



uis.no

Lars Aune

Politiet i nasjonal krisehandtering

*"hverdagens premisser møter
krisens krav"*

Masteroppgave 2019

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

UNIVERSITETET I STAVANGER

MASTERGRADSSTUDIUM I
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Vårsemester 2019

FORFATTER:

Lars Aune

VEILEDER:

Odd Einar Falnes Olsen

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

«Politiet i nasjonal krisehåndtering»

Hverdagens premisser og krisens krav

EMNEORD/STIKKORD:

Krise, nasjonal krise, krisehåndtering, kriseledelse, krisefaser

SIDETALL: 79 (Inkludert litteraturliste)

Vinterbro, 10. juni 2019

Forord

Denne studien representerer den avsluttende delen av mitt masterstudium i risikostyring og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger (UiS). Oppgaven ble fullført i juni 2019 og representerer på en måte endestasjonen. På den andre siden er dette starten på en tid hvor akademisk kunnskap skal settes sammen med praktisk erfaring. Det har vært krevende og jeg undervurderer ikke behovet for vedlikehold og utvikling av kompetansen. Jeg er både stolt og takknemlig for å ha nådd dette målet.

Jeg ønsker å rette en stor takk til Universitet i Stavanger og min veileder Odd Einar Falnes Olsen. Universitetet representerer et viktig kunnskaps- og forskningsmiljø som jeg har stor respekt for og som bidrar til nødvendig utviklingen. Jeg vil trekke fram gode forelesninger, god administrasjon, gode fasiliteter og blide mennesker. Odd Einar har motivert, realitetsorientert og veiledet konstruktivt.

Takk til Politidirektoratet og kollegaer i Beredskapsavdelingen som har gitt meg den unike muligheten til å kombinere jobb og studier. Arbeidsgivers positive holdning og motiverende innstilling har vært avgjørende for min mulighet til å fullføre studiet. Enkelte nære kollegaer har måtte bære ekstra store belastninger til tider. Jeg så det, jeg er takknemlig og tar det med meg.

Min kone, Anna Linnea, og mine tre barn har måtte ta hensyn, vike prioritet og sette egne ønsker til side. Jeg er takknemlig, ydmyk og vårt ordspråk har gitt motivasjon:

«En familie som holder sammen er uovervinnelige».

Så til slutt. Min kjære mormor gikk dessverre bort under prosjektperioden. Hun var det som heter lærerinne, altså lærer av den gode gamle skolen. Dette er første oppgaven jeg leverer uten hennes skarpe blikk og sensur. Jeg sender henne en stor takk for all støtte og omsorg.

Vinterbro, 10. juni 2019

Lars Aune

Sammendrag

Bakgrunn og formål

Politiet skal sikre samfunnets og befolkningens rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd. Oppgaven skal løses ut fra en formell desentralisert ledelse av politioperativ innsats. Politiet er desentralisert, integrert i lokalsamfunnet og har et sivilt preg gjennom ordningen med politidistrikt og særorgan.

Samfunnet stiller krav og har forventninger til at politiet løser kriser effektivt, legalt og med sterk samarbeidsevne jfr. prinsippene for krisehåndtering (Meld. St.21, 2013). Dette gjelder også kriser som utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt. 22. juli-kommisjonsrapporten (NOU, 2012:14) rettet kritikk mot politiets håndtering av en krise som på flere måter kan defineres som en nasjonal krise. Kravene og forventningen fremstår tydelig i ettertid.

Endringer i trusler, sårbarheter og verdier gjør at det kan stilles spørsmålet om dagens modell er oppdatert i forhold til lokalisering av myndighet, evne til raske beslutninger på bakgrunn av lite informasjon og med store konsekvenser. Studien setter disse kravene i sammenheng med hverdagens premisser, slik det fremkommer av forskningsspørsmålene. Formålet med studien er å bringe økt klarhet i spørsmålet om politiets utøvelse av daglig operativ tjeneste er egnet for håndtering av nasjonale kriser.

Problemstilling og forskningsspørsmål

Studien har som formål å besvare følgende problemstilling:

Hvordan er politiets utøvelse av operativ tjeneste i hverdagen egnet for håndtering av nasjonale kriser?

I tillegg ble det utarbeidet tre forskningsspørsmål for å besvare problemstillingen:

1. Hvilke krav og forventninger stilles til politiets utøvelse av operativ tjeneste i en normalsituasjon?
2. Hvilke krav og forventninger stilles til politiet ved nasjonale kriser?
3. Hvordan samsvarer utøvelsen av daglig operativ tjeneste i politiet med kravene i en nasjonal krise?

Metode

I studien er det valgt en kvalitativ metode for å svare ut problemstillingen gjennom tre forskningsspørsmål. Studien benytter et omfattende utvalg av dokumenter til analyse og tolkning. Dette er i hovedsak offentlige dokumenter. I tillegg er det benyttet relevant litteratur og åpne kilder som artikler og publikasjoner.

Resultat og funn

Studien viser at politiet fyller sin rolle på en effektiv og tillitsskapende måte. Politiet sikrer samfunnets og befolkningens rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd gjennom en formell desentralisert ledelse av politioperativ innsats gjennom ordningen med politidistrikt og særorgan. Politiets utøvelse av daglig operativ tjeneste ivaretar forebyggende, håndhevende og hjelpende innsats.

Politidirektoratets (POD) ikke-operative rolle i normalsituasjonen påvirker politiets mulighet til å forebygge, forhindre og etablere beredskap for håndtering av nasjonale kriser. Dette vil kunne ha innvirkning på befolkningens tillitt til politiet.

Studien viser at det stilles krav og forventninger til at politiet løser kriser effektivt, legalt og med sterk samarbeidsevne jfr. prinsippene for krisehåndtering (Meld. St.21 (2012-2013)). Om en krise er definert som lokal eller nasjonal påvirker ifølge studien ikke kravene. Etablering av god situasjonsforståelse, raske beslutninger og riktig ressursutnyttelse skal ivaretas av profesjonelle aktører i krisehåndtering, også på direktoratsnivå.

Terskelen som skiller lokal og nasjonal krise er uklar og med negativ effekt på forutsetningene for at politiet skal kunne forebygge, forhindre og etablere beredskap for håndtering av nasjonale kriser.

Studien konkluderer med at det er samsvar mellom daglig operativ tjeneste og kravene til nasjonal krise for politidistrikt og særorgan. Prinsippene for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i Norge (Meld. St. 29 (2011-2012)) er operasjonalisert gjennom politiets 4 kjerneoppgaver og 10 grunnprinsipper (Meld. St. 42 (2004-2005)) og preger politiets praktiske tjenesteutførelse gjennom politiets beredskapssystem, PBS (POD, 2011).

For nasjonalt operasjonelt nivå, POD, viser studien fire sentrale funn:

- Definisjonen av «nasjonal krise» er mangelfull og påvirker forståelsen av PODs operative rolle.
- Nærhetsprinsippets betydning for politiets håndtering av nasjonale kriser er ikke utredet i tilstrekkelig grad. Prinsippet fremstår anvendt og forstått slik at operativ effekt i politiet skal komme fra politidistriktsnivå. I konteksten nasjonal krise vil en grundigere utredning kunne gi økt forståelse for hva som er lavets mulig effektive nivå.
- PODs ikke-operative rolle i normalsituasjonen påvirker muligheten til å etablere egenskaper og ferdigheter som er viktig for krisehåndtering.
- PODs operative rolle i krise er uklar og påvirker muligheten til å forebygge, forhindre og håndtere nasjonale kriser i samvirke med politidistrikt og særorgan.

Studiens konklusjon

Politiets utøvelse av operativ tjeneste i hverdagen er omfattende regulert og egnet for krisehåndtering som etter rolle, ansvar og myndighet er tillagt nasjonalt taktisk nivå, det vil si politidistrikt nivå jf. *Politiets beredskapssystem Del I* (POD, 2011). I det en krise overstiger den terskel som skiller den fra lokal til nasjonal, det vil si utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt (JD, 2018), er reguleringen av politiets utøvelse av daglig operativ tjeneste ifølge studien mangelfull. Etablering av relevante egenskaper og ferdigheter kan ifølge studien sees i sammenheng med normalsituasjonen eller førkrisefasen (Kruke, 2012). En klargjøring av PODs operative rolle i alle krisefaser vil ha positiv effekt på politiets evne til å forebygge, avverge og håndtere en eventuell nasjonal krise som setter krav til politiet i kraft av sitt samfunnsoppdrag. En klargjøring av PODs operative rolle vil kunne etableres gjennom å se myndighet til kriseledelse og nasjonalt ansvar i sammenheng.

Innhold

1	INNLEDNING	2
1.1	Problemstilling og forskningsspørsmål.....	4
1.2	Avgrensning og begrepsavklaring	6
1.2.1	Avgrensninger.....	6
1.2.2	Begrepsavklaringer	6
1.3	Tidligere forskning.....	6
1.4	Studiens struktur	7
2	KONTEKST.....	8
2.1	Politi og lensmannsetaten.....	8
2.1.1	Politiets organisering	8
2.2	Politiets beredskapssystem (PBS).....	9
2.3	Politidirektoratet (POD).....	11
2.3.1	Politiets situasjonssenter (PSS).....	11
3	TEORI.....	12
3.1	Hva er en krise?.....	12
3.1.1	Krisefaser	13
3.2	Krisehåndtering	16
3.2.1	Kriseledelse.....	16
3.3	High Reliability Organizations (HRO).....	20
3.3.1	Egenskaper og kjennetegn	21
3.4	Evaluering av teoribidragene	22
4	DESIGN OG METODE.....	23
4.1	Innledning	23
4.2	Forskningsdesign og metode.....	24
4.2.1	Forskningsdesign	24
4.2.2	Kvalitativ metode.....	25
4.3	Metodeverktøy	26
4.3.1	Dokumentanalyse.....	26
4.3.2	Datainnsamling	27
4.4	Reliabilitet og validitet.....	28
4.4.1	Reliabilitet.....	28
4.4.2	Validitet.....	29

4.5	Forsker på egen organisasjon og etiske vurderinger	30
5	EMPIRI	32
5.1	Krisehåndteringsprinsippene.....	32
5.2	Dokumentanalyse.....	32
5.2.1	Krav og forventninger til politiets utøvelse av operativ tjeneste i normalsituasjon	32
5.2.2	Krav og forventninger til politiet ved nasjonale kriser	39
6	DRØFTING.....	44
6.1	Hvilke krav og forventninger stilles til politiets utøvelse av operativ tjeneste i en normalsituasjon?	45
6.1.1	Politiets samfunnsoppdrag	45
6.1.2	Organisatoriske kjennetegn og egenskaper.....	49
6.2	Hvilke krav og forventninger stilles til politiet ved nasjonale kriser?	52
6.2.1	Grunnleggende prinsipper for politiet spesielt og samfunnsikkerhet- og beredskap generelt.	54
6.2.2	Hva er en nasjonal krise?	58
6.3	Hvordan samsvarer utøvelsen av daglig operativ tjeneste i politiet med kravene i en nasjonal krise?	61
6.3.1	Krisefaser	64
6.3.2	Nasjonal kriseledelse	65
6.3.3	Beslutninger og myndighet	68
7	KONKLUSJON.....	71
7.1	Forslag til videre forskning	73
8	REFERANSER	74

Forkortelser

JD	Justis- og beredskapsdepartementet
FD	Forsvarsdepartementet
POD	Politidirektoratet
PST (DSE)	Politiets sikkerhetstjeneste (Den sentrale enhet i Oslo)
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
E-tjenesten	Forsvarets etterretningstjeneste
Meld. St.	Stortingsmelding
NOU	Norges offentlige utredninger
HRO	High Reliability Organizations, en høypålitelig organisasjon

Figurer og tabeller

Figur 1	Politiets organisering (NOU 2017:11)	Side 9
Figur 2	Det nasjonale beredskapssystem (POD, 2011)	Side 10
Figur 3	Politiets beredskapssystem (POD, 2011)	Side 10
Figur 4	Ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet i politiet (POD, 2011)	Side 10
Figur 5	Krisefaser som en sirkulær prosess (Kruke, 2012)	Side 14
Figur 6	Beslutningsinformasjonsfellen	Side 18
Figur 7	Samfunnsvitenskapelig metode (Grønmo, 2004)	Side 23
Figur 8	Organisering av sentral krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser (Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap)	Side 40
Tabell 1	Fordeler og ulemper ved plassering av beslutningsmyndighet. (Egen)	Side 18

1 Innledning

Denne studien omhandler politiet og håndtering av nasjonale kriser, kriser som utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt. Jeg har gjennom nærmere 25 års politierfaring med nasjonal beredskap og krisehåndtering møtt på problemstillinger som plasserer seg langs to akser. Dette danner utgangspunktet for denne forskningen. For det første er det forholdet mellom normalsituasjonen og krise, hva er den optimale prioriteringen? For det andre er det spørsmålet om lokal og nasjonal operativ ledelse, hva er den rette organiseringen? Jeg har over tid mobilisert nysgjerrighet og motivasjon for dette forskningsprosjektet. Det er særlig den tilførte kunnskapen og tilgang til teori gjennom dette masterstudiet som har tatt meg fra magefølelse til forskning.

Politiet skal være en desentralisert etat, under betryggende folkevalgt styring og kontroll heter det i Ot.prp. nr. 7 *Om lov om endringer i politiloven* (1999-2000). Politiet er myndighetens sivile maktapparat og har ressurser som gjør politiet til en betydelig maktfaktor. Dette setter strenge krav til konstitusjonell og parlamentarisk styring og kontroll med etaten. Politiets operative innsats utøves gjennom modellen for politidistrikt og særorgan, en modell som av Regjeringen er ansett som både hensiktsmessig og effektiv ifølge «*politirollemeldingen*» (Meld. St. nr. 42 (2004-2005)). Politidirektoratet beskrives i 22. juli-kommisjonsrapporten (NOU, 2012:14) å ha en begrenset operativ rolle.

Truslene mot norsk sikkerhet tegner et komplekst risikobilde, slik det reflekteres i «*Analyser av krisescenarioer 2019*» (DSB, 2019). Det er utfordrende å være i forkant og etablere relevante tiltak med effekt som svarer ut krav og forventninger. Analysen tar for seg blant annet klimautfordringer, IKT-sikkerhet, forsyningsikkerhet og angrep mot det sivile samfunn. Utfordringsbildet strekker seg gjennom hele krisespekteret fra fred, sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt. «*Den internasjonale sikkerhetssituasjonen har blitt mer krevende, og stiller økte krav til et godt sivil-militært samarbeid for å ivareta samfunnssikkerhet og statssikkerhet*» heter det i forordet til Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementets publikasjon om totalforsvaret i dag, *Støtte og samarbeid* (2018). Dette aktualiserer oppmerksomhet mot krav til håndtering av hendelser som er

sektorovergripende og aktiverer ansvar som er fordelt på ulike nivåer i dagens organisering av sentral krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser jf. Meld. St. 21 (2012-2013).

Politi-loven § 27, 3. ledd (JD, 1995) pålegger politiet å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade i forbindelse med alle ulykkes- og katastrofesituasjoner. Bestemmelsen innebærer at politiet har et akutt, sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer i fred på alle samfunnsområder, med unntak av atomhendelser og sikkerhetspolitiske kriser (POD, 2011).

Meld. St. 13 (2015-2016) *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen* står sentral i denne studien. Om operativt ansvar står det blant annet: «*politimestrene og sjefer for særorganene har et selvstendig ansvar for å ivareta politiets oppgaver, også i ekstraordinære situasjoner eller kriser*». I samme stortingsmelding står det at: «*Politidirektoratet vil bare i helt spesielle tilfeller gripe inn i den operative virksomheten. Dette kan være aktuelt for eksempel i saker av vesentlig nasjonal betydning eller hvor Politidirektoratets deltakelse kan være avgjørende for gjennomføringen av politioperasjonen*».

Hva er helt spesielle tilfeller, når er det klart at en krise er av vesentlig nasjonal betydning, og hva skal til for å definere at PODs deltakelse er avgjørende og ikke minst hvem har definisjonsmakten i disse spørsmålene? Hva betyr dette for PODs operative rolle og krav til krisehåndteringsevne? Dette er noen av de spørsmålene denne forskningen tar for seg i jakten på å besvare forskningsspørsmålene og endelig problemsstillingen langs aksene normalsituasjon-krise og lokal-nasjonal ledelse.

Krisehåndtering er et fagområde med mye relevant teori og politiet er en etat som har en sentral rolle i krisehåndtering. Det foreligger derfor betydelig empirisk grunnlagsmateriale som omhandler politiets operative tjeneste og krisehåndtering. Det er derfor mulig å sette sammen kombinasjoner av empiri og teori på flere måter, og med et potensiale for å skape ulike «virkelighetsbilder». Det betyr at oppgaven ikke er en fasit, men et bidrag for å belyse viktige sider ved politiets krisehåndtering.

Som leser av oppgaven vil jeg gi deg et tips før du begynner:

«Når du leser vil jeg at du skal ta med deg tanken på hverdagens premisser for å lykkes i det ekstreme.»

1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Når man starter et forskningsprosjekt og forbereder seg på å skrive masteroppgave melder det seg flere utfordringer. Det er særlig en ting som er viktig, valg av problemstilling. Den følger deg fra start til slutt – og litt til. Jeg fikk mange råd og tips. Gjennomgående var anbefalingene å velge en problemstilling som var så smal at den nærmest gjorde meg flau når jeg fortalte om den. Min relativt lange erfaring fra politiet, med nasjonal beredskap og krisehåndtering, skulle i så måte gi meg en fordel og jeg burde nærmest kunne fråtse i ulike høyaktuelle problemstillinger. Slik ble det ikke. Min erfaring gir meg andre «briller» og mange av de aktuelle problemstillingene handler egentlig om konsekvensene. Jeg ønsket å forske på rot-årsakene. Den aktuelle problemstilling kan derfor beskrives som videre enn det som ble anbefalt. Det har skapt utfordringer i jakten på dybde og presisjon. På den måten ble min erfaring og motivasjon også min utfordring. Jeg foretok grundige vurderinger før jeg bestemte meg. Min nysgjerrighet overgikk muligens sunn fornuft. Dette valget preger studien og det er grunn til å tro at det har påført forskningen utfordringer og svakheter ut over det faktum at jeg forsker på egen organisasjon. Jeg har forsøkt å håndtere utfordringene og utnytte mulighetene, nesten som å håndtere en krise.

Beredskap for og evne til å håndtere en stor nasjonal krise er kostbart. Det handler ikke bare om penger, men om grunnleggende prinsipper og verdier i et moderne og trygt samfunn, slik vi har det i Norge. Problemstillingene og paradoksene er mange og kompliserte. Hvordan ønsker vi at hverdagen skal fortone seg? Hvilke forventninger og krav er det til myndighetene den dagen en stor nasjonal krise setter apparatet på prøve? En prøve som utfordrer ansvarsavklaringer, beslutninger, situasjonsforståelse og ressursdisponering på tvers av nivåer og på tvers av sektorer. Denne oppgaven tar for seg noen av disse sammenhengene. Politikk og fag møtes, kortsiktige tiltak og langsiktige strategier skal harmoniseres. Nærpolitireformen er et godt uttrykk for hvordan politiet skal løse sitt hverdagsoppdrag. På den andre siden har vi fortsatt friskt i minne den kritikken Gjørsv-kommisjonen rettet mot politiet i rapporten fra 22. juli-kommisjonen (NOU 2012:14). Studien vil ikke mobilisere kritikk mot tidligere beslutninger eller prioriteringer, men anvende dette som utgangspunkt for å beskrive forhold som kan påvirke den videre utvikling av politiet. Under prosjektperioden har det blitt rettet kritikk mot nærpolitireformen og tilliten til etaten synes å ha en negativ utvikling. Bakteppet for studien er et ønske om å belyse balansen mellom samfunnsendringer i økende hastighet, politiske føringer og strategier med en faglig ambisjon om å optimalisere utnyttelsen innenfor de tildelte rammene.

Politiets evne til å håndtere nasjonale kriser ble markant aktualisert etter terrorhendelsen 22. juli 2011. Ansvar er tydelig beskrevet i politiloven (JD, 1995) og i kjølevannet av 22. juli-kommisjonsrapporten har Politianalysen (NOU 2013:9) vært med på å danne grunnlaget for nærpolitireformen (Prop.61 LS (2014-2015)).

Kapasitet og kompetanse til å håndtere nasjonale kriser aktualiseres langt ut over rapportene og redegjørelsene etter terrorhendelsen 22. juli. Gjennom åpne trusselvurderinger og andre publikasjoner beskriver Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarets Etterretningstjeneste (E-tjenesten) trusler og risikobilde som på flere måter setter søkelys mot politiets nasjonale krisehåndteringsevne, ikke minst i samvirke med andre relevante sektorer og myndigheter. Oppsummert vises det til endringer i trusler, sårbarheter og verdier. Endringene beskrives å skje i økende hastighet og etterlater en kompleksitet som utfordrer blant annet avklaring av ansvarsforhold. CYBER-trusler kan være et eksempel på dette. POD er gitt et særlig oppdrag i å sikre gode ansvarsavklaringer i «*Hovedinstruksen fra JD til politidirektøren*» (JD, 2018). Studien vil søke å belyse betydningen av avklarte ansvarsforhold og forutsetningene for å ivareta et slikt ansvar.

Med dette beskrives et spenn og en relasjon mellom politiets daglige operative tjeneste og håndtering av nasjonale kriser. Studien har derfor som formål å besvare følgende problemstilling:

Hvordan er politiets utøvelse av operativ tjeneste i hverdagen egnet for håndtering av nasjonale kriser?

I tillegg ble det utarbeidet tre forskningsspørsmål for å besvare ut problemstillingen:

1. Hvilke krav og forventninger stilles til politiets utøvelse av operativ tjeneste i en normalsituasjon?
2. Hvilke krav og forventninger stilles til politiet ved nasjonale kriser?
3. Hvordan samsvarer utøvelsen av daglig operativ tjeneste i politiet med kravene i en nasjonal krise?

1.2 Avgrensning og begrepsavklaring

1.2.1 Avgrensninger

Det er flere forhold som gjennom organiseringen av politiet kan relateres til studiens problemstilling. Med bakgrunn i dens omfang er det foretatt avgrensninger i forskningen. Dette gjelder politiet som «to-sporet» hvor påtale er skilt fra politiets ordinære linje mellom politidirektoratet (POD), politidistrikt og særorgan. Videre gjelder avgrensningen redningstjenesten hvor politidistrikt som Lokal redningssentral (LRS) rapporterer til Hovedredningssentralen (HRS). Til slutt er studien avgrenset til ikke å omhandle forholdet mellom ordinært politi og politiets sikkerhetstjeneste (PST), hvor politidistriktene har en administrativ rolle for lokal enhet i PST, som rapporterer til PST Den sentrale enhet (DSE).

1.2.2 Begrepsavklaringer

I denne oppgaven er det lagt opp til at begreper, fagtermer og tvetydighet beskrives og klargjøres i den sammenhengen det anvendes. Det er gjort i den hensikt å legge til rette for en dynamisk sammenheng mellom begrepsbruk, leserens forståelse og oppgavens innhold.

1.3 Tidligere forskning

Studien omhandler politiet og krisehåndtering. Dette er områder som i utstrakt grad har vært evaluert, gransket, utredet og ikke minst forsket på i etterkant av terrorhendelsene 22. juli 2011. Den valgte problemstilling er ment å tilføre noe nytt, sammenliknet med tidligere forskning. I så måte er det en masteroppgave og en doktorgradsavhandling som utmerker seg som særlig relevant for denne oppgaven.

Masteroppgaven til Lars Zeiner, «*Operasjonell ledelse av politiinnsatsen. Samordning i akutfasen*», er fra 2018 etter et masterstudie ved Forsvarets høyskole. Oppgaven tar for seg politiets ledelse i kriser som utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt. Zeiners studie og funn gir klargjørende bidrag til en utvidet forståelse av forhold som ikke fremkommer naturlig eller åpenbart. Studien belyser forhold som kan gi svar på hvordan politiet leder håndteringen av nasjonale kriser i akutfasen og er relevant for problemstillingen i denne oppgaven.

Helge Renås doktorgradsavhandling, «*Police Coordination in Crises. Who knew what, when, where and why in managing the terrorist attacks in Oslo and Utøya in 2011*» er fra 2018 og Universitetet i Bergen. Renås studie belyser forhold som gir grunnlag for utvidet forståelse av politiets forutsetninger under håndteringen av terrorhendelsene 22. juli 2011. Det er særlig premissene som fulgte av Justis- og beredskapsdepartementets konstitusjonelle og parlamentariske styring av politiet generelt og direktoratet spesielt, som skaper relasjon til denne aktuelle problemstillingen.

