



Høgskolen i **Hedmark**

Campus Rena

Avdeling for økonomi og ledelsesfag

Kristoffer Egeberg
Thomas Stang Sætheren
Stig Ole Torgersen
Espen Solheim
Christine Bjørnerud

Manglende samsvar mellom teori og praksis i politidistriktenes krisehåndtering

Halvårsstudium i risiko, sårbarhet og beredskap

Økonomi og ledelse

2012

Samtykker til utlån hos biblioteket:

JA

NEI

1 Sammendrag

Manglende samsvar mellom teori og praksis i politidistriktenes krisehåndtering

Politiet har rollen som leder og koordinator av mange kriser, og politiets planer danner derfor grunnlag for mange andre aktørers planverk.

Prosjektet viser at politiet har et godt planverk i sin dokumentasjon, kalt "Politiets Beredskapssystem" (PBS).

Til tross for et godt planverk, viser det seg at store deler av politiet velger å operere etter andre prosedyrer og mønstre når kriser oppstår - selv om det er metoder fra planverket som øves. Dette medfører usikkerhet og frustrasjon hos flere samarbeidspartnere.

Vi har dokumentert at den vesentligste forskjellen ligger i hvorvidt politiet setter stab eller ikke. Når politiet etablerer stab, opprettes det et formalisert rom for andre samarbeidspartnere. Dette mangler når stab ikke opprettes. Savnet av et formelt samvirkefora er spesielt tydelig når politiet opererer som leder for redningstjenesten gjennom lokal redningsentral (LRS).

At politiet finner andre metoder viser seg ikke nødvendigvis å være negativt. Vi har avdekket at politiets faktiske organisasjonsmodell i mange tilfeller kan være vel så effektiv innenfor de gitte ressursrammene.

Gjennom prosjektet anbefaler vi politiet å ta en opprydding i sitt planverk, slik at det er i samsvar med faktisk utøvelse av politiets rolle som leder og koordinator av offentlig krisehåndtering.

2. Innholdsfortegnelse

1 Sammendrag	2
2. Innholdsfortegnelse	3
3. Innledning	4
3.1 Bakgrunn for valg av tema	4
3.2 Problemstilling	4
3.3 Avgrensninger	5
4 Metode	6
4.1 Litteraturstudie	6
4.2 Intervju	7
5. Teori	8
5.1 Generelt om organisasjoner	8
5.2 Krise.....	9
5.3 Prinsipper for krisehåndtering.	9
5.4 Stab	10
5.5 Kriseplanen.....	10
5.6 Kriseøvelser	10
5.7 Begrepsavklaringer	11
6 Drøfting og empiri	12
6.1 Politiets forståelse av krise.....	12
6.1.1 Ekstraordinære hendelser og kriser	12
6.1.2 Hvem avgjør om det er en krise?	13
6.1.3 Terskelen for å håndtere en krise.....	14
6.1.4 Ulik terskel i praksis	14
6.2 Planarbeidet	15
6.2.1 En god kriseplan	15
6.2.2 Politiets beredskapssystem	16
6.2.3 Oppbygging av kriseplanen.....	16
6.2.4 Er planen god nok?	17
6.2.5 Summen av svar	27
6.3 Organisasjon og omgivelser	28
6.3.1 Nærhetsprinsippet	28
6.3.2 Ansvarsprinsippet	29
6.3.3 Likhetsprinsippet	31
6.3.4 Hvordan er politiets plan for kriseledelse i forhold til gjeldende teori?	32
6.3.5 Politiets stab sammenlignet med andre sivile staber.....	34
6.4.4 Eksterne aktører.....	39
6.4.5 Liten harmoni	40
7 Konklusjoner	42
7.1 Avvik mellom teori og praksis	42
7.2 Årsak.....	42
7.3 Konsekvenser	43
7.4 Anbefalinger	43
8. Kilder og litteratur	45
9. Vedlegg	47
9.1 Intervjuguide – veiledende	47
9.2 Informantliste.....	48

3. Innledning

3.1 Bakgrunn for valg av tema

Utgangspunktet for valg av tema til denne oppgaven er arbeid og funn gjort i forbindelse med oppgaven ”Manglende overenstemmelse i politidistriktenes krisekommunikasjon” (Egeberg, 2011).

Denne peker på manglende overenstemmelse mellom den teoretiske og den praktiske gjennomføringen av Politiets krisekommunikasjonsarbeid, samt et misforhold mellom de forventningene samfunnet og Politiet selv har til krisehåndtering, og hva det legges opp til i Politiets eget planverktøy.

I denne oppgaven ønsker forfatterne å se nærmere på politiets kriseledelse som helhet, og ikke krisekommunikasjonen spesielt. Altså hvorvidt Politiets kriseledelse i praksis samsvarer med sentrale føringer, planverk, styringsdokumenter, normer og gjeldende teorier om god kriseledelse.

Stortingsmelding 42, (2004-2005) Politiets rolle og oppgaver fastslår at Politi- og lensmannsetaten skal være den sentrale aktøren i det sivile samfunnets beredskap under kritiske og ekstraordinære situasjoner. Hvert politidistrikt er også distriktets lokale redningssentral (LRS) som samordner og leder den lokale redningstjenesten ved store hendelser som involverer flere aktører, både profesjonelle og frivillige.

Dette gir politiet et særskilt ansvar for å utvikle og utøve kriseledelse som er godt forankret, øvd, og som andre kriseaktører og samfunnet som helhet kan tilpasse seg til og gå i samvirke med. Dette forutsettes også i Politiets beredskapssystem (PBS) (Politidirektoratet 2011).

Politietatens sentrale veileder, normgiver, oppslagsverk og lærebok innen planlegging, utøvelse og evaluering av kriseledelse, beredskap, redningstjeneste og krisehåndtering er Politiets beredskapssystem (PBS). Dette bekreftes av Stortingsmelding 22 Samfunnssikkerhet, 2007-2008 (Justis- og politidepartementet, 2008).

Omfattende omstillinger i politietaten det siste tiåret, kombinert med store krisehendelser som ras, flom, ekstremvær, skipsforlis, og terrorangrepet 22. Juli 2011, har for alvor satt samfunnets beredskapsevne i søkelyset. Det viser også de ulike evalueringene etter 22. juli, der særlig politiet og den nasjonale så vel som den lokale kriseledelsen høster kritikk knyttet til nettopp manglende overenstemmelser i kriseledelsen.

3.2 Problemstilling

Å sette stab er en sentral forutsetning i Politiets beredskapssystem (PBS) og er selve utgangspunktet for beredskapsorganiseringen ved kriser og ekstraordinære hendelser. Samtidig er det en kjensgjerning at mange politidistrikt praktiserer ”forsterket operasjonssentral” som alternativ eller supplerende organiseringsmodell ved slike hendelser. (Egeberg, 2011).

Lokal redningsentral (LRS) forutsetter et utstrakt samvirke med andre nødetater, som derfor er avhengige av en samordnet og koordinert organisering.

I oppgaven vurderes Politiets planverk og styringsdokumenter opp mot gjeldende teorier innen organisasjon og kriseledelse, og de faktiske forholdene i Politiet og forventningene fra omgivelsene.

Stikkordet er *Samsvar*

Det gir følgende problemstilling:

Er det samsvar mellom praktisk og teoretisk utøvelse av kriseledelse i Politiet, og er denne hensiktsmessig?

3.3 Avgrensninger

Dette er et svært omfattende tema. Derfor er analysen konsentrert til organiseringen ved politidistriktene i forbindelse med ekstraordinære hendelser og kriser, og ikke ”daglig drift”. Sentralt står begrepene ”stab”, ”forsterket operasjonssentral” og ”lokal redningsentral” (LRS).

Den teoretiske analysen er konsentrert rundt Politiets beredskapssystem (PBS) som gir det teoretiske grunnlaget for hvordan Politidistriktene skal utøve kriseledelse.

Det empiriske grunnlaget er kvalitativt, basert på et utvalg artikler, rapporter og informanter vi mener belyser problemstillingen på en god måte. Informantene er utvalgt fordi de innehar stillinger og/eller erfaringer spesielt egnet for å belyse problemstillingen. Samlet begrenser dette det empiriske grunnlaget utover det kvalitative.

Der omgivelsenes/samfunnets forventninger antydes, baseres dette på ulike stortingsmeldinger og det empiriske grunnlaget (rapporter, artikler og informanter). Både stortingsmeldingene og de omtalte rapportene baseres på selvstendige studier og undersøkelser som sier mye om disse forventningene.

4 Metode

I prosjektarbeidet er det i hovedsak benyttet to metoder. Felles for metodene er at de har til hensikt både å utfordre eller bekrefte våre antagelser og påstander, samt å utdype og forklare. De to metodene vi har benyttet er litteraturstudie og kvalitative intervjuer

Vi har vært opptatt av at våre metoder både skal være reliable og valide selv om prosjektets begrensede størrelse utfordrer oss – spesielt på reliabilitet.

4.1 Litteraturstudie

Hensikt

Litteraturstudiet har til hensikt å gi prosjektet en faglig plattform. Mengden litteratur rundt hvordan kriser kan ledes og organiseres er voldsom, og vi har derfor i hovedsak valgt å begrense oss til gjeldende pensumlitteratur fra krisestudiene ved Høgskolen i Hedmark, tidligere prosjektoppgaver samt oppdaterte veiledninger, lovttekster, o.l. Der det er nødvendig er også annen støttelitteratur anvendt, men i et beskjedent omfang.

Innhold

Litteraturstudiet har tatt for seg organisasjonsteori generelt, med avgrensning av det som er relevant for oppgaven. Organisasjonsteorien er deretter koblet til krise-begrepet, noe som er en forutsetning for oppgaven for øvrig.

Deretter har vi sett på det teoretiske grunnlaget for kriseplanlegging, og vi har sett på noen hovedretningslinjer for hvordan dette kan gjennomføres. Det finnes mange meninger og teorier om hvordan kriseplanlegging bør være, og vi har også her gjort et utvalg basert på pensumlitteraturen.

Prinsippene for krisehåndtering, som beskrives i stortingsmelding 22 om samfunnssikkerhet er svært sentrale med hensyn til politiets kriseledelse, og vi har derfor valgt å ta for oss hva teoriene sier om disse prinsippene.

Politiets eget planverk (PBS), beskriver stab som en organisatorisk modell som benyttes i kriseledelsen. Vi har derfor valgt å ta for oss teorier rundt stab spesielt i litteraturstudiet. Der det er mulig er også stabelementet forsøkt satt i sammenheng med generelle prinsipper og teorier for krisehåndtering.

Styrker og svakheter

Alle metoder har sine styrker og svakheter. Den åpenbare styrken ved litteraturstudiet er at det er en effektiv metode for å nyttiggjøre seg andres undersøkelser og erfaringer. Videre gir det et bra grunnlag for videre drøftinger, og noen ”knagger” å henge det øvrige arbeidet på.

Svakhetene ligger i at litteraturmengden potensielt er så stor at det er vanskelig – for ikke å si umulig, å ha god oversikt. Vi har for eksempel i den aktuelle litteraturen hatt problemer med å

finne teorier som er kritisk til bruk av stab som kriseledelsesorganisasjon. Dette selv om vi gjennom blant annet intervjuer avdekker at dette er en relativt vanlig oppfatning i fagmiljøet.

Ved å benytte litteratur knyttet til ett spesifikt studie eller en studieorganisasjon er det selvsagt en fare for at gjeldende holdninger i studiemiljøet har preget utvalget av litteratur. Vi har forsøkt å redusere faren for tendensiøs utvelgelse av litteratur ved også å se på noe litteratur utenfor studiet. Vi har ikke funnet noe vesentlig avvik mellom teoriene i høgskolens litteraturlister og annen tilgjengelig litteratur, og føler oss derfor fortrolig med at litteraturen anbefalt av HiHM gir et tilfredsstillende bilde av gjeldende teori.

4.2 Intervju

I tillegg til litteraturstudiet har vi også gjennomført intervjuer av personer som antas å være sentrale aktører med god kjennskap til politiets kriseledelse.

Intervjuer kan gjøres på mange måter. På grunn av prosjektets begrensede størrelse, har vi valgt å begrense oss til å gjennomføre kvalitative intervjuer med et fåtall personer. Vi har valgt å intervju følgende:

Informant 1: Stabssjef for politiet

Informant 2: Sjef Operasjonssentral i politiet

Informant 3: Instruktør ved Politihøgskolen

Informant 4: Brannsjef (pens)

Informant 5: Operativ redningsinspektør ved Hovedredningsentralen

Vi mener at vi gjennom vårt utvalg har skapt tilstrekkelig bredde til at vi kan gjennomføre en både reliabel og valid drøfting av påstander.

Vi har valgt å holde intervjuobjektene relativt anonyme. Ved å benytte funksjoner (stillinger) lar det seg gjøre å identifisere objektene uten at det utgjør et problem for objektene selv eller organisasjonene de representerer.

Form

Intervjuene ble foretatt over telefon og/eller mail med en intervjuguide (vedlagt) for å sikre at de nødvendige spørsmål blir belyst, og for å gi en viss struktur. Spørsmålstillingen var åpen og foregikk som en dialog mellom intervjuer og respondent. Målet var å fange opp mest mulig innsikt, nyanser og refleksjoner rundt temaet.

Samtalene ble tatt opp på bånd, og informantene ble forelagt sitater for godkjenning.

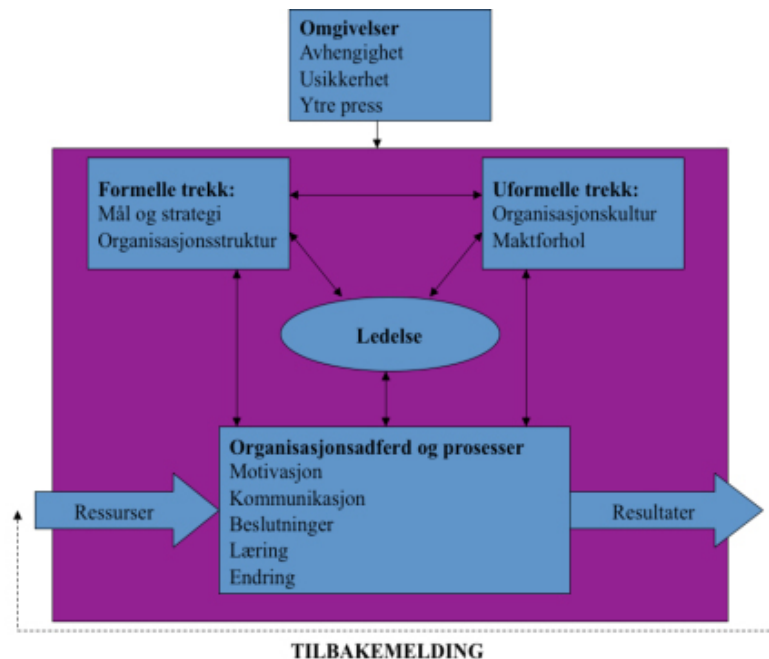
5. Teori

5.1 Generelt om organisasjoner

En organisasjon er en gruppe mennesker som jobber mot et felles mål. Jacobsen og Thorsvik har en relativt enkel og prinsipiell skisse som viser hvordan den generelle prosessen i en hvilken som helst organisasjon fungerer (Jacobsen & Thorsvik, 2007).

