22. juli-kommisjonen

NOTAT: 7 /12

SAMFUNNSSIKKERHET OG KRISEHÅNDTERING: RELEVANS FOR 22. JULI 2011

Bjørn Ivar Kruke

Førsteamanuensis
Risikostyring og samfunnssikkerhet, Krisehåndtering
Universitet i Stavanger

13.03.2012

www.22julikommisjonen.no

Samfunnssikkerhet og krisehåndtering: relevans for 22. juli 2011

Et paper presentert for 22. juli kommisjonen 13. mars 2012

Bjørn Ivar Kruke
Førsteamanuensis
Risikostyring og samfunnssikkerhet, Krisehåndtering
Universitetet i Stavanger
bjorn.i.kruke@uis.no

Innhold

Introduksjon 1
Samfunnssikkerhet 1
Relevans i forhold til 22. juli 6
Krisebegrepet - kriseforståelse 7
Fra planlegging og trening til krisehåndtering 9
Relevans i forhold til 22. juli 9
Tre sentrale prinsipper for norsk beredskapstenking 10
Innsatsen til de rammede og tilfeldig forbipasserende! 10
Relevans i forhold til 22. juli 12
Responsorganisasjonene og nærhetsprinsippet 12
Relevans i forhold til 22. juli 14
Gransking, læring av avslutning av kriser 14
Relevans i forhold til 22. juli 15
Konklusjon 16
Referanselitteratur: 17

Introduksjon

Hendelsene 22. juli rammet Norge hardt og det var mange ofre, både i regjeringskvartalet, på Utøya, og spredt rundt om i de ulike kommuner. Det blir desto viktigere å benytte de muligheter som finnes for å lære av disse hendelsene slik at vi står bedre rustet til å håndtere andre kriser som måtte ramme oss.

Dette er et paper basert på forskning rundt begrepene samfunnssikkerhet, krise og krisehåndtering ved miljøet i Risikostyring og Samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger. Det vil ikke bli presentert noen egen innsamlet empiri fra hendelsene 22. juli, men heller forsøkt å trekke noen linjer til hendelsene i Oslo og ved Utøya den dagen. Målet med paperet er å presentere en del konsepter innen krise, krisehåndtering og samfunnssikkerhet som kan være aktuelle for 22. juli kommisjonen i arbeidet med innsamling og analyse av data fra hendelsene 22. juli.

Jeg vil starte med noen tanker rundt utviklingen av vår forståelse av begrepet samfunnssikkerhet, og sette samfunnssikkerhet opp mot andre relevante sikkerhetsrelaterte begreper. Deretter vil jeg presentere noen tanker rundt hva krise er for noe, samt implikasjoner for krisehåndtering. Jeg vil så bruke nærhetsprinsippet til å diskutere to retninger i forhold til krisehåndtering. Den ene retningen er i forhold til befolkningens innsats i kriser. Den andre retningen er koordinering av krisehåndtering i kriseområdet på tvers av responsorganisasjoner.

Avslutningsvis kommer noen tanker rundt gransking og læring i den viktige etterkrisefasen.

Men først, hva er samfunnssikkerhet, og hvordan har vår forståelse av samfunnssikkerhet utviklet seg?

Samfunnssikkerhet

Samfunnssikkerhet som eget begrep ble første gang tatt i bruk i forbindelse med forarbeider til studiet Samfunnssikkerhet ved Høgskolen i Stavanger (HiS)[1], et studium innen sikkerhet, beredskap og samfunnsplanlegging (Kruke, Olsen et al. 2005). En konkret definisjon av begrepet kom i Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) ”*Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*”. Der ble samfunnssikkerhet definert som:

> Den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger (St.meld. no. 17 (2001-2002) 2002).

Definisjonen reiser en del spørsmål som skaper behov for presiseringer (Kruke, Olsen et al. 2005):

- *Evne* er den kapasiteten samfunnet har til å <u>takle dets iboende sårbarhet</u> ved forebyggende aktivitet, <u>håndtering av kritiske situasjoner</u>, og til <u>restituering etter en slik svikt</u>. Samfunnets *evne* omfatter en institusjonell kapasitet hvor det finnes

[1] Universitetet i Stavanger

tilstrekkelige ressurser til å håndtere ekstraordinære hendelser, og ikke bare den daglige driften.

- Å *opprettholde* må sees i sammenheng med samfunnets kapasitet til å motstå og håndtere ekstraordinære påkjenninger i viktige samfunnsfunksjoner samtidig som slike kapasiteter stadig forbedres. Påkjenninger er både definerte hendelser, samt prosesser som utvikler seg over tid.
- *Viktige samfunnsfunksjoner* er både det vi kan kalle samfunnskritisk infrastruktur, samt de institusjonene som ivaretar de viktigste oppgavene i samfunnet.
- Ivaretakelse av *borgernes liv, helse og grunnleggende behov* er det overordnete målet og viktigste forpliktelsen for myndighetene. Den endelige dommen over hvor vellykket arbeidet med samfunnssikkerheten har vært, må vurderes i forhold til hvordan man løser denne oppgaven.

Det er nødvendig å gjøre noen avgrensninger mellom samfunnssikkerhet og andre sikkerhetsrelaterte begreper, som for eksempel nasjonal sikkerhet, bærekraftig utvikling, det generelle skadeforebyggende arbeid, *human security* og *Responsibility to Protect*. I det følgende vil jeg avgrense diskusjonen til nasjonal sikkerhet, *human security* og *Responsibility to Protect*[2]. Jeg vil imidlertid først trekke inn diskusjonen rundt såkalte tilsiktede og utilsiktede handlinger.

Samfunnssikkerhet som begrep rommer både sikkerhet i forhold til tilsiktede og utilsiktede hendelser (Kruke, Olsen et al. 2005). Det har vært en del utfordringer med å oversette begrepet til engelsk. Det er særlig to begreper på engelsk som vi forbinder med samfunnssikkerhet, *societal safety* og *societal security*. Mens vi forbinder *societal safety* med utilsiktede handlinger, så ser vi *societal security* i relasjon til tilsiktede handlinger. En forsker som har arbeidet mye med forståelse av *societal security* i en skandinavisk kontekst er Alyson Bailes ved Universitetet på Island. I et paper problematiserer hun *societal security* i forhold til mindre stater (Bailes 2012)[3] [4]. Samfunnssikkerhet er også beskrevet i forhold til svake stater (Kruke 2010). Svake stater kan ha utfordringer med å sørge for et tilfredsstillende sikkerhetsnivå for egen befolkning. Samfunnssikkerhet i forhold til tilsiktede handlinger er derfor et begrep som sterkt kan relateres til *Responsibility to Protect* (R2P). *Responsibility to Protect* er en ny norm for internasjonal sikkerhet og menneskerettigheter, og et konsept som det internasjonale samfunn, spesielt representert ved de Forente Nasjoner (FN), kan benytte

[2] For mer om bærekraftig utvikling og generelt skadeforebyggende arbeid, les artikkelen: Olsen, O. E., B. I. Kruke, et al. (2007). "Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas." Journal of Contingencies and Crisis Management **15**(2): 69-79.

[3] Jeg vil anbefale å lese hennes paper "Societal security and small states" som finnes på: http://www.google.no/#hl=no&sclient=psy-ab&q=societal+security+and+small+states&oq=societal+security+and+small+states&aq=f&aqi=&aql=&gs_sm=3&gs_upl=2132l11094l0l11264l36l25l0l10l10l0l250l2918l10.13.2l35l0&gs_l=hp.3...2132l11094l0l11264l36l25l0l10l10l0l250l2918l10j13j2l35l0&pbx=1&fp=1&biw=1376&bih=663&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.,cf.osb&cad=b

[4] Jeg vil og anbefale å lese sluttrapporten om samfunnssikkerhet og risiko – et forskningsprogram i regi av Forskningsrådet Forskningsrådet (2011). Sluttrapport SAMRISK: Samfunnssikkerhet og risiko - SAMRISK. Oslo, Forskningsrådet.

seg av i konfliktsituasjoner hvor et lands myndigheter selv ikke er i stand til å sikre sine innbyggere. Mye litteratur om *Responsibility to Protect* har sitt utspring i borgerkrigen i Darfur (House of Commons International Development Committee 2005; Kapila 2006; Mepham and Ramsbotham 2006; de Waal 2007). For mer informasjon om *Responsibility to Protect*, se (ICISS 2001; ICISS 2002), eller web-siden til den Internasjonale Koalisjonen for Responsibility to Protect[5].

