

MASTEROPPGAVE

Emnekode: KL360E

Navn på kandidat: Reidun Mangrud

Terrorsikring i norske bygater:

En studie av samtalen mellom politi,
kommuner og innbyggere.

Dato: 11. mai 2018

Totalt antall sider: 63

Innhold

Del I: Innledning

Forord	5
Sammendrag	6
Bakgrunn og problemformulering	8
Problemformulering	9
Oppgavens struktur	11
Metode	12
Sentrale begreper	15
Europeisk og norsk kontekst	17
Terror i Europa	17
Terrorangrep med kjøretøy	18
PSTs trusselvurdering	18
Norske erfaringer	19
Er vi bedre forberedt nå?	20
Oppsummering	21
Del II: Teori om situasjonsforståelse og beslutningstaking	22
Felles situasjonsforståelse/å skape mening	22
Beslutningstaking	23
Weick: Det er én og samme prosess	24
Narrativer: Slik lager vi system i kaoset	25
Del III: Terrorsikring i et lokalmiljø	26
Samvirke om terrorsikring	26
Hvorfor er samvirke så vanskelig?	27
To ulike aktører med overlappende ansvar.	27
Kommunens oppgaver	28
Politiets oppgaver	28

Ulike arbeidsformer i politiet og kommunene.....	28
Lokalt samvirke i praksis	31
Er interaksjon en forutsetning for samvirke?	35
Oppsummering	37
Del IV: Kan terrortrusselen skade tilliten i samfunnet?.....	38
Fra risikosamfunnet til trusselsamfunnet.....	38
Trusler eller tillit i det norske samfunnet?	40
Sosial tillit.....	40
Sosial tillit i trusselsamfunnet	41
Politiet og kommunens relasjon til innbyggerne.....	43
Kommunen	43
Politiet.....	44
Hvor foregår den offentlige samtalen?	46
Oppsummering	47
Del IV: Kommunikasjon om terrorsikring i et lokalmiljø – for mye eller for lite?	48
Kommunikasjon som bygger tillit og skaper ro	50
Svineinfluensapandemien	51
Læreboka.....	51
Nettsiden	52
Idealet er dempende kommunikasjon	52
Kommunikasjon når krisen har skjedd	53
Panikkslagen og passiv eller aktiv og kompetent?	54
Innbyggere – en uopptaget ressurs?.....	55
En ny narrativ om sivilbefolkningen?	56
Oppsummering	57
Del V Avslutning og konklusjon.....	58
Konklusjoner	58

Videre forskning	59
Litteraturliste	61

Forord

Etter nærmere tjue år som kommunikasjonsrådgiver har jeg de siste årene fått muligheten til å få innsikt i et nytt fagområde: samfunnsikkerhet, beredskap og kriseledelse. Den erfaringsbaserte kunnskapen fra arbeidsplassen min får nå følge av teorkunnskap og blir formalisert i en mastergrad. Det har vært en glede å møte gode forelesere ved Nord universitet, og bli kjent med kunnskapsrike og trivelige medstudenter som har blitt et verdifullt nettverk. Jeg håper at vi møtes igjen!

Tusen takk til min veileder Stig O. Johannessen for at du har oppmuntret meg til å se tydeligere og tenke skarpere.

Takket være et samarbeidsorientert og åpent beredskapsmiljø i Vestfold, både på min egen arbeidsplass, i politidistriktet og i kommunene, har jeg fått mulighet til å følge en prosess noen måneder vinteren og våren 2017 og 2018. Velvillige informanter og kunnskapsrike kolleger, både i min egen og i andre organisasjoner, har generøst delt sine refleksjoner og sin erfaring med meg. Uten deres bidrag hadde jeg ikke vært i stand til å skrive denne oppgaven.

Takk til dere alle, spesielt til informantene som villig svarte på spørsmål, og til gode kolleger for oppmuntring og verdifulle innspill.

Å ta en mastergrad ved siden av jobben kan av og til bli litt i meste laget. Tusen takk til min arbeidsgiver, Fylkesmannen i Vestfold, som har vist forståelse for at det i perioder har blitt litt mye studier og litt mindre jobb. Jeg kommer sterkere tilbake!

Takk for tålmodigheten din, Hans. Jeg tror at den er uten ende.

Nøtterøy, 11. mai 2018

Reidun Mangrud

Sammendrag

Denne masteroppgaven er en studie av arbeidet med sikring mot terrorangrep med kjøretøy på offentlig sted i to kommuner i Vestfold. Politiet og kommunene er de primære aktørene i dette arbeidet. Det pågår samtidig en offentlig dialog om terror og terrrorsikring, og innbyggerne har sine synspunkter og meninger som kan påvirke hvordan myndighetsaktørene velger å løse oppdragene.

Denne oppgaven søker å besvare denne problemstillingen:

Hvordan påvirker de profesjonelle aktørenes narrativ om terrortrusselen, om hverandre, seg selv og konteksten som omgir arbeidet, deres forståelse av oppdraget?

Oppgaven har to perspektiver. Det første perspektivet er møtet mellom politiets beredskapsplanleggere og kommunenes beredskapsansvarlige, og hvilke faktorer som påvirker hvordan de samarbeider om oppdraget. Det andre perspektivet er en studie av relasjonene mellom myndighetsaktørene og innbyggerne, og hvordan det påvirker aktørenes forståelse av hvordan oppdraget kan og bør løses.

Metode

Forskningsarbeidet er utført i mitt eget arbeids- og lokalmiljø. Jeg har benyttet en induktiv metode, der empirien er utgangspunktet. Fra empirien har jeg utledet temaer som jeg oppfatter som sentrale. Temaene er belyst ved hjelp av intervjuer med tre nøkkelinformanter, en fra politiet og to fra kommunene, og gjennom studier av offentlige dokumenter og forskningsteori.

Resultater og konklusjoner

Ansvarsforholdene mellom politiet og kommunene er på noen områder uklare og til dels overlappende. Lokalt er samarbeidet preget av gode relasjoner mellom aktørene, og av en gjensidig forståelse av at organisasjonene har ulike oppdrag og en noe ulik opplevelse av virkeligheten. Aktørene deler en sterk følelse av forpliktelse og ansvar, og dette ser ut til å kompensere for uklarheter og mangler i de formelle oppdragene. Kanskje kan den sterke graden av interaksjon mellom aktørene og den forståelsen for hverandre som de utvikle gjennom det, være en forklaring på at samvirke ser ut til å fungere bedre på lokalt enn på nasjonalt nivå.

Samfunnet som omgir aktørene er preget av en stor grad av tillit. Innbyggerne har generelt høy tillit til kommuner og politiet, og samtidig som myndighetene er sensitive for

innbyggernes reaksjoner på sikringstiltak mot terror. Åpenhet om risiko og trusler blir i utgangspunktet sett på som et gode, men det eksisterer samtidig en forståelse av at «for mye» informasjon kan føre til at det oppstår mer uro og bekymring, noe som anses som negativt.

Opplevelsen av at innbyggerne kan få «for mye» informasjon, virker å være gjennomgående i offentlig kriseinformasjon. Jeg har valgt å kalle myndighetenes krise- og risikokommunikasjon for dempende kommunikasjon, fordi den balanserer idealet om åpenhet mot frykten for negative effekter av for mye informasjon eller «feil» informasjon. Det er min påstand at det eksisterer en narrativ om innbyggerne som passive mottakere av myndighetenes beskyttelse i risiko- og krisesituasjoner. Erfaringer fra reelle krisesituasjoner viser at enkeltpersoner har ressurser og vilje til å beskytte seg selv og andre som er i fare.

Jeg vil argumentere for at det er mulig å etablere en ny narrativ som ikke passiviserer innbyggerne. Myndighetenes krisekommunikasjon bør derfor ha som mål å sette innbyggerne i stand til å beskytte seg selv, andre mennesker, miljøverdier og økonomiske verdier. Dette er en påstand som bør undersøkes nærmere.

Bakgrunn og problemformulering

Det er grunnleggende trygt å leve i Norge. Men endringer som har funnet sted siden tusenårsskiftet har ført til at samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering får større oppmerksomhet og en større andel av samfunnets ressurser nå enn for 20 år siden. Endringer i den internasjonale politikken er en åpenbar årsak til det, med økt internasjonal spenning, kriger, krigshandlinger og terroranslag. Blant annet gjør Norges geografiske beliggenhet, vårt medlemskap i NATO og deltakelse i internasjonale operasjoner i regi av NATO og FN at vi er involvert i og blir berørt av den internasjonale situasjonen.

Statens aller viktigste oppgave er å beskytte landets borgere og samfunnet de er en del av. Det er grunnleggende i samfunnskontrakten mellom stat og borger. Hvert individ, både de som er ansatt i stillinger der de har et formelt ansvar for å beskytte samfunnet og «vanlige» mennesker, har en oppfatning av hva vi må beskytte oss mot. Denne oppfatningen kan være mer eller mindre forankret i virkeligheten, men den er alltid påvirket av hendelser vi har erfart eller hørt om, og av vår forståelse av tiden og situasjonen vi lever i.

Terror er et internasjonalt fenomen, men et angrep rammer i et lokalmiljø. Terrorangrep kan forhindres for eksempel ved at terrorister avsløres og stanses før planene blir satt ut i livet, eller ved at man gjør det praktisk vanskelig å gjennomføre angrep. Terrorangrep med kjøretøy kan forhindres ved at det settes opp fysiske hindringer i gatene som gjør det umulig å kjøre i høy hastighet. I Norge er det lokale myndigheter som tar beslutninger om fysisk terrorsikring på eget område. En internasjonal terrortrussel skal besvares med beslutninger tatt av kommunale myndigheter.

Det siste tiåret har det vært flere terrorangrep i Europa. Land og byer som mange nordmenn har besøkt og er godt kjent med, har blitt rammet av denne typen terror. Gjennom medier og sosiale medier får vi raskt kjennskap til nye angrep, og vi hører historiene til enkeltpersoner som er rammet. Terrortrusselen oppleves som reell og nær, og den bekreftes av trusselvurderinger fra offentlige organer som PST. Både myndighetspersoner og enkeltpersoner ønsker at samfunnet skal beskyttes mot terror.

I perioden 2015 til 2017 ble det utført en rekke terrorangrep i Europa der terrorister brukte kjøretøy som våpen. Å forhindre denne typen angrep ble raskt et viktig tema for myndigheter i mange land, også i Norge.

I et brev til Politidirektoratet (POD) datert 24.08.2017 ber justis- og beredskapsminister Per-Willy Amundsen om at «Politidirektoratet instruerer politidistriktene om å gå i dialog med kommunene med sikte på å vurdere og identifisere ytterligere sikringstiltak som kan iverksettes for å forebygge og forhindre overnevnte og liknende hendelser.» Hendelsen som er omtalt tidligere i brevet, er et terrorangrep i Barcelona (Solheim, Klajdzic&Skrede, 2017).

Sør-Øst politidistrikt, som dekker fylkene Telemark, Vestfold og Buskerud, tok kontakt med Fylkesmannen i Vestfold og ba om bistand til å få til en dialog med kommunene i Vestfold for å innlede denne samtalen. Hver kommune har en beredskapsansvarlig eller beredskapskoordinator, og disse møtes jevnlig i regi av Fylkesmannen. Det var derfor naturlig for politiet å be om tilgang til denne arenaen for å åpne en dialog om det nye oppdraget.

Jeg arbeider som kommunikasjonsrådgiver hos Fylkesmannen. Politiets henvendelse vekket umiddelbart min interesse, fordi den har så mange kommunikasjonsaspekter. Dette vil kreve samarbeid og samvirke mellom fagpersoner som tilhører ulike etater, men også kommunikasjon til publikum. Terrorsikring på offentlige steder er synlige inngrep i miljøene der folk lever sine dagligliv. Dette er en forskjellig fra mye annet sikringsarbeid, som er usynlig for de aller fleste.

Politiets oppdrag var løst formulert. De skulle «inngå en dialog» med kommunene. Men det ble raskt klart at politiet ikke oppfattet at de hadde løst oppdraget etter å ha deltatt på noen møter. Politiet ønsket konkrete resultater, både fysiske tiltak, men også bedre risikoanalyser før festdager eller arrangementer da store folkemengder samles, og en sterkere bevissthet om ansvar og risiko, både hos kommunene og hos arrangører av festivaler, markedsdager osv.

Politiet kan ikke løse et slikt oppdrag alene. Kommunene er ansvarlig for sikkerheten til sine innbyggere til daglig, og på festdager som for eksempel 17. mai. Det er i større grad uklart hva som er kommunens ansvar når private arrangører samler store folkemengder til musikkfestivaler, båtrace eller historiske markeder. Slike arrangementer er det mange av i Vestfold i sommermånedene.