I denne forbindelse er det noen deler av modellen som er verdt å nevne. Dette er ledelsens virkemidler for å påvirke organisasjonsadferd og prosess, samt omgivelsenes påvirkning.

At en organisasjon i større eller mindre grad er avhengig av sine omgivelser er neppe noen stor overraskelse. Omgivelsene er samlebegrepet for alle de ytre faktorene organisasjonen eksisterer sammen med. I denne faktoren finner vi både eiere, leverandører, konkurrenter, samfunnet, mv.



Den bevisste lederen lar sin vurdering av omgivelsene være en av faktorene som avgjør hvordan bedriften bør ledes. Dette kan gi seg utslag i bedriftens formelle trekk, slik som mål/strategi og organisasjonsstruktur. Noen organisasjoner er best tjent med flate og uformelle organisasjonsformer. Denne måten å organisere en bedrift på virker ofte stimulerende på kreativitet, og kan sørge for en positiv utvikling av medlemmene. Organisasjoner som opplever et krav fra omgivelsene om å være innovative benytter ofte slike strukturer.

Andre organisasjoner er mer avhengige av å være "feilfrie", og har laget organisasjonsmodeller som i større grad fokuserer på kontroll, og som gjerne er mer hierarkisk oppbygd.

Uansett vil en krise for de fleste organisasjoner bety en dramatisk endring i omgivelsene, og kan derfor medføre at det vil være smart å endre blant annet organisasjonsstrukturen i den perioden krisen varer.

5.2 Krise

Weisæth og Kjeserud mener den vanligste definisjonen av krise er at det er: *”en situasjon som stiller så store krav at organisasjonens ressurser og rutiner ikke strekker til”* (Weisæth & Kjeserud, 2007).

En annen måte å definere krise på er at det er en hendelse som truer organisasjonens kjernevirksomhet eller omdømme (Meidell, 2005).

Sårbarhetsutvalget (2000) har en utbredt definisjon, som også trekker inn verdibegrepet: *”... en hendelse som har potensiale til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner”* (ibid)

Det er mange meninger om hva en krise er. Dette skyldes mange forhold. Noen er ”redde” for å benytte begrepet ”krise” fordi de føler begrepsbruken i seg selv kan eskalere en situasjon. Andre er bekymret for den ressursbruken en krise ofte medfører, og ønsker i det lengste å håndtere situasjonen uten å benytte seg av kriseplaner. Videre er det også slik at det som er en krise for noen ikke er krise for andre. Dette har ofte sammenheng med emosjonelle kontakter med berørte, størrelsen av egne ressurser mv.

Som nevnt er det mange måter å definere krise på, og den ene er trolig like god som den andre. Det er trolig organisasjonen (eller personens) ressurser for å håndtere situasjonen som er dimensjonerende.

Likevel later det til at de fleste er enige om at en krise uansett er en håndterbar situasjon. Den krever rett nok at man tar i bruk flere og sterkere virkemidler enn normalt, men den er fortsatt kontrollerbar. Når hendelsen ikke lenger er kontrollerbar kommer katastrofebegrepet til anvendelse. Overgangen mellom krise og katastrofe er kan betegnes som flytende.

5.3 Prinsipper for krisehåndtering.

Siden midten på 90-tallet har det vært tre prinsipper som er lagt til grunn for krise- og beredskapsplanlegging (Fimreite, Lango, Læg Reid, & Rykkja, 2011). Disse er:

*Nærhetsprinsippet

*Ansvarsprinsippet

*Likhetsprinsippet

I tillegg opereres det også ofte med et fjerde prinsipp

*samvirke.

Disse prinsippene blir forklart og drøftet nærmere i 6.3.

5.4 Stab

Begrepet stab, eller krisestab, benyttes flittig i kriseplanverk og i kriselitteratur. Det er derfor vesentlig å se på hva som menes med en stab.

En stab er en måte å organisere ledelse på. Denne baserer seg på at oppgavene deles inn i sektorer og ledes av en leder. Staben har sin styrke i forhold til den ordinære linjeledelsen i at den har rom for eksperter. Ekspertene har en rådgivende funksjon og opererer ikke direkte i linjen. Organisasjonen settes således i stand til å håndtere komplekse hendelser på en raskere måte (Bruun & Vatne, 1990).

Minzberg definerer stabsprinsippet i en organisasjon, ved å plassere spesialistene utenfor linjen (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Samfunnet blir stadig mer komplekst, både sosialt og teknologisk, og det er derfor stadig større behov for spesialister inn i ledelsen. Spesielt viktig er dette i kriseledelse, der krav til raske og korrekte beslutninger er mer fremtredende enn i ”roligere” settinger.

Det er forsøkt mange modeller for innføring av eksperter i en organisasjonsledelse. De fleste modellene viser svakhet når det kommer til å holde ”linjene” rene. Det blir fort uoversiktlig når for mange personer skal bestemme over den samme gruppen. For å unngå dette fungerer staben slik at ekspertene har rådgivende makt over personellet (med unntak av de som er avgitt til direkte støtte for ekspertene). Kommandomyndigheten ligger fortsatt i linjen.

5.5 Kriseplanen

Faglitteraturen anbefaler at man i forkant av en krise utarbeider planer og prosedyrer for hvordan forskjellige kriser skal håndteres (Meidell, 2005) (Weisæth & Kjeserud, 2007). Kriseplanen (ofte også kalt beredskapsplanen) er derfor et sentralt virkemiddel som har til hensikt å styrke organisasjonens krisehåndteringsevne.

Det er mange måter å lage en kriseplan på, og planen kan ha mange former. Dwight D. Eisenhower sa: *”Plans are worthless, but planning is everything”*. (National Archives and Records Service, 1957)

Basert på egne erfaringer later det til at Eisenhower har helt rett. Det er gjennom arbeidet med å lage planen at arbeidets hovedverdi ligger.

5.6 Kriseøvelser

Dersom kriseplanen skal fungere i en krise er det viktig at den øves. Dette er det også bred enighet om i faglitteraturen (Fimreite, Lango, Lægreid, & Rykkja, 2011) (Meidell, 2005) (Weisæth & Kjeserud, 2007). Gode, målrettede øvelser gir deltakerne kjennskap til planverket samtidig som at planverket blir gjenstand for en kvalitetssikring. Har vi tatt høyde for alle relevante faktorer i planverket, og er disse kommunisert godt nok?

Dersom organisasjonen er ment å skulle samvirke med andre organisasjoner, som er vanlig ved kriser, er det vesentlig at også de samarbeidende organisasjonene er kjent med organisasjonens kriseplaner. Dette kan også forsterkes gjennom kriseøvelsene.

5.7 Begrepsavklaringer

Det finnes et mylder av forkortelser og begreper tilknyttet beredskapsvirksomheten i Norge. For ordens skyld ønsker vi her å avklare noen av de begrepene som gjentar seg oftest i denne oppgaven.

Politiets beredskapssystem (PBS)

Politiets beredskapssystem er politietatens samlede planverk for håndtering av ordinære så vel som ekstraordinære hendelser og kriser. Det består av tre deler: (Politidirektoratet, 2011)

1. PBS I: Retningslinjer for politiets beredskap
2. PBS II: Politidirektoratets styringsdokumenter
3. PBS III: Politidistriktenes planverk

Hovedredningsentralene (HRS)

Består av en kollektiv ledelse med representanter for aktuelle offentlige etater. Sjøforsvaret, Luftforsvaret, politiet, helsevesenet, Telenor og lufttrafikkjentesten er representert i redningsledelsen. Det er to sentraler, Sola og Bodø. Politimestrene i disse distriktene er formenn i redningsledelsen. Sivilt ansatte redningsledere leder og koordinerer redningsaksjoner til daglig. Ved større aksjoner innkalles redningsledelsen. (Justis – og politidepartementet, 2002)

Lokale redningsentraler (LRS)

De lokale redningsentralene leder og koordinerer søks- og redningsaksjoner innen sitt ansvarsområde inntil hovedredningsentralene eventuelt bestemmer noe annet. De lokale redningsentraler er lokalisert ved landets politidistrikter og Sysselemann på Svalbard. (Justisdepartementet)

Kollektiv redningsledelse

Som ved hovedredningsentralene består redningsledelsen ved de lokale redningsentralene av et kollektiv fra offentlige etater og frivillige organisasjoner. Politimesteren er leder av den kollektive redningsledelsen. Det er den kollektive redningsledelse som har ansvaret for redningstjenesten innen sitt ansvarsområde. Dersom den kollektive redningsledelsen ikke etableres, ledes og koordineres søke- og redningsaksjonen av politiet etter fullmakter gitt av den kollektive redningsledelsen. Redningsledelsen er sammensatt av representanter for brannvesenet, helsevesenet, Losvesenet, Havnevesenet, Forsvaret, Televerket og lufttrafikkjentesten. Politimesteren kan etter behov også peke ut rådgivere fra andre institusjoner. (Justisdepartementet).

Dagens redningstjeneste avgrenses til berging av menneskeliv.

”Med redningstjeneste forstås den offentlige organiserte virksomhet som utøves i forbindelse med øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død og skader som følge av akutte ulykker eller faresituasjoner, og som ikke blir ivare tatt av særskilt opprettede organer eller ved særskilte tiltak.” (ibid)

6 Drøfting og empiri

Politiet som samfunnets nøkkelement i kriser

Politi- og lensmannsetaten ivaretar førstelinjetjenesten både ved opprettholdelsen av ro og orden, i den sivile rettspleien, i strafferettspleien, ved redningstilfeller og andre former for krisehåndtering som store ulykker, naturkatastrofer og terroranslag. Samlet betyr dette at politi- og lensmannsetaten er nøkkelementet i vår samfunnsmessige beredskap og en viktig del av vårt rettssamfunn, fastslår regjeringen i Stortingsmelding 42, 2004- 2005 Politiets rolle og oppgaver (Justis- og politidepartementet 2005).

Stortingsmelding 22 Samfunnssikkerhet, 2007-2008 utpeker Politiets beredskapssystem (PBS) som veileder, normgiver, oppslagsverk og lærebok for politiet innen beredskap, redningstjeneste og krisehåndtering. (Justis- og politidepartementet 2008).

Politiets beredskapssystem er politietatens samlede planverk for håndtering av ordinære så vel som ekstraordinære hendelser og kriser. Det består av tre deler:

1. PBS I: Retningslinjer for politiets beredskap
2. PBS II: Politidirektoratets styringsdokumenter
3. PBS III: Politidistriktenes planverk (Politidirektoratet, 2011)

«Politiets beredskapssystem (PBS) er fundamentet for en enhetlig og effektiv håndtering av så vel ordinære som ekstraordinære hendelser og kriser. Systemet skal blant annet bidra til en koordinert planlegging og innsats» (ibid)

6.1 Politiets forståelse av krise

6.1.1 Ekstraordinære hendelser og kriser

I PBS brukes begrepet "Ekstraordinære hendelser" om hendelser som er så omfattende eller alvorlige at politiet må organisere, lede og benytte sine ressurser på en annen måte enn ved ordinær organisering.

En "krise" forstås i tillegg å være en hendelse som har potensial til å true viktige verdier, og svekke en virksomhets evne til å utføre sine samfunnsfunksjoner. (Politidirektoratet, 2011)

Politiets definisjon på ekstraordinære hendelser treffer godt med gjeldende fagteorier om kriser, blant annet gjengitt av Weisæth & Kjeserud (2007). Definisjonen politiet bruker på kriser er sågar hentet fra Sårbarhetsutvalget (2000) som har en anerkjent definisjon innen fagmiljøene i Norge.

Felles for begge begrepene er at politiet raskt må kunne samle og organisere sine ressurser for å gjennomføre en innsats som står i forhold til situasjonen.

”Når tjenstepersoner fra flere politidistrikt og enheter skal samvirke i en slik innsats, må arbeidet organiseres etter faste prinsipper. Det øker effektiviteten og kvaliteten og gjør at ledere på ulike nivå er fortrolige med sine lederoppgaver.”
(Politidirektoratet 2011)

I PBS har en slik ekstraordinær organisering fått betegnelsen ”stab”. Det er politimesteren som avgjør om en hendelse er av en slik karakter at staben skal etableres.

6.1.2 Hvem avgjør om det er en krise?

Faglitteraturen fremholder det som avgjørende for krisehåndteringen at den gjeldende organisasjonen på forhånd har tenkt gjennom hva som menes med krise, og når den står i krise.

Er det noen objektive kriterier som skal være til stede? Er det andre som skal avgjøre når det er krise? Er det noen i egen organisasjon som skal avgjøre når det er krise? Eller er det objektive faktorer?

PBS overlater det til politimesteren å avgjøre hvorvidt en hendelse skal *håndteres* som ekstraordinær eller en krise.

Det listes eksempler på hva som *kan være* ekstraordinære hendelser, bla: bombetrussel, terroranslag, gisselsituasjoner, alvorlige ordensforstyrrelser, rømning av farlig person, grensekrenking, søk etter savnet person, visse store allmenne sammenkomster og store kulturbegivenheter.

Likeså eksemplifiseres kriser som hendelser som kan: komme overraskende, gi mangel på kontroll, sette viktige interesser på spill, ha mange aktører involvert, gi stor usikkerhet, gir mangel på informasjon, og/eller der det er stor medieinteresse som er ressurskrevende å håndtere.

”I utgangspunktet vil en hendelse som er ekstraordinær for ett politidistrikt, ikke nødvendigvis være det for et annet politidistrikt. Hendelsens omfang, kompleksitet og alvorlighetsgrad på én side, og politidistriktets ressurser, kompetanse, erfaring, utstyr mv. på den annen, vil være avgjørende for om hendelsen betegnes som ekstraordinær. Det betyr at mindre hendelser også kan være ekstraordinære.”
(Politidirektoratet, 2011)

Dette gjenspeiler for så vidt faglitteraturen. Mulighetene er mange, og trolig er det individuelle egenskaper ved de forskjellige organisasjonene som vil være avgjørende for hva man velger å legge til grunn. Likevel er det viktig for kriseplanene at man er enige om når det er krise (Weisæth & Kjeserud, 2007).

Slik PBS er utformet, er det avgjørende spørsmålet først og fremst om en situasjon skal *håndteres* som en krise, ikke *når* eller *om* en situasjon er en krise.

6.1.3 Terskelen for å håndtere en krise

Rådende fagteorier vektlegger tidlig deteksjon og erkjennelse av krise som en avgjørende faktor knyttet til håndteringen av denne. (Weisæth & Kjeserud, 2007).