Samfunnssikkerhet og nasjonal sikkerhet er to beslektede sikkerhetsbegreper, med en del felles mål. Samtidig så skiller nasjonal sikkerhet fra samfunnssikkerhet pga nasjonal sikkerhets territorielle og sikkerhetspolitiske fokus (Olsen, Kruke et al. 2007; Forsvarsdepartementet 2008). Forsvarets oppgaver har i tradisjonell oppfatning vært knyttet til forsvar av statsmakten og dens grunnleggende interesser - statssikkerhet (Forsvarsdepartementet 2008). Den kalde krigens slutt medførte en endring av vår forståelse av forholdet mellom det sivile samfunn og militæret. Vi har de siste 20 år sett en nedtoning av fokus på det sivile samfunns støtte til den militære innsats i krigstid, og et skifte av fokus over på det sivile samfunns egen produksjon av risiko (Beck 1992) og det sivile samfunns egne behov (Kruke, Olsen et al. 2005). Denne trenden støttes i Stortingsmelding nr. 39 (2003-2004) *"Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid":*

> Sentralt i dagens samfunnssikkerhetsarbeid er beskyttelse av sivilbefolkningen og vitale samfunnsinteresser i en tid hvor en militær trussel ikke er fremtredende (St.meld. nr. 39 (2003-2004) 2004).

Denne endring i retning av økt fokus på samfunnssikkerhet kommer også til uttrykk i "Fakta fra Forsvaret" fra 2008 (Forsvarsdepartementet 2008):

> Nye sikkerhetsutfordringer og nye typer væpnede konflikter etter slutten på den kalde krigen har ført til økt vekt på samfunnssikkerhet. I tillegg har en rekke risikofaktorer, som faren for smittsomme sykdommer, naturhendelser og store ulykker også fått økt betydning i sikkerhets- og beredskapsarbeidet nasjonalt.
>
> Samfunnssikkerhet dreier seg om å ivareta sivilbefolkningens trygghet og beskytte sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og annen skade i <u>situasjoner der statens eksistens som sådan ikke er truet</u>.
>
> Sentralt i dette arbeidet står en helhetlig sikkerhetspolitikk med vekt på styrket samfunnssikkerhet og en <u>god balanse i forholdet mellom militær og sivil beredskap</u>.

[5] http://www.responsibilitytoprotect.org/

Dette synet på samarbeid mellom sivil og militær beredskap får sin støtte i Regjeringens verdigrunnlag for justispolitikken. I Stortingsproposisjon nr. 1 (2006-2007) beskrives Regjeringens målsetting med samfunnssikkerhetsarbeidet (Justis- og politidepartementet 2006):

> Både når det gjelder utilsiktede og tilsiktede hendelser som truer sentrale samfunnsinstitusjoner, vår felles sikkerhet eller den enkeltes trygghetsfølelse, er forebygging vår viktigste oppgave.
>
> Når hendelser likevel oppstår, er Regjeringens målsetting at de skal håndteres effektivt. Kriser må møtes ved bruk av de samlede nasjonale ressurser, basert på klare strukturer, ansvarsforhold og kommandolinjer mellom sivile og militære aktører og tilstrekkelig kompetanse på alle nivå.

I Regjeringens verdigrunnlag for justispolitikken beskrives også hva Regjeringen mener med et trygt samfunn og det ønskede nivå på beredskap og krisehåndtering (Justis- og politidepartementet 2006):

> Et samfunn er trygt når det er i stand til å forebygge og reagere raskt og effektivt i forhold til kriser og ulykker som gir svikt i samfunnskritiske funksjoner, samtidig som det evner å bekjempe og redusere skadevirkningene ved kriminalitet. Den enkeltes trygghetsfølelse må sikres gjennom at det bygges opp tillit til viktige institusjoner på beredskapsområdet så vel som til rettsapparatet.

Den enkeltes trygghetsfølelse og enkeltindividers sikkerhet trekker linjer til et annet relevant sikkerhetsbegrep, nemlig *human security* (Olsen, Kruke et al. 2007). *Human security* er definert som:

> The protection of the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and human fulfillment (Commission on Human Security 2003).

Human security betyr beskyttelse av fundamental frihet og beskyttelse av folk fra kritiske og omfattende trusler og situasjoner. *Human security* betyr derfor å danne politiske, sosiale, miljømessige, økonomiske, militære og kulturelle systemer som sammen gir folk de byggesteinene de trenger for overlevelse, livsopphold og verdighet (Commission on Human Security 2003). Fokuset på de enkeltes mer grunnleggende behov, samt samfunnet (Alkire 2003), skiller *human security* fra nasjonal sikkerhet. Samtidig tar *human security* inn over seg globaliseringens trusler. Ekstrem fattigdom og miljømessige forringelser er globale trusler for *human security*, globale trusler som ikke respekterer nasjonale grenser (UNDP 1994; Abbott, Rogers et al. 2006).

Human security sitt fokus på de enkeltes mer grunnleggende behov og lokalsamfunn gir også retning for hvordan vi kan tenke beredskapsarbeid og krisehåndtering. Lokalkunnskap og lokalsamfunns evne til selvorganisering viser seg å være av avgjørende betydning i akutte kriser (Comfort 1990; Dynes 1993; Schneider 1995; Helsloot and Ruitenberg 2004; Kruke 2010). Dette ser vi i konsepter som *lokal kapasitetsbygging* og *community resilience* (IFRC 2005), i *human security* og i *empowerment* (UNDP 1994; Nilsen 2006) og i *safe communities*

(Svanström and Svanström 1989; Boyesen 2000). Dette vil jeg komme nærmere tilbake til senere i paperet.

Selv om samfunnssikkerhet er et forholdsvis nytt begrep, så har samfunnsfunksjonene som ivaretar samfunnssikkerhet eksistert lenge. Når det gjelder vår forståelse av trusler i relasjon til samfunnssikkerhet, så kan den sies å ha endret seg som følge av ulike uønskede hendelser opp igjennom årene. Trusselbildet er med andre ord hendelsesdrevet. Utviklingen av samfunnssikkerhet som studium ved Høgskolen i Stavanger, og av samfunnssikkerhet som begrep i samfunnet, hadde sitt utspring i endrede behov etter den kalde krigen, samt noen store naturhendelser i Norge på midten av 90-tallet. Orkanen på vestlandet i 1992 og flommen på Østlandet i 1995 viste oss hvor sårbart samfunnet er mot ulike naturkatastrofer[6]. YK2 eller Y2000 henledet oppmerksomheten på datateknologien og gjensidig avhengighet og sårbarhet som følge av mulige dataproblemer ved nytt millennium. Sleipnerforliset i 1999 og jernbaneulykken ved Åsta i 2000 viste oss hvor sårbare vi er for uønskede hendelser i transportsektoren. Terrorangrepene i USA 11. september 2001 viste oss hvor sårbart samfunnet kan være for terroranslag, samt at våre politiske engasjementer ute i verden vil påvirke vår egen sikkerhet her hjemme. Tsunamien i det indiske hav 26. desember 2004, som var den største naturkatastrofe som har rammet nordmenn i historisk tid, endret fokus tilbake til vår sårbarhet for naturhendelser. Tsunamien pekte også på befolkningens økte forventninger til statens innsats i krisesituasjoner. Terrorhendelsene i Madrid i 2004, London 2005 og Oslo/Utøya i 2011 pekte igjen på sårbarhet i forbindelse med terroraksjoner. Stormene senhøstes 2011, og spesielt ”Dagmar” i romjulen 2011, viste nok en gang hvor sårbare vi er for naturhendelser.

