



Bokmelding

## Kritiske blikk på myndighetenes krisehåndtering

Harald Koht\*

Helge Renå:

*Krisehåndtering i et organisasjonsperspektiv: politiinnsatsen 22. juli*

Cappelen Damm, Oslo 2022, 263 sider.

Frode Fanebust med Marie Smith-Solbakken:

*Katastrofe og korrupsjon: det skjulte spillet etter Aleksander L. Kielland-ulykken*

Res Publica, Oslo 2022, 292 sider.

**Nøkkelord:** Katastrofe, korrupsjon, krisehåndtering

## Innledning

Er katastrofale ulykker noe vi må regne med som normale i våre teknologiske utviklede samfunn? Ja, hevdet Charles Perrow så tidlig som i 1984. Seinere har et mangfold av terroristanslag økt inntrykket av at vi lever i Ulrich Becks risikosamfunn. Beredskapsplaner, nødetater og ulykkeskommisjoner skal sørge for at vi på forhånd er beredt, deretter faktisk nedkjemper og til slutt analyserer og lærer fra uventede hendelser.

Likevel har enkelte katastrofer så stort omfang at de vanskelig lar seg godta som normale ulykker selv i komplekse, moderne samfunn. I Norge har enkelte hendelser i moderne tid fått særskilt mye oppmerksomhet i form av rapporter og monografier. Det skyldes først og fremst det store antallet omkomne, men også de spesifikke, ekstraordinære omstendighetene i hvert tilfelle.

\***Harald Koht** er tidligere professor i statsvitenskap ved OsloMet – storbyuniversitetet. Hans doktoravhandling, *Administrative breakdown*, fra 1994, tar for seg årsaksforklaringer i norske og amerikanske granskingsrapporter. Epost: [harald.koht@gmail.com](mailto:harald.koht@gmail.com). ORCID kode: <https://orcid.org/0000-0002-7202-2423>

Ved terroristangrepet på Regjeringskvartalet og på en ungdomsleir på Utøya utenfor Oslo 22. juli 2011 ble 77 personer drept. Ved brannkatastrofen på passasjerfergen «Scandinavian Star» 7. april 1990 døde 159 personer. Arbeidsulykken på oljeplattformen «Alexander L. Kielland» 27. mars 1980 krevde 123 menneskeliv.

To nye bøker tar for seg henholdsvis terroristhandlingene i 2011 og katastrofen i Nordsjøen i 1980. Begge bøker retter kritiske blikk på myndighetenes håndtering av kriseforløpet før, under og etter hendelsestidspunktet.

## Politiinnsats med mangler 22. juli 2011

Helge Renå åpner boka si med en liste med hovedspørsmål og en presentasjon av sitt teoretiske utgangspunkt. Dermed gjøre han det tidlig klart at temaet er begrenset til politiets innsats før og under terrorhandlingene 22. juli 2011. Blant nødetatene fikk politiet også mest oppmerksomhet i den offentlige rapporten fra 2012.

Som slått an i tittelen tar forfatteren utgangspunkt i organisasjonsteori. I en fotnote viser han til at denne analytiske tilnærmingen til studiet av offentlig administrasjon innehar en solid posisjon fra 1960-tallet i norsk statsvitenskapelig forskning. En vanlig innvending mot organisasjonsteorien er at den framhever betydningen av faste strukturer, stabilitet og forutsigbarhet. Renå hevder med styrke at eksistensen av formaliserte og hierarkiske planverk og prosedyrer likevel ikke betyr fravær av fleksibilitet i praksis: «Krisehåndtering handler dermed om å finne balansen mellom formelle strukturer og fleksibilitet og mellom rutinepregede handlinger og improvisasjon.»

I en tid som vektlegger tverrfaglige perspektiver, virker det befriende at Renå så konsekvent holder seg til sin valgte, avgrensede tilnærming. Han får dermed vist hvordan organisasjonsvitenskapelig analyse kan brukes til å gi oss en bedre forståelse av politiets innsats 22. juli. Men i analysen av enkeltbeslutninger på individnivå henter han også innsikter fra kognitiv psykologi, et felt som er særlig kjent for bidragene til Daniel Kahneman og Amos Tversky.

