en egen struktur og et dedikert personell som mobiliseres ved slike hendelser. Funnene illustrerer likevel at det er en rekke forskjeller knyttet til hvordan de to organisasjonene driver informasjonshåndtering, hypotesegenerering, analyse og formidling. Dette kapitlet vil gjennomgå likhetene og ulikhetene i organisasjonene, og drøfte hvorvidt DNB kan og bør

hente prinsipper og metoder fra Politiet. Avslutningsvis vil det drøftes hvorvidt private organisasjoner i sin helhet kan ha noe å hente fra Politiets krisehåndtering.

5.1.1 Systematikk og struktur

Et svært interessant funn i studien er at samtlige av DNBs spesialister innenfor etterretning og krisehåndtering opplevde at det var svakheter ved hvordan kriser ble håndtert i organisasjonen. Gjennomgående ble det påpekt at de observerte manglende systematikk, struktur og analyse. Mer konkret ble det sagt at staben i liten grad hadde en systematisk innhenting og håndtering av informasjon, og det var heller ikke tydelig hvilken informasjon man trengte. Dette er i tråd med det som beskrives av Rosenthal et.al. 1989; Snook, 2000; Turner 1978, sitert av Boin, som hevder at det under kriser er vanskelig for organisasjoner å lage en mening av krisesituasjonen, fordi det er krevende å samle, analysere og forstå den nødvendige informasjonen (s. 372). Funnene i DNB er også i tråd med en del av svakhetene 22.juli kommisjonen fant hos Politiet og deriblant OPD. Det er viktig å understreke at DNBs kriseorganisasjon er i et pågående opplæringsprogram og treningsprogram, samt at ny organisering ved kriser ble iverksatt 2. juli 2018. Metode og struktur er noe det søkes å bygge kompetanse innenfor i det pågående treningsløpet. Respondentene i studien har ikke skilt mellom tiden før og etter ny organisering, og dette kan skyldes en oppfattelse av at denne studien fokuserer på metode og prosess, og liten grad tar for seg organisatoriske spørsmål.

I OPDs kjede for informasjonshåndtering foregikk det en siling hvor informasjon gikk gjennom steg, og antatt viktig informasjon ble sendt videre og deretter vurdert. En slik siling av informasjon kan likevel åpne for at små, men viktige detaljer forsvinner underveis. På den annen side må informasjonsmengden på et tidspunkt reduseres til en håndterlig mengde for å få gjennomført en analyse. Hva som kan analyseres vil da avhenge av analyseressursene, altså antallet analytikere, kvaliteten på disse, og de system og verktøy som disse har å støtte seg på. Likhetsprinsippet bør som en av respondentene påpeker være et sentralt prinsipp med tanke på hvilke personer eller enheter som skal ha funksjoner i krisehåndteringen. Med tanke på informasjonshåndtering og analyse bør dette søkes dekket av personer med liknende roller i det daglige. I store organisasjoner som OPD og DNB vil dette la seg gjøre, mens det for små og mellomstore organisasjoner vil være mer utfordrende å finne egnet personell.

En utfordring med å finne egnet personell vil være gjeldende for mange mindre organisasjoner, og er i tråd med Palmieri, (sitert av Ratcliffe, 2008) som beskriver hvordan organisasjoner ikke har tilstrekkelig forståelse for at etterretning ikke kan skapes uten forutgående planlegging og investering, spesielt knyttet til innsamling og analyse. For organisasjoner som vurderer å implementere en mer analytisk tilnærming til krisehåndtering er dette relevant fordi det er kostnader forbundet med å løfte dette til et nivå hvor det gir verdi.

5.1.2 Analyse

Knyttet til analyse var spesialistene i DNB tydelige på at det i liten grad ble laget scenarier eller utarbeidet handlingsalternativer, samt at hypotesene ofte var mangelfulle og liten grad ble benyttet som beslutningsgrunnlag. Flere respondenter var også kritiske til organisasjonens evne til å konkretisere problemer, hypoteser, handlingsalternativer, beslutningspunkter og informasjonsbehov. Respondentene beskrev at dette tidvis førte til inaktivitet og ineffektivitet. Dette er i tråd med Lipshitz&Strauss (1997), Lunde (2014) og Turner (1976) som beskriver hvordan dårlig strukturerte problemer og manglende eller feil bruk av scenarier og hypoteser fører til usikkerhet og dårlige beslutninger. I tråd med både Lipshitz&Strauss og Boin (2009) er respondentene bredt enige om at det å få kontroll på all relevant informasjon i en krisesituasjon er svært krevende. Med tanke på krisers natur og det som beskrives i teorien knyttet til kriser og krisehåndtering er det slik sett ikke rart at DNB har utfordringer i sin krisehåndtering.

Det kan være relevant å se kritikken til spesialistene i DNB i lys av at samtlige av dem har sin bakgrunn fra andre organisasjoner som av natur har et mye større fokus på håndtering av alvorlige hendelser og kriser. Av intervjuene fremgår det at flere respondenter sammenligner DNB med eksempelvis Forsvaret, en organisasjon som må forventes å være mer drillet i håndtering av alvorlige hendelser enn DNB. Dette kan bety at man skal være varsom med å overføre Forsvarets (eller liknende organisasjoner som politiet) systemer og strukturer for håndtering av kriser til virksomheter som ikke er bygget opp for å håndtere komplekse kriser og krig. Dersom private virksomheter skal hente noe fra måten Forsvaret arbeider på i en krise, og som skal kunne fungere i eksempelvis DNB, bør dette tilpasses til bankens organisering og arbeidsmetoder. Dette underbygges av likhetsprinsippet som presiserer at den

organisasjon man opererer med under kriser, skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.