Hva kan vi trekke ut av disse hendelsene? Lister med definerte hendelser og funksjoner er i seg selv trolig lite hensiktsmessige for å gi generelle beskrivelser av samfunnssikkerhet. I stedet må disse hendelsene vurderes i lys av noen generelle kriterier (Olsen, Kruke et al. 2007):

- *Ekstraordinære påkjenninger og tap*: Store hendelser som samfunnet ikke kan håndtere ved hjelp av ordinære rutiner.
- *Kompleksitet og gjensidig avhengighet*: Hendelser eller forebygging av hendelser i teknologiske og sosiale systemer med sterk gjensidig avhengighet.
- *Tillit til vitale samfunnsfunksjoner*: Hendelser eller forebygging av hendelser som undergraver tilliten til at samfunnets institusjoner ivaretar den individuelle og kollektive tryggheten.

For at en hendelse skal true samfunnssikkerheten, må den falle inn under ett eller flere av disse kriteriene. Denne listen er ikke uttømmende og det vil alltid være gråsoner.

Kort oppsummert så handler samfunnssikkerhet både om proaktivt sikkerhetsarbeid for å hindre utvikling av kriser, samt om akutt håndtering av de krisesituasjoner vi ikke kan forebygge. Samfunnssikkerhet handler imidlertid også om læring etter kriser slik at vi står sterkere neste gang en evt krise skulle ramme oss. Dette vil jeg komme tilbake til senere.

[6] Orkaner og flommer er ikke i seg selv katastrofer. De blir først katastrofer som følge av innebygd sårbarhet i samfunnet, sårbarhet vi ofte kjenner til, men som vi ikke prioriterer å gjøre noe med. Naturhendelse som orkaner og flommer kan derfor sees på som samfunnsskapte katastrofer.

Hva så med relevansen i forhold til hendelsene 22. juli?

Relevans i forhold til 22. juli

Hendelsene og tapene 22. juli var ekstraordinære, og krevde ekstraordinær håndtering. Dette var hendelser som samfunnet vårt ikke kunne håndtere ved hjelp av ordinære rutiner og ressurser. Samtidig var dette hendelser som krevde krisehåndtering i og mellom ulike offentlige og private organisasjoner med sterk gjensidig avhengighet. Dette var også hendelser hvor den tillit som sentrale samfunnsfunksjoner har opparbeidet seg over tid ble satt på prøve, hendelser hvor tillit til sentrale samfunnsfunksjoner var viktig for en vellykket krisehåndtering.

Ekstraordinære påkjenninger og tap: Hva betyr dette i forhold til forebygging og forberedelse? Hvor skal lista ligge i forhold til beredskapsressurser? Øvelse Oslo 2006 pekte på stort påtrykk på nødsentralene og på sammenbrudd i kommunikasjonssystemene (DSB 2006). Hendelsene 22. juli viste noen av de samme erfaringene. Både nødsentralene og operasjonssentralene ble nedringt, og det var utfordringer med kommunikasjonssystemene[7]. Dette rører ved ett av de mest sentrale spørsmål ved beredskap: Skal vi forberede oss for å håndtere "worst case" scenarioer, eller skal vi legge oss på et lavere ambisjonsnivå? Da nødtelefonene begynte å strømme inn på ettermiddagen 22. juli hadde Nordre Buskerud Politidistrikt kun én person på vakt i operasjonssentralen i Hønefoss. Vakthavende tok imot alle telefonene og hadde også ansvar for å planlegge politiaksjonen og innkalle mannskaper. I ettertid er det lett å kritisere den som var på vakt, samt beredskapen. Det har imidlertid vært en generell enighet i det norske samfunnet over mange år om å legge oss på et forholdsvis lavt ambisjonsnivå med hensyn til beredskap[8]! I ettertid så bør imidlertid beredskap for å håndtere ekstraordinære påkjenninger være et viktig diskusjonstema.

Kompleksitet og gjensidig avhengighet: Hendelsene 22. juli var komplekse og krevde innsats fra et nettverk av ulike aktører med gjensidig avhengighet. En vellykket håndtering i en sektor/organisasjon, var avhengig av en vellykket håndtering i andre sektorer/organisasjoner. Dette skal jeg komme tilbake til under krisehåndtering og koordinering *mellom* ulike aktører.

Tillit til vitale samfunnsfunksjoner: Samfunnsinstitusjonene i Norge nyter generelt stor tillit i befolkningen[9]. Når alvorlige hendelser inntreffer, så har befolkningen forventninger til hvordan samfunnet skal håndtere disse. Disse forventningene ble ikke innfridd i forbindelse med tsunamien 26. desember 2004. Håndteringen av beredskap og hendelsene før og under 22. juli setter også tilliten på prøve:

- Sikringen av Regjeringskvartalet og Statsministerens kontor i forkant av 22. juli.
- Beslutninger rundt beredskapsnivå i forkant (i ulike etater).
- Politiets håndtering av hendelsene i forbindelse med Utøya.
- Politiets og helsevesenets håndtering av redningsaksjonen ved Utvika Camping.

[7] Det var kapasitetsproblemer med mobilnettet. Tall fra timeloggen til Telenor viser til at halvparten av mobilsamtalene rundt Utøya ble brutt som følge av overbelastning på telenettet. Ifølge Direktoratet for Nødkommunikasjon så var ikke Nordre Buskerud Politidistrikt, som omfatter Utøya, koblet til nødnettet 22. juli 2011.

[8] En så lav beredskap sier noe om hvor trygt det norske samfunnet oppfattes å være.

[9] I henhold til MMIs ulike tiltrobarometre.

- Sikringen, eller den manglende sikringen, av sentrale samfunnsfunksjoner, samfunnskritisk infrastruktur og symbolobjekter i timene etter bombeangrepet i Oslo. For mer informasjon om sårbare mål i Norge, se (Arnesen, Bjørgo et al. 2004; NOU 2006:6 2006).
- Forholdet mellom Justis- og politidepartementet og Forsvarsdepartementet i de kritiske timene på ettermiddagen 22. juli (ref Instruks om Forsvarets bistand til politiet)[10].
- PST sin håndtering i forkant.
- Ulike aktørers håndtering av media i etterkant.
- Osv.

Som beskrevet i Regjeringens verdigrunnlag for justispolitikken så vil den enkeltes trygghetsfølelse sikres gjennom at det bygges opp tillit til viktige institusjoner på beredskapsområdet så vel som til rettsapparatet (Justis- og politidepartementet 2006). Hvis myndighetene ikke når opp til forventningene, så kan det få konsekvenser for både håndteringen av krisen der og da, og for tilliten til disse institusjonene på sikt. Tsunamien 26. desember 2004 var en prøvelse for tilliten spesielt til Utenriksdepartementet, men også til den sentrale krisehåndtering i Norge (Reinåsutvalget 2005). Håndteringen av hendelsene 22. juli, og viljen til å lære av disse hendelsene, vil være avgjørende for det videre tillitsforhold mellom befolkningen og myndighetene. Kommisjonens rapport, samt hvordan konklusjonene i rapporten kommuniseres ut til befolkningen, blir viktig i denne sammenheng.

Det er med andre ord mange interessante sider mellom samfunnssikkerhet og hendelsene 22. juli. Hva kan så forskning rundt krisebegrepet og krisehåndtering bidra med?

Krisebegrepet - kriseforståelse

Som beskrevet tidligere så er vår viktigste oppgave i forhold til samfunnssikkerhet at hendelser som truer sentrale samfunnsinstitusjoner, vår felles sikkerhet eller den enkeltes trygghetsfølelse, skal forebygges (Justis- og politidepartementet 2006). Hendelser som likevel oppstår skal håndteres effektivt ved hjelp av de samlede nasjonale ressurser (ibid).