Dominerende fagmiljøer innen krisehåndtering påpeker også at det ofte ikke er en organisasjon selv som kan velge om man håndterer en krise eller ei. (Johansen og Frandsen, 2007)

Dette momentet blir drøftet nærmere i 6.4.

PBS synes imidlertid noe uklar på hvor terskelen skal settes når politimesteren står overfor valget om å sette krisestab eller ei.

På en og samme side i PBS skisseres to radikalt ulike prinsipper for dette:

*”Etter hvert som uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser eskalerer, vil det være nødvendig å tilpasse ledelsessystemet til omfanget av oppgaver som skal ivaretas. **I prinsippet bør terskelen for å etablere et utvidet system for beslutningsstøtte være lavest mulig (egen utheving)**”.*
(Politidirektoratet, 2011)

PBS legger altså opp til en lavest mulig terskel, og beskriver videre hensikten med å etablere stab med å få en effektiv ledelse og koordinering av de ressurser som politidistriktet disponerer.

”Staben blir med andre ord politimesterens ledelsesapparat på operasjonelt nivå for håndtering av en konkret hendelse.” (ibid)

Men samtidig presenteres et annet prinsipp som må oppfattes å stå i motsetning til det første:

”Utgangspunktet bør være at de fleste hendelser løses innenfor det ordinære ledelsessystemet (egen utheving).” (ibid)

6.1.4 Ulik terskel i praksis

At PBS presenterer ulike prinsipper knyttet til når en hendelse skal håndteres som ekstraordinær eller en krise, og åpner for både en lav og en høy handlingsterskel, gjenspeiles i praksis.

”Når det gjelder dette med hvor ofte vi setter stab, tror jeg det er fire til seks ganger i året, i hvert fall. Vi har også etablert stab ved forhåndsplanlagte ting. Som ved NM på ski, kongebesøk og lignende”, forteller informant 1, som fungerer som stabssjef i et politidistrikt på Østlandet.

I prosjektoppgaven ”Manglende overenstemmelse i politidistriktenes krisekommunikasjon” ble informanter fra sju politidistrikt stilt lignende spørsmål om hvor ofte det settes stab. En formulerer det slik:

”Med unntak av én situasjon, tror jeg ikke vi har hatt en stor krise siden 1995. Å sette stab hører litt fortiden til. Før hadde vi ikke mobiltelefoner og internett. Da var det viktig å få alle inn. Men nå treffer du sjefen via mobilen når han er på båttur. Man trenger ikke lenger å sette stab.” (Egeberg, 2011)

Samtlige informanter ga i oppgaven uttrykk for at det sjeldent eller aldri settes stab ved politidistriktene, selv ikke ved hendelser som klart faller inn under definisjonene for ekstraordinære og/eller kriser. (ibid)

Inntrykket bekreftes av informant 3, som i mange år har hatt ansvaret for stabskursene ved Politihøgskolen. Informanten forutsetter langt hyppigere samling av staben i politidistriktene:

”Det er viktig at man trener, og kanskje en gang i måneden har samling med staben hvor man går igjennom diskusjoner for planverk, korrigeringer og at det trenes på meldingsgang og stabsstruktur. Terskelen må ikke bli for stor for å kunne gjennomføre dette. Det er bedre å etablere stab en gang for mye enn en gang for lite.”

At denne uklarheten kan få til dels stor praktisk betydning på beredskapsarbeidet i kriser gjenspeiles i blant annet Nordre Buskerud politidistrikts håndtering av terrorhendelsene 22. juli. Dette vil også den videre drøftingen vise. Men i denne sammenhengen er det interessant å se at politidistriktets erfaringspunkter knyttet til organisering av redning, evakuering og søk, gjentar tvedydigheten i PBS:

”Terskelen for å etablere stab bør ikke være for lav, forsterket operasjonssentral kan være et alternativ å vurdere. (...) Opprettelse av politistab under kriser må skje hurtigst mulig. (...) Terskelen for å kalle inn redningsledelsen bør ikke være for høy, og er spesielt viktig for operasjoner hvor sikkerheten i innsatsområdet er uklar.”
(Nordre Buskerud politidistrikt, 2011)

6.2 Planarbeidet

6.2.1 En god kriseplan

En god kriseplan bør basere seg på en god risikoanalyse (Meidell, 2005). Gjennom å ta for seg hvilke scenarier man ser for seg at kan føre til en krise, får man også best mulig forutsetninger for fange opp hva som er sentralt i planverket.

Basert på at det er gjennom å lage planen at mye av verdien ligger er det vesentlig å trekke flest mulig av de aktuelle deltakerne inn i planarbeidet. På denne måten får flest mulig ta del i den informasjonen man skaffer til rette, også den informasjonen som av forskjellige årsaker ikke havner i det ferdige produktet.

Deltakerne i planarbeidet får også automatisk god kjennskap til planens oppbygning, og man kan således påstå at man sparer ressurser man senere måtte bruke til å informere om hvordan kriseplanen er bygd opp, og hvordan den skal forstås.

6.1.2 Politiets beredskapssystem

Initiativet til PBS ble tatt i 2006 med henblikk på å samordne og forenkle politiets beredskapsplanverk. Det tar utgangspunktet i at politidistriktene selv skal håndtere alle politioppgaver ved ekstraordinære hendelser, og at disse oppgavene er de samme i fred, krise og krig. Den første utgaven, med hoveddokumentet "PBS I Håndbok i krisehåndtering" ble utgitt i 2007. Denne er senere revidert og kom i ny utgave som "PBS I Retningslinjer for politiets beredskap" i juli 2011.

Selv om PBS i hovedsak er tilpasset og rettet mot landets 27 politidistrikt, er planarbeidet i all vesentlighet utarbeidet ved Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering i Politidirektoratet. For å sikre legitimitet og forankring i hele etaten har imidlertid en rekke personer fra hele landet bidratt med politifaglige råd og innspill. I tillegg er arbeidet med PBS blitt kvalitetssikret av en referansegruppe bestående av representanter fra alle nivåer i politiet. (Politidirektoratet, 2007)

PBS er pensum på Politihøgskolen, og sikrer således at alle som i dag utdanner seg til politiyrket får god kjennskap til planverkets oppbygging.

Hvert enkelt politidistrikt har selv ansvaret for å utarbeide og oppdatere PBS III, som er politidistriktenes lokale beredskapsplanverk. Denne tilnærmingen befester således i teorien både lokal forankring og god kjennskap for deltagerne i det lokale planarbeidet.

6.2.3 Oppbygging av kriseplanen

Det er mange måter å bygge opp en kriseplan på.

Meidell foreslår at kriseplanen deles inn i en administrativ del, en operativ del og vedlegg (Meidell, 2005).

Weisæth og Kjeserud bruker mye den samme oppbygningen for sitt forslag til kriseplan (Weisæth & Kjeserud, 2007).

Det er ikke store forskjeller på disse to malene. Ser man godt etter finner man igjen de fleste punktene, dog systematisert litt annerledes. Meidells modell bærer preg av å være tilpasset offentlig virksomhet, der hjemler og slik spiller en større rolle enn i Weisæth/Kjeseruds modell som er mer tilpasset privat virksomhet.

Likevel er ikke forskjellene større enn at det synes likegyldig hvem man velger. Weisæth og Kjeserud understreker i sin bok også at det ikke er noen vesentlig forskjell i privat og offentlig virksomhet når det gjelder kriseplanlegging (Weisæth & Kjeserud, 2007).

Med sin tredeling er PBS et omfattende planverk som må sies å omfatte de fleste punkter og momenter Weisæth/Kjeserud og Meidell etterspør. Vel og merke om alle tre deler, og da særskilt det lokale planverket i PBS III er på plass og oppdatert.

6.2.4 Er planen god nok?

En for detaljert plan kan virke mot sin hensikt ved at den blir uoversiktlig. Stor detaljgrad kan også være hemmende for evnen til å improvisere når man står overfor en krise som ikke er ventet. Når er så planen god nok?

Weisæth og Kjeserud ramser opp noen spørsmål man kan stille seg. Dersom man finner svar på disse, er trolig kriseplanen dekkende nok (Weisæth & Kjeserud, 2007).

En rask gjennomgang av disse spørsmålene opp mot PBS avdekker interessante momenter:

6.2.4.1 Organisering av kriseledelse

Spørsmål: Hvordan er organisasjonen tenkt organisert under en krise. Hvilke personer skal delta i kriseledelsen, og hvilke myndighet har disse personene.

Det er også vesentlig å kunne svare på hva vi gjør med de daglige oppgavene som må gå. Hvem tar ansvar for disse?

Organiseringen av kriseledelsen er det sentrale punktet i PBS, der den i politidistriktene knyttes opp til såkalt ”stab” eller ”politimesterens stab”, som i praksis er det samme som distriktets krisestab eller kriseledelse, slik denne defineres i faglitteraturen. Denne organiseringen blir nærmere drøftet under punkt 6.3, men i denne sammenhengen kan det være greit å berøre noen momenter.

Mens PBS beskriver klare roller og funksjoner i kriseledelsen – og hvilken myndigheter disse skal ha, viser ferske studier så vel som evalueringsmaterialet etter terroren 22. juli at enkelte politidistrikt så vel som Politidirektoratet (POD) ikke har vedlikeholdt eller fulgt opp denne delen av planverket.

En gjennomgang hos POD viser at mange av stabsmedlemmene ikke var pekt ut på forhånd. I det lokale planverket, som sist var oppdatert henholdsvis to år tidligere, fremgikk det ikke om noen konkrete personer faktisk var utpekt til krisestaben.

Videre viser evalueringen at mange av stabsmedlemmene ikke kjente sine roller eller visste hva de skulle gjøre da krisestaben ble etablert. (Evaluering Politidirektoratet, 2011)

Lignende erfaringer ble gjort ved Nordre Buskerud politidistrikt, som Utøya sogner til. I sin evaluering ble det avdekket at distriktet i liten grad hadde utarbeidet eller tilpasset sitt planverk til lokale forhold. Dette til tross for at en revisjon foretatt av POD i 2008 nettopp påpekte at distriktets planverk ”*hadde ytterligere potensial knyttet til både tilgjengelighet, involvering av driftsenhetene, opplæring og bruk.*” (Nordre Buskerud politidistrikt, 2011)

Videre avdekket evalueringen at flere av stabsmedlemmene ikke føler seg trygge i sine roller som ulike fagledere. (ibid)

Egeberg (2011) viste at tre av sju undersøkte politidistrikt ikke hadde utarbeidet noe lokalt planverk (PBS III) knyttet til stabsfunksjonen P5 Informasjon. Om dette også var tilfelle for andre stabsfunksjoner ble ikke belyst, men ettersom det lokale planverket for denne

funksjonen alene skal innbefatte bemanningslister, rollefordelinger og varslingslister, er det tilstrekkelig å trekke frem som et eksempel på manglende samsvar med retningslinjene i PBS så vel som et negativt svar på Weisæth og Kjaseruds første spørsmål.

6.2.4.2 varsling

Spørsmål: Hvordan skal vi få varslet kriseledelsen og andre berørte parter? Ta utgangspunkt i at krisen kan hende på et svært upassende tidspunkt, da mange personer ikke er tilgjengelig. Fellesferien og jul-/nyttårsfeiring er typiske tidspunkter da det kan være vanskelig å få tak i nøkkelpersoner. Hvem varsler, hvem skal varsles og hvordan? Dette bør inngå i planen.

I PBS legges det stor vekt på gode interne og eksterne varslingsrutiner. For hvert distrikt skal dette utarbeides og tilpasses lokale forhold i distrikts PBS III.

Imidlertid stiller ikke PBS I noen krav til beredskap på stabens medlemmer. Det er det ikke gjennom denne studien avdekket noen form for beredskapskrav for de øvrige stabsfunksjonene. Snarere ser det ut til at vurderingen av ett slikt behov er opp til det enkelte distrikt, og at rutiner rundt dette i så fall kommer inn i PBS III.

Slik PBS er bygget opp, skal alle de ansvarlige i staben også ha en assisterende, som trer inn som vara når den ansvarlige er fraværende.

Egeberg (2011) avdekket imidlertid at distriktene ikke opplever det som et formelt krav å ha løpende beredskapsordninger eller annet bakvaktsystem som sikrer at ikke både den ansvarlige og den assisterende til en funksjon i staben avvikler ferie eller er bortreist samtidig. Ingen av de sju distriktene som ble undersøkt hadde for eksempel beredskapsordning eller bakvakt for P5-Informasjon.

Erfaringsrapportene fra 22. juli gir et lignende bilde knyttet til andre stabsfunksjoner. Scenariet var som i Weisæth og Kjaseruds eksempel midt i fellesferien der mange utpekte stabsmember var på ferie og bortreist. I Nordre Buskerud var for eksempel fungerende politimester i distriktet også P5 Informasjon i staben. Fungerende stabssjef i distriktet gikk inn som operasjonsleder.

Ingen av UEH-mannskapene, stabsmemberne eller operasjonslederne hadde beredskap utover sine ordinære tjenestelister. Derfor var det tilfeldig hvem som kunne møte, og hvor raskt den enkelte kunne møte, fastslås det i evalueringsrapporten (Nordre Buskerud politidistrikt, 2011)

Formelt ble staben først satt klokka 20.43, over tre timer etter at operasjonssentralen mottok den første nødmeldingen fra Utøya.

6.2.4.3 Planer og prosedyrer

Spørsmål: Basert på hva som kan gå galt, bør det foreligge planer for hvordan de kjente (og forventede?) hendelsene skal håndteres. Hvordan gjøres dette – og hvem gjør det? Bør fremgå av planen.

Som nevnt skal politidistriktenes planverk ta utgangspunkt i føringene i PBS I og II og tilpasses lokale forhold i den delen som heter PBS III. I PBS III kan blant annet følgende elementer inngå: Planverk, beredskapsplaner, aksjonsplaner, operasjonsplaner, objektplaner, øvelsesplaner, instruksjer, ordrer, tiltakskort og rutiner.

(Politidirektoratet 2011)

PBS I fastslår at stabssjefen har det daglige og overordnede ansvaret for at politidistriktets planverk er oppdatert og at stabsmedarbeiderne har den nødvendige kompetanse og trening. (ibid)

I praksis viser dette seg imidlertid å være en utfordring for mange politidistrikt å følge opp. Som allerede nevnt i denne drøftingen, hadde tre av sju undersøkte distrikt ikke utarbeidet et lokalt planverk for stabsfunksjonen P5. (Egeberg, 2011).