Ut fra Renås forskning som viser premissenes effekt og Zeiners forskning på innsats under akuttkrisefasen, danner disse utfyllende aktualitet for denne studien.

1.4 Studiens struktur

Studien er delt inn 7 kapitler. 1. kapittel gir en presentasjon av tema, problemstilling og avgrensninger. I det 2. kapitlet beskrives det kontekstuelle grunnlaget koblet til problemstillingen. Oversikt over denne koblingen er viktig for å forstå studien. 3. kapittel beskriver teoriene som er valgt for å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene. Videre presenteres det i 4. kapittel en beskrivelse av, og begrunnelse for, studiens valg av forskningsdesign og metode. I kapittel 5 blir de empiriske funnene som følge av dokumentanalysen presentert. I det 6. kapitlet drøfter studien de kontekstuelle forholdene og de empiriske funnene i kapittel 5 opp mot teorien som det er redegjort for i kapittel 3. Studiens konklusjon beskrives sammen med forslag til videre forskning i kapittel 7.

2 Kontekst

I dette kapitlet beskrives politi og lensmannsetatens organisering, rolle og ansvar. I problemstillingens relasjon mellom daglig operativ tjeneste og krav til innsats ved nasjonale kriser vil dette kapitlet rette særlig oppmerksomhet mot politiets føringer for daglig operativ tjeneste og politidirektoratets operative ansvar. For å beskrive politiets daglige operative tjeneste benytter studien fire utvalgte dokumenter. Dette er politiloven (JD, 2015), politianalysen (NOU, 2013:9) nærpolitireformen (Prop. 61 LS 2014-2015) og politiets beredskapssystem del I (PBS I) (POD, 2011). Den samlede beskrivelsen av politiets organisering og utøvelse av krisehåndtering ved en nasjonal krise benytter studien, i tillegg til de nevnte grunnlagsdokumentene, JDs hovedinstruks til politidirektøren (JD, 2018), Meld. St. 13 (2015-2016) «*Politiets rolle i den nasjonale kriseledelse*» og Meld. St. 10 (2016-2017) «*Risiko i et trygt samfunn*». For å se politiet i relasjon til samvirkeaktørene har studien anvendt publikasjonen «*Støtte og samarbeid*», en beskrivelse av totalforsvaret i dag (FD og JD, 2018).

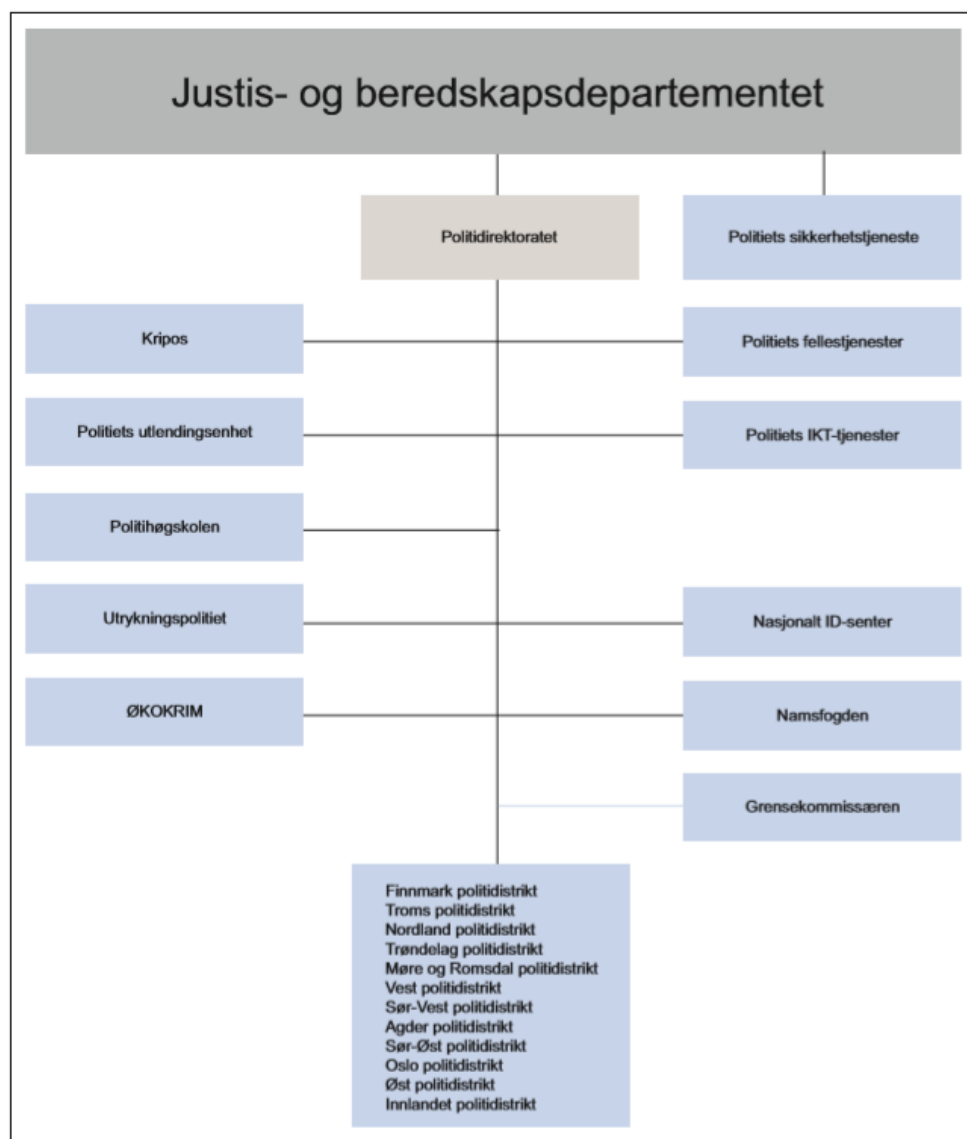
2.1 Politi og lensmannsetaten

Politiet i Norge er et rikspoliti som ledes av Justis- og beredskapsdepartementet og politidirektoratet. Direktoratet, gjennom delegert ansvar fra departementet, handler under justis- og beredskapsministerens konstitusjonelle ansvar. Politidirektøren er med sin ledergruppe den øverste ledelsen av etaten (JD, 1995).

2.1.1 Politiets organisering

Politi- og lensmannsetaten består i dag av Politidirektoratet (POD), tolv politidistrikt, fem særorganer og fire underliggende enheter samt Politiets sikkerhetstjeneste (PST). PST og Spesialenheten for politisaker er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD), de øvrige enhetene er administrativt underlagt POD. Politiets distriktsinndeling reguleres gjennom Lov om politiet § 16 (JD, 1995/2015), hvor det heter at distriktsinndelingen fastsettes av Kongen. Sysselmannen, som ikke fremkommer av figuren under, er jf. Svalbardlovens § 5 politimester, i tillegg til å ha samme myndighet som fylkesmann og notarius publicus (JD, 1925)

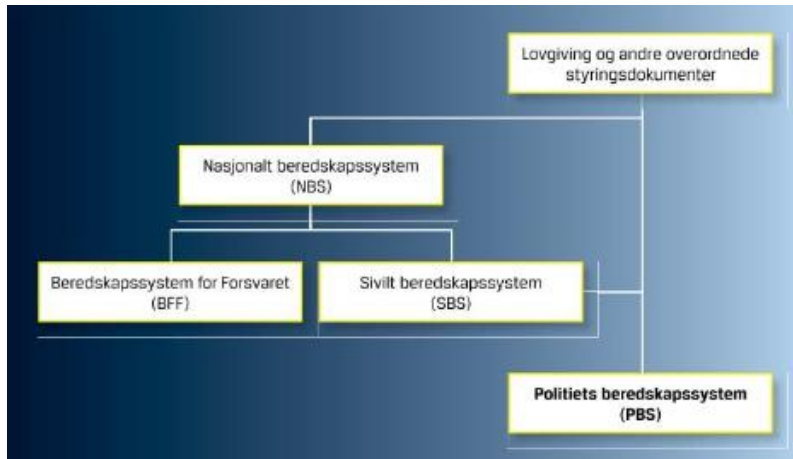
Politiets organisering:



Figur 1. Politiets organisering (NOU 2017:11)

2.2 Politiets beredskapssystem (PBS)

Politiets beredskapssystem (POD, 2011) forholder seg til Sivilt beredskapssystem (SBS) gjennom lover og andre relevante styringsdokumenter. SBS utgjør, sammen med Beredskapssystem for Forsvaret (BFF) det nasjonale beredskapssystemet (NBS)



Figur 2. Det nasjonale beredskapssystem (PBS I)

PBS er tredelt, slik figur 3 viser og utgjør samlet en helhetlig dokumentasjon av politiets beredskap.



Figur 3. Politiets beredskapssystem (PBS I)

I PBS (POD, 2011) er politiets organisering av beredkapsapparatet delt mellom nasjonalt- og distriktsnivå, slik det fremkommer i figuren under.



Figur 4. Ledelsesnivåene i det nasjonale beredkapsapparatet i politiet (PBS I)

2.3 Politidirektoratet (POD)

POD ble opprettet i januar 2001 som et forvaltningsorgan under JD (Ot.prp.nr.7 (1999-2000). *Om lov om endringer i politiloven. Den sentrale politiledelsen*). Etableringen kom som et resultat av utredninger som strekker seg over en periode tilbake til mellomkrigstiden.

Demokratisk kontroll over det sivile maktapparatet, samt å regulere politidirektørens makt var viktige momenter i prosessene som førte frem til etableringen. Målsettingen er å sikre en etatsledelse som ivaretar samhandling, fleksibilitet og organisatorisk evne til å skape felles løsninger mellom nivåene (Difi, 2013). Direktoratet representerer det nasjonale operasjonelle nivået i politiet (POD, 2011) og har hele landet som virkefelt. POD er ikke integrert i JD, men direkte underlagt departementets instruksjonsmyndighet. Som fagdirektorat for politietaten har POD et særskilt ansvar for beredskap og krisehåndtering, jf. Meld. St. 13 (2015-2016), *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen* og Meld St. 10 (2016-2017), *Risiko i et trygt samfunn*.

2.3.1 Politiets situasjonscenter (PSS)

PSS er organisatorisk plassert i POD og lagt til Beredskapsavdelingen. PSS har vært operativt siden 4. januar 2016. I Meld. St. 13 (2015-2016), *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*, omhandles PSS i punkt 3.3.2. Der beskrives PSS å være døgnbemannet og etablert som erstatning for den tidligere ordningen med hjemmevakt i POD. Situasjonssenteret bemannes av personell med bred politierfaring og kompetanse.

Gjennom et etablert nasjonalt situasjonsbilde og produksjon av situasjonsrapporter skal PSS være i stand til å holde politidirektør og JD informert i relevante saker. Kriteriene for rapportering står beskrevet i PBS I, (POD, 2011).

I stortingsmeldingen (Meld. St. 13, 2015) står det: «*Dersom det oppstår behov for at en politimester gis ledelsen av en aksjon som pågår over flere politidistrikt, vil situasjonssenteret bidra med beslutningsgrunnlag for avgjørelsen*». Det betyr en direkte rolle i beslutningsprosesser om avklaring av ansvarsforhold som 22. juli-kommisjonen definerte å være av betydning for håndtering av kriser (NOU 2012:14). Videre beskrives PSS å ha ansvar for å bidra til å etablere felles situasjonsbilde på tvers av sektorer og myndigheter samt sikre riktig prioritering av ressurser som for eksempel bistand fra Forsvaret.

3 Teori

I dette kapitlet presenteres studiens anvendte teori. Teorien anvendes sammen med studiens empiri som grunnlag for drøfting av forskningsspørsmålene og problemstillingen. Studiens problemstilling reiser et spekter av forhold som aktualiserer en stor mengde teori. Det har derfor vært både utfordrende og nødvendig å foreta en utvelgelse og prioritering. Anvendt teori er samlet sett ment å være komplementær og danne et helhetlig fundament for studien.

Kapitlet er delt inn i to hoveddeler. Del en tar for seg krisehåndtering med særlig fokus på kriseledelse. Del to presenterer høypålitelige organisasjoner (HRO) og omhandler organisasjonsteori.

3.1 Hva er en krise?

Det er etablert flere definisjoner på krise og derfor er det nyanser i hvordan begrepet forstås og anvendes i forskning. I denne studien legges til grunn definisjonen slik den beskrives i PBS I:

«En krise defineres som en hendelse som har et potensial til å true viktige verdier og svekke en virksomhets evne til å utføre sine samfunnsfunksjoner»

I et samfunnsikkerhetsperspektiv er det et behov for et bredere spekter av definisjoner. En definisjon som i større grad retter seg mot et individuelt plan, er den som omtales som Thomas-teoremet fra 1928 (Thomas and Thomas, 1928):

«If men define a situation as a crisis, it will be a crisis in its consequences»

Hovedvekten av definisjoner av kriser, slik også PBS I viser, retter seg mot det Kruke (2012) beskriver som et aggregert nivå og eksemplifiserer her ved to definisjoner presentert av Rosendal et. al. (Rosendal, Charles et.al, 1989 oversatt av Kruke, 2012:7-8):

«Perioder med uro og kollektivt stress, som forstyrrer hverdagen og truer sentrale verdier og strukturer i et sosialt system i uventede og ofte uforståelige måter»

«En alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger»

Selv om det er mange definisjoner er det mulig å trekke ut fellesnevnerne som går igjen. (Bråten, 2013; s9):

- Det er lite sannsynlig at hendelsen vil inntreffe
- Når den inntreffer har den stor virkning
- Hendelsen oppstår plutselig, uventet og uønsket
- Hendelsen skaper et betydelig psykologisk stress
- Vurderinger og handlinger må vurderes hurtig

I denne studien er det behov for å si noe om forskjellen på kriser som i politiet løses lokalt og de som krever nasjonal innsats, det vil si involvering fra POD og eller JD. Dette er omhandlet i PBS I (POD, 2011) og blir omtalt nærmere under kapitlene for empiri og drøfting med bakgrunn i sin relevans for forskningsspørsmål nr. 2. og 3. Dette er viktig for å forstå teoribidragene, slik som for eksempel anvendelse av ansvars- og nærhetsprinsippet.

3.1.1 Krisefaser

For å legge til rette for systematisk arbeid og forskning på kriser finner man flere steder krisen inndelt i faser. Eksempler på dette finnes i PBS I (2011) pkt. 2.6 og hos en rekke forskere med tilsvarende tilnærming (Turner 1978; Olson 2000; Kruke, Olsen et. al. 2005; Kruke 2010). Disse faseinndelingene har fellestrekk og man kan si at tre faser, før – under – etter, går igjen. Kruke presenterer disse fasene i en sirkulær prosess, slik de er vist i figuren under (Kruke, 2012). For denne studien er dette relevant for alle tre forskningsspørsmålene, men fremstår særlig viktig for spørsmål 3 der det søkes svar på om det er samsvar mellom fasene når det kommer til nasjonale kriser.



Figur 5. Krisefaser som en sirkulær prosess (Kruke, 2012)

Det vanligste er å presentere fasene ved en lineær modell med start og stopp. Hensikten med å fremstille krise som en sirkulær prosess er å rette oppmerksomheten mot sammenhengene og at man alltid kommer tilbake til en ny normaltilstand og en førkrisefase. Den nye førkrisefasen vil da være preget av erfaring med et potensiale for læring, og man er derfor ikke tilbake der man var, men med endrede forutsetninger dersom samme eller tilsvarende krise skulle oppstå.

I denne studien rettes oppmerksomheten mot førkrisefasens premisser for akuttkrisefasen. I et utvidet krisebegrep, sees en akutt hendelse eller krise i sammenheng med det som skjer før og etter hendelsen (Engen et.al., 2016). Krisehåndteringsevnen skapes i relasjon mellom forebygging og beredskap i førkrisefasen og gjenoppbygging og læring i etterkrisefasen (Comfort, 1988).

Førkrisefase

Teorien om førkrisefasen er mest relevant for forskningsspørsmål 1, men også viktig for å kunne besvare forskningsspørsmål 3.

Førkrisefasen innebærer forbyggende og beredskapsmessig innsats for å kunne håndtere en krise om den skulle materialisere seg. Turner fremhever en økende sårbarhet i denne fasen, hvor han peker på utvikling av for eksempel latente feil som kan skape en krise under gitte forutsetninger (Turner, 1978).

James Reason presenterer i sin teori «*the unrocked boat*» forhold mellom produksjon og beskyttelse (Reason, 1997). I denne teorien settes produksjon og kostnader ved sikkerhet opp mot hverandre. På den ene siden vil sikkerhet koste for mye og på den andre siden vil mangel

på sikkerhet skape en potensiell katastrofe. I følge teorien vil fokus på forebyggende sikkerhet kunne svekkes etter hvert som avstanden til siste hendelse øker mens inntektene eller annen gevinst får prioritet (Aven et.al., 2004). Teorien beskriver at dette skaper et potensiale for nye hendelser med mulighet for eskalerende alvorlighetsgrad. Beredskap er kostbart og vanskelig å måle. Med få nasjonale kriser kombinert med at det under prosjektperioden er snart åtte år siden terrorhendelsen i Regjeringskvartalet og på Utøya, er dette relevant teori for spørsmålet om politiets dimensjonering for håndtering av nasjonale kriser.

Sammenhengen mellom det som gjøres under førkrisefasen og muligheten for å lykkes med krisehåndtering fremheves og beskrives som klar (Kruke, 2012). Betydningen av sammenhengene slik de beskrives, uttrykker premisser for etablering av egenskaper til støtte for god krisehåndteringsevne. Evne til tidlig identifisering av små signaler på noe som kan utvikle seg til krise (Weick og Sutcliffe et. al. 1999; Weick 2001; Weick and Sutcliffe 2001), er derfor egenskaper som inngår i evnen til god krisehåndtering.

Akuttkrisefase

I lyset av studiens problemstilling og fokus på en nasjonal krise, er teorien om akuttkrisefasen særlig relevant for både forskningsspørsmål 2 og 3. For å sette denne delen av teorikapittelet i relasjon til studiens problemstilling, er det nødvendig å se krisens dimensjon ut fra perspektivet til en nasjonal krise. Det er også mulig å se dimensjonen i forhold til en sikkerhetspolitisk krise, slik gjeldende trusselvurderinger (PST, 2019) og publikasjonen om totalforsvaret i dag beskriver (FD og JD, 2018). Denne studien forholder seg til fredsperspektiver ved anvendelse av begrepet nasjonale kriser.

Håndtering av kriser handler i stort om å fatte kritiske beslutninger under stor grad av usikkerhet – beslutningstaking under ikke-optimale forhold (Aven, 2010). Krisehåndtering kan kort defineres som den umiddelbare responsen, forberedt eller ad-hoc, når en krise manifesterer seg. Håndteringen av krise preges derfor av beslutninger tatt under ulike grader av usikkerhet og krav til beslutningshastighet hvor målsettinger å oppnå en ønsket slutt-tilstand (Engen et.al., 2016). Krisehåndtering i den akutte fasen tester kvaliteten og relevansen av planverket, samt de planlagte og trente strukturene for krisehåndtering (Kruke, 2012; 9). Enhver krise er unik og håndteringen vil følgelig være ulik. Dette krever improvisasjon eller tilpassing. I denne fasen er krisehåndteringen på mange måter en prosess bestående av to delprosesser (Kruke, 2012):

- Implementering av planlagte og trente strukturer
- Tilpassing til krisen

Etterkrisefasen

Etterkrisefasen inkluderer normalisering av situasjonen og læring. Reason (1997) retter oppmerksomhet mot evnen til å utnytte erfaringer til læring. Det er grunn til å sette denne teorien i sammenheng med håndtering av nasjonale kriser. Problemstillingen i denne studien og oppgavens rammer gir ikke anledning til å rette vesentlig oppmerksomhet mot denne fasen. Det påpekes at det ikke bygger på en vurdering av om denne fasen er mindre viktig enn førkrise- og akuttkrisefasen, men som følge av nødvendig avgrensning.

3.2 Krisehåndtering

Organisatoriske forutsetninger og systematiske arbeidsprosesser vil støtte viktige faktorer som rask respons og tydelig ledelse og ansvarsavklaring. En god ledelse i kriseområdet må understøttes av ressurser fra høyere nivå hvis det er behov for det (Schneider, 2008). I denne sammenheng er det viktig å se hen til nærhetsprinsippet. I det perspektivet kan man se nivåene i sammenheng og i denne studien er det naturlig å se nasjonalt taktisk (politidistrikt) og nasjonalt operasjonelt (POD) nivå i kontekst. Informasjonsutvekslingen mellom nivåene, som for eksempel situasjonsrapportering, er derfor relevant (Engen et.al., 2016) som støtte for lokalisering av beslutningsmyndighet.

3.2.1 Kriseledelse

Håndteringen av en krise krever styring og henger nøye sammen med lokalisering av beslutningsfullmakt, situasjonsforståelse og ressursoversikt (Engen et.al., 2016).

I boken «*Perspektiver på samfunnssikkerhet*» (ibid) heter det: "*Erfaring viser imidlertid at lokalisering av beslutningsmyndighet ofte ikke er optimal, verken når det gjelder nærhetsprinsippet eller når det gjelder effektiv krisehåndtering*» (Hart mfl. 1993; Boin, 2005; Kruke, 2010; Perrow, 2007; Rosenthal mfl., 2001). I denne sammenheng beskrives et beslutningsparadoks (Kruke og Olsen, 2010) som for denne studiens problemstilling er særlig interessant. «*Jo mer komplekst et problem er, jo høyere i organisasjonshierarkiet fattes ofte beslutningene*» (Engen et.al., 2016). Gjeldende trusselvurderinger (PST, NSM, DSB og E-tjenesten, 2019) konkluderer nettopp med at trusselbildet er komplekst og utgjør en dynamisk

problematisering av tydelig ansvarsavklaring mellom sektorer og myndigheter. Ved en nasjonal krise aktiveres høyere nivåer i organisasjonens hierarki.

Styring i kriser kan deles i to (Engen, et.al., 2016). *Sentralisert styring* kjennetegnes ved at makt gis til for eksempel sentrale myndigheter (Hart et.al., 1993). *Desentralisert styring* er en styringsform som følger av krisens karakter eller utvikling. Denne formen deles gjerne i to. *Uformell desentralisering* som kommer som en konsekvens av for eksempel følt tidspress på taktisk nivå, kombinert med at nivået over ikke evner å ivareta sitt ansvar som følge av for eksempel kapasitetsbrist. *Formell desentralisering* er en planlagt og systematisk etablering av styring på lavest mulig effektive nivå. Nærhetsprinsippet er et uttrykk for en slik predefinert form (Meld. St. 29 (2011.2012)). Lavest mulig nivå betyr ikke nødvendigvis laveste eller lokalt nivå. Lavest mulig effektive nivå kan være en måte å uttrykke dette på. Prinsippet ekskluderer ikke behovet for at en krise faktisk innebærer krav til beslutninger på flere eller alle nivåer i krisehåndteringsapparatet. En nasjonal krise innebærer at det lokale nivået ikke er i stand til å etablere hverken situasjonsforståelse eller ressursoversikt. Dette er momenter som beskrives å være av betydning for å ta beslutninger i krise (Engen, et.al., 2016; Boin, 2005).

Om krisen er dynamisk eller statisk vil kunne ha innvirkning på muligheten til å argumentere for eller mot sentralisering av beslutningstaking. Sentralisering av beslutningstaking støttes ved en statisk krise med fungerende rapportering mellom nivåene. Dersom rapporteringen mellom nivåene er mangelfull og krisen er dynamisk, vil det tale for en omfattende delegering av beslutningsfullmakten (Engen, et.al., 2016).

Fordeler/ulempes ved plassering av beslutningsmyndighet (Jacobsen & Thorsvik, 2015)

Tabell 1. Fordeler og ulemper ved plassering av beslutningsmyndighet (egen)

	Sentralisert	Desentralisert
Fordeler	Klare styringssignaler	Lokal tilpasning
	Klart ansvar	Fleksibilitet
	Ensartet praksis	Motiverende
	Forutsigbar praksis	Hurtighet
Ulemper	Lokal informasjon går tapt i hierarkiet	Manglende styring og sub-optimalisering
	Lite fleksibelt	Uklart ansvar
	Demotiverende	Uklar praksis
	Treghet	Uforutsigbar praksis

Tabellen over belyser viktige og sentrale forhold av betydning for nasjonal kriseledelse. Dette er områder som behandles blant annet i 22. juli-kommisjonsrapporten (NOU 2012:14), Helge Renås avhandling «Police Coordination in Crises» (2018), hovedinstruks fra JD til politidirektøren (JD, 2018) og masterplan for nærpolitireformen (POD, 2017).