Det er mange definisjoner på kriser. En populær definisjon av krise er det såkalte Thomas-teoremet fra 1928 (Thomas and Thomas 1928):

> *If men define a situation as a crisis, it will be a crisis in its consequences.*

Mens Thomas-teoremet fokuserer på det individuelle plan og den enkeltes trygghetsfølelse, så vil de fleste definisjoner på kriser peke på kriser på et mer aggregert nivå. Rosenthal og kolleger presenterer to aktuelle definisjoner på kriser (Rosenthal, Charles et al. 1989):

> Perioder med uro og kollektiv stress, som forstyrrer hverdagen og truer sentrale verdier og strukturer i et sosialt system i uventede og ofte uforståelige måter.

[10] Instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen) er fastsatt ved kgl. res 28. februar 2003. Instruksen har som formål å fastsette bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet, og gi aktuelle sjefer i Forsvaret og politiet generelle og praktiske retningslinjer for rask og sikker vurdering og handling.

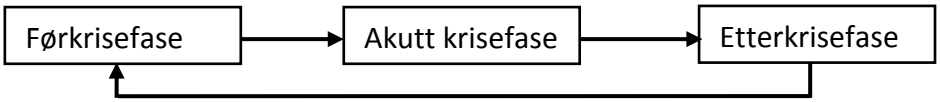
> En alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger.

Sårbarhetsutvalget valgte å anlegge en bred definisjon av begrepet krise (NOU 2000:24 2000):

> En krise er en hendelse som har et potensial til å true viktige verdier og svekke en virksomhets evne til å utføre sine samfunnsfunksjoner.

Når en går igjennom ulike krisedefinisjoner på det kollektive nivå så vil det være noen trekk som går igjen. Det er stikkord som trussel, tidspress, usikkerhet og kritiske beslutninger.

Hvordan utvikler så en krise seg? Det er en grunnleggende og gjennomgående idé i dette paperet at vi må tilegne oss et utvidet syn på hva en krise er for noe. Jeg vil derfor dele en krise inn i tre grunnleggende faser (førkrisefasen - den akutte krisefasen – etterkrisefasen).



Figur 1: Krisefaser som en sirkulær prosess

Mange forskere presenterer ulike faseinndelinger av kriser (Turner 1976; Ursano, McCaughey et al. 1994; Olson 2000; Kruke, Olsen et al. 2005; Rake 2008; Kruke 2010). Felles for de alle vil være at, selv om de har ulike navn og antall faser, de inneholder alle på en eller annen måte de tre grunnleggende fasene som vist i figur 1. Den vanligste måten å presentere disse fasene på er som en lineær prosess fra førkrisefase, via akutt krise, til etterkrisefase. Noen forskere viser imidlertid også faseinndelingen som en sirkulær prosess, slik som vist i figuren (Olson 2000; Kruke 2010). Tanken bak den sirkulære prosessen er at vi alltid vil komme tilbake til en ny normaltilstand etter en krise, til en ny førkrisefase. Dette betyr imidlertid ikke at vi vil komme tilbake til status quo, til den situasjonen som skapte krisen. Forhåpentligvis vil vi, som følge av læring i forhold til beredskap og krisehåndtering, komme frem til en ny førkrisefase på et mer robust nivå enn tidligere. Hva så med at vi er i en førkrisefase i forhold til neste krise? Hvis vi tenker eller tar inn over oss at vi er i en førkrisefase i forhold til neste krise, så kan det medføre at vi er mer oppmerksomme på de svake signalene på at noe kan være galt og at vi er på vei inn i en akutt krise (Weick, Sutcliffe et al. 1999; Weick 2001; Weick and Sutcliffe 2001).

Det er en meget klar sammenheng mellom hva som gjøres av forebygging og beredskapsforberedelser i en førkrisefase, og mulighetene for en effektiv håndtering av de kriser som likevel utvikler seg. Dette får implikasjoner for hvordan gransking skal gjennomføres etter uønskede hendelser, spesielt i forhold til metodikk! Dette vil jeg komme tilbake til senere. Selv om det i etterkant er mye fokus på håndteringen av den akutte krisefasen, hvor krisen utfolder seg, så vil kvaliteten på krisehåndtering i den akutte fasen være helt avhengig av hva som er gjort i forhold til forebygging og forberedelse i førkrisefasen.

Fra planlegging og trening til krisehåndtering

Felles for alle kriser, på det individuell eller det kollektive nivå, er at ”den neste krisen aldri har hendt før.” Hva betyr dette for forberedelsene til krisehåndteringen? Det betyr vel egentlig at vi må være forberedt på det uventede (Weick and Sutcliffe 2001) og trekke dette tankesettet inn i planleggingen for krisehåndtering. Krisehåndteringen i den akutte fasen vil på mange måter være en prosess bestående av to delprosesser:

(1) Implementering av planlagte og trente strukturer.

(2) Tilpasning til krisen.

Krisehåndtering handler på mange områder om å fatte kritiske beslutninger under stor grad av usikkerhet – beslutningstaking under ikke-optimale forhold (Aven 2010). Krisehåndtering i den akutte fasen blir også en test på kvaliteten og relevansen til planverket, samt de planlagte og trente strukturene for krisehåndtering. Selv om det er gjort et profesjonelt arbeid i førkrisefasen i forhold til beredskapsplanlegging og trening av responsressurser, så vil det alltid være et behov for tilpasning til krisen. Fleksibilitet og improvisasjon er derfor nøkkelord i krisesituasjoner (Kruke and Olsen 2005; LaPorte 2007). I forskning rundt gransking etter uønskede hendelser kaller vi gjerne slik tilpasning for avvik fra beskrevne regler og prosedyrer. I teori om såkalte High Reliability Organisations kan gjerne slikt avvik sees på som latente feil[11] i systemene (Reason 1997). Avvik kan imidlertid være en helt nødvendig sikker arbeidspraksis for å håndtere en situasjon som oppstår. Det er en del av krisens natur at alt ikke vil ”gå på skinner”. Uforutsette hendelser finner sted i kriser og de må håndteres. Karl Weick forsker på sammenhengen mellom igjenkjennbare situasjoner og kvaliteten på krisehåndtering. Han kaller dette for *déjà vu*. Naturalistic decision making (NDM) og Recognition-Primed Decision (RPD) modellen, brukt blant annet for å beskrive skadestedsledelse (Rake 2008; Njå and Rake 2009), hevder at beslutningstakere bruker egne erfaringer for å identifisere en krisesituasjon og på den måten finne en god og tilpasset respons.

Relevans i forhold til 22. juli

Hendelsene 22. juli er beskrevet som ekstreme og ekstraordinære. Det er få som vil være uenig i denne beskrivelsen. I lys av teori om krisebegrepet, og om igjenkjennbar krisehåndtering, så kan en kanskje fristes til å tenke at slike hendelser kan en ikke gardere seg mot og forberede seg på å håndtere. 22. juli var en ny hendelse for oss, av uventet omfang. Hvis vi går inn og analyserer hvilke arbeidsoppgaver som skulle gjennomføres i de ulike responsorganisasjonene, så vil en imidlertid finne mange kjente oppgaver. Dette betyr at selv om angrepene 22. juli i seg selv er nye, så skal responsorganisasjonene implementere sine planlagte og trente strukturer også i en slik kontekst. Utfordringen 22. juli, som i de fleste andre kriser, vil således være å tilpasse responsstrukturene til den aktuelle krisen.

Hva så med prinsipper for norsk beredskapstenking og krisehåndtering?

[11] Organisatoriske eller tekniske feil som er innebygget i alle systemer.

Tre sentrale prinsipper for norsk beredskapstenking

Ingen sektor i det norske samfunnet kan alene håndtere store ulykker eller terrorangrep. Samfunnssikkerhet er tuftet på et omfattende samvirke og samarbeid i forhold til krisehåndtering. Krisehåndtering i Norge bygger derfor på den norske dugnadsånden, eller dugnadsprinsippet, hvor også frivillig innsats spiller en stor og avgjørende rolle. I tillegg er det tre sentrale prinsipper i norsk beredskapstenking og krisehåndtering:

- *Nærhetsprinsippet*: kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.
- *Ansvarsprinsippet*: den virksomhet med ansvar for en sektor, har også ansvaret for nødvendige skadeforebyggende tiltak, beredskapsforberedelser og iverksettelse av tiltak i kriser og krig.
- *Likhetsprinsippet*: det skal være størst mulig likhet mellom organiseringen i fred, krise og krig.