Under den foregående seksjonen om systematikk og struktur ble det drøftet hvordan informasjon kan gå tapt ved siling og strukturering. Dette dilemmaet gjør seg også gjeldende når analytikerne presenterer sine produkter for beslutningstagerne. Om alt av informasjonshåndtering og analyse skal foregå blant analytikerne vil lederne legge mye tillit og definisjonsmakt i hendene på disse. Blant annet kan lederne gå glipp av viktig informasjon som er sortert bort under informasjonshåndtering og analyse. Det er en risiko knyttet til dette, men det må veies mot alternativet som er at all informasjon rettes direkte til beslutningstagerne, som selv må håndtere og analysere informasjonen, samtidig som de håndterer krisen. Som en av respondentene uttalte: *«Jeg har dårlig erfaring med å sette masse beslutningstagere i et rom for så å gi dem rådata.»*

En annen risiko knyttet til det å legge analyse og produksjon av beslutningsstøtte til en gruppe spesialister er at ledere misoppfatter beslutningsstøtte som beslutninger, eller at en analytiker går for langt i å instruere beslutningstagerne. Som en respondent understreket må analytikerne også være tydelige på at produktene inneholder sannsynlighets- og usikkerhetslementer, og ikke må leses som en sannhet. Grensene for hvor langt analytikerne skal trekke analysene bør således defineres tydelig. Eksempelvis om det er ønskelig at analytikerne skal komme med anbefalinger til tiltak, eller om de kun skal lage produkter for øke situasjonsforståelsen. Et annet dilemma som kan skape friksjon mellom beslutningstagere og analytikere presenteres av Cogan (1994) som hevder at beslutningstagere kan reagere negativt på analytikere når de presenterer uvelkommen eller ufullstendig informasjon, og deretter forlater beslutningsbordet uten å ha ansvar for den videre håndteringen.

I tillegg til de potensielle fallgruvne knyttet til informasjonshåndtering og analyse har denne studien funnet flere potensielle utfordringer og fallgruver ved implementering og bruk av etterretningsprosess og metode i krisehåndteringen. En av utfordringene som er at etterretning- /analysefunksjon bruker noe tid i startfasen av kriser før den får tilstrekkelig kontroll på informasjon, og faktisk får levert beslutningsstøtte. Som det påpekes av en politileder har analyseprodukter liten verdi om de kommer etter at beslutningene er fattet. Utfordringen med å levere gode analyser i starten av en krise er spesielt relevant sett opp i mot Lunde (2014) som beskriver at nettopp startfasen av kriser er den mest kritiske, da beslutninger og tiltak som iverksettes på det tidspunktet gir størst grad av påvirkning. Som

beskrevet av flere spesialister løses dette i politi og forsvar ved at hendelser håndteres og beslutninger fattes med det grunnlaget som er tilgjengelig, mens analytikerne jobber parallelt for å levere vurderinger og beslutningsstøtte så raskt som mulig. En av spesialistene som ble intervjuet var likevel uenig i denne praksisen, og mente at en helst burde søke å forstå hendelsen før en iverksette tiltak. Det er interessant å se denne respondentens mening mot Rosenthal (2001) som påpeker at mye av det opplevde hastverket i kriser er selvpåført gjennom et behov for å få hurtig slutt på krisen.

En analysefunksjon som jobber parallelt med resten av kriseorganisasjonen, men uten å forsinke denne kan være en løsning, hvor akutte og åpenbare tiltak iverksettes før det foreligger beslutningsstøtte. I tråd med det som beskrives av Power & Alison (2018) og Engen et.al. (2016) om ikke-beslutningstaking og paralysing, er det en risiko for at ledere blir sittende og vente på beslutningsstøtte selv om beslutninger om umiddelbare tiltak burde vært fattet. For å bøte på dette bør en tilstrebe en god dialog mellom beslutningstagerne og de som produserer beslutningsstøtte. Beslutningstagerne må være tydelig på hvilke informasjonsbehov de har, og når de trenger svar. Analytikerne må på sin side sørge for å levere på tidsfrister, og være tydelige på hva som kan forventes innenfor rammene man er gitt. En respondent beskrev at det kunne være nødvendig å forklare analyseprosessen for beslutningstagerne i det tilfellet at de hadde forventninger som det ikke ville være mulig å innfri innenfor avsatt tid og ressurser, noe som er i tråd med (Palmieri, Sitert av Ratcliffe ,2008) som understreket viktigheten av at lederne forstod hvilke muligheter og begrensninger som lå i analyse. Det kan altså være nødvendig å forklare gangen i analysene for beslutningstagerne. Dette må likevel gjøres i et begrenset omfang, da flere respondenter pekte på viktigheten av å ikke dra beslutningstagerne inn i selve analyseprosessen.

Analysefunksjonens utfordringer med å levere merverdi i starten av større hendelser bør være en faktor i en eventuell kost/nytte vurdering om hvorvidt en organisasjon skal søke å bygge opp et apparat og en struktur for informasjonshåndtering og analyse under kriser. Dette blir spesielt viktig for organisasjoner som i stor grad opplever hendelser som oppstår hurtig, men som også går raskt over. Et eksempel på slike hendelser kan være IT-driftsproblemer, hvor et viktig system stopper opp, og dette medfører alvorlige konsekvenser for organisasjonen. Før man kjenner rotårsaken er det vanskelig å anslå hvor lang tid det vil ta og komme ut av hendelsen, og ofte løses slike hendelser iløpet av minutter eller timer. For disse hendelsene vil en analysefunksjon antakelig gi begrenset verdi. Derimot vil analysefunksjonen kunne tilføre

kunnskap og verdi ved lengre og mer komplekse hendelser som eksempelvis ved alvorlige sikkerhetshendelser. Det er ikke nødvendigvis en sammenheng, men begge de to lederne i DNB som hadde sin primærerfaring fra IT hendelser var gjennomgående mer positive til nivået på krisehåndteringen i DNB enn spesialistene, som også hadde fokus på andre typer hendelser. Dette kan ha sin naturlige forklaring i at DNB først og fremst har rutine og erfaring fra håndtering av IT hendelser.