Kritiske oppgaver for kriseledelsen

HRO-teorien beskriver krav til egenskaper og kjennetegn i en krisehåndteringsorganisasjon. I boken «*The politics of Crises management*» (Boin, 2005) identifiseres fem kritiske oppgaver for ledelse ved kriser. Disse oppgavene er med på å forklare hvorfor egenskapene og kjennetegnene er viktige.

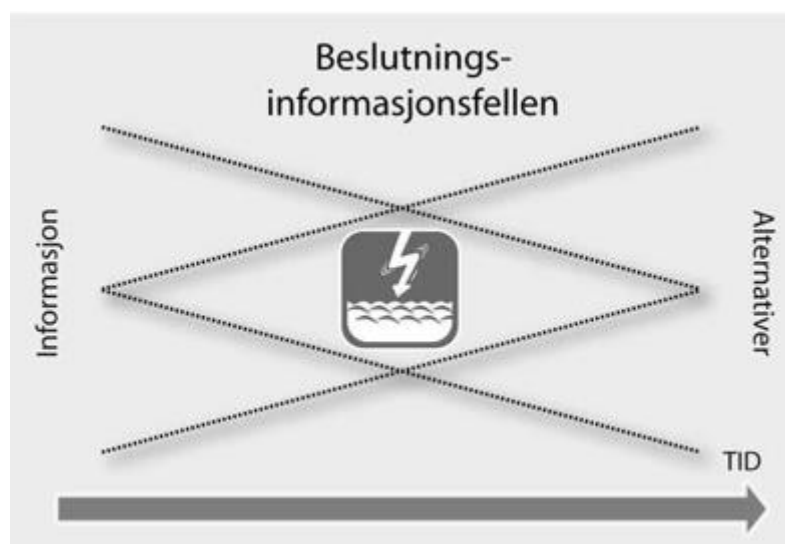
Med bakgrunn i forskningsspørsmål 2 og 3, anser studien Boins teori (Boin, 2005) som relevant. Teorien retter seg særlig mot nasjonalt strategisk nivå, og utgjør således et viktig bidrag for å forstå betydningen av samvirke mellom nivåene. Samtidig gjøres denne teorien gyldig for alle nivåer gjennom boken «*Perspektiver på samfunnsikkerhet*» (Engen et.al., 2016).

Kritiske oppgaver for kriseledelse (Boin, 2005):

1. Skape forståelse (sensemaking)
2. Beslutninger (decisionmaking)
3. Meningsdanning (meaning making)
4. Avslutning på krisen – normalisering (terminating)
5. Læring (learning)

Med relevans til studiens problemstilling beskrives kravet til beslutninger mer utdypende:

Når en nasjonal krise oppstår vil behovet for beslutninger på alle nivåer melde seg (Engen et.al., 2016). Mangel på relevant informasjon i kombinasjon med behovet for nødvendig ressursprioritering danner grunnlaget for beslutningsprosesser av stor betydning for innsatsressursenes handlingsrom. Hastighetskrav og konsekvenser er momenter som gjør at disse prosessene avviker fra de beslutningsprosesser som til daglig er gjeldende på både nasjonalt operasjonelt strategisk nivå (PBS I). Beslutningene må tas i en balanse mellom tilgjengelig informasjon og handlingsalternativ. Venter man for lenge vil det kunne ende katastrofalt (Eid og Johnsen, 2006).



Figur 6. Modell av beslutningsinformasjonsfellen. (Eid og Johnsen, 2006)

Trusselvurderingenes uttrykker et mer komplekst og sektorovergripende bilde enn tidligere. Dette vil sette nye krav til samhandling på tvers mellom myndighetene, noe som kan utfordre så vel tekniske som kulturelle barrierer. En stadig raskere utvikling av dette trusselbilde

forsterker behov for å se effektiv krisehåndtering som en naturlig og utviklende prosess i det totale norske myndighetsapparatet.

3.3 High Reliability Organizations (HRO)

Teorien om HRO, eller på norsk «*en høypålitelig organisasjon*» beskriver betingelser, eller viktige prinsipper, som bør kjennetegne en organisasjon som skal håndtere kriser. Teorien har vært anvendt ved tidligere forskning på politiet (Ousdal, 2018). Teorien om High Reliability Organizations (HRO) stammer fra kunnskap om, og erfaringer fra, høyteknologiske systemer. Amerikansk kjernekraftindustri er benyttet som referanse på dette området, der det er et potensiale for at en eventuell ulykke kan få katastrofale konsekvenser (Aven et.al., 2004). Organisasjoner som betegnes som HRO defineres som "hazardous organizations that achieved extremely high levels of reliable and safe operations" (Sagan, 1993:15). Teorien bygger på resultater etter forskning utført ved University of California, hvor det ble forsket på organisasjoner med høy grad av pålitelighet, på tross av den høye risikoen organisasjonen opererer under. I studier av såkalte HROer er det indentifisert organisatoriske betingelser for pålitelighet og sikkerhet i teknologiske systemer (LaPorte og Consolini, 1991; Roberts, 1993; Roe og Schulman, 2008).

HRO-teoriens fire betingelser (Aven et.al., 2004):

1. Sikkerhet og pålitelighet må ha prioritet hos ledere, formelle og uformelle.
 - Viktig med forankring i ledelsen
2. Redundans gjennom back-up-systemer og overlappende strukturer.
 - Øker sikkerheten
3. Desentralisert styring, en sterk organisasjonskultur for kontinuerlig læring
 - Feil blir raskt identifisert og beslutninger om tiltak kan tas raskt og på lavest mulig nivå
4. Evne til organisatorisk læring
 - Omsette erfaringer og læring til tiltak som forebygger liknende hendelser.

For HRO er det derfor avgjørende at sikkerhet prioriteres av ledelsen, og at den kommuniseres til alle ledd i organisasjonen (Sagan, 1995:19). Denne typen organisasjoner prioriterer samtidig kompetanse gjennom opplæring og trening i prosedyrer og rutiner (Reason, 1997:214).

I følge teorien om HRO er det mulig å konstruere systemer som er i stand til å forebygge høyteknologiske ulykker ved aktiv innsats rettet mot å forebygge eller minimere risikoen de operer under. *“The variety of risks associated with high-risk industries can be managed in different ways, for instance through rules and procedures, training, supervision or risk assessment”* (Hudson, 1999). På den måten kan design av organisasjonen kompensere for menneskelige feil og svakheter, hvor målsettingen er å styre enhver tilpasning og redusere usikkerhet (Pettersen og Schulman, 2016).

3.3.1 Egenskaper og kjennetegn

Teorien om HRO kan anvendes som grunnlag for å vurdere egenskaper og kjennetegn ved politiorganisasjonen (Weick og Sutcliffe, 2001):

1. **Opptatt av feil (preoccupation with failure):** En HRO skiller seg fra ikke-HRO gjennom sitt fokus på feil. Selv de minste feil er av betydning, da disse kan være starten på eller en del av noe større. Videre fører en slik bevissthet med seg et ønske om og evnen til å forutse feil. Dette kan sees i sammenheng med å forbygge og forhindre kriser, slik studien tar opp i kapittelet for drøfting. Disse egenskapene kan beskrives som kulturelt forankret. Dette gir HRO evnen til å oppdaget uventede feil, feil som kan varsle om noe alvorligere.
2. **Motstår forenkling (reluctance to simplify):** Å forenkke problemstillinger og omverden er en menneskelig handling. Jakten på positiv bekreftelse på at forenklingen er riktig overskygger muligheten til å identifisere at det faktisk er feil. HRO kjenner til denne svakheten og motstår forenkling gjennom bevisst håndtering.
3. **Oppmerksomhet mot operasjoner (sensitivity to operations):** En HRO skiller mellom hvordan en opprinnelig plan beskriver forventet utførelse og hvordan operasjonen i realiteten blir utført. Håndteringen av en nasjonal krise vil, slik studien belyser, inneholde en viss grad av improvisasjon, eller tilpassing til den konkrete krisen.
4. **Evne til resiliens (commitment to resilience):** En resilient, eller motstandsdyktig, organisasjon tar hensyn til at hendelser vil kunne oppstå. På den måten har den tiltro til forebyggende innsats, men utelukker ikke samtidig behovet for beredskap for at noe uønsket kan skje.
5. **Utnyttelse av ekspertise (deference to expertise):** Under dette punktet knytter HRO sammen kunnskap og myndighet. Den som har oppgaven skal ha kunnskap om og

myndighet til å håndtere den. Det betyr at nærhet til krisen, organisatorisk eller geografisk, gir økte forutsetninger. Når det er sagt, kan nærhet også redusere muligheten til å skaffe oversikt og se helhet. Noe som er aktuelt for denne studiens forskningsspørsmål nr. 2.

3.4 Evaluering av teoribidragene

I teorikapittelet er det presentert teorier som hver for seg belyser ulike sider ved studiens problemstilling. Teoriene er valgt og satt sammen i den hensikt å styrke det enkelte bidrags relevans og med en målsetting om å utgjøre et komplementært grunnlag. Teoribidragene relateres til organisasjonsteori og teori om krisehåndtering. Det foreligger et omfattende teorigrunnlag innenfor begge områdene og det har vært utfordrende å selektere og velge. I arbeidet med oppgaven har teorier blitt vurdert og forkastet. Ikke fordi de ikke var relevante, men målsettingen om en helhet innenfor oppgavens rammer satte begrensinger. I forskningsperioden har det løpende arbeid med empiri og teori gitt meg økt forståelse. Det har endret hva jeg som forsker har sett etter og hvordan funn kan tolkes. Slik har valg og anvendelse av teori hatt betydning for studiens endelige resultat.

Gjennom organisasjonsteori belyses kjennetegn og egenskaper ved en organisasjon med krisehåndteringsevner. Egenskaper og kjennetegn som bevisst må etableres, vedlikeholdes og utvikles. I teorien om krisehåndtering presenteres kritiske oppgaver under en krise. Dette er oppgaver som krever de egenskapene som organisasjonsteorien belyser.

Videre viser studien relasjonen mellom krisefasene, der normalsituasjonen eller førkrisefasens betydning for akuttcrisefasen står sentralt. På den måten behandles førkrisefasens betydning for etablering av ferdigheter som er avgjørende for håndtering av en krise.

Oppgaven presenterer teorien om krise og prinsipper for beredskap og krisehåndtering. Slik blir teori om desentralisert og sentralisert ledelse av krisehåndtering (Engen et.al, 2016) satt i sammenheng med samsvaret mellom før- og akuttcrisefasen (Kruke, 2012).

Studien viser med dette teoribidrag som belyser knytningene, eller premisene, mellom fasene og på den måten belyses betydningen daglig operativ tjeneste i politiet har for håndtering av nasjonale kriser.

4 Design og metode

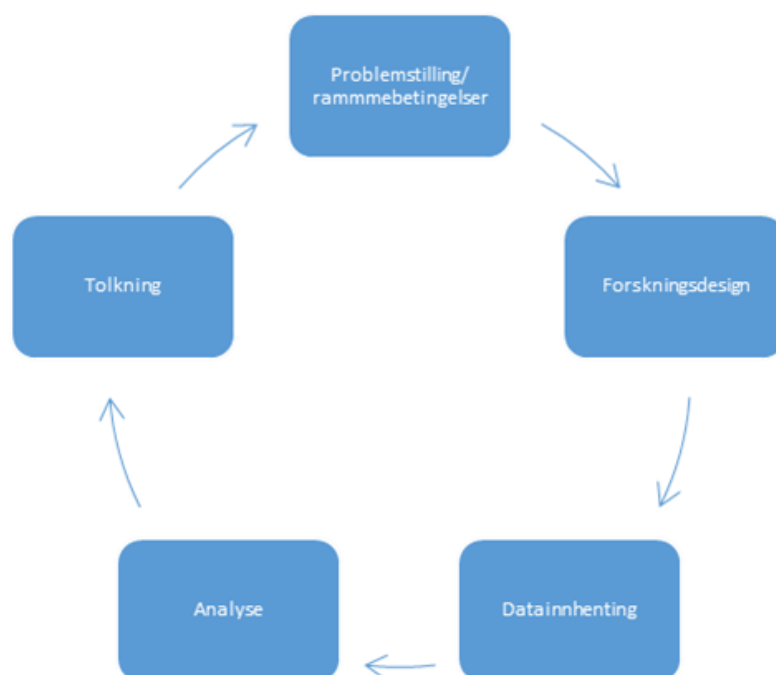
4.1 Innledning

I kapittelet for design og metode vil studien beskrive hvordan den har besvart forskningsspørsmål relatert til problemstillingen gjennom valg av metode og datainnsamlingen. Planen for prosessen skal sikre systematisk innhenting og behandling av relevant informasjon og videre analyse av data som grunnlag for svar på oppgavens problemstilling. Studien benytter følgende metodiske verktøy:

- Dokumentanalyse
- Litteraturgjennomgang
- Åpne kilder som artikler og publikasjoner

Samfunnsvitenskapelig metode kan betraktes som en systematisk og planmessig fremgangsmåte for å etablere pålitelig kunnskap og holdbare teorier innenfor et fagområde (Grønmo, 2007).

Metodens logiske prosess fremstilles slik:



Figur 7. Samfunnsvitenskapelig metode (Grønmo, 2016)

4.2 Forskningsdesign og metode

Studiens målsetting er å belyse forhold i politiet som viser om det er samsvar mellom utøvelse av daglig operativ tjeneste og håndtering av en nasjonal krise. For å gi svar på studiens forskningsspørsmål er det valgt å benytte dokumentanalyse. Problemstillingen gjør et stort volum av dokumentasjon aktuelt for studiens empiri. Det er derfor foretatt en dokumentseleksjon til støtte for studiens fokus på forholdene mellom normalsituasjon og krise og hvorvidt det er mulig å finne samsvar mellom disse i politiet.

4.2.1 Forskningsdesign

Formålet med god forskningsdesign er å skape kontroll på forskningens ulike delprosesser og knytningene mellom disse (Blaikie, 2010). Målsettingen er å sikre følgeriktighet, eller logisk sammenheng, mellom alle studiens delprosesser gjennom hele forskningsprosjektet (Sætre, 2007).

Studien benytter kvalitativ forskningsdesign og fremsetter en problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål. Jeg er fra før kjent med studier som har belyst forhold som anses relevant for denne forskningen. Det er derfor naturlig å benytte disse som datagrunnlag.

Studiens forskningsdesign kan utfordres gjennom manglende mulighet for etterprøvbare sammenliknet med kvantitativ design. I motsetning til en kvantitativ tilnærming som bygger på størrelser og tallmateriale, preger kvalitativ design vurderinger og oppfattet forståelse. Krumsvik (2013) beskriver et kompensierende tiltak gjennom tydelig teoretisk grunnlag og på den måten styrker troverdighet og etterprøvbarehet. Studien benytter teorier om beredskap og krisehåndtering samt organisasjonsteori. Datamaterialet drøftes og gjør studien til teoretisk fortolkende av politiets konsept for nasjonal krisehåndtering. Dette er av betydning for studiens anvendelse av tidligere forskning, og dens mulighet til å bekrefte eller avkrefte tidligere funn. Slik forskning vil normalt ikke gi økt teoretisk innsikt (Andersen, 2013).

Studien har et kvalitativt forskningsdesign i form av dokumentanalyse. Dette setter krav til utvelgelse av dokumenter. Kravet forsterkes av de utfordringene som følger av forskning på egen organisasjon. Kunnskap om disse utfordringene og bevissthet i prosjektperioden har dannet grunnlag for kompensierende tiltak.

Et forskningsdesign må besvare tre grunnleggende spørsmål (Blaikie, 2010, s.41-41):

- Hva skal studeres?
- Hvorfor skal det studeres?
- Hvordan vil det bli studert?

Det siste spørsmålet kan deretter brytes ned til fire nye spørsmål:

- Hvilken forskningsstrategi vil bli brukt?
- Hvor kommer data fra?
- Hvordan vil data bli samlet inn og analysert?
- Når vil de ulike stegen bli gjennomført?

Dersom studien besvarer disse spørsmålene på en god måte, etableres det et egnet plangrunnlag til støtte for forskerens arbeid. Slik skapes det mulighet for kritisk evaluering av designet uten at mulighetene for å nå et vellykket resultat svekkes (Blaikie, 2005:34, 2010).

4.2.2 Kvalitativ metode

I studien er det valgt en kvalitativ metode der empirien bygger på dokumentanalyse. Det benyttes også annen forskning som utgangspunkt for å diskutere egne funn. Kvantitativ metode kan tenkes anvendt i en slik studie da politiets håndtering av kriser er mulig å kvantifisere, som for eksempel, i antall eller tid. I denne studien, og med den aktuelle problemstillingen er det vurdert at kvantifisering ikke er hensiktsmessig. Aktuelle data kan beskrives og valg av metode støtter innhenting av erfaringer gjennom uttrykk i dokumenter og relevante studier (Johannessen et.al., 2010).

Det var lenge planlagt med semistrukturert dybdeintervjuer for å innhente nødvendig utfyllende informasjon om de forhold som forskningsspørsmålene tar opp. Det var forberedt for seks intervjuer av informanter med relevant erfaring og kunnskap. For å intervjuer polititjenestepersoner er det formalkrav til godkjent søknad om tilgang til data i politiet. Søknad behandles og godkjennes av POD. Søknadsprosessen og behandlingstid var i forbindelse med denne studien så lang at det ikke lot seg gjøre å gjennomføre intervjuer. En måned etter opprinnelig frist for innlevering av oppgaven var søknaden ubesvart. Utsettelse av leveringsfrist bidro derfor ikke til å løse dette problemet. Det er derfor gjennomført grundige vurderinger av empirien og om det lot seg gjennomføre uten intervjuer. Intervjuer ble vurdert til ikke å være avgjørende for å svare på problemstillingen, men det utelukkes ikke

at de ville gitt forskningen positiv effekt. Samtidig er det viktig å påpeke at en slik studie kun åpner for et begrenset antall informanter med redusert mulighet til å generalisere og trekke overordnede slutninger. Det er derfor tillagt den omfattende dokumentasjonen og empiriens gyldighet betydelig vekt i vurderinger og valg av metodeverktøy.

Problemstillingens form har satt krav til utvelgelsen av det empiriske grunnlagsmateriale. Førende for prioriteringen har vært kvalitet, troverdighet og behovet for å skape et komplementært sett med data.

4.3 Metodeverktøy

4.3.1 Dokumentanalyse

En kvalitativ dokumentanalyse beskriver en systematisk gjennomgang av skriftlige kilder i den hensikt å kategorisere innholdet (Grønmo, 2016). Studiens valg av kvalitativ metode skal sikre dypere forståelse av forhold som ikke kan tallfestes eller måles (Dalland, 2012).

Studios analyse bygger på dokumentasjon som er vurdert som relevant for den aktuelle problemstillingen. Vurderingen henger sammen med min erfaring som ansatt i politiet, min kunnskap gjennom studier og kontakt med relevante beredskaps og krisehåndteringsfora. I tillegg har jeg anvendt litteraturlister fra relevante studier og kurs for utvelgelse av predikert data, slik som for eksempel studiet «Nasjonal beredskap og krisehåndtering» ved Politihøgskolen og Forsvarets høgskole.

Med utgangspunkt i valg metode og stort fokus på dokumentanalyse, vil forskningen kunne betegne som begrenset og mangelfull. Dokumentgrunnlaget ansees omfattende, komplementær og av offentlig karakter. I studien analyseres dokumenter, som ikke etter intensjon eller normalt er satt i sammenheng. Dokumentene er satt i en helhetlig kontekst og belyser forhold og knytninger som ikke er åpenbare eller kjent i forkant.

I hovedsak er offisielle dokumenter, publikasjoner, instruksjoner og systembeskrivelser benyttet for å beskrive daglig operativ tjeneste og nasjonal krisehåndtering i politiet spesielt og for norske myndigheter generelt. Konsept for politiets nasjonale krisehåndtering er ytterligere beskrevet i graderte dokumenter, men ansees ikke nødvendig for å besvare studiens problemstilling. Det er likevel grunn til å presisere at ny og eventuell komplementær

forskning, må forvente å bli utfordret ved at operative konsepter inneholder informasjon som må skjermes fra offentligheten.

Ved valg av dokumentasjon, har jeg tatt hensyn til min yrkesmessige bakgrunn og profesjonelle rolle som ansatt i politiet. Jeg utelukker ikke at dette kan ha påvirket valg av dokumenter og hvordan innholdet er tolket (Grønmo, 2016). Samtidig er det grunn til å tro at min erfaring og kunnskap har hatt en positiv påvirkning i denne prosessen og at relevante og oppdaterte dokumenter er lagt til grunn gjennom en styrket kontekstuell forståelse (ibid).

4.3.2 Datainnsamling

Datainnsamlingen bygger på et omfattende og komplekst materiale slik som for eksempel lovverk, Norges offentlige utredninger, stortingsmeldinger, publikasjoner, trusselvurderinger og evalueringer.

Datagrunnlaget kan grovt deles i to hovedkategorier. Det er data som beskriver:

1. Politiets rolle og ansvar i daglig operativ tjeneste. Dette omfatter krav og forventninger i normalsituasjonene og inkluderer faglig styring og utvikling av etaten.
2. Politiets rolle og ansvar i krise, lokalt og nasjonalt. På politidistriktssnivå utgjør datagrunnlaget en mer samlet dokumentasjon enn det gjør for direktoratsnivået. Studien finner et større skille mellom de dokumentene som beskriver PODs rolle i normalsituasjonen, i forhold til ved kriser, særlig nasjonale kriser.

Datainnsamlingen er preget av logiske og mindre logiske knytninger mellom de ulike datakildene. Det er registrert en utstrakt gjenbruk av tekst og henvisninger i de dokumentene som omhandler nasjonal beredskap og krisehåndtering. Dette forsterker muligheten til å skape oversikt over data og knytningene mellom de ulike dokumentene. Samtidig er det også grunn til at enkelte datakilder viser seg å gi mindre merverdi enn først antatt.

I studien har det vært rettet oppmerksomhet mot innhenting og behandling av oppdatert og tidsriktig data. Det er benyttet litteraturlister ved relevante studier og annen forskning betydning for valg av data og vurderingen av tidsriktigheten.

Gjennom min rolle i politiet har jeg i prosjektperioden møtt mange kollegaer og samvirkeaktører. Dette har dannet grunnlag for utveksling av informasjon og refleksjon rundt studiens problemstilling. Dette har gitt både bekreftelser og råd som har støttet meg i søken etter og valg av data. Dette er data som senere har blitt gjenstand for analyse og mulige funn i

denne forskningen. Jeg tillegger denne uformelle kontaktflaten en større betydning i etterkant av prosjektperioden enn jeg gjorde før oppstart. Samtidig er det viktig å være klar over svakheter og feller som det må kompenseres for, slik som manglende kunnskap eller et ønske om å være enig.

Nettsøk gjennom Google, lovdata.no og Regjeringen.no har i utstrakt grad blitt benyttet for å finne relevant data. Søkene har ofte vært tuftet på informasjon, henvisninger eller referanser i de dokumentene som ligger til grunn for analysen.

Ved å forske på tema krisehåndtering i politiet er forholdet til gradert informasjon en forutsigbar problemstilling. I forberedelsene til oppstart av forskningsprosjektet ble det vurdert om gradert informasjon var nødvendig for å besvare den aktuelle problemstillingen. Det ble besluttet at studien kunne gjennomføres uten gradert informasjon. Det har blitt anmodet og gitt innsyn i to dokumenter, *Masterplan for nærpolitireformen* (POD, 2017) og *Ordreinstruks for politiet* (POD, 2010). Dokumentene inneholder ikke gradert informasjon og er ikke unntatt offentligheten.

4.4 Reliabilitet og validitet

I kapitlet om reliabilitet (pålitelighet) og validitet (gyldighet) beskrives de forhold som påvirker kvaliteten på studiens anvendte datagrunnlag. For samfunnsforskningen, er innhenting og analyse av data viktig (Blaikie, 2010).

4.4.1 Reliabilitet

Reliabilitet henviser til datamaterialets pålitelighet (Grønmo, 2016) og vil vurderes som høy dersom data er gjentagende ved gjennomføring av flere innhentinger, noe som preger denne studiens datamateriale. Grønmo beskriver det som lite realistisk å foreta et slik gjentagende forskningsopplegg og begrunner dette med dynamiske forhold, både i samfunnet og ved forskningsmetode. Dette setter derfor krav til valg av forskningens metode og design for å ivareta nødvendig pålitelighet i forskningen. I studien er det anvendt dokumentasjon som generelt representerer høy troverdighet. Min utvelgelse og min tolkning kan likevel ha en negativ effekt på forskningen. Empirens pålitelighet, det vil si dens reliabilitet, påvirkes gjerne av dynamiske forhold, slik som for eksempel samfunnsendringer. I denne studien har det vært viktig å sikre troverdigheten for å unngå subjektiv og etatsintern påvirkning. Likeså

er tilliten til forskningen tuftet på en objektivitet som har satt krav til valg av empirisk grunnlagsmateriale.