Hvis man tar nærhetsprinsippet på alvor, så er det i alle fall to forhold som vil være spesielt interessante med hensyn til hendelsene 22. juli:

1. De rammede og tilfeldig forbipasserende vil være på skadestedet umiddelbart etter selve hendelsen, og vil være en viktig ressurs i krisehåndteringen.

2. Responsorganisasjonene må delegere beslutningsmyndighet til medarbeidere som driver krisehåndtering og koordinering mellom responsorganisasjoner i kriseområdet!

Innsatsen til de rammede og tilfeldig forbipasserende!

Det har opp igjennom årene etablert seg noen myter i forhold til hvordan befolkningen opptrer i krisesituasjoner (Helsloot and Ruitenberg 2004). Disse mytene handler mye om at befolkningen får panikk, at de er hjelpeløse, og at de benytter anledningen til å plyndre hvis sjansen byr seg. Det viser seg imidlertid at en innledende frykt raskt blir erstattet av et ønske om å bidra for å hjelpe andre i nød (ibid). Det opptrer egentlig sjelden panikk blant folk rammet av ulykker, eller blant folk som raskt kommer til. Myten om at folk vil være hjelpeløse i kritiske situasjoner kan også utfordres. Forskning viser at befolkningen raskt starter redningsaksjoner og livreddende førstehjelp i akutte kriser (Helsloot and Ruitenberg 2004). Passivitet blant befolkningen opptrer svært sjeldent. Borgerne handler som oftest etter det de tror er optimalt der og da.

Kriser både i Norge og i andre land viser da også at mytene kun er trekk som kan beskrive et fåtall av befolkningen i krisesituasjoner. Selv befolkningen på Haiti, det fattigste land på den vestlige halvkule, viste at de var en ressurs en kunne regne med i timene, dagene og ukene etter jordskjelvet 12. januar 2010.

Befolkningen er en ressurs vi kan og må regne med i kriser. Dette får en effekt på hvordan vi skal planlegge styring/ledelse spesielt i den innledende delen av en akutt krise (Dynes 1993; Helsloot and Ruitenberg 2004)[12].

Hvis vi deler aktørene i en krise inn i fire (dvs. rammede, tilfeldig tilstedeværende, profesjonelle og frivillige) og setter de opp i en matrise mot fase og ansvar, så kan vi se at de rammede og de som tilfeldig er tilstede, er de som redder liv umiddelbart etter at en akutt krise har inntruffet.

Aktørene	**Fase**	**Ansvar**
De rammede	”Den gyldne timen”	Berge livet til seg selv og andre
De tilfeldig tilstedeværende	”Den gyldne timen” (+)	Ad-hoc innsats for å hjelpe folk i nød
De profesjonelle	Akutt fase (30 min +)	Tar over ledelsen og håndtering (når kapasiteter er tilgjengelig)
De frivillige	Akutt fase (1 time +)	Egendefinert og avtalt

Tabell 1: Aktører i et kriseområde i forhold til krisefase og ansvar

Som vi ser av tabellen så er ”den gyldne timen” viktig for livreddende aktiviteter etter at en akutt krise har oppstått. Dette er den timen hvor det er stor usikkerhet med hensyn til hva som har skjedd, den timen hvor det foregår søk og redning og livreddende førstehjelp.

Dette er også den tiden hvor det ofte bare er rammede og tilfeldig tilstedeværende i kriseområdet[13]. De operative mannskaper (både profesjonelle og frivillige organisasjoner) har en varslingstid og utrykningsvei som gjør at de først vil ankomme ulykkesstedet noe senere. De vil ofte bruke mange minutter på å komme frem. Disse minuttene kan være kritiske for hardt skadde personer. Det betyr at et stort ansvar legges på skuldrene til de rammede og tilfeldig tilstedeværende. De må søke å få en oversikt over hva som skjer/har skjedd, samtidig som de må drive livreddende aktiviteter med de hjelpemidler som de tilfeldigvis har til rådighet. Når de profesjonelle aktørene kommer til kriseområdet vil de kunne ta over ansvaret for skadde og lede innsatsen videre.

[12] Hvis befolkningen sees på som en ressurs i kriseområdet, så vil de sørge for en kontinuitet i livreddende aktiviteter. De profesjonelle aktørene som etter hvert ankommer kan så koordinere den innsats som finner sted og etter hvert ta over. Dette er en form for krisehåndtering som bygger på samarbeid for å oppnå kontroll med situasjonen i kriseområdet. Hvis befolkningen blir sett på som hjelpeløse og preget av panikk, så vil de profesjonelle aktørene komme frem til et område preget av kaos. De vil da måtte implementere en eller annen form for kommandostruktur for å få kontroll med kriseområdet. I denne tankegangen er det mindre plass til befolkningens innsats.

[13] Mange tenker gjerne på Norske Alpine redningsgrupper, Norges Røde Kors Hjelpekorps, Norsk Folkehjelp, Norske Redningshunder, Rovernes beredskapsstyrke, Redningsselskapets sjøredningskorps, osv når vi snakker om frivillige ressurser i forhold til krisehåndtering. En kanskje viktigere frivillig ressurs i den mest akutte fasen er de som tilfeldigvis er tilstede. Dette er tilfeldig forbipasserende, familiemedlemmer, tilskuere, naboer, kolleger, venner, osv. De som redder deg i kriser er ofte de som står ved siden av deg.

Som nevnt under diskusjonen om *human security*, så vil lokalkunnskap og lokalsamfunns evne til selvorganisering kunne spille en avgjørende rolle i en akutt krisesituasjon (Comfort 1990; Dynes 1993; Schneider 1995; Helsloot and Ruitenberg 2004; Kruke 2010). Innsatspersonell fra responsorganisasjonene vil i mange tilfeller ikke ha detaljkunnskap om lokale forhold i kriseområdet og vil således ofte ha behov for den lokalkunnskap som er tilgjengelig i kriseområdet.

Relevans i forhold til 22. juli

I krisehåndteringen under og rett etter hendelsene på Utøya og i regjeringskvartalet finner vi flere eksempler på befolkningens innsats. I regjeringskvartalet, på Utøya, ved Utvika Camping og på Sundvolden Hotel var det en omfattende frivillig innsats som var helt avgjørende for å møte de behov som rammede hadde, for eksempel:

- Bussjåfør på bussrute 37 (Nydalen) kjørte skadde fra regjeringskvartalet til legevakta.
- Rammede hjalp hverandre i evakueringen ut av ruiner i regjeringsbygninger.
- Ungdommer på Utøya trøstet og reddet hverandre.
- Campingturister på Utvik Camping utviste stort mot og snarrådighet i søk og redning på Utøya og i Tyrifjorden. De sto også for livreddende førstehjelp på fastlandet og delvis evakuering av overlevende fra Utøya til Sundvolden Hotel.
- Ansatte på Sundvolden hotell bidro for å opprette et mottak for ungdommer fra Utøya, samt et pårørendesenter.

Dette er bare noen få eksempler på rammede og tilfeldig tilstedeværende som bidro på en meget positiv og viktig måte i krisehåndteringen i de kritiske minuttene og timene ettermiddagen 22. juli.

Behovet for lokalkunnskap 22. juli var kanskje mest aktuelt for styrkene som kom fra Oslo i forbindes med operasjonene ved Utøya, Utvika Camping, Storøya og Sundvolden.

Hva så med responsorganisasjonene og nærhetsprinsippet?