I sin evaluering fremgår det at Nordre Buskerud politidistrikt hadde i liten grad utarbeidet eller tilpasset sitt planverk lokale forhold før 22. juli: *”Stabsmedlemmer og IL- ene fortalte i intervjuer at de ikke slo opp i planverket, eller brukte dette aktivt under arbeidet. De fant ingen planer som passet for situasjonen.”*

Utfordringene knyttet til å holde utarbeide og vedlikeholde et lokalt planverk forklares slik:

”I politiets mål- og resultatstyringssystem blir ikke beredskapsplanleggingen, eller politiets beredskapsnivå synliggjort tilstrekkelig. Derfor står arbeidet i fare for å bli nedprioritert sammenliknet med de arbeidsoppgavene som måles med kvantitative mål- og resultatindikatorer.” (Nordre Buskerud politidistrikt, 2011)

Heller ikke POD, som har utarbeidet PBS, hadde oppdatert sitt lokale planverk på flere år da terroren rammet i fjor.

Da blir kontrasten til Oslo politidistrikt stor, som i sin evaluering fremhever godt lokalt planarbeid som avgjørende for måten distriktet fungerte på 22. Juli:

”Politidistriktets kriseorganisering er godt kjent i organisasjonen og har vært prøvd en rekke ganger, dog hovedsakelig i forbindelse med forhåndsplanlagte operasjoner. I tillegg har de sentrale aktørene deltatt i planlegging og gjennomføring av større øvelser og deltatt på kurs og utdanning. (...) Politidistriktet har også nedlagt betydelige ressurser på beredskapsplanverk, og hadde forut for hendelsen et oppdatert planverk, som var avstemt mot samvirkeaktørenes planverk.” (Oslo politidistrikt, 2011)

6.2.4.4 Informasjonshåndtering

Spørsmål: Det blir hevdet at en stor del av krisehåndteringen er kommunikasjon. Det er liten grunn til å betvile dette, og det er derfor viktig at kriseplanen tar for seg hvordan kommunikasjonen skal foregå. Tenk både internt og eksternt! Og glem ikke hvem som skal ha denne oppgaven.

Informasjon og krisekommunikasjon var en av momentene som fikk et kraftig løft og egen fast stabsfunksjon (P5-Informasjon) ved innføringen av PBS i 2007. I samme periode har politidistriktene fått klare signaler fra Politidirektoratet om at de bør opprette egne kommunikasjonsfaglige stillinger i distriktene – og at disse bør fungere i rollen som P5. Men verken den forrige eller nåværende utgaven av PBS I pålegger distriktene fagkompetanse, eller tildeler denne fagansvaret for krisekommunikasjon i distriktet.

Enkelte distrikter har ikke egne kommunikasjonsrådgivere. I tillegg har enkelte distrikter utnevnt en annen enn sin kommunikasjonsfaglige ekspertise til å lede kommunikasjonsarbeidet i stab. I slike distrikter oppstår uklarheter knyttet til roller og ansvar under kriser, samt hvem som har fagansvaret for informasjonsplanarbeidet i distriktet. (Egeberg, 2011)

I prosjektoppgaven ”Manglende overenstemmelse i politidistriktenes krisekommunikasjon” (ibid) pekes det på til dels stor manglende overenstemmelse både i Politiets beredskapssystem og i måten kriseledelsen og krisekommunikasjonsarbeidet utføres på i praksis. Spesielt påpekes det en vesentlig forskjell på ”liv og lære” i måten distriktene utøver krisekommunikasjon på, der blant annet tvetydige formuleringer i PBS gir rom for å undergrave samfunnets krav om kompetansestyrt krisekommunikasjon i politiet. (ibid)

Den nye utgaven av PBS I som utkom i juli 2011, er riktignok bedre tilpasset PBS II og fremstår kommunikasjonsfaglig mer ”up to date” enn forgjengeren. Sammen gir PBS I og II temmelig samsvarende og utfyllende føringer på hvordan det lokale planverket skal bygges opp, og kommunikasjonsarbeidet skal utøves i praksis. Følges dette opp, utgjør det en robust og prosessorientert tilnærming som oppfyller fasettene i Weisæth og Kjeseruds kritiske spørsmål.

Det er ingen tvil om at dette arbeidet har fått høy prioritet i flere politidistrikt. I stadig flere distrikter ledes både det daglige og det ekstraordinære kommunikasjonsfaglige arbeidet av fast ansatte og faglig kompetente kommunikasjonsmedarbeidere.

Jeg føler at vi i vårt distrikt er ganske langt fremme. I mange distrikter er ikke kommunikasjonsrådgiveren P5. Disse henger igjen. Men for vår politimester var det viktig at informasjonsrådgiveren også er P5. Det valget er nok personavhengig fra politimester til politimester, sier en kommunikasjonsrådgiver. (Sitert Egeberg, 2011)

Men som drøftingen alt har vist, mangler flere distrikter et lokalt planverk knyttet til krisekommunikasjon. Det er det lokale planverket som beskriver hvem som skal gjøre hva og hvordan for det enkelte distrikt.

Et annet problem som pekes på er at de lokale planene ikke alltid samsvarer med de tilgjengelige ressursene.

Således fremstår Nordre Buskerud politidistrikt som et kommunikasjonsfaglig skrekkenes eksempel i evalueringsrapporten etter 22. juli:

* Distriktet hadde ingen fast ansatt kommunikasjonsmedarbeider. Derfor hadde en politifaglig medarbeider det kommunikasjonsfaglige arbeidet, og ansvaret for P5 i stab, som en tilleggsfunksjon til sitt daglige arbeid.

* Distriktets krisekommunikasjonsplan ble utformet i 2008 og var i stor grad en kopi av nabodistriktets plan. Den var aldri blitt øvd, evaluert eller justert lokalt.

* Den ble heller ikke brukt da alarmen gikk 22. juli, og P5-funksjonen ble først besatt etter en stund fordi medarbeideren også var fungerende politimester i distriktet frem til politimesteren fikk avbrutt sin ferie.

* Det ble aldri et tema om å forsterke kommunikasjonsstaben utover én medierådgiver som ble avgitt fra Utrykningspolitiet.

* Selve kommunikasjonsarbeidet var dårlig systematisert og koordinert, og førte til et umiddelbart omdømmeproblem for politidistriktet.

(Nordre Buskerud politidistrikt, 2011)

“P5 gjennomførte ingen medieovervåkning, og utformet ingen budskapsplattform eller informasjonspunkter. P5 gav ingen orientering til de ulike IL om hvilken informasjon IL skulle gå ut med for å informere om hva Nordre Buskerud politidistrikt faktisk gjorde for å håndtere krisen” (ibid)

6.2.4.5 Kriserom – beredskapssentral

Spørsmål: En erfaring som til stadighet blir gjort er at man har behov for et lokale å drive kriseledelse i. Den ”gamle” tanken om et stabsrom blir stadig aktualisert.

Kriseplanen bør ta for seg hvor kriseledelsen skal jobbe, samt hvordan rommet skal være utstyrt. Dersom det stilles spesielle krav til utstyr, må det dette utstyret foreligge.

PBS omtaler og vektlegger nettopp stabsrom og behovene for egnede lokaler til krise- og beredskapsarbeidet spesielt. Planverket tar også høyde for behov utover selve kriseledelsens stabsrom: *”I nær tilknytning til stabsrommet bør det være møterom, kontorer og spesialrom for de som skal bemanne stabsfunksjonene.”* (Politidirektoratet, 2011)

PBS vektlegger at stabsrommet og distriktets operasjonssentral bør ligge inntil hverandre for å sikre god kommunikasjon. Videre understrekes det at rom må være spesialtilpasset og utstyrt for å betjene ulike funksjoner som telefonvakter, medieovervåkning, pårørendetelefon osv. (ibid)

Også her synes virkeligheten å variere fra distrikt til distrikt. Mens noen distrikt har nye eller ombygde lokaliteter som tar høyde for dette, sliter andre distrikter med gamle og uegnede lokaler.

Igjen kan det vises til Nordre Buskerud politidistrikt, som i sin evaluering (2011) viser til at distriktets stabsrom allerede før hendelsen ble ansett som ikke hensiktsmessige. Så sent som to måneder før terrorangrepene ble stabsrommet funnet for trangt, for dårlig ventilert, og for dårlig utstyrt til å fungere tilfredsstillende. I tillegg avdekket krisehåndteringen 22. juli at rommet også ligger for langt unna operasjonssentralen til at kommunikasjonslinjen mellom krisestaben og operasjonsledelsen kan fungere tilfredsstillende. (ibid)

Også Politidirektoratet gjorde lignende erfaringer, til tross for at de har utformet PBS og de føringer knyttet til stabsrom.

”Relativt mange respondenter har gitt uttrykk for at både stabsrommets beliggenhet (adgangsbegrensning), utforming (møterom og arbeidsplasser for lite atskilt), inneklima og mangel på nødvendig teknisk utstyr gjorde det lite egnet som stabsrom.” (Evaluering Politidirektoratet, 2011)

Landets største politidistrikt, Oslo, erfarer at stabsrommet er lite egnet for langvarige operasjoner: *”Politidistriktets stabslokaler er lite funksjonelle og ikke dimensjonert for å drifte en større operasjon over tid.”* (Oslo politidistrikt, 2011)

6.2.4.6 Problemløsningsevne

Spørsmål: Hvordan kvalitetssikres beslutningene som tas. I en stresset stund der mye står på spill er det mange ”beslutningsfeller” å gå i (Lai, 2007). Kriseplanen bør omtale hvordan dette søkes unngått.

Under normale oppdrag/hendelser blir beslutninger i politidistriktene tatt ute på det taktiske nivå, og hos operasjonslederen. Normale hendelser tilsier at normal utdanning ved Politihøgskolen skal være tilstrekkelig for å håndtere det.

Ved ekstraordinære hendelser/kriser som medfører at stab settes, er nettopp stabens rolle å gi beslutningsstøtte for politimesteren.

”Stabens anbefalinger utgjør en del av beslutningsgrunnlaget som skal fremlegges for politimesteren. Politimesterens beslutning kan i tillegg bygge på råd fra rådgivere han/hun har knyttet til seg på strategisk nivå. Videre må politimesteren ta hensyn til overordnede føringer og policy. Dette utgjør til sammen beslutningsgrunnlaget. Det er politimesteren som tar den formelle beslutningen om strategi og handlemåte under gjennomføringen av operasjonen.” (Politidirektoratet, 2011)

Således er PBS absolutt dekkende, ettersom den i stor grad nettopp handler om hvorledes oppgaveløsningen skal være når politimesteren setter stab.

I praksis blir det derfor et spørsmål hvorvidt det settes stab ved ekstraordinære hendelser og kriser – og om staben følger det planverket som foreligger.

Denne organiseringen drøftes spesielt i 6.3, men belyses også generelt i den øvrige drøftingen gjennom å belyse hvorvidt praksis samsvarer med planverk og teori. Da er det nærliggende å sette to eksempler fra 22. juli opp mot hverandre.

Oslo politidistrikt satte tidlig stab og sørget for full bemanning i nær sagt alle ledd. Dette får i distriktets evaluering æren for at mange gode beslutninger ble effektivt i høyt tempo under tidspress. (Oslo politidistrikt, 2011)

I Nordre Buskerud politidistrikts evaluering påpekes det på sin side at det tok svært lang tid før staben var på plass, og at den på mange måter ikke fungerte som politimesterens beslutningsstøtte, slik hensikten er:

”Evalueringsgruppens inntrykk er at staben ble en form for styrket operasjonssentral.”
(Nordre Buskerud politidistrikt, 2011)

6.2.4.7 Personell

Spørsmål: Hvem tar seg av eget, berørt personell? I noen tilfeller kan mange i egen organisasjon få status som berørt eller pårørende. Hvem tar seg av disse?

Når politiet setter stab, er det funksjonslederen for P1 Personell i staben som har ansvar for personell. I PBS fremgår det klart at dette arbeidet innebærer kontroll på at tjenesten er i henhold til politiets personalhåndbok samt politiets egen håndbok i helse, miljø og sikkerhet (HMS).

”En HMS-rådgiver bør inngå ved behov”, påpeker PBS.

I stabsarbeidet forutsettes det videre et nært samarbeid mellom P1 og P4 Logistikk. Sistnevnte funksjonsleder har et støtteansvar til operasjonen, herunder blant annet medisinsk støtte, forpleining og forlegning.

PBS har også en konkret oversikt over rådgivere som kan tilknyttes staben. Flere av disse oppgis å være ressurser etaten har tilgjengelig:

*HMS

*Prest

*Rådgivningsgruppe av psykologer og psykiatere

Videre har PBS et eget kapittel dedikert HMS, hvor det overordnede ansvaret tillegges politimesteren i hvert enkelt distrikt. Kapitlet gir konkrete retningslinjer for HMS og personalomsorg under planlegging, gjennomføring og i etterarbeidet knyttet til krisehåndtering.

”En gjennomgang av ekstraordinære hendelser har som formål å trekke mest mulig lærdom av hendelsen. Kunnskapen skal overføres til andre, det vil si at det legges til rette for utvikling av personlig og organisatorisk læring og at man tar vare på ansatte som har vært utsatt for kritiske hendelser og ulike former for stress.”
(Politidirektoratet, 2011)

Videre har alle ledere så vel som medarbeidere et selvstendig ansvar for HMS innen sitt virksomhetsområde.

PBS gir således et robust svar på spørsmålene Weisæth og Kjaserud stiller knyttet til personellhåndtering i kriser.

Evalueringsrapportene fra Oslo politidistrikt og Nordre Buskerud politidistrikt etter 22. juli-hendelsene viser at HMS-arbeidet ble ivaretatt i praksis, og at denne ble opplevd som god.

”Evalueringsutvalget har registrert mange tilbakemeldinger om at lokal ledelse har vært dyktige til å følge opp medarbeiderne og at de føler seg godt ivaretatt i tiden etter hendelsene”, konkluderer Oslo politidistrikt (2011).

”Politimannskapene fortalte i intervjuer at HMS-arbeidet i nedtrappingsfasen var veldig bra, og på et passende nivå”, konkluderer Nordre Buskerud politidistrikt (2011).

I sin evaluering fastslås det riktignok at operasjonslederen hadde ansvaret for HMS, noe som avviker fra planverket, der P1 tillegges dette ansvaret når stab er satt. Samtidig vil det være feil å si at operasjonslederen ikke hadde et ledende ansvar for HMS, ettersom PBS pålegger alle et slikt ansvar innen sitt område.

Som tidligere drøftet har også evalueringen konkludert med at staben i dette tilfellet mer fungerte som en forsterket operasjonssentral. Da ville også operasjonslederen inneha det naturlige ansvaret for HMS i den overordnede krisehåndteringen.

”I det daglige har operasjonslederen et utvidet ansvar for HMS-tiltak både i forberedelsesfasen, gjennomføringsfasen og etterarbeidsfasen.” (Politidirektoratet, 2011)

6.2.4.8 Backup

Spørsmål: De fleste krisesituasjoner har resultert i at man ser behovet for backup av sentrale funksjoner. Dette gjelder ikke bare IKT, men også produksjon- og tjenesteyting generelt. Hvordan fungerer våre kriseplaner dersom vi for eksempel får et utfall av strøm eller telefon under krisen?

