

Har samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22.juli 2011?

Populærvitenskapelig rapport fra forskningsprosjektet
The next disaster (NEXUS)





Har samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22.juli 2011?

Populærvitenskapelig rapport fra
forskningsprosjektet *The next disaster (NEXUS)*

Albrechtsen, Eirik
Almklov, Petter
Antonsen, Stian
Nyheim, Ole Magnus
Nilsen, Marie
Bye, Rolf Johan
Øren, Anita
Johansen, Stig Ole
Wasilkiewicz, Kinga
Aalberg, Asbjørn

Forord

Rapporten er sluttleveransen i forskningsprosjektet NEXUS (The next disaster – Collaboration, risk communication and action capacity after the 22/7 terror) som er finansiert av Norges forskningsråds SAMRISK II program. Prosjektet har vært et samarbeid mellom NTNU, SINTEF, Safetec og NTNU Samfunnsforskning.

I tillegg til forskergruppa (forfatterene av sluttrapporten) har følgende personer vært viktige bidragsytere i prosjektet:

De internasjonale ekspertene Carl Rollenhagen (Sverige), Leire Labaka (Spania), Jose Maria Sarriegi (Spania) og Teemu Reiman (Finland) har deltatt i en serie med prosjektmøter.

Jan Hovden og Per Morten Schiefloe har kvalitetssikret sluttrapporten, og har også bidratt med innspill underveis i prosjektet.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har bidratt med innspill og diskusjon underveis.

Tore Betten, Kristian Vian Pettersen, Caroline Berge Rogstad, Christine Berge Rogstad, Christine Duås, Marie Aune Damlie og Elise Rekdal har transkribert intervjuer.

50 personer er intervjuet i løpet av prosjektperioden. Disse intervjuene er essensielle for resultatene av prosjektet.

1. Sammendrag

Denne rapporten gir en oppsummering av hovedfunnene i forskningsprosjektet NEXUS, et prosjekt som studerer endringer og læringsprosesser som har funnet sted i etterkant av terrorhandlingene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011. Funnene er et resultat av intervjuer med 50 offentlig ansatte i ulike etater og på ulike forvaltningsnivå, alle med en rolle innenfor norsk samfunnssikkerhet og beredskap.

Gjørsv-rapporten peker på flere fundamentale utfordringer knyttet til risikoforståelse og sikkerhetskultur i flere av etatene som er ansvarlig for samfunnssikkerhet

og beredskap i Norge. Blant annet fremheves behovet for å forstå og forbedre kommunikasjon, samhandling og informasjonsflyt mellom ulike offentlige og private aktører som er involvert i arbeidet med samfunnssikkerhet. I tillegg stiller kommisjonen spørsmål ved gjennomføringsevnen til offentlige myndigheter og etater, det vil si evnen til å bruke resultater fra risikovurderinger til å iverksette risikoreducerende tiltak. Med utgangspunkt i denne diagnosen har vi lett etter tegn til et tydelig «veiskille» i arbeidet med norsk samfunnssikkerhet som følge av 22. juli.

Våre hovedfunn kan oppsummeres slik:

- Risikoerkjennelsen i samfunnet generelt, og blant aktører som arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap, har økt. Terrorangrepene 22. juli 2011 ser ut til å ha hatt en lignende effekt på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet som Alexander Kieland-ulykken hadde på HMS-arbeidet i norsk petroleumsvirksomhet. Dette i form av en økt bevissthet om at hendelser med lav sannsynlighet og store konsekvenser må komme på dagsorden og bli prioritert.
- Det øves mer, og scenarioene er mer krevende enn tidligere – ikke bare i form av større og flere hendelser, men også gjennom involvering av flere aktører og økt fokus på samvirke.
- En omfattende rekke med tiltak er iverksatt i justissektoren. De aller fleste av disse er imidlertid av strukturell art, mens Gjørsv-kommisjonens hovedkonklusjon i stor grad pekte på kulturelle utfordringer.
- I tiden etter 22. juli 2011 ble mye ressurser brukt på samfunnssikkerhet på relativt kort tid. Disse ressursene har imidlertid blitt skjevt fordelt mellom de ulike forvaltningsnivåene. Det kommunale og regionale nivået har ikke blitt styrket i samme grad som departements- og direktoratsnivået. Dette til tross for at forventningene til kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet er økende, blant annet gjennom forskrift om kommunal beredskap.
- Vi finner få tegn til at samordningsproblemet er løst. Et nytt samvirkeprinsipp er innført, men vi kan ikke se at dette i seg selv er tilstrekkelig til at ressursene skal finne hverandre. Samordning knyttet til forebyggende arbeid mellom ulike etater og forvaltningsnivå har det største forbedringspotensialet.

I tillegg til disse overordnede konklusjonene, inneholder rapporten sammendrag av fire vitenskapelige artikler som er utarbeidet gjennom NEXUS-prosjektet. Artikkelen går mer detaljert inn på enkelte av problemstillingene over.

Innhold

1. Sammendrag	5
2. Metode	11
2.1. Datainnsamling	12
3. Publikasjoner	15
3.1. Masteroppgaver tilknyttet NEXUS-prosjektet:.....	16
4. Sammendrag av vitenskapelige artikler	17
4.1. Artikkel 1 – Endringer i norsk samfunnssikkerhet etter 22/7	17
4.2. Artikkel 2 – Hindre mot organisatorisk læring i politiet etter 22/7	19
4.3. Artikkel 3 – Aktør-kompleksitet og usikkerhet. En studie av politiets håndtering av terrorangrepene 22. juli	23
4.4. Artikkel 4 – Organisasjonskultur og samfunnssikkerhet: samarbeid på tvers av grenser	27
5. Har samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22. juli 2011?	31
5.1. En endret risikoerkjennelse	31
5.2. Flere og mer krevende øvelser	31
5.3. Fra kulturell diagnose til strukturell medisin	32
5.4. Styrking av ressursituasjonen på statlig nivå	32
5.5. Samordningsproblemet er ikke løst	32
6. Referanser	35

Innledning

Denne rapporten gir en oppsummering av hovedresultatene i forskningsprosjektet NEXUS (The next disaster – Collaboration, risk communication and action capacity after the 22/7 terror). NEXUS-prosjektet studerer endringer og læringsprosesser i etterkant av terrorhandlingene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011. Prosjektet har vært finansiert av Norges forskningsråd gjennom SAMRISK-programmet.

Utgangspunktet for prosjektet er konklusjonene og anbefalingene i NOU 2012:14 Rapport fra 22-juli-kommisjonen (Gjørsv-rapporten). Både før og etter at Gjørsv-rapporten kom, er en rekke andre evalueringsrapporter offentliggjort. Disse retter seg mot spesifikke sektorer/forvaltningsnivåer og foreslår tiltak for å forbedre arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap her. Også disse rapportene har vært viktige for arbeidet vårt.

Gjørsv-rapporten peker på fundamentale utfordringer knyttet til risikoforståelse og sikkerhetskultur i flere av etatene som er ansvarlige for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Blant annet fremheves behovet for å forstå og forbedre kommunikasjon, samhandling og informasjonsflyt mellom ulike offentlige og private aktører som er involvert i arbeidet med samfunnssikkerhet. I tillegg stiller kommisjonen spørsmål ved gjennomføringsevnen til offentlige myndigheter og etater, det vil si evnen til å bruke resultater fra risikovurderinger til å iverksette risikoreduserende tiltak.

Denne diagnosen er utgangspunktet for målet vårt om å kartlegge evnen til endring og læring i norsk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid etter hendelsene 22. juli. Rapporten vår besvarer tre hovedspørsmål:

- Hva kjennetegner og forklarer endringer i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter hendelsene 22. juli?
- Hva karakteriserer de sosiale læringsprosessene etter 22. juli?
- Hvordan påvirker organisasjonskultur og samspillet de ulike etatene imellom, arbeidet med å redusere sårbarhet, øke beredskap og håndteringsevne?

Terrorhandlingene 22. juli var det fullt mulig, men samtidig svært krevende å forutse. På den ene siden var muligheten for å plassere en bilbombe utenfor Regjeringskvartalet kjent, og risikoreduserende tiltak var identifisert. På den annen side representerer skytingen på Utøya et scenario det var svært vanskelig å forutse. Gjørsv-rapporten gjenspeiler denne tosidigheten av det tenkelige og det utenkelige gjennom sine fem hovedfunn:

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

Videre kommer kommisjonen med 31 anbefalinger, der «*kommisjonens viktigste anbefaling er at ledere på alle nivå i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse, og resultatorientert lederskap*» (NOU, 2012:14, s. 458).

Denne anbefalingen har to viktige budskap: For det første peker den på fundamentale svakheter ved måten myndighetene har skjøttet sin kanskje viktigste oppgave på – å sørge for grunnleggende beskyttelse av egne borgere. For det andre anerkjenner den holdninger og kultur som avgjørende for å lykkes i arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Den fremhever også viktigheten av at ledere på alle nivå jobber aktivt med dette i sine organisasjoner. Skal Norge klare å utbedre de påpekte svakhetene, må organisasjonsutvikling gjøres til et viktig tema.

Endring og læring etter 22. juli er en prosess som strekker seg over flere år. Intervjuene som utgjør grunnlaget for NEXUS-prosjektet og denne rappor-

ten, ble utført i perioden 2014-2016. Under og etter intervjuperioden er nye tiltak satt ut i livet (Justis- og beredskapsdepartementet har på sine nettsider samlet en oversikt over tiltak som er iverksatt i sin sektor etter hendelsene 22. juli¹.) Nye rapporter om norsk samfunnssikkerhet er også blitt publisert. Det betyr at enkelte av våre resultater allerede kan være noe utgått på dato. Uansett vil resultater presentert i denne rapporten bidra til å styrke den generelle forståelsen for endrings- og læringsprosessene som finner sted i etterkant av nasjonale kriser.

I prosjektet har vi lagt vekt på å følge kjeden fra det sentrale statlige forvaltningsnivået (departementene), via direktoratsnivået og fylkesmannsembetet, ut i den operative delen av «samfunnssikkerhets-Norge». I hovedsak har vi avgrenset omfanget til å dekke etater innenfor justissektoren. Intervjuer er gjennomført med en rekke ansatte i/hos:

- Justis- og beredskapsdepartementet (JD)
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
- Politidirektoratet (POD)
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)
- Fylkesberedskapssjefer
- Riksrevisjonen
- Utvalgte politidistrikter
- Utvalgte kommuner

På vår jakt etter ulike typer læringsprosesser, har vi forsøkt å se situasjonen i etterkant av 22. juli fra de ulike aktørenes ståsted. Det er viktig å understreke at prosjektets tittel «*The next disaster*» ikke er tilfeldig. Målet vårt har ikke vært å gjennomføre en evaluering av beredskapsevnen kun for en tilsvarende hendelse som 22. juli 2011. Hensikten har vært å finne ut i hvilken grad lærdommen fra 22. juli bedrer evnen til å ivareta samfunnssikkerheten generelt, inkludert håndtering av risikoen for mer kjente scenarier som flom og skred.

Det faglige arbeidet er så langt dokumentert i fire vitenskapelige artikler og kapitler i fagfelleverderte konferanseutgivelser (proceedings). Disse publikasjonene retter seg primært mot andre forskere og studenter innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. To forskere fra NEXUS er dessuten medredaktører i utgivelsen av et spesialnummer om samfunnssikkerhet i tidsskriftet *Safety Science*. Deler av det publiserte materialet har også vært brukt i undervisning av masterstudenter ved NTNU. I rapporten har vi lagt vekt på en mer populærvitenskapelig formidling av våre funn, rettet mot beslutningstakere og praktikere på området.