Sett opp i mot samspillet mellom beslutningstagerne og analytikerne er det et interessant funn at ingen av respondentene tok opp problemstillingen med analytikernes integritet. Som beskrevet av Cogan (1994) vil analytikere i mange tilfeller presentere informasjon som er uvelkommen for ledelsen, enten fordi den strider mot deres oppfatning eller fordi den gjør dem bevisst på et eller flere problemer og dilemmaer som kun har negative utfall. I en slik situasjon er analytikernes integritet svært viktig, samt hvilken åpenhetskultur som finnes i organisasjonen. Om det eksempelvis hersker en frykttkultur i en organisasjon knyttet til en veldig sterk ledelse, kan dette påvirke analytikerne på et bevisst eller ubevisst plan.

5.1.3 Hypoteser

Samtlige av spesialistene var opptatt av hypotesebruk, og mente at hypoteser i en eller annen form hadde en viktig rolle i god krisehåndtering. Fordelene med å strukturere problemene og informasjonsbehovene, og hvordan dette kan gjøres via hypoteser beskrives av flere respondenter med politi og etterretningsbakgrunn. Til tross for at DNB i sin metode for krisehåndtering tar utgangspunkt i en verstefallshypotese var samtlige av spesialistene enige om at det burde etableres mer enn en hypotese om situasjonen. En spesialist i Politiet og en spesialist i DNB var spesielt kritiske til det å basere håndteringen på en verstefallshypotese, og mente at det å jobbe mot en verstefallshypotese potensielt kunne føre håndteringen i feil retning, og påføre organisasjonen ytterligere risiko. Slik sett var disse spesialistene skeptiske til Lunde og hans proaktive modell, som tar utgangspunkt i at planen skal bygge på en verstefallshypotese. Hvilken hypotese DNB skal legge til grunn for sin håndtering er likevel ikke like åpenbart. Ikke alle respondentene var like kritiske til Lundes (2014) proaktive tilnærming basert på verstefallshypotesen. Ved å fremholde dagens praksis med å basere tiltak på verstefallshypotesen, men likevel ha en tydelig og uttalt hypotese om hvordan hendelsen mest sannsynlig vil utvikle seg, slik som anbefales av flere respondenter, vil

beslutningstagerne trolig få økt innsikt i hvilket scenario som utspiller seg, og i større grad fange opp kompleksiteten i hendelsen. Samtidig som det er mulig å legge en plan for håndteringen dersom hypotesen utspiller seg. Dette vil være tråd med flere av respondentene som mente man som et minimum burde etablere en verstefalls hypotese og en hypotese knyttet til det mest sannsynlige utfallet.

En samlet respondentgruppe var også tydelig på at hypotese generering og analyse må skje utenfor staben, og av en egen analysegruppe. Dette ble begrunnet med at en analysegruppe vil ha mer ro til å etablere gode hypoteser, samt at det ville avlaste krisestaben ettersom de slapp å bruke tid på dette. Det ble likevel påpekt flere faktorer som måtte til for at en slik analysefunksjon skulle fungere. Det ble understreket at disse måtte ha tilstrekkelig fag- eller emnekunnskap, samt at analyseprosessen måtte nivelleres riktig slik at denne ikke ble for omstendelig og tidkrevende. Videre ble det sagt at analyseprosessen måtte være tydelig, og at hele kriseorganisasjonen måtte drilles for å redusere usikkerhet.

Til tross for at en samlet respondentgruppe mente at hypotese generering og analyse bør skje utenfor staben er dette likevel noe som bør ses opp i mot en utfordring i DNB knyttet til manglende bruk av hypotesene ved dagens praksis hvor lederne selv har utformet hypotesene. Om hypotesene genereres av noen utenfor krisestaben, og det i tillegg blir flere hypoteser å forholde seg til, kan bruken og nytten av hypotesene potensielt svekkes ytterligere. For å sikre at hypotesene benyttes som beslutningsgrunnlag og faktisk tilfører verdi, vil det være viktig at beslutningstagerne forstår konseptet og hypotesene. Dette kan mulig bedres fra dagens situasjon ved at kvaliteten på hypotesene løftes, og at de presenteres av analytikere som er trygge på konseptet og tydelige i sin kommunikasjon. En slik praksis vil være i tråd med (Palmieri, Sitert av Ratcliffe, 2008) som beskriver at analytikere må forvente å utdanne beslutningstakere i etterretningsprosessen inntil organisasjonen når et tilstrekkelig modenhetsnivå.

Det ble ikke nevnt av noen respondenter, men det er også et tankekors at det å flytte hypotese generering ut av staben og plassere den hos et fagmiljø bestående av spesialister vil innebære en viss forskyvning av makt fra lederne i krisestaben til fagspecialistene. Spesialistene får gjennom dette en økt påvirkning, status og innflytelse i organisasjonen. Denne forskyvningen trenger ikke være negativ, men den er relevant å ta i betraktning. Med tanke på eventuelle positive utfall av en slik forskyvning ble dette beskrevet av en av lederne i DNB, som uttalte at han ønsket å bli utfordret, nettopp for å minimere bias og akseptfeller.

«Man må ha mennesker, metoder og prosesser som gjør at man kan stille de riktige spørsmålene, slik at man får utfordret tankegang og unngår akseptfeller og andre bias».