Som tidligere nevnt i drøftingen har politidistriktet en egen stabsfunksjon P4 Logistikk. Funksjonslederen har blant annet ansvaret for den overstående nevnte infrastrukturen som IKT, telefoner, samband, strøm osv.

Ansvaret for backup er ikke spesielt beskrevet i PBS I, men i arbeidet med distriktets lokale planverk (PBS III) inngår blant annet risiko og sårbarhetsanalyse (ROS), samt en mengde

forskrifter og instruksjoner knyttet til særskilte behov for politiet med hensyn til sikker infrastruktur, nødstrøm, samband osv.

PBS WEB er i tillegg en nettbasert PBS ment å gjøre hele PBS – sentral så vel som lokal – lagret og tilgjengelig uansett hvor staben eller dens medlemmer er lokalisert. Altså en backup av planverket.

Det er nærliggende å tro at dette tilsammen oppfyller de minstekrav Weisæth og Kjeserud etterspør, vel å merke hvis politidistriktet følger planen, og tar høyde for problematikken i sitt lokale beredskapsarbeid.

Om dette planarbeidet følges opp i praksis, er det grunn til å sette spørsmålstegn ved. Som allerede drøftet, har Egeberg (2011) så vel som evalueringsrapportene etter 22. juli avdekket at enkelte politidistrikt ikke har gjennomført eller vedlikeholdt det lokale beredskapsplanverket som PBS forutsetter.

Konkret, knyttet til for eksempel IKT og sambandssystemer, avdekket evalueringen i Nordre Buskerud varige kjente problemer knyttet til denne, som verken var utbedret eller i tråd med instruksjoner og planverk. PBS WEB var heller ikke oppdatert eller systematisert slik at det fungerte som et krisehåndteringsverktøy underveis. (Nordre Buskerud, 2011).

Både Nordre Buskerud, Oslo politidistrikt og Politidirektoratet opplevde sine stabsrom som uegnet eller lite tilfredsstillende, uten at det forelå backupløsninger eller alternativer som kunne veie opp for manglene.

Det er samtidig viktig å påpeke at det alltid vil måtte være en avveining i forhold til hvor store og omfattende kriser politidistriktet bør eller må ta høyde for i sitt beredskapsarbeid. For mange vil terrorangrepene 22. juli fremstå som et ekstremt eksempel. Samtidig er det et spørsmål om hendelsen la større press på denne type infrastruktur enn det et politidistrikt må ta høyde for innenfor ”normalen”.

Et scenario som således kan tenkes å være langt mer ”normalt” er ekstremvær og flom, slik man opplevde med ekstremværet ”Dagmar” i romjula 2011.

Her peker både Fylkesmannen i Sogn og Fjordane så vel som Post og Teletilsynet på et behov for en nærmere gjennomgang knyttet til nødstrømkapasitet til blant annet nødnett, beredskapsstatene, samband og backupsystemer for IKT og annen vital infrastruktur. (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2012)(Post og Teletilsynet, 2012).

Men det er vesentlig å bemerke at det moderne beredskapssamfunnets infrastruktur er avhengig av så mange samvirkende systemer, interessenter, tilbydere og ansvarshavere, at det blir en umulig oppgave for politiet alene å ha ansvaret for backup av alle systemer de er avhengige av. Et eksempel er ekstremværet ”Dagmar”, der befolkningen opplevde store problemer med å nå frem til politiet, ikke fordi politiets telefonsystem var nede, men fordi det sivile tele- og mobilnettet var hardt rammet av været.

6.2.4.9 Gjenoppbygging og tilbakeføring til normal drift

Spørsmål: Det er mange ganger like vanskelig å avslutte krisearbeidet som å starte det. Det er derfor viktig at kriseplanen også tar opp i seg hvordan krisen skal avvikles. Når anser organisasjonen at krisen er løst? Hvem kan ta denne beslutningen?

PBS I inneholder vage formuleringer om nedtrapping av krisearbeidet, og fester dette til likhetsprinsippet som blir drøftet nærmere under punkt 6.3.

”Utgangspunktet bør være at de fleste hendelser løses innenfor det ordinære ledelsessystemet. Selv når staben er etablert, bør det være et mål at håndteringen raskest mulig tilbakeføres til det ordinære systemet.” (Politidirektoratet, 2011)

Ettersom politimesteren i hvert distrikt er den som kan beslutte å opprette/sette stab, er det nærliggende å anta at beslutningen om å avvikle stab også tilfaller politimesteren. Men gruppen kan ikke se å ha funnet konkrete passasjer i det tilgjengelige materiale som beskriver nøyaktig hvem som fatter en slik beslutning. Selve stabsarbeidet ledes av stabssjefen, med fullmakt fra politimesteren. Det er derfor naturlig å tro at også stabssjefen vil kunne ha fullmakt til å avvikle stab. Slik fremgår det også i Politidirektoratets evalueringsrapport fra hendelsene 22. juli:

”Det ble vurdert av stabssjef at det de siste dagene ikke var stor aktivitet og heller ikke full bemanning, og at oppgavene som skulle løses var mer av linjekarakter. Det var bred enighet om avviklingen av staben på det tidspunkt.” (Politidirektoratet, 2011)

Som det også fremgår av dette, legges selve beslutningsgrunnlaget i staben, og slik denne er bygget opp – med fast representasjon fra personell, etterretning, operasjon, logistikk og informasjon, er støtteapparatet bak politimesteren eller stabssjefens beslutning i teorien robust.

Men i praksis er det grunn til å tro at stabsmedlemmenes og politimesterens erfaring vil være avgjørende for å kunne treffe riktig beslutning om nedtrapping så vel som opptrapping. Dette viser også blant annet evalueringsrapportene etter 22. juli, og de erfaringene gjort på Politihøgskolen knyttet til stab:

”Det blir med det som alt annet: Hvis man gjør det kun en gang innimellom så blir det sjeldent et godt resultat. Da blir ofte staben mer oppfattet som et forstyrrende element enn et effektivt støtteapparat for politimesteren”, forteller informant 3 som er instruktør ved Politihøgskolen.

Det er interessant at både manglende erfaring med stab, og for tidlig avvikling av den, fremheves spesielt i den nevnte evalueringsrapporten fra POD:

”Samlet sett kan det i ettertid se ut som at staben, eller deler av den, med fordel kunne ha vært videreført også i etterarbeidsfasen. Dette kunne ha sikret en bedre håndtering og bedre helhetsoversikt over mediehenndelser og henvendelser fra pårørende og privatpersoner.” (Politidirektoratet, 2011)

6.2.5 Summen av svar

Weisæth og Kjeserud konkluderer med at hvis man finner svar på de drøftede spørsmålene i planverket, har man trolig en god kriseplan som vil fungere.

Sånn sett fremstår PBS som et omfattende og robust krise- og beredskapsplanverk som i teorien svarer på de aller fleste spørsmålene, om ikke alltid like presist.

Hovedutfordringen er hvorvidt planverket følges opp i praksis. Spesielt det lokale planverket, PBS III, må utvikles, oppdateres og øves kontinuerlig for at det skal ha noen verdi. Samtidig er det nettopp manglende eller sviktende gjennomføring av dette arbeidet som er et gjennomgående tema i evalueringsrapporter, intervjuene, og tidligere studier som bla. Egeberg, 2011.

Som Weisæth og Kjeserud poengterer, er det også et spørsmål om en kriseplan er for detaljert. PBS er et svært omfattende krisehåndteringsverktøy med tilhørende instruksjer, delplaner, analyser osv. Slik må det nødvendigvis også være for en etat som har et så sentralt og utøvende ansvar for krise- og beredskapshåndteringen i samfunnet. Spørsmålet blir derfor hvordan arbeidet med PBS forvaltes lokalt, både før, under og etter reelle eller øvde situasjoner.

Nordre Buskerud politidistrikt peker nettopp på omfang og detaljgrad i sin evalueringsrapport fra 2011. Spesielt i distriktets PBS-WEB lå utallige tiltakskort og detaljplaner for spesifikke scenarier i en og samme mappe, og var ikke ordnet på en måte som ble opplevd hensiktsmessig da krisen oppstod. Derfor ble heller ikke det lokale planverket tatt frem og brukt under krisehåndteringen.

”For mange og for detaljerte planer skaper usikkerhet når situasjonen ikke lar seg kategorisere til de enkelte planene.” (Nordre Buskerud politidistrikt, 2011)

Mangelfullt og dårlig vedlikeholdt lokalt planverk får mye kritikk, og settes i direkte sammenheng med mye av det som gikk galt under krisehåndteringen i distriktet 22. juli.

Også opplæring og lokal forankring viser seg å være en utfordring for politiet. Ettersom PBS først ble pensum på Politihøgskolen i 2007, må en regne med at de fleste polititjenestemenn- og kvinner i ledende stillinger er uteksaminert på et tidligere tidspunkt, og derfor ikke har fått den samme innføringen og opplæringen som nye politifolk. Både evalueringene etter 22. juli, tidligere studier, og intervjuer av informanter foretatt til denne oppgaven avdekker at PBS oppleves som utilstrekkelig forankret, øvd og prøvd i flere distrikt. Behovet for etterutdanning synes stort.

”Da PBS ble innført, hadde man ikke et tilbud om opplæring eller rutiner for hvordan man drev med opplæring lokalt. Derfor fungerte dette veldig dårlig. Vi fikk også tilbakemelding fra hovedredningsssentralene at man sjeldent innkalte redningsledelsen. For mange politidistrikter var det faktisk ukjent hvem redningsledelsen var, selv om det stod i planverket”, forteller informant 3 som er instruktør ved Politihøgskolen.

Han understreker at nettopp dette har fått en langt høyere prioritet i dag, basert på erfaringene som er gjort den siste tiden. Nå skal alle politidistriktene få spesiell stabsopplæring ved politihøgskolen, der alle medlemmene er med og øves i tråd med PBS.

6.3 Organisasjon og omgivelser

Siden midten på 90-tallet har prinsippene om nærhet, ansvar og likhet vært førende for beredskapsarbeidet i Norge. (Fimreite, Lango, Læg Reid, & Rykkja, 2011). Disse danner et naturlig utgangspunkt for å drøfte hvordan Politiet organiserer seg under en krise – og hvordan PBS gjennomføres i praksis slik Politiet er organisert i distriktene.

6.3.1 Nærhetsprinsippet

Med nærhetsprinsippet menes at oppgavene, herunder også beslutningene, skal tas så nært problemet som mulig. I den grad det er mulig skal det søkes å unngå sentralisering i forbindelse med krisehåndteringen.

Nærhetsprinsippet er opprettet for å sikre lokalt handlingsrom. Det er antas at man på denne måten kan få til økt beslutningsdyktighet og raskere beslutninger ved å gjennomføre dette lokalt (Fimreite, Lango, Læg Reid, & Rykkja, 2011).

Å ha færre ledd i informasjonsflyten sikrer også at lokalkunnskap kan komme beslutningstakerne til gode.

Ulempen med nærhetsprinsippet er at det vanskeliggjør oversikt, kontroll og muligheten for å prioritere ressurser i forbindelse med større kriser, der det er flere ledelsesnivåer. Nettopp etablering av flere ledelsesnivåer er ofte løsningen på dette paradokset.

Politiets praksis

I de fleste politiaksjoner er det politiets innsatsleder som leder innsatsen fra felt. Hvert politidistrikt har et gitt antall faste innsatsledere med stedfortredere, og selv om det i enkelte tilfeller som ferier og høytider kan være avvik med hensyn til tilgjengeligheten for de trente innsatslederne antas det at også andre politifolk er rimelig gode til å ta ledelsen på stedet.

”Ved hendelser som krever koordinerende ledelse, skal det alltid utpekes en innsatsleder. Innsatslederen skal være en erfaren polititjenesteperson som har god faglig kompetanse i innsatsledelse og gode lederegenskaper. Politidistriktene bør til enhver tid ha tjenestepersoner med denne kompetansen på jobb. I spesielle tilfeller kan en kompetent polititjenesteperson utpekes for den enkelte anledning.”

(Politidirektoratet 2011)

Evalueringsrapporten til Nordre Buskerud etter 22.juli 2011 understreker nettopp dette:

”Politimannskap er trent i å bruke skjønn og å være selvstendige i oppgaveutførelsen.”
(Nordre Buskerud Politidistrikt, 2012).

Politiets innsatsleder opererer i samarbeid med sin operasjonssentral, og når hendelsen når en viss størrelse endrer operasjonssentralen rolle fra støtte til ledelse. Dette er et nødvendig grep når mange ressurser skal koordineres, og når beslutningene medfører et behov for å stå utenfor situasjonen.

Eskalerer hendelsen ytterligere forsterkes operasjonssentralen med de nødvendige ressurser, før det i siste etappe etableres stab.

”Ved hendelser som ikke er så store og komplekse at det settes stab, er det mulig å forsterke operasjonssentralens kompetanse og kapasitet ved å trekke inn fagressurser fra etterretning, informasjon og så videre, uten at en går bort fra ordinær linjeledelse.” (Politidirektoratet, 2011)

Overgangene er som tidligere nevnt vagt definerte, og er i praksis avhengig av sentrale personers skjønn.

Oppfyller politiet nærhetsprinsippet?

At politiet som hovedregel velger å lede innsatsene på stedet av mer eller mindre faste innsatsledere viser at politiet i stor grad forsøker å oppfylle nærhetsprinsippet. PBS 1 viser at politiet planlegger med å i størst mulig grad etablere ledelse på laveste mulige nivå.

Intervjuene vi gjorde, samt evalueringsrapportene etter 22. juli 2011 viser at politiet også i praksis forsøker å oppfylle dette prinsippet.

Når de faktiske forhold tilsier at dette ikke er optimal løsning kan politiet velge å flytte beslutningene oppover i sitt hierarki, noe som er en forutsetning for at blant annet flernivåledelse skal fungere.

6.3.2 Ansvarsprinsippet

Ansvarsprinsippet sier at det er den som normalt har ansvaret for oppgaven som også skal ha ansvaret når en krise oppstår. Dette gjenspeiler seg i flere lover og forskrifter, som for eksempel brannloven som understreker at brannsjefens ansvar opprettholdes selv om krisen blir stor.

Fordelen med dette prinsippet er at spesielt beslutningstakerne i kriser får anledning til å bygge kompetanse og erfaring gjennom en rekke mindre hendelser. Man unngår også at en organisasjon eller etat unnlater å definere en hendelse som krise for ikke å miste innflytelse.

Ulempen med ansvarsprinsippet er at det kan være vanskelig for mindre organisasjoner å håndtere en krise og samtidig sørge for ”daglig drift”. I noen tilfeller kan også kriser være så store at det rent metodisk skiller seg vesentlig fra mindre hendelser. I så tilfelle kan det være riktig å endre ansvaret.