¹<https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/oppfolging-etter-22-juli/id2508054/>

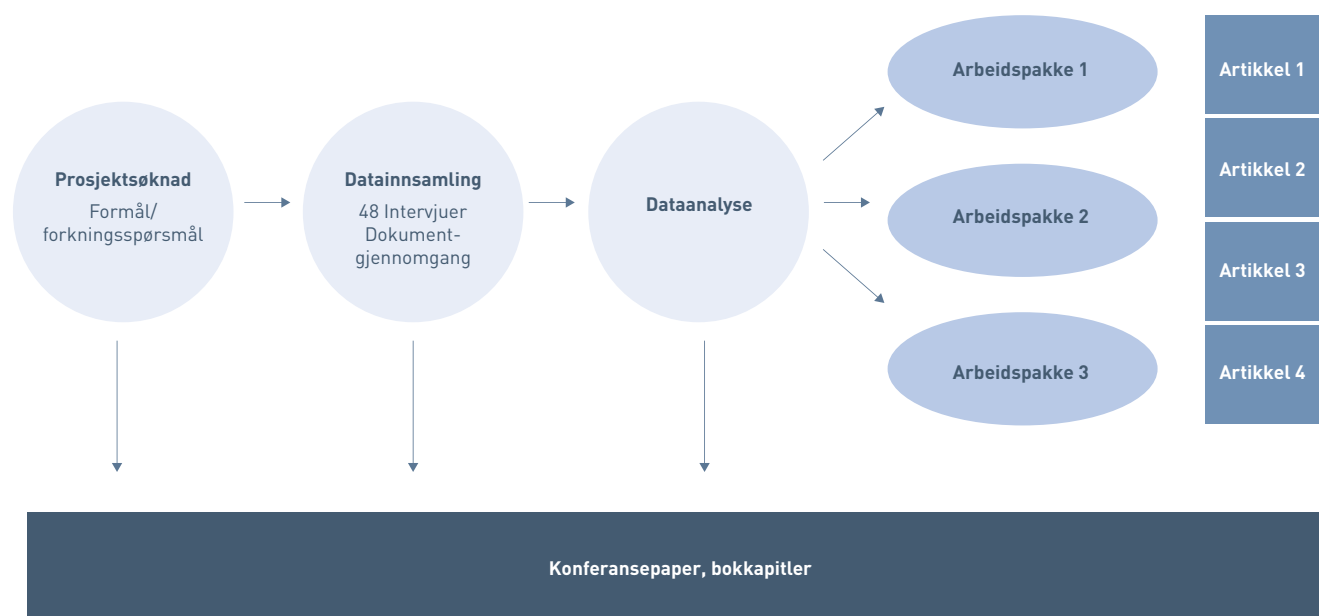
2. Metode

Formålet og forskningsspørsmålene som er beskrevet, er utgangspunktet for den metodiske tilnærmingen. Datainnsamlingen i prosjektet består i hovedsak av en intervjustudie og gjennomgang av sentrale dokumenter/rapporter.

Figur 1 viser hvordan forskningsprosjektet har vært gjennomført med hensyn til datainnsamling, dataanalyse, inndeling i arbeidspakker, konklusjoner og skriving av artikler. Basert på de opprinnelige forskningsspørsmålene og en grov analyse av innsamlete data, ble tre arbeidspakker etablert. Fra disse foreligger i alt fire forskningsartikler:

- Arbeidspakke 1: Karakterisering av endringer etter 22. juli 2011
- Arbeidspakke 2: Organisasjonslæring
- Arbeidspakke 3: Organisasjonskultur og samfunnsikkerhet: samarbeid på tvers av grenser

De tre arbeidspakkene representerer en spissing av de opprinnelige forskningsspørsmålene. Slik kunne vi gå i dybden på enkelttema. Artikkene gjør dette innenfor utvalgte problemstillinger knyttet til de ulike arbeidspakkene og presenteres i kapittel 5. Gjennom hele prosjektperioden har vi publisert papers på vitenskapelige konferanser, samt skrevet bokkapitler. I tillegg til sin egenverdi, har disse publikasjonene har vært til hjelp i arbeidspakkene og i ved skrivingen av artiklene.



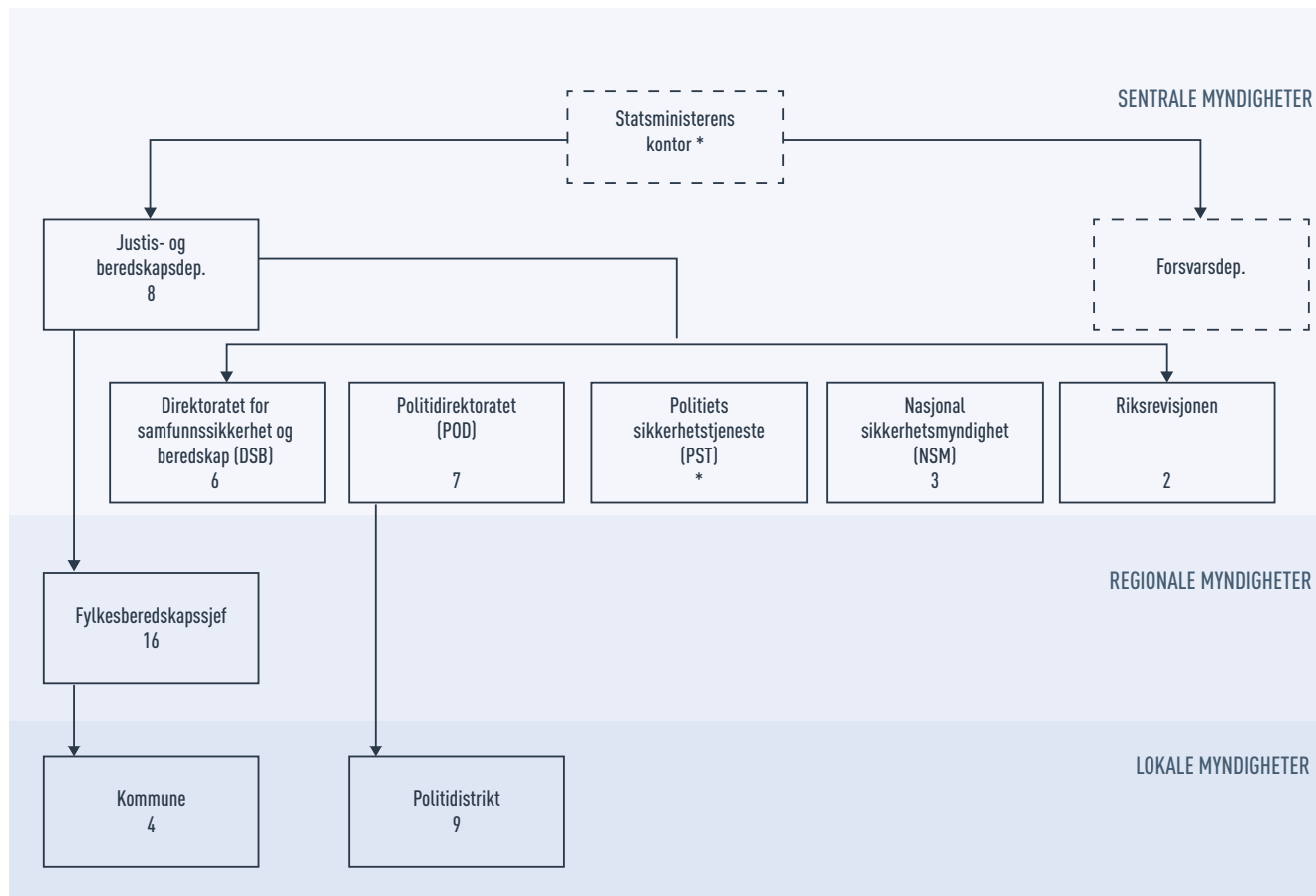
Figur 1. Oversikt over forskningstilnærming

2.1. Datainnsamling

Totalt ble 50 personer intervjuet i perioden 2014-2016. Samtlige informanter var offentlig ansatte med en rolle innenfor norsk samfunnssikkerhet og beredskap. Informantene tilhører ulike forvaltningsnivå (sentralt, regionalt og lokalt) innen justissektoren, se Figur 2. Figuren viser også antall informanter hos hver aktør.

Figur 2: Oversikt over informanter (tallverdien viser antall informanter fra hver aktør).

* Verken Statsministerens kontor (SMK) eller Politiets sikkerhetstjeneste (PST) sentralt ønsket å delta i undersøkelsen. Vi hadde samtale med en lokal PST-representant, men valgte å ikke benytte dette intervjuet videre i analysen for å ivareta prinsippet om anonymitet for informantene.



Intervjustudien gir et bilde av situasjonen på feltet samfunnssikkerhet sett fra ståstedet til de ulike virksomhetene, slik den var på intervjutidspunktene. Endrings- og læringsprosesser etter hendelsene 22. juli pågår fremdeles. Naturlig nok har det ikke vært mulig å ta høyde for endringer og utredninger som har kommet i etterkant av intervjuene.

Hovedtema for intervjuene var:

- Informantens bakgrunn og erfaringer med samfunnssikkerhet og beredskap
- Endringer med hensyn til tiltak, planverk, praksis, ledelse, roller, kommunikasjon, samarbeid mm. i etterkant av 22. juli 2011
- Drivere for endringer
- Samvirke mellom aktører
- Utfordringer ved forbedring av samfunnssikkerhet og beredskap

Intervjuene ble utført ved hjelp av en intervjuguide som ga informantene mulighet til å utdype enkelte tema. Formatet ga også intervjuerne anledning til å stille oppfølgingsspørsmål. Intervjuene varte i en til to timer og ble lagret digitalt. De ble deretter transkribert og analysert i HyperReserach, et dataprogram for analyse av kvalitative data. Analysemetodene er noe ulike i de fire artiklene. Dette er det gjort rede for i oppsummeringen i kapittel 5.

Datainnsamlingen var felles for alle arbeidspakkene. Felles var også de første stegene i bearbeidingen av data, for eksempel sortering og koding av intervjuene etter noen overordnede analysekategorier. For arbeidet med artiklene gjorde vi mer detaljerte analyser av enkeltintervjuer, gjennomførte enkelte supplerende intervjuer og gjorde utdypende dokumentanalyser.

Artikkel 1 utgår mest direkte fra den induktive kodingen av intervjuer. Artikkel 2 supplerer intervjudataene med en systematisk dokumentanalyse med fokus på læring. Artikkel 3 bygger på en næranalyse av operative forhold i politiet, på en detaljanalyse av intervjuene med politi/POD og på en gjennomgang av rapporter fra politiets aksjoner 22. juli, samt evalueringer av relevante øvelser. Artikkel 4 tar utgangspunkt i intervjuanalysen og har gått i dybden på utsagn som diskuterer vilkårene for kommunikasjon mellom rollene som informantene bekler. Artikkel 4 har også brukt enkelte intervjuer fra SINTEF's prosjekt om kommunal beredskapsplikt (Øren et al, 2016).

3. Publikasjoner

Følgende publikasjoner er blitt utgitt i løpet av prosjektet

2015:

Damli M.A., Nilsen L.F., Antonsen S.

"Learning from disaster – exploring new ways of seeing".
Safety and Reliability of Complex Engineered Systems 2015.
ESREL, Zurich, Switzerland.

Johnsen S.O.

"A Comparative Study of the Norwegian Cyber Security Strategy vs strategies in EU and the US – emerging cybersafety ignored."
Safety and Reliability of Complex Engineered Systems 2015.
ESREL, Zurich, Switzerland.

Johnsen S.O., Øren A.

"10 years from risk assessment to regulatory action – is complacency creating a reactive and brittle regulatory regime in Norway?"
Safety and Reliability of Complex Engineered Systems 2015.
ESREL, Zurich, Switzerland.

Nilsen M., Almklov P., Albrechtse E., Antonsen S.

"Risk governance deficits revealed by the Oslo terror attacks".
Safety and Reliability of Complex Engineered Systems 2015.
ESREL, Zurich, Switzerland.

Wasilkiewicz K., Øren A., Albrechtsen E., Almklov P., Mohmmad A.B.
"On a new regulation for municipal emergency preparedness in Norway".

Safety and Reliability of Complex Engineered Systems 2015.
ESREL, Zurich, Switzerland.

2016:

Bye, R., Almklov, P., Nyheim, O. M., Gilberg, A., & Johnsen, S. O.
"The failure of knowledge-based task performance – a study of the police emergency response during the 22/7 terror attacks in Norway".

Risk, Reliability and Safety: Innovating Theory and Practice:
Proceedings of ESREL 2016
Glasgow, Scotland, 25-29 September 2016

Nilsen, Marie; Almklov, Petter; Albrechtsen, Eirik; Antonsen, Stian.
"Moving forward or back? Changes in Norway's risk governance strategy following the 2011 Oslo terror attacks."

Risk, Reliability and Safety: Innovating Theory and Practice:
Proceedings of ESREL 2016
Glasgow, Scotland, 25-29 September 2016

Wasilkiewicz K., Øren A., Johnsen S.O.