4.4.2 Validitet

Med validitet forstås studiens gyldighet, det vil si at man måler det man ønsker å måle (Jacobsen, 2005). Validitet viser derfor graden av egnethet for innhenting av relevant data i en bestemt studie (Grønmo, 2016). Det vil si at de rette dataene er valgt ut eller funnet for å svare på oppgavens problemstilling og spørsmål. Denne studiens validitet påvirkes av at data dels er gradert informasjon og at det derfor foreligger begrensninger i tilgang på data. Samtidig er det grunn til å si at de tilgjengelige data foreligger i dokumenter med høy troverdighet og gir studien god validitet. Validiteten er styrket gjennom kunnskap om de beskrevne begrensningene. Mangel på slik kunnskap ville på samme måte senket validiteten. I studien forsker jeg på egen virksomhet. Det har et potensiale for å påvirke gyldigheten gjennom forutinntatthet, lojalitet og relasjoner. Jeg har søkt å ta hensyn til dette, men det kan likevel ikke helt utelukkes at dette har påvirket den. Gjennom prosessen har jeg fått ny kunnskap og empirisk innblikk. Forholdet mellom teori og data har skapt stadige ny forståelse og spørsmål (Wadel, 1991). Kombinasjonen av teori og datainnsamling påvirket min oppmerksomhet og medførte til at jeg under analysen så etter nye forhold. Slik sett har teorien påvirket min utvelgelse og forståelse av data, og på samme måte har data påvirket min anvendelse av teori.

4.4.2.1 Begrepsgyldighet

Begrepsgyldighet er et uttrykk som benyttes for å befeste om man faktisk måler det man tror man måler (Johannessen et.al., 2010).

Studiens effekt på begrepsgyldighet påvirkes av min kunnskap om fagområdet og står sentralt i problemstillingen. Rollen min som forsker er preget av ca. 25 års erfaring med nasjonal beredskap og krisehåndtering på ulike nivåer i politiet. Det er grunnlag for å si at dette har påvirket forskningens mulighet til å sette relevante kilder i en sammenheng for å besvare forskningsspørsmålene og danne base for en konklusjon som besvarer problemstillingen. Samtidig er det viktig å belyse at min profesjon har lag til rette for mange uformelle diskusjoner og refleksjoner med relevante kompetansemiljøer i og utenfor politietaten. Dette kan potensielt ha bidratt til å påvirke begrepsgyldighet ved å knytte studien til data som ikke direkte er tilgjengelig. Dette er data som oppgaven ikke har tilgang til gjennom avgrensning, slik som for eksempel at den er gradert eller som følge av oppgavens omfang.

I politiet, som i de fleste andre kulturer, er en del data vanskelig tilgjengelig. Grunner til at disse dataene ikke er tilgjengelig er (Wadel, 1991):

- Dataene regnes som så selvsagte for informanten at han/hun ikke er dem bevisst.
- Dataene er så sensitive eller personlig at informanten ikke vil si noe om dem.
- Dataene krever teoretisk metodisk kunnskap for at informanten skal si noe om dem.

Samlet sett, har dette trolig påvirket forskningen positivt og skapt grunnlag for å trekke frem relevant og tidsriktig informasjon med kvalitet, samtidig som mindre aktuelle eller ikke troverdig materiale har blitt ekskludert.

4.4.2.2 Indre validitet

Indre validitet viser til den kvalitet og troverdighet som foreligger mellom studiens funn og svar på dens problemstilling. Min samlede erfaring og kunnskap vil naturlig prege meg som person og derigjennom ha indirekte potensiale for å prege min tilnærming til forskerrollen. Jeg har vært bevisst denne problemstillingen gjennom arbeidet med oppgaven ved blant annet å stille meg kritisk til «sannheter» som vanskelig lar seg dokumentere. Studiens data representerer kilder som antas å være pålitelig og med høy troverdighet.

4.4.2.3 Ytre validitet

Med ytre validitet uttrykkes i hvilken grad en studies funn kan generaliseres eller gjøres gjeldende for en større mengde data enn det studien faktisk har anvendt (Dahlum, 2018; Andersen, 2013). For denne studiens funn vil dette kunne være forhold som det er avgrenset til. Forhold som anses relevant for problemstillingen, men som følge av oppgavens omfang og tid til rådighet ikke er en del av oppgaven. Videre vil funnene også kunne sees i et tverrsektorielt perspektiv. Problemstillingen er rettet mot politiet, men har klare relasjoner til krisehåndtering som aktiverer flere nivåer i en organisasjon. Studien anvender sektorprinsippet, det vil si en sektors konstitusjonelle ansvar, som et viktig grunnlag. Dette aktualiserer funnene for et tverrsektorielt myndighetsområde.

4.5 Forsker på egen organisasjon og etiske vurderinger

Når man forsker i egen organisasjon betyr det studie av egen opplevd virkelighet. Forsker man i egen kultur, kan det være utfordrende å gjøre gode funn, da mye kan tas for gitt (Wadel,

1991). Det har derfor blitt benyttet en aktiv, men uformell, tilnærming til å diskutere forskningsspørsmålene med relevante aktører i og utenfor politietaten. Dette har tilført forskningen en økt mulighet til å kompensere for utfordringer og styrke fordeler ved forskning i egen organisasjon. Her har studien benyttet gjensidig fellesskap som grunnlag. Det er derfor ikke nødvendigvis faglig innsikt som har skapt grunnlaget for forståelse, men en gjensidig felles kunnskap med det man forsker på (Wadel, 1991). Min forhåndskunnskap kan i slik dialog skape situasjoner hvor jeg etablerer feilslutninger som følge av mangelfull evne til å lytte til eller lære (Olsvik, 2013).

Politiet er en hierarkisk oppbygd organisasjon, og i det ligger det iboende utfordringer når jeg forsker på egen organisasjon. Slik utfordringer kan være lojalitet, relasjoner, makt, posisjon og agendaer. Dette kan forringe kvaliteten og validiteten på den innhentede data (Repstad, 2004). I tillegg kan jeg som forsker opptre forutinntatt og på den måten jakte argumenter for konklusjoner jeg har tilbøyelighet mot. Funn som styrker en slik konklusjon vil kunne tillegges større betydning eller posisjon og av samme grunn kan funn som utfordrer konklusjonen underkjennes, devalueres eller ekskluderes. Det har vært viktig for meg, som forsker i egen organisasjon, å håndtere disse problemstillingene og etablere en troverdig og objektiv forskning.

5 Empiri

5.1 Krisehåndteringsprinsippene

Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i Norge bygger på krisehåndteringsprinsipper etablert gjennom Meld. St. 17 (2001-2002). Det fjerde og siste prinsippet, samvirkeprinsippet, ble introdusert i Meld. St. 29 (2011-2012) og er ment å reflektere krav om godt samvirke mellom de ulike samfunnsaktørene. Hensikten med prinsippene er å styrke den samlede krisehåndteringsevnen til de aktuelle samvirkeaktørene i apparatet for sentral krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser (Meld. St.21 (2012-2013) Terrorberedskap).

Ansvarsprinsippet betyr at den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer.

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjonen man operer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig.

Nærhetsprinsippet innebærer at krise organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå.

Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

5.2 Dokumentanalyse

5.2.1 Krav og forventninger til politiets utøvelse av operativ tjeneste i normalsituasjon

Det rettslige grunnlaget for politiets rolle og ansvar fremkommer av politilovens § 1, 2. ledd, jf. Politiinstruksen § 2-1, 3. ledd:

«Gjennom sin virksomhet skal politiet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme borgernes rettssikkerhet, trygghet og velferd for øvrig».

«Den norske politimodellen nyter høy tillit. Regjeringen anser vår politiordning for både hensiktsmessig og ressurseffektiv» heter det i politirolemeldingen (Meld. St. 42, 2005).

5.2.1.1 *Politi lov og politiinstruks*

Ansvar for norsk politi ble i sin helhet overført til staten ved politiloven av 13. mars 1936. Før dette var det en ordning der utgiftene til politiet var delt mellom stat og kommune. Dels uklare og uoversiktlige ansvarsforhold ved organisasjonsmodellen skapte behov for å samle de økonomiske og tjenestemessige funksjonene (ibid).

Samfunnsoppdraget og hovedoppgavene til politi- og lensmannsetaten er i dag definert i §§ 1 og 2 i lov om politiet (politiloven) av 4. august 1995 nr. 53, sist endret i 2015 (JD, 2015).

Tiltak i politiet bygger på en målsetting om å oppnå en innretning og prioriteringer for å ivareta samfunnsoppdraget. Politiets hovedoppgaver beskrives i politilovens § 2.

Politiet skal:

- 1. Beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter, verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet*
- 2. Forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet*
- 3. Avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov*
- 4. På anmodning, yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane*
- 5. Samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette*
- 6. Utføre andre oppgaver som er fastsatt i lov eller som følger av sedvane, herunder oppgaver som i lov er lagt til lensmannen, namsfogden eller politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver.*

Politi loven § 27, 3. ledd pålegger politiet å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade i forbindelse med alle ulykkes- og katastrofesituasjoner. Bestemmelsen innebærer at politiet har et akutt, sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer i fred på alle samfunnsområder, med unntak av atomhendelser og sikkerhetspolitiske kriser (POD, 2011).

Politiinstruksen (JD, 1990), eller «*alminnelig tjenesteinstruks for politiet*», gir grunnleggende bestemmelser om utøvelse av politimyndighet, alminnelig tjenesteregler og alminnelig regler

for politiets personlige forhold og opptreden. I tillegg til alminnelige tjenesteregler, reguleres også politiets forhold til annen offentlig myndighet, som for eksempel personell som utfører politioppgaver på vegne av politiet. Dette kan være Kystvakten, politireserven eller Forsvarspersonell som bistår politiet i henhold til bistandsinstruksen (FD, 2017)

For studiens forskningsspørsmål nr. 1 er politiinstruksens §2-2 relevant og gjengis her i sin helhet:

§ 2-2. *Politiets oppgaver.*

Politiet skal:

- 1. Forebygge og motvirke kriminalitet og andre forstyrrelser av den alminnelige orden og sikkerhet.*
- 2. Beskytte person, eiendom, og all lovlig virksomhet, opprettholde og gjenopprette den offentlige ro og orden, og enten alene eller sammen med andre offentlige myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige sikkerhet og trygghet i samfunnet*
- 3. Forfølge straffbare forhold i samsvar med reglene gitt i eller i medhold av straffeprosessen og påtaleinstruksen*
- 4. Yte publikum hjelp og service i nødstilfeller og andre akutte situasjoner, i lovbestemte tilfeller, og ellers når forholdene for øvrig tilsier at bistand er påkrevet.*
- 5. På anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres virksomhet når dette følger av lov eller sedvane, og ellers gripe inn av eget initiativ på andres myndighetsområder i tilfeller dette antas nødvendig for å verne liv, helse eller vesentlige samfunnsverdier.*
- 6. Samarbeide med andre offentlige myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt lov eller forskrift ikke er til hinder for dette.*
- 7. Utføre andre oppgaver fastsatt i lov eller som følger av sedvane, herunder oppgaver som i lov er lagt til lensmann, namsfogden eller politistasjonssjef med sivil rettspleieoppgaver.*

5.2.1.2 *Politiets rolle og oppgaver (2004-2005) Politirollemeldingen*

Da Meld. St. nr. 42 (2004-2005) *Politiets rolle og oppgaver* ble utgitt, hadde det ikke blitt gjennomført en helhetlig gjennomgang av politi- og lensmannsetatens samfunnsrolle siden politirolleutvalget avga sin rapport i 1987. Politirolleutvalgets utredninger ligger som sentrale

grunnlagsdokumenter for den gjeldende politilov, jf. OT. Prp. Nr. 22 (1994-1995) *Lov om politiet*. Loven er sist endret 2015. Således er Politirollemeldingen, til tross for sin alder, aktuell for denne studiens problemstilling. Politirulleutvalget foreslo 10 grunnleggende prinsipper for norsk politi i 1991. Meldingen fra 2005 beskriver videre en rask og omfattende endring i samfunnsutviklingen, nasjonalt og internasjonalt, siden den gangen de ti grunnleggende prinsippene ble formulert. Prinsippene har hatt en vesentlig betydning for utviklingen i politiet etter at de fikk Stortingets tilslutning under behandling av stortingsmelding nr. 23 (1991–1992) om bekjempelse av kriminalitet, jf. Innst. S. nr. 192 (1991-1992). Ut fra dette grunnlaget foreslo politianalysen følgende fire kjerneoppgaver for politiet (NOU 2013:9):

- Opprettholde alminnelig ro og orden
- Forebygge og forhindre straffbare handlinger
- Beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet
- Etterforske og straffeforfølge lovbrudd.

Videre heter det i meldingen at prinsippene også i fremtiden vil være en del av grunnlaget for politi- og lensmannsetaten. Noe som gir ytterligere støtte til meldingens aktualitet for denne studien. Meldingen tar samtidig for seg og inkluderer tanken om nye utfordringer, økte krav og endrede forutsetninger for politietaten. Videre påpeker imidlertid meldingen et behov for en bredere, mer overordnet og prinsipiell tilnærming til politirollen.

Meldingen beskriver ledelse i ulike former, strategisk-, endrings- og kunnskapsledelse for å nevne noen. Både i forvaltning og i operativ kontekst er dette behandlet i den hensikt å ha effekt på nasjonalt taktisk nivå, det vil si i politidistrikt og særorgan. POD, eller det nasjonale operasjonelle nivået (POD, 2011), blir utelukkende omtalt i relasjon til sitt forvaltningsoppdrag. Beskrivelse av operativ effekt retter seg mot politidistrikts- eller særorgansnivå. Meldingen inneholder ikke en direkte beskrivelse av et operativt oppdrag med rolle og ansvar på nasjonalt operasjonelt nivå (ibid). Selv i forbindelse med et tema som terror og sabotasjesituasjoner er dette fraværende. POD blir kun nevnt som part i arbeidet gjennom å ha ansvar for å utarbeide rutiner for samordnede øvelser i fredstid, særlig relatert til terrorisme.

Både beredskap og krisehåndtering blir omhandlet i politirollemeldingen (Meld. St. 42, 2005). Tema er altså ikke utelatt, men er kun rettet mot nasjonalt taktisk nivå. Politiet blir beskrevet å

være den sentrale aktøren i det sivile samfunnets beredskap ved kritiske og ekstraordinære situasjoner. Dette ansvaret skal ivaretas gjennom å være forberedt på krevende og ekstraordinære situasjoner. Avslutningsvis i meldingens pkt. 6.7.1. Politiets beredskap ved større hendelser og ekstraordinære situasjoner, heter det: «*Fra tid til annen gjør slike situasjoner det påkrevet å etablere et særskilt ledelsesapparat*». Ut fra konteksten dette er skrevet i og meldingens totale innhold, er det grunn til å tro at det her er ment politiets krisestabsmodell på nasjonalt taktiske nivå (POD, 2011) og ikke rettet mot en organisering av innsats på tvers av nivåene.

Politirolleutvalget presenterte i sin utredning (NOU, 1981) politiets ti grunnprinsipper. Prinsippenes hensikt var blant annet å danne grunnlag for politiets valg av midler og metode. Regjeringen ønsket en oppdatert gjennomgang av politi- og lensmannsetatens samfunnsrolle gjennom Meld. St. 42 (2004-2005), Politiet rolle og oppgaver. Formålet med meldingen var å beskrive og drøfte politi- og lensmannsetatens rolle og oppgaver. De ti grunnprinsippene er i dag gyldig som grunnlag for utvikling av etaten og omtales gjennom flere stortingsmeldinger. Eksempler på dette er Meld. St. 23 (1991-1992), *Bekjempelse av kriminalitet* og Meld. St. 22 (2000-2001), *Politireform 2000*. Et tryggere samfunn.

Politiets 10 grunnprinsipper:

1. *Politiet skal avspeile samfunnets idealer*
2. *Politiet skal ha et sivilt preg*
3. *Vi skal ha et enhetspoliti*
4. *Politiet skal være desentralisert*
5. *Politimannen skal være en generalist*
6. *Politiet skal virke i samspill med publikum*
7. *Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet*
8. *Politiet skal ha bred rekruttering*
9. *Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet*
10. *Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side*

Politirollemeldingen (Meld. St. 42, 2005) beskriver i pkt. 6.6 argumentasjonen for et lokalt forankret politi på denne måten: *«Folk flest har forventninger om rask reaksjon fra politiet når de har behov for hjelp, og et lokalt forankret politi er en viktig forutsetning for å kunne innfri en slik forventning. Videre har all kriminalitet en lokal forankring, og politiets forebygging, etterforskning, påtale og irretteføring skjer i all hovedsak lokalt. Dette har vært et viktig utgangspunkt for Politireform 2000, og Politireform 2000 viderefører forutsetningen om en fortsatt desentralisert politi- og lensmannsetat med tjenestesteder der publikum har forventninger om politiets tilstedeværelse»*. Meldingen understøtter fokuset på politidistriktsnivå gjennom å fremheve denne argumentasjonen som forutsetninger for nærhet og samspill med befolkningen, eller publikum som det i heter meldingen. Samhandling med sideordnede samvirkeaktører, som for eksempel kommunene, omtales som viktig for politiets oppdrag i skape trygghet i samfunnet.

Politirollemeldingen (ibid), som gjennom pågående nærpolitireform, utgjør en vesentlig del av politiets «grunnfjell», tar ikke opp nasjonal krise eksplisitt. Det fremkommer ingen beskrivelse av organisering og ledelse av operativ innsatts på nasjonalt nivå eller samvirke mellom nivåene.

5.2.1.3 Nærpolitireformen

Nærpolitireformen, dens målsettinger og status benyttes i denne studien som en del av uttrykket for daglig operativ tjeneste i politiet. Nærpolitireformens opprinnelse kan sees i sammenheng med 22. juli-kommisjonsrapporten (NOU 2012:14) og Politianalysen (NOU 2013:9). Nærpolitireformen, jf. Prop. 61 LS, ble med noen endringer vedtatt i Stortinget 10. juni 2015, jf. Innst. 306 S og Innst. 307 L. De politiske føringene fremkommer i flere ulike dokumenter, blant annet Prop. 61 LS (2014-2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*.

Oppdraget om iverksettelse av reformen ble av JD gitt POD gjennom *«Oppdragsdokument til POD – Gjennomføring av nærpolitireformen 9. februar 2016»*.

I masterplan for nærpolitireformen, versjon 1.2 (POD, 2017) heter det: *«Målet med nærpolitireformen er et politi som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti, der befolkningen bor.*

Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer».

Enhetlig organisering av politidistrikter, standardisering av funksjoner, tilpasset IKT-struktur og operasjonssentraler i nye distrikt har blitt operasjonalisert gjennom rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter (POD, 2017).

Nærpolitireformens seks effektmål:

- 1. Et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god lokal forankring og samhandling*
- 2. Et mer enhetlig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet i hele landet*
- 3. Et politi med mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap*
- 4. Et politi med bedre kompetanse og kapasitet, som deler kunnskap og lærer av erfaringer*
- 5. Et politi som skaper bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillitt gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap.*
- 6. Et politi som arbeider mer effektivt ved å ta i bruk bedre metoder og ny teknologi*

I politilovens §§ 1, 2 og 27 skilles det ikke mellom politi på nasjonalt taktisk- (politidistriktsnivå) eller operasjonelt nivå (direktoratsnivå). I denne studien tas det derfor utgangspunkt i at lovens anvendelse av begrepet politi inkluderer POD, politidistrikt og særorgan. I sin beskrivelse av effektmål for nærpolitireformen (JD 2016) benyttes det i oppdragsdokumentet begrepet politi. Samtidig benyttes det i beskrivelsen av overordnede mål begrep som nærpoliti og lokalt nærpoliti. Dette synes å understreke en avgrensning i form av innretning mot operativ effekt på nasjonalt taktisk nivå, det vil si på politidistriktsnivå (POD, 2011). Dette inntrykket forsterkes gjennom «*Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*» Versjon 1.2 (POD 2017).

5.2.1.4 Evaluering av reformen

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi), som på oppdrag fra JD evaluerer nærpolitireformen, kommer med anbefalinger for det videre reformarbeidet i sin statusrapport 2018 (Difi, 2019:1). Dette er anbefalinger som omhandler både forvaltningsmessige og operative forhold. Disse anbefalingene er egnet til å belyse et oppdatert bilde av krav og forventninger til daglig operativ tjeneste i politiet.

Difis anbefalinger anbefalingene er:

- *Tydeligere prioritering av mål er nødvendig*
- *Reformtiltakene må få tid til å virke*
- *Oppgave og ressursfordeling bør følges opp*
- *Nytenkning og digitalisering er en forutsetning for å nå målene med reformen*
- *Kommuner og politiet må bli enige om hvordan de sammen skal løse kriminalitetsutfordringene*
- *God ledelse og involvering er avgjørende for å lykkes med reformen*
- *Politiet må bygge en felles delingskultur.*

I prosjektperioden er det gjennom undersøkelser (Kantar, 2018) og medieoppslag rettet kritikk mot reformen. Dette handler i stort om ambisjonsnivå, endringstakt og at det er en omfattende reform med mye som skal skje samtidig. Studiens problemstilling og forskningsspørsmål aktualiserer ikke behov for grundigere gjennomgang av kritikken, men registrerer den som en del av den pågående utviklingen i politiet.

5.2.2 Krav og forventninger til politiet ved nasjonale kriser

5.2.2.1 Politiets beredskapssystem Del I (PBS I)

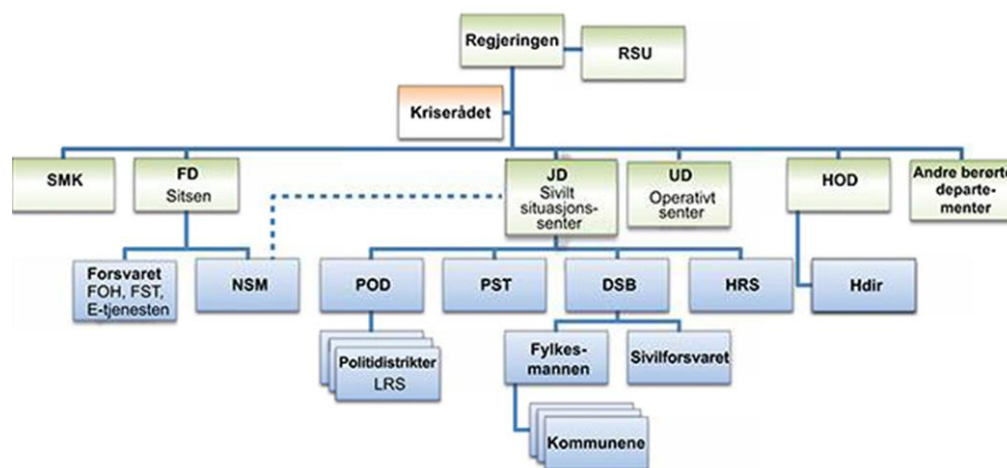
PBS angir retningslinjer, styringsdokumenter og systematisering av politidistriktenes lokale planverk. PBS er et nasjonalt planverk som har sin forankring i sivilt beredskapssystem (SBS). PBS utgjør med dette politiets grunnlag for enhetlig og effektiv håndtering av politiets beredskap. PBS er inndelt i tre:

- PBS I: Retningslinjer for politiets beredskap
- PBS II: Politidirektoratets styringsdokumenter
- PBS III: Politidistriktenes planverk

Del II og III består hovedsakelig av dokumenter som er unntatt offentlighet eller gradert. Innholdet i systemet er tilgjengelig for brukere gjennom et strukturert elektronisk oppslagsverk, PBS WEB.

I PBS I (POD, 2011) kapittel 2.5 beskriver systemets anvendelse og forståelse av beredskapsprinsippene og operasjonaliserer overordnede krav og føringer gitt gjennom prinsippene.

I en nasjonal kontekst og med relevans til studiens problemstilling, settes politiets organisering i sammenheng med sentral krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser, figur 7 slik det er beskrevet i Meld. St. 21 (2012-2013), *Terrorberedskap*.



Figur 8. Organisering av sentral krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser. (Meld. St.21 (2012-2013) *Terrorberedskap*)

Denne modellen er utgitt i endret versjon, «*Håndbok for redningstjenesten*» (HRS, 2018), hvor «lokal redningsentral» (LRS) er flyttet fra samme boks som politidistrikt under POD til egen boks under Hovedredningsentralen (HRS). Det er verdt å merke seg at Sysselmannen ikke er en del av modellen. Sysselmannen har, jf. Svalbardloven § 5 (JD, 1925), samme myndighet som en fylkesmann. Sysselmannen er også politimester.