Politiets praksis

I praksis er det som tidligere nevnt politiets innsatsledere som normalt leder innsatsene, med støtte fra sine operasjonssentraler (Politidirektoratet, 2011). Også når de antatt enkle hendelsene eskalerer, eller de store hendelsene akutt inntreffer, later det til at politiet holder på ansvarsprinsippet ved å la innsatsleder lede i samarbeid med operasjonsleder. Terskelen for å la operasjonsleder ta over ledelsen synes gjennom intervjuene å være ganske lav. Dette er i tråd med PBS 1.

Dersom hendelsen er større skal politiet vurdere å sette stab. Terskelen for dette er som tidligere nevnt relativt vagt definert. Våre intervjuer viser at det er til dels store kulturforskjeller med hensyn til dette i de forskjellige politidistriktene. Der noen distrikter søker å sette stab "så ofte som mulig" utsetter andre denne eskaleringen så langt det er praktisk mulig.

PBS er som drøftet litt forvirrende vedrørende hvor lista skal ligge for å etablere stab:

"I prinsippet bør terskelen for å etablere et utvidet system for beslutningsstøtte være lavest mulig." (Politidirektoratet, 2011)

"Utgangspunktet bør være at de fleste hendelser løses innenfor det ordinære ledelsessystemet. Selv når staben er etablert, bør det være et mål at håndteringen raskest mulig tilbakeføres til det ordinære systemet." (Politidirektoratet, 2011)

Begge sitatene er hentet fra samme side og kapittel i PBS 1 (side 118), og viser at det er litt tvetydig med hensyn til om det er en føring å etablere stab tidlig, eller om det i det lengste skal unngås.

Etter Utøya-terroren er det likevel interessant å merke seg at Nordre Buskerud har gjort seg følgende erfaring:

"Terskelen for å etablere stab bør ikke være for lav, forsterket operasjonssentral kan være et alternativ å vurdere. Øvelser for å avklare og drille rollefordelingen mellom operasjonssentral og stab samt operasjonsleder og P3 er viktig, spesielt i mindre politidistrikt med uformelle beslutningssystemer. (...) Opprettelse av politistab under kriser må skje hurtigst mulig. Terskelen for å kalle inn redningsledelsen bør ikke være for høy, og er spesielt viktig for operasjoner hvor sikkerheten i innsatsområdet er uklar." (Nordre Buskerud politidistrikt, 2011)

Det er grunn til å tro at dersom PBS 1 hadde vært like klar, så hadde det vært enklere for de enkelte politidistriktene å forholde seg til når stab skal etableres.

Oppfyller politiet ansvarsprinsippet?

Ansvarsprinsippet sier at den som har ansvar under normale forhold også har ansvar når det er krise. I så måte må vi kunne hevde at for de små og moderate hendelsene så er dette prinsippet

i varetatt gjennom innsatsleder og operasjonssentralene. Det er først når de større hendelsene inntreffer at prinsippet utfordres.

I prinsippet vil det være slik at når man flytter beslutningene fra det nivået der de tas daglig (operasjonssentralene) og oppover så bryter man med ansvarsprinsippet. PBS 1 tar utgangspunkt i at dette er normalen, selv om den åpner for at politimesterne kan velge å ikke benytte denne eskaleringen.

Likevel ser vi gjennom intervjuene at ansvarsprinsippet søkes oppfylt ved at operasjonslederne overtar P3 (operasjonsseksjonen). På denne måten er det operasjonslederne som leder den operative innsatsen, selv om beslutningsmyndigheten formelt sett er løftet til stabssjefen. De andre funksjonslederne (P'ene) bemannes også i størst mulig grad av personell som har tilsvarende eller nært beslektede arbeidsoppgaver.

Vi mener at vi kan konkludere med at politiet avviker noe fra ansvarsprinsippet ved de større aksjonene, men at avviket i praksis er mindre enn planverket skulle tilsi.

6.3.3 Likhetsprinsippet

Likhetsprinsippet er kanskje det prinsippet som byr på flest utfordringer. Dette prinsippet betyr at man søker oppgaver løst på samme måten i kriser som i det daglige.

Dette gjelder prinsipielt både prosedyrer og organisering. De fleste beredskapsorganisasjoner finner det for problematisk og ikke endre egen organisasjon ved en krise. Det er derfor vanlig å ha nedfelt i sine planverk at organisasjonen endres etter fastsatte mønstre når en krise inntreffer.

Et slikt eksempel finner vi i politiets beredskapssystem, der det legges opp til å gå over til stabsledelse når en krise blir stor nok (Politidirektoratet, 2011). Politiet har også gjennom sin rolle som leder av lokale redningssentraler (LRS) ansvar for å sette stab når en innsats faller inn under redningstjenestebegrepet. Dette er gjennom politiets PBS I ”avslippt” noe ved at det er opp til politiet selv å vurdere om dette er nødvendig, eller om den normale operasjonssentralen kan lede innsatsen. Når politiet velger å etablere stab, er de gjennom sine sentrale instruksjoner pålagt å følge fastlagte retningslinjer.

I noen tilfeller er endring av kriseledelsen nedfelt i forskrift eller veiledninger, noe vi for eksempel finner i innsatser der brannvesen og Sivilforsvaret skal samvirke og er forpliktet til å opprette stab etter modellen fra veileder om enhetlig innsatsledelse (ELS) (Direktoratet for Samfunnsikkerhet og Beredskap, 2011).

Weisæth og Kjeserud anbefaler også at organisasjoner benytter seg av stabsledelse under krise (2007), og det later til at det er en gjengs oppfatning at likhetsprinsippet ikke skal komme i veien for å etablere en særskilt kriseledelse – gjerne i form av en krisestab.

Politiets praksis

I praksis velger politiet i størst mulig grad å løse store oppgaver på samme måte som de løser de små. For mange politidistrikt er det nærmest utenkelig at de skal være nødt til å sette stab. Et godt eksempel på dette finner vi i Nordre Buskerud der selv innsatsen 22.juli 2011 ble forsøkt løst uten å etablere stab.

Andre politidistrikt har lagt listen lavere for å sette stab. Et av intervjuobjektene våre jobber i et politidistrikt som setter stab så ofte de kan. Vanligvis mange ganger hvert år, og også i forbindelse med planlagte aktiviteter som større sportsbegivenheter, prominente gjester osv. På denne måten søker distriktet å gjøre stabsorganiseringen til en naturlig del av distriktets innsatsledelse, slik at når den store hendelsen en gang kommer vil ikke likhetsprinsippet være utfordret av at stab blir etablert.

Denne holdningen gjentas også i Oslo politidistrikts evaluering av innsatsen rundt terrorangrepene 22. juli. Distriktet fastholder hyppig etablering av stab – også i forbindelse med planlagte begivenheter – som avgjørende for å ”normalisere” stabsorganiseringen under krisehåndtering.

Oppfyller politiet likhetsprinsippet?

Politiets planverk legger opp til at politidistriktene endre ledelsesstruktur ved større kriser (Politidirektoratet, 2011). For mange politidistrikt, der villigheten til å gjøre disse endringene (sette stab) er liten vil dette føre til et markant brudd med likhetsprinsippet når situasjonen likevel en gang oppstår. Nordre Buskerud er et typisk eksempel på dette under skytingen på Utøya 22. juli 2011, der det en periode var uklart hvem som styrte hva.

Andre distrikter sørger for at stabsorganisering blir en relativt vanlig ledelsesform ved distriktet, slik at de i større grad kan sies å være i tråd med likhetsprinsippet også når de store hendelsene inntreffer.

6.3.4 Hvordan er politiets plan for kriseledelse i forhold til gjeldende teori?

Når politiet utsettes for de største påkjenninger er stabsorganisering hovedregelen (Politidirektoratet, 2011). Det er således vesentlig å se hvordan politiets stab er planlagt i forhold til fagteorier og andres erfaringer og planer.

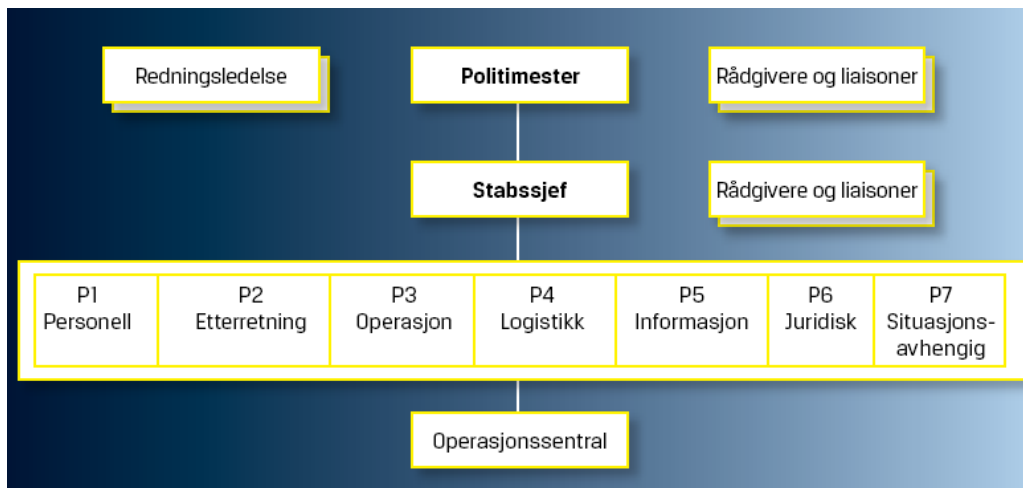
6.3.4.1 Politiets stab

Politiets har egne eksperter, i form av operasjonsledere, etterretningspersonell, jurister og kommunikasjonsrådgivere. I staben har de også mulighet for å tilknytte seg eksterne spesialister, som for eksempel brann- og helsefaglig kompetanse – eller mer oppdragsspesifikk kompetanse som for eksempel ingeniører av forskjellige type.

Planverket knyttet til Lokal Redningsentral (LRS) bygger på denne forutsetningen, og denne settingen er ofte forutsetningen under øvelser (Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap, 2006).

Selv om hovedprinsippene for stab er relativt like, kan oppbyggingen av stabene varierer noe fra organisasjon til organisasjon. Det er en forutsetning at man finner en modell som faller naturlig inn i egen organisasjons kultur og struktur.

Politiets organisering av sin krisestab ser slik ut (Politidirektoratet, 2011):



Dersom politiet beslutter å sette stab skal P1-P5 og stabssjefen alltid være representert. Vi finner det derfor naturlig å se nærmere på hva som er disse funksjonenes oppgaver.

P1 personell

P1 har som sine oppgaver å sørge for bemanning både i staben selv og i organisasjonen for øvrig. P1 skal sørge for ivaretagelse av eget personell både under og etter innsatsen.

Nødvendig dokumentasjon er naturlig nok svært sentralt. I tillegg har de ansvar for økonomi og administrasjon. HMS tilligger også P1.

P2 Etterretning

P2 skal i samarbeid med P3 bistå i planarbeidet. De viktigste funksjonene til P2 er å innhente og analysere informasjon, samt distribuere denne internt i staben. Politietterforskningen koordineres av P2.

P3 Operasjon

P3 er kanskje mest sentrale delen av staben med hensyn til krisehåndteringen. Det er P3 som sørger for operativ planlegging og koordinering. Det vil si at det i hovedsak er P3 som avgjør hvordan krisen skal løses.

P4 Logistikk

Sammen med P1 er det P4 som sørger for at P3 får de nødvendige ressursene for å gjennomføre sine planer. I tillegg til rent operativt materiell sørger også P4 for transport, medisinsk støtte, mat og drikke.

P5 Informasjon

P5 har ansvaret for mediehåndtering, intern informasjon og medieovervåking. De to siste områdene i samarbeid med P2.

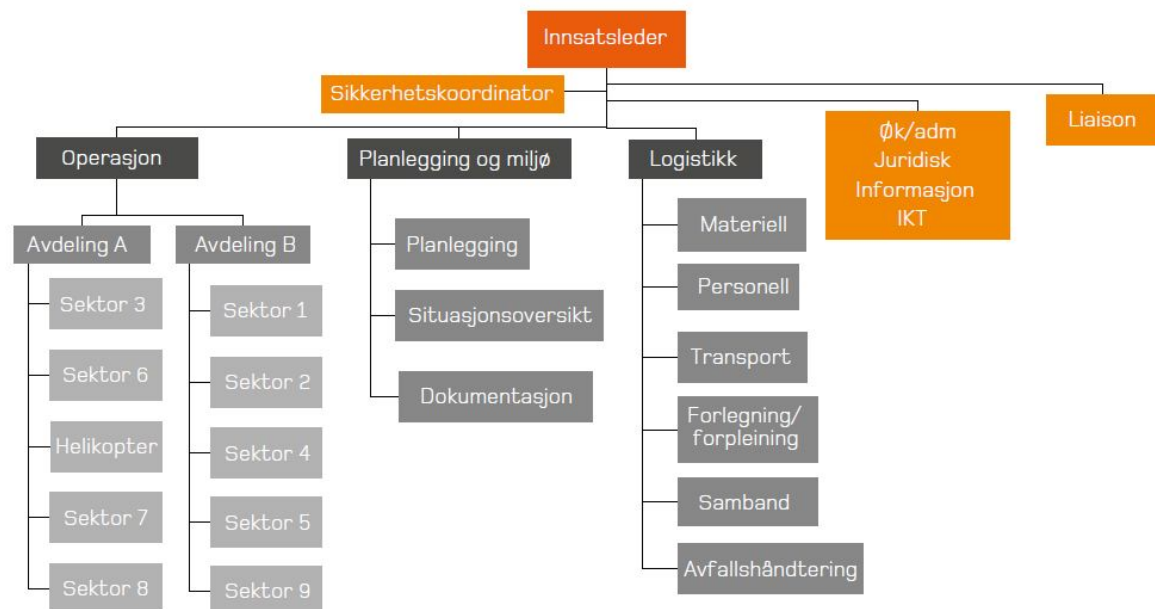
6.3.4.2 LRS

LRS-staben er i siste utgave av PBS1 definert som en utvidelse av politiets egen stab, og den er således ikke lenger et eget eksklusivt element. Dette er ikke direkte gjenspeilet i øvrige dokumenter.

6.3.5 Politiets stab sammenlignet med andre sivile staber

Det er interessant å vurdere politiets planer for stab opp i mot andres. Vi har valgt å se på andre sivile stabsorganisasjoner som har klart definerte bestemmelser knyttet til organisering og struktur. Det vil si at andre krisestaber, som for eksempel industrivernstaber og lignende ikke er tatt med da disse ikke følger et fast mønster.