5.1.4 Krisebegrepet og nivåer av kriser

Teori og litteraturgjennomgangen fant at krisebegrepet forstås relativt likt innenfor akademien. Likevel er det slik at Politiets beredskapssystem benytter en nivådeling, hvor det skilles mellom uønsket hendelse, ekstraordinær hendelse og krise. Dette fremkom også under intervjuene hvor respondentene fra Politiet i liten grad snakket om kriser, men i større grad brukte hendelsesbegrepet, men da uten å ha et bevisst forhold til forskjellen mellom en uønsket hendelse og en ekstraordinær hendelse. Også innenfor IT hendelser i DNB var det en tredelt nivådeling av hendelsene. Ifølge Lunde (2014) er denne nivådelingen uhensiktsmessig, da det kompliserer og skaper usikkerhet. Respondentene var ikke helt tydelige i hva som skiller mellom begrepene, men de virket relativt samkjørt på hvilke hendelser som krevde en stabsorganisering og hvordan slike hendelser skulle håndteres. Det er et funn i oppgaven at respondentene i Politiet ikke har noe aktivt forhold til skillet mellom begrepene, men at det heller ikke synes å påvirke beredskapen og håndteringen. Selv om begrepsbruken knyttet til krisedefinisjoner ikke var konsekvent i noen av organisasjonene er det ikke et funn her at dette har bidratt til å øke usikkerheten i kriser. Med bakgrunn i respondentens utsagn virket det for OPD sin del som at nivådelingen å skulle bidra til å avklare spørsmål om ressurs, kommando og struktur. I en stor og kompleks organisasjon som OPD kan dette være hensiktsmessig, såfremt det ikke går med mye tid på å beslutte hva slags hendelsens kategori.

I intervjuene var respondentene fra OPD gjennomgående skeptiske til å bruke krisebegrepet. Dette var ikke like tydelig i intervjuene med DNB, og kan skyldes at DNB bruker krisebegrepet i større grad ved at man har en kriseorganisasjon som består av krisestaber på operasjonelt og strategisk nivå. Bruken av krisebegrepet i en beredskapssammenheng blir kritisert av Lunde (2014) som beskriver hvordan beredskapsbegrepet bør benyttes fremfor krisebegrepet. Dette fordi bruk av sistnevnte bidrar til en høyere terskel for å etablere stab. Krisestab kan tolkes som noe man etablerer etter en krise er et faktum. En beredskapsstab kan på den annen side tolkes som noe man setter for å være i beredskap, Om denne settes før en krise utvikler seg, kan den fungere mer proaktivt. Både DNB og OPD er organisasjoner av stor interesse for pressen, og det å etablere en krisestab på strategisk nivå kan for noen virke dramatisk, og føre til presseoppslag. Dette en kan medføre at stab ikke etableres til tross for at

det ville vært hensiktsmessig. Begrepet «sette krisestab» kan på den annen side virke beroligende på omverdenen på den måten at virksomheten viser at den tar ansvar og håndterer hendelsen. Ikke overraskende var flere av respondentene tydelige på at det å gå fra daglige linjedrift til stabsorganisering krever gode rutiner, og at disse oppnås ved å sette stab relativt ofte.

5.1.5 Kommunikasjon

En utfordring innenfor etterretning er kommunikasjon av produktene. Kunnskap er vanskelig å strukturere og kommunisere, men er også utrolig verdifull for organisasjonen. Kunnskap er likevel mer sårbart enn data med tanke på overføring gjennom organisatoriske og kulturelle barrierer. Ifølge Ratcliffe (2008) er dette en utfordring som vanskelig lar seg løse av teknologi. Ratcliffe hevder at svikt i kommunikasjonen av produkt til beslutningstager ofte har ført til etterretningsvikt, noe som bekreftes av Boin (2009). Både Boin og Racliffe snakker i utgangspunkt om den mer tradisjonelle etterretningsfunksjonen som foregår før en hendelse finner sted. Det er likevel naturlig å anta at utfordringene fremholder og potensielt forsterkes i en krisesituasjon hvor kommunikasjon er vanskelig i alle tilfeller. Studien har identifisert at det er utfordringer knyttet til kommunikasjon i begge de undersøkte organisasjonene. Om bruk av etterretningsprosess og metode skulle bidra til ytterligere å forverre kommunikasjonen i en krisesammenheng vil det åpenbart være svært uheldig. Etterretningsfaget virker likevel å ha tatt lærdom av tidligere hendelser, og i Politiets etterretningsdoktrine (2014) er kommunikasjon og dialog viet en betydelig plass. Eksempelvis understreker doktrinen at det i formidlingen av produkter må tilstrebes at mottaker skal få samme forståelse av budskapet som avsenderen når produktet er mottatt. Det spesifiseres i doktrinen at samme forståelse ikke må forveksles med samme oppfatning. Mottaker må altså forstå produktet, men trenger ikke være enig i analysen og eventuelle vurderinger som er gjort. Knyttet til kommunikasjon understreker etterretningsdoktrinen behovet for tydelighet, sporbarhet og skriftlighet, som også er prinsipper som etterspørres av respondentene i DNB

5.2 Beslutningstaking i kriser

Kahneman & Klein (2009) hevder at noen profesjonelle har svært god intuitiv dømmekraft, mens andre derimot har en usedvanlig dårlig. Profesjonelle kan relatert til denne studien være både spesialistene og lederne. Som beskrevet av Boin (2009) og andre, vil dømmekraften

svekkes ytterligere under stresset og tidspresset som følger av en krise. Flertallet av respondentene i denne studien er av den oppfatning at disse mekanismene i stor grad kan motvirkes om analyse av informasjon gjøres systematisk, og av en gruppe spesialister med kunnskap og erfaring i bruk av analytiske prinsipper og metoder. En slik gruppe av analytikere bør være selektert med bakgrunn i god vurderingsevne og analytiske ferdigheter, men om disse også skulle ha dårlig intuitiv dømmekraft, så vil de i det minste følge en analytisk prosess som kan motvirke denne. Dette i motsetning til å legge alt av rådata hos en ledergruppe og overlate analysene til disse. Det kan ikke utelukkes at en rutinert og erfaren ledergruppe ville gjort gode vurderinger og kommet frem til et godt resultat, men uten systematisk tilnærming ville resultatene sannsynligvis blitt mer varierende.