I de tilfeller hvor hendelser eskalerer er det etablert mulighet for endring og tilpassing av ledelsessystemet fra linjeledelse, den ordinære ledelsesformen i politiet, til stabsledelse (POD, 2011). Hensikten er å sikre effektiv ledelse og ressursprioritering. Staben er politisjefens ledelsesapparat på lokalt operasjonelt nivå og støtter håndtering av en eller flere konkrete hendelser (ibid). POD er organisert etter samme modell og prinsipper.

5.2.2.2 *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen (JD, 2016)*

I Meld. St. 13. *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen* (2015-2016) beskrives PODs rolle og ansvar ved gjengivelse av hovedinstruksen til politidirektøren (JD, 2018), se studiens pkt. 5.3.3. Videre heter det i meldingen at politimestrene og sjefer for særorgan har et selvstendig ansvar for å ivareta politiets oppgaver, også i ekstraordinære situasjoner eller kriser. Dette

skaper grunnlag for tolkning og uklarhet når det kommer til overgangen mellom lokal ledelse og en eventuell involvering av nasjonalt nivå.

«Politidirektoratet kan gi råd til politimestrene og om nødvendig gi operasjonsordre til politidistriktene. Politidirektoratet vil bare i helt spesielle tilfeller gripe inn i den operative virksomheten. Det kan være for eksempel i saker av vesentlig nasjonal betydning eller hvor Politidirektoratets deltakelse kan være avgjørende for gjennomføringen av politioperasjon. Slik inngripen kan skje ved at politidirektøren enten bruker sin instruksjonsmyndighet, selv overtar ansvaret for politioperasjonen eller overlater ansvaret for den til en annen politimester eller sjefen for et særorgan» (Meld. St. 13 (2015-2016)).

I forskningsspørsmål 3 rettes det fokus mot samsvar mellom normalsituasjonen og ved nasjonale kriser. Det er derfor mulig å sette innholdet i Meld. St. 13 (2015-2016) i relasjon til JDs hovedinstruks til politidirektøren, hvor det ved alvorlige hendelser og kriser pålegges politidirektøren et særskilt ansvar for at JD umiddelbart varsles og informeres.

5.2.2.3 JDs hovedinstruks til politidirektøren

Hovedinstruksen fra JD til politidirektøren (JD 2018) retter i hovedsak sin oppmerksomhet mot politidirektoratet som et ordinært bruttobudsjettert statlig forvaltningsorgan underlagt JD. I instruksen beskrives likevel et todelt oppdrag. Oppdraget kan ansees delt mellom forvaltningsansvaret som fagdirektorat og det operative ansvaret som nasjonalt operasjonelt nivå i politiet.

Forvaltningsansvar (JD 2018):

«Politidirektøren har ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av kultur og ledelse i hele politi- og lensmannsetaten, med de begrensninger som følger av at den overordnede faglige ledelsen av straffesaksbehandlingen hører under den høyere påtalemyndighet.

Politidirektøren skal sørge for at regjeringens politikk gjennomføres i henhold til tildelingsbrev og andre oppdrag gitt i styringsdialogen. Politidirektøren skal sørge for at politiske vedtak, føringer og styringssignaler blir videreformidlet, konkretisert og fulgt opp.»

Operativt ansvar (JD 2018):

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

22. juli-kommisjonsrapporten (NOU 2012:14) danner et godt utgangspunkt for å beskrive PODs operative rolle og ansvar. I kapittel 8, PODs organisatoriske rolle heter det i rapporten: *«POD vil bare i helt spesielle situasjoner gripe inn i den operative virksomheten. Dette kan for eksempel gjelde saker av vesentlig nasjonal betydning, eller hvor PODs deltakelse kan være avgjørende for gjennomføringen av politioperasjonen»*. I rapportens kapittel 19, observasjoner og anbefalinger, fremkommer ingen tiltak som er ment å styrke operativ evne på nasjonal operasjonelt nivå. Rapporten anbefaler en skalerbar operasjonssentral i Oslo, det vil si på nasjonalt taktisk nivå. Dette er problematisert og beskrevet i blant annet Meld. St. 13 (2015-2016) Politiets rolle i den nasjonale kriseledelse. Meldingen problematiserer blant annet at forslaget vil resultere i at en politimester blir hevet over en annen. Anbefalingen ble ikke etterfulgt med blant annet argumenter for at det ville blande rollene til de to nivåene. I kommisjonsrapporten, s 157 (NOU 2012:14), heter det at POD har en begrenset operativ rolle.

5.2.2.4 Politi- og lensmannsetatens kapasitets- og kompetansebehov de kommende ti-årene

I 2017 fikk POD i oppdrag fra JD å vurdere politi- og lensmannsetatens kapasitets- og kompetansebehov de kommende tiårene. Arbeidet ble ledet av Joakim Lystad og resulterte i en rapport 15.12.2017 (Lystad, 2017). Hovedkonklusjonen harmonerer i stor grad med de mål og prioriteringer som nærpoltireformen uttrykker. Likevel viser rapporten til tydelige utfordringer og fremhever behov for bredere kompetanse enn etaten har i dag. På side 7 (ibid) under punktet *«Kapasitet og kompetanse til nasjonal krisehåndtering må styrkes»* sier rapporten *«Den forventede utviklingen av trusselbildet de neste tiårene tilsier at etaten bør ha nasjonal krisehåndteringsevne med kapasiteter, fullmaktskompetanse og kunnskap til å håndtere akutte nasjonale hendelser»*. Videre poengteres det i rapportene at ansvar og

fullmakter i liten grad er definert og lokalisert mellom nivåene. Dette er et særlig viktig moment for denne studies problemstilling.

Lystad-rapporten beskriver et trusselbilde med nasjonale dimensjoner og potensiale for nasjonale kriser. Nærpolitireformen, med tydelige og nødvendige avgrensninger, søker primært å oppnå operativ effekt lokalt, det vil si på politidistriktsnivå. Denne studien tar derfor opp denne problemstillingen og vil se nærmere på det forholdet som er mellom politiets daglige operative tjeneste og kravene til nødvendige innsats dersom en nasjonal krise utfordrer myndighetene på tvers av sektorer og nivåer.

Ett spørsmålet er om nærpolitireformen, både gjennom sin avgrensning og fokus mot daglig operativ tjeneste på lokalt nivå, i tilstrekkelig grad ivaretar dette. Denne forskningen tar derfor utgangspunkt i politiets daglige operative tjeneste, og hvordan den er egnet som grunnlag for nasjonal krisehåndtering for politiet.

Styrke beredskap og utvikle nasjonal krisehåndteringsevne er både krevende og kostbart. At det i tillegg sjeldent eller aldri kommer til anvendelse, forsterker utfordringene og det er til enhver tid en avveining mellom kost og nytte.

6 Drøfting

En nasjonal krise vil sette det norske myndighets apparatet på alvorlig prøve, så også politiet. Det er derfor viktig å understreke at Norge er et av verdens tryggeste land med et etablert demokratisk samfunn (Meld. St. 10, 2016). Norge har opplevd store nasjonale kriser (NOU, 2012:14) og det er grunn til å være forberedt på at det kan skje igjen. Gjeldende trusselvurdering danner grunnlag for denne forståelsen (PST, NSM, DSB og E-tjenesten, 2019). Det er derfor interessant å se nærmere på politiets dimensjonering for den daglige tjeneste i sammenheng med hva en nasjonal krise vil kreve. Dette avdekker et behov for å prioritere mellom hvordan daglig tjeneste skal utføres, hva skal være i beredskap, og hvilke premisser legges som følge av tjenesten i hverdagen.

I dette kapitlet benyttes studiens empiriske grunnlag og utvalgt teori for å drøfte resultater og funn. Drøftingen har som målsetting å besvare studiens forskningsspørsmål og problemstilling:

«Hvordan er politiets utøvelse av operativ tjeneste i hverdagen egnet for håndtering av nasjonale kriser?»

Forskningsspørsmålene retter oppmerksomhet mot knytninger mellom normalsituasjonen og i kriser. Det aktualiserer drøfting av forholdet mellom desentralisert og sentralisert operativ politiledelse og derav PODs operative rolle og ansvar.

Studiens forskningsspørsmål inneholder et bredt spekter av koblinger og avhengigheter. Det har derfor vært nødvendig å avgrense studien i den hensikt å skape presisjon og dybde for å besvare problemstillingen. Denne studien, gjennom sitt valg av empiri og teori, retter oppmerksomhet mot et utvalg av disse aspektene, men på langt nær alle. Utvalget er gjort med bakgrunn i studiens intensjon om å bidra til å belyse forhold som er viktig for den videre utviklingen av politietaten, men besvarer ikke alle sider og forhold som berører politiets konsept for nasjonal kriseledelse.

6.1 Hvilke krav og forventninger stilles til politiets utøvelse av operativ tjeneste i en normalsituasjon?

Det empiriske grunnlaget som beskriver krav og forventningene til politiets utøvelse av daglig operativ tjeneste er omhandlet i studiens kapittel 5. Videre har studien gjennom anvendt teori beskrevet viktige egenskaper og kjennetegn ved organisasjoner som har et slikt ansvar som politiet har. Det er særlig teorien om HRO i kapittel 3.1 og teorien om knytningen mellom krisefaser, kapittel 3.2.3 som er relevant for denne delen av drøftingen.

6.1.1 Politiets samfunnsoppdrag

Politiets samfunnsoppdrag fremstår som godt definert, forankret og preger i stort hele politiets organisering og oppdragsutførelse i den daglige tjenesten. Politiet er det sivile samfunns maktapparat og har ressurser som gjør politiet til en betydelig maktfaktor. Dette setter strenge krav til konstitusjonell og parlamentarisk styring og kontroll med etaten. Politiets rolle og oppdragsutførelse fremstår historisk og politisk betinget, jf. politirolemeldingen (Meld. St. 42, 2005) og nærpolitireformen (JD, 2016). Politiets 10 grunnleggende prinsipper med en forankring tilbake til tidlig 80-tallet (Meld. St. 42, 2005) og med en ny modell for etaten etter nærpolitireformen (Prop. 61. LS, 2015). Lov og instruks gjelder i stort politiet som etat, uten å skille mellom nivåene. Politiske føringer og reguleringer, slik som NOU og stortingsmeldinger retter seg derimot signifikant mot operativ effekt fra nasjonalt taktisk nivå. Det er derfor grunn til å stille seg spørsmålet om hvordan normalsituasjonen kan relateres til teorien om førkrisefase. Kravene som følger av god krisehåndteringsevne fremstår i studien som mangelfullt omhandlet i de belyste føringene, spesielt for nasjonale kriser. Gjennom studiens empiri og anvendt teori er det grunn til å se politiets oppgaver i normalsituasjon (JD, 1990) og førkrisefasen (Kruke, 2012) i sammenheng. Man kan derfor stille seg spørsmålet om god krisehåndteringsevne automatisk kommer som en konsekvens av god og effektiv håndtering av hverdagen og normalsituasjonen. Kravene som stilles til håndtering av normalsituasjonen fremstår som lite påvirket av kravene til god krisehåndteringsevne. På den måten kan det sies at krisehåndteringsevnen kommer som et resultat eller som en konsekvens av hverdagstjenesten og ikke motsatt. Norge er et fredelig land, med få nasjonale kriser, samtidig er beredskap er kostbart. Dette påvirker naturligvis prioritering av ressurser og konsepter. Kritikken av nærpolitireformen viser at både det norske folk og politisk ledelse fremhever betydningen av et politi med sterk lokal forankring. Slik sett kan man si at krav og

forventninger til håndtering av normalsituasjonen setter premisser for hva og hvordan lokal og nasjonal kriseledelse skal dimensjoneres og innrettes.

Ansvarsprinsippet (Meld. St. 17, 2001) synes i stor grad etterfulgt gjennom blant annet «*politiloven*» (JD, 1995), mens nærhetsprinsippet fremstår entydig tolket og anvendt ut fra forståelse av en samlet operativ effekt fra politidistriktetsnivå.

Ut fra et videre perspektiv, finner ikke studien grunn til å si at politiets forankring er gammel, men det er likevel verdt å se historien i relasjon til utviklingen av samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge generelt. Ikke bare har det vært og er store endringer i trusler, sårbarheter og verdier (PST, 2019), men norske myndigheters tverrsektorielle fokus og arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (JD, 2016) har skapt endringer i samarbeidsgrunnlaget og kravene til myndighetenes samlede effekt. De siste årenes fokus på revitalisering av totalforsvaret (FD og JD, 2018) er et bevis på det. Studien danner ikke grunnlag for å si at lover og andre reguleringer har gått ut på dato, men det er viktig å være dette bevisst når rolle og ansvar i politiet skal definere. Ut fra studiens problemstilling, har dette relevans til det Anders Romarheim skriver i boken «*Det nye totalforsvaret*» (Norheim-Martinsen et.al., 2019). Der heter det:

«Norge har et krisehåndteringssystem som er optimalt satt opp for en ryddig politisk oppryddingsfase, så får det gå som det går underveis i beredskap og kriser der det enkelte departement i stor grad feker for seg selv – ingen som dypest sett tilhører en sektor, tar et overordnet ansvar for å tenke horisontalt og sektorovergripende.»

I relasjon til politiets sektorovergripende ansvar, blant annet gitt av politilovens §27 (JD, 1995), og forventningene som tegnes av JDs hovedinstruks til politidirektøren (JD, 2018), kan det ansees som et paradoks at nasjonalt operasjonelt nivå ikke er gitt tydeligere operativ rolle i normalsituasjonen. Noe som støttes av studiens anvendte teori om kriseledelse på nasjonalt strategisk nivå (Boin, 2005), det vil si departementene, der det nettopp settes krav til direktoratsnivået gjennom organiseringen av sentral krisehåndtering ved nasjonale kriser (Meld. St. 29, 2012).

Gjennom arbeidet med nærpolitireformen (Prop. 61 LS, 2015), har både politiske og politifaglige vurderinger og anbefalinger etablert et oppdatert bilde av politiets samfunnsoppdrag. Reformen omhandler ikke særorgan slik som for eksempel Kripes eller Utrykningspolitiet (UP). PODs operative rolle og ansvar er ikke en del av reformarbeidet. Noen som kan tenkes å være i tråd med forståelsen og anvendelsen av både ansvars- og

nærhetsprinsippet (JD, 2011), slik studiens empiri gir uttrykk for. Samtidig er det relevant å reflektere over at særorganene også er utenfor reformen. Dette er et bevisst valg av JD etter Særorgansutredningen (NOU, 2017:11), men da flere særorgan har en særlig viktig rolle ved nasjonale kriser, slik som Kripos, er dette et moment som ikke skal glemmes. Dette begrunnes i denne studien gjennom flere anvendte teorier. At krisehåndtering, lokalt eller nasjonalt, ikke er tydeligere omtalt i «*Rammer og retningslinjer for etableringen av nye politidistrikter*» (POD, 2017) støtter studiens funn og aktualiserer disse forholdene ytterligere. Her foreligger det ikke anledning til å si at utvikling av operativ evne ikke pågår i særorgan eller i POD, men det er grunnlag for å si at det ikke utvikles etter samme prioritet og systematikk som i politidistriktene. Det betyr at studien gjennom anvendt teori, både om HRO (Weick og Sutcliffe, 2001) og krisehåndtering (Boin, 2005 og Engen et. al., 2016) kan si at nærpolitireformen ikke konsumerer forhold som for eksempel politiets konsept for nasjonal krisehåndtering og derav ikke tilfører klarhet i spørsmålet om PODs operative rolle.

Teorien om HRO beskriver evnen til resiliens (Weick og Sutcliffe, 2001) med effekt på forebyggende innsats samt evnene til å utnytte ekspertise. Egenskaper og organisatoriske kjennetegn som fremstår viktig for politiet og særlig for et særorgan som Kripos. Studien har ikke til hensikt og kan heller ikke besvare om beslutningen om å avvente inkluderingen av særorgan er riktig eller ikke, men viser at det har potensielle konsekvenser som det ut fra HRO-teorien (LaPorte og Consolini, 1991; Roberts, 1993; Roe og Schulman, 2008) er viktig å være oppmerksom på i den videre utvikling av og prioriteringen i politiet, særlig med tanke på håndtering av en nasjonal krise.

Utviklingen og dimensjonering av nasjonalt taktisk nivå gjennom nærpolitireformens effektmål synes å sikre flere av de forholdene HRO-teorien beskriver som viktige for en krisehåndteringsorganisasjon. Eksempler på dette er systematisk utvikling og bevisstgjøring av ledere og formell desentralisert styring (POD, 2017). Ut fra denne studien er det derfor grunn til å si at kravene og forventningene til daglig operativ tjeneste i politiet samsvarer godt med de kjennetegn og egenskaper HRO-teorien beskriver som viktig. Likevel er det grunn til å se på de empiriske funnene i Difis pågående evalueringsarbeid av reformen. Grunnlaget for etablering av politiets oppdragsløsning i daglig operativ tjeneste kan ha iboende strukturelle barrierer for å støtte utvikling av en delingskultur. Med delingskultur viser Jamse Reason (1997) til effekter som rapporterende, rettfærdig, fleksibel og lærende kultur. Delingskultur ansees relevant for denne studien gjennom informasjonens betydning for beslutninger i kriser. Teoriene til Reason (1997), Boin (2005), Eid og Johansen (2006) peker alle på forhold som

støtter Difis anbefaling. Det synes likevel at det under en nasjonal krise rettes større og tydeligere oppmerksomhet mot kravet til deling slik det fremkommer av PBS I, kapittel 13 (POD, 2011) og i hovedinstruksen fra JD til politidirektøren (JD, 2018). I politirollemeldingen (Meld. St. 42, 2005) og nærpelitireformen (POD, 2017) rettes det i stor grad oppmerksomhet mot distriktsinterne operative effekter. Noe som kan styrke fundamentet for en lokal delingskultur. Dette har et potensiale for å skape en ubalanse mellom lokalt og nasjonalt grunnlag for vesentlige faktorer for håndtering av en nasjonal krise. I statusrapport for 2018 (Difi, 2018) påpekes det utfordringer i reformarbeidet på områder som er interessante for denne studien. Statusrapporten fremhever utfordringer med ledelse, kultur og evne til utvikling. Rapporten anmoder om et fokus på ambisjonsnivå og beskriver at det vil ta tid å få full effekt av reformen. Dette vil ha en indirekte negativ effekt på relasjonen mellom daglig operativ tjeneste og håndteringen av en nasjonal krise.

Operativ rolle på nasjonalt nivå:

Politiets ansvar fremstår gjennomgående godt definert, men hvordan den operative rollen på nasjonalt nivå skal ivaretas synes å være mangelfull. Med beskrivelse av rolle, kan det i denne drøftingen ses på som en beskrivelse av hvordan politiet skal utøve sin tjeneste. Studien avdekker en gjennomgående god beskrivelse av rollen på distriktsnivå. Med dette mener jeg avklarte krav og forventninger. Politirollemeldingen fra 2005 (Meld. St. 42, 2005) og Nærpelitireformen (Prop. 61 LS, 2015) har sammenliknbare beskrivelser og viderefører en etablert forståelse. Dette gjenspeiles i PBS 1 (POD, 2011), hvor distriktsnivå grundig omtales gjennom å dele nivået inn i tre, mens direktoratsnivået kun er beskrevet som ett, slik det fremkommer av studiens kapittel 2. De samme dokumentene inneholder ikke beskrivelse av den operative rollen til POD. Det vil si at de ikke gir svar på hvordan POD skal ivareta sitt operative ansvar. Samtidig, av nyere dato, gir hovedinstruksen fra JD til politidirektøren (JD, 2018), tydelig krav om operativ effekt.

Da dette er forhold som synes å inneholde prinsipielle politiske og politifaglige interesser, er det grunn til å mene at klargjøring av rolle og ansvar ivaretas best i normalsituasjonen og ikke under en pågående nasjonal krise. Mangel på slike avklaringer vil kunne ha innvirkning på etablering av relevante konsepter, kompetanse, kapasitet og rutiner. Dette vil igjen ha stor betydning for trening og øvelser.

Hvordan POD skal ivareta sitt operative ansvar er beskrevet i mindre omfang sammenliknet med politidistrikt. Studien avdekker at det er stor forskjell på beskrivelsen av hvordan de to

nivåene i politiet skal utføre sin operative tjeneste. PODs operative rolle er uklar og slik sett samsvarer med annen forskning (Zeiner, 2018). POD skal ikke delta i operativ tjeneste i det daglige, men kravene til POD ved en nasjonal krise utfordrer dette. Anvendt teori beskriver viktige forhold for håndtering av en krise som henger sammen med daglige tjeneste. Det vil si at PODs ikke-operative rolle i normalsituasjonen har en effekt på krisehåndteringsevnen.

Med utgangspunkt i studiens anvendelse av empiri og teori er det god grunn til å si at politiet i hverdagen fyller sin rolle på en tydelig og tillitsskapende måte. Politiet sikrer samfunnets og befolkningens rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd gjennom en formell desentralisert ledelse av politioperativ innsats gjennom ordningen med politidistrikt og særorgan. Politiets utøvelse av daglig operativ tjeneste ivaretar forebyggende, håndhevende og hjelpende innsats. Evaluering av nærpolitireformen (Difi, 2019:1) og befolkningsundersøkelser (Kantar TNS, 2018) viser samtidig at politiet bør følge opp reformen og vurdere korrigeringer da politiet vurderes som svakere på en del områder.

JD har ansvar for den overordnede styringen og ledelsen av politiet. Politiet er underlagt demokratisk kontroll, med justis- og beredskapsministeren som konstitusjonelt ansvarlig for virksomheten. POD har ansvaret for faglig ledelse og styring av politiet i henhold til Hovedinstruks fra JD til politidirektøren (JD, 2018). Denne studien finner JDs styring av politiet som omfattende og detaljert regulert. Det er gjort funn som stiller spørsmål ved om dette er for detaljert (Prop. 61 LS, 2015). Studien har ikke hatt til hensikt, eller mulighet innenfor sine rammer, til å svare på om styringen er for detaljert eller ikke, men anvender dette funn til å skape en forståelse av de forhold som er uklart beskrevet eller utelatt i likhet med Helge Renås doktorgradsavhandling (Renå, 2018).

6.1.2 Organisatoriske kjennetegn og egenskaper

Studiens empiriske grunnlag viser at samfunnet har en forventning til at politiet løser sitt oppdrag effektivt, koordinert og med sterkt samarbeidsevne i tråd med prinsippene. For å kunne svare for disse forventningene, viser studiens anvendte teori flere kjennetegn og egenskaper som harmonerer med det behovet som følger av politiets samfunnsoppdrag.

HRO er en av flere teorier som tar for seg systembasert tilnærming til hvordan organisasjoner på best mulig måte skal håndtere risiko og usikkerhet (Cooper, 2001). Charles Perrows teori (1984) om normale ulykker, Normal Accidents Theory (NAT), er et eksempel på en annen. Det kan diskuteres om disse teoriene er konkurrerende eller komplementære og det er

utfordrende å konkludere. NAT utfordres i forskning på organisatoriske betingelser for pålitelighet og sikkerhet (LaPorte og Consolini, 1991; Roberts, 1993; Roe og Schulman, 2008). Denne forskningen avdekker forhold som utfordrer NAT (Perrow 1984) i påstanden om at samtidig sentralisert og desentralisert styring ikke er mulig. Forskningen viser derimot at det faktisk er mulig med slik samtidighet og dokumentere dette, «*samtidig desentralisering og sentralisering, autonomi der det er gjensidig avhengigheter, og fleksibel beslutningstaking i toppstyrte strukturer*» (Engen et.al., 2016, oversatt til norsk basert på Clarke og Short, 1993: 389). Det vil være behov for å gå tilbake til normal ledelsesform i det en nasjonal krise er avklart. Slik sett melder det seg spørsmål om dette lar seg gjøre. Teorien støtter behovet for å normalisere og beskriver muligheten til å gå fra krise-generert sentralisering av operativ ledelse tilbake til desentralisert ledelse. Dette er aktuelt for politiet i håndtering av en nasjonal krise og normaliseringsfasen.

Studiens fokus på nasjonale kriser og forhold som kompleksitet, dynamikk, tidspress og lav forekomst av hendelser (Reason, 2000), skaper grunnlag for HRO-teoriens anvendelse i studiens argumentasjon og drøfting.