Brannvesen, Sivildforsvar og Interkommunalt utvalg for akutt forurensning (IUA) benytter en modell som ser slik ut (Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap, 2011):

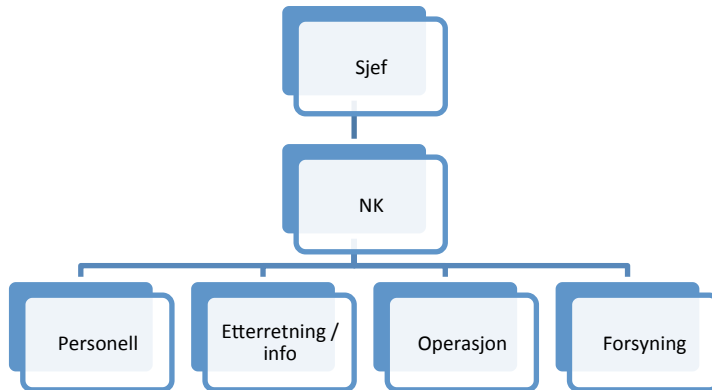


ELS-modellen fokuserer på at det er funksjonene som skal i varetas, og at de alltid skal være til stede. En og samme person kan i prinsippet dekke alle funksjonene, om det skulle være hensiktsmessig. Staben økes i antall etter hvert som oppgavene og ressursene vokser.

Vi ser at vi finner mye av de samme funksjonene som hos politiets stab. Litt andre titler er benyttet, men funksjonene er gjenkjennelige.

Den ”helsivile” utgaven (kommunal kriseledelse) som anbefales for blant andre kommuner har elementene:

Sjef og NK, samt ledere for gruppene: Personal, Etterretning/INFO, Operasjon og Forsyning (Meidell, 2005), og kan visualiseres slik:



Stabsorganiseringen av kommunal kriseledelse er kanskje enda nærmere politiets stab enn ELS er, selv om det er rimelig å anta at det også innenfor kommunal beredskap finnes lokale varianter for organisering av sine staber. Likevel er det ingenting som tyder på at det er vesentlige variasjoner.

Funksjon:	Politiet	ELS	Kommunal kriseledelse
Personellforvaltning mv.	P1	Logistikk – personell	Personell
Etterretning	P2	Planlegging og miljø	Etterretning / info
Operasjon	P3	Operasjon	Operasjon
Logistikk	P4	Logistikk	Forsyning
Info	P5	Øk./adm – juridisk- info – IKT	Etterretning / info
Juridisk	P6	Øk./adm – juridisk- info – IKT	
Spesialister	P7	Liaison	
Ledelse	Politimester	Innsatsleder	Sjef
Nesteleder / stedfortreder	Stabssjef		NK

Bortsett fra terminologi finner vi de samme funksjonene i alle tre stabsmodellene. ELS-modellen har noe større detaljgrad, men der tas det samtidig forbehold om at en og samme person kan ha mange funksjoner. I praksis blir det det samme som politiet og kommunal kriseledelse bruker.

Følger politiets staber ”malen”?

Politiet har sammen med de andre beredskapsaktørene som benytter stab som organisasjonsform under kriser valgt praktisk talt lik måte å organisere den på. Staben er hierarkisk oppbygd, og sorterer på funksjon (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Selv om funksjonene er lagt på litt forskjellige steder i de forskjellige stabene, er det uten tvil likhetene som er dominerende. Vi slår derfor fast at politiets plan for krisestab følger ”malen”.

6.4 Samvirke

Som drøftet, har prinsippene om nærhet, ansvar og likhet vært førende for beredskapsarbeidet i Norge. Det fjerde prinsippet i krisehåndtering er Samvirkeprinsippet, og beskrives nærmere i NOU 2001: 31: *”Samvirkeprinsippet står helt sentralt i den norske redningstjenesten.”*

I St.meld. nr. 86 (1961-62) ble det understreket at alle offentlige etater må delta i redningsaksjoner med egnede og tilgjengelige ressurser. Da den moderne organiseringen av redningstjenesten ble etablert i 1970, sa alle aktuelle offentlige, private og frivillige institusjoner seg villige til å delta i et slikt opplegg. Samvirkemodellen ble således etablert på et konsensusgrunnlag.

I kgl. res. av 4. juli 1980 Om organisasjonsplan for redningstjenesten i Norge, heter det at *”Redningstjenesten utøves som et samvirke mellom offentlige og private institusjoner under ledelse av to hovedredningssentraler, femtifire underordnede lokale redningssentraler og seksten underordnede flyredningssentraler.”*

6.4.1 Samvirke i PBS

PBS er også normgiver, oppslagsverk og lærebok for politiet innen redningstjenesten så vel som øvrig beredskap og krisehåndtering. Planverket inneholder beskrivelser av de fleste aktuelle samvirkeaktørene, og beskriver i detalj oppgavene ved iverksettelse av lokal redningssentral (LRS).

”Redningsledelsen (inkludert politimesteren) er strategisk ledelse. Operasjonssentralen i politidistriktet ivaretar funksjonen som lokal redningssentral.” (Politidirektoratet, 2011)

I samråd med Hovedredningssentralene er det operasjonslederen som avgjør om en hendelse skal anses som et redningstilfelle. Herunder er det disse to som eventuelt politimesteren skal varsles med henblikk på å avgjøre om stab skal settes.

”Organiseringen av politimesterens stab og innsatspersonell er den samme ved redningstjeneste som ved annen politiberedskap. Staben er en støttefunksjon for politimesteren og/eller redningsledelsen ved planlegging, koordinering og kontroll i forbindelse med en redningsaksjon” (Politidirektoratet, 2011)

Men som drøftingen har vist, er PBS sterkt tvetydig på hvorvidt man skal ha høy eller lav terskel for å sette stab – og således en stabsorganisering av LRS med de ulike samvirkeaktørene. Videre er det flere informanter som bekrefter at stab sjelden settes. Det hevdes sågar at stab tilhører fortiden.

6.4.2 Noen erfaringer i praksis

Gjennomgåtte evalueringsrapporter utgitt av ulike politiorgan etter 22. juli viser at tvetydigheten gjør seg gjeldende selv i ekstreme situasjoner, der det neppe kan herske tvil om at det er snakk om en ekstraordinær hendelse, krise, og et redningstilfelle der det handler om å redde liv.

Redningsledelsen ble verken innkalt i Oslo eller Nordre Buskerud politidistrikt. I begge distriktene vurderte stabssjefene operasjonene som skarpe politioperasjoner. De lokale evalueringsutvalgene i de to distriktene og flere samvirkeaktører har stilt spørsmål ved om ikke redningsledelsen burde ha blitt innkalt.

Evalueringsutvalget Politidirektoratet ba Hovedredningssentralen for Sør-Norge (HRS SN) komme med deres vurdering av hvorvidt redningsledelsen skulle vært varslet.

”I deres svar påpeker de at operasjonen etter deres vurdering var en terrorhandling, og således Politiets ansvar og håndtere. De legger imidlertid til at aksjonen i tillegg hadde klare elementer av redningstjeneste i seg, og at HRS derfor burde vært varslet.” (Evaluering Politidirektoratet, 2011)

Politiets utvalg har derfor konkludert med at operasjonene i Oslo og på Utøya var politioperasjoner og ikke redningsoperasjoner. Likevel konkluderes det med at de hadde store behov for redningsressurser. *”Selv om ikke redningsledelsen som sådan skulle vært varslet, ville det vært naturlig å knytte til seg deres kompetanse som rådgivere.”* (ibid)

Politidirektoratets konklusjon står i kontrast til konklusjonen Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap trakk i sin evaluering av samme sak:

”Et velfungerende LRS inkludert innkalling av kollektiv ledelse er av betydning for at alle samvirkende nødetater med gjensidig avhengighet til hverandre skal ha en felles situasjonsforståelse med tydelig avklarte roller. Brann- og redningsvesenet er en del av den kollektive ledelsen ved LRS, og en formell etablering av LRS med kollektiv

ledelse ville vært et tiltak som hadde styrket samordning av ressurser og aktiviteter under hendelsen 22.juli.” (Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap, 2011)

Det er verd å bemerke at uansett konklusjon i ettertid, ble aldri spørsmålet vurdert under hendelsen. Erfaringene fra Nordre Buskerud politidistrikt viser at mangelfullt planverk, manglende erfaringer, dårlig koordinering med øvrige samvirkeaktører og uklare kriseledelse førte til en rekke feil og kritikkverdige forhold under håndteringen av situasjonen.

” Politimesteren har i intervju fortalt at det aldri ble presentert et behov for å kalle inn redningsledelsen. Manglende erfaring og kunnskap om stabsarbeidet, gjorde at politimesteren ikke selv tok initiativ til å kalle inn redningsledelsen.” (Nordre Buskerud politidistrikt, 2011)

6.4.3 Samvirkeaktører og praksis

Utviklingen i samfunnet over mange år, har skapt nye og store utfordringer for alle aktørene i redningstjenesten. Eksempler på dette er:

- *Samferdsel. Alle typer trafikk har økt betydelig, det går fortere og tettere enn noen gang.
- *Byggeteknikk. Store åpne løsninger, med andre typer byggematerialer enn før.
- *Industri/ farlig gods.
- *Ekstremспорт.
- *Terrorhandlinger.

For en stor og betydelig ressurs som for eksempel brannvesenet har dette gitt økt behov for utstyr, kompetanse og ikke minst behov for god og forutsigbar ledelse. Dette gjør brannvesenet til en naturlig samarbeidspartner for politiet, også på ledersiden. Det er tenkt at dette skal skje ute på skadestedet, men også i LRS med kollektiv redningstjeneste. Den kollektive redningsledelsen kan da planlegge og støtte hverandre i vanskelige spørsmål.

PBS er klar på at samvirket mellom nødetatene må være gjensidig, der også de andre aktørenes behov og vurderinger i situasjonen må spille inn på den vurderingen politiet selv gjør om en hendelse.

“Skal politiets beredkapsoppgaver og ansvaret for koordinert innsats ivaretas, er det avgjørende at politiet har en rolleforståelse og et øvingsmønster som ivaretar samvirke med andre nød- og beredkapssetater.” (Politidirektoratet, 2011)

Således forstås PBS dit hen at Politiet ikke skal være enerådende i forhold til om en situasjon er en ekstraordinær hendelse eller krise på vegne av alle- og eller andre samvirkeaktører. Som allerede beskrevet, skal operasjonslederen løpende vurdere en potensiell redningssituasjon i samråd med HRS. Dette oppfattes som en sikring i planverket for at vurderingen også tar hensyn de andre nød- og redningsaktørenes vurdering, ikke bare den politimessige vurderingen av en situasjon.

Som det fremgår av Nordre Buskerud politidistrikts evalueringsrapport, ble aldri

redningsledelsen i det hele tatt *vurdert*, og derfor ikke konsultert. Dette må oppfattes i strid med PBS: *“Et godt samarbeid mellom politiet og de andre beredskapsaktørene er med andre ord en viktig forutsetning for samfunnets samlede evne til å håndtere et bredt spekter av hendelser.”* (ibid)

Planverket understreker at Politiet ikke er enerådende i redningstjenesten, selv om det enkelte politidistrikt og politimesteren leder den daglige driften av LRS:

“Redningstjenesten utgjøres ikke av én organisasjon, men er en funksjon av flere. Redningstjenesten utøves gjennom et samvirke mellom offentlige etater, frivillige organisasjoner og private selskaper som har egnede ressurser.” (ibid)

6.4.4 Eksterne aktører

Brannvesenet er et godt eksempel på sentral samvirkeaktør med fast plass i den lokale redningstjenesten.

Informant 4 har som brannsjef i et distrikt på Østlandet vært fast medlem i den lokale redningsledelsen i 10 år.

“Min erfaring er at det skal svært mye til før LRS etableres. Det er en del eksempler fra de siste årene som viser at Politiet helst prøver å fikse sakene ved å forsterke operasjonssentralen og overlate driften av hendelsen til innsatsleder og fagledere på skadestedet.”

Problematikken ble også nylig tatt opp i det brannfaglige tidsskriftet ”Brannmannen”, under overskriften ”Hvor stort må det bli for at LRS skal settes?”.

I artikkelen påpekes det at lokal redningsledelse verken ble satt under terroren 22. juli, eller ved dødsbrannen om bord hurtigruteskipet M/S Nordlys 15. september 2011. Også ved sistnevnte hendelse kom det kritiske bemerkninger fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). I sin evaluering av brannen, påpeker DSB at politimesteren i distriktet satte stab uten å etablere lokal redningsentral. I rapporten fastslår direktoratet så vel som den ansvarlige brannsjefen i Ålesund at etablering av LRS ville vært en klar fordel, og styrket samordningen under redningsarbeidet.

At politidistrikt vegrer seg for å løfte krisehåndteringen ved å etablere stab går igjen som funn flere steder i vår drøfting. Således gjenspeiles denne vegringen når det gjelder å kalle inn den kollektive redningsledelsen til LRS.

“En sammenfallende holdning i brann- og redningstjenestene er at politiet velger å se bort i fra den lokale brann- og redningstjenesten i utøvelse av redningsansvaret, mens det faktisk er brann- og redningstjenesten som legger premissene for utførelsen av oppgaven og som utfører den.” (Brannmannen, 2011)

Brannsjef i Oslo brann og redningsetat, Jon Myroldhaug, sier til tidsskriftet at det er en tankevekker at den kollektive redningsledelsen i hovedstaden aldri har vært samlet under en reell situasjon i løpet av hans ti år som brannsjef.

”I Oslo har “LRS i gata” vært et begrep ved at faglederne for nødetatene gjennom felles trening og møter har fungert som et godt team sammen på skadestedet. Likevel fyller ikke dette alle funksjonene i LRS.” (Jon Myroldhaug, Sitert Brannmannen, 2011)

I artikkelen intervjues brannsjef Rolf Sørtorp ved Salten Brann IKT om sin erfaring med LRS:

”Det skjer en kraftig utvikling innen redningstjenesten generelt, og spesielt innen brann- og redningstjenestene som stadig blir større enheter med mer profesjonalisering. Samtidig har vi et LRS-konsept som er utfordrende å få til å fungere i operativ sammenheng. LRS skal være et samordningsorgan, men er flere steder ikke tilrettelagt med operasjonsrom som gjør at medlemmene i LRS kan tre sammen i en hendelsessituasjon eller øve reelt med tilgang til nødvendig lederstøtteverktøy.” (Sitert Brannmannen, 2011)

Her peker brannsjefen på en problematikk tidligere drøftet i denne oppgaven, nemlig fysiske og tekniske utfordringer knyttet til politiets ”stab” (se punkt 6.2.4.5). Det vil derfor være svært viktig at Politiet ser utover bare egne hensyn når stabsrom og operasjonsentraler utformes, slik at de tar høyde for hele den kollektive redningsledelsen, og ikke bare sin egen stab.

Både informant 4 og brannsjef Sørtorp antyder også at manglende innkallelse av den kollektive redningsledelsen kan være et snev av revirkonflikt mellom politiet og øvrige redningsetater. Da kanskje spesielt mellom politiet og brannvesenet, der sistnevnte ”blir stadig større og profesjonelle” (Sørtorp, sitert Brannmannen, 2011)

”Hvorfor vi da eventuelt skal få en mindre rolle i forvaltningen av redningsansvaret, er ikke lett å forstå.” (ibid)

6.4.5 Liten harmoni

Som drøftingen viser, er det en del frustrasjon knyttet til samvirke i brannvesenet. Vi har ikke sett nærmere om dette er tilfelle også hos de andre faste LRS-medlemmene, men for disse vil nødvendigvis frekvensen av LRS være den samme.