Responsorganisasjonene og nærhetsprinsippet

Nærhetsprinsippet peker på at kriser må håndteres på så lavt nivå som mulig. En god ledelse i kriseområdet må videre understøttes av ressurser fra høyere nivåer hvis det er behov for det. Nærhetsprinsippet gir således føringer både for kriseledelse i kriseområdet, for informasjonsutveksling i de ulike responsorganisasjonene, og for lokalisering av beslutningsfullmakt.

Erfaringer viser imidlertid til at lokalisering av beslutningstaking ofte ikke er optimalt i forhold til verken nærhetsprinsippet eller effektiv krisehåndtering (t Hart 1993; Rosenthal, Boin et al. 2001; Boin, 't Hart et al. 2005; Perrow 2007; Kruke 2010). Beslutningstakingsparadokset preger beslutningstaking i mange responsorganisasjoner i krisesituasjoner (Kruke and Olsen 2011):

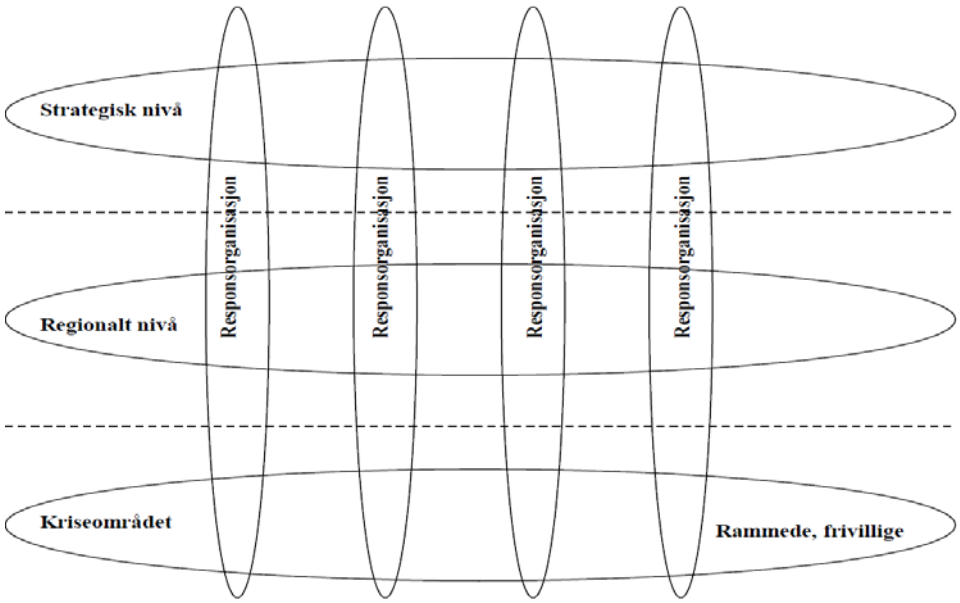
- Jo mer komplekst et problem er, jo høyere i organisasjonshierarkiet tenderer beslutninger til å fattes.

- Jo mer komplekst et problem er, jo nærmere problemet må man være for å forstå det[14]!

Dette gir føringer for responsorganisasjonene med tanke på at de må ha kontroll på sine interne strukturer for informasjonsutveksling og lokalisering av beslutningsfullmakt i forhold til nærhetsprisnippet.

Samtidig så viser store og kompliserte kriser at det er behov for flere responsorganisasjoner som jobber sammen, organisasjoner med ulike mandater og ressurser. For å lykkes med krisehåndteringen så er man derfor avhengig av at man får til en god koordinering på tvers av disse responsorganisasjonene. Således vil god krisehåndtering i henhold til nærhetsprinsippet være avhengig både av interne forhold i hver responsorganisasjon og at disse organisasjonene kan jobbe godt sammen på tvers av organisasjonsgrensene.

Kvaliteten på horisontal koordinering mellom responsorganisasjoner i kriseområdet er avhengig av at hver organisasjon har pålitelige vertikale interne strukturer for informasjonsutveksling og beslutningstaking. Figur 2 viser dette i en forenklet oversikt over hierarkiet, fra kriseområdet, via regionalt nivå til det strategiske nivå, og sirkler som indikerer vertikal informasjonsutveksling og beslutningsstrukturer i de enkelte organisasjonene, samt horisontal koordinering på tvers av responsorganisasjonene/myndighetsorganer!



Figur 2: Vertikal informasjonsutveksling og beslutningsstrukturer, og horisontal koordinering

Selv om krisehåndtering tilpasset behovene i et dynamisk kriseområde vil kreve en desentralisering av beslutninger (t Hart 1993; Rosenthal, Boin et al. 2001; Boin, 't Hart et al. 2005; Perrow 2007; Kruke 2010), så vil det fattes beslutninger på mange nivåer i de ulike responsorganisasjonene, både i kriseområdet og på regionalt og strategisk nivå, som vist i figur 2. Nærhetsprinsippet peker imidlertid på at beslutninger skal fattes på så lavt nivå som mulig. Det betyr ikke at det ikke også vil være behov for strategiske beslutninger i en del

[14] En dynamisk krise krever fortløpende tilpasninger av responsen.

krisesituasjoner, blant annet beslutninger om prioritering av ressurser i et stort kriseområde eller mellom ulike kriseområder.

Relevans i forhold til 22. juli

I forhold til hendelsene 22. juli så er det viktig å kartlegge den interne informasjonsutvekslingen og beslutningsstrukturene i hver enkelt responsorganisasjon, samt hvordan disse har gitt seg utslag i horisontal koordinering mellom responsorganisasjonene. Det er umiddelbart noen forhold som peker seg ut:

- Samarbeidet mellom politiet og Forsvaret (ref bistandsinstruksen).
- Samarbeidet mellom politiet og ambulansepersonell i området Utvika Camping.
- Samarbeidet mellom politiet og frivillige (spesielt i Utvika, mens også på Sundvolden).
- Samarbeidet mellom politiet og sentrale aktører i krisehåndteringen (les: Regjeringens Kriseråd og Lederdepartementet).

Det bør også være interessant å studere:

- samarbeidet mellom Nordre Buskerud Politidistrikt og innsatsstyrker fra Oslo i forbindelse med utrykningen til Utøya.
- forholdet mellom helsevesenets prosedyrer og politiets instruks som gjør at helsepersonell ikke skal gå inn i et område som ikke er klarert, og behovene som åpenbarte seg for ambulansepersonell ved Utvika for å støtte de frivillige som drev livreddende førstehjelp i strandsonen på Utvika Camping[15].

Gransking, læring av avslutning av kriser

Gransking etter store uønskede hendelser handler på mange måter om å kunne beskrive utviklingen og håndteringen av hendelsene. Selv om dette ikke er en orientering om granskingsmetodikk, så er det viktig å ta med seg at de perspektiver en bruker som grunnlag for en gransking, og den metodikk en velger, får konsekvenser for hvilke forhold en gransker, og derfor de konklusjoner en kommer frem til!

Mye litteratur finnes om metoder for gjennomføring av gransking (Bento 2001; Sklet 2002; Hovden, Sklet et al. 2004; Rosness, Guttormsen et al. 2004; Røed-Larsen 2004; Tinmannsvik, Sklet et al. 2004). MTO og STEP[16] er granskingsmetoder som særlig ser på hendelses- og årsakssammenhenger i den akutte fasen og som kartlegger avvik, sikkerhetsproblemer og barrierer. AcciMap er en metode som ser mye lenger tilbake i tid, og oppover i organisasjonshierarkiet. Ulike metoder kan benyttes i en sammenheng. MTO og STEP kan være metoder som gir verdifull innsikt i hva som skjedde i den akutte fasen. AcciMap kan gi verdifull informasjon om beslutninger og ikke-beslutninger i førkrisefasen. Generelt så kan vi si at det ofte vil være mye fruktbar læring å finne i analyser av førkrisefasen!

[15] Drapene på Knivsland skytebane i Farsund kommune i 1988, hvor fire mennesker ble drept, inkludert to ambulansepersonell, er en bakgrunn for helsevesenets prosedyrer om at ambulansepersonell ikke skal slippes inn i skarpe soner i en trusselsituasjon.