Studien viser at dette er egenskaper som påvirker en organisasjons evne til å utføre kritiske oppgaver, slik som for eksempel beslutninger (Boin, 2005). Slike egenskaper krever oppmerksomhet, bevisst etablering, vedlikehold og utvikling. I det empiriske grunnlaget er det grunn til å si at POD ikke er en del av den daglige operative tjenesten i politiet, og derfor er i en form for beredskapsposisjon, slik det beskrives i PODs egen evaluering, Sønnerlandutvalget, etter 22. juli-hendelsen (POD, 2012). Derimot beskrives det at ved en nasjonal krise har POD en sentral rolle, og skal være i stand til å ta over ledelsen av operativ innsats på nasjonalt taktisk nivå, dersom krisen skulle kreve mer enn hva et politidistrikt eller politimester er i stand til å håndtere Myndigheten og dermed forventningene ligger i politiloven (JD, 1995), ordreinstruks for politiet (POD, 2010) slik den er gjengitt i PBS I (POD, 2011) og JDs hovedinstruks til politidirektøren (2018). Spørsmålet er da om de egenskapene som POD er avhengig av i en nasjonal krise er forenlig med den tydelig definerte beredskapstilstanden i normalsituasjonen. Dette utfordrer nettopp denne studiens forskningsspørsmål 1 og aktualiserer denne delen av drøftingen.

I et teoretisk perspektiv har studien påpekt flere sterke knytninger mellom normalsituasjon og krisen. Egenskaper som er avgjørende i en krise, slik som å etablere tidsriktig og tilstrekkelig situasjonsforståelse, etablere relevant ressursoversikt og inneha evnen til å ta raske og gode beslutninger i en krise (Boin, 2005; Eid og Johnsen 2015; Engen et.al., 2016). Dette er

egenskaper som denne studien mener å argumentere for må etableres, både på individ- og organisasjonsnivå, i normalsituasjonen. Studiens funn tilsier at disse egenskapene ikke kan hentes frem fra et «beredskapslager» på lik linje med materiell i en mobiliseringssituasjon. Det vil si at dette har sin relevans for studiens forskningsspørsmål 1 gjennom utøvelse av daglig operativ tjeneste. Det handler derfor ikke bare om å se forskningsspørsmålet i relasjon til hva som utføres, men også hva som ikke utføres i det daglige.

Slik sett vil teorien utfordre politiets grunnleggende prinsipper, om et formelt desentralisert politi som utelukkende leder daglig operativ tjeneste fra politidistriktsnivå (JD, 2005; JD, 2016). Samtidig er det grunn til å reflektere over den store forskjellene det er mellom normalsituasjon og krise og at det er helt nødvendig at deler av innsatskapasitetene er i beredskap. Spørsmålet er bare om det er nivåskillet som skal definerer dette, eller om det finnes andre kriterier som bør vektlegges.

Forebygge nasjonale kriser

Studien viser krav til at politiet i normalsituasjonen detekterer og vurderer indikasjoner på noe som kan være en tidlig fase og med potensiale for å bli en krise. Deteksjon av slike signaler kan representere en mulighet til å treffe tiltak som hindrer eskalering til en nasjonal krise (Turner, 1978). Dette kan være signaler som ett eller få politidistrikter erfarer. I det enkelt tilfelle vil det ikke nødvendigvis indikere starten på en nasjonal krise, ikke engang en lokal krise. Det kan også være slik at dette er signaler som treffer tverrsektorielt, slik gjeldende trusselvurderinger beskriver (PST, DSB, NSM og E-tjenesten, 2019). Befolkningen har forventninger til at ledere skal forebygge at trusler manifesterer seg i krise og begrenser skadene hvis de likevel gjør det (Engen et.al., 2016). Ledere skal sørge for å unngå eller eventuelt løse en krise. Videre skal ledere forklare hvorfor krisen oppstod og overbevise om at en slik krise ikke vil inntreffe på nytt (Boin, m.fl.2005). Det betyr at det påhviler politiet et nasjonalt ansvar i daglig operativ tjeneste som ifølge denne studien fremstår mangelfullt definert. Studiens funn kan gi inntrykk av at dette er tillagt politidistriktene, som ikke har nasjonalt ansvar. POD har nasjonalt ansvar, er gitt myndigheten (JD, 1995), men har ikke rollen i den daglige operative tjenesten (Ot.prp. nr. 7 (1999-2000); Meld. St.13 (2015-2016)).

Det er krav og forventninger til politiets forebyggende innsats i normalsituasjonen eller førkrisefasen. Forebygge og forhindre straffbare handlinger er en av politiets fire kjerneoppgaver (JD, 2005). PODs uavklarte operative rolle kan ha en potensielt negativ effekt på politiets evne til å forebygge nasjonale kriser. Systematisk samle, analyserer og tolke

tidlige signaler på noe som kan utvikle seg til en stor krise vil kunne gi slik forebyggende effekt. Ut fra en kombinasjon av myndighet og nasjonalt ansvar er det ifølge denne studien grunn til å si at det er satt krav og skapt forventninger til politiet. Det kan defineres som et nasjonalt operativt oppdrag i normalsituasjonen. De gjeldene trusselvurderingers beskrivelse av sikkerhetspolitisk utvikling og risiko for sammensatte, eller hybride, hendelser fremstår å styrke behovet for et nasjonalt operasjonelt nivå med en tydeligere operativ rolle i normalsituasjonen, det vil si i førkrisefasen (PST, 2019).

Beredskap for nasjonale kriser

Ved å tolke normalsituasjonen i en utvidet kontekst, slik Kruke beskriver førkrisefasen (Kruke, 2012), er det her identifisert forventninger til at politiet i normalsituasjonene har gjort de nødvendige tiltak for å være forberedte på en krise, også en nasjonal krise (JD, 2005; NOU, 2012:14). Det betyr at det er krav og forventninger til at politiet i normalsituasjonen er innrettet mot, utøver sin tjeneste og har gjort nødvendige prioriteringer for å etablere hensiktsmessig beredskap for å håndtere en nasjonal krise. Politiets detaljerte og omfattende føringer for hvordan tjenesten skal utøves synes i stor grad å sikre dette – lokalt. I denne studien er det derimot ikke gjort funn som beskriver krav til daglig operativ tjeneste som har til hensikt å sikre direkte forebyggende eller beredskapsmessige forhold for håndtering den dimensjonen av en krise som skiller en nasjonal fra en lokal krise. Både teorien om organisatoriske egenskaper for krisehåndtering (Weick og Sutcliffe, 2001) og kritiske oppgaver for kriseledelse (Boin, 2005) belyser signifikant negativ effekt for evnene til krisehåndtering med utgangspunkt i PODs ikke-operative rolle i normalsituasjonen. Håndtering av nasjonale kriser er på ingen måte utelatt, men kravene synes først å materialisere seg etter at en nasjonal krise er definert. Studien viser dermed funn som beskriver PODs rolle i akuttkrisefasen som mer avklart enn i førkrisefasen. Dette understøttes av den rollen PSS er gitt gjennom sitt ansvar og sin myndighet slik det er beskrevet i Meld. St. 13 *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelse* (2015-2016) og i JDs *hovedinstruks til politidirektøren* (JD, 2018).

6.2 Hvilke krav og forventninger stilles til politiet ved nasjonale kriser?

Håndteringen av en krise krever styring og henger nøye sammen med lokalisering av beslutningsfullmakt, situasjonsforståelse og ressursoversikt (Engen et.al., 2016).

I studiens empiriske grunnlag fremkommer krav og forventninger til politiet ved nasjonale kriser. Dette er tydeligst definert i PBS (POD, 2011), Meld. St. 13 *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelse* (2015-2016) og JDs hovedinstruks til politidirektøren (JD, 2018). Dette aktualiserer 22. juli-kommisjonsrapporten (NOU, 2012:14) når man skal beskrive krav og forventninger til politiet. Rapporten utgjør en merverdi for denne studien da den står som et unikt bidrag og uttrykk for hva som kreves når krisen granskes i ettertid. Det er definert krav og forventninger til at norske myndigheter håndterer en nasjonal krise effektivt og legalt. Med få unntak er politiet eneste myndighet som i fredstid er gitt fullmakt til å treffe beslutninger om tiltak på alle myndighetsområder ved en nasjonal krise. Med det har politiet et særskilt ansvar, sammenliknet med andre sivile sektorer og myndigheter. Trusselvurderinger (PST, NSM, DSB og E-tjenesten, 2019) beskriver to tydelig dimensjonerende faktorer, kompleksitet og utviklingshastighet. Dette er med på å sette krav til effektiv håndtering av nasjonale kriser for norske myndigheter generelt og for politiet spesielt.

Hverken i politiloven (JD, 1995) eller i politiinstruksen (JD, 1990) fremkommer det eksplisitte føringer for nasjonal krisehåndtering. Loven og instruksen bruker gjennomgående begrepet politi(et). Det etableres med det hverken et krav eller en skranke for å se operativ innsats i lys av nivåskillet mellom politidistrikt og politidirektorat. I § 15 beskrives politiet som et rikspoliti under ledelse av politidirektøren (JD, 1995). Politilovens § 27 (JD, 1995) sier at politiet har et akutt, sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer i fred på alle samfunnsområder, med unntak av atomhendelser og sikkerhetspolitiske kriser (POD, 2011). Dette beskriver en tydelig myndighet og med det settes det krav til politiet under en nasjonal krise, herunder POD. 22. juli-kommisjonens rapport (NOU, 2012:14) beskriver kritikk som rettes mot både distrikts- og direktoratsnivå og bekrefter krav og forventninger til begge nivåene.

Taktskiftet mellom håndtering av normalsituasjon og krise er for politiets del i stor grad beskrevet og regulert gjennom PBS I (POD, 2011). Studiens viser at regulerende føringene fra tiden før juli 2011 fremkommer i PBS I. Føringer nyere enn utgivelsen gjengir i stor grad tekst eller budskap fra PBS I. Hvordan politiet skal håndtere en krise på politidistriktsnivå er omfattende beskrevet, men på nasjonalt nivå er det grunn til å si at det er avvik. Dette synes å ha en sammenheng med at krisehåndtering generelt er lite omhandlet, men i sær nasjonal krisehåndtering med operativ involvering fra POD.

Empirien viser at krise er godt definert. Det gjelder også i PBS I, hvor håndteringen i hovedsak er ment utført på politidistriktsnivå. Hva en nasjonal krise er, eller hva som

definerer at krisen krever involvering av nivået over politidistriktene er i liten grad definert. Det fremstår derfor utfordrende å identifisere tidspunktet eller terskelen for involvering av POD i en krise som eskalerer fra å være lokal til nasjonal.

I 22. juli kommisjonsrapporten (NOU, 2012:14) heter det at POD har en begrenset operativ rolle. I Meld. St. 13, Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen (JD, 2015) heter det at politimestrene har et selvstendig ansvar, også i ekstraordinære kriser, for å styre og lede operativ innsats. POD koordinerer mellom politimestrene, POD skal koordinere og samordne innsats som utfordrer kapasitet eller kompetanse et distrikt. POD skal bare i helt spesielle tilfeller gripe inn i den operative virksomheten. Dette medfører kompliserte og informasjonskrevende vurderinger og beslutninger, som må utføres i en allerede sterkt belastet operasjonssentral. Dersom det defineres at POD skal delta i håndteringen av krisen, kan POD sende ut en operasjonsordre. Denne uklarheten skaper manglende forutsigbarhet med mulighet for alvorlige konsekvenser, slik det blir beskrevet i Helge Renås doktorgradsavhandling (Renå, 2019). Der beskrives det i kort at POD ikke hadde forutsetninger for å sende ut en tidsriktig ordre, slik politidistriktene hadde forventet. En slik ordre kan sikre effektive tiltak, kontrollere effekten, gjennomfører korrigeringer etter hvert som situasjonsforståelse blir bedre og slik foreta ressursprioriteringer på bakgrunn av en nasjonal situasjonsforståelse. En enkelt metafor: «Det er en årsak til at branntårn er høye, man får bedre oversikt da».

6.2.1 Grunnleggende prinsipper for politiet spesielt og samfunnssikkerhet- og beredskap generelt.

Som belyst i studiens teoretiske og empiriske underlag organiserer og utfører politiet sin tjeneste på bakgrunn av flere sett med prinsipper. Begrepet prinsipp forstås i denne her som noe som har oppstått av en grunn, det vil si historisk betingede forhold. Det vil også si det grunnleggende fundament for videre tenkning som for eksempel intensjon og hensikt. Politirollens 10 grunnleggende prinsipper (Meld. St. 42, 2005) synes å bygge på en samlet politisk og politifaglig begrunnet vurdering som spenner over et tidsrom på mer enn fire ti-år. I et tverrsektorielt og mer overordnet perspektiv har vi prinsippene for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (krisehåndteringsprinsippene) i Norge (Meld. St. 29, 2012). Prinsippene skal følges, uavhengig hvilket nivå eller hvilken myndighet krisen ledes fra. Det er her Håkenstads (Norheim-Martinsen et.al., 2019) poengtering av den nødvendige og positive effekten av sterk systemforståelse gir sin relevans. Denne delen av drøftingen vil derfor se

krisehåndteringsprinsippene i relasjon til politiets 10 grunnleggende prinsipper og studiens anvendte teori.

Ansvarsprinsippet er det bærende av de fire krisehåndteringsprinsippene. Prinsippet sier at den som har ansvaret i det daglige, skal være den samme som har det utøvende ansvaret i kriser. Dette støttes av anvendt teori i studien. Studien har benyttet et komplementært sett med teori som utfordrer både sektoransvar og nivåansvar, uten at dette prinsippet utfordres i et rent teoretisk perspektiv. I det empiriske grunnlaget derimot, er det noe mer uoversiktlig. Politiloven (JD, 1995) deler ikke politiets ansvar mellom nivåene, hverken i normalsituasjon eller ved krise. På den måten kan man si at loven støtter teorien fullt ut hva ansvarsprinsippet gjelder. Uklarhet om ansvarsforhold kan utfordre ansvarsprinsippet og potensielt føre til pasifisering. Dette gjelder både i arbeidet med å bygge opp beredskap og i innsats ved akutt hendelse eller krise (NOU, 2013:9).

Når det kommer til de ti grunnleggende prinsippene, så utfordres lovens tydelighet, men også disse prinsippene beskrives uten å skille mellom nivåene. Det er først når en setter prinsippene i politirolemeldingens totale kontekst (Meld. St. 42, 2005) at det blir tydeligere. Der slås det en definert kile i skillet mellom politidistrikts- og direktoratsnivå. Slik det er omtalt i denne studiens empiriske grunnlag, bærer politidistriktene et ansvar i hverdagen som de ikke har ved nasjonale kriser. Dette kan bety at POD har et ansvar under nasjonale kriser, som de ikke er gitt anledning til å ivareta i normalsituasjonen (Kruke, 2012; Boin, 2005). Politiets organisering og oppdragsløsning synes å bære preg av disse problemstillingene. Som et eksempel på dette er strukturen mellom politidistrikts- og direktoratsnivå. Politimestre og sjefer for særorgan rapporterer, i relasjon til studiens problemstilling, til fire ulike overordnede med forankring i lov og prinsipper.

Politimester og sjef særorgan rapporterer til:

1. POD som overordnet myndighet i politietaten (JD, 2018).
2. HRS som overordnet i redningstjenesten (JD, 2015)
3. PST som overordnet i saker som angår rikets sikkerhet (JD, 1995)
4. Riksadvokaten som overordnet for straffesaksbehandling. (JD, 1985)

Dette skaper kompliserte premisser når man setter dette i relasjon til overgang mellom daglig operativ tjeneste og nasjonal krise. Det er likevel grunn til å reflektere over hvordan dette fungerer i det daglige. Det er tross alt sjelden vi i Norge opplever nasjonale kriser.

I boken «*Det nye totalforsvaret*» skriver Magnus Håkenstad at Norges krisehåndteringssystem fungerer mye bedre i praksis enn i teorien. Dette forklarer han ved å si at håndteringen hovedsakelig utføres av dyktig personell med gode relasjoner og sterk systemforståelse (Norheim-Martinsen et.al., 2019). Forhold som er negative og forutsigbare for overgang fra normal operativ innsats til krisehåndtering potensielt ikke identifiseres eller følges opp som følge av et sterkt ansvarsprinsipp og kunnskap om systemenes svakheter. Dette kan forsterkes ytterligere av en stadig mer sammensatt og komplisert samfunnsstruktur (Meld. St. 10, 2016) og personellrotasjon (Eid og Johnsen, 2006).

Nærhetsprinsippet er et meget relevant prinsipp for denne studiens tre forskningsspørsmål og problemstilling. Som studiens empiriske grunnlag belyser, retter så godt som all beskrivelse av hvordan politiets samfunnsoppdrag skal ses mot politidistriktsnivået. Samtidig er det viktig å erindre at loven ikke skiller mellom nivåene (JD,1995), men at det likevel i grunnprinsipp nr. 4 heter at politiet skal være desentralisert (Meld. St. 42, 2005). HRO-teorien sier desentralisert styring er en betingelse for å lykkes (Aven et.al., 2004), men at beslutningsparadokset problematiserer lokalisering av myndighet (Engen et.al., 20016). Det betyr at forståelse og operasjonalisering av prinsippet ikke er ukomplisert og selvsagt for politiet.

Teorien peker på fordeler med delegert fullmakt til taktiske innsatsressurser. Den anvender nærhetsprinsippet som argument for at de som rammes er til stede og at responsressursene i kriseområdet er de som ser og kjenner situasjonen best (Engen et al. 2016). Dette synes å prege den gjennomgående forståelsen og anvendelsen av nærhetsprinsippet i politiet. Men hva er tilfelle når en nasjonal krise inntreffer? Spørsmålet er da «hva er lavest mulig effektive nivå?». Hverken det empiriske eller det teoretiske grunnlaget i studien gir noe entydig svar, snarere tvert imot. Empirien er preget av en byråkratisk og ikke-operativ språkdrakt.

I Meld. St. 13 Politiets roller i den nasjonale kriseledelsen (JD, 2015) står det at POD kan gi ordre dersom det er nødvendig, det vil si utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt. I samme melding heter det:

«Politidirektoratet vil bare i helt spesielle tilfeller gripe inn i den operative virksomheten. Dette kan være aktuelt for eksempel i saker av vesentlig nasjonal betydning eller hvor Politidirektoratets deltakelse kan være avgjørende for gjennomføringen av politioperasjon».

Dette står i sterkt kontrast til nærhetsprinsippets anvendelse slik det fremkommer av det empiriske grunnlaget, men ikke i normalsituasjon. Tar man derimot anvendt teori til inntekt, vil dette kunne ha innvirkning på premissene for å kunne lykkes i en nasjonal krise. Dette er områder som er beskrevet i teorien (Engen et.al., 2016) som viktig for krisehåndtering, men da det er uklart når, eller om, det skal iverksettes nasjonale tiltak, blir det uforutsigbart og skaper kritiske mangler (Renå, 2019). En tydeligere språkdrakt vil kunne skape økt forutsigbarhet.

Ved ensidig fokus på ett enkelt prinsipp kan det oppstå kontra-produktive effekter. Nærhetsprinsippet må ikke etterleves slik at en akutt hendelse kun skal håndteres med egne eller lokale ressurser på en slik måte at håndteringen kommer ut av kontroll før anmodning om bistand fremmes (NOU, 2013:5). Slik sett kan PODs premisser, slik de er gitt av normalsituasjonen, preges av ytterligere negative og forutsigbare konsekvenser. Dersom dette er gjeldende, vil det foreligge et potensiale for at POD involveres for sent i krisehåndteringen med den effekten det har på beslutningsprosessene og dermed politidistriktenes eget handlingsrom.

Terskelen for når en krise går over fra å skulle håndteres på lokalt til nasjonalt nivå er ikke definert. Studien finner omtale av nasjonal krise med et tydelig aktivert nasjonalt operasjonelt nivå, men grensegangene, tersklene, kriteriene er uklare og derfor er det utfordrende å svare på hva som er lavest mulig nivå.

I hovedinstruksen fra JD til politidirektøren heter det at direktøren er ansvarlig for at det er etablert tilfredsstillende beredskap og krisehåndteringsevne i politiet. Når spørsmålet om hva som er lavest mulig nivå er uavklart og situasjonen er en alvorlig hendelse eller krise, er det vanskelig å forstå hva det betyr å være ansvarlig for nødvendig samordning og prioritering av innsats som utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt. Hva skal situasjonssenteret i POD gjøre for å ivareta PODs rolle på operasjonelt nivå? Det som er tydelig er hva situasjonssenteret ikke skal gjøre, altså ikke overta en operasjonssentrals funksjon. Spørsmålet er om denne føringen er mer forvirrende enn avklarende for definisjonene av hva lavest mulig nivå er.

Drøftingen over viser til at tolkning og anvendelse av nærhetsprinsippet støtter formell desentralisert kriseledelse, både i et politisk og i et politifaglig perspektiv. På den andre siden er det derfor viktig at dette prinsippet ikke anvendes som en politioperativ ansvarsfraskrivelse, slik som det også tydelig poengteres i boken «Perspektiver på

samfunnssikkerhet» (Engen et.al., 2016). I boken heter det «at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå, ikke må gå på bekostning av de ansvarsstrukturene som ligger til grunn for ansvars- og likhetsprinsippene». Det empiriske grunnlaget i studien tilser at dette utfordres i politiet. Slik sett er det derfor, utfra studiens anvendte teori, grunn til å si at dette har et potensiale for å gi POD signifikante negative forutsetninger i normalsituasjon, eller førkrisefasen (Kruke, 2012). Egenskapene som i HRO-teorien beskrives som viktige er ikke egenskaper som kan etableres i en mobiliseringsfase, men som må etableres, vedlikeholdes og utvikles i normalsituasjonen (Weick og Sutcliffe, 2001).

6.2.2 Hva er en nasjonal krise?

Studiens funn gir grunnlag for å sette nærhetsprinsippet i sammenheng med forståelsen av som gjør en krise til en nasjonal krise. En slik forståelse er av betydning for kriseledelse og iverksettelse av tiltak (Boin, 2005). Dette er også av betydning for å forstå hvordan krisen kan utvikle seg (Gundel, 2005).

Hva som definerer om en krise er lokal eller nasjonal, fremstår empirisk uklart og overlatt til informasjons- og ressurskrevende vurderinger. Dette kan for eksempel være å finne svar på om krisen representerer et helt spesielt tilfelle med vesentlig nasjonal betydning og hvor PODs deltakelse kan være avgjørende (Meld. St. 13 (2015)). I tillegg er det etablert et konsept for en mellomløsning, nabohjelpkonseptet, hvor det ytes bistand fra ett politidistrikt til et annet (POD, 2011). Dette betyr at det vil foreligge en stor grad av subjektiv vurdering bak en beslutning om det skal håndteres som en nasjonal krise eller ikke. Det er da mulig å si at overgangen fra lokal til nasjonal krise etableres ved at ett eller flere politidistrikt anmoder om støtte. Det forsterker i så fall inntrykket av at overgangen er uklar og preget av individuelle vurderinger. En sterk etterlevelse av likhetsprinsippet kan komme i veien for hensiktsmessig oppdragstilpasset organisering. Studiens påpekte historiske og prinsipielt forankrede oppdragsløsning i daglig operativ tjeneste kan derfor utfordres. Nasjonale kriser skjer sjelden og medfører derfor en større «ommøblering» i det etaten gjennomfører dette taktskifte. Spørsmål om desentralisert eller sentralisert kriseledelse melder seg. Studien finner det interessant at danske myndigheter anvender, i tillegg til de fire omtalte krisehåndteringsprinsippene i Norge, ytterligere to prinsipper, fleksibilitetsprinsippet og handlingsprinsippet (Danske beredskapsstyrelsen, 2019). Sistnevnte prinsipp innebærer at man tidlig skal vurdere og eskalerer etter en verstefallstenkning. Dette er ikke en fremmed tanke for norske myndigheter ved lokale hendelser, men denne studien gjør funn som påpeker

at potensialet for at politiet i startfasen av en nasjonal krise ikke følger prinsippet og mangler systematikk. En vag beskrivelse av rolle og ansvar forsterker disse forholdene.

Nærhetsprinsippet har derfor en sterk posisjon med god forankret effekt for politiet i daglige operative tjenester. Forståelsen av nærhetsprinsippet åpner derfor for en mulig kontraproduktiv effekt ved en nasjonal krise.