Politiet har planverk for å sette LRS, og ansvar for at alle øver i henhold til dette. Noe som betyr at andre aktører setter av mannskaper til å bekle slike roller, og legger opp sitt planverk etter denne modellen.

Når man da i reelle krisetilfeller ikke bruker den innøvde modellen, må alle andre omorganisere seg underveis i krisehåndteringen. I de fleste brann- og redningsaksjoner er brannvesenet inne som den tyngste aktøren. Politiet sitter likevel med “ansvaret og ledelsen” for disse aksjonene.

Man skulle da tro at det er av største betydning for begge parter og ha tettest mulig kontakt på alle plan. Dette viser at praksisen og holdningene i politidistriktene ikke samsvarer med samfunnets forventninger og retningslinjer. Det samsvarer heller ikke med politiets eget planverk, eller deres egne opplæringsmål.

7 Konklusjoner

Bakgrunnen for prosjektet var en tidligere oppgave knyttet til politiets krisekommunikasjon spesielt, og meningen vår var å finne svar på følgende spørsmål:

Er det samsvar mellom praktisk og teoretisk utøvelse av kriseledelse i Politiet, og er denne hensiktsmessig?

Vi har tatt utgangspunkt i politiets plan for krisehåndtering (PBS 1), og underlagt de delene som omfatter kriseledelse en analyse.

7.1 Avvik mellom teori og praksis

Vi ser at det er mulig å tolke planen for politiets kriseledelse på flere måter, men finner intensjonen i planverket å være at stab skal etableres ved kriser. Likefullt er det opp til den lokale ledelsen, ved politimesteren, å avgjøre om denne organisasjonsformen skal benyttes. Dersom den benyttes følger det klare bestemmelser for hvordan.

Våre undersøkelser viser relativt store forskjeller mellom distriktene. Noen er svært villige til å benytte stabsformen, mens andre nærmest utelukker bruk av denne funksjonen.

Basert på denne informasjonen mener vi å ha grunnlag for å påstå at store deler av politiet ikke følger intensjonene i PBS, og at det således er et avvik mellom teori og praksis.

7.2 Årsak

Det er alltid sentralt å finne årsak til avvikene. Dette vil være til stor hjelp for å avdekke om det er praksis eller planverk som er i utakt.

Det ser ut til at årsakssammenhengen er sammensatt og varierende.

Begrensede ressurser

For de mindre politidistriktene ser det ut til at de har for få personellressurser til å kunne sette en fullt ut operativ stab. Med små ressurser blir også det administrative behovet noe redusert, slik at de etter en totalvurdering finner det mer formålstjenlig å heller styrke operasjonssentralen med nødvendige ressurser. Videre viser det seg at dårlige lokaliteter og manglende teknisk infrastruktur knyttet til for eksempel stabsrom oppleves som et hinder for denne organiseringen.

Begrenset kompetanse

Ved å sette stab utfordres politiets kriseledelse på kompetanse som ikke benyttes til daglig. Det ser ut til at de politidistriktene som satser mye på opplæring og øvelser har en lavere terskel for å benytte planverket. At man søker allerede fortrolige modeller for ledelse under en krise er naturlig, og er også årsaken til at likhetsprinsippet er tatt inn som en forutsetning for

beredskapsplanene. I dette tilfellet kan man si at politidistriktenes praksis er mer i tråd med likhetsprinsippet enn planverket.

Dårlig planverk?

For at en kriseplan skal benyttes må den være kvalitativt god. Vi har vurdert PBS I opp i mot andre organisasjoners planer og opp i mot generell organisasjonsteori. Våre funn indikerer at PBS I er en faglig god plan, men som også stiller store krav til brukerne. Etter vår oppfatning er det ikke planens kvalitet som er årsak til at den i for liten grad benyttes.

7.3 Konsekvenser

Spiller det noen rolle hvorvidt politiet benytter sitt planverk eller ikke – eller er det bare av akademisk interesse?

Politiinnsatser

Våre undersøkelser viser ikke at politiets innsatser i vesentlig grad svekkes ved at de velger andre metoder enn det PBS I legger opp til. Rapportene fra 22. juli 2012 indikerer en del rot og usikkerhet knyttet til ledelse og kommunikasjon. Det er vanskelig å fastslå om dette skyldes manglende ressurser eller valg av organisasjonsmodell, men det er grunnlag for å si at øving av planverket ville avdekket flere av de identifiserte utfordringene. Ved svært store, komplekse eller langvarige innsatser vil trolig betydningen av en godt innarbeidet stab være mer synlig.

Ved å benytte stab også når det strengt tatt ikke er helt nødvendig vil gi stabspersonellet verdifull trening i denne arbeidsformen. Dagens løsninger fører til at stabspersonellet er urutinert når de store hendelsene oppstår.

Samvirke

Likevel er det i samvirket med andre aktører at avvikene får størst betydning. Politiet har en svært sentral posisjon i samvirket knyttet til redningstjeneste og lignende. I redningstjenesten har politiet lederansvaret for de øvrige aktørene, og dette skal i henhold til redningstjenestens planer gjøres i stabs-form (LRS). De øvrige aktørene i redningstjenesten forutsetter at dette planverket følges når de lager sine egne kriseplaner, og denne forventningen forsterkes ytterligere når det også er dette som øves. Det er frustrerende for de erfarne og profesjonelle samvirkeaktørene å måtte improvisere hver gang det er alvor, samtidig som det er direkte ødeleggende for de mindre erfarne aktørene

7.4 Anbefalinger

Basert på vår oppgave tillater vi oss å komme med noen anbefalinger til politiet i forbindelse med kriseledelse.

1 Planverket

PBS I er en god plan, men den trenger et sterkere eierforhold hos brukerne i etaten. Det er videre viktig at planen som beskrives tar utgangspunkt i de faktisk tilgjengelige ressursene.

2 Kompetanse

Skal PBS I fullt ut tas i bruk er det viktig å sørge for at det finnes tilstrekkelig kompetanse hos brukerne. Den opplæring som gis i dag er svært god, men de største gruppene er allerede for lengst ferdig med sin grunnopplæring, og det er fare for at de dermed ikke får tilstrekkelig innføring i PBS I. Paradoksalt nok er det trolig de eldste tjenestemennene som skal lede de vanskeligste innsatsene, mens det er de yngste som prioriteres for opplæring. Dette er selvfølgelig satt litt på spissen.

Vi er kjent med at det arrangeres gode stabskurs og øvelser for de som er tiltenkt disse oppgavene. Likevel viser det seg at når de store hendelsene inntreffer på ukurante tidspunkt (for eksempel i slutten av juli) er mange av de faste stabsmedlemmene utilgjengelige, og rollene blir besatt av andre uten denne opplæringen.

3 Entydighet

Vi har forståelse for at et dokument som PBS I er ment å skulle dekke et stort spekter av hendelser og forutsetninger. Vi mener likevel det bør gå tydeligere frem når de forskjellige delene av planen skal iverksettes. At det anbefales at man legger lista både høyt og lavt for etablering av stab i samme kapittel, gir det planen et useriøst preg. Det er viktig at planens forfattere er helt enige med seg selv om hva de egentlig ønsker, og at dette kommer tydelig frem i planen. Altså er samsvar riktig i alle ledd.

4 Samvirkeøvelser

Samvirkeøvelser, både innen redningstjenesten og andre fora må foregå i henhold til de prosedyrer og metoder som faktisk er tenkt benyttet i skarpe situasjoner. Samvirkeøvelser må ikke fungere som utstillingsvinduer, men som arenaer for læring.

8. Kilder og litteratur

- Bruun, F., & Vatne, D. (1990). *Organisasjonslære (3.utg.)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap. (2011). *Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS)*. Tønsberg: Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap.
- Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap. (2012). Rapport: *Evaluering av krisehåndteringen etter hendelsene i Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, innenfor DSBs ansvarsområder*. Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap.
- Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap. (2012). *Evaluering av brannvesenets innsats på MS Nordlys*. Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap.
- Egeberg, K. (2011). *Manglende overensstemmelse i politidistriktenes krisekommunikasjon*. Åmot: Høgskolen i Hedmark.
- Fimreite, A. L., Lango, P., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2011). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget AS.
- Lai, L. (2007). *Dømmekraft (5. opplag)*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Meidell, A. (2005). *Håndbok i arbeid med samfunnssikkerhet, krise- og beredskapsplanlegging*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Politidirektoratet. (2011). *Politiets beredskapssystem del I*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet, (2007). *Politiets beredskapssystem del I*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2011): *Håndbok i krisekommunikasjon. Politiets beredskapssystem del II*. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet. (2010): *Operativ mediehandbok for politiet*. Oslo: Politidirektoratet
- Weisæth, L., & Kjeserud, R. (2007). *Ledelse ved kriser - en praktisk veileder*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Politi høgskolen (2007). Fagplan i Stabsarbeid Oslo: Politidirektoratet
- Dwight D. Eisenhower (1957) "Plans are worthless, but planning is everything". (National Archives and Records Service, 1957)
- Nordre Buskerud Politidistrikt. (2011) *Evaluering 22. juli 2011*. Nordre Buskerud Politidistrikt. Lokalisert på:
https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1649.pdf lesedato: 03.03.2012
- Politidirektoratet. (2012) *Evaluering av Politidirektoratets håndtering av hendelsene 22. juli*. Oslo: Politidirektoratet. Lokalisert på:
https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1653.pdf lesedato: 01.03.2012

Oslo Politidistrikt. (2012) *Evalueringen etter 22/7 2011*. Oslo Politidistrikt.
Lokalisert på:

https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1668.pdf lesedato 05.02.2012

Brenden, Lars (2011) *Hvor stort må det bli for at LRS skal settes?* Brannmannen: Oslo brannkorpsforening.
Lokalisert på:

<http://www.brannmannen.no/arkiv/2011.aspx?PID=15&M=NewsV2&Action=1&NewsId=2290> lesedato:
05.04.2012

Justis- og Politidepartementet (2005) *St. meld. Nr. 42 (2004-2005)* Oslo: Departementet
Lokalisert på:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/20042005/stmeld-nr-42-2004-2005-.html?id=199239>
lesedato : 24.02.2012

Justis- og Politidepartementet (2008) *St. meld. Nr. 22 (2007-2008)* Oslo: Departementet
Lokalisert på:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2007-2008/stmeld-nr-22-2007-2008-.html?id=510655>
Lesedato 21.02. 2012

Justis- og Politidepartementet (1962) *St.meld. nr. 86 (1961-62)* Oslo: Departementet

Justis- og Politidepartementet (1980) *Kgl. res. av 4. juli 1980* Oslo: Departementet

Justis- og politidepartementet (2005). *Flodbølgekatastrofen i Sør Asia og sentral
krisehåndtering*. (St. meld. nr. 37, 2004-2005). Oslo: Departementet

Justis- og politidepartementet (2001). *Politireform 2000*. (St. meld. nr. 22, 2000-2001). Oslo:
Departementet

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (2012) *Rapport etter ekstremværet «Dagmar» i Sogn og Fjordane*.
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.
Lokalisert på:

[http://www.fylkesmannen.no/HS_-_evalueringssrapport_etter_Dagmar_090212_\(2\)_SLMG4.pdf.file](http://www.fylkesmannen.no/HS_-_evalueringssrapport_etter_Dagmar_090212_(2)_SLMG4.pdf.file) Lesedato
12.03.2012

Post- og teletilsynet (2012) *Foreløpige erfaringer og forslag til tiltak etter ekstremværet Dagmar*. Post- og
teletilsynet.
Lokaliseres på:

<http://www.npt.no/ikbViewer/Content/134780/Forel%C3%B8pige%20erfaringer%20og%20forslag%20til%20tiltak%20etter%20ekstremv%C3%A6ret%20Dagmar.pdf> Lesedato: 27.02.2012

Sårbarhetsutvalget (2000): *Et sårbart samfunn, Norges offentlige utredninger [NOU] 2000:24*
Oslo:

Lokalisert på:

<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20002000/024/PDFA/NOU200020000024000DDDDPDFA.pdf> Lesedato: 27.02.2012

9. Vedlegg

9.1 Intervjuguide – veiledende

Spørsmål til operasjonsledere/stabssjef:

- 1 Tittel?
- 2 Bakgrunn?
- 3 Hva er ditt ansvarsområde?
- 4 Hvor er du plassert i organisasjonskartet?

FØR + teori

- 5 Hvilke planverk har distriktet knyttet til krisehåndtering?
PO, PBS1, PBS2, PBS3, LRS, ROS, – lister/navn/telefonnummer
- 6 Har bemannet alle P-funksjonene?
- 7 Har distriktet døgnturnus for P'ene?
- 8 Er rolle- og ansvarsfordelingen ved kriser kjent og forankret i hele distriktet?

UNDER

- 10 Hvor ofte, og på hvilket nivå, øves kriseledelsen i distriktet?
- 11 Hvordan fungerer krisehåndteringen i praksis?
Hvor ofte settes det stab?
Hvor ofte settes 'delstab' der bare noen P-funksjoner bemannes?
Hvilke P-funksjoner sløyfes ved delstab?
Hvor ofte benyttes 'forsterket operasjonssentral' fremfor stab/delstab?
Hva/hvem avgjør om det settes stab/delstab/forsterket operasjonssentral?
- 12 Fungerer krisehåndteringen etter gjeldende planverk?
- 13 Har distriktet nok ressurser til å sette stab/håndtere kriser etter gjeldende planverk?

ETTER

- 14 På hvilken måte evalueres håndteringen etter en hendelse/krise?
Evalueres det sammen med andre aktører?
Utvexles evalueringer med andre aktører?
Har distriktet kjenskap til andre aktørers erfaringer?
- 15 Hvor fornøyd er du med håndteringen av kriser og hendelser i ditt distrikt?

Spørsmål til fagpersoner politiet:

Hva er tilstanden ute i distriktene? Settes det stab? Brukes planverket slik det er ment?
Hva er tilbakemeldingene dere får fra operasjonsledere/P'er?
Stab / forsterket operasjonssentral: Fordeler og ulemper?

Spørsmål til brannsjef/HRS

- 1)Hva oppnår brannvesenet ved å sitte i stab sammen med politiet?
- 2) Hva taper brannvesenet ved at politiet ikke setter stab?
- 3) Erfaringer?
Før, under og etter
- 4) Er terskelen for å sette stab for høy?
- 5) Hvor er samarbeidet forankret ved 'forsterket operasjonssentral

9.2 Informantliste

Informant 1: Stabssjef for politiet

Informant 2: Sjef Operasjonssentral i politiet

Informant 3: Instruktør ved Politihøgskolen

Informant 4: Brannsjef (pens)

Informant 5: Operativ redningsinspektør ved Hovedredningsentralen

Samtlige informanter har svært lang og variert erfaring innen beredskapsyrket.