[16] MTO: Menneske, teknologi, organisasjon; STEP: Sequentially Timed Events Plotting

En klassisk feil i mange granskinger er det ensidige fokuset på hva som gikk galt. Det er viktig etter uønskede hendelser å finne forbedringspotensial. De kan en finne både med gransking av hva som gikk galt, samt gransking av hva som gikk bra. Det kan ofte være fruktbart også å kartlegge hva som har fungert for så å bygge videre på det! Begge retninger er nødvendig og viktig i gransking.

Avslutningsvis noen ord om læring. Det er skrevet en god del om læring i forbindelse med beredskap, øvelser og krisehåndtering, bl.a. (Kruke 2003; Sommer and Njå 2010; Sommer and Njå 2011). For å bedre effektiviteten til beredskapssystemene og krisehåndtering, så må vi være villige til å ta den tunge veien å stille de kritiske spørsmål, spørsmål hvor vi risikerer å trampe på ømme tær! Både krisehåndtering og gransking av kriser har politiske dimensjoner som raskt kan skyggelegge hva som egentlig skjedde (Olson 2000; Boin, 't Hart et al. 2005; Kruke 2010). Det politiske spillet kan således medføre at sensitive sider ved krisehåndteringen ikke tas opp og at ulike aktører ender opp i et politisk spill for å fordele skyld! Tillit til vitale samfunnsfunksjoner handler imidlertid ikke bare om at samfunnsfunksjonene mister tillit hvis de gjør feil i krisesituasjoner (Olsen, Kruke et al. 2007). Alle gjør feil i krisesituasjoner. Krisehåndtering kan som nevnt tidligere defineres som beslutningstaking under usikkerhet (Aven 2010). Krisehåndteringen alene trenger derfor ikke resultere i alvorlige tillitsbrudd. Imidlertid så kan politisk spill for å fordele skyld etter en krise undergrave tilliten til samfunnets institusjoner. Derfor blir det viktig for muligheten til å avslutte en krise at befolkningen anerkjenner det arbeidet som gjøres i etterkrisefasen for å granske og lære av krisen.

Relevans i forhold til 22. juli

Hendelsene 22. juli har kostet oss dyrt. Nå skal samfunnet foreta en systematisk gjennomgang av hendelsene gjennom arbeidet til 22. juli-kommisjonen. Dette er viktig for å benytte denne sjansen til å lære av hendelsene 22. juli, og for å gjøre oss mer robuste i forhold til beredskap og krisehåndtering i fremtiden.

Forhold som kan være aktuelt å diskutere i forhold til gransking og læring etter hendelsene 22. juli:

- Det gjennomføres interne granskinger hos mange aktører 22. juli. Hvem ser på kvaliteten og på sammenhengen mellom de ulike granskingene?
- 22. juli blir, med rette, sett på som en ekstraordinær krise. Tapene var store. Det betyr at det blir enda viktigere å få til gode granskinger, samtidig som behovet for politisk spill kan øke.
- I granskingen etter 22. juli vil det være naturlig med fokus på de offentlige etater som var involvert. Her vil det nok komme systemkritikk. Men, vi må ikke glemme at dette også handler om en uvurderlig innsats av frivillige som tilfeldig er i nærheten når ulykker og angrep finner sted. For å analysere håndtering og organisering av kriser må også de frivilliges innsats vurderes. Det er i samspillet mellom offentlige etater og innsatsen til frivillige aktører at vellykket håndtering av kriser oppstår.
- Mange forhold kan være vanskelig å diskutere etter 22. juli. Hva som evt ikke trengs å granskes kan ikke avgjøres før etter granskingen! Ømme tær eller hensynet til de rammede bør i seg selv ikke være styrende for hva som skal granskes.

- Resultatene av granskingene, samt hvordan de kommuniseres utad, vil ha betydning for befolkningens tillit til det arbeidet som er gjort. Dette vil så påvirke muligheten til faktisk å avslutte krisen[17].

Konklusjon

Hva er det så ved forskning rundt begrepene samfunnssikkerhet, krise og krisehåndtering som kan være aktuelle for innsamling og analyse av data fra hendelsene 22. juli? Regjeringens verdigrunnlag peker på et samfunn som er i stand til å forebygge og reagere raskt og effektivt i forhold til kriser og ulykker. Regjeringens målsetting med samfunnssikkerhetsarbeidet påpeker at kriser skal møtes med nasjonens samlede ressurser. Vi har en bred forståelse av samfunnssikkerhet som et fellesprosjekt i Norge. Dette må reflekteres både i proaktivt arbeid i førkrisefasen (forebygging og forberedelse) og i krisehåndtering i den akutte krisefasen. Forskning på krisehåndtering, og krisehåndteringen 22. juli, viser til utfordringer med vertikal informasjonsutveksling og pålitelig beslutningstaking internt i ulike responsorganisasjoner, samt utfordringer i samarbeid på tvers av responsorganisasjoner. Et viktig læringsmål må være å få denne samhandlingen internt og på tvers av responsorganisasjonene til å fungere bedre i krisesituasjoner.

Hendelsene 22. juli viser befolkningens kapasitet til å bidra veldig positivt i akutte kriser. Dette ser vi også i forskning på befolkningens innsats i krisesituasjoner. Planlegging av beredskap og krisehåndtering, samt trening og øvelser, bør reflektere befolkningens kapasiteter.

Håndteringen av hendelsene 22. juli, og viljen til å lære av disse hendelsene, vil være avgjørende for det videre tillitsforhold mellom befolkningen og myndighetene. Læring handler på mange måter om endring av atferd. Øvelse Oslo 2006 viste mange læringspoenger. Flere av disse poengene var fremdeles utfordringer under hendelsene 22. juli 2011. Dette viser at det er mangler i responsstrukturene i Norge i forhold til læring og forbedring av beredskapskapasiteter og krisehåndteringsevne. Dette må vi forholde oss til og lære av!

[17] Mehamn-ulykken ble gransket tre ganger, blant annet som følge av at befolkningen ikke hadde tillit til de konklusjoner som kom frem.

Referanselitteratur:

Abbott, C., P. Rogers, et al. (2006). Global Responses to Global Threats: Sustainable Security for the 21st Century. Oxford, Oxford Research Group.

Alkire, S. (2003). A Conceptual Framework for Human Security. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE. Oxford, University of Oxford. Working paper 2.

Arnesen, S. A., T. Bjørgo, et al. (2004). Hva gjør Norge utsatt for terrorisme? Trusselscenarier og norsk sårbarhetsforvaltning. Underlag til Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Oslo, NUPI.

Aven, T. (2010). Misconceptions of Risk. New York, Wiley.

Bailes, A. J. (2012). Societal security and small states. Reykjavik, University of Iceland.

Beck, U. (1992). Risk Society: Towards a New Modernity. London, Sage Publications.

Bento, J.-P. (2001). Menneske – teknologi – organisasjon. Veiledning for gjennomføring av MTO-analyser. Stavanger, IRIS.

Boin, A., P. 't Hart, et al. (2005). The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure. Cambridge, Cambridge University Press.

Boyesen, M. (2000). Sociological perspectives on the safe communities' concept and critical interpretation of the accident prevention effects. Social Construction of Risk and Safety. Lindköping University, Sweden.

Comfort, L. K. (1990). "Turning Conflict into Cooperation - Organizational Designs for Community Response in Disasters." International Journal of Mental Health 19(1): 89-108.

Commission on Human Security (2003). Human Security Now. New York.

de Waal, A. (2007). "Darfur and the failure of the responsibility to protect." International Affairs 83(6): 1039-1054.

DSB (2006). Øvelse Oslo 2006 - Evaluering: Øvelse Oslo 2006 øvde samfunnets evne til å håndtere omfattende terroranslag og katastrofer. Tønsberg, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Dynes, R. R. (1993). "Disaster Reduction: The Importance of Adequate Assumptions About Social-Organization." Sociological Spectrum 13(1): 175-192.