Gjennom nærpolitireformen fremkommer det konkret satsning på standardisering av operasjonssentralenes kapasitet og kompetanse (POD, 2017). En forventet effekt er økt evne til selvstendig håndtering av flere og mer komplekse hendelser. Daglig operativ tjeneste i politiet reguleres gjennom føringer med et distriktsesifikt oppdrag. Det ligger rasjonelle og påpekte prinsipper til grunn. Kritikken av operasjonssentralene i 22. juli-kommisjonsrapporten (NOU, 2012:14) er et tydelig utgangspunkt for denne prioriteringen. Isolert sett fremstår dette som et godt og relevant tiltak. Men for vurdering og definering av om en hendelse er eller har et potensiale for å bli en nasjonal krise vil dette kunne utfordres. Det er en fare for at operasjonssentralen venter for lenge (NOU, 2013:5) og ikke innser krisens dimensjon før tidsbruken går utover handlingsrommet til nasjonalt nivå. Kombinert med at terskelen mellom lokalt og nasjonalt ansvar er uklar, kan dette skape negative konsekvenser. Etablering av robuste og kompetente operasjonssentraler fremstår hensiktsmessig i både normalsituasjonen og i kriser. Det er derfor grunn til å si at mangelen på en tydelig definisjon av hva som er PODs operative rolle er mer nærliggende å problematisere. En standardisering av en nivåterskel, som er tydelig i normalsituasjon og i kriser, vil kunne skape nødvendig forutsigbarhet. Videre vil dette kunne etablere rutiner og prosedyrer til støtte for samhandling mellom nivåene og tverrsektorielt, slik svensk politi ved Per Engstrøm gir uttrykk for er etablert med god effekt i Sverige (Forskning.no, 2019).

Når en nasjonal krise inntreffer, slik forskningsspørsmål nr. 2 beskriver, vil høyere nivåer aktiveres jf. studiens kapittel 2 og 5. Politisk nivå kan for eksempel ha behov for å vise handlekraft og beslutningsevne ut fra sitt ansvar og plikt. Noe som vil ha direkte effekt på PODs rolle slik studiens problemstilling er formulert. Det innebærer en sammenheng mellom krisens kompleksitet og hvilket beslutningsnivå som aktiveres.

I et isolert teoretisk perspektiv, finner studien grunn til å si at anvendt teori er gyldig for både lokal og nasjonal krise. Teorien påpeker likevel forhold som forsterker enkelte krav (Boin, 2005) ved involvering av overordnede nivåer som følge av dimensjonsforskjellene mellom lokal og nasjonal krise.

I likhet med daglig operativ tjeneste, viser studien at krav og forventninger til håndtering av kriser som ikke overstiger et politidistrikts kapasitet eller kompetanse, er omfattende behandlet og politimesteren er gitt myndighet til å styre og lede operativ innsats. Når det i Meld. St. 13 (2015) presiseres at politimesteren har et selvstendig ansvar for å ivareta politiets oppgaver i kriser, understrekes den etablerte formelle desentraliserte ledelsesmodellen (Engen et.al., 2016) for politiets operative innsats gjennom autonome politimestere (Prop. 61 LS (2015)). Dette er en modell som støttes utfra anvendelse og forståelse av nærhetsprinsippet i studiens empiriske grunnlag (Meld. St. 29 (2012)). Studiens øvrige anvendte teori støtter i stor grad denne modellen for håndtering av kriser.

Om en krise er definert som lokal eller nasjonal endrer i liten grad kravene og forventningene til politiet slik det fremkommer i studiens empiriske og teoretiske grunnlag. Likevel er det funn som har et potensiale for å påvirke politiets forutsetninger for å lykkes i håndtering av en nasjonal krise. Studien mener å kunne dokumentere uklar og mangelfull definisjon av hva som utgjør den formelle forskjellen mellom lokal og nasjonal krise sett fra politiets ståsted. Slik empirien her viser, er det uklart når POD som nasjonalt operasjonelt nivå skal involveres eller aktivere operativ innsats i en krise. Det er overlatt til subjektive og informasjonskrevende vurderinger i en fase hvor det er grunn til å tro at innsatsressursene er belastet av krisehåndteringen. Flere dokumentene, blant annet Meld. St. 13 (2015-2016) *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*, beskriver at en krise kan få en nasjonal dimensjon med den konsekvens at PODs inngripen vil kunne være av avgjørende karakter. Det betyr at muligheten er definert, men grensegangen mellom lokal og nasjonal krise er uklar.

Nasjonal krise:

Nasjonal krise foreligger ikke definert i studiens empiriske eller teoretiske grunnlag. Begrepet nasjonal krise blir i oppgaven benyttet som et uttrykk for en krise som setter krav til POD ut fra sin operative rolle og sitt ansvar. En krise er ikke nødvendigvis nasjonal ut fra et geografisk perspektiv. Den kan også defineres ut fra behov for involvering av nivåene med nasjonalt ansvar, slik som JD og POD. En krise av stor politisk betydning, men med lite geografisk omfang, kan være et eksempel på dette. Nasjonal krise kan derfor beskrives ut fra Meld. St. 13 (2015-2016) *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen* på følgende måte:

1. En krise som utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt
2. En krise som representerer et helt spesielt tilfelle, som for eksempel av vesentlig

nasjonal betydning eller hvor PODs deltakelse kan være avgjørende for gjennomføringen av politioperasjonen

3. En krise som aktiverer JD i sin rolle som lederdepartement eller gjennom sitt konstitusjonelle ansvar og som gjennom rolle og ansvar setter krav til involvering av politiet.

6.3 Hvordan samsvarer utøvelsen av daglig operativ tjeneste i politiet med kravene i en nasjonal krise?

Håndteringen av en krise krever styring og henger nøye sammen med lokalisering av beslutningsfullmakt, situasjonsforståelse og ressursoversikt (Engen et.al., 2016).

Krisehåndteringsprinsippene (Meld. St. 17, 2002), politiets 10 grunnprinsipper (Meld. St. 42, 2005), nærpolitireformen (Prop. 61 LS, 2015) og PBS (POD, 2011) beskriver krav og forventninger til et politi som utøver sin daglige operative tjeneste fra sitt nasjonale taktiske nivå. Ut fra denne studien harmonerer dette med lovverk, politiske beslutninger, strategier og et ønske om å bevare samfunnets oppfattelse av at Norge er et trygt land. Den viser funn som gir grunnlag for å si at det er samsvar mellom daglig operativ tjeneste og kravene til nasjonal krise for politidistrikt og særorgan. Prinsippene for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i Norge (Meld. St. 29, 2012) er operasjonalisert gjennom politiets 4 kjerneoppgaver og 10 grunnprinsipper (Meld. St. 42, 2005) og preger politiets praktiske tjenesteutførelse gjennom PBS (POD, 2011).

I forholdet mellom krav og forventninger til desentralisert politiledelse i daglig operativ tjeneste og sentralisert operativ politiledelse ved nasjonale kriser, foreligger det flere paradokser og dilemmaer. I tråd med studiens empiriske grunnlag og utvalgte teorier, inneholder disse tydelige politiske og politifaglige aspekter. Forhold som sentralisering av politimakt gjennom et tydeligere operativ politidirektør og sektorprinsippet inneholder slike problemstillinger. Dette er to viktige områder som denne studien ikke behandler som følge av oppgavens begrensninger.

Politiloven § 2 (JD, 1995) beskriver operative krav til politiet uten å skille mellom politiets to nivåer, politidistrikt og POD. Lovens § 15, beskriver politiet som et rikspoliti hvor departementets myndighet kan delegeres og at det er departementet som bestemmer hvilken myndighet og hvilke oppgaver som skal legges til POD. Politirollemeldingen (Meld St. 42,

2005) og nærpoltireformen (Prop. 61 LS, 2015) er eksempler på føringer som operasjonaliserer lovens krav og definerer departementets forventninger til hvordan politiet utøver sin operative tjeneste. Her beskrives i hovedsak operativ effekt som følge av innsats fra politidistriktsnivå. PBS I (POD, 2011) gjenspeiler dette uttrykket og knytter dermed politiske beslutninger til politifaglig operasjonalisering. Slik settes politidistrikt og særorgan i stand til å ivareta sitt geografiske og/eller faglig avgrensede ansvar, også i en nasjonal krise. Både PBS I (POD, 2011) og JDs hovedinstruks til politidirektøren (JD, 2018) beskriver at en gitt krise kan inneha dimensjoner som krever innsats ut over ansvaret som er gitt en politimester eller sjef for særorgan. I PBS I beskrives PODs operative ansvar å kunne aktiviseres ut fra enkelte vilkår. Dette er beskrivelser som skaper grunnlag for vurderinger. Svar på om involvering av POD er avgjørende eller ikke, slik ett av kriteriene er, vil være vanskelig å avklare på et tidspunkt hvor krisehåndteringen er i en tidlig og uoversiktlig fase.

De eldste etablerte rammer og føringer som omhandler grunnprinsipper, rolle, ansvar og oppgaver i form av lov, instruks og beredskapssystem retter seg i stort mot operativ effekt på politidistriktsnivå. Nyere dokumenter, som for eksempel JDs hovedinstruks til politidirektøren tegner krav om operativ effekt fra POD. Instruksen fremstår å gi begrenset grunnlag for å danne egnet rolleforståelse, særlig gjelder det nivåskille mellom politidistrikt/særorgan og POD i en operativ kontekst. Videre fremkommer det ingen eller i liten grad harmonisering mellom lov, instruks og beskrevne krav og forventninger gjennom for eksempel de i studien omhandlede NOUer og stortingsmeldinger. I følge dokumentanalysen kan man mene at terrorhendelsen 22. juli er et veiskille i omtale av PODs operative rolle og ansvar. Det betyr at de førende dokumenter som er eldre enn denne datoen, generelt ikke behandler nasjonalt operativt oppdrag med rolle og ansvar gitt til POD. Eksempler på dette er politiloven (JD, 1995) og politirolemeldingen (Meld. St. 42, 2005). Det finnes likevel eksempler på at PODs operative rolle beskrives å eksistere og ikke underkjennes i tiden før 22.7.2011.

I hovedinstruksen (JD, 2018) fra JD til politidirektøren heter det:

«Ved alvorlige hendelser eller kriser er Politidirektoratet ansvarlig for nødvendig samordning og prioritering av innsats som utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt. Situasjonssenteret skal ivareta direktoratets rolle på operativt nivå ved alvorlige hendelser og kriser, men overtar ikke operasjonssentralenes funksjon.»

I Meld. St. 13 «Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen» (2015) heter det:

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

Hva betyr egentlig dette og hvilken relevans har det for forskningsspørsmål 1 og politiets daglige operative tjeneste? Hovedinstruksen setter kriteriet «alvorlig hendelser som utfordrer kapasitet og kompetanse»

Det som er produsert etter 22. juli er ikke nødvendigvis helt entydig. 22. juli-kommisjons rapporten (NOU, 2012:14) beskriver at POD har en begrenset operativ rolle uten å definere det ytterligere. Difis evaluering av POD i 2013 (Difi, 2013) beskriver ikke PODs operative rolle. Politiets evaluering av egen innsats under terrorhendelsen 22. juli 2011, «Sønderlandutvalget» (POD, 2012) bringer på lik linje med evalueringen til DIFI liten merverdi for å kunne etablere en tydeligere forståelse av PODs operative ansvar og rolle. Utvalgets rapport gjengir eller henviser hovedsakelig til PBS I (POD, 2012), som under terrorhendelsen kun var en måned gammel. Evalueringen beskriver operasjonell ledelse nasjonalt – politidirektoratet. Der beskrives det etablering av en krisestab etter modellen gitt av PBS I (POD, 2011). Videre omhandles aktivitet som beslutninger, rapporteringer og møtестrukturer som er gjenkjennbare med krav til kompetanse og kapasitet etter studiens anvendte teori om kriseledelse (Boin, 2005). Til tross for dette er konklusjonen at direktoratet bør ha en beredskap for rask etablering av nødvendige stabsfunksjoner. For det første skapes det et inntrykk av at PODs organisasjon for kriseledelse kan stå i beredskap. Det beskrives ikke noe om hvordan dette bør vurderes håndtert i hverdagen. Dette strider mot flere av punktene i studiens anvendte teori. For det andre viser HRO til krav om egenskaper og kjennetegn man ikke kan tilegne seg, hverken på individ- eller organisasjonsnivå, i en mobiliseringsfase. Sønderlandutvalget beskriver svakheter og mangler som følge av at stabsmedlemmene manglet systemforståelse og fagkompetanse. Samtidig fremhever Arjen Boin (2005) at myndighetspersoner ikke nødvendigvis har den rette kompetansen til å håndtere en krise, og således kan lokalisering av myndighet medføre mindre handling eller økt klarhet (Boin, 2005). Der er derfor grunn til å se dette i sammenheng med PODs totale beredskapsrolle i normalsituasjon og hvordan dette samsvarer med PODs rolle i en nasjonal krise gitt knytningene mellom normalsituasjon og en nasjonal krise.

6.3.1 Krisefaser

Gjennom Krukes sirkulære modell for krisefaseinndeling (Kruke, 2012) beskrives knytninger mellom fasene som er av betydning for denne studiens problemstilling. Førkrisefasens betydning for både forebygge og forberede viser forhold som kan relateres til politiets ansvar slik studiens empiriske grunnlag viser. HRO-teorien fremmer egenskaper og kjennetegn som er viktig (Boin, 2005) for å ivareta politiets ansvar og oppgaver i kriser. Dette er egenskaper som må etableres, vedlikeholdes og utvikles i førkrisefasen (Eid og Johnsen, 2006) og være tilgjengelig i en akuttcrisefase. Krav og forventninger til politiet, slik studien viser, beskriver et politikonsept hvor dette i stort er hensiktsmessig koblet sammen og etablert på politidistriksnivå. Slik sett er det grunn til å si at koblingen mellom før- og akuttcrisefasen samsvarer på politidistriksnivå.

Studiens problemstilling er rettet mot nasjonal kriser og inkluderer nasjonalt operasjonelt nivå, POD. De empiriske funnene viser et skille mellom nivåene. PODs operative rolle i førkrisefasen fremstår som mangelfullt beskrevet. Slik studiens funn viser, tyder det på at POD ikke har, eller skal ha, en operativ rolle i en førkrisefase. Kravene og forventningene til POD fremstår på dette punktet som uklare og kan utfordres. I en akuttcrisefase gir politiloven (JD, 1995) myndighet og setter således krav til POD. Dette bekreftes av kritikken i 22. juli-kommisjonsrapporten (NOU, 2012:14). De empiriske funnen viser på den andre siden gjennomgående føringer hvor POD ikke skal være en del av operativ innsats i normalsituasjonen, men bare i helt spesielle tilfeller gripe inn i den operative virksomheten. Dette er saker som for eksempel er av vesentlig nasjonal betydning og hvor POD kan være avgjørende for politioperasjonen (Meld. St. 13, 2015). Dette er en modell som finner sterk støtte i politiets 10 grunnprinsipper og øvrige føringer for hvordan politiet skal utøve daglig operativ tjeneste og lokal kriseledelse (POD, 2011). Beredskap er kostbart, krever prioritering og nasjonale kriser inntreffer sjelden. Dette kan derfor tenkes å være en akseptabel modell for å løse politiet samfunnsoppdrag. Likevel er det grunn til å sette dette i et teoretisk perspektiv. Utvikling av latente feil i førkrisefasen kan skape en kriser under gitte forutsetninger (Turner, 1978). Prioriteringene handler blant annet om forholdet mellom produksjon og beskyttelse (Reason, 1997). I konteksten «nasjonale kriser» betales det derfor en pris når det i førkrisefasen slås fast et ikke-operativt nasjonalt nivå i politiet. Avstand i tid kan påvirke viljen til å betale en slik pris (ibid). En felle kan være å «blåse opp» mindre hendelser som håndteres akseptabelt, for på den måten skape et bilde av, eller bekreftelse på, en status som styrker grunnlaget for å prioritere produksjon fremfor beredskap for det ekstraordinære.

Studiens funn underbygger betydningen av disse forholdene når en endelig balanse mellom desentralisert og sentralisert operativ politiledelse vurderes. I så måte er det grunn til å ha klart for seg politilovens (JD, 1995) krav. 22-juli-kommisjonsrapporten (NOU, 2012:14) er et av få dokumenter som gjennom sin kritikk beskriver forventningene som følger av dette kravet. Utfordringen med denne delen av rapporten er at den kom etter og ikke før krisen. Rapporten (ibid) støtter studiens anvendte teori om førkrisefasens betydning for krisehåndteringen. Således kan det, ut fra studiens funn, betegnes som mangelfullt samsvar mellom før- og akuttkrisefasen for nasjonalt operasjonelt nivå, POD.

6.3.2 Nasjonal kriseledelse

Kriseledelse på politidistriktetsnivå fremstår av studiens empiriske grunnlag som omfattende definert og operasjonalisert. Politimesterne er gitt myndighet til å treffe beslutninger på andre myndighetsområder jf. § 27 i politiloven, med unntak av sikkerhetspolitiske kriser og atomhendelser (JD, 1995). Politimesterens skal styre og lede politiinnsatsen (POD, 2011). Det er delegert fullmakter til operasjonssentralene (Meld. St.13, 2015). Studiens funn beskriver sammenheng mellom teori og empiri, slik at det kan argumenteres for at daglig operativ tjeneste på nasjonalt taktisk nivå samsvarer med kravene til krisehåndtering innenfor politidistriktets geografisk avgrensede område.

Når det kommer til nasjonalt operasjonelt nivå gjør studien funn som skiller dette nivået fra nivået under. Ansvaret gjennom politiloven (JD, 1995) er lik på begge nivå. Dette gir uttrykk for krav og forventninger til POD som stemmer overens med den kritikken som ble rettet mot politiet i 22. juli-kommisjonsrapporten (NOU, 2012:14). Når det gjelder studiens empiriske funn, avdekkes forhold som skaper uklarheter. På nasjonalt operasjonelt nivå er krisehåndtering definert ut fra samordning og koordinering (JD, 2015 og 2018). Dette til forskjell fra nasjonalt taktisk nivå, som utfører kriseledelse etter prinsipper for styring og ledelse (Meld. St. 13, 2015). Begrepene, eller forståelsen, av begrepene, styring og ledelse er ikke benyttet i sammenheng med PODs operative ansvar. Det kan tolkes som at politimester er øverste nivå med realmyndighet til å treffe beslutninger om operative tiltak på tvers av sektorgrensene (JD, 1995) og med reell myndighet til å utføre kriseledelse gjennom styring og ledelse (Meld. St. 13, 2015). Politimesteren har derimot sitt geografisk avgrensede ansvar. Både POD og JD har nasjonalt ansvar, men begge nivåene håndterer krisen gjennom koordinering og samordning. Ordningen med lederdepartement innebærer å lede koordineringen av krisehåndteringen. Studiens funn er gjenkjennbare i teorien, hvor

lokalisering av beslutningsmyndighet i sammenheng med nærhetsprinsippet og effektiv krisehåndtering problematiseres (Hart mfl. 1993; Boin 2005; Kruke 2010; Perrow 2007; Rosenthal mfl. 2001). Dette samsvarer godt med politiets formelle desentraliserte styringsmodell i kriser, men virkeligheten kan på den andre siden utfordre dette. Nasjonale kriser vil naturlig sette krav til politisk ledelse og det omtalte beslutningsparadokset gjør seg gjeldende. Det vil si at beslutningsnivået vil presses oppover i hierarkiet og møte overgang fra styring og ledelse til samordning og koordinering. PODs fremstår i så måte å representere en hybrid-modell mellom taktikk og politikk. Rapporteringskravet, særlig hastighet, som fremkommer av JDs hovedinstruks til politidirektøren (JD, 2018) er et bevis på JDs tidlige involvering i en nasjonal krise.

Med bakgrunn i sektorprinsippet koordineres krisehåndtering nasjonalt på tvers av sektorer og myndigheter både på direktorats- og departementsnivå (Meld. St. 13, 2015). For politiets del forsterkes behovet for koordinering ved nasjonale kriser ytterligere gjennom organiseringen og ansvarsfordelingen. Ved en nasjonal krise rapporterer politidistriktene til riksadvokaten som overordnet påtalemyndighet, til Hovedredningssentralen (HRS) i redningstjeneste og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) i saker som faller inn under politilovens § 17 (JD, 1995). Det betyr at bare en av fire rapporteringskanaler ved håndtering av nasjonale kriser går fra politidistriktene til POD. Sett i sammenheng med at gjeldende trusselvurderinger (PST og NSM, 2019) beskriver en utvikling i retning av økt kompleksitet, kan det fremstå som et paradoks at POD gjennom lov (JD, 1995) har det som kan beskrives som formalmyndighet, men med uklar realmyndighet. Dette kan beskrives som en uklar operativ rolle for POD, noe som støttes av annen forskning (Renå, 2018; Zeiner 2018). Evalueringer viser at samordning mellom aktører i krisehåndtering er utfordrende og den horisontale, tverrsektorielle, samordningen er det svake punktet i håndteringen av krisen (Fimreite et.al., 2014). Dette bekreftes gjennom Anders Romarheims beskrivelse av sektorprinsippets effekt på beredskap og krisehåndtering i boken «Det nye totalforsvaret» (Norheim-Martinsen, 2019). Slik sett er dette et funn som har et potensiale for å forsterke negativ effekt av uklarheten rundt PODs operative rolle.

Det fremkommer ikke eksplisitte føringer for nasjonal krisehåndtering i politiloven (JD, 1995) eller i politiinstruksen (JD, 1990). Loven og instruksen bruker begrepet politi(et) gjennomgående. Det etableres med det hverken et krav eller en skranke for å se operativ innsats i lys av nivåskillet mellom politidistrikt og politidirektorat. I § 15 beskrives politiet som et rikspoliti under ledelse av politidirektøren (JD, 1995). Politilovens § 27 (JD, 1995) sier

at politiet har et akutt, sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer i fred på alle samfunnsområder, med unntak av atomhendelser og sikkerhetspolitiske kriser (POD, 2011). Samlet beskriver dette en tydelig myndighet og med det krav til politiet ved en nasjonal krise, også for POD. 22. juli-kommisjonenes rapport (NOU, 2012:14) retter kritikk mot og bekrefter operative krav og forventninger til begge nivåene.

For nasjonalt operasjonelt nivå, POD, gjør studien fire sentrale funn. Dette er funn som beskriver mangelfullt samsvar mellom daglig operativ tjeneste i politiet og kravene i en nasjonal krise.

Definisjon av nasjonal krise er mangelfull og uklar for politiet. Funnene i studien viser at en tydeligere definisjon vil kunne bidra til å avklare både politidistrikts og PODs operative rolle. En definisjon vil skape økt forutsigbarhet og mulighet til å forstå PODs og dermed politidistriktenes rolle.

Nærhetsprinsippet er i det empiriske grunnlaget anvendt og forstått på en måte som kan utfordres av teorien. Dette styrker grunnlaget for å stille spørsmål om samsvar mellom daglig operativ tjeneste og ved en nasjonal krise. Funn i studien gir grunn til å hevde at det er samsvar mellom daglig operativ tjeneste og håndtering av kriser på politidistriktsnivå. Dette utfordres når forskjellen mellom lokal og nasjonal krise skal identifiseres og defineres. HRO-teorien sier desentralisert styring er en betingelse for å lykkes (Aven et.al., 2004), men at beslutningsparadokset problematiserer lokalisering av myndighet (Engen et.al., 2016). Det betyr at forståelse og operasjonalisering av prinsippet ikke er ukomplisert og selvsagt for politiet. Politiets føringer for håndtering av kriser samsvarer derfor ikke med det identifiserte behovet for å definere lavest mulig effektive nivå i konteksten nasjonal krise. I studien fremkommer det et inntrykk av at etterlevelse av nærhetsprinsippet innebærer operativ innsats fra politidistriktsnivå og at operativ innsats fra POD er et brudd på prinsippet.

PODs manglende avklarte rolle fremstår sterkt preget av tiden før og under opprettelsen av POD i 2000-2001. En tydelig ikke-operativ rolle var et sentralt og avgjørende punkt for etableringen av direktoratet og skulle sikre demokratisk og parlamentarisk kontroll (Ot.prp. nr. 7, 1999). Dette synes å prege grunnlaget for at rollen i dag oppfattes uklar. Utfra den anvendte teorien, er det grunnlag for å si at PODs ikke-operative rolle har et potensiale for å påvirke etablering, vedlikehold og utvikling av viktige egenskaper for nasjonal krisehåndtering. Teorien fremhever disse egenskapene som viktig for å håndtere kritiske oppgaver (Boin, 2005) og som følger av PODs ansvar og myndighet ved nasjonale kriser.