Framstillingen bygger på forfatterens doktoravhandling på engelsk. Avhandlingen inneholder nødvendigvis en grundig innføring i det teoretiske rammeverket. Mye av dette stoffet er videreført i den norske utgaven som er beregnet på et større publikum. Mange lesere vil nok finne teoriframstillingen ganske tyngende. Da er det en god hjelp at forfatteren underveis bidrar med praktiske eksempler nettopp fra politiets arbeidsfelt.

Renå konkluderer tidlig med at norsk politi ikke var dimensjonert for å håndtere hendelsene 22. juli. Særlig peker han på begrensningene i kommunikasjonsteknologien politiet disponerte. Mangelfull opplæring og stivbeint organisering i form av en «desentralisert

silostruktur» hemmet dessuten politiets innsats. Dermed skiller han lag med granskingskommisjonen som vektla «holdninger, kultur og lederskap» som viktige forklaringsfaktorer.

Analysen av politiets beredskap før 22. juli innebærer en sviende kritikk av diffuse retningslinjer, uklar organisering, mangelfull opplæring og sviktende kommunikasjonsløsninger. Justisdepartementet la i sitt årlige, svært detaljerte tildelingsbrev til Politidirektoratet liten vekt på terrorberedskapen.

Det er først godt ute i boka at Renå begynner sin beskrivelse av hendelsesforløpet på operatørnivå 22. juli. En overveldende informasjonsstrøm viste seg uhåndterlig og svekket grunnlaget for en felles situasjonsforståelse blant dem som var på vakt i operasjonssentralen i Oslo.

En mikroanalyse av det såkalte biltipset viser på en svært opplysende måte hvordan meldinger om terroristens bevegelser ble oversett, mistolket og kom på avveie. Her beskriver han – minutt for minutt – hvordan operatørene som mottok biltipset fra ulike personer håndterte informasjonen de fikk. Mens forfatteren ellers unngår å bruke navn på enkeltpersoner, har han her kalt dem «Jon», «Guro» og «Mari». Særlig skiller Mari seg ut ved å kvalitetssikre og følge opp biltipset. Det ble likevel viderefremidlet for seint og uklart til å få praktisk nytte. Her viser Renå styrken ved sitt analyseverktøy og får formidlet resultatene på en overbevisende måte. Kapitlet om krisekommunikasjon blir dermed et høydepunkt i boka.

Som helhet sitter jeg med inntrykk av at begivenhetene 22.7.2011 brukes vel så mye til å illustrere teorien som til å analysere hendelsesforløpet. Det ligger dermed i framstillingens natur at politiet ville ha vært mer effektivt om det hadde skaffet seg noe av den teoretiske innsikten og begrepene som Renå selv rår over.

Boka avsluttes med en nyttig oppsummering av de viktigste funnene fra forskningsarbeidet. Ganske kort omtaler Renå også oppfølgingstiltak og reformer politiet har gjennomført etter 2011. Nye hendelser, som drapene på fem personer i Kongsberg 2021 viser at politiet ifølge en ny rapport fortsatt sliter med samhandlingsproblemer med andre akuttetater.

En tankevekker hos Renå – som vi også finner i granskingsrapporten – er at de uorganiserte feriegjestene ved en lokal campleir var de første til å sette i gang en koordinert og effektiv redningsoperasjon ved Utøya. Ett poeng til spontanitet og ikke-hierarkiske samarbeidsformer..

Alt i alt utgjør boka en grundig, velskrevet gjennomgang av politiets håndtering av terroristanslaget 22. juli 2011. Det massive innslaget av teori gjør boka best egnet til

undervisningsformål. Det er likevel prisverdig at Renå har skrevet denne norske utgaven, som setter nytt lys på noen av de mest kritiske øyeblikkene på katastrofedagen.