Kahneman, Slovic & Tversky, 1982, sitert av Klein (2008, s. 456) beskriver hvordan individer i kriselignende situasjoner i realiteten tar beslutninger uten å generere flere handlingsalternativer. Klein hevder at flere forskere innenfor NDM kom frem til samme konklusjon; folk genererer ikke, og sammenligner ikke handlingsalternativer. I stedet bruker de tidligere erfaring til raskt å kategorisere situasjoner, og agerer på det første alternativet de tenker på. I komplekse kriser vil en slik praksis neppe føre til optimale beslutninger, og flere av respondentene pekte på dette. Ved å etablere minst to hypoteser og gjøre en analyse av situasjonen vil det sannsynligvis fremkomme flere handlingsalternativer, og disse kan settes mot hverandre på en systematisk måte. En strukturert analytisk tilnærming vil således kunne motvirke den naturlige menneskelige responsen som i mange tilfeller ikke vil være hensiktsmessig.

5.3 Situasjonsbilde vs situasjonsforståelse

Det var et interessant funn at samtlige av respondentene skilte tydelig mellom begrepene situasjonsbilde og situasjonsforståelse. Som beskrevet er ikke dette like tydelig i teorien. Det var også interessant at mens alle respondentene var enige om at situasjonsforståelse fordret en dypere kontekst og kunnskap om mekanismene som var i sving, var flere av spesialistene tydelige på at denne forståelsen skulle komme fra analyseproduktene. Interessant nok mente enkelte av lederne at forståelsen ville oppstå i det situasjonsbildet ble koblet med mottagers erfaringer.

Kunnskap er verdifullt fordi noen har tolket informasjonen, satt den i en kontekst, reflektert rundt den, satt den i et større bilde, og lagt til sin egen visdom. (Davenport, 1997, sitert av

Ratcliffe 2003, s. 96). Dette støttes av Zambri (2013) som mener at etterretningens virkelige verdi ligger utenfor fakta, og i retning av hvilke implikasjoner faktaopplysningene har for situasjonen og dennes utvikling. Sett opp i mot funn i intervjuene kan en dermed lese at etterretning skal bidra med både situasjonsbilde og situasjonsforståelse. Som nevnt vil det likevel være slik at lederne sitter med erfaringer og tanker som gjør at de kan være uenige i analytikerens beskrivelse. I etterretningsteorien er vanskeligheten av å kommunisere etterretning og kunnskap understreket en rekke steder, og som beskrevet skal ikke analytikerne overbevise beslutningstagerne om å endre mening, men derimot sikre at beslutningstageren får samme oppfatning av produktet som analytikeren.

6.1 Konklusjon og anbefalinger

Studiens hypotese har vært at implementering av etterretningsprosessen kan bidra til å redusere usikkerhet i organisasjoner som håndterer kriser. Relevant teori og dokumenter innenfor etterretning og krisehåndtering ble gjennomgått for å få en dypere forståelse av de to fagfeltene. For å teste hypotesen var det nødvendig å se på to organisasjoner som begge hadde et apparat for å håndtere kriser, men hvor den ene bygget dette på prinsipper fra etterretning, og den andre ikke. Funnene tilsier at metoden som er valgt har bekreftet hypotesen, og svart på de spørsmål som er reist, også forskningsspørsmålet om hvordan etterretningsprosessen kan bidra til å redusere usikkerhet ved kriser. Med utgangspunkt i hypotesen vil anbefalingene i dette kapitlet primært være rettet mot DNB og andre relevante private organisasjoner.

Noen av funnene i studien var i henhold til forventningene. Politiet har en strategi og en doktrine for hvordan de skal jobbe med etterretning og etterretningsprosessen, og funnene i denne oppgaven tilsier at praksisen i OPD i stor grad sammenfaller med det som er lagt opp til gjennom doktrinen. Respondentene i OPD var likevel tydelige på at det å drive krisehåndtering etter prinsippene i doktrinen er krevende, at de hadde noen utfordringer, og at det var et pågående arbeid for å forbedre håndteringen. Det var forventet at begge organisasjonene ville påpeke behovet for å øve, noe som ble påpekt fra omtrent samtlige respondenter. Etter teorigjennomgangen var det også forventet at begge organisasjonene ville ha utfordringer knyttet til kommunikasjon under kriser, og dette ble bekreftet både av observasjoner og intervjuer. Forskerens erfaring tilsa også at analyse i startfasen av kriser er krevende, og dette ble bekreftet gjennom intervjuene. Respondentene i DNB var tydelige på at organisasjonen i for liten grad evnet å få oversikt over informasjon, og aktivt å strukturere opp hvilken informasjon de hadde behov for opp mot hvilke beslutninger som måtte tas. Med bakgrunn i funnene fremstår det som at DNB i liten grad har implementert prinsipper og metoder fra etterretning. Dette da doktrinen vektlegger en systematisk informasjonsinnhenting og strukturering av informasjon basert på ledelsens informasjonsbehov.

Det var likevel noen spennende funn, som overrasket forskeren til tross for erfaring fra begge organisasjonene i casestudien. Samtlige av respondentene var tydelige i hvordan de skilte situasjonsbilde fra situasjonsforståelse. Dette til tross for at begrepene ikke er tydelig definert i teorien. Et sentralt funn i oppgaven var hvor kritiske spesialistene i DNB var til krisehåndteringen i egen organisasjon. Det er således et nøkkelfunn i denne oppgaven at