PODs operative rolle er uklar. Denne studien mener å kunne fastslå gjennom sitt empiriske grunnlag et PODs operative rolle i er uklar. Dette støttes av tidligere forskning. Uklarhetene fremstår å ha sitt rotfeste i forståelsen av POD, som fagdirektorat underlagt demokratisk kontroll for å begrense politidirektørens operative ansvar, kombinert med de krav som følger av en nasjonal krise, en krise som overstiger det modellen for desentralisert politiooperativ ledelse er dimensjonert for. Politidirektoratet ivaretar i dag sin operative rolle og sitt ansvar gjennom samordning og koordinering. I følge studiens anvendte teori og empiri er det grunn til å si at PODs operative rolle vil kunne klargjøres om POD, i likhet med politidistriktsnivå, kan ivaretatt sin myndighet etter politiloven (JD, 1995) ut fra operativ styring og ledelse. Dette utfordrer grunnlaget for etableringen av POD (Ot.prp. nr.7, 1999) og en avklaring av PODs operative rolle vil inneholde behov for prinsipielle beslutninger. Politidistriktene har begrensninger i geografisk ansvarsområdet. At kriser krever styring, som igjen henger sammen med beslutningsfullmakt (Engen, et.al., 2016), aktualiserer behovet for å klargjøre PODs operative rolle. Gjennom omhandlet teori gir studien grunnlag for å hevde at politiet kan utføre sin operative innsats i daglig tjeneste og i kriser etter en kombinasjon av sentralisert og desentralisert modell for operativ ledelse.

6.3.3 Beslutninger og myndighet

Beslutninger er en viktig oppgave for kriseledelse (Boin, 2005). Lokalisering av beslutningsmyndighet er avgjørende for å avklare hvilket nivå som skal kunne treffe beslutninger (Engen et.al., 2016). I forskningsspørsmål 3 rettes det oppmerksomhet mot samsvar mellom daglig operativ tjeneste og håndtering av nasjonale kriser. Politiets modell med formell desentralisert operativ politiledelse i normalsituasjonen vil kunne utfordres av kravet til sentralisert ledelse i kriser som overgår ansvaret og myndigheten til en politimester eller sjef for særorgan.

Et tenkt eksempel som utfordrer politiets desentraliserte modell med et ikke-operativt nasjonalt nivå i normalsituasjonen kan være:

«Et fly er på vei mot Norge. Meldinger fra flyet tyder på at det kan være en bombe ombord. Flyet kommer fra et land i Europa og skal etter planen lande på en mindre flyplass i distrikt-Norge. Hvor flyet til slutt lander kan å ha stor effekt på handlingsrom og ressurstilgang? Hvem beslutter hvor dette flyet skal lande? Hvem i politiet har et ansvar når flyet er over Danmark, men i norsk luftrom om 20 minutter?»

Dette eksemplet kan oppfattes å stå i kontrast til Politirøllemeldingen (Meld. St. 42, 2005) som argumenterer for et lokalt forankret politi på denne måten:

«Folk flest har forventninger om rask reaksjon fra politiet når de har behov for hjelp, og et lokalt forankret politi er en viktig forutsetning for å kunne innfri en slik forventning. Videre har all kriminalitet en lokal forankring, og politiets forebygging, etterforskning, påtale og irettføring skjer i all hovedsak lokalt. Dette har vært et viktig utgangspunkt for Politireform 2000, og Politireform 2000 viderefører forutsetningen om en fortsatt desentralisert politi- og lensmannsetat med tjenestesteder der publikum har forventninger om politiets tilstedeværelse».

I NOU 2017:11, *Bedre bistand. Bedre beredskap. Fremtidig organisering av politiets særorgan (Særorgansutredningen)* (2017) beskrives Sveriges modell for nasjonal krisehåndtering. Polismyndigheten ved Nationella Operative Avdelingen (NOA) driver ikke egen operativ virksomhet, men har tildelt rolle, ansvar og myndighet til å beslutte både innsats og ressursforsterkninger nasjonalt. Under Nasjonal beredskapskonferanse, arrangert av Høgskolen i Innlandet, Politihøgskolen og Forsvarets Høgskole på Elverum i mai 2019, holdt Per Engstrøm et innlegg om krisehåndtering. Engstrøm er tilknyttet NOA, Rikspolisen i Sverige, og er spesialist på terrorangrep. Nettsiden Forskning.no (2019) referer til Engstrøms beskrivelse av suksesskriterier for håndteringen av terrorhendelsen i Stockholm i april 2017 på denne måten:

«Frem til for fire år siden var det hele 21 ulike offentlige myndigheter i Sverige som hadde med terrorsikring å gjøre. Nå er det bare en enkelt myndighet, med en enkel leder, som bestemmer – Rikspolissjefen. Dette ga oss helt andre muligheter til å møte terroren, fortalte Engstrøm».

PSS beskrives å være gitt ansvaret for å ivareta PODs operasjonelle rolle ved alvorlig hendelser og krisehåndtering, men overtar ikke en operasjonssentrals funksjon (JD, 2018). Da PODs operasjonelle rolle ved en krise fremstår uklar, synes PSS å ha begrenset effekt, og det eksisterer mulighet til å etablere forventninger som ikke kan innfris. Gjentakelse av hva PSS ikke er, det vil si ikke overta en operasjonssentrals rolle, kan oppfattes å være en påminnelse om flere av politiets ti grunnprinsipper, særlig at politiet skal være desentralisert og på den måten knytte rammer gitt før og etter 22. juli 2011 sammen på en måte som kompliserer muligheten til å etablere en klar forståelse av PODs operative ansvar og rolle.

Studien avdekker funn som beskriver PODs operative rolle som uklar og en eventuell klargjøring innebærer vurdering av forhold som er politisk- og politifaglig sammensatt. Når dette fremstår så komplisert i normalsituasjonen, er det grunn til å reflektere over kravene til avklaringer som gjør seg gjeldende når en nasjonal krise materialiserer seg.

7 Konklusjon

Denne studien har som målsetting å besvare følgende problemstilling:

«Hvordan er politiets utøvelse av operativ tjeneste i hverdagen egnet for håndtering av nasjonale kriser?»

Politiets utøvelse av daglig operativ tjeneste er omfattende regulert og egnet for krisehåndtering som etter rolle, ansvar og myndighet er tillagt nasjonalt taktisk nivå, det vil si politidistriktsnivå jf. *Politiets beredskapssystem Del I (POD, 2011)*. Studien konkluderer med at politiet i hverdagen fyller sin rolle på en effektiv måte. Prinsippene for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i Norge (Meld. St. 29, 2012) er operasjonalisert gjennom politiets 4 kjerneoppgaver og 10 grunnprinsipper (Meld. St. 42 (2005) og preger politiets praktiske tjenesteutførelse gjennom blandt annet politiets beredskapssystem, PBS (POD, 2011). Politiet sikrer samfunnets og befolkningens rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd gjennom en formell desentralisert ledelse av politioperativ innsats og ordningen med politidistrikt og særorgan. Politiets utøvelse av daglig operativ tjeneste ivaretar således forebyggende, håndhevende og hjelpende innsats.

Studien konkluderer med at det stilles krav og forventninger til at politiet løser kriser effektivt, legalt og med sterk samarbeidsevne jfr. prinsippene for krisehåndtering (Meld. St.21, 2013). Om en krise er definert som lokal eller nasjonal påvirker ifølge studien ikke kravene. Etablering av god situasjonsforståelse, raske beslutninger og riktig ressursutnyttelse skal ivaretas av profesjonelle aktører i krisehåndtering, også på direktoratsnivå. Terskelen som skiller lokal og nasjonal krise er uklar og med negativ effekt på forutsetningene for at politiet skal kunne forebygge, forhindre og etablere beredskap for håndtering av nasjonale kriser.

For politidistrikt og særorgan viser studien samsvar mellom daglig operativ tjeneste og kravene til nasjonal krise. For POD er det mangelfullt samsvar mellom daglig operativ tjeneste og kravene til håndtering av en nasjonal krise. Studien konkludere med at PODs operative rolle ikke er tilstrekkelig avklart. En avklaring vil, for alle krisefaser, ha positiv effekt på politiets egnethet for håndtering av en nasjonal krise.

I det en krise overstiger den terskel som skiller den fra lokal til nasjonal, det vil si utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt (JD, 2018), er reguleringen av politiets utøvelse av daglig operativ tjeneste mangelfull. Studien viser at evne til å forebygge og

etablere beredskap er grunnleggende for befolkningens tillitt til politiet. Evnen til håndtering av nasjonale kriser og studiens funn kan derfor settes i relasjon til et viktig premiss for politiet, tillitt. Det setter krav til kunnskap, kultur og ledelse.

PODs uavklarte operative rolle påvirker politiets evne til å forebygge og etablere relevant beredskap for håndtering av en nasjonal krise. Funn som beskriver rollen som uavklart er:

- Definisjonen av «nasjonal krise» er mangelfull og påvirker forståelsen av PODs operative rolle.
- Nærhetsprinsippets betydning for politiets håndtering av nasjonale kriser er ikke utredet i tilstrekkelig grad. Prinsippet fremstår anvendt og forstått slik at operativ effekt i politiet skal komme fra politidistriktsnivå. I konteksten nasjonal krise vil en grundigere utredning kunne gi økt forståelse for lavest mulig effektive nivå.
- PODs ikke-operative rolle i normalsituasjonen påvirker muligheten til å etablere egenskaper og ferdigheter som er viktig for krisehåndtering.
- PODs operative rolle i krise er uklar og påvirker muligheten til å forebygge, forhindre og håndtere nasjonale kriser i samvirke med politidistrikt og særorgan.

Etablering av relevante egenskaper og ferdigheter kan ifølge studien sees i sammenheng med normalsituasjonen eller førkrisefasen (Kruke, 2012). En klargjøring av PODs operative rolle i alle krisefaser vil ha positiv effekt på politiets mulighet til å etablere evne til å forebygge, avverge og håndtere en eventuell nasjonal krise, som setter krav til politiet i kraft av sitt samfunnsoppdrag. En klargjøring av PODs operative rolle vil kunne etableres gjennom å se myndighet til kriseledelse og nasjonalt ansvar i sammenheng.

7.1 Forslag til videre forskning

I denne studien har det vært viktig å være bevisst på forhold som har eller kan ha betydning for problemstillingen, men som det ikke har vært mulig å behandle innenfor rammene av denne oppgaven. Den etterlater seg flere uavklarte forhold som er egnet for videre forskning.

Politiets manglende evne til organisatorisk læring har blitt belyst i flere ulike dokumenter (NOU 2012:14) og studier. Denne studien har også belyst forhold som kan ha negativ effekt på evnen til organisatorisk læring. Et samfunn i stor endring kombinert med et politi som fortsatt er i etableringsfasen av nærpelitireformen skaper utfordringer. Dette vil for politiet være krevende å kombinere læring og utvikling, et emne som er relevant for ny forskning.

Oppgaven har belyst forhold som stiller spørsmål ved definisjonen av en nasjonal krise. Når skal det nasjonale operasjonelle nivået, i politiet og andre sektorer, aktiveres? Hva er et dimensjonerende scenario for norske myndigheter? Dette vil ha innvirkning på muligheten til å vurdere om politiet er hensiktsmessig organisert. I studiens avgrensninger viser jeg til en organisering mellom nivåene som kan påvirke evnen til å håndtere nasjonale kriser. En klarhet i styrker og svakheter ved dagens modell vil kunne gi politiet verdifullt grunnlag for videre utvikling og møtet med en krevende samfunnsutvikling.

Krisehåndtering og kriseledelse er viktig for å forebygge, forhindre og håndtere nasjonale kriser. Gjennom studien er det gjort funn som stiller spørsmål ved prinsippene for samordning og koordinering. Sektorprinsippets premisser og kravene til effektiv kriseledelse etterlater spørsmål jeg mener kan være gjenstand for videre forskning. For politiets del er dette ekstra interessant da politidistriktsnivå benytter prinsippet styring og ledelse, mens direktoratet benytter koordinering og samordning. Ved søk på internett finner man ut at samordning kan bety koordinering og at koordinering kan bety samordning. Hva betyr dette egentlig for kriseledelse og hvordan påvirkes forutsetningene for å håndtere en nasjonal krise?

8 Referanser

- Amundsen, B. (2019, 6 9). *www.forskning.no*. Hentet fra terrorisme: <https://forskning.no/terrorisme/dette-laerte-svenskene-av-terrorangrepet-i-stockholm/1334535>
- Andersen, S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring (2. utg.)*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Aven, T. (2010). *Misconceptions of risk*. . New York: Wiley.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K., & Sendve, K. (2008). *Samfunnsikkerhet. 3. opplag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Beredskabsstyrelsen Danmark. (2019, 6 9). *Beredskabsprinsipper*. Hentet fra http://brs.dk/beredskab/idk/myndighedernes_krisehaandtering/Pages/Myndighedernes_krisehaandrerings.aspx
- Blaikie, N. (2010). *Designing sosial research*. Camebridge: Polity press.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2005). *The politics og Crises Management*. New York: Cambridge University Press.
- Bråten, O. (2013). *Håndbok for krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm.
- Clarke, L., & Short jr, J. (1993). *Social organization and risk. Some current controversies, Annual Rewiew of Sociology*.
- Comfort, L. (1988). *Managing disaster. Strategies and policy perspective*. Durham California: Duke University Pess.
- Cooper, D. (2001). *Improving Safety Culture. A ptactical Guide. Applied Behavioural Scineces*. Hull.
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving (5. utg.)*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Direktoratet for forvaltning og ikt. (2013). *Evaluering av politidirektoratet*. Hentet juni 9, 2019 fra <https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2013-3-evaluering-av-politidirektoratet.pdf>
- Direktoratet for forvaltning og ikt. (2019). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018*. Hentet juni 9, 2019 fra Difi.no: <https://www.difi.no/rapport/2019/03/evaluering-av-naerpolitireformen-statusrapport-2018>
- Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap. (2019, 6 9). *www.dsb.no*. Hentet fra analyser av krisescenarioer-2019: <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/analyser-av-krisescenarioer-2019/>
- Eid, J., & Johnsen, B. (2006). *Operativ psykologi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Engen, O., Kruke, B., Lindøe, P., Olsen, K., Olsen, O., & Pettersen, K. (2016). *Perspektiver på samfunnsikkerhet*. Stavanger: Cappelen Damm.

- Fimreite, A., Langlo, P., Lægreid, P., & Rykkja, L. (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering (2. utg.)*. Oslo: Univeristetsforlaget.
- Forsvarets etterretningstjeneste. (2019, 6 9). *www.Forsvaret.no*. Hentet fra fokus 2019: https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/fokus2019_web.pdf
- Forsvarsdepartementet, & Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *www.regjeringen.no*. Hentet fra contentassets: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/stotte-og-samarbeid-en-beskrivelse-av-totalforsvaret-i-da.pdf>
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskaplige metoder (2. utg.)*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gundel, S. (2005). *Towards a New Typology of Crises Journal of Contingencies and Crises Management, 13 (3), 106-115*. USA: Blackwell publishing.
- Hart, P., Rosenthal, U., & Kouzmin, A. (1993). *Crises decision making. The centralization thesis revisited*. *Administration and Society* 25 (1): 12-45.
- Hovedredningsentralen. (2018). *www.hovedredningsentralen.no*. Hentet fra Håndbok for redningstjenesten. Systembeskrivelse - prinsipper - verdier: <https://www.hovedredningsentralen.no/wp-content/uploads/2018/09/Den-norske-redningstjenesten.pdf>
- Jacobsen, D. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. (2. utg.)*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johannesen, A., Christoffersen, L., & Tuft, P. (2010). *Introduksjon i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (1925). *Lov om Svalbard (Svalbardloven)*. Hentet juni 9, 2019 fra www.lovdata.no.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (1985). *Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen)*. Hentet fra www.lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1985-06-28-1679>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (1990). *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen)*. Hentet fra www.lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1990-06-22-3963?q=alminnelig%20tjenesteinstruks%20for%20politiet>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (1991). *Meld. St. 23 (1991-1992), Om bekjempelse av kriminalitet*. Hentet juni 9, 2019 fra www.stortinget.no: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1991-92&paid=3&wid=b&psid=DIVL187>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (1995). *Lov om politiet (politiloven)*. Hentet juni 9, 2019 fra www.lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53?q=lov%20om%20politiet>

- Justis- og beredskapsdepartementet. (1999). *Ot. prp. nr. 7 (1999-2000). Om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)*. Hentet juni 9, 2019 fra www.regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b5968fb993c84511b7a8ad954ba0ec70/no/pdfa/otp199920000007000dddpdfa.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (1999). *Ot. prp. nr. 22 (1999-2000). Om lov om politiet*. Hentet juni 9, 2019 fra www.regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b5968fb993c84511b7a8ad954ba0ec70/no/pdfa/otp199920000007000dddpdfa.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2002). *Meld. St. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. Hentet fra www.regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ee63e1dd1a16409fa0bb737bfda9279a/no/pdfa/stm200120020017000dddpdfa.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2005). *Meld. St. 42 (2004-2005). Politiets rolle og oppgaver (Politirollemeldingen)*. Hentet juni 9, 2019 fra www.regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-42-2004-2005-/id199239/sec2>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap- Oppfølging av NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Hentet fra www.regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-21-20122013/id718216/sec1>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Meld. St. 13 (2015-2016). Politiets rolle i den nasjonale kriseledelse*. Hentet juni 9, 2019 fra www.regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20152016/id2465603/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Organisasjonsplan for redningstjenesten*. Hentet fra www.lovdatab.no: <https://lovdatab.no/dokument/LTI/forskrift/2015-06-19-677>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Prop. 61 LS Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen-nærpolitireformen)*. Hentet fra www.regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f5847ca5bae4b2996b6441423e5ea09/no/pdfs/prp201420150061000dddpdfs.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Meld. St. 10 (2016-2017). Risiko i et trygt samfunn*. Hentet fra www.regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Politi- og lensmannsetatens kapasitet og kompetansebehov de kommende ti-årene*. Hentet juni 9, 2019 fra www.politiet.no: <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/bemanning-ressurser-og-dekningsgrad/bemanning-og-dekningsgrad/politi--og-lensmannsetatens-kapasitets--og-kompetansebehov-de-kommende-ti-arene.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Hovedinstruks til politidirrektøren*. Hentet fra www.regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/hovedinstruks-til-politidirektoren.pdf>

- Justis- og beredskapsdepartementet. (u.d.). *Meld. St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet*. Hentet fra www.regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf>
- Kantar TNS. (2018). *Politiets innbyggerundersøkelse 2018*. Hentet juni 9, 2019 fra www.politiet.no: <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/innbyggerundersokelsen/innbyggerundersokelsen-2018.pdf>
- Kruke, B. (2010). *Complicated coordination in a complex emergency*. Doktorgradsavhandling. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Kruke, B. (2012). *Samfunnssikkerhet og krisehåndtering: relevans for 22. juli 2011*. Hentet fra www.22julikommissjonen.no, utlevert ved Univeristetet i Stavanger våren 2017.
- Kruke, B., & Olsen, O. (2011). *Knowledge creation and reliable decision-making in complex emergencies. Disasters / The journal of Disaster Studies, Policy and Management 36 (2): 212-232*. Hentet fra Wiley Online Library:
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-7717.2011.01255.x>
- Kruke, B., Olsen, O., & Hovden, J. (2005). *Samfunnssikkerhet - et forsøk på en begrepsfesting. Rogalandsforskning*. Hentet juni 9, 2019 fra www.petroleumstilsynet.no:
<https://petroleumstilsynet.mikromarc.no/Mikromarc3/ptil/detail.aspx?Unit=6473&db=petroleumstilsynet&Id=92468&SW=Olsen%20K%20E&SC=FO&LB=TI&MT=0&SU=6479&DG=&ST=Normal&Browse=1&P=1>
- Krumsvik, R. (2013). *Innføring i forskningsdesign og kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- LaPorte, T., & Consolini, P. (1991). *Working in practice but not in theory. Theoretical challenges and "high-reliability organizations*. Hentet juni 9, 2019 fra Journal of public Administrations Research and Thory: J:PART 1 (1): 19-48:
https://www.researchgate.net/journal/1477-9803_Journal_of_Public_Administration_Research_and_Theory
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). (2019). *Risiko 2019. Krafttak for et sikrere Norge*. Hentet fra www.nsm.stat.no: https://www.nsm.stat.no/globalassets/rapporter/rapport-om-sikkerhetstilstanden/nsm_risiko_2019_final_enkeltside.pdf
- Nordheim-Martinsen, P., Bjerga, K., Endregard, M., Håkenstad, M., Johansen, S., Listou, T., . . . Thomstad, A. (2019). *Det nye totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal.
- NOU 1981. (1981). *Politiets rolle i samfunnet*. Hentet juni 9, 2019 fra www.nb.no:
https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008060200035?page=0
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. julikommissjonen*. Hentet juni 9, 2019 fra www.regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbfe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>

- NOU 2013:5. (2013). *Når det virkelig gjelder-effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser*. Hentet juni 9, 2019 fra www.regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/b8d8400cdbc045b68f859dbb583456a0/nou/pdfs/nou201320130005000dddpdfs.pdf>
- NOU 2013:9. (2013). *Ett politi-rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen*. Hentet Juni 9, 2019 fra www.regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/5e2a1012dbc7449e8f57813e7822252b/nou/pdfs/nou201320130009000dddpdfs.pdf>
- NOU 2017:11. (2017). *Bedre bistand. Bedere beredskap-Fremtidig organisering av politiets særorgan*. Hentet Juni 9, 2019 fra www.regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-11/id2553617/>
- Olsvik, E. H. (2013). *Vitenskapsteori for politiet*. Oslo: Gyldendal.
- Ousdal, S. (2017). *Vådeskudd er unødvendig-det finnes ingen unnskyldning*. Hentet Juni 9, 2019 fra uis.brage.unit.no: https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/bitstream/handle/11250/2508157/Ousdal_Steffen.pdf?sequence=4
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents-Living with High-Risk Technologies*. New Jersey og Oxford: Princeton University Press.
- Perrow, C. (2007). *The next catastrophe. Reducing our vulnerabilities to natural, industrial, and terrorist disasters*. Princeton, New Jersey og Oxford: Princeton University Press.
- Politidirektoratet. (2010). *Ordreinstruks for politiet*. Hentet fra Innvilget innsyn, svar fra POD i mail av 21. mai 2019.
- Politidirektoratet. (2011). *Politiets beredskapssystem Del I Retningslinjer for politiets beredskap*. Hentet juni 9, 2019 fra www.politiet.no:
<https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/pbsi.pdf>
- Politidirektoratet. (2012). *22. juli 2011. Evaluering av politiets innsats (Sønderlandutvalget)*. Hentet fra evalueringsportalen.no: • <https://evalueringsportalen.no/evaluering/22.-juli-2011-evaluering-av-politiets-innsats/22-juli-2011-evaluering-av-politiets-innsats.pdf/@@inline>
- Politidirektoratet. (2017). *Masterplan for nærpolitireformen v 1.2*. Hentet fra Innsyn innvilget av POD. Svar på mail mai 2019.
- Politiets sikkerhetstjeneste (PST). (2019). *Trusselvurdering 2019*. Hentet fra www.pst.no:
<https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/trusselvurdering-2019/>
- Reason, J. (1997). *Managing the Risk of Organizational Accidents*. England: Ashgate publishing company.
- Renå, H. (2019). *Doktorgradsavhandling. Police Coordination in Crises. Who knew what, when, where and why in managing the terrorist attacks in Oslo and Utøya in 2011?* Hentet fra Universitetet i Bergen. Doktorgradsavhandlingen ble motatt på mail etter direkte henvendelse.
- Repstad, P. (2004). *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Univeristetsforlaget.

- Roberts, K. (1993). *New challenges to understanding organizations*. New York: Macmillian.
- Roe, E., & Schulman, P. (2008). *High reliability management*. Stanford California: Stanford University Press.
- Rosenthal, U., Boin, A., & Comfort, L. (2001). *Managing crises. Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield Illinois: Charles C. Thomas.
- Sætre, M. (2007). *Analysen av kriminalitet. En innføring i data og metode i samfunnsvitenskaplige og strategiske kriminalanalyser*. Høyskoleforlaget.
- Thomas, W., & Thomas, D. (1928). *The child in america: Behavior problems and programs*. New York: A.A. Knopf.
- Turner, B. (1978). *Man-made disasters*. London: Wykeham Science Press.
- Wadel, C. (1991). *Feltarbeid i egen kultur; En innføring i kvalitativ orientert samfunnsforskning*. Flekkefjord: SEEK.
- Weick, K. (2001). *Making Sense of the Organization*. Malden: Blackwell Publishing.
- Weick, K., & Sutcliffe, K. (2001). *Managing the Unexpected: Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Weick, K., Sutcliffe, K., & Obstfeld, D. (1999). *Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness*. Hentet fra drillscience.com: <http://drillscience.com/DPS/Organizing%20for%20High%20Reliability.pdf>
- Zeiner, L. (2018). *Operasjonell ledelse av politiinnsatsen. Samordning i akutfasen*. Hentet fra fhs.brage.unit.no: <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2583903/2018%20Masteroppgave%20Zeiner%20Lars.pdf?sequence=1&isAllowed=y>