Problemformulering

Samfunnssikkerhetsarbeidet i norske kommuner er preget av langvarige samarbeidsrelasjoner på tvers av organisasjonene. Mange av de sentrale personene har kjent hverandre og samarbeidet gjennom flere år, uansett om de hører til i kommunen, politiet, brannvesenet,

helsevesenet eller hos Fylkesmannen. Partene samarbeider over tid og i ulike situasjoner, og de påvirker hverandre. Uenighet er en del av bildet, men fellesskapet er også tydelig. Det er ofte nødvendig å bruke tid på å komme fram til enighet, og tiden brukes til diskusjoner, både internt i organisasjonene og på tvers av organisasjonene. I mange tilfeller kan ikke en organisasjon gjennomføre et tiltak alene, men det kreves et samarbeid med flere, for eksempel om ressursbruk.

Dette gjelder også for sikringstiltak i det offentlige rom. Politiet og kommunene, som er de sentrale aktørene, må koordinere sin innsats. Det kreves en viss grad av en felles oppfatning av hvilken oppgave som skal løses, og hva som er nødvendige og akseptable tiltak.

Jeg vil forsøke å besvare denne problemstillingen:

Hvordan påvirker de profesjonelle aktørenes narrativ om terrortrusselen, om hverandre, seg selv og konteksten som omgir arbeidet, deres forståelse av oppdraget?

For å skape struktur i teksten jeg formulert to forskningsspørsmål som jeg vil rette oppmerksomheten mot. Det første forskningsspørsmålet er knyttet til aktørene i det praktiske arbeidet som jeg har deltatt i og studert denne vinteren.

Hvordan foregår samarbeidet mellom politiet og kommunene før det blir tatt beslutninger om forebyggende tiltak?

Ved hjelp av nøkkelinformanter og egne erfaringer ser jeg nærmere på hvordan samarbeidet utøves i praksis, og hvordan deltakere i arbeidet forstår sin og egen organisasjons rolle og ansvar, og hvordan de oppfatter de andre.

Det neste spørsmålet er på et overordnet nivå, og er knyttet til samfunnet og konteksten som omgir oss:

Kan viktige trekk ved vår samtid og vårt samfunn bidra til å forklare hvordan terrortrusselen blir forstått og håndtert?

For å komme nærmere et svar på det, vil jeg se på enkelte trekk ved samfunnet som omgir organisasjonene, og på organisasjonenes relasjon til publikum.

Oppgavens struktur

Etter at jeg nå har redegjort for bakgrunnen og for problemstillingene jeg forsøker å besvare, vil jeg beskrive hvordan jeg har arbeidet metodisk. Deretter følger et kapittel med definisjoner av sentrale begreper. Teorikapitlet er forholdsvis kort, og beskriver teorier som jeg vil vende tilbake til gjennom hele teksten. Jeg trekker inn annen teori enkelte steder i drøftingen, der den kan bidra til å belyse det aktuelle temaet. Deretter følger et kapittel som beskriver europeisk og norsk kontekst: Hvordan terror har rammet i Europa og i Norge, hvilket trusselbilde vi lever med nå, og hvordan det norske samfunnssikkerhetsarbeidet er endret siden 2011.

Drøftingsdelen av oppgaven er todelt. Den første delen skal besvare det første forskningsspørsmålet – hvordan samarbeidet mellom kommunenes beredskapsansvarlige og lokalt politi foregår i praksis. Den andre hoveddelen av drøftingen har et annet perspektiv, den belyser samfunnet som omgir aktørene som tar beslutninger, og viser hvordan politisk og organisatorisk struktur og relasjonen til publikum kan påvirke aktørenes forståelse av situasjonen og de beslutningene som blir tatt.

Opgaven avsluttes med en oppsummering og konklusjon.

Metode

Utgangspunktet for denne masteroppgaven er hendelser på min egen arbeidsplass. Jeg er kommunikasjonsrådgiver i et fylkesmannsembete. Jeg bidrar med kommunikasjonsfaglig kompetanse og utfører oppgaver i samarbeid med alle fagavdelingene på huset, også med beredskapsenheten. Denne enheten har jevnlig kontakt med andre beredskapsaktører i fylket, som kommunenes beredskapskoordinatorer, politi, brannvesen, sivilforsvar osv.

Tidlig på høsten 2017 tok politidistriktet kontakt med fylkesberedskapssjefen og ba om hjelp til å legge til rette for en dialog med kommunene om terrorsikring på offentlig sted. Politiet ønsket å presentere et oppdrag som de hadde fått fra sin ledelse, og som krevde samarbeid med kommunene, på møter der alle kommunene var representert. Dette oppdraget vekket min interesse. En viktig årsak til det er at sikringstiltak av den typen vi snakker om her, ofte er synlige i offentlige rom. Derfor angår de oss alle, og de vil bli diskutert og debattert i den offentlige samtalen. De som fatter beslutninger å sette opp hindringer som gjør det vanskeligere å kjøre på gater og torg, vet at beslutningene vil bli diskutert av mange, også utenfor de beredskapsfaglige miljøene. Det er synlig og permanent, og derfor forskjellig fra mye annen terrorsikring, som kan være usynlig (for eksempel overvåkning) eller midlertidig (for eksempel bevæpnet politi).

Politiet var pålagt å gå i dialog med kommunene om sikringstiltak mot terrorangrep med kjøretøy mot folkemengder på offentlige steder. Dette er en form for terror som har rammet flere europeiske byer de siste årene, men det har vært storbyer. Hvordan vil de små til middelsstore byene i vårt fylke forstå oppdraget? Vil de oppfatte det som relevant, eller som overdrevet? Og hvordan vil befolkningen i disse byene reagere på fysiske sperringer på gater og torg? Dette ønsket jeg å finne ut mer om.

Empiri

Empirien har jeg hentet fra flere kilder. Jeg har deltatt i møter der politiet har lagt fram sitt budskap for kommunenes beredskapsansvarlige, og jeg har gjennomført intervjuer. I tillegg har jeg brukt skriftlig materiale, både brev, dokumenter, nettsider og presseoppslag.

Det empiriske grunnlaget omfatter også diskusjoner med mine kolleger i et større beredskapsmiljø, og den åpne debatten om terrorsikring som ble ført i mediene høsten 2017. Jeg har intervjuet tre informanter, to fra kommunene og en fra politiet. Informantene er

nøkkelpersoner i politiet og kommunene, og utvalget er strategisk. I kraft av sine stillinger er informantene sentrale for hvordan arbeidet blir utført i praksis. Intervjuene bidro til at jeg fikk en dypere forståelse hvilke problemstillinger som var relevante, og til å bekrefte eller avkrefte mine egne forstillinger.

Hver informant ble intervjuet alene, og intervjuene ble tatt opp som lydfiler og senere transkribert. I oppgaven bruker jeg sitater fra intervjuene til å understreke poenger og utdype drøftinger, fordi informantene beskriver sin virkelighet presist og ærlig. Informantene har lest og godkjent sitatene i den sammenhengen de er brukt.

Forskningsmetode

Jeg har benyttet en induktiv metode, der empirien er utgangspunktet. Fra empirien har jeg utledet temaer som jeg oppfatter som sentrale, og som jeg har fordypet meg i og drøftet. Så har jeg søkt støtte i forskningsteori for å generalisere funnene. Dette er inspirert av en stegvis-deduktiv induktiv metode, som har nysgjerrighet som utgangspunkt og generaliserbarhet som mål (Tjora, 2012, s. 18-19).

Jeg har to innfallsvinkler til temaet, et smalt og et bredere. I det smale perspektivet har undersøkt hvordan noen få profesjonelle aktører forstår og opplever sitt oppdrag og den lokale konteksten de arbeider i. Så har jeg sett på storsamfunnet som omgir de profesjonelle aktørene, og hvordan hendelser og holdninger i samfunnet påvirker dem og de lokale miljøene. De profesjonelle aktørene vet at de deres handlinger og beslutninger blir «observert» av samfunnet. De ønsker at det skal være aksept for tiltakene de mener er påkrevet. De to innfallsvinklene er ikke atskilt fra hverandre, men griper inn i hverandre.

Svakheter i metoden

Metoden kan også beskrives som deltakende observasjon, fordi jeg observerer personer som jeg kjenner og møteplasser der jeg normalt deltar. Det er både en svakhet og en styrke. Styrken er at jeg ikke blir introdusert som et fremmedelement i miljøet, som en ekstern forsker som skal observere. Jeg tror at min undersøkelse i svært liten grad har endret aktørenes atferd eller utsagn, fordi de er vant til at jeg er tilstede. Svakheten er at jeg går inn i situasjonen med en forforståelse som påvirker hva jeg legger merke til, og hva jeg overser.

Studien er av begrenset omfang, både geografisk og tidsmessig, og den bygger på samtaler med et lite antall mennesker og et begrenset skriftlig materiale. Flere eller andre kilder og en annen metodisk og teoretisk tilnærming kunne ha ført fram til resultater som ikke er identiske med mine, men som likevel ville vært like sanne.

Gjensidig påvirkning

Dette er en eksplorativ studie der jeg forsøker å forstå hendelser, handlinger og holdninger som jeg observerer. Omgivelsene våre er i kontinuerlig endring, og det samme er vår forståelse av dem. Mennesker interagerer hver dag med hverandre og med omgivelsene, og de lar seg påvirke og fornyer sin forståelse. Vår oppfatning av omgivelsene og vår mening om det som skjer, er ikke nødvendigvis den samme i dag som den var i går. Denne prosessen kan omtales som enactment (Weick, 1988). Jeg har valgt å bruke det norske ordet *interaksjon*. Med det mener jeg både interaksjon mellom mennesker og mellom mennesker og miljø, det vil si alle våre daglige erfaringer som påvirker vår forståelse av omgivelsene. Som forsker og deltakende observatør vil min tilstedeværelse og mine spørsmål være en del av interaksjonen som bidrar til å videreutvikle situasjonsforståelsen hos aktørene.

Sentrale begreper

Terror

Den allmenne forståelsen av terror er, slik jeg oppfatter det, politisk eller ideologisk motivert voldsbruk mot uskyldige mennesker. Sikkerhetslovens definisjon av sier omtrent det samme. Loven definerer en terrorhandling som ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer eller eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.

Straffeloven definerer terrorisme som lovbrudd som begås for å forstyrre funksjoner av grunnleggende betydning i samfunnet, å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller å urettmessig tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre eller unnlate å gjøre noe som har betydning for landet eller organisasjonen.

Sikkerhet og sikringstiltak

Sikkerhet er et begrep som er knyttet til sannsynligheten for at uønskede hendelser kan oppstå. På engelsk skilles det ofte mellom *safety* og *security*. Safety er knyttet til risikoen for ulykker og naturhendelser, mens security er knyttet til risiko for vilde eller intenderte hendelser, for eksempel terrorangrep. På norsk blir denne skillelinjen uklart fordi vi i dagligspråk bare har ett begrep, nemlig sikkerhet. I faglitteratur blir safety og security noen ganger oversatt til *sikkerhet* og *sikring* (*Justis- og beredskapsdepartementet, 2006*).

Sikringstiltak er tiltak som settes i verk for å redusere risikoen for vilde handlinger, for eksempel sperringer som kan hindre en terrorist fra å kjøre inn i en folkemengde.

Krisekommunikasjon

Krisekommunikasjon blir ofte forstått som en organisasjons kommunikasjon gjennom kanaler som massemedier, nettsider og sosiale medier til offentligheten under en krise eller umiddelbart etter krisen. Denne kommunikasjonen er avsenderorientert. Kommunikasjon med de som er direkte berørt av en krise, blir sett som en annen form for kommunikasjon.

Veiledere og lærebøker om krisekommunikasjon har ofte som startpunkt at det har oppstått en krisesituasjon.

Men det er også mulig å ha en bredere forståelse av begrepet krisekommunikasjon, slik for eksempel Johansen og Frandsen (2010, s. 15-16) argumenterer for. Krisekommunikasjon kan

omfatte tiden før og etter en krise, og den kan omfatte både avsenderens og mottakerens perspektiv. Jeg støtter meg til den brede definisjonen av krisekommunikasjon i denne teksten.

Risikokommunikasjon

Risiko handler om hva som kan skje i fremtiden, og er derfor forbundet med usikkerhet. Usikkerheten knytter seg til om en bestemt uønsket hendelse vil inntreffe, og hva konsekvensene av denne hendelsen vil bli (DSB, 2013). Risikokommunikasjon blir dermed kommunikasjon om noe som kan komme til å skje i fremtiden. Med utgangspunkt i den brede definisjonen av krisekommunikasjon, blir risikokommunikasjon en underdisiplin av krisekommunikasjonen. Risikokommunikasjon er spesielt utfordrende fordi den skal formidle at det eksisterer en risiko som kan være stor nok til at befolkningen bør være forberedt. Mennesker reagerer ulikt på slik informasjon, og for noen kan de føre til uro og redsel, noe som i de fleste tilfeller ikke er ønskelig.