Forskningsrådet (2011). Sluttrapport SAMRISK: Samfunnssikkerhet og risiko - SAMRISK. Oslo, Forskningsrådet.

Forsvarsdepartementet (2008). Fakta om forsvaret. Oslo, Forsvarsdepartementet.

Helsloot, I. and A. Ruitenberg (2004). "Citizen Response to Disasters: a Survey of Literature and Some Practical Implications." Journal of Contingencies and Crisis Management 12(3): 98-111.

House of Commons International Development Committee (2005). Darfur, Sudan: The responsibility to protect. London, House of Commons, Fifth Report of Session 2004-05, Volume 1. 1.

Hovden, J., S. Sklet, et al. (2004). I etterpåklokskapens klarsyn: Gransking og læring av ulykker. Fra flis i fingeren til ragnarok: Tjue historier om sikkerhet. S. Lydersen. Trondheim, Tapir Akademiske Forlag: 163-182.

ICISS (2001). The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa, International Development Research Centre.

ICISS (2002). The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa, International Development Research Centre.

IFRC (2005). World Disaster Report: Focus on information in disasters. London UK, Eurospan.

Justis- og politidepartementet (2006). "St.prp. nr. 1 (2006–2007): For budsjettåret 2007." Retrieved 12. mars, 2012, from http://www.regjeringen.no/Rpub/STP/20062007/001JD/PDFS/STP200620070001_JDDDDPDFS.pdf.

Kapila, M. (2006). Why the international community failed Darfur. Darfur: The Responsibility to Protect. D. Mepham and A. Ramsbotham. London, Institute for Public Policy Research.

Kruke, B. I. (2003). Emergency fieldwork: A learning process for emergency field workers and their organisations. Risk Management and Societal Safety. Stavanger, University of Stavanger.

Kruke, B. I. (2010). Complicated coordination in a complex emergency. Risk management and Societal Safety. Stavanger, University of Stavanger. PhD.

Kruke, B. I. (2010). Societal safety - the usefulness of the concept in understanding a weak and contested state. Trial lecture. Stavanger, University of Stavanger.

Kruke, B. I. and O. E. Olsen (2005). "Reliability-seeking networks in complex emergencies." International Journal of Emergency Management 2(4): 275-291.

Kruke, B. I. and O. E. Olsen (2011). "Knowledge creation and reliable decision-making in complex emergencies." Disasters doi: 10.1111/j.1467-7717.2011.01255.x.

Kruke, B. I., O. E. Olsen, et al. (2005). Samfunnssikkerhet: forsøk på en begrepsfesting. Stavanger, Rogalandsforskning. RF 2005/034.

Kruke, B. I., O. E. Olsen, et al. (2005). We Landed on Our Feet Again: NRC's reaction to the tsunami of December 26th 2004. Oslo, The Norwegian Refugee Council.

LaPorte, T. (2007). "Critical Infrastructure in the Face of a Predatory Future: Preparing for Untoward Surprise." Journal of Contingencies and Crisis Management 15(1): 60-64.

Mepham, D. and A. Ramsbotham (2006). Darfur: The Responsibility to Protect. London, Institute for Public Policy Research.

Nilsen, A. S. (2006). "Tools for Empowerment in Local Risk Management." Safety Science 46(5): 858-868.

Njå, O. and E. Rake (2009). "A discussion of decision making applied in incident command." International Journal of Emergency Management 6(1): 55-72.

NOU 2000:24 (2000). Et sårbart samfunn: Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet. Oslo, Justis- og politidepartementet.

NOU 2006:6 (2006). Når sikkerheten er viktigst Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner. Oslo, Justis- og politidepartementet.

Olsen, O. E., B. I. Kruke, et al. (2007). "Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas." Journal of Contingencies and Crisis Management 15(2): 69-79.

Olson, R. S. (2000). "Towards a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas and Blame." International Journal of Mass Emergencies and Disasters 18(2): 265-287.

Perrow, C. (2007). The Next Catastrophe: Reducing Our Vulnerabilities to Natural, Industrial, and Terrorist Disasters. Princeton and Oxford, Princeton University Press.

Rake, E. (2008). Crisis Management. Faculty of Science and Technology. Stavanger, University of Stavanger. PhD Thesis.

Reason, J. (1997). Managing the Risks of Organizational Accidents. Aldershot, Burlington USA, Singapore, Sydney, Ashgate.

Reinåsutvalget (2005). Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia. Oslo.

Rosenthal, U., R. A. Boin, et al. (2001). Managing crises: threats, dilemmas, opportunities. Springfield, Ill., Charles C. Thomas.

Rosenthal, U., M. T. Charles, et al. (1989). Coping With Crises : The Management of Disasters, Riots, and Terrorism. Springfield, Illinois, U.S.A., Charles C. Thomas.

Rosness, R., G. Guttormsen, et al. (2004). Organisational Accidents and Resilient Organisations: Five Perspectives. Trondheim, SINTEF Industrial Management: Safety and Reliability.

Røed-Larsen, S. (2004). Fra ragnarok til Rocknes - storulykker og ulykkesgransking. Fra flis i fingeren til ragnarok: Tjue historier om sikkerhet. S. Lydersen. Trondheim, Tapir Akademisk Forlag.

Schneider, S. K. (1995). Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations. New York, London, M. E. Sharpe.

Sklet, S. (2002). Methods for accident investigation. Trondheim, NTNU.

Sommer, M. and O. Njå (2010). "Scandinavian comparison of selection and training of incident commanders in the fire fighting sectors." Journal of Emergency Management 8(2): 75-86

Sommer, M. and O. Njå (2011). "Learning amongst Norwegian fire-fighters." Journal of Workplace Learning 23(7): 435-455.

St.meld. no. 17 (2001-2002) (2002). Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) ”Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn”. Oslo, Justis- og Politidepartementet.

St.meld. nr. 39 (2003-2004) (2004). Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid. Oslo, Justis- og politidepartementet.

Svanström, K. and L. Svanström (1989). A Safe Community - How to prevent accidents at the local level, prepared for WHO Travelling Seminar on Community Safety, Sweden - Thailand, September/October 1989, Karolinska Institutet.

t Hart, P. (1993). "Symbols, rituals and power: The lost dimensions of crisis management." Journal of Crisis Management 1 (1): 36-50.

Thomas, W. I. and D. S. Thomas (1928). The child in America: Behavior problems and programs. New York, A.A. Knopf.

Tinmannsvik, R. K., S. Sklet, et al. (2004). Granskingsmetodikk: Menneske - teknologi - organisasjon. En kartlegging av kompetansemiljøer og metoder. Trondheim, Sintef.

Turner, B. (1976). "The Organizational and Interorganizational Development of Disasters." Administrative Science Quarterly 21(3): 378-397.

UNDP (1994). Human Development Report. Oxford, Oxford University Press.

Ursano, R. J., B. G. McCaughey, et al. (1994). Individual and Community Responses to Trauma and Disaster: The Structure of Human Chaos. Cambridge, Cambridge University Press.

Weick, K. E. (2001). Making Sense of the Organization. Malden, USA, Blackwell Publishing.

Weick, K. E. and K. M. Sutcliffe (2001). Managing the Unexpected: Assuring High Performance in an Age of Complexity. San Francisco, USA, Jossey-Bass.

Weick, K. E., K. M. Sutcliffe, et al. (1999). "Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness." Research in Organizational Behavior 21: 81-123.

Kommisjonen og sekretariatet er i dialog med en rekke eksterne eksperter som et ledd i sin undersøkelse og utredning. Notatene er utarbeidet av eksterne eksperter etter ønske fra kommisjonen. Notatene er ikke i seg selv et resultat av kommisjonens eller sekretariatets arbeid og bør ikke på noen måte oppfattes som offisielle eller uoffisielle observasjoner, meninger eller anbefalinger fra kommisjonen. Alle observasjoner, meninger og anbefalinger fremsatt i disse notatene er utelukkende forfatternes.