"Cooperation across government services: The relation between the Norwegian police and the Norwegian armed forces in the aftermath of the terror attacks of July 22nd 2011".
Risk, Reliability and Safety: Innovating Theory and Practice
2016:1353-1360.
ESREL, Glasgow, Scotland.

Øren A., Grøtan T.A., Dahl Ø.

"Pandemic landscape of new strains of society".
Risk, Reliability and Safety: Innovating Theory and Practice:
Proceedings of ESREL 2016
Glasgow, Scotland, 25-29 September 2016

2017:

Albrechtsen, E., Almklov, P., Antonsen, S., Nyheim, O.M.,
"Har samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22.juli 2011?"
NTNU-rapport

Almklov P., Antonsen S., Bye R., Øren A.

"Organizational culture and societal safety. Collaborating across boundaries."
I review (2. runde) for Safety Science

Betten, T, Albrechtsen E., Pettersen, K.A.

"Learning from disasters at the local level".
Sendes tidsskrift høst 2017

Bye, R.J., Almklov, P., Nyheim, O.M., Aalberg, A.L., Johnsen, S.O., Antonsen, S.

"Actor-complexity an uncertainty: a study of the police emergency response during the 22/7 terror attacks in Norway".
Sendes inn til tidsskrift sept 2017

Nilsen, M., Albrechtsen, E., Nyheim, O.M.

"Changes in Norway's societal safety and security measures following the 2011 Oslo terror attacks"
Safety Science. Akseptert, under utgivelse.

Aalberg, A.L., Bye, R.J., Nyheim, O.M., Almklov, P.

"Obstacles to organizational learning in the Norwegian justice sector after the 22/7 terror events".
Sendes tidsskrift høst 2017

Roe E., Almklov, P., Antonsen, S. & Størkersen, K (2017) Editorial, special issue on societal safety.

Introduksjon/spesialnummer om Samfunnssikkerhet i Safety Science. Publiseres høst 2017.

3.1. Masteroppgaver tilknyttet NEXUS-prosjektet:

Damlie, Marie Aune; Nilsen, Lisa Falch (2015)

Status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter terrorangrepene 22. juli 2011.

Masteroppgave ved institutt for industriell økonomi og teknologiledelse, NTNU

Pettersen, Kristian Vian; Betten, Tore (2015)

Samfunnssikkerhet og beredskap - læring og endring i kommunal sektor.

Masteroppgave ved institutt for industriell økonomi og teknologiledelse, NTNU

Bjørgum, Karoline Brodal; Aaram, Karoline Kittelsrud (2016)

Endringer i det norske politiet som følge av terrorhandlingene 22.juli 2011.

Masteroppgave ved institutt for industriell økonomi og teknologiledelse, NTNU

4. Sammendrag av vitenskapelige artikler

De viktigste akademiske bidragene fra et forskningsprosjektet er/bli publisert i vitenskapelige artikler i fagfelleverderte tidsskrifter. En av disse er akseptert av tidsskriftet *Safety Science*, en er under revisjon etter en første vurdering, og to er klare til første innsending i løpet av kort tid. I dette kapitlet følger en oppsummering av hovedresultatene fra de fire artiklene. I tillegg er mer avgrensede funn og foreløpige analyser blitt publisert i fagfelleverderte konferanseutgivelser (*proceedings*), se oversikt i kapittel 4. Data fra NEX-US-prosjektet vil trolig også bli brukt i flere publikasjoner de følgende årene.

4.1. Artikkel 1 – Endringer i norsk samfunnssikkerhet etter 22/7

Norsk sammendrag av artikkelen: «*Changes in Norway's societal safety and security measures following the 2011 Oslo terror attacks*», akseptert av *Safety Science* for publisering i spesialnummer om samfunnssikkerhet.

Forfattere: Marie Nilsen, Eirik Albrechtsen, Ole Magnus Nyheim

4.1.1 Innledning

Nasjonale katastrofer gir unike muligheter til å vurdere og forbedre offentlige strategier og systemer for samfunnssikkerhet og beredskap. Orkanen Katrina, atomulykken i Fukushima, orkanen Andrew, terrorangrepet 9. september 2001 og Columbine-skytingen er noen eksempler på internasjonalt store hendelser som har endret myndigheters arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Denne artikkelen setter fokus på forbedringer av systemer og strategier for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge etter 22. juli 2011 ved å besvare to hovedspørsmål: 1) hva kjennetegner endringer i Norges samfunnssikkerhet og beredskap i etterkant av hendelsene 22. juli, og 2) hva forklarer denne utviklingen?

Artikkelen karakteriserer endringene som har skjedd i etterkant av 22. juli, men vurderer ikke effekten av tiltakene. En beskrivelse av iverksatte tiltak ligger på websiden til Justis- og beredskapsdepartementet.

Analysemetoden som brukes i denne kvalitative stu-

dien er inspirert av «grounded theory»- metodikken til Glaser og Strauss (1967). Intervjudata ble kodet og kategorisert for å gjøre det mulig å finne mønster i intervjuene. Artikkelen er derfor basert på en såkalt *induktiv* metode, der artikkelens resultater og diskusjoner er direkte utviklet fra intervjudataene uten noe teoretisk rammeverk som analyseverktøy.

4.1.2 Resultater

Intervjustudien tyder på at oppfattelsen av risiko har endret seg, i den forstand at risiko knyttet til terrorhandlinger og andre tilsiktede hendelser har fått større oppmerksomhet og i økt grad er blitt erkjent etter 22. juli. Informanter i DSB og politiet peker på at terrorangrepene i 2011 har bidratt til økt fokus på å «forvente det uventede». Informanter peker også på at det er økt forståelse for nødvendigheten av å motta assistanse fra andre aktører. Flere informanter peker på viktigheten av samvirke og samordning.

En rekke tiltak er iverksatt siden 2011. Både Gjørv-rapportenes anbefalinger og anbefalinger i andre rapporter etter 22. juli, har endret samfunnets arbeid med sikkerhet og beredskap. Intervjuene viser at planer og tiltak i hovedsak er strukturelle og i tillegg handler om materielle løsninger (for eksempel politibiler, helikoptre), framfor å være løsninger knyttet til holdninger, kultur og ledelse. Det samme mønsteret finnes også i Justis- og beredskapsdepartementets oversikt over tiltak.

Etter 22. juli har flere reorganiseringer vært gjennomført i Justis- og beredskapsdepartementet og underliggende enheter (JD, POD, PST og politidistriktene). Intervjuene viser at en av drivkreftene bak disse strukturelle endringene, har vært et ønske om å tydeliggjøre roller og ansvar som tidligere var overlappende mellom enheter. Flere opplever det som positivt at nye arenaer for koordinering etableres, som for eksempel det ukentlige koordineringsmøtet mellom ulike avdelinger innad i departementet. Et annet eksempel er beredskapstreningsforumet hos DSB. Videre ser det ut til å være mer og bedre kommunikasjon både mellom enheter på samme og ulike nivå enn det var for noen år siden. Da intervjuene ble gjennomført, var politireformen sett på med usikkerhet, spesielt når det gjelder tilgang på lokale ressurser og responstid ved akutte hendelser.

I årene etter 2011 ble bevilgningene til samfunnssikkerhet og beredskap økt. Både Justisdepartementet, DSB, PST og andre sentrale enheter fikk budsjettøkninger. Denne økningen har ikke i samme grad funnet sted på regionalt og lokalt nivå. Intervjuene etterlater et inntrykk av en topptung organisering med hensyn til bevilgninger. I forlengelsen av dette viser datamaterialet at sentrale myndigheter primært er opptatt av storskala hendelser, mens regionale og lokale myndigheter er mest opptatt av lokale hendelser innenfor et kjent risikobilde.

Erfaringer fra tidligere hendelser beskrives som en viktig driver for endringer. 22. juli nevnes av flere informanter som en drivkraft for endring. Mange på regionalt og lokalt nivå peker imidlertid på at andre hendelser både lokalt (f.eks. flom og brann) og internasjonalt (f.eks. tsunamien i 2004 og 11/9-angrepene i USA) er vel så viktige drivere for endringer.

4.1.3 Analyse

Analysen av intervjuene viser at endringene som har skjedd, i stor grad er knyttet til formelle rammer og strukturer (for eksempel reorganisering av justissektoren, introduksjon av samvirkeprinsippet, offentlige utredninger). Kulturelle forhold, derimot, har i mindre grad vært et tema. Dette er ikke i samsvar med Gjorv-utvalgets anbefalinger. Gjorv-rapporten peker nettopp på behovet for endringer i kultur.

Nytt navn på departementet var et signal og en tydeliggjøring av departementets rolle som en driver for samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorer. Organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge med basis i sektoransvar, er den samme som vi finner i mange land. Problemet med en slik organisering er ikke sektortenkningen i seg selv, men det silo-lignende designet. Her mangler overbyggende element som legger til rette for koordinering og samhandling. Hver sektor har betydelig makt og evne til å avgjøre hvilke handlinger som skal utføres innad i sektoren. Organisasjonsstrukturen kan imidlertid bli en hindring for koordinering mellom sektorer når ansvarsprinsippet dominerer over de øvrige prinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap.

I etterkant av 22. juli har flere planer og aktiviteter blitt skapt, for å gjøre aktører bedre på risikoerkjennelse, læring og tilegnelse av kompetanse. På tidspunktet for intervjuene var det vanskelig å identifisere effekten av tiltakene. Intervjuene tyder likevel på at de ulike sektorenes evne til å koordinere og samarbeide forblir problematisk, siden sektoransvaret fortsatt dominerer over samvirkeprinsippet. Dette funnet sammenfaller med funnene fra Fimreite m.fl. (2014) samt rapporten fra Riksrevisjonen (Riksrevisjonen, 2015). Deling av informasjon, spesielt sensitive data, fortsetter å utfordre balansen mellom konfidensialitet og god hånd-

tering av risiko på nasjonalt nivå. Til tross for lederes vilje til å klargjøre ansvar, sette mål og iverksette tiltak innenfor sine områder, fortsetter de usynlige, men kraftige grensene mellom sektorer å hindre samarbeid på tvers.

Endringer i arbeidet med norsk samfunnssikkerhet etter 2011 er ikke bare et resultat av terrorangrepene 22. juli. Både tidligere og påfølgende kriser, så vel internasjonale som lokale hendelser, har vært drivkrefter for endring. Viktig å merke seg er imidlertid at tilsiktede handlinger for alvor ble anerkjent som legitime trusler i etterkant 22.juli-hendelsene. Dette støttes av det sterke fokuset på sikring som er tydelig i tiltakene departementet beskriver som iverksatt på sine hjemmesider.

Beredskapsområdet får ofte ekstra fokus etter en krise. De gjennomførte tiltakene i departementets oversikt, viser en vektlegging av synlige tiltak, som kjøp av pansrede biler og helikoptre, økt bemanning og økning i budsjett. Dette kan ses i sammenheng med at politisk ledelse etterspør tiltak som gir synlige resultater på kort sikt, i stedet for langsiktige planer rettet mot mer grunnleggende forhold.

I årene etter 2011 fikk flere statlige enheter et betydelig løft i budsjettet for beredskap. Intervjusvarene tyder på at budsjettøkningen ikke nådde ned til regionalt og lokalt nivå, samtidig som antall oppgaver og rapporteringskrav på det lokale nivået har økt etter innføringen av forskrift om kommunal beredskap. Dette ga et gap mellom ressursituasjonen på sentralt nivå og på regionalt/ kommunalt nivå, pluss et gap mellom forventninger og tilgjengelige ressurser til kommunalt samfunnssikkerhetsarbeid.

Etter store, alvorlige hendelser som 22. juli, gjennomføres ofte omfattende strukturreformer som svar på kritikk. Ledere tar initiativ til omorganiseringsprogrammer for å symbolisere at de er i stand til å skape forandring og utbedre dagens mangler (March og Olsen 1983). Slike matriselignende lister over handlinger kan være en kombinasjon av på den ene siden en "risikoreguleringsrefleks" (ledere som føler seg presset til å ta styring og sette inn tiltak raskt og dermed overreagerer med reguleringer og tiltak som tilsvarende på hendelsen (de Ridder and Reinders 2014)) og på den andre siden anbefalinger som har bygd seg opp gjennom flere år. Kriser blir et "mulighetsvindu" som bringer en kombinasjon av mennesker, problemer og løsninger sammen.