Narrativ

Menneskers oppfatning og tolkning av en hendelse eller en situasjon kan beskrives som en narrativ. En narrativ kan inneholde en forståelse av hva som har skjedd eller skjer, hva som var årsaken, og hvem som har ansvar for situasjonen og hva som bør gjøres. Dette begrepet kommer jeg tilbake til i teorikapitlet.

Tillit

De nordiske landene er preget av en høy grad av sosial tillit (Hernes, 2007). Sosial tillit går både mellom enkeltindivider og mellom individer og samfunnsinstitusjoner. I samfunn som en høy sosial tillit, er individer villige til å ta risiko fordi de antar at de med en stor grad av sikkerhet kan forutsi hvordan andre vil opptre.

Europeisk og norsk kontekst

Terrorangrep med kjøretøy har, når dette skrives, ikke rammet i Norge. For å forstå hvorfor sikring mot slike angrep likevel har blitt et tema for norske kommuner, må vi se på den internasjonale situasjonen, og på PSTs trusselvurderinger. Men det er også relevant å ta med de norske erfaringene fra 22. juli-angrepet, selv om dette var en annen type terror.

Terror i Europa

I følge Aftenposten (Pletten, Langberg&Kramviken, 2017) var det 30 terrorangrep i Europa i perioden januar 2015 til juli 2017. 330 mennesker er drept i angrepene. Men terror berører langt flere enn de som blir drept eller skadd. En terrorhendelse kan medføre store vanskeligheter både for de som var tilstede i nærheten da det skjedde, og for pårørende til de som er direkte berørt. Aftenposten har beregnet hvor mange mennesker som har opplevd terror på nært hold, eller er nært pårørende. Det er et ikke ubetydelig antall. Denne figuren viser hvordan langt flere enn de skadde på ulike måter lever med erfaringer fra en terroraksjon:



Terrorangrep med kjøretøy

De siste fem årene har det vært en rekke hendelser i Vesten som er definert som terroraksjoner, der angrepene er utført med biler som er kjørt inn i menneskemengder. Terroristene har drept og skadet personer som tilfeldigvis befant seg på stedet. De fleste oversikter regner angrepet i London i 2013, da soldaten Lee Rigby ble påkjørt før han ble drept med et stikkvåpen, som det første.

I 2017 skjedde det en rekke slike terrorangrep (Langset, 2017):

- Israel, januar 2017: En lastebil kjørte inn i en gruppe soldater. Fire ble drept og 17 såret.
- Sverige, april 2017: Fire personer omkom da en lastebil ble brukt til å kjøre ned mennesker i Drottninggatan i Stockholm sentrum.
- London, mars 2017: Åtte personer ble drept og 48 skadet i et terrorangrep. En varebil ble brukt til å kjøre ned mennesker langs London Bridge. Terroristene fortsatte angrepet med å knivstikke personer som befant seg i Borough Market.
- Spania, august 2017: En varebil kjørte inn i menneskemengde i Barcelonas hovedgate La Rambla. 14 personer ble drept og mer enn et hundre personer ble skadet. Få dager senere ble flere fotgjengere påkjørt av en bil i byen Cambrils.
- USA, august 2017: En person ble drept og 19 skadet da en bil kjørte inn i en folkemengde som protesterte mot rasisme i byen Charlottesville.

I følge CNN var det 14 terrorangrep med kjøretøy i Vesten i perioden januar 2014 til august 2017. De oppgir at 129 personer ble drept i angrepene (Bergen, 2017).

PSTs trusselvurdering

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) vurderte et som *mulig* at det ville bli gjennomført terrorangrep i Norge da de publiserte sin åpne trusselvurdering i begynnelsen av 2017. I begrepet *mulig* legger PST at det er like sannsynlig som usannsynlig. I april ble trusselvurderingen oppjustert til *sannsynlig*, før det i november igjen ble nedgradert til *mulig*. Begrepet *sannsynlig* forklarer PST som at «det er grunn til å forvente».

I PSTs Trusselvurdering 2017 står følgende:

«Den mest alvorlige terrortrusselen mot Norge og norske interesser vil også i 2017 være knyttet til Den islamske stat i Levanten (ISIL) og al-Qaida. Både ISIL og AQ anser Norge som et legitimt, men ikke prioritert mål for terrorangrep. Nye oppfordringer fra ISIL og AQ om å utføre angrep i Vesten vil imidlertid fortsatt vinne støtte blant tilhengere i Norge. Terroraksjoner i andre vestlige land vil i tillegg kunne inspirere personer i Norge til å utføre liknende aksjoner her. Derfor vurderes det som mulig at det vil bli gjennomført terrorangrep mot Norge i 2017.

Vi vil fremdeles stå overfor et utfordrende trusselbilde. ISIL har de siste årene oppfordret sympatisører til å gjennomføre angrep på egen hånd, uten å søke kontakt med organisasjonens sentrale ledelse. Vi forventer at ISIL vil videreføre denne strategien i 2017. Disse oppfordringene er en av årsakene til at vi de siste årene har sett en økning i antall soloterroraksjoner i Vesten. Det mest aktuelle scenariet for et eventuelt terrorangrep i vestlige land, er et ISIL-/al-Qaida-inspirert angrep utført med enkle våpentyper mot mål med få eller ingen sikringstiltak» (PST.no, 2017).

Angrep med kjøretøy går inn under det som PST omtaler som «angrep utført med enkle våpentyper». Flere av angrepene nevnt på forrige side ble utført av personer tilknyttet ISIL, og organisasjonen påtok seg ansvar for flere av aksjonene. Vi må forstå PSTs trusselvurdering slik at de mener at angrep med kjøretøy er hendelser som det norske samfunnet bør være forberedt på. I trusselvurderingen for 2018 som ble offentliggjort 31. januar, vurderer PST det fortsatt som mulig at forsøk på terrorangrep fra ekstreme islamister vil forekomme i løpet av 2018. De skriver følgende:

«Et terrorangrep, eller et angrepsforsøk, vil mest sannsynlig være lite komplekst, dvs. angrep utført av en til to personer som kan anvende stikk- eller skytevåpen, kjøretøy eller enkle eksplosive innretninger» (PST.no, 2018).

Norske erfaringer

Angrep med kjøretøy mot menneskemengder en «ny» form for terrorangrep. Men også tidligere har biler vært brukt som våpen i terror, da ofte lastet med eksplosiver og kjørt mot bygninger. I 22. juli-kommisjonens rapport oppsummeres en mangeårig diskusjon om

kartlegging av sårbarhet i regjeringskvartalet og øvrige departementer. Rapporten går tilbake til tiden like etter angrepene i New York 11. september 2001. Kommisjonen viser til gjentatte analyser, rapporter og planer blant annet til en rapport som ble behandlet i regjeringens sikkerhetsutvalg 12. august 2004.

«Slik kommisjonen leser rapporten, var konklusjonen entydig: sårbarheten var uakseptabel, og viktige tiltak mot ulike bombeeksplosjoner måtte gjennomføres. Blant de viktigste tiltakene var permanent sperring av Grubbegata for kjøretøytrafikk, hevbare kjøretøysperrer i Akersgata og utenfor utenriksdepartementet, tiltak for å redusere glassplinter ved en eventuell eksplosjon, stenging av resepsjonsområdet i høyblokka for gjennomgangstrafikk og bedre fasadeovervåkning» (Statsministerens kontor, 2012, s. 424).

Som vi vet, var ikke disse tiltakene gjennomført da terror rammet Oslo og Utøya i 2011. 22. juli-rapporten viste at Norge var uforberedt på et angrep.

Er vi bedre forberedt nå?

I årene etter 2011 er det gjennomført en rekke tiltak for å bedre samfunnssikkerhetssituasjonen i Norge. Forskningsprosjektet The next disaster (NEXUS) har studert endringer og læringsprosesser som har funnet sted i etterkant av terrorhandlingene. Et at prosjektets hovedfunn er at risikoerkjennelsen i samfunnet generelt har økt, og forskerne mener at 22. juli-angrepene har hatt en liknende effekt på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet som Alexander Kielland-ulykken hadde på HMS-arbeidet i norsk petroleumsvirksomhet. Rapporten påpeker at det er iverksatt omfattende tiltak i justissektoren. De aller fleste tiltakene er av strukturell art, mens 22.juli-kommisjonens hovedkonklusjon i stor grad pekte på kulturelle utfordringer. Det er brukt store ressurser på samfunnssikkerhet på relativt kort tid, men det kommunale og regionale nivået har ikke blitt styrket i samme grad som departements- og direktoratsnivået. Dette til tross for at forventningene til kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet er økende, blant annet gjennom innføringen av forskrift om kommunal beredskap. Det framkommer også at samvirke mellom nivåer og organisasjoner er et vedvarende problem (Albrechtsen et al., 2017).

Oppsummering

At en terrorist skal bruke et kjøretøy som våpen for å skade innbyggere og besøkende i en Vestfold-by kan i utgangspunktet virke som et temmelig usannsynlig scenario. Men erfaringer fra andre europeiske land og PSTs trusselvurdering tilsier at vi bør være forberedt på denne typen angrep, også i mindre byer. Trusselvurderingen er noe lavere nå, våren 2018, enn den var for et år siden.

Et omfattende forskningsarbeid har vist at risikoerkjennelsen i samfunnet har økt i årene som har gått siden 2011. Samfunnssikkerhetssektoren er tilført større ressurser, men rapporten påpeker at det fortsatt er en rekke utfordringer som ikke er løst, blant annet knyttet til samvirke mellom etater og forvaltningsnivåer. Det er derfor ikke åpenbart at vi er så mye bedre forberedt på å møte terror eller andre kriser i dag enn vi var for syv år siden.

Del II:

Teori om situasjonsforståelse og beslutningstaking

Hvorfor gjør vi det vi gjør? Andre menneskers handlinger kan av og til framstå som rene gåter for oss. Det er ikke alltid vi i ettertid kan forklare våre egne handlinger heller. Så ubevisst kan prosessen som leder fram til en beslutning og en handling være. Enkelte ganger kan en beslutning få ekstra stor betydning. I krisesituasjoner kan det bety liv eller død, bokstavelig talt. Derfor har en rekke forskere beskjeftiget seg med å forstå hva som skjer i enkeltpersoner og i grupper når det tas beslutninger. En beslutning bygger på en forståelse av omgivelsene, og teorier om beslutninger henger derfor tett sammen med teorier om hvordan vi danner en oppfatning av verden rundt oss.

Felles situasjonsforståelse/å skape mening

De fleste av oss har en intuitiv forståelse av at det er enklere å bli enig med andre om en løsning hvis vi først er enige om hva problemet består av. En felles situasjonsforståelse framholdes ofte som nødvendig for god risiko- og krisehåndtering. Mange praktikere er mindre opptatt av *hvordan* man kommer fram til en felles situasjonsforståelse. Det virker selvfølgelig for de fleste at det skjer gjennom kommunikasjon, helst ved å dele fakta om situasjonen med hverandre i møter. Men hvordan man går fra å ha kjennskap til de samme fakta, til å ha en presis og felles oppfatning av hva slags situasjon man står i, er vanskeligere å få grep om.

Stacey (2010) går tilbake til menneskets sosiale og biologiske utvikling for å forklare hvordan mening skapes. Han mener at det er et resultat av en sosial prosess. Stacey bygger på en teori om at menneskene har utviklet en ubevisst selvkontroll som gjør at vi tilpasser oss til hverandre, og at denne utviklingen har skjedd parallelt med at samfunnet vårt har blitt stadig mer komplekst. Evnen har blitt til som en del av menneskets biologiske utvikling. Uten å kunne tilpasse seg til hverandre, ville ikke mennesker vært i stand til å samarbeide og konkurrere i stadig mer komplekse organisasjoner.

Språket er utviklet som en del av mellommenneskelig interaksjon, men det er sekundært til utviklingen av en evne til å oppfatte mening, det vil si å oppfatte og respondere på et annet menneskes sinnstilstand. Mening finnes ikke internt i et menneske, men oppstår i interaksjon

mellom mennesker. Derfor er mening ikke bare i ordene som en person sier til en annen, men også hvordan den andre oppfatter ordene. Stacey hevder også at menneskers opplevelse av et «selv» har utgangspunkt i en evne til å forestille seg hvordan andre ser og forstår dem. Dette gir mennesker en evne til å se for seg hvordan andre vil reagere på noe som ennå ikke er sagt, og til å tilpasse sine ord og handlinger til denne forforståelsen. Dette gjør vi kontinuerlig, og vi lykkes i større eller mindre grad med å forutsi andre menneskers forståelse av og reaksjon på noe vi vil si eller har sagt. Ettersom dette er en sosial prosess, kan vi aldri fastslå at vi **har** en felles situasjonsforståelse. Forståelse, også situasjonsforståelse, er en pågående prosess, og det vil variere i hvilken grad den er felles. Stacey understreker at prosessen ikke alltid er preget av harmoni og enighet, men like ofte er en kamp om å vinne fram med vår egen oppfatning av situasjonen, og påvirke de andre til å se verden slik vi selv ser den.