flertallet av respondentene i OPD beskriver prosessen for hvordan de henter inn og analyserer informasjon, mens flertallet av respondentene i DNB beskriver hvordan de opplever manglende initiativ og struktur knyttet til de samme tema. OPD har et tydelig og bevisst forhold til generering og bruk av hypoteser, mens det i DNB virker å være gjennomgående utfordringer både med utforming og aktiv bruk av hypotesene i krisehåndteringen. Oppgavens kanskje viktigste funn var hvor tydelig det ble anbefalt at man nedsatte et analyseorgan som skulle jobbe parallelt med krisestaben for å gi denne beslutningsstøtte. Opprettelsen av en funksjon for informasjonshåndtering og analyse under kriser er således en anbefaling fra denne studien. Organisasjoner som ønsker å opprette en slik funksjon bør likevel være bevisst de fallgruver som er påpekt i drøftingen. Ved opprettelse av funksjoner for informasjonshåndtering og analyse bør de to rollene søkes dekket av ulike personer. Rollen som informasjonshåndterer bør dekkes av en eller flere personer som kjenner organisasjonen godt. Analytikerrollen bør dekkes av en eller flere personer med sterk kompetanse på analyse. Analytikerrollen bør også dekkes av noen som selv har god kunnskap om den konkrete hendelsen, eller har støtte fra personer med slik kunnskap. Eksempelvis bør analysegruppen ved et omfattende dataangrep mot egen organisasjon ha med seg personell med kunnskap om organisasjonens digitale trusselbilde, sårbarheter og forsvarsverk. I tråd med likhetsprinsippet anbefales det at personell som skal gjøre analyse i krisesammenheng har liknende oppgaver i det daglige, eksempelvis som trusselanalytikere, risikoanalytikere eller innenfor «business intelligence». Ordet etterretning kan virke fremmedgjørende, så ved implementering i private organisasjoner anbefales det heller å bruke et begrep som analysestøtte.

Med bakgrunn i funnene er det også en klar anbefaling om å etablere og vedlikeholde minimum to hypoteser om mulige hendelsesforløp og krisens fremtidige utvikling. For å sikre aktiv bruk av hypotesene som beslutningsgrunnlag er det en anbefaling at kriseledere mottar opplæring i hypotesers funksjon i krisehåndtering. For å følge utviklingen i de mulige hendelsesforløpene og redusere inaktivitet er det også en anbefaling at krisestaben etablerer informasjonsbehov som et fast punkt på sin agenda. Ved å ha tydelige og uttalte informasjonsbehov blir det tydelig for alle hvilken informasjon man ikke har, og dette kan sette retning på innhenting og analysearbeidet.

Denne studien har primært fokusert på metodiske og prosessuelle aspekter ved krisehåndtering. Studien har i liten grad tatt for viktige aspekter som trening, læring, øving, kultur og organisering. Hvordan en organisasjon bør forholde seg til disse aspektene for å

lykkes med bruk av etterretningsprosessen i krisehåndtering er en anbefaling til videre forskning. Det er likevel et funn og en anbefaling i denne studien at rutine og erfaring med krisehåndtering vil løfte kvaliteten. Det er således en anbefaling at en bør søke å døpe om kriseorganisasjonen til beredskapsorganisasjon slik at denne mobiliseres oftere, og i forkant av hendelser. Det kan på den annen side også virke fremmedgjørende å bruke termen beredskap. Et sett med tydelige kriterier som gir føringer for hva som skal til for å innkalle krisestaben kan også bidra til å senke terskelen for når gruppen trer sammen.

Alle kriser vil i sin form være forskjellige men vil likevel ha noen likhetstrekk; usikkerhet, tidspress, manglende kontroll, overraskelse, sammenbrudd i regulære beslutningsprosesser, krav til hurtig beslutningstaking, vitale interesser som liv og helse på spill, stor interesse fra mediene og så videre. Et annet viktig kjennetegn er at planverk og prosedyrer ikke er tilpasset den aktuelle hendelsen. Beslutningstakere blir derfor stilt overfor en situasjon der man ikke lenger fullt ut kan følge innøvde prosedyrer og instruksverk men i større grad er overlatt til å improvisere. Som Engen Et.al. (2016) beskriver er det viktig å kombinere planer med improvisasjon, for å kunne håndtere situasjoner som ikke er planlagt for. Denne studien har funnet at en slik improvisasjon kan skje basert på en strukturert og systematisk måte gjennom etterretningsprosessen. Ved å utarbeide hypoteser med tilhørende informasjonsbehov og indikatorer, og deretter gjennomføre en strukturert innhenting og analyse. Prosessene og rutinene som leder frem til analysen og beslutningstøtten er godt planlagt. De er likevel til støtte for improvisasjon i håndteringen, og viktigst, de skal redusere usikkerhet.

Denne studien foreslår at analyse av informasjon bør gjøres systematisk, og av en gruppe spesialister med kunnskap og erfaring om analytiske prinsipper og metoder. Denne studien har ikke sett på utfordringer knyttet til analytikernes uavhengighet og integritet som produsenter av beslutningstøtte, men dette bør organisasjoner som implementerer denne praksisen være observante på.

Rendyrkede beredskapsorganisasjoner som Politiet og Forsvaret er i en særstilling når det kommer til ressurser for å håndtere kriser. Samtidig er det forventet at store og samfunnskritiske organisasjoner som DNB har etablert en effektiv og godt fungerende kriseorganisasjon. Det er derfor en klar anbefaling i denne studien at sivile organisasjoner som må påregne å håndtere hendelser med potensielt samfunnskritiske konsekvenser, ser til etterretningsfaget for metode og prinsipper for produksjon av beslutningsstøtte i krisehåndtering. Etterretningsdoktrinen og etterretningsprosessen beskriver en prinsipiell og

overordnet metode og struktur for informasjonsinnhenting, håndtering, analyse og kommunikasjon, og med bakgrunn i den universelle utformingen bør prosessen kunne benyttes av alle større organisasjoner under kriser.

Litteraturliste

- Aftenposten (2017) *Andre land ser til Norge når terroren rammer*. Tilgjengelig fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/dVB4X/Stoltenberg---Andre-land-ser-til-Norge-og-22-juli-nar-terroren-rammer> (Hentet 01.09.18)
- Boin, Ariel (2009): *The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research*. Review of Policy Research, Vol.26, No 4.²
- Charles G. Cogan (1994) *Intelligence and Crisis Management, The Importance of the Pre-Crisis*, Intelligence and National Security, Vol. 9, No. 4
- Dahlum, Sirianne. Validitet. I Store norske leksikon. Tilgjengelig fra <https://snl.no/validitet> (Hentet 30.09.2018)
- DNB (2018), *Beredskapsplan for DNB 2018*
- DNB, (2018) *Om DNB*. Tilgjengelig fra www.dnb.no (Hentet 10.10.18)
- DNB (2013) *Orddliste for kontinuitetsområdet*. Utarbeidet av DNB, publisert av Universitetet i Oslo. Tilgjengelig fra: <http://www.uio.no/studier/emner/matnat/ifi/INF3510/v14/docs/is-bcm-glossary-2013.pdf> (Hentet 31.01.18)
- Engen et al. (2016): *Perspektiver på samfunnsikkerhet*. Cappelen Damm. Oslo
- Eriksen, Jonas (2017) *Krise- og beredskapsledelse, Teamtrening*, Cappelen Damm Akademisk, Oslo
- Etzioni, Amitai (1973): *Mixed-scanning: A "Third" Approach to Decision-making*. I Andreas Faludi (red): *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press. Side 217-229

² Riana

- Grønmo, S. (2004): Samfunnsvitenskapelige metoder. Fagbokforlaget, Bergen
- Grønmo, S. (2015). Samfunnsvitenskapelige metoder. Fagbokforlaget
- Gundel, S. (2005). "Towards a New Typology of Crises." *Journal of Contingencies and Crisis Management* 13(3)
- Haram, I.V & Norlie, T.G. (2011) *Ekspertene tror ikke terroren har ødelagt Oslos rykte*, NRK. Tilgjengelig fra <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/terroren-har-ikke-odelagt-omdommet-1.7840823> (Hentet 05.09.18)
- Hayden, C. and Shawyer, A. (2004) *Research Methods and Research Management*. Åpent læringsmaterieell. Institute of Criminal Justice Studies. Portsmouth: University of Portsmouth.
- Hiles, A. (2011) *The definitive Handbook of Business Continuity Management, Third Edition*. Edited by FBCI. John Wiley & Sons Ltd.
- Kahneman D. & G. Klein (2009) *Conditions for intuitive expertise; A failure to disagree*, *American Psychologist*, vol 64, No. 6. 515-526.
- Klein, G. & associates, (2008) *Naturalistic decision making*, *Human factors*, Vol. 50, No. 3
- Lipshitz, R, G. Klein, J, Orasanu, E. Salas (2001), Taking Stock of Naturalistic Decision making, *Journal of behavioral Decision making*, 14: 331-352
- Lipshitz, R. & O. Strauss (1997). *Coping with Uncertainty: A Naturalistic Decision-Making Analysis*. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 69(2): 149-163 DOI: [10.1006/obhd.1997.2679](https://doi.org/10.1006/obhd.1997.2679)
- NATO. (2010). *Active Engagement, Modern Defence*. Brussels: NATO.
- Nicola Power & Laurence Alison (2018) *Decision Inertia in Critical Incidents*. Tilgjengelig fra <https://econtent.hogrefe.com/doi/10.1027/1016-9040/a000320> (Hentet 20.10.18)

- Norheim P.K. (2015) *Knowledge development og etterretning som beslutningsstøtte i NATO* Masteroppgave, Forsvarets høyskole
- NOU 2012:14, (2012) *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Departementenes servicesenter, Oslo
- Perry, R. W., & Lindell, M. (2003). *Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process*. *Disasters*, 27(4), 336-350.
- Politiet (2018) *Organisasjonskart for Oslo Politidistrikt*. Tilgjengelig fra www.politiet.no (Hentet 09.10.18)
- Politidirektoratet (2014). *Politiets Etterretningsdoktrine*. POD publikasjon 2014/11, Norge.
- Politidirektoratet (2007) *Strategi for etterretning og analyse*. POD publikasjon
- Politidirektoratet (2011) *Politiets beredskapssystem del 1; Retningslinjer for Politiets beredskap*. POD publikasjon nr. 2011/04
- Ratcliffe, J. (2008). *Intelligence-led policing*. Cullompton: Willan.
- Ratcliffe, J. (2003), *Intelligence-led policing*. Tilgjengelig fra <http://www.jratcliffe.net/wp-content/uploads/Ratcliffe-2003-Intelligence-led-policing.pdf> (Hentet 08.07.18)
- Reiner, R. & Newburn, T. (2000) *Police research*. I R.D. King & E. Wincup, *Doing Research on Crime and Justice* (pp. 343-374). Oxford: Oxford University Press.
- Rosenthal, U., Boin, R.A., Comfort, L.K. (2001): *“Managing Crisis; Threats, Dilemmas, Oppertunities.”* Charles C Thomas Publisher Ltd. Springfield. Illinois. USA. (Kapittel 1 og 2).
- Stake, R. (1995). The art of case study research (pp. 49-68). Thousand Oaks, CA: Sage.

- Statoil (2013) *Angrepet mot In Amenas*. Tilgjengelig fra: <http://www.statoil.com/no/NewsAndMedia/News/2013/Downloads/Rapport%20om%20angrepet%20mot%20In%20Amenas.pdf> (Hentet: 25.08.18)
- Statoil (2013) *The In Amenas attack*. Tilgjengelig fra: <http://www.statoil.com/no/NewsAndMedia/News/2013/Downloads/In%20Amenas%20report.pdf> (Hentet: 25.08.18)
- St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn.
- St. meld. nr. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet.
- Turner, B. (1976). *The Organizational and Interorganizational Development of Disasters*. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 3 (Sep., 1976), pp. 378-397.

Published by: Johnson Graduate School of Management, Cornell University.
- Widerøe & Aass (2010). *Dødsranet*, Gyldendal
- Wolbers & Boersma (2013), *The Common Operational Picture as Collective Sensemaking*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol 21, Issue 4.
- Yin, R.K (2003) *Case study research – Design and Methods* (3rd edition). *Sosiale forskningsmetoder*, Volum 5. London: SAGE Publications.
- Zambri, J. (2013). *Getting back to the basics: Addressing foundational weakness affecting law enforcement counterterrorism intelligence functions*. *Small wars journal*, 9(4). Tilgjengelig fra (Hentet 05.06.18)

Vedlegg

6.1 Intervjuguider

Empiriske spørsmål:

Vedlegg A: Åpne intervjuer med spesialister i DNB

1. Kan du beskrive hva du legger i følgende ord:
 - a. Krise
 - b. Krisehåndtering
 - c. Etterretning
 - d. Beslutningsstøtte
 - e. Situasjonsbilde og situasjonsforståelse
2. Kan du beskrive hvordan din organisasjon håndterer informasjon og produserer beslutningsstøtte under kriser?
3. På hvilken måte benytter organisasjonen din hypoteser ved håndtering av kriser?
4. Hvordan opplever du at organisasjonen evner å få kontroll på relevant informasjon under kriser?
5. Blir informasjon vurdert og analysert før den presenteres som beslutningsstøtte?
6. På hvilken måte kommuniseres beslutningsstøtte til ledelsen?
7. Er det spørsmål du mener burde vært stilt for å svare ut studiens problemstilling?

Vedlegg B: Semistrukturerte intervjuer med spesialister i DNB og OPD

Spørsmål til spesialistene vedrørende egen organisasjons håndtering av kriser

4. Kan du beskrive hva du legger i følgende ord:
 - a. Krise
 - b. Krisehåndtering
 - c. Etterretning
 - d. Beslutningsstøtte

e. Situasjonsbilde og situasjonsforståelse

5. Kan du beskrive hvordan din organisasjon håndterer informasjon og produserer beslutningsstøtte under kriser?

- Hva fungerer godt?
- Hva fungerer dårlig?
- Under hvor mange alvorlige hendelser har etterretningsprosessen blitt benyttet?

6. Hvordan genereres hypotesene?

- Har dere en eller flere hypoteser?
- Er det noen utfordringer knyttet til å konstruere hypoteser?
- I hvilken grad tilfører hypotesene verdi?
- Er hypotesene om nåsituasjon, fremtidig utvikling eller begge deler?
- Forklar
- Benytter organisasjonen indikatorer for å støtte eller falsifisere hypoteser?

7. Hvordan opplever du at organisasjonen evner å få kontroll på relevant informasjon under kriser?

- Konkretiseres hvilke spørsmål organisasjonen ønsker å besvare, eksempelvis gjennom informasjonsbehov?
- I hvilken grad blir informasjon skriftliggjort?
- Hvor plasseres informasjon?
- Blir informasjonen sortert? I så fall hvordan?
- Blir informasjonen vurdert? I så fall hvordan?

8. Hvordan opplever du at situasjonsbilde deles i organisasjonen ved kriser?

- I hvilken grad mottar ledelsen (strategisk nivå) tidsriktige situasjonsoppdateringer?
- Er disse tilpasset ledelsen (strategisk nivå)?
- I hvilken grad mottar den utøvende delen av organisasjonen (taktisk nivå) tidsriktige situasjonsoppdateringer?

- I hvilken grad har organisasjonen en omforent situasjonsforståelse?
6. Blir informasjon vurdert og analysert før den presenteres som beslutningsstøtte?
 - Hvis ja, hvordan skjer dette?
 7. På hvilken kommuniseres beslutningsstøtte til ledelsen?
 - Er det noen utfordringer knyttet til denne kommunikasjonen?
 8. Om du fikk bestemme helt fritt, hvordan ville du sikret best mulig informasjonshåndtering og produksjon av beslutningsstøtte under kriser?
 - Ville de foreslåtte tiltak/organisering i dine øyne medført uforholdsmessig kost sett opp i mot antatt nytte?

Vedlegg C: Semistrukturerte intervjuer med ledere i OPD og DNB

Spørsmål til ledere om krisehåndtering i deres organisasjon

1. Beskriv hva du legger i følgende ord:
 - a. Krise
 - b. Krisehåndtering
 - c. Etterretning
 - d. Beslutningsstøtte
 - e. Situasjonsbilde og situasjonsforståelse
2. Har du i ditt arbeid måttet ta beslutninger under tidspress, med lite informasjon tilgjengelig og store verdier på spill?
 - a. Vil du definere dette som krisehåndtering?
3. Beskriv hva (om noe) du opplever som vanskelig ved håndtering av kriser?
4. Kan du beskrive hvordan din organisasjon håndterer informasjon og produserer beslutningsstøtte under kriser?

- a. Hva fungerer godt?
 - b. Hva fungerer dårlig?
5. Hvordan opplever du at situasjonsbilde deles i organisasjonen ved kriser?
- a. I hvilken grad mottar ledelsen (strategisk nivå) tidsriktige situasjonsoppdateringer?
 - i. Er disse tilpasset ledelsen (strategisk nivå)?
 - b. I hvilken grad mottar den utøvende delen av organisasjonen (taktisk nivå) tidsriktige situasjonsoppdateringer?
 - c. I hvilken grad har organisasjonen en omforent situasjonsforståelse?
6. Benytter din organisasjon hypoteser ved håndtering av kriser?
- a. Hvis ja: Opplever du at disse gir noen verdi?
 - b. Hvis ja: På hvilken måte?
 - c. Opplever du at hypotesene kan være et forsinkende eller forstyrrende element?
7. Mottar du som leder beslutningsstøtte under håndtering av hendelser?
- a. Hvordan benytter du denne beslutningsstøtten?
 - b. I hvilken grad gir denne beslutningsstøtten verdi?
 - c. Opplever du at beslutningsstøtten er relevant og på riktig nivå?
8. Krisehåndtering defineres ofte som beslutningstaking under stor grad av usikkerhet. I hvilken grad kjenner du deg igjen i denne definisjonen?
- a. Har du opplevd å motta beslutningsstøtte som senket opplevelsen av usikkerhet? Hvis ja, fortell.
 - b. Har du opplevd å motta beslutningsstøtte som øket opplevelsen av usikkerhet? Hvis ja, fortell.