4.1.4 Konklusjon

Intervjustudien viser flere at flere har gjort forsøk på å gjøre noe med mangler som er påpekt i Gjorv-rapporten, særlig når det gjelder å erkjenne sikringsrisiko. Flere formelle og tekniske tiltak er blitt iverksatt, mens

det er færre tiltak rettet mot samordningsproblemer og kulturelle forhold. Det er fortsatt utfordringer i samvirke på tvers av sektorer. Gapet mellom sentralt og regional/lokalt nivå eksisterer fortsatt, siden tilgang til ressurser og fokus i sikkerhetsarbeidet er ulikt. Mens toppnivåene fokuserer på store hendelser, er lokale myndigheter mer fokusert på problemer som angår dem selv. Vi vet ikke hva den neste store hendelsen i Norge kan bli. Det er derfor behov for å ha en balanse i arbeidet med samfunnsikkerhet, både mellom nasjonale katastrofer og lokale hendelser, og mellom tilsiktede og utilsiktede hendelser.

4.2. Artikkel 2 – Hindre mot organisatorisk læring i politiet etter 22/7

Norsk sammendrag av artikkelen «Obstacles to organizational learning in the Norwegian justice sector after the 22/7 terror events». Under ferdigstilling.

Forfattere: Asbjørn Aalberg, Rolf Johan Bye, Ole Magnus Nyheim, Petter Almklov

4.2.1 Innledning

De offentlige evalueringsrapportene i kjølvannet av terrorangrepet 22. juli 2011 er mange. Flere av disse peker på manglende evne til læring fra tidligere hendelser og øvelser, både i tiden før og etter 2011. Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) konkluderte i sin undersøkelse av Politidirektoratet i 2013 blant annet med at politiets målorienterte arbeid og kontinuerlige forbedring innen forebygging og beredskap ikke var tilfredsstillende.

Videre fant Helsetilsynet i sin rapport fra 2014 at «*politiet ikke har tilfredsstillende system for systematisk læring etter hendelser og øvelser*» og påpeker avvik fra krav, for eksempel mangel på målorientert arbeid med beredskap i sektoren. I tillegg understreket tilsynet at «*[...] politiet må i større grad lære fra hendelser og øvelser*» (Helsetilsynet 2014:53).

Senere fulgte Riksrevisjonen (2015) opp med en revisjon av Justis- og beredskapsdepartementet. Her var konklusjonen at det var alvorlige svakheter i utførelsen av koordineringsansvaret, og at det ikke gjennomføres tilstrekkelig systematisk evaluering og oppfølging etter trening og øvelser. I tillegg viste denne revisjonsrunden at de samme læringspunktene gjentok seg i evalueringen av ulike øvelser.

Samlet viser disse rapportene at det har vært utfordrende for politiet å lære etter 22. juli. I vår studie har vi undersøkt nærmere hvorfor læring har vært vanske-

lig. Dette har vi gjort gjennom en studie av et utvalg sentrale evalueringsrapporter utgitt etter 22. juli 2011, og gjennom analyser av våre egne intervjuer fra ulike deler av justis- og politisektoren.

Forskningsspørsmålet i artikkelen er: *hvilke formelle og uformelle hindringer kan forklare mangel på organisatorisk læring i politisektoren etter terrorhendelsene 22. juli?*

4.2.2 Organisatorisk læring

Vi deler *organisatorisk læring* inn i tre typer. I *enkeltkretslæring* forbedres utførelsen av organisatoriske oppgaver innenfor eksisterende rammer. I *dobbeltkretslæring*, derimot, endres forutsetningene og rammeverket for hvorfor og hvordan oppgavene gjøres.

Et eksempel på enkeltkretslæring kan være når politiet øker antall timer med trening med våpen for å bli bedre til å håndtere skarpe situasjoner. Dobbeltkretslæring på sin side, kan være å endre politiets struktur og kjerneoppgaver fra responsorientering til orientering mot forebygging. I en tredje form for læring kombineres enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring, ved iverksettelse av tiltak som er myntet på å øke organisasjonens evne til begge typer læring.

Vi forstår organisatorisk læring som en prosess hvor medlemmene i en organisasjon gjennomgår en *generativ* læring etterfulgt av en *adaptiv* læring. Generativ læring betyr at medlemmene former nye «bilder» om endringer som skal iverksettes. Adaptiv læring er hvordan disse bildene blir adoptert til ny praksis i organisasjonen. Man må med andre ord innse behovet for endring før dette fører til endring i praksis.

Hovedpremisset for organisatorisk læring anses å være at medlemmer av organisasjonen utfordrer etablerte praksiser og antakelser i organisasjonen. Dette er riktignok ingen enkel oppgave, mye fordi praksisen og antakelsene i stor grad er tatt for gitt i organisasjonens daglige virke. Det er med andre ord vanskelig for organisasjoner å lære. Men hva er årsakene til dette?

Enkelte forskere har foreslått at organisatorisk læring er en motsigelse i seg selv, fordi en organisasjon i sin essens handler om å bevege seg fra løse metoder og kunnskap til struktur, etterlevelse og lik atferd (Weick & Westley, 1996). Dette er kjernen i *organisering*. Med dette perspektivet skal det stor innsats til for å *institusjonalisere* ny praksis.

4.2.3 Metode

For å belyse problemstillingen over, har vi gjennomført to separate analyser. Forskningsspørsmålet om forhold som hindrer organisatorisk læring, er forsøkt besvart

ved hjelp av systematisk innsamling og analyse av et utvalg sentrale evalueringsrapporter utgitt etter 22. juli. I tillegg har vi gjennomført og analysert en rekke dybdeintervjuer med ansatte i ulike deler av justis- og politisektoren. Dette omfatter informanter fra Justis- og beredskapsdepartementet (7), Politidirektoratet (7) og utvalgte politidistrikter (8).

Dokumentstudiene innledet vi ved å samle alle tilfeller i rapportene der frasen «lær» har blitt nevnt, enten alene, eller som en del av andre ord, for eksempel «lærdom», «læring», eller «opplæring». Alle disse avsnittene ble kodet for meningsinnhold og bruk av ordene. Deretter så vi etter systematiske sammenhenger og variasjoner i hvordan disse ordene ble brukt i praksis.

4.2.4 Resultater

Hva etterspørres i rapportene?

Det er stor variasjon i meningsinnholdet knyttet til «læring» i de ulike rapportene. På den ene siden er Gjørsv-kommisjonen rettet mot læring som kunnskap – «lærdom». Det er krevende å knytte begrepet opp mot spesifikke aktører, både implisitt i betydningen «samfunnet» og opp mot mer konkrete etater eller organisasjoner. På den andre siden er Riksrevisjonens undersøkelse mer opptatt av læring etter øvelser og hendelser, mens Stortingsmeldingen Terrorberedskap i større grad er rettet mot opplæring.

- De ulike rapportene etterspør samlet blant annet at organisasjonene bør:
- Øke individuell læring – kompetanse, kunnskap, ferdigheter
- Dra lærdom fra erfaring og kunnskap
- Endre oppgaver, prioritering av oppgaver og hvordan oppgaver løses
- Bli bedre til å lære

Ser vi dette spekteret opp mot vår forståelse av organisatorisk læring, kan vi se at særlig de to siste punktene dreier seg om henholdsvis dobbelkretslæring og den tredje typen læring som vi nevnte tidligere. De to første punktene harmonerer i større grad med enkeltkretslæring.

Hva er gjort? Initiativer for læring

Myndighetenes egne oversikter over tiltak etter terrorhendelsene, viser hva de anslår som de viktigste tiltakene. Vi har tatt med et utdrag fra disse:

- Restrukturering av Politidirektoratet, PST og Justis- og beredskapsdepartementet, og etablering av senter for kontraterror (FKTS)
- Mer trening av personell, økt bemanning på operasjonssentre og justering av øvelser
- PSTs budsjett er økt med om lag 60 prosent
- Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, inkludert etablering av Senter for ekstremismeforskning og egne fagkontakter i hvert politidistrikt
- Nødnett er etablert
- Regjeringen har besluttet å kjøpe to politihelikoptre
- Krav til responstid er etablert
- Politibetjenter har nå mulighet til å ha med våpen i tjenestebiler

Mange av disse tiltakene er viktige og kan bidra til organisatorisk endring og bedre beredskap. De fleste tiltakene er imidlertid eksempler på enkeltkretslæring, som trening, responstid og bemanning. Disse tiltakene handler primært om justering av praksis innenfor kjente rammer eller økning av kapasitet. Restrukturering er et eksempel på endring som kan innebære dobbelkretslæring, men kun dersom dette medfører en endring i institusjonalisert praksis (

I politiet er det også flere eksempler på reformer og prosesser som er forsøkt iverksatt, uten at det har lykkes særlig godt, ifølge våre informanter. Eksempler på dette er POP – problemorientert politiarbeid, Strategisk analyse – kunnskap for styring, og nylig Endringsprogrammet etter 22/7.

4.2.5 Analyse

I vår analyse har vi identifisert et utvalg av faktorer som vi mener bidrar til å hindre organisatorisk læring i politiet.

Sterke grupper – stille og aktiv motstand mot endring

Reformer og endringsprogrammer i organisasjoner kan ofte bli møtt med stille motstand («silent killers»,

Beer & Eisenstat, 2009), et fenomen som beskriver prosesser hvor formelle retningslinjer eller ordre tilsynelatende blir akseptert i organisasjonen. Men når arbeidet skal gjøres, blir retningslinjene ansett som uviktige og ikke fulgt. Dette ser vi også tegn til i politiet, for eksempel i form av sterke uformelle nettverk – også omtalt som «korpsånd» – med egne agendaer, og i form av symptomer på at ny viten og kunnskapsbasert utvikling ignoreres eller nedprioriteres.

På den andre siden finnes det ofte aktive motstandere av endring, gjerne personer eller aktører med stor innflytelse, sterk makt og høye stemmer. I våre analyser ser vi at politiets fagorganisasjon i stor grad har innflytelse på hva som skjer når endringer skal settes ut i livet. Informantene trakk for eksempel frem hvordan enkelte av endringsprosessene som skulle dreie politiet i retning av å bli mer kunnskapsbasert, i stedet ble et verktøy i fagorganisasjonenes arbeid for bedre lønn og betingelser.

Kulturelle motsetninger

Våre funn tyder på at det er sterke grupper i politisektoren. Kulturelle motsetninger mellom ulike fagmiljøer kan typisk gi forskjellige virkelighetsoppfatninger, med dertil hørende prioriteringer og kamp om ressurser. De kulturelle forskjellene mellom fagmiljøene for analyse, forebygging og etterforskning, på den ene siden, og respons- og beredskapsorientert arbeid på den andre, ser ut til å skape hindre mot organisatorisk læring i politiet. I våre intervjuer kommer det tydelig frem at forebygging og analysearbeid vektlegges mindre enn responsrelatert arbeid. Det eksisterer formelle så vel som uformelle skiller mellom de to fagretningene – både i departementet, underliggende etater og i politidistriktene.

Forskjellene bidrar til at oppgaver knyttet til respons generelt ser ut til å tiltrekke seg ressurser og oppmerksomhet på bekostning av fagmiljøene for analyse, forebygging og etterforskning. Våre funn viser at dette blant annet medfører at analysemiljøene opplever å ikke å få gjennomslag for sine syn og prioriteringer, for eksempel i arbeidet med forebygging av trusler. Det finnes imidlertid eksempler på initiativ som er iverksatt for å motvirke dette skillet. Et initiativ i Oslo politidistrikt har som ett av sine mål å legge til rette for et tettere samarbeid mellom etterforskning og respons i håndteringen av alvorlige hendelser.

800 år med autonomi

Politiet har en lang historie med desentraliserte og autonome enheter. Sentral styring ved et eget politidirektorat er en relativt ny ordning. Ifølge flere av våre informanter er det fremdeles stor variasjon i hvordan politidistriktene løser sine arbeidsoppgaver, og liten grad av standardisering. Dette er en praksis som det kan være vanskelig å endre og som bidrar til å semen-

tere arbeidspraksis snarere enn å endre denne – til tross for omfattende strukturelle endringer som Politireformen. Politiets sterke historie bidrar til at arbeidspraksis er institusjonalisert, og dermed vanskeligere å endre enn arbeidspraksisen i mange andre virksomheter.

Tiltaksstyring på bekostning av strategisk styring

I perioden etter 22. juli har det vært stor vilje til å iverksette tiltak. En del av våre informanter mener at man har forsøkt å gape over for mye. En informant betegnet dette som "å pusse opp alle rommene i huset på én gang" – da blir det vanskelig både å utøve kjernevirksomheten og å sørge for en god fremdrift.

Våre analyser viser at det er stort fokus på lukking av tiltak. De viser også at dette kan ha gått på bekostning av aktiviteter som er forankret i en overordnet plan, og på bekostning av en kritisk gjennomgang av hvilke tiltak som er mest effektive. Tiltak som er foreslått i rapporter og av utvalg, blir i stor grad fulgt opp av media og andre interessenter. Dette bidrar til presset om å styre etter tiltak. En slik situasjon fremmer enkeltkretslæring snarere enn dobbeltkretslæring – også når det handler om å løse utfordringer der sistnevnte læringsform er påkrevd eller mest hensiktsmessig.

Prosser uten praksis

Flere av våre informanter beskriver et system der endringer blir innført uten at nødvendige ressurser, praksis, prosedyrer eller stillinger følger med. Politiets mål om å arbeide kunnskapsbasert, blir trukket frem som et eksempel på dette. Informantene som snakker om dette, opplever at det kunnskapsbaserte er en papirøvelse som ikke anerkjennes i politiets organisasjon. Flere initiativ og reformer er igangsatt for å fremme mer kunnskapsbasert arbeid, men begrepene «flyter» uten endring. Programmene blir ikke fulgt opp med effektiv iverksetting eller tilstrekkelige ressurser.

Et sideblikk til petroleumsindustrien

Mangelfull læring fra tidligere hendelser, er ikke et fenomen som kjennetegner bare politiet. Erfaring fra arbeid med sikkerhet i petroleumsindustrien viser at også denne industrien, som anses som ledende innenfor sikkerhet, har utfordringer knyttet til læring. Det er også noen klare likhetstrekk mellom våre funn hos politiet etter 22. juli og konklusjoner fra kjente hendelser på norsk sokkel, for eksempel brønnehendelsen på Gullfaks C i 2010.

Studier av begge de to sektorene tyder på at sterke uformelle maktstrukturer har en tilbøyelighet til å bruke etterspillet etter store hendelser som brekkstang for å oppnå andre mål, ofte på bekostning av læringsprosessene. Det er imidlertid også tydelige

forskjeller mellom situasjonen i politiet og i petroleum-
industrien. For eksempel fremstår petroleumsindus-
triens fokus på forebygging og på overgangen mellom
normal drift og beredskap som nokså annerledes enn
det som fremkommer i evalueringen av politiet etter
22. juli og i vår studie.

4.2.6 Konklusjon

Læring fra hendelser og øvelser er krevende, og hindre
mot læring er godt belyst i tidligere forskning. I vår
studie har vi sett nærmere på hvilke forhold som har
bidratt til å hindre organisatorisk læring i politiet etter
22. juli. Forklaringene er sammensatte, men kan opp-
summeres i et utvalg hovedforklaringer.

For det første skaper kulturelle motsetninger mellom
ulike fagmiljøer i politiet en kamp om oppmerksomhet
og ressurser. I sin tur gjør dette samarbeid og optimal
ressursutnyttelse krevende.

For det andre: et samtidig fokus på mange ulike tiltak
bidrar til at strategiske hensyn og helheten går under
radaren, på en måte som kan forringe resultatet.

Videre bidrar både stille og aktiv motstand i politiet til
å underminere og forsinke endringer. Så vel uformelle
som formelle nettverk ser ut til å ha stor makt til å
motarbeide endringer som går i motsatt retning av
egne interesser.

4.3. Artikkel 3 – Aktør-kompleksitet og usikkerhet. En studie av politiets håndtering av terrorangrepene 22. juli

Norsk sammendrag av artikkelen: «*Actor-complexity an uncertainty. A study of the police emergency response during the 22/7 terror attacks in Norway. Under ferdigstilling.*

Forfattere: Rolf Johan Bye, Petter Almklov, Asbjørn Aalberg, Ole Magnus Nyheim, Stian Antonsen

Vår analyse av beskrivelsene av hendelsesforløpene i forbindelse med politiets håndtering av terrorangrepene 22. juli, tyder på at operasjonelt nivå i politiets beredskapsorganisasjon ikke ble tilstrekkelig involvert i de strategiske beslutningene. I tillegg tyder analysene våre på at relativt lite ressurser og oppmerksomhet var rettet mot informasjonshåndtering, etterretning og etterforskning. Dette bidro til en mindre effektiv politirespons når det gjaldt å spore opp gjerningsmannen etter anslaget mot Regjeringskvartalet. I sin tur bidro dette til at politiet ikke lyktes med å hindre det sekundære angrepet som fant sted på Utøya. Dette analyseres opp mot organisatoriske forhold og organisatorisk orientert sikkerhetsforskning

4.3.1 Politiets beredskapsorganisasjon

Politiets beredskapsorganisasjon, slik den er beskrevet i politiets beredskapssystem (PBS), er delt inn i tre nivåer: Et taktisk, et operasjonelt og et strategisk nivå. Det taktiske nivået består av enkeltstående patruljebiler. Her ligger eldstemannsprinsippet til grunn for overordnet beslutningstaking. Hvis en hendelse krever koordinering mellom flere patruljebiler og eventuelt andre nødetater, mobiliseres en innsatssteder som har ansvar for å lede og koordinere arbeidet på skadestedet.

Det operasjonelle nivået består av operasjonssentraler som mottar meldinger og nødannrop, videreformidler informasjon, sørger for koordinering av innsatsen, sikrer at straksetterforskning blir iverksatt, rådgir innsatspersonell og gjennomfører risikovurderinger som en del av den daglige planleggingen. Operasjonssentralene ledes av en operasjonsleder. Denne er øverste leder for operasjonen inntil en stab eventuelt blir satt.

Innsatslederen har ordremyndighet over innsatspersonell.

Forenklet sagt har operasjonslederen hovedansvar for å vurdere fortløpende, i samarbeid med innsatsleder, hvilke oppgaver som må løses. Innsatsleder på sin side har hovedansvar for hvordan oppgavene skal løses taktisk. En viktig side ved operasjonsleder-

rollen er at «han/hun skal kunne foreta vurderinger noe tilbaketrukket og upåvirket av intensiteten i politiinnsatsen» (Politidirektoratet, 2011:111).

Hvis kompleksiteten i nødsituasjonen overstiger bestemte kriterier, etableres stab som består av sakkyndige rådgivere innen spesifiserte felt, som for eksempel etterretning (P2), operasjon (P3) og logistikk. Når stab er satt, overlates den øverste ledelsen av operasjonen fra operasjonsleder til stabssjef. Imidlertid skal operasjonsleder videreføre sitt ansvar for koordinering og rådgiving ut fra endringer i situasjonsbildet.

Beredskapssystemet bygger på nærhetsprinsippet. Det vil si at beslutninger skal tas så nær den pågående aksjonen som mulig. Nærhetsprinsippet, som også kan kalles desentralisert beslutningstaking, er begrunnet ut fra at nærhet til hendelsen gir bedre forutsetninger for et riktig situasjonsbilde, og dermed bedre forutsetninger for både taktiske valg (hvordan handle) og strategiske valg (hva som skal gjøres). Dette innebærer at beslutninger i de fleste situasjoner foretas av leder av den enkelte patrulje eller av innsatsleder.

Ved situasjoner som er eskalerende og krever større grad av kunnskapsbasert oppgaveløsning eller koordinering mellom flere innsatssteder, er det større behov for sentralisering av strategiske beslutninger. Dette fordi nærhet til hendelsen(e) ikke lenger kan anses som en forutsetning for et riktig situasjonsbilde.

Hvis vi tar utgangspunkt i Rasmussens (1983; 1985) typologi over ulike former for oppgaveløsning, kan en argumentere for at det taktiske nivået domineres av det han kaller ferdighets- og regelbasert oppgaveløsning. Det vil si innlærte ferdigheter og regler for hvordan gitte situasjoner skal håndteres. Disse formene for oppgaveløsning er en forutsetning for en effektiv beredskapsorganisasjon. En del situasjoner kan imidlertid kreve løsninger som ikke er innlært eller ivarettatt av regler. Dette fordrer kopling av informasjon og erfaring på en mer inngående måte, og betegnes av Rasmussen som kunnskapsbasert oppgaveløsning. Det operasjonelle nivået i organisasjonen kan med utgangspunkt i samme terminologi, betegnes som hovedsakelig regel- og kunnskapsbasert. I tillegg til å koordinere ulike involverte aktører, skal det operasjonelle nivået sørge for at riktige oppgaver blir initiert, samt støtte situasjoner hvor det i større grad er behov for kunnskapsbasert oppgaveløsning.

4.3.2 Analyse av beskrivelsene av hendelsesforløpene

I vår analyse av hendelsesforløpet 22. juli, retter vi oppmerksomheten mot samhandlingen mellom operasjonssentral, operasjonsleder og innsatspersonell. To spørsmål står sentralt i analysen: Hvorfor ble etterforskningen av en mulig gjerningsmann tilsynelatende

viet lite oppmerksomhet på tross av relativt detaljerte vitneutsagn og funn fra iverksatt straksetterforskning ved operasjonssentralen? Og hvorfor ble evalueringen av vitneutsagnene og beslutninger om tiltak foretatt av innsatsledere som var opptatt med det taktiske arbeidet i regjeringskvartalet.

Operasjonsleder, som i henhold til Politiets beredskapssystem (PBS) skal ha en overordnet oversikt over situasjonsbildet, framstår som relativt perifer i beslutningsprosessene. Etter hvert som stabsfunksjonene ble etablert, kommuniserte innsatsleder direkte med P3 (den i staben som har ansvar for operasjonene) uten at operasjonsleder var involvert. P3 og innsatsleder hadde oppmerksomheten rettet mot redningsarbeidet, objektsikring og meldinger om potensielle nye bomber i Oslo sentrum. P3 ble ikke informert om vitnebeskrivelsene av gjerningsmannen.

Den første som forsøkte å iverksette tiltak på grunnlag av informasjonen om den potensielle gjerningsmannen, var operasjonslederen for Asker og Bærum politidistrikt. Dette gjorde hun ved å viderefremme informasjonen til distriktets patruljer og ved å beordre disse til å utsette pågående og planlagte oppdrag. Ingen av patruljene etterkom imidlertid denne ordren. Den detaljerte informasjonen om en mulig fluktbil og gjerningsmann ble kommunisert til alle politienheter først etter at skytingen på Utøya hadde startet. Da hadde beredskapstroppen fått beskjed om å forflytte seg til Utøya.

I forbindelse med Utøya-aksjonen oppstod misforståelser om hvor den lokale innsatslederen og båtføreren skulle møte beredskapstroppen. Da representanten fra beredskapstroppen forsøkte å få bekreftet antatt møtested, oppfattet den lokale operasjonslederen dette som en ordre om å endre møtestedet. En annen uheldig beslutning fant sted da beredskapsstyrken ikke tok hensyn til den lokale båtførers anmodning om ikke å overlaste båten med personell, noe som resulterte i motorhavari.

Felles for disse beslutningssituasjonene er at viktig informasjon som noen av de involverte aktørene besitter, ikke blir formidlet, ikke blir tatt hensyn til, eller vurdert som irrelevant. Innsatsledere framstår som de sentrale beslutningstakerne, både når det gjelder taktiske og operasjonelle (strategiske) avgjørelser. De øvrige aktørene ser ut til å forvente at operasjonslederne tar disse avgjørelsene. Intensjonen om at operasjonslederrollen skal holde oversikt over helheten i situasjonsbildet og kvalitetssikre operasjonelle valg «tilbaketrukket fra intensiteten i politiinnsatsen», blir i liten grad realisert.

4.3.3 Gjennomgang av granskninger og evalueringsrapporter

Gjørsv-rapporten gir ingen videre forklaring på dette forholdet, med unntak av at utvalget ikke ser bort fra at «*innsatsleders status som politidistriktets beste kan ha gjort det vanskelig for henne [Operasjonsleder] å gå mer aktivt ut.*» (NOU 2012: 14, s. 94). Utvalget har her begrenset seg til å beskrive situasjonen slik den var 22. juli. Av rapportene fra evalueringer av øvelse Oslo i 2006 (DSB, 2009), og øvelse Tyr i 2009 (Jonassen, 2010), ser det imidlertid ut til at det operative nivået i politiets beredskapsorganisasjon også her hadde utfordringer når det gjaldt oppgavegjennomføringen.

Evalueringen av Tyr 2009 kritiserer en slags marginalisering av operasjonslederen på grunn av et tosidig samspill mellom innsatsleder og P3, noe som fører til usikkerhet om situasjonsbildet (Jonassen 2010: 26): «*Det hersket en del uklårheter på operasjonssentralen angående situasjonsbildet. P3 opplevde at det ble for mange hendelser og at hun ikke fikk kvittert ut meldingen/ eller hendelsen før en ny hendelse var på gang. Utgangspunktet var at kommunikasjonen skulle gå fra innsatsleder til operasjonsleder og videre til P3. Dette ble justert underveis til å gå direkte mellom P3 og innsatsleder. Politihøgskolen vurderer dette som uheldig da den direkte kontakten mellom innsatsleder og P3 ekskluderer funksjonen til operasjonssentralen (ledelse i nuet). Kun i helt spesielle operative situasjoner (skarpe politiaksjoner) kan en slik direkte kontakt forsvares.*»

Tyr-rapporten kritiserer også oppgaveløsning ved operasjonssentralen (Jonassen 2010: 33): «*Arbeidet i operasjonssentralen var lite strukturert angående oppgavefordeling, koordinering og ledelse. Operasjonsleder ble veldig opptatt med telefoner, samband og loggføring. Operasjonsleders rolle i stabsmøter bør være å avgi situasjonsrapporter, for deretter å gå tilbake til operasjonssentralen. Lange fravær fra operasjonssentralen kan føre til at operasjonsleder mister situasjonsbildet og oversikten. Det er viktig at operasjonsleder gir seg selv rom til å lede, og ikke «dykker» ned i telefoner og annet arbeid som tar fokus bort fra det å lede. Mannskapsbehovet i operasjonssentralen må dimensjoneres i forhold til situasjonen og mannskapsbehov.*»

En ny øvelse – Tyr 2012 – ble gjennomført 15 måneder etter terrorangrepene. Evalueringsrapporten herfra tyder på at det operasjonelle nivået i politiets beredskapsorganisasjon ikke fungerte i overenstemmelse med intensjonene i PBS. For eksempel blir det påpekt at «*P3 tidvis gikk ned på taktisk nivå og dermed hoppet over operasjonsleder og ekspedisjonen*» (Rosø, 2012: 51).

Videre heter det at «*OPL [ikke evnet] å holde løpende oversikt over de forskjellige hendelsene ettersom vedkommende var relativt låst til en arbeidsstasjon og operatøren som betjente denne. Utover i øvelsen ble det*

et stort arbeidspress på OPS, og OPL gikk etter hvert inn som fullverdig operatør og tok på seg arbeidsoppgaver som de andre operatørene ikke rakk å håndtere. Dette medførte blant annet at OPL gikk glipp av starten på den kritiske hendelsen med «skyting pågå» i terminalbygget. OPL satt da i en telefon og koordinerte arbeidet med en etterretningssituasjon i nærheten av Lillestrøm.» (Rosø, 2012: 37).

Evalueringsene fra øvelser før og etter terroranslagene i 2011 tyder på at svakhetene ved det operasjonelle nivået i beredskapsorganisasjonen ikke nødvendigvis bare kan tilskrives spesielle forhold knyttet til den enkelte situasjon, men at de også kan knyttes til institusjonaliserte forhold².

4.3.4 Analyser av intervjuer

I analysene av våre intervjuer med representanter fra justissektoren har vi sett på ulikheter og sammenfall i synspunkter knyttet til:

- håndteringen av hendelsene 22. juli,
- operasjonsleders rolle i beredskapsorganisasjonen
- oppgaveløsningen i politiet generelt.

I analysene av våre intervjuer med representanter fra justissektoren har vi sett på:

- ulikheter og sammenfall i synspunkter knyttet til håndteringen av hendelsene 22. juli
- operasjonsleders rolle i beredskapsorganisasjonen
- oppgaveløsningen i politiet generelt.

I vårt utvalg av informanter hevder flere at det å jobbe på operasjonssentralen blir ansett som en lavstatusjobb – og i tillegg som noe politifolk blir satt til når de ikke er egnet til vanlig operativ tjeneste. Flere beskriver innsatsleder som den som har mest autoritet og beslutningsmakt i forbindelse med en operasjon. Dette knyttes ikke bare til den autoritet som er tilskrevet selve rollen, men også til disse ledernes omdømme som fagpersoner og erfaring fra tidligere oppdrag. Rollen til operasjonsleder, derimot, blir beskrevet mer tvetydig og uklart når det gjelder ansvar og myndighet.

Vår analyse tyder på en "kløft" mellom de som lokalt betegnes som «beredskapsfolk» og de som jobber primært med etterretning og analyser. Forskjellene kommer til uttrykk i synspunkter på Gjörv-rapporten, på utfordringer i politiet og på hvilke tiltak som burde blitt iverksatt.

Disse to grupperingene innenfor vårt utvalg av informanter er delvis uavhengig av formell organisering. Grupperingen som betegnes som «beredskapsfolk», har i all vesentlig grad politifaglig bakgrunn. Den andre gruppen består av personer som også har annen fagutdanning. Videre er det et gjennomgående mønster i vårt utvalg at flere av de som beskriver seg selv som «etterforskere og analytikere», er opptatt av å påpeke at de har liten innflytelse og status innenfor organisasjonene de er en del av.

Basert på våre intervjuer, mener vi å se konturene av uformelle grensdragninger mellom «oss» og «de andre». «De andre» er «beredskapsfolka», eller «kontorister uten greie på politiarbeid». Det å jobbe med daglig patruljetjeneste, anses å ha høyere status enn å jobbe med etterforskning og analyser. Meritter fra patruljetjeneste anses i tillegg som viktig for karrieremuligheter innenfor etaten. Innsatsledere anses som de «beste» og mest erfarne. Informanter som beskriver seg selv som «etterforskere og analytikere», hevder at det å vise til erfaringer fra politiarbeid tillegges større betydning og har mer troverdighet enn å vise til studier, undersøkelser og analyser.

Noen ga uttrykk for at det å være flink til å handle raskt og effektivt i spesifikke beredskapssituasjoner, anses som viktigere enn å søke kunnskap for å oppnå en mest mulig hensiktsmessig respons. Informanter begrunnet dette synspunktet blant annet ved å vise til det de mente har vært mislykkede forsøk på å innføre såkalt *problemorientert politiarbeid* (POP). POP beskrives av Knutsson & Søvik (2005:9) som politiarbeid med «*større analytisk innhold enn den tradisjonelle og hendelsesstyrte politivirksomheten*».

4.3.5 Hva fant vi?

Artikkelen vår er ikke en gransking av hendelsene 22. juli, men en analyse basert på et teoretisk rammeverk for oppgaveløsning. Det vi ser, er at hendelsene avslørte en del svakheter ved politiets arbeidsmåte, spesielt knyttet til informasjonshåndtering i større hendelser. Det sterke fokuset på nærhet, gjennom innsatsleders sterke posisjon, fungerer bra i mange situasjoner. Men dette fokuset er ikke optimalt for hendelser med høy grad av kompleksitet og usikkerhet.

Vi knytter dette funnet opp mot en politikultur med et sterkt fokus på den taktiske beredskapsrollen, og at

² Med institusjonalisert menes at det er forhold som har blitt innarbeidet som uformelle konvensjoner og arbeidsmåter.

dette har hindret en effektiv tilpasning av organiseringen til større hendelser. Vi viser hvordan situasjoner som involverer mange enheter krever mer koordinering. Vi viser også hvordan usikkerhet krever mer informasjonsinnhenting.

Analysen utfordrer en del eksisterende sikkerhetsteori, blant annet deler av den såkalte High Reliability Theory (La Porte & Consolini, 1991), samt teorien rundt Fast Response Organizations (Schakel et al, 2015). Dette fordi vi trekker fram tilfeller der politiet på samme tid må agere desentralisert (som er politiets vanlige arbeidsmåte) og ha en sentralisert informasjonshåndtering og strategisk beslutningsevne. Både teknologisk utvikling og endringer i måten terrorgrupper opererer på, vil trolig tvinge fram nye tenkemåter når det gjelder forholdet mellom desentralisert respons og koordinering.

4.4. Artikkel 4 – Organisasjonskultur og samfunnssikkerhet: samarbeid på tvers av grenser

Norsk sammendrag av artikkelen: «*Organizational culture and societal safety. Collaborating across boundaries.*» I revisjon for bruk i spesialnummer av *Safety Science om samfunnssikkerhet*.

Forfattere: Petter Almklov, Stian Antonsen, Rolf Johan Bye, Anita Øren

I denne artikkelen diskuterer vi hvordan organisasjonskulturer og organisatoriske grenser påvirker arbeidet med samfunnssikkerhet. Samfunnssikkerhet er et område som utfordrer institusjonelle strukturer og krever samarbeid mellom et mangfold av aktører og etater. Sikkerheten er en u håndgripelig og vanskelig målbar størrelse når systemet det handler om ikke er avgrenset, og når organisasjonen ikke vet nøyaktig hva den skal forhindre.

Det er altså vanskelig å sette presise mål og styre etter disse. I tillegg er det ofte vanskelig å si hvilke tiltak som virker, ettersom samfunnssikkerheten påvirkes av rekke forhold. Samtidig kreves samarbeid på tvers av organisasjoner og mellom ulike fag og profesjoner. Det at samfunnssikkerhet er et problematisk målstyringsobjekt, er vanskelig nok internt i organisasjoner. Enda verre blir det når samarbeid skal avklares og utvikles mellom organisasjoner. Dette er noe av bakgrunnen for at samvirke og samarbeid er vanskelig.

I likhet med det de andre delene av denne rapporten viser, har også vi påvist at det finnes flere barrierer for samarbeid og læring på tvers av organisasjoner. Dette har vært et kjent problem lenge og blir ofte forklart som strukturelle problemer i form av uklare ansvarsforhold og mangelfulle incentivstrukturer.

Vi på vår side viser at barrierene mot samarbeid og læring også bunner i kulturforskjeller. Disse kommer i tillegg til, og forsterker, de strukturelle grensene mellom de ulike organisasjonene som er involvert i arbeidet med samfunnssikkerhet. I denne artikkelen tar vi for oss noen eksempler på hva som skjer langs slike grenser. Hver av disse grenseprosessene oppsummeres i avsnittene under. Tabellene vi bruker, reflekterer motsetninger i tenkemåte og arbeidsmåte mellom de ulike gruppene, slik de framstår i intervjuene våre.

4.4.1 Tre grenseprosesser

Sikkerhet (“safety”) og sikring (“security”)

Første del av artikkelen tar for seg grenseflaten mellom miljøer som jobber med henholdsvis sikkerhet (*safety*) og sikring (*security*), altså på den ene siden de som vanligvis beskjeftiger seg med sikkerhet mot ulykker og naturhendelser og på den andre siden de som er opptatt av sikkerhet mot kriminalitet og terror (villede hendelser). Begge miljøene har viktige roller i arbeidet med samfunnssikkerhet. De har imidlertid ulike tilnærminger, spesielt når det gjelder informasjonsbehov og informasjonsdeling, men også når det gjelder forståelsen av hva risiko er.

Enheter med ansvar for sikkerhet (safety)	Enheter med ansvar for sikring (security)
Fare knyttet til ikke-tilsiktete hendelser	Fare knyttet til villede hendelser
Analyser av sannsynligheter og konsekvens	Analyse av intensjoner og skadeevne
Informasjon må bli delt	Informasjon må beskyttes og holdes hemmelig

Nasjonal og lokal samfunnssikkerhet

Deretter ser vi på en klassisk problemstilling i norsk sammenheng: Vi tar for oss grenseflaten mellom de som arbeider med sikkerhet i kommuner og i distriktene, og de som tilhører større risikofaglige miljøer, typisk på statlig nivå. Her ser vi at de statlige aktørene kjennetegnes av en risikofaglig, systematisk, abstrakt og byråkratisk tilnærming til samfunnssikkerhet. For mange mindre aktører, derimot, er samfunnssikkerhet mer å anse som en praktisk utfordring som er innvevd i deres daglige arbeid, og hvor deres personlige nettverk og andre roller i lokalsamfunnet er viktige.

Nasjonalt nivå	Distriktene og små kommuner
Byråkratisk -Roller er tydelig avgrenset til å gjelde ett enkelt område, som f. eks. samfunnssikkerhet -Reviderbarhetsansvar (accountability) -Formell rapportering -Standardisering av oppgaver	Uformell organisasjon -Til en og samme rolle er det knyttet mange ansvarsområder -Ansvar (helhetlig/personlig) -Tillit -Situasjonsbestemt, relasjonsorientert praksis
Sikkerhet er et eget fag/ansvarsområde	Sikkerhet er en integrert del av praksis
Risiko	Sårbarhet og robusthet
Transaksjonell/formalisert koordinering	Relasjonsbasert samarbeid

Operative og analytiske miljøer i politiet.

I siste del av artikkelen tar vi for oss samarbeidsproblemer og hvordan disse internt i politiet blir forklart ved henvisninger til kultur. Der ser vi en grenseflate mellom på den ene siden den operasjonelt orienterte delen av politiet som har en høy status og sterk korpsånd, og på den andre siden forskjellige miljøer som opplever å stå på utsiden av dette fellesskapet. For eksempel ser vi at aktører som jobber systematisk med analyse, forebygging og etterforskning, opplever å møte barrierer for samarbeid med de mer operasjonelt orienterte, de som ofte kalles beredskapspersonell. Også her gis det kulturelle forklaringer på samarbeidsproblemer.

Operative	Analytiske
Operativ styring på stedet	Forebygging, stabsarbeid, analyse
Erfarne profesjonelle har høy status	“Underdogs”, lav status som miljøer
Erfaring og praktisk kunnskap er viktig	Analytisk og akademisk orientert
Problemet med politiet:	Problemer med politiet:
Mangel på utstyr, dårlig objektsikkerhet, manglende bevæpning.	Mangel på analytisk orientering, manglende interesse for etterretning og etterforskning i daglig politiarbeid.
Byråkrater og folk uten politiutdanning er de problematiske andre.	De operative er de problematiske andre.

4.4.2 Hva finner vi?

Organisasjonskultur handler om at medlemmene i en gruppe deler noen grunnleggende antakelser om hva som er riktig og viktig. Kultur handler dermed per definisjon om integrasjon mellom to eller flere individer – det vil si en prosess der deltakerne blir gjort og gjør seg selv til deler av en helhet. Imidlertid er det umulig å snakke om integrasjon uten samtidig å ha et begrep om differensiering: I det øyeblikket vi sier at noe er delt mellom noen, og at disse kan sies å utgjøre en kulturell enhet, må det også finnes noen som *ikke* tilhører denne gruppen og som ikke deler de samme trekkene. Dette ser vi tydelig i arbeidet med samfunnssikkerhet i Norge.

Selv om ansatte i norsk offentlig sektor har en rekke felles referanser, og til en viss grad også felles overordnede mål, lar det seg vanskelig gjøre å snakke om norsk offentlig sektor som én organisasjonskultur. Ulike grupperinger har forskjellige oppfatninger av hvilke risikoer det er viktig å prioritere. De har forskjellige fagspråk og kjernekompetanse, og de jobber på forskjellige måter. Vi finner videre klare tegn på at de ulike gruppene utvikler stereotyper – forenklete mentale bilder – om hvem som utgjør “de andre” og

hva som kjennetegner disse. Disse stereotypene trenger ikke å stemme overens med virkeligheten, men de påvirker like fullt evnen til helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet.

Vi finner denne typen skillelinjer på flere ulike nivåer. Forholdet mellom sikkerhet og sikring viser det vi kan kalle for *horisontale* grenseprosesser. Det illustrerer forskjeller i grunnleggende antakelser om risiko mellom offentlige aktører på samme nivå.

Forskjellene mellom det nasjonale og regionale nivået er et eksempel på *vertikale* grenseprosesser. Her handler det om klare forskjeller i hva som anses som den viktigste kompetansen og den riktige måten å forholde seg til samfunnssikkerhet på.

Forskjellene mellom operasjonelle og analytiske miljøer i politiet, viser at kulturelle grenseprosesser også gjør seg gjeldende innenfor grensene av samme organisasjon. Slike kulturelle, uformelle grenser legger seg oppå og forsterker de formelle grensene mellom organisasjonene – det vil si grenser som følger av den strukturelle fordelingen av ansvar, arbeidsoppgaver og myndighet.

De kulturelle grensene spiller en viktig rolle for kommunikasjon og samarbeid mellom de ulike aktørene som er involvert i arbeidet med samfunnssikkerhet. Kulturelle grenser har også en tendens til å være ganske varige når de først er etablert. Dette betyr at de kan fortsette å eksistere også etter at de formelle strukturene er endret, noe mange som har vært involvert i reform- og omstillingsprosesser har fått merke.

Artikkelen beskriver disse grenseprosessene i helt sentrale områder for samfunnssikkerheten, og viser i tillegg til stereotypiene og samhandlingsutfordringene som preger grenseflatene. Gjennom denne tilnærmingen bidrar artikkelen til å identifisere områder der det må arbeides også med de kulturelle forskjellene mellom grupper for å få bedre samarbeid.

Et viktig poeng i så måte er at slike forskjeller i seg selv ikke nødvendigvis er årsaken til samarbeidsproblemer. Derimot løftes de fram når slike problemer oppstår. Det er heller ikke slik at kulturell homogenisering er «løsningen».

Løsningen kan i stedet ofte være at man anerkjenner de ulike perspektivene og bygger samarbeid basert på en forståelse av dette. For eksempel: Forholdet mellom på den ene siden statlige myndigheter og det mer akademisk/byråkratisk orienterte perspektivet på samfunnssikkerhet, og på den andre siden praktikerne med sin mer lokalt orienterte og nettverksorienterte tilnærming til risiko og beredskap, har også en makt-dimensjon. De statlige er profesjonelle og har en definisjonsmakt som kan undertrykke viktige perspektiver. Som en viktig mellommann og oversetter mellom perspektivene, trekker vi her spesielt fram fylkesmannen.

Artikkelen har flere metodiske og teoretiske poenger med relevans også ut over feltet samfunnssikkerhet. En komplett forståelse av hvordan en kultur eller organisasjonskultur «egentlig» er, krever langvarige etnografiske studier som bringer forskeren på innsiden også av de ikke-uttalte deler av fellesskapet. Det vi har gjort, er å studere kulturelle differensieringsprosesser, situasjoner der kulturelle forskjeller blir aktualisert og uttalt. Vårt studieobjekt er organisasjonskulturelle grenseflater, og hva de kan fortelle oss om samordningsproblemer på feltet samfunnssikkerhet, ikke hvordan de enkelte gruppene er ut over dette.

Vi tar for oss kulturforskjeller der de er «*differences that make a difference*» (Bateson, 1972:459). Dette har også metodiske og erkjennelsesteoretiske aspekter som vi mener har betydning for bruk av kulturforklaringer i organisasjonsstudier generelt. Med dette beveger vi oss ut over en essensialistisk forståelse av kultur og argumenterer, i tråd med antropologiske fagdiskurser en interaksjonistisk tilnærming som kan

brukes i organisasjonsstudier³. I casene blir kultur relevant der det er friksjon. Slik identifiserer vi organisasjonskulturelle grenser som hindrer samarbeid.

Evnen til koordinering og samordning er kanskje den største utfordringen på feltet samfunnssikkerhet. Risikoen går på tvers av ansvarsområder. Sektoransvaret og New Public Management's (NPM) snevre målstyringsfokus lager grenser mellom sektorer, organisasjoner og miljøer som må samarbeide både for å forhindre og for å håndtere hendelser.

Denne artikkelen viser at disse problemene også har en organisasjonskulturell komponent. Løsningene er altså ikke bare politiske. Det vil også være nødvendig med en organisasjonsutvikling som tar inn over seg disse forskjellene, ikke for å utsette dem og etterstrebe felles kultur i samfunnssikkerhets-Norge, men for å håndtere dem på en konstruktiv måte.

³ En essensialistisk forståelse betyr at forklaringen på forskjeller finnes i de ulike kulturenes «essens» mens en interaksjonistisk tilnærming studerer forskjellene som et resultat av interaksjonen mellom grupper.

5. Har samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22. juli 2011?

Hva er så de viktigste funnene fra NEXUS-prosjektet? I de ulike artiklene fra prosjektet har vi tatt for oss avgrensede problemstillinger knyttet til endring og læring i etterkant av terrorhendelsene 22. juli 2011. Avslutningsvis vil vi heve blikket og gjøre noen overordnede vurderinger av forsøkene som er gjort på å oppnå forbedring i norsk samfunnssikkerhet i årene etter terrorangrepene.

5.1. En endret risikoerkjennelse

Utgangspunktet for prosjektet var å studere om vi kunne finne tegn til et veiskille i norsk arbeid med samfunnssikkerhetsarbeid som følge av 22. juli. Ut fra måten situasjonen før og etter 22. juli beskrives på av de intervjuede aktørene, har slags oppvåkning åpenbart funnet sted når det gjelder risikoerkjennelse. Nettopp dette var ett av nøkkelbegrepene i 22. juli-kommisjonens rapport. Endringen i risikoerkjennelse fremstår ikke først og fremst som et resultat av planlagte endringsprosesser. Den er mer en konsekvens av at aktørene har fått førstehånds erfaringer med en type katastrofe som Norge tidligere har vært forskånet for.

Det å ha opplevd det mest alvorlige angrepet på det norske samfunnet siden andre verdenskrig, har gjort det lettere å argumentere for relevansen av verstoffallsscenarioer. Denne effekten minner om den som den norske oljevirksomheten opplevde etter Alexander Kielland-havariet i 1980. Etter denne plattformulykken fikk sikkerhetsarbeidet høyere prioritet. Store summer ble investert i utvikling av sikre innretninger, kompetanseoppbygging og bedre rutiner for ivaretagelsen av sikkerhet. Sikkerheten i petroleumsvirksomheten har i årene etter Alexander Kielland-ulykken også hatt svært høy oppmerksomhet i det offentlige og politiske ordskiftet.

Terrorangrepene 22. juli 2011 ser ut til å ha hatt en lignende effekt på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Det ser ut til å ha vokst frem en bevissthet om at lav sannsynlighet ikke kan være en sovepute,

og at det å jobbe med sikkerhet ikke er en teoretisk øvelse, men et spørsmål om liv og død. Samtidig ser vi at på kommunalt nivå er større lokale hendelser (flom, brann, storm, mv.) minst like viktige drivere for endret risikoerkjennelse som det 22. juli-hendelsene har vært.

Når man snakker om risikoerkjennelse, er det viktig å presisere at begrepet risiko betyr forskjellige ting innenfor forskjellige sektorer og forskjellige profesjoner. Særlig synlig blir dette i forholdet mellom på den ene siden etater og profesjoner som primært jobber med sikkerhet (safety), og på den andre siden de som primært har sikring (security) som ansvarsområde. Disse fagmiljøene har forskjellig kunnskapsbase, forskjellige metoder og forskjellig språk. Skillelinjene er på ingen måte nye. Det blir imidlertid stadig viktigere å håndtere disse, etter hvert som risikoanalyser på samfunnsnivå i økende grad dekker risikoer fra begge fagområdene (f.eks. DSBs analyser av krisescenarioer).

Angrepene 22. juli 2011 bidro sterkt til at terrorhendelser fikk en viktigere posisjon innenfor feltet samfunnssikkerhet. I årene etterpå er totalforsvaret og sivilt-militært samarbeid blitt vektlagt mer enn før. Når vi her argumenterer for at det har skjedd endringer i risikoerkjennelse, er det primært erkjennelse av risikoen for store terrorhendelser vi viser til. I noen grad kan den nye erkjennelsen riktig nok ha "smittet" over også til andre scenarier som kjennetegnes av lav sannsynlighet.

5.2. Flere og mer krevende øvelser

Endringene i risikoerkjennelse vises også gjennom at det øves mer. Det ser i tillegg ut til at de scenarioene det øves på, er mer krevende enn tilfellet har vært tidligere. Øvelsene har ikke bare blitt gjort mer krevende ved at scenariene er blitt større og mer alvorlige. Øvelsene ser også ut til å ha blitt mer forvaltningsmessig utfordrende⁴ i den forstand at de involverer flere aktører og slik sett også utfordrer evnen til samvirke i krisehåndteringen. HarbourEX-øvelsen i Sydhavna i regi

⁴ Å gjøre øvelser forvaltningsmessig krevende, det vil si å ikke øve kun med de man normalt har godt samarbeid med, var også vår hovedanbefaling i Almklov et al (2012). Dette anbefalte vi som en følge av at teknologiske koblinger mellom sektorer er blitt sterkere, og følge av den organisatoriske fragmenteringen NPM har ført til.

av DSB er et eksempel på dette.