«The currents of communicative interaction, therefore, do not constitute some harmonious whole and the living present is as much about conflict and competition as it is about harmony and cooperation» (Stacey, 2010, s. 155).

Situasjonsforståelsen er stadig i utvikling. Deltakerne i en gruppe vil påvirke hverandres situasjonsforståelse, men den vil aldri være totalt overlappende hos alle individene. Det er en logisk fortsettelse på dette at individer i en gruppe ikke alltid vil være enige når de skal ta beslutninger om hvilke tiltak som er nødvendige og riktige for å løse en oppgave.

Beslutningstaking

En viktig motsetning mellom ulike teorier om beslutningstaking er om de antar at beslutninger er rasjonelle eller ikke-rasjonelle. Rasjonelle beslutninger fattes på grunnlag av så mye informasjon som mulig, mens ikke-rasjonelle beslutninger fattes på andre grunnlag enn relevant informasjon (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 119). Statsviteren Herbert Simon introduserte begrepet begrenset rasjonalitet. Han hevdet at man i diskusjoner om beslutningsteori må ta hensyn til at menneskets kognitive evner er en begrensende faktor. Simon mente at verden er for kompleks til at mennesker evner å ta beslutninger som tar høyde for denne kompleksiteten. Et annet begrep som er sentralt i Simons arbeid, er *satisficing*. Det beskriver hvordan beslutninger kan bli til som et resultat av en likevekt mellom ulike interesser, snarere enn en optimal løsning (ibid., s. 19). Beslutninger tas i miljøer der kognitive, politiske, følelsesmessige og strategiske aspekter må håndteres og veies mot

hverandre, og beslutningstakeren må komme fram til en beslutning som er akseptabel for så mange som mulig, framfor å identifisere den ultimate beslutningen.

Mange, både praktikere og teoretikere, skiller mellom situasjonsforståelse og beslutningstaking. Johannessen (2018) sier at situasjonsforståelse (sensemaking) handler om å skape en rasjonell oppfatning av omgivelsene, og å finne mening i det vi ser og erfarer. Beslutningstaking finner sted i tid *etter* sensemaking, selv om de to prosessene er tett forbundet med hverandre. Det er dermed ikke mulig å beslutte rasjonelle handlinger uten at vi først har konstruert en rasjonell oppfatning av hva det er som skjer. Johannessens beskrivelse av hvordan beslutninger framkommer, har mange likehetstrekk med hvordan situasjonsforståelse oppstår. Det skjer gjennom kommunikasjon, og både våre oppfatninger om hva andre tenker og de sosiale relasjonene vi står i, påvirker beslutningen, uten at vi nødvendigvis har en klar oppfatning av hvordan vi kommer fram til beslutninger.

«Decisions emerge in conversation and communication between people who act in power relations with each other, often without being aware of why or how the decisions are made» (Johannessen, 2018, s. 99).

Aktører vil derfor i en gitt situasjon ikke alltid kunne forklare hvorfor de oppfatter situasjonen slik som de gjør. De har en opplevelse av at «det er sånn det er». Å komme fram til en alternativ tolkning av sanseerfaringer krever en bevisst kognitiv prosess.

[Weick: Det er én og samme prosess](#)

Karl E. Weick har studert og skrevet om hvordan mennesker opptrer i krisesituasjoner. Hans påstand er at situasjonsforståelse, beslutningstaking og handling ikke er separate prosesser. De er vevet inn i hverandre og får konsekvenser for hverandre, og kan derfor ikke studeres eller forstås løsrevet fra hverandre. Mennesker tenker gjennom å handle (Weick, 1988, s. 305).

Å bygge opp en forståelse for en krise som er i utvikling, vil ofte kreve en form for handling. Weick bruker en operatør i et kontrollrom som et eksempel. Når operatøren blir oppmerksom på noe unormalt, vil hun forsøke å kartlegge og forstå feilen gjennom handling, og disse handlingene kan igjen påvirke utviklingen av den unormale hendelsen. Den samme handlingen bidrar til ny situasjonsforståelse, vil samtidig bidra til at krisen utvikles annerledes enn det ville ha gjort hvis ikke operatørene hadde handlet.

Weick bruker begrepet *enactment* til å beskrive både prosessen og resultatet. Prosessen blir til ved at enkelte deler av erfaringen blir tillagt større betydning enn andre deler, ofte på bakgrunn av en forforståelse. Så vil mennesker handle innenfor konteksten av den avgrensede erfaringen, og forforståelsen bidrar til å forme handlingen, som igjen forsterker forforståelsen. Begrepet *enactment* rommer altså også miljøet som er et produkt av handlingene. I denne teksten har jeg valgt å bruke begrepet *interaksjon* om prosessen og resultatet.

Interaksjonen har både en offentlig og en privat side. Den offentlige siden kan observeres av andre enn den eller de som handler. Den private delen oppstår som en ny forståelse av sammenhenger hos den som handler. Denne erfaringen vil inngå som en del av en ny forforståelse.

Narrativer: Slik lager vi system i kaoset

I teoriene om situasjonsforståelse og beslutningstaking er kommunikasjon mellom mennesker grunnleggende. Stacey argumenterer for at kommunikasjon er kjernen i all menneskelig aktivitet, og en forutsetning for at mennesker kan samarbeide i avanserte systemer og miljøer (Stacey, 2010, s. 154). Kommunikasjon er strukturert i gjenkjennbare mønstre, blant annet spørsmål og svar, at deltakerne bytter på å snakke og ved at erfaringer gjengis som fortellinger som har spesielle kjennetegn:

«In communicative interaction, people actively respond to each other and in so doing, their experiences are patterned in narrative-like forms» (Stacey, 2010, s. 154).

Taylor og van Every mener også at oppbygging av narrativer er en teknikk som mennesker bruker for å skape en struktur i vår felles forståelse av hendelser. De hevder at narrativer er «*how we go about constructing and representing the rich and messy domain of human interaction*» (Taylor&van Every, 2000, s. 41).

En narrativ beskriver handlinger og hendelser som utspiller seg over tid. De handler om aktører som tar valg og handler i en spesifikk situasjon, men narrative har også en generisk betydning. Narrativer må forstås som en del av en sosial kontekst, av individer som deler en felles referanseramme. En narrativ starter med et brudd på sosial orden, og brudd og reparasjon er narrativens grunnform. En annet vesentlig trekk ved narrativer er at de inneholder en aktiv, handlende part, det vil si en person eller en gruppe som skal sørge for at bruddet på normalsituasjonen blir reparert. De er fortellingens helter.

Del III: Terrorsikring i et lokalmiljø

Vi vender nå tilbake til problemstillingen som er utgangspunktet for dette arbeidet: Hvordan påvirkes de profesjonelle aktørenes forståelse av oppdraget av narrativen de har om terrortrusselen, om seg selv, hverandre og konteksten som omgir arbeidet?

Det første forskningsspørsmålet som jeg ønsker å rette oppmerksomheten mot, er knyttet til narrativen de har om seg selv og hverandre. Hvordan foregår det konkrete samarbeidet mellom politiet og kommunene før det blir tatt en beslutning om å innføre sikringstiltak?

Det lokale arbeidet har noen særtrekk som skiller det fra arbeid på nasjonalt nivå. I sin diskusjon av organisasjonskulturelle grenser mellom nasjonale og lokale samfunnssikkerhetsmyndigheter, beskriver Almklov (2017) ulikheter i graden av formalitet og struktur:

«While the public sector, on a national level and in big cities, is bureaucratic and relies on formal structures, small municipalities in remote, sparsely populated areas operate in a comparatively more informal manner» (Almklov et al., 2017, s. 6).

Vestfold kan ikke beskrives som et avsidesliggende og lite befolket område, men det er heller ingen storby. Min erfaring er at det lokale fagmiljøet bærer preg av at et forholdsvis lite antall personer har sentrale roller, at mange har de samme stillingene over tid, at det er utviklet langvarige samarbeidsrelasjoner, og at mange problemer løses på en pragmatisk måte. Jeg gjenkjenner mye av det Almklov beskriver som typisk for samfunnssikkerhetsarbeid i små kommuner. God kjennskap til lokale ressurser og til befolkningen er et slikt trekk.

Samvirke om terrorsikring

Sikring mot terrorangrep med kjøretøy skjer i et lokalmiljø, i et samarbeid mellom flere aktører. Kommunenes beredskapsansvarlige og lokalt politi skal inngå en dialog, og dialogen har som mål at det skal bli gjennomført tiltak som begge organisasjonene opplever som akseptable og tilstrekkelige.

Høsten 2017 var det ingen fast sikring mot terrorangrep med kjøretøy i offentlige rom i Vestfold. Smale gater, trappetrinn og andre «naturlige» fysiske hindringer fantes naturligvis,

men ingen hindringer var laget med hensikt å beskytte mot terrorangrep. I de foregående to årene har det gradvis blitt utviklet en økende bevissthet om risiko for terrorangrep, som en konsekvens av hendelser i Norge og i andre europeiske land. Før 17. mai 2017 inviterte politiet kommunene til et møte der de informerte om et forhøyet trusselnivå, og om behovet for å sette i verk sikringstiltak på nasjonaldagen. Både politiet og kommunene bygger på denne erfaringen når de går inn i arbeidet høsten og vinteren 2017/18.

Fra politiets side er flere nivåer involvert. Beredskapsplanleggeren for politidistriktet står sentral i arbeidet, men også ledere for de geografiske enhetene er engasjert, i tillegg til politiets «kommunekontakter». På kommunal side er en beredskapsansvarlig eller beredskapskoordinator sentral i arbeidet. I noen kommuner er dette en hel stilling, men i andre kommuner har en person dette som en del av sitt ansvarsområde. I noen kommuner er det en leder som har ansvaret, men i andre kommuner er det en rådgiver på lavere nivå.

Hvorfor er samvirke så vanskelig?

Samvirke krever samarbeid og koordinering på tvers av en rekke skillelinjer, både mellom organisasjoner og internt i organisasjoner. Samvirke kan bli vanskeliggjort både av strukturelle og kulturelle ulikheter mellom organisasjoner. Statlige aktører har ofte roller som er avgrenset til å gjelde et enkelt fagområde, for eksempel samfunnssikkerhet. De er preget av standardisering av oppgaver, formell rapportering og reviderbarhetsansvar, og fokuserer på risiko. I kommunene har en og samme rolle/person ofte mange ansvarsområder, de har et helhetlig og personlig ansvar og en situasjonsbestemt, relasjonsorientert praksis. I stedet for risiko, fokuserer de på sårbarhet og robusthet. Mens statlige organisasjoner praktiserer en formalisert koordinering, praktiserer kommunene et relasjonsbasert samarbeid (Albrechtsen et al., 2017, s. 28).

To ulike aktører med overlappende ansvar.

Både politiet og kommunene har et ansvar for å ivareta innbyggernes sikkerhet. Beslutninger om konkrete tiltak må tas av kommunene, men kommunenes beslutninger må ikke avvike for mye fra politiets vurdering av hva som er nødvendig. Det er politiets ansvar å sørge for publikums sikkerhet når de ferdes i det offentlige rom. Men det er kommunen som eier sine gater og torg, og kommunene skal også ta vare på innbyggernes liv og helse. Politiet kan ta

oppstilling i gatene når de finner det nødvendig, men de kan ikke innføre permanente fysiske sikringstiltak som for eksempel sperringer. Det er kommunen som må gjøre dette, og som må dekke de økonomiske kostnadene ved slike tiltak. Det vil alltid oppstå koordineringsproblemer når to organisasjoner skal samarbeide på den måten som det kreves her.

Kommunens oppgaver

Kommunene er en lokal aktør, og har ansvar på mange ulike fagområder. Samfunnssikkerhet er bare en av en lang rekke områder der kommunen har oppgaver og kompetanse.

Kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet er hjemlet i Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskap. Forskriften pålegger kommunene å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunene er pålagt å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, blant annet ved å ha en beredskapsplan som oppdateres hvert år og gjennomføre øvelser minst hvert annet år. Etter øvelser og uønskede hendelser skal kommunen evaluere. Kommunene skal samarbeide med andre kommuner om lokale og regionale løsninger når det er hensiktsmessig.

Politiets oppgaver

Politiet skal bidra til trygghet for liv og eiendom gjennom opprettholdelse av ro og orden, redusert kriminalitet og god samfunnsberedskap som kan forebygge og håndtere ulykker og anslag mot samfunnet. Politiet skal i samvirke med andre offentlige og private aktører bidra til økt trygghet i samfunnet. Stortingsmeldingen fastslår også at politiet skal være integrert i lokalsamfunnet med både formelle og uformelle bånd, og at politiet skal legge hovedvekt på forebyggende virksomhet når de prioriterer mellom sine oppgaver (Justis- og beredskapsdepartementet, 2004-2005).

Politiet er i denne konteksten både en nasjonal og en lokal aktør. Politiet får ordre fra nasjonalt nivå, og oppgaven er lik for politiet i hele landet. Samtidig deltar de i lokale nettverk og i langvarige samarbeidsrelasjoner, og har omfattende lokalkunnskap.

Ulike arbeidsformer i politiet og kommunene

Politiet er en beredskapsorganisasjon med en klar hierarkisk struktur og tydelige kommandolinjer. Kommunen er en annen type organisasjon, og en mer kompleks organisasjon. Den har både en politisk struktur og en byråkratisk struktur, og ofte må begge

disse delene av organisasjonen engasjeres før det kan tas en beslutning som fører til konkrete tiltak. De ulike organisasjonsformene kan være en konsekvens av eller et resultat av de ulike arbeidsoppgavene de to organisasjonene har. Dette er noen eksempler på at kommunene og politiet har ulik praksis:

Raske kontra langsomme beslutningsprosesser

Politiet er en beredskapsorganisasjon som gjennom seleksjon av personell, formelle strukturer og praksis har en evne til å ta raske beslutninger. Mye av politiets arbeid er å håndtere akutte situasjoner, og raske beslutninger er i mange tilfeller en forutsetning for å lykkes med oppdraget. Men bildet er ikke entydig. Politiet har også en byråkratisk praksis, som ser ut til å ha blitt viktigere etter politireformen (Johannessen, 2015, s. 143).

En kommune er en kompleks organisasjon med flere hierarkier og flere former for praksis, både en byråkratisk og en politisk del. Kommunestyret og ordføreren utgjør hovedtyngden av den politiske delen. Rådmannen er øverste ansvarlige for den byråkratiske delen, som består av mange ulike fagfelt, for eksempel helse- og omsorgsarbeid, barnehager, skoler, drift av rensesanlegg, vedlikehold av veier og beredskapsarbeid. De fleste Vestfold-kommunene er av middels størrelse sett i norsk sammenheng. De fleste kommuner har kun én stilling, eller en del av en stilling, som er dedikert til beredskapsarbeid, men det trekkes naturligvis også på andre deler av kommunens ressurser når det er nødvendig. Kommunens beredskapskoordinator rapporterer i de fleste tilfeller til rådmannen.

I større saker må den politiske delen av kommunen involveres i beslutningstakingen. Saken blir da forberedt av den byråkratiske delen av kommunen, før den legges fram for den politiske. Behandlingen av en større sak vil i kommunal sammenheng ofte strekke seg over flere måneder og involvere en lang rekke personer i ulike verv og stillinger.

Kommunen har også en mulighet til å ta raske beslutninger. Når kommunen setter krisestab blir den vanlige beslutningsstrukturen satt til side, kriseledelsen kan ha myndighet til å ta raske beslutninger. De fleste kommuner bruker denne muligheten bare i krisesituasjoner som innebærer fare for liv og helse eller fare for sammenbrudd i kritisk samfunnsstruktur.

Kommando kontra forankring av beslutninger

Hovedinntrykket av politiets organisasjon at det er en hierarkisk organisasjon med klare kommandolinjer, til tross for at det også er en omfattende byråkratisk praksis i politiet. Når en beslutning er tatt, blir den formidlet i organisasjonen til den eller de som skal gjennomføre i praksis. Det skal i teorien ikke ha stor betydning om den enkelte polititjenesteperson er enig eller uenig i beslutningen som er tatt. De får en ordre, og skal utføre den.

Kommunale beslutninger tas på en helt annen måte. Før ledelsen (ordfører/rådmann) tar en beslutning, vil de ofte legge ned en betydelig innsats på å sikre at en beslutning er godt faglig og politisk forankret. Det innebærer diskusjoner i fagmiljøer der spesialister utarbeider et kunnskapsgrunnlag og vurderer saken basert på dette. Det kan utarbeides formelle utredninger eller skriftlige forslag som sendes på formell eller uformell høring osv. I den politiske delen av organisasjonen vil samtalen gå internt de politiske partiene og de ulike formelle organisasjonene i kommunen. Politiske diskusjoner blir ofte ført også i pressen. Politikerne er folkevalgte, og vil alltid være følsomme for hvordan befolkningen, særlig egne velgere, oppfatter en sak.

Målet med de ulike forankringsprosessene kan være å komme fram til en forpliktende enighet, eller en aksept for den faglige begrunnelsen for en beslutning. Det er ofte ønskelig at uenighet kommer fram før beslutningen blir tatt, slik at beslutningstakerne kan justere beslutningen, eller overbevise meningsmotstandere om at deres argumenter eller deres situasjonsforståelse er dårligere eller mindre relevante. Det er forventet at når en beslutning er tatt, skal alle involverte være lojale mot den. Men det er ikke sjelden at vi ser ulike former for omkamper i lokalpolitikken.

Sentral kontra perifer oppgave

For politiet er det en sentral oppgave å beskytte befolkningen mot vold. Det omfatter også beskyttelse mot terrorangrep. Dette ligger i kjernen av virksomheten, og er avgjørende for hvordan politiet forstår seg selv, og for hvilket omdømme og hvor stor grad av tillit som befolkningen har til ordensmakten.

For kommunen er beskyttelse mot terror en mer perifer oppgave. Oppgaver som drift av barnehager, skoler og sykehjem, tekniske tjenester som vann og kloakk, innsamling av avfall og vedlikehold av veier, kulturarrangementer, behandling av byggesøknader og drift av

idrettshaller oppfattes av mange som mer sentrale deler av kommunens virksomhet. Kommunene er pålagt et ansvar for innbyggernes sikkerhet, men for mange kommuner vil beredskap mot strømbrydd, flom, skred, ekstremvær og store ulykker oppleves som mer aktuelt enn beredskap mot terrorangrep.

Tilgang til hemmelig informasjon

Politiet har full tilgang til PSTs trusselanalyser og annen informasjon som er belagt med taushetsplikt. Kommunene har bare tilgang til informasjon som er offentlig. Dette kan føre til en ulik virkelighetsoppfatning og ulik forståelse av alvoret i trusselen. Politiet vet at de vet mest, og kommunenes representanter vet også det. Dette kan være grunnlag for en skjevhet i maktfordeling mellom partene, der politiet ekspertise gir dem makt til å definere situasjonen og behovet for tiltak.

Lokalt samvirke i praksis

Politiet og kommunen begge har ansvar for publikums sikkerhet, og begge må være involverte i en prosess som skal føre fram til sikringstiltak mot terrorangrep på offentlig sted. Ansvarsforholdene er delvis overlappende, og organisasjonene har ulik praksis. I lys av vitenskapelige begreper og teorier som jeg introduserte i teorikapitlet, vil jeg nå se nærmere på hvordan ulik praksis og uklare ansvarsområder kan føre til misforståelser, uenigheter eller konflikter som kan få konsekvenser for samvirke.

Forståelsen av oppdraget

Målet for politiets arbeid er å oppfylle oppdraget de har fått fra justisministeren. Kommunen har ikke et spesifikt oppdrag som omhandler sikring mot terrorangrep med kjøretøy, deres målsetting er å oppfylle sitt generelle samfunnssikkerhetsoppdrag. I hvilken grad aktørene opplever at de har samme oppdraget, kan få betydning for hvor enkel eller vanskelig det vil være å komme fram til en løsning som begge partene er tilfredse med. I teorikapitlet så vi at situasjonsforståelse, beslutningstaking og handling ikke er separate prosesser, men at det er vevd inn i hverandre og har konsekvenser for hverandre. Forståelsen av oppdraget får dermed betydning for beslutninger og handlinger. Vi skal derfor først se nærmere på hvordan

informantene forstår oppdraget, og på hvordan de forstår at ansvaret er fordelt eller overlapper mellom de to organisasjonene.

Informantene beskriver oppdraget som problematisk eller vanskelig å forstå fullt ut.

Politiinformanten påpeker at det er problematisk at kommunene ikke har fått et formelt oppdrag fra sine overordnede myndigheter, og at det dermed er en ubalanse i den formelle beslutningsstrukturen:

«Å gå i dialog om dette temaet er bra, men vi synes at det burde ha kommet i to sektorer, to spor, justis og kommunal. (...) Vi har ikke noe å si overfor kommunene, den formelle veien mangler. Det mangler noe i den sektoren, det burde vært tatt fra toppen av.»

De to informantene fra kommunene er ikke like opptatt av den formelle beslutningsstrukturen. De etterlyser ikke et oppdrag i egen sektor, men aksepterer politiets autoritet eller makt når det gjelder sikring mot terror. Derimot etterlyser de at politiet er mer presise i hva de ønsker at kommunen skal gjøre.

En informant fra en kommune aksepterer at politiet kan ta slike initiativ, men mener at politiet var uryddig da temaet først ble tatt opp:

«Oppdraget er gitt på en litt pussig måte, egentlig. Det dukker opp først som en slags invitasjon i en nettverkssamling som vi hadde i høst, var det vel. Og så kommer det nå som et konkret oppdrag i en sammenheng som er en litt uformell setting. Hvis det skulle komme som et formelt oppdrag, så ville jo det riktige vært at det kom fra politiet direkte, via politikontakten til oss direkte, ikke sånn inn fra siden på en samling.»

Den andre kommunale informanten opplever at målet som er satt er klart nok, men at begrepet «dialog» kan bidra til å skape uklarhet:

«Jeg tror at det er riktig på det nåværende tidspunkt at man kan gå inn i en dialog, men igjen kommer jeg tilbake til det noe diffuse ansvaret. Altså, hvem har ansvar, sånn sett. Og så synes jeg at dialog er fint, og vi lager en plan, og vi har en veldig god dialog med politiet allerede, så jeg ser ikke på det ... Men man kunne jo kommet i en situasjon hvor dialog egentlig ikke er førende nok, altså, hvis jeg sier «Jo, jo, vi kan godt ha en dialog om det, men det er ikke noe vits i om jeg ... (...) Vi kan gjerne ja en dialog, men dette har ikke jeg noe med»

Alle informantene gir uttrykk for en grad av misnøye med måten oppdraget er gitt på og innholdet i det, men på ulike måter. Dette kan ha sammenheng med at organisering og beslutningsstruktur er ulike i kommunene og politiet, slik jeg har beskrevet tidligere. Politiet etterlyser tydeligere kommando i formelle kanaler, mens kommunene etterlyser tydelighet i hvilke forventninger politiet har til dem. Vi kan anta at kommunene aksepterer at politiet har makt til å definere hvordan situasjonen skal håndteres, siden de er spesialister på dette fagområdet. Kommunene er generalister, og har ingen spesialkompetanse om terror og terrorsikring.

Ansvarsdeling er heller ikke fullstendig klar. At både kommunene og politiet har et ansvar, er de alle enige om, men hvem som har ansvar for å avgjøre når oppdraget er løst tilfredsstillende, er ikke klart. En av informantene spissformulerer det på denne måten:

«Hvis det verste skjer, hvilken katte skal du da henge bjella på, for å si det sånn?»

Den samme informantene beskriver flere situasjoner som han er usikker på:

«For hvis du pålegger kommunen også ansvar for store arrangementer, våre arrangementer, det mener jeg er helt klart, det er klokkeklart. For eksempel 17 mai, da gjennomførte vi mye bra sikring. Vi hadde et barnehagearrangement nå til jul, da gjennomførte vi bra sikring. Så hadde vi et nissetog, som var sånn kvasi-løsning, for det var kommunen, også var det Røde Kors og flere, jeg husker ikke helt hvem det var. Men da blir det plutselig sånn: «Hvem har ansvar da?»»

Det informanten påpeker her, at det ofte er private eller frivillige organisasjoner som står for arrangementer som gjennomføres på kommunens områder, det vil si gater, torg eller friområder, og at det kan gjøre ansvarsforholdene utydelige.

Ulik tilgang til taushetsbelagt informasjon kan være en årsak til at partene oppfatter situasjonen ulikt. Politiet vet at de vet mest, men mener at kommunene har tilstrekkelig informasjon. Politiinformanten forklarer det slik:

«Politiet kan ikke fullt ut dele sin situasjonsforståelse, vi må bruke den åpne trusselvurderingen fra PST. Politiet vet noe mer, men det trenger ikke kommunene å vite for å gjøre det de skal. Det er likevel en felles forståelse.»

Kommunenes representanter vet også at politiet vet mest, og ser ut til å akseptere det:

«Vi har forskjellig utgangspunkt. Men ... min erfaring fra samarbeidet med politiet, vi har et veldig godt samarbeid med politiet, det er at vi har vel ... Vi har samme målet, men det er nå klart at politiet har et annet utgangspunkt og sitter på kunnskap som ikke vi sitter på.»

Informantenes narrativer er ulike når det gjelder hvordan systemet for ordre og beslutningstaking skal fungere, og dermed oppstår uklarheter rundt ansvarsforhold. Likevel de gir uttrykk for en nokså lik forståelse av at begge organisasjonene har et ansvar for innbyggernes sikkerhet. Alle mener at det er naturlig eller akseptabelt at politiet har informasjon som de ikke deler med kommunene.

Aktørene aksepterer at det som til slutt blir resultatet av dialogen, må bli et resultat av en avveining av ulike hensyn og interesser, og at de selv oppfatter som en optimal løsning trolig ikke vil bli gjennomført. Dette kan betegnes som *satisficing*, slik jeg beskrev det i teorikapitlet. Slik det norske systemet for samfunnsikkerhet er konstruert, med ansvar spredt på mange organisasjoner og på ulike nivåer og med stor vekt på samvirke, vil jeg anta at det er en ganske vanlig form for beslutningstaking.

Tid

Som tidligere nevnt, er hastighet i beslutningsprosesser et av flere trekk som skiller politiet og kommunenes arbeidsform fra hverandre. Politiet ønsker ofte at det skal gå raskt, mens kommunene arbeider langsommere. Politiinformanten uttrykker utålmodighet, men innser også at det kan være positivt at prosessene tar tid:

«Jeg synes at det går litt treigt. Men det er prosesser man må tenke gjennom og forstå, problematisere og gå videre. Kommunene bruker litt tid. Kanskje det er bra. Hvis vi hadde hatt penger nok, hadde det kommet opp sikringstiltak i fjor som vi ikke ville vært fornøyde med nå.»

Politiet agerer ofte ut fra konkrete hendelser, og de må agere raskt. Kommunene har en annen og ofte mer langsiktig arbeidsform, og for dem kan det oppleves unormalt et en spesiell form for terror skal få så stor oppmerksomhet. På tidspunktet da intervjuene ble gjort, var det gått noen måneder siden sist det hadde vært terrorangrep med kjøretøy i Europa, og trusselen kan allerede ha blitt noe mer fjern for aktørene.

En av mine kommunale informanter setter ord på det:

*«I tillegg så er det liksom så smalt. Nå skal vi sjekke **det**, for nå er det mange som har kjørt lastebiler inn i forsamlinger, så nå skal vi legge alt fokuset inn på det, og om to år så er det kanskje noe annet.»*

Dette siste sitatet underbygger at sikring mot terror er en mer perifer oppgave for kommunene enn for politiet. For politiet er det naturlig å rette mye oppmerksomhet mot terrorangrep med kjøretøy, både fordi det var mange hendelser i perioden 2015-2017 og fordi PSTs risikovurdering peker på akkurat denne formen for terror. For kommunene er dette bare et av mange scenarier som de skal være forberedt på. Kommunenes risikoanalyser omfatter en lang rekke hendelser, som store ulykker, strømbrydd, flom og skred. Kommunene kan derfor se det som mer hensiktsmessig å arbeide med tiltak som øker robustheten mot ulike typer hendelser, og ikke spesifikt mot en form for terrorangrep.

Sitatene viser også aktørenes situasjonsforståelse ikke er fastlåst, men at de er åpne for å la seg påvirke av andre. Situasjonsforståelsen endres over tid, gjennom kommunikasjon, i en kontekst som er i kontinuerlig endring. Etter hvert som tiden går vil aktørenes forståelse av det aktuelle problemet endres som et resultat av interaksjon, både fordi de samhandler med andre og lar seg påvirke av deres synspunkter, og fordi de får nye erfaringer.

Vi skal nå se nærmere på hvordan interaksjon og samvirke henger sammen.

Er interaksjon en forutsetning for samvirke?

Diskusjonen som representanter for politiet og kommunene står i, blant annet om forståelsen av oppdraget og avklaring av ansvarsforhold, er en del av interaksjonen, slik det er forklart i teorikapitlet. Både Stacey (2010), Johannessen (2018) og Weick (1988) hevder at en felles situasjonsforståelse ikke er noe som vi har eller som vi kan komme fram til en gang for alle, men noe som er en pågående prosess og i stadig utvikling gjennom interaksjon mellom aktørene.

Albrechtsen (2017) påpeker at samvirke er et vedvarende problem i norsk samfunnssikkerhetsarbeid, men at problemet ser ut til å være mindre på lokalnivå, som preges av en mindre formell og mer relasjonell praksis. Mine informanter bekrefter dette når de stiller spørsmål til oppdraget og ansvarsfordelingen, men samtidig uttrykker de forståelse for ulikheter mellom organisasjonene. Dette sier en informant fra en kommune.

«De har et annet oppdrag enn vi har, men vi har jo begge som mål å sørge for at befolkningen skal være trygge.»

Hvordan kompenserer aktørene for disse vanskelighetene? Det er mulig å tenke seg at de kunne bli stående fast i en diskusjon om formelle feil eller mangler i oppdraget, eller om hvem som egentlig har ansvar for hva. Men aktørene viser både forståelse for at den andre parten har en annen tilnærming enn egen organisasjon, og en vilje til å jobbe seg gjennom uklarhetene. De snakker også om gode samarbeidsrelasjoner lokalt. De viser i praksis det som forskerne bak Nexus-rapporten mener er nødvendig for å få til et bedre samvirke:

«By recognizing that differences in perspectives do exist and that they are reciprocally legitimating, it is possible to open the action space for rethinking mutual dependencies and mutual recognition of roles and concerns» (Almklov et al., 2017, s. 3).

Det relasjonelle samarbeidet som foregår lokalt, resulterer i at aktørene blir kjent med hverandre og med hverandres arbeidsformer og synspunkter. Når de interagerer over tid og i ulike situasjoner, utvikler de en gjensidig forståelse. Aktørene handler innenfor konteksten av sine erfaringer, og handlingene bidrar til å forme en fornyet situasjonsforståelse, som i større eller mindre grad er felles. Dette påvirker både den offentlige situasjonsforståelsen, som vi kan gjenfinne for eksempel i skriftlig materiale som aktørene deler, og i den private forståelsen hos hver enkelt aktør.

Det er en sammenheng mellom interaksjon og samvirke. Samvirke vanskeliggjøres både av strukturelle og kulturelle ulikheter mellom organisasjoner, og av ulike private oppfatninger hos aktørene. Men hvis aktørene viser vilje til forståelse og aksept for ulikheter, kan de klare å samvirke bedre. Stacey (2010) beskriver kommunikasjon som en prosess der et individ forsøker å forutsi hvordan andre individer vil forstå og reagere på hans eller hennes handlinger, og forsøker å tilpasse seg til dette. Stacey mener at denne evnen er en forutsetning for at mennesker kan samhandle i komplekse organisasjoner. Overført til organisasjoner kan vi si at organisasjonenes vilje til å forstå hvordan deres handlinger vil forstått av andre organisasjoner, og vilje til å tilpasse seg til dette, er en forutsetning for samvirke.

Samvirke ser ut til å fungere bedre på lokalt nivå enn på nasjonalt nivå (Albrechtsen 2017). Min politiinformant er av samme oppfatning:

«Jo høyere opp man kommer i Norge, jo mindre betydning har samvirkeprinsippet. Det er veldig lite deling og samarbeid på tvers av sektorene. Når noe påvirker hele samfunnet, må flere sektorer snakke sammen.»

Samvirke på nasjonalt nivå er i stor grad preget av å foregå i formelle kanaler, og fokusere på formell rapportering og reviderbarhetsansvar. Det kan legge begrensninger på kommunikasjon og samhandling mellom individer. Organisasjoner består av individer. Alle individer deltar kontinuerlig i interaksjon på flere arenaer, men hvis samhandling mellom individer som tilhører ulike organisasjoner er begrenset til formelle rutiner, vil det ikke foregå noe gjensidig påvirkning. Da vil interaksjonen i stor grad bli begrenset til egen organisasjon, og virkelighetsforståelsen blir dermed i liten grad farget av hvordan virkeligheten ser ut fra andre ståsteder. Kanskje kan vi her finne noe av forklaringen på at manglende samvirke er en vedvarende svakhet i samfunnssikkerhetsarbeidet, og at problemene ser ut til å være mer omfattende på sentralt enn på lokalt nivå.

Oppsummering

Vi har nå sett at det er ulikheter mellom de to organisasjonene som skal beskytte lokalmiljøet mot terrorangrep, og at dette påvirker arbeidet. Organisasjonene har ulik struktur, og de tar beslutninger på ulik måte og i ulikt tempo. Terrorsikring er en sentral oppgave for politiet, men en mer perifer oppgave for kommunene. Det er også uklare og overlappende ansvarsforhold. Politiet har tilgang til mer kunnskap enn kommunene. Disse ulikhetene kan være medvirkende årsaker til at informantene gir uttrykk for delvis ulike oppfatninger av hvordan situasjonen bør håndteres. Vi kan si at de har ulike narrativer om situasjonen.

Til tross for ulikhetene uttrykker alle informantene forståelse for at andre aktører kan ha en noe annen oppfatning av situasjonen enn de selv har, og vilje til å finne løsninger.

Organisasjonene er pålagt å samvirke for å løse problemene. Enkelt personer interagerer med og påvirker hverandre, og kan utvikle en ny og felles situasjonsforståelse som gjør det enklere å komme fram til beslutninger som alle kan akseptere. Lokalt samfunnssikkerhetsarbeid er preget av personlige relasjoner og langvarig samarbeid, noe som ofte mangler på høyere nivå. Større grad av interaksjon tvers av organisasjoner på lokalt nivå kan være en forklaring på at samvirke ser ut til å lykkes bedre på lokalt enn på nasjonalt nivå.

Del IV: Kan terrortrusselen skade tilliten i samfunnet?

Tema i forrige kapittel var hvordan enkeltpersoner i organisasjoner arbeider sammen i et lokalmiljø for å beslutte sikringstiltak mot terror. De lokale aktørene arbeider ikke isolert, men er omgitt av og deltar i et samfunn der det pågår en kontinuerlig samtale om fare for terror og behov for sikringstiltak. Politiet og kommunene deltar i denne samtalen, og de lar seg påvirke av den. Offentlige meningsytringer er en del av interaksjonen som pågår før, under og etter beslutningstaking.

Dette kapitlet er en beskrivelse av noen av de viktigste forutsetningene for den offentlige samtalen. Forskningsspørsmålet som er utgangspunkt for denne delen av teksten, er om viktige trekk ved vår samtid og vårt samfunn kan bidra til å forklare hvordan terrortrusselen blir forstått og håndtert. Vi begynner med å se nærmere på noen trekk som ved vårt samfunn og vår tid som jeg mener kan ha betydning.

Fra risikosamfunnet til trusselsamfunnet

Gjennom alle tider har mennesker levd med risiko. Men hvilken form for risiko, og hvordan individer og samfunn har forberedt seg på å møte det som kan true vår eksistens, har variert mye. Gjennom framveksten av industrisamfunnet og senere det moderne og det post-moderne samfunnet, er opplevelsen av og synet på risiko og trusler betydelig endret.

Den tyske sosiologen Ulrich Bechs studier av samfunnet med utgangspunkt i risikobegrepet er mye lest og sitert av andre forskere som også ønsker å forstå og forklare hvordan vi opplever og lever med risiko (Johansen&Frandsen, 2010, s. 56-57). Bech beskriver samfunnets utvikling fra industrisamfunn til modernitet, og mener at verden i det tjuende århundret kan beskrives som et risikosamfunn. Bech hevder at mennesker i det moderne samfunnet lever med risiko som i større grad er usynlig, grenseoverskridende og ikke-evident, sammenliknet med tidligere tider. Enkeltmennesker vet at de er utsatt for risiko, men deres mulighet til å kontrollere graden av risiko er betydelig mindre i det moderne samfunnet enn den var i industrisamfunnet, der risiko i større grad kunne sanses og avgrensnes. Et enkelt eksempel på dette er at forurensningen fra industri i det tjuende århundre ofte kunne registreres med sansene. Det luktet vondt, og omgivelsene var skitne. En typisk post-moderne trussel er radioaktiv stråling. Den kan ikke sanses, men blir først evident når den måles med vitenskapelige instrumenter.

Nohrstedt (2010) mener at samfunnet siden 1980 har utviklet seg fra et risikosamfunn, slik Beck beskriver det, til et trusselsamfunn, med økende frykt for kriminalitet, sykdommer, miljøkatastrofer og ikke minst terrorangrep. Denne utviklingen har ikke skjedd fordi risikobildet er dramatisk forandret, men fordi samfunnet har utviklet en frykttkultur. Nohrstedt begrunner denne utviklingen både i en endret politisk retorikk som i økende grad er dominert av temaer tilknyttet risiko, fare og usikkerhet, og en økende individualisering av sosialt liv som fører til sterkere opplevelse av maktesløshet og sårbarhet. I tillegg har mediedekningen i økende grad spred følelser av sårbarhet og angst. «*In this way, a sense of doom is created in connection with relatively modest risks*» (Nohrstedt, 2010, s. 23).

Nohrstedt påpeker også at det språklig sett er ulikheter mellom trussel og risiko. En trussel krever et aktivt subjekt, noen må true oss. En risiko krever ikke et en eller flere andre personer er involvert. Vi kan true eller bli truet av noen, men vi *tar* en risiko. Når vi ikke lenger kan velge om vi vil ta eller ikke ta en risiko, kan vi oppleve at vi har mindre kontroll over eget liv. Vi må leve med risiko, men kan ikke selv vurdere form eller omfang av risiko.

Endringen har fått konsekvenser for hvordan mennesker forstår og lever med risiko. Johansen og Frandsen (2010, s. 62) har formulert to antakelser som de mener får konsekvenser på mange felter. De antar at det har festet seg en risikobevissthet i vårt samfunn, og at denne er kjennetegnet ved å være foregripende eller forventende, altså at vi er opptatt av hva som kan komme til å ramme oss i framtiden. De antar også at risikobevisstheten og risikoatferden er blitt generalisert, og at risikoforståelse er blitt en del av vårt generelle verdensbilde. Det har blant annet ført til framveksten av fagdisipliner som risikoforvaltning, kriseberedskap, krisejournalistikk, kriseledelse og risiko- og krisekommunikasjon.

Nohrstedts beskrivelse av det moderne samfunnet som et trusselsamfunn kan framstå som ganske ubehagelig. Er samfunnet dominert av en frykttkultur? Det er ikke vanskelig å finne eksempler på at vi er opptatt av risiko og usikkerhet, men bildet er langt fra ensidig. Norge er i all hovedsak et trygt samfunn, og det er preget av at vi har stor tillit både til samfunnsinstitusjonene og våre medmennesker.

Trusler eller tillit i det norske samfunnet?

Både private og offentlige narrativer om terror er farget av kulturen og samfunnet som vi lever i, og hvis vi skal forstå noe av årsakene til at terror og terrorsikring blir håndtert slik det gjør i det norske samfunnet, må vi ha med oss grunnleggende kunnskap om hvordan samfunnet vårt er organisert, og hvilke grunnleggende verdier vi bygger på. Det er ikke rom for en grundig beskrivelse av dette i mitt arbeid, men jeg vil beskrive noen få trekk som jeg mener har betydning.

Når vi skal beskrive et samfunn eller en nasjonal kultur, griper vi ofte til det vi mener skiller den aktuelle kulturen eller landet fra andre. At Norge er et demokratisk land, er grunnfjellet i den norske selvforståelsen. Ofte framholdes det også at vi er et land med en høy grad av sosial tillit, og det er en viktig årsak til at vi har utviklet og beholder en velferdsstat.

Sosial tillit

Norge og de andre nordiske landene har en høy grad av sosial kapital. Det finnes mange ulike definisjoner på hva sosial kapital er, og begrepet nettverk går igjen i mange av dem. (Hernes, 2007). Nettverk oppstår gjennom gjentatt kontakt mellom individer. Den gjentatte kontakten gjør at individer høster erfaringer om hvordan andre medlemmer av nettverket normalt opptrer, og hvilke egenskaper og atferdsmønstre de har. Denne kjennskapen reduserer risikoen for at man feilbedømmer situasjoner. Tillit er en del av begrepet sosial kapital, og tillit kan defineres som villighet til å ta en risiko. Å bygge samfunnsinstitusjoner er å sette den sosiale tilliten i system. Institusjoner kan iverksette sanksjoner mot personer som for eksempel ikke oppfyller sin del av en avtale, og gjør det mulig å for fremmede å inngå avtaler med trygghet. Det gjør samarbeid og koordinering enklere og billigere. Tilliten kan være både vertikal – mellom individer, og horisontal – mellom myndigheter og individer. Tillit er ikke nødvendigvis jevnt fordelt i en befolkning, og heller ikke stabil over tid.

Det er to hovedforklaringer på hvordan sosial tillit oppstår. Den første hovedforklaringen er at tillit oppstår i lokalsamfunnet, når folk møtes og samhandler. Frivillig organisasjonsliv er avgjørende i denne modellen. Den andre hovedforklaringen er at sosial kapital bygges av samfunnsinstitusjonene. Likhet er et sentralt element i denne teorien. Innbyggerne får større tillit til institusjonene hvis de opplever at de behandles med en stor grad av likhet eller likeverdighet.

Sosial tillit i trusselsamfunnet

Hvis vi nå vender tilbake til Nohrstedts (2010) beskrivelse av det post-moderne samfunnet som et trusselsamfunn, ser vi at det står i sterk kontrast til det vi beskriver som det typisk norske samfunnet, som er preget av en høy grad av sosial tillit. Spørsmålet blir da om terrortrusler og terrorangrep vil føre til lavere sosial tillit.

Terror kan være en ikke synlig og ikke målbar trussel. Det er vanskelig for enkeltpersoner å beskytte seg, hvis de samtidig skal leve det vi oppfatter som et vanlig liv. Paradokset er at tiltakene som skal beskytte mot terror, kan gjøre trusselen mer konkret. Det er nok å vise til sikkerhetstiltakene på en flyplass, der vi må godta at både kroppen og bagasjen vår blir kontrollert. For noen reisende kan dette være en påminnelse om at det eksisterer en terrortrussel. Medpassasjerer kan representere en dødsfare, men som enkeltpersoner kan vi ikke vite hvem som truer oss eller gjøre noe for å beskytte oss, annet enn å la være å reise med fly.

Terrortrusselen er en utfordring for den sosiale tilliten i samfunnet. Den generelle tilliten til politiet og til andre samfunnsinstitusjoner som skal beskytte oss, kan bli svekket hvis de ikke lykkes med å forhindre angrep. En terrorist kan være en ytre fiende som har tatt seg inn i landet i den hensikt å skade oss, men det kan også være «en av oss», en person som har bodd i landet i hele livet. Det kan føre til at graden av tillit innbyggerne har til hverandre på generelt nivå blir lavere.

Men undersøkelser har vist at det ikke er en enkel sammenheng mellom terrorangrep og sosial tillit. En undersøkelse av tilliten til sentrale samfunnsinstitusjoner i Norge etter angrepet på regjeringsskvartalet og Utøya, i Spania etter terrorangrepet i Barcelona og i Frankrike etter angrepene på Bataclan og i Nice, viser tre ulike reaksjonsmønstre (Enjolras, 2017). I Norge så vi det som kalles en *rally-effekt* like etter angrepet i 2011. Det innebar at befolkningen sluttet opp om de bærende samfunnsinstitusjonene, og tilliten økte, med unntak av tilliten til politiet. I Frankrike falt tilliten til myndighetene og den generelle tilliten til andre mennesker kraftig, særlig etter angrepet i Nice. Men tilliten tok seg opp igjen etter forholdvis kort tid. I Spania økte tilliten til institusjonene, mens den generelle tilliten til andre mennesker gikk ned. Det er altså tre ulike reaksjonsmønstre i de tre landene, så det er ikke åpenbart at terrorangrep vil føre til redusert sosial tillit.

Den samme undersøkelsen viser også at høy sosial tillit i et land før et terrorangrep, bidrar til å dempe effekten av terror i tiden etter et angrep. I land med høy sosial tillit opplever

befolkningen mindre frykt etter angrep, og de har større tro på at myndigheten vil forebygge nye angrep.

Politiet og kommunens relasjon til innbyggerne

Mange offentlige organisasjoner, kommunene og politiet inkludert, gjennomfører jevnlig omdømmeundersøkelser. At de gjør det, viser at de er sensitive for omverdens oppfatning av hvordan de løser oppgavene sine og er villig til å la seg påvirke. Dette er en enkel oppsummering av hvordan innbyggerne ser på kommunene og politiet:

Kommunen

En kommune er en organisasjon av befolkningen og et institusjonelt uttrykk for lokalt fellesskap. Olsen (Olsen, 2014, s. 134) Noen kommuner er i like stor grad preget av konflikt som av fellesskap. Likevel tenker de fleste av oss på kommunen vi bor i som «vår» kommune, og vi tenker at innbyggerne er «oss». I debatten om kommunesammenslåing de siste årene har det gjentatte ganger blitt uttrykt frykt for at fellesskap og identitet skal bli borte hvis en kommune blir slått sammen med en annen. Det bekrefter at vi anser kommunen for å være noe mer enn en nøytral leverandør av lovpålagte tjenester.

Når kommunen setter i verk tiltak for å beskytte befolkningen, kan vi si at den beskytter seg selv. Mange av de som arbeider i eller har politiske verv i en kommune, også er innbyggere som stemmer i lokalvalget og lever sine daglige liv i det geografiske området som er kommunen. Vedtakene blir dermed merkbare «på kroppen». Når lokalpolitikere vedtar at en skole skal legges ned, kan det få den konsekvensen av politikernes egne barn må gå på en annen skole. Politikere og kommunalt ansatte går selv i 17. mai-toget som kan få væpnet politibeskyttelse, og de gjør sin lørdagshandel i gatene som skal beskyttes mot terrorangrep.

Kommunen er den myndighetsinstansen som har størst betydning i innbyggernes hverdagsliv. Kommunene leverer en lang rekke tjenester til innbyggerne, og mange er avhengige av disse tjenestene for at hverdagen skal fungere.

Difi (Direktoratet for forvaltning og ikt) publiserer jevnlig innbyggerundersøkelser som blant annet måler innbyggernes inntrykk av tilbudet i kommunen og myndighetenes håndtering av sikkerhet. Innbyggernes inntrykk totalt av å bo og leve i Norge får en samlet skår på 86 poeng på en skala som går fra 0 til 100 poeng. Alt i alt er innbyggerne altså svært godt fornøyde. Å leve og bo i egen kommune får en skår på 75 poeng. Innbyggerne har også svart på spørsmål om politikerne lytter til innbyggernes synspunkter, og om de har tillit til at politikerne arbeider for befolkningens beste. Her får kommunepolitikerne en skår på 55 poeng. Dette viser at innbyggerne ikke har fullstendig tillit til kommunepolitikerne, og at relasjonen er

sårbar. Det er ingen automatikk i at innbyggerne godtar alle beslutninger som kommunepolitikerne tar, uten å være kritiske.

Undersøkelsen inneholder ingen spørsmål om kommunenes arbeid med sikkerhet mot terror, men det er spurt om arbeidet med å redusere kriminalitet og å ivareta tryggheten i nærmiljøet, der innbyggerne gir henholdsvis 57 og 67 poeng. Difi karakteriserer begge deler som «delvis gode inntrykk» (DIFI, 2017).

Politiet

Vi kan anta at politiet i mange tilfeller oppfatter seg selv som atskilt fra befolkningen, og befolkningen som et objekt som skal beskyttes. Befolkningen oppfatter også politiet som «noe annet». Politiets uniformering kan ses som et uttrykk for dette. Når en person tar på seg en polituniform, går han eller hun ut av sin rolle som innbygger, og over i en rolle som politi. Dette gir ham eller henne helt andre plikter og rettigheter enn det som gjelder utenfor tjenestetid, i rollen som innbygger. Uniformen gjør rollebyttet tydelig for omgivelsene.

Et eksempel på hvordan politiets relasjon til innbyggerne skiller seg fra kommunenes relasjon, kan vi se i diskusjonene om reformer i offentlig sektor. Debatten om nærpolitireformen har vært annerledes enn debatten om kommunereformen. Motviljen som uttrykkes mot politireformen er først og fremst begrunnet i lengre utrykningstid, dårligere lokalkunnskap hos politiet og lang reisevei til nærmeste politistasjon, ikke i at lokal identitet blir borte når lensmannskontoret legges ned.

Politiet har siden 2004 jevnlig gjennomført innbyggerundersøkelser som kartlegger og beskriver befolkningens holdninger til politiet. Undersøkelsen skal avdekke politiets omdømme i befolkningen, folks oppfatninger av politiets verdier og virksomhetsområder, opplevelsen av trygget og bekymring for kriminalitet. Etter terroren i 2011 gikk tilliten til politiet ned, men i løpet av tiden som har gått har tilliten igjen økt. Hovedinntrykket i undersøkelsen fra 2017 er at nordmenn har stor tillit til politiet. 83 prosent av de som har svart på undersøkelsen, sier at de har stor eller svært stor tillit til politiet. Tallet er noe høyere for kvinner enn for menn. Det er marginale forskjeller mellom personer med ulikt utdanningsnivå. Datainnsamlingen ble gjennomført i september og oktober 2017. (Politiet.no, 2017)

Innbyggerundersøkelsen fra 2017 inkluderer spørsmål om terror, et tema som ikke var med i tidligere undersøkelser. Disse spørsmålene er atskilt fra spørsmål om andre former for kriminalitet. Et sentralt spørsmål er «Hvor bekymret er du for at et terrorangrep vil inntreffe i Norge?» 38 prosent svarer at de er meget bekymret eller ganske bekymret. 19 prosent svarer «hverken-eller», mens 44 prosent er lite bekymret eller ikke bekymret. Det er verdt å legge merke til at graden av bekymring er tilnærmet den samme over hele landet. Det ville ikke vært unaturlig om de som bor i de største byene var mer bekymret for terror enn de som bor i mer spredt befolkete deler av landet, men undersøkelsen viser ikke en slik tendens.

Respondentene ble også spurt om de tror at politiet i Norge vil kunne håndtere et terrorangrep. 26 prosent av befolkningen sier at de tror at politiet ville håndtert et terrorangrep meget dårlig eller ganske dårlig. 45 prosent svarer godt eller meget godt. Også på dette spørsmålet er det små forskjeller på landsdelene, så det ser ikke ut til at massemedias oppmerksomhet om terrorfaren på Karl Johansgate har skremt befolkningen i Oslo.

Det er interessant å sammenlikne svarene på spørsmål om terror med svarene på spørsmålet «I hvilken rad er du bekymret for at følgende hendelser skal skje deg?» Respondentene har tatt stilling til 15 ulike kriminelle hendelser og rangert dem på en skala. De er mest bekymret for svindel på internett, trafikkfarlige hendelser og identitetstyveri, og minst bekymret for utpressing, hatkriminalitet, og vold eller trusler om vold. Det er bare fem prosent som sier at de i meget stor grad eller ganske stor grad er bekymret for å bli utsatt for vold eller trusler om vold. Det er langt flere som er bekymret for at et terrorangrep skal ramme Norge. Nær 40 prosent er bekymret for terror. Den samme tendensen ser vi når vi sammenlikner tilliten til å politiets evne til å håndtere terror, med tilliten til å håndtere andre kriminelle hendelser. Ti prosent mener at politiet håndterer vold og trusler om vold dårlig eller meget dårlig, mens 26 prosent har ganske dårlig eller meget dårlig tillit til politiets evne til å håndtere et terrorangrep.

Spørsmålene om terror er stilt på et generelt nivå, altså om man er bekymret for at Norge skal rammes av et terrorangrep, mens spørsmålene om vold gjelder en selv. Svarene kan derfor ikke sammenliknes direkte. Men det er likevel et høyt antall mennesker som er bekymret for terror, og som har lav tillit til politiets evne til å beskytte samfunnet mot terror.

Hvor foregår den offentlige samtalen?

Den offentlige samtalen om terror og terrorsikring pågår på en lang rekke arenaer, og massemedier og sosiale medier er to av de viktigste. Redaktørstyrte medier har fått konkurranse fra grupper og organisasjoner som bruker mediens arbeidsform til å spre politiske synspunkter og nå politiske mål, uten at det nødvendigvis er klart for leserne hvilken motivasjon eierne har. Omfanget av informasjon som er enkelt tilgjengelig for privatpersoner har et enormt omfang, og det kan være vanskelig å skille mellom troverdige og mindre troverdige avsendere og budskap. Men tradisjonelle massemedier har fortsatt stor betydning for demokratiske prosesser, både lokalt og nasjonalt (Elvestad, 2017, s. 14). I mindre byer er lokalavisen en viktig kanal som kommunene og politiet bruker for å informere innbyggerne.

Massemedier har også betydning for utviklingen av en felles narrativ om terrortrusseler, om hvem som har ansvar for å beskytte oss, og hvilke tiltak som er nødvendige. Allerede da Bech beskrev det moderne samfunnet som et risikosamfunn, påpekte han massemediens sentrale rolle i sosiale prosesser som meningsytring og motstand (Cottle, 1998, s. 9-10).

Nohrstedt (2010) omtaler også medias rolle i sin beskrivelse av det post-moderne samfunnet som et trusselsamfunn. Han mener at måten journalister og medier beskriver fare, risiko og trusler på, kan bli avgjørende for politiske beslutninger (Nohrstedt, 2010, s. 10). At mediene har en viktig rolle, virker åpenbart. Men det er vanskeligere å forutsi hvordan de vil påvirke i en konkret sak, mener Nohrstedt:

“Among both decision-makers and researchers, it is believed that the media can play it both ways – either escalate fear, animosity and conflicts or contribute to trust, de-escalation of fear and conflict resolution.” (Nohrstedt, 2010, s. 10)

Det virker som om oppfatning av at mediene kan snu en sak den ene eller den andre veien, er en oppfatning som er godt befestet hos praktikere også, som vi skal se i et senere kapittel.

Oppsummering

Vi har nå sett at Norge er et land preget av en høy grad av tillit, både mellom mennesker og mellom innbyggerne og samfunnsinstitusjonene. Offentlige etater viser interesse for hvordan politiske beslutninger, tjenester og tilbud oppleves av befolkningen. Befolkningen har «delvis gode inntrykk» av kommunenes arbeid med å redusere kriminalitet og ivareta tryggheten i nærmiljøet.

Befolkningens tillit til politiet er høy, selv om den ble noe svekket etter 22. juli-angrepet og fortsatt er på et litt lavere nivå enn før. 40 prosent av befolkningen har liten tillit til politiets evne til å beskytte samfunnet mot terror. Massemediene har en viktig rolle i politiske diskusjoner og beslutningstaking, og i å utvikle et narrativ om terror.

Del IV: Kommunikasjon om terrorsikring i et lokalmiljø – for mye eller for lite?

Den konkrete diskusjonen om sikringstiltak mot terror skjer mellom representanter for politiet og for kommunen. Men sikringstiltakene er fysiske endringer i et bymiljø, og vil derfor bli synlige for alle som oppholder seg i der. Som vi vet, er både politiet og kommunene sensitive for publikums reaksjoner. Hvis tiltakene som innføres ikke stemmer overens med publikums forståelse av alvorlighetsgraden i situasjonen, kan de ansvarlige bli møtt av kritikk. Publikum kan mene at tiltakene er for svake, og at myndighetene svikter i sin oppgave om å ivareta sikkerheten, eller de kan mene at tiltakene er for omfattende, og at det for eksempel er misbruk av offentlige midler. Det kan igjen påvirke publikums tillitt til politiet og kommunens evne til å håndtere situasjonen. Tiltakene i seg selv kan påvirke publikums narrativ om terror. Publikum kan tolke det slik at hvis tiltakene er omfattende, må det være en alvorlig trussel som ligger bak. Tiltakene kan da føre til at publikum blir mer urolige og redde, eller at de mistenker politiet for å holde tilbake informasjon.

Informantene opplever at informasjon er en kontinuerlig balansegang – ikke for mye og ikke for lite. Dette sier en av de kommunale beredskapskoordinatorene:

«I beredskapssammenheng så føler jeg at det er en avveining, du skal informere folk nok til at de er opplyste, men ikke så mye at de blir redde. Det er det som er den kontinuerlige avveiningen.»

En annen beskriver dilemmaet slik:

«Men det er alltid en utfordring med sånne beredskapsting, og PSTs trusselbilde, noen leser det og blir kjemperedde, og noen tenker at ja, ok, her er vi nødt til å sette inn avbøtende tiltak.»

At medienes omtale har betydning for publikums reaksjon, er akseptert. Politiinformanten mener at medieomtale er helt nødvendig, for at publikum skal forstå situasjonen og akseptere tiltakene. Men samtidig er medieomtale en risiko:

«Situasjonsforståelsen får hjelp av mediene, mediene viser bildet som er i Europa og aktualiserer det. Det er de som gjør at det blir en felles måte å se situasjonen på, det har mye å si. Men de kan jo overkommunisere og skape et feil bilde, det må vi være oppmerksomme på. De kan skape frykt og gjennom det gjøre det vanskelig. Vinklinga

har mye å si. Hadde ikke mediene omtalt dette, så hadde ikke befolkningen hatt den situasjonsforståelsen de har, og hadde reagert veldig på tiltakene.»

Informantene uttrykker ikke bekymring for at publikum vil være negativt innstilt til sikringstiltak mot terror, eller at tiltakene vil gjøre publikum engstelige. De viser til erfaringer fra feiringen av 17. mai i 2017. Da tok politiet initiativ til særlige sikringstiltak mot terrorangrep.

Tiltakene besto først og fremst i å plassere store biler eller andre objekter på strategiske steder for å sperre veien for eventuelle terrorangrep med bil. Det var også væpnet politi tilstede i flere steder. Alle mine informanter beskriver publikums reaksjoner på tiltakene som balanserte. Informanten fra politiet formulerer det slik:

«Jeg oppfatter at folk synes at det er trygt. At noen tar vare på dem og tenker på det her. Det er fornuftig av folk. De aller fleste synes at det er greit»

Informantene fra kommunene har heller ikke opplevd å få negative reaksjoner fra publikum på synlige sikringstiltak:

«Og vi har ikke fått noen annet enn positive reaksjoner på sikringstiltakene. Det folk er lei seg for, er at det er nødvendig. (...) Jeg har ikke hørt en eneste negativ – det er mange som har vært lei seg. Men jeg har ikke hørt en eneste negativ tilbakemelding på selve sikringstiltakene, det har jeg ikke.»

Ingen av organisasjonene som er ansvarlige har utarbeidet en kommunikasjons - eller mediestrategi for arbeidet, til tross for at de anerkjenner at tiltakene har betydning for publikum. De er også oppmerksomme på at mediedekningen og den offentlige samtalen kan gå i ulike retninger, og også ha en negativ effekt på innbyggernes aksept for sikringstiltakene.

Informantene gir et innblikk i hvordan praktikere tenker om publikums holdninger og reaksjoner, og hvordan man bør kommunisere om terrorsikring. Det ser ut til å være en oppfatning av at det er mulig å finne et balansepunkt mellom for mye og for lite. Innbyggerne skal få nok informasjon til at de vil akseptere at tiltak som væpnet politi på 17. mai og sperringer i gatene, men likevel ikke bli redde.

Denne balansegangen mellom for mye og for lite har jeg selv erfart som kommunikasjonsrådgiver. I møte med beredskapsmiljøer opplever jeg noen ganger at min intuitive oppfatning av hvor mye og hvor detaljert informasjon som bør gis, ikke er lik den

som jeg opplever i beredskapsmiljøene. Jeg mener at de ofte er for forsiktige, og at publikum bør få vite mer.

Oppfatning av publikum og hvor mye informasjon de «tåler» er en del av narrativen om terror og terrortrusler, og om hvem som kan og skal beskytte samfunnet.

I den neste delen av teksten vil jeg beskrive hvilken rolle publikum er tildelt i en narrativ som vi kan lese ut av en evaluering av Helsedirektoratets kommunikasjon til befolkningen under svineinfluensapandemien i 2009, i en ny lærebok om kommunikasjon i offentlig sektor, og i veiledning som DSB gir på nettsider rettet mot publikum. Jeg vil argumentere for at myndighetenes krisekommunikasjon bunner i en narrativ om innbyggerne som passive mottakere av myndighetenes beskyttelse, og at det kanskje vil være til samfunnets fordel om denne narrativen ble endret.

Kommunikasjon som bygger tillit og skaper ro

Kommunikasjon om risiko og kriser har utviklet seg til å bli en egen disiplin innen kommunikasjonsfaget, og kommunikasjon anses nå som en integrert del av krisehåndtering. I de fleste offentlige departementer, direktorater, etater og kommuner er det ansatt kommunikatører som også arbeider med risiko- og kriseinformasjon.

Parallelt med utviklingen av krisekommunikasjon som en fagdisiplin, har det skjedd en omfattende utvikling i mediebildet. Nå sender tv-kanaler hele dagen, nettaviser formidler både tekst og video i direkteoverføringer fra skadestedet, fra pressekonferanser. Dette har medført at de som har et ansvar i en krisesituasjon, må kommunisere bortimot kontinuerlig.

Framveksten av sosiale medier har også ført til et økende press både på private bedrifter og offentlige organisasjoner om å svare på spørsmål fra enkeltpersoner mens situasjonen fortsatt kan være uoversiktlig og i utvikling. Risikokommunikasjon foregår i de fleste tilfeller i et roligere tempo.

For en organisasjon som er rammet av en krise eller er ansvarlig for å håndtere en krise- eller risikosituasjon, er tillit et vesentlig begrep. Det gjelder enten organisasjonen er en privat bedrift, en frivillig organisasjon eller en myndighetsorganisasjon. For private bedrifter kan sviktende tillit få økonomiske konsekvenser. Aksjeverdien kan falle, og forbrukere kan slutte å kjøpe produktene. Men tillit og troverdighet anses også som vesentlig i lærebøker om og

evalueringer av offentlige organisasjoners kommunikasjon. Et eksempel på det finner vi i myndighetens evaluering av sin egen kommunikasjon om svineinfluensapandemien.

Svineinfluensapandemien

I april 2009 varslet WHO et utbrudd av svineinfