

Innhold

Innledning	15
Hva er en krise?.....	18
Rutineulykker, kriser og sorte svaner.....	20
Hva slags krise var 22. juli-hendelsen?	21
Beredskapsarbeid: en bred og en smal definisjon.....	22
Beredskapsarbeid som en kontinuerlig prosess.....	24
Et organisasjonsperspektiv på krisehåndtering.....	25
Krisehåndtering er betinget av normative strukturer og praksis	26
Krisehåndtering er betinget av situasjonsspesifikke faktorer.....	28
Rutinepreget og improvisert krisehåndtering.....	29
Handlinger i krisehåndtering: en konseptuell typologi.....	31
Leseveiledning: bokens videre oppbygging.....	32
Kapittel 1	
Politisk styring og nasjonal beredskapspolitikk	35
Beredskapspolitikkenes dynamikk: sekvensiell oppmerksomhet, eksterne sjokk og politiske mulighetsvinduer	36
Nasjonal beredskapspolitikk: fra sivil beredskap til samfunnssikkerhet	37
Samfunnssikkerhet på den politiske agendaen	38
Fredelige, tekniske omgivelser	41
Den politiske styringen av politiet i 2000-årene	44
Politisk konsensus om politiets rolle	44
En detaljstyrt etat	46
Diskusjon og avslutning	50
Kapittel 2	
Beredskapsbygging i politiet før 22. juli	53
Generelle utviklingstrekk ved politiets organisering.....	54
Spesialisering og samordning	54
Horisontal spesialisering: et desentralisert enhetspoliti.....	54
Vertikal spesialisering: kontinuitet og brudd	55

Ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet	58
Operasjonssentralene: navet i politiets operative virksomhet	59
1980- og 1990-årene: styrking av «førstelinja»	59
2000-årene: endringer på det operasjonelle nivået	61
Politidirektoratet: uklar rolle i beredskapsammenheng.....	61
Operasjonssentralene: ledelses- og koordineringssentral på papiret, ikke i praksis	63
Stabsorganisering: en styrking på papiret, men med uviss effekt.....	69
Siloforsterkende kommunikasjonsteknologi.....	71
Læring gjennom praksis og evaluering?	72
Eksemplet politiets riksalarm	74
Eksternt sjokk som satte behovet for et nasjonalt alarmsystem på agendaen ...	74
Passiv iverksetter og uvillige iverksettere	76
Hvorfor sviktet politiets alarmsystem under terrorangrepene 22. juli?	77
Konklusjon	79
Kapittel 3	
Situasjonsforståelse: Hva er det som skjer?	81
Innledning	81
Å forstå og skape mening av det ukjente.....	82
Hva er situasjonsforståelse?	82
Viktigheten av relevante erfaringer	83
Organisatoriske og tekniske strukturer på operasjonssentralen	86
Kapasitet og kompetanse	87
Operasjonssentralenes teknologiske rammebetingelser.....	88
Hva har skjedd, og hva gjør vi nå?.....	89
En eksplosjon?.....	89
Forsterkninger skaffes, men forsterkningene får ingen oppdatert status på situasjonen	92
«Trykk på den aller største knappen».....	92
Nye trusler	93
En «hoppende» oppdragslogg.....	95
Stabsetableringen vanskeliggjør en felles situasjonsforståelse	96
Diskusjon	98
Akseptert lav bemanning, tilfeldig rask oppbemanning.....	99
Manglet relevante erfaringer og mentale modeller	100
Overgangen fra linje til stab – og stabsorganiseringen	101
Tekniske begrensninger forsterket av manglende kompetanse	102
Konklusjon	104

Kapittel 4

Beslutningstaking: Hva må gjøres? 105

Innledning 105

Handlende aktører: intuisjon og refleksjon 106

 Relevant erfaring gir kompetent intuisjon..... 106

 Normstyrte analytiske beslutninger 107

 Den spesifikke krisekontekstens betydning..... 108

Politiets respons på meldinger om skyting på Utøya..... 109

 Nordre Buskerud politidistrikt 109

 Søndre Buskerud politidistrikt 111

 Oslo politidistrikt. 113

 Beredskapstroppen..... 114

 Asker og Bærum politidistrikt 116

 Vestoppland politidistrikt 116

 Diskusjon: rutinepregede beslutninger og ulik respons 117

Den første politipatruljen 121

 Organisatoriske strukturer..... 122

 Situasjonsoppdateringer underveis under utrykning 123

 Respons etter ankomst Utøya brygge landsiden 124

 Diskusjon: observere eller aksjonere? 125

Konklusjon 128

Kapittel 5

Krisekommunikasjon: informasjonsdeling og meningsdannelse 129

Innledning 129

Kommunikasjon under kriser: Hva er det, og hvordan kan det studeres?..... 130

 Informasjonsdeling og kommunikasjon: signal og meningsdannelse 130

 Informasjonsdeling: semistrukturerte koplinger av mennesker og
informasjonstråder 133