## Gripende og kritisk om Nordsjø-katastrofe 1980

Boka om Aleksander L. Kielland-ulykken 27. mars 1980 består av to deler. Første del, «Katastrofe,» gjengir førstehåndsberetninger fra oljearbeidere som overlevde og noen av deres redningsmenn. Det er gripende lesning selv om minnene først ble samlet av historikeren Marie Smith-Solbakken flere år etterpå. Hovedforfatteren har redigert dem på en nennsom måte som gir et godt bilde av katastrofens forløp og omfang. Den komprimerte teksten ivaretar det individuelle perspektivet, men leseren må likevel stadig minnes om at plattformen veltet i løpet av 20 minutter, og at de 89 overlevende kom seg i sikkerhet på mindre enn én time.

Fanebust kaller sin metode mikrohistorie. Selv om intervjuene ble gjort for kort tid siden, sammenfaller enkeltopplysningene så mye at de kan regnes som reliable fra et forskningssynspunkt. Dessuten kan en utbredt taushetskultur ha lagt bånd på kritiske synspunkter i tiden rett etter ulykken.

Redningsarbeidet lyktes fordi besetningene på boreriggen Ekofisk og fartøyer i nærheten reagerte spontant på maydaysignaler fra Alexander L. Kielland. Innsatsen til hovedredningscentralen på land fikk begrenset betydning, samtidig som meldinger til det lokale politikammeret ikke ble videreformidlet til andre medlemmer av redningsstaben på land.

Forfatteren poengterer et skille mellom redning og berging. Overlevende som kom seg i livbåter var reddet; de ble derimot berget når de seinere ble plukket opp av andre fartøyer eller redningshelikoptre.

I bokas andre del, «Korrupsjon,» går historikeren Fanebust kritisk gjennom granskingsarbeidet og oppgjøret som fulgte i kjølvannet av ulykken. Han retter skyts mot myndighetene og oljeindustrien for å ha samarbeidet om å begrense konsekvensene av ulykken ved hjelp av hemmelighet og fortielseskultur. Resultatet ble store utgifter for staten og begrensede erstatninger til de overlevende og de etterlatte. Den amerikanske operatøren og den norske eieren av boligplattformen slapp dermed sanksjoner og omdømmetap. De ble heller ikke pålagt juridisk ansvar for tragedien. Det ble i stedet gjort et mislykket forsøk på å skyve det økonomiske ansvaret over på den franske konstruktøren av plattformen.

På den annen side fikk granskingskommisjonens anbefalinger stor betydning for sikkerhetsarbeidet i oljeindustrien. Ulykker forekommer fortsatt, men ingen av dem med så stort omfang som Aleksander L. Kielland-ulykken,

Framstillingen i del to bygger i stor grad på annenhåndskilder. Like fullt bidrar tilgangen til en rekke nye dokumenter, både norske og utenlandske, til å underbygge forfatterens kritiske vurdering av regjeringens krisehåndtering. Sentrale dokumenter i saken er riktignok fortsatt ikke tilgjengelige for forskning. Det gjelder spesielt materiale hos operatørselskapet ConocoPhillips og klassifikasjonsselskapet DNV, tidligere Det Norske Veritas. Vi har derfor ikke gjort oss ferdig med Aleksander Kielland-ulykken ennå

Trass i den polemiske tittelen og den personlige formen, virker boka som helhet solid, lettlest og velskrevet.

## Litteratur

Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Kahneman, D. (2012). *Tenke, fort og langsomt*. Oversatt til norsk av Eivind Lilleskjæret og Gunnar Nyquist. Oslo: Pax.

NOU 1981: 11. «*Alexander L. Kielland*» ulykken. Oslo: Justis- og politidepartementet.

NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Statsministeren.

Perrow, C. (1984). *Normal Accidents*. New York: Basic Books.

Politihøgskolen (2022). *Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021*. Oslo: Politihøgskolen.



© Forfatter(ne). Dette er en Open Access-artikkel utgitt i henhold til vilkårene i CC-BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) Lisensen tillater tredjeparter å kopiere og videreformidle materialet i alle medier og formatere, remikse, transformere og bygge på materialet til ethvert formål, også for kommersielle, forutsatt at originalverket er korrekt sitert, at det er angitt om det er gjort noen endringer og at denne lisensen er angitt og lenket til.