Selv om det øves mer og større, ser det i liten grad ut til at det har skjedd et kvantesprang når det gjelder systematisk evaluering og oppfølging etter trening og øvelser. Nettopp dette området ble fremhevet i 22. juli-kommisjonens rapport. Øvelser representerer en viktig mulighet for å stressteste planverk og organisasjoners yteevne – og dermed få en pekepinn på om landet kan håndtere hendelser av det omfanget som terrorangrepene 22. juli hadde. Dette forutsetter imidlertid at det finnes et velfungerende apparat for å dokumentere og analysere erfaringer fra øvelsene og omsette dette i forbedringer. Fortsatt ser det ut til å være et betydelig forbedringspotensial på dette området.

5.3. Fra kulturell diagnose til strukturell medisin

Som det har blitt beskrevet tidligere i rapporten, har det siden 2011 blitt gjennomført vesentlige endringer i organisering av justissektoren, for eksempel i politiet. Endringene er imidlertid først og fremst strukturelle, mens 22. juli-kommisjonens diagnose primært handlet om kultur. Dette trenger ikke å være et problem. Organisasjonskulturer endrer seg langsomt, gjerne som følge av endringer i rammebetingelser og «vekstvilkår», herunder formelle strukturer (Antonsen 2009).

Overordnede organisasjonsdiagnoser som handler om problemer knyttet til organisasjonskultur, lik den 22. juli-kommisjonen presenterer, er heller ikke enkle å omsette i konkrete forbedringsaktiviteter. Organisasjonskulturer er vanskelige å endre gjennom direkte påvirkning. Det finnes heller ingen ferdig oppskrift som de ulike problemeierne kan følge for å endre egen eller andres organisasjonskultur.

Mer problematisk er det at det er vanskelig å identifisere en koordinert helhet i de ulike endringsprosessene landet har igangsatt som et svar på terrorangrepene. Datamaterialet viser også at aktørene i varierende grad opplever at de gjennomførte endringsprosessene er løsninger som svarer på de grunnleggende problemene 22. juli-kommisjonen synliggjorde.

Vi vet ennå ikke hvilke effekter endringsprosessene vil ha på lengre sikt. Vi vet ikke hva de vil bety for evnen til å ivareta beredskapsoppgaver, eller om den endelige modellen oppfyller intensjonene. Her vil det bli viktig å følge opp endringsprosessene med helhetlige, uavhengige og grundige evalueringer.

5.4. Styrking av ressurs situasjonen på statlig nivå

I tiden etter 22. juli 2011 ble mye ressurser brukt på samfunnssikkerhet på relativt kort tid. I intervjuene reiser flere aktører på ulike nivåer spørsmål ved om disse ressursene i for stor grad har blitt brukt på toppen, det vil si på statlig/sentralt nivå. I intervjuene har forbedringsinitiativene i etterkant av 22. juli blitt sammenlignet med en kroppsbygger som har satsset mye på å bygge en sterk overkropp, men som ikke har styrket underkroppen i samme grad. I dette ligger at det kommunale og regionale nivået ikke har blitt styrket i samme grad som departements- og direktoratsnivået. Forventningene til samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene er økende, blant annet gjennom forskrift om kommunal beredskap. Men kommunene tilføres ikke midler nok til at de får styrket sin evne til å møte disse forventningene. Forskning tilknyttet NEXUS-prosjektet har vist at dette oppleves som krevende for kommunene (Øren m.fl. 2016). Kommunene er for eksempel pålagt å involvere private og offentlige aktører i beredskapsarbeidet. Samtidig er det forvaltningsmessige handlingsrommet til å gjennomføre dette begrenset. Særlig samordningsrollen er krevende, ettersom kommunenes rolle som pådriver og koordinator i liten grad er understøttet av lowerket.

I tillegg til økonomiske ressurser er det behov for å styrke relevant kompetanse i kommunene. Dette inkluderer forvaltningsmessig, sikkerhetsfaglig og praktisk/teknisk kompetanse. Det er behov for regionale kompetansetiltak og faglig baserte nettverk for samarbeid på tvers av kommunegrenser og med andre aktører i beredskapsarbeidet. Samtidig må en slik styring være basert på en anerkjennelse av praksisen til hver enkelt aktør.

Mye er bra med den uformelle og relasjonsorienterte tilnærmingen vi ser i kommunene. Et overdrevet fokus på formell kompetanse og en standardisert «beste praksis», kan derfor bære galt av sted. Fylkesmannen spiller her en nøkkelrolle for å ivareta den regionale dimensjonen i arbeidet med samfunnssikkerhet. Fylkesmannen yter i dag betydelig faglig støtte og fungerer som en instans for regional samordning, i tillegg til å utøve tilsynsmyndighet overfor kommunene.

5.5. Samordningsproblemet er ikke løst

Den siste, og kanskje viktigste konklusjonen som kan trekkes med bakgrunn i NEXUS-prosjektet, er at vi ikke finner noen tegn til at samordningsproblemet er løst. Et nytt samvirkeprinsipp er riktignok innført, men vi kan ikke se at dette i seg selv er nok til at ressursene

skal finne hverandre. Det er slik aktørene i systemet selv opplever situasjonen. Dette er bekymringsfullt med tanke på gjennomføringsevnen, ettersom det å identifisere problemer og iverksette løsninger gjerne krever samvirke fra en rekke aktører.

Problemer knyttet til samordning på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer er et grunnleggende, gjennomgående og langvarig trekk ved arbeidet med samfunnsikkerhet i Norge. I tiden etter 22. juli 2011 har dette fått mye oppmerksomhet i den offentlige og politiske debatten. Men diskusjonen kommer gjerne først etter at en alvorlig hendelse allerede har inntruffet, og da handler debatten om krisehåndtering. Samordning knyttet til forebyggende og forberedende arbeid har ikke fått samme oppmerksomhet.

Et viktig funn fra prosjektet er at de fenomenene som overordnet omtales som «samordning» og «samordningsproblemer», i realiteten består av mange forskjellige problemer som knytter seg til forskjellige situasjoner og aktører. Et viktig første skritt på veien mot bedre håndtering av samordningsproblemer, er å skille disse problemene fra hverandre. Samordningsutfordringer i etterkant av en hendelse må skilles fra samordning i det forberedende og forebyggende arbeidet.

Samordning etter at en krisesituasjon har oppstått, preges av at det eksisterer et skadested og et scenario som innsatsen skal mobiliseres rundt. I slike situasjoner skjønner aktørene oftest at de står overfor et akutt problem som krever høy prioritet, og viljen til å yte innsats er som regel høy. På lokalt nivå holder det som regel å involvere et avgrenset antall aktører for å få håndtert hendelsen. Erfaringer fra lokal krisehåndtering tilsier også at hendelser som oftest håndteres svært godt.

I det forebyggende og forberedende arbeidet ser dette bildet annerledes ut. Det finnes ikke et skadested å mobilisere innsatsen rundt. Følelsen av et akutt og presserende behov for bistand og samordning, blir derfor ikke det samme som ved reelle hendelser. Erfaringene fra kommunene viser at det ikke er like enkelt å mobilisere nødvendige aktører i for eksempel ROS-analyser her enn det er på nasjonalt nivå. Det er heller ikke helt enkelt å vite hvilke aktører som skal involveres i arbeidet.

Det er klare koblinger mellom evnen til samordning i det forebyggende/forberedende arbeidet og ved krisehåndtering. Like fullt er det store forskjeller på koordineringsmekanismene som blir brukt i ulike de ulike fasene av sikkerhetsarbeid. For eksempel vil en i krisesituasjoner i større grad basere samordning på gjensidig tilpasning og direkte kommunikasjon innenfor et kort tidsvindu. Samordningen i forebyggende arbeidet har på sin side et større innslag av avtaler og formell kommunikasjon. Dette arbeidet foregår kontinuerlig og med mindre innslag av tidspress.

I tillegg til forskjeller i samordningsmekanismer mellom ulike faser av arbeid med samfunnsikkerhet, vil utfordringene knyttet til samordning være ulike på kommunalt, regionalt og statlig nivå. På lokalt nivå vil et mindre antall personer være involvert i arbeidet med samfunnsikkerhet. Ofte eksisterer uformelle nettverk på tvers av sektorgrenser og delt lokalkunnskap, særlig i små kommuner.

På det regionale nivået vil samordning handle mer om å bygge relasjoner på tvers av kommunegrenser, samt finne bindeledd og oversettere mellom lokalt og statlig nivå.

På statlig nivå får samordning et mer strukturelt preg, ettersom det er her det skal legges premisser og rammebetingelser for samordning på alle nivåene under. Det er viktig å erkjenne at utfordringer og løsninger knyttet til samordning kan være forskjellig, alt etter hvilket nivå det er snakk om.

Konklusjonen som kan trekkes av dette, er at alle samordningsproblemer er situasjonsbetinget på en eller annen måte, og at forskjellige samordningsmekanismer er relevante for ulike faser, sammenhenger og nivåer i arbeidet med samfunnsikkerhet. Dersom vi skal bli i stand til å løse samordningsutfordringene, vil det være viktig å tilpasse løsningene til hvert enkelt problem.

6. Referanser

- Almklov, P., Antonsen, S., & Fenstad, J. (2012)
Organizational Challenges Regarding Risk Management in Critical Infrastructures. In P. Hokstad, I. B. Utne, & V. J. (Eds.), *Risk and Interdependencies in Critical Infrastructures* (pp. 211-225). London: Springer.
- Antonsen (2009)
Safety culture: Theory, method and improvement. Ashgate, Aldershot.
- Bateson, G., 1972
Steps to an ecology of mind: Collected essays in anthropology, psychiatry, evolution, and epistemology. University of Chicago Press.
- de Ridder, K., & Reinders, S. (2014)
Regulation, oversight, and the risk regulation reflex. An Essay in Public Administration in the Context of the Dutch Risk and Responsibilities Programme, Rijksuniversiteit Groningen
- DSB (2009).
Øvelse Oslo 2006 evaluering, Report.
- Fimreite, A.L. (2014)
Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gjørsv, A.B. et al. (2012)
NOU 2012: 14. Rapport fra 22.juli-kommisjonen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/>
- Glaser, B.G., & Strauss, A. (1967).
The discovery of ground theory. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Helsetilsynet (2014)
Rapport fra tilsyn med samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/8cf2ed3c0ef64458a95db570847185e6/tilsynsrapport_jd_2014_web.pdf
- Jonassen, K. (2010)
Evaluering: Øvelse Tyr 2009. Politihøgskolen.
- Knutsson, J., & Søvik, K. E. (2005)
Problemorientert politiarbeid i teori og praksis. Politihøgskolen.
- La Porte, T. R., & Consolini, P. M. (1991)
Working in practice but not in theory: theoretical challenges of "high-reliability organizations". Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley.
- March, J.G., & Olsen, J.P. (1983)
Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government. American Political Science Review, 77(2): 281-296.
- Politidirektoratet (2011) Politiets Beredskapssystem del 1. *Retningslinjer for politiets beredskap*. Politidirektoratet.
- Rasmussen, J. (1983)
Skills, rules, and knowledge; signals, signs, and symbols, and other distinctions in human performance models. IEEE transactions on systems, man, and cybernetics, (3), 257-266.
- Rasmussen, J. (1985)
The role of hierarchical knowledge representation in decisionmaking and system management. Systems, Man and Cybernetics, IEEE Transactions on, (2), 234-243.
- Riksrevisjonen (2015)
Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap. Report document 3:7 (2014-2015), the Office of the Auditor General. Bergen: Fagbokforlaget
- Rosø, E. (2013)
Evalueringsrapport: Øvelse Tyr 2012. Politihøgskolen.
- Schakel, J. K., van Fenema, P. C., & Faraj, S. (2016).
Shots Fired! Switching Between Practices in Police Work. Organization Science, 27(2), 391-410.
- Weick, K. E., & Westley, F. (1996)
Organizational learning: Affirming an Oxymoron. I SR Clegg, C. Hardy, WR Nord (Red.), *Handbook of organization studies*, s. 440-458. Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- Øren, A. et al., 2015
Kommunal beredskapsplikt Rapport på oppdrag fra KS. Trondheim: SINTEF.