Fire tips, fire reiser..... 135

Mottak av de tre første tipsene i Oslo politidistrikt 137

 Det første tipset – klokken 15.31: «Det forsvant en mann av gårde fra den bilen» 137

 Det andre tipset – kl. 15.34: «Det er et konkret tips om en bil» 138

 Det tredje tipset – klokken 16.03: «En mann [...] iført politiuniform eller sånn» .. 139

Oslo politidistrikts oppfølging av de mottatte tipsene 140

 Det andre tipset gjenaktiveres – klokken 15.55–16.02 140

 Samtidige samtaler om bil og mann i uniform – klokken 16.02–16.08 142

 Viderefremdling til stab og iverksetting av tiltak 144

Fra Oslo politidistrikt til resten av Politi-Norge 146

 «Kanskje sende en nasjonal varslings»..... 146

 Kommunikasjon med politidistrikter i nærområdet..... 148

Diskusjon	152
Stor informasjonsstrøm, ingen som koplet trådene	153
Informasjonsdeling som «hviskeleken»	154
Ingen situasjons- eller tiltaksvurderinger «i rommet»	156
Kommisjonens fremstilling, «den gule lappen» og kontrafaktiske vurderinger ...	157
Konklusjon	160

Kapittel 6

Koordinering av mobiliseringen: Hvem gjør hva?	162
Innledning	162
Koordinering: Hva er det, og hvorfor er det så krevende i kriser?	163
Koordinering som samarbeid og handlinger for å få til samarbeid.....	163
Analysenivå, retning og fase.....	164
Jo mer grenseoverskridende, desto mer utfordrende å koordinere	165
Krisekoordinering er betinget av beredskapskoordineringen	166
Utfordringer i krisekoordinering.....	167
Hvem sin krise er det?	169
Lokale responser på et nasjonalt terrorangrep	170
Organisatoriske strukturer.....	171
Ingen nasjonal koordinering fra Politidirektoratet.....	171
Lokal variasjon: noen proaktive, andre reaktive	173
Mobilisering av helikoptertransport for politiet	177
Organisatoriske strukturer.....	177
Mobiliseringen av politihelikoptret.....	179
Mobiliseringen av Forsvarets helikoptre	180
Politiske prioriteringer og manglende relevante erfaringer	181
Mobilisering av brannvesenets båt.....	182
Organisatoriske og teknologiske strukturer	182
Mobiliseringen av brannbåten	183
Koordineringsunderdekning og mobilisering nedenfra	185
Mobilisering og utrykning til Utøya	187
Organisatoriske og teknologiske strukturer	187
Ressursene fant hverandre, men rollen var ny og løsningsforståelsen uklar	187
Konklusjon	191

Kapittel 7

Tidsdimensjonen i krisehåndtering	193
Innledning	193
Tid som historie.....	194
Tid som utviklingshastighet og avslutning.....	194
Tid som tempo	197

Tid som sekvensiell logikk.....	199
Tid som timing.....	200
Tid som samspill mellom kronologisk og kairotisk tid.....	201
Et flerstrømsperspektiv på krisehåndtering.....	202
Strømmer av problemer, kapasiteter og informasjonstråder	203
Å styre strømmene.....	204
Når koples hvem til hvilke informasjonstråder?.....	205
Flerstrømsperspektivets relevans	206
Avslutning.....	207

Kapittel 8

Hvorfor gikk det som det gikk 22. juli 2011?	208
Politipersonellets handlinger under terrorangrepene 22. juli var forståelige.....	208
Lite informasjon, nye roller, fremmede situasjoner og nye oppgaver	209
Politibetjentene hadde begrenset og usikker informasjon der og da	209
Politibetjenter måtte innta nye roller.....	210
Politibetjenter var i fremmede situasjoner med nye oppgaver	210
Krevende organisatoriske og teknologiske rammebetingelser.....	211
Sårbarheter i den formelle strukturen	211
Kommunikasjonsteknologiske begrensninger.....	212
Beredskapsarbeidet foregikk i en desentralisert silostruktur	213
Omgivelsenes betydning: politisk styring og beredskapspolitikkenes dynamikk.....	214
Dårlig kultur, holdninger og lederskap?.....	217
Er politiberedskapen blitt styrket siden 22. juli 2011?.....	220
Politiberedskapen er blitt styrket	220
Hvor effektive har de iverksatte beredskapstiltakene vært?	221
Hvor vil neste (hurtigbrennende) krise finne sted, og hva slags krise vil det være?.....	228
Hva er konsekvensene av å styrke den «skarpe» beredskapen?.....	229
Politi-innsatsen 22. juli og studie av krisehåndtering	230
Å studere på tvers av analysenivåer	231
Å studere «i sanntid»	232

Etterord	233
Slik ble boken til	233
Takk.....	234

Referanser	236
-------------------------	-----

Vedlegg: intervjuoversikt	253
--	-----

Stikkord	257
-----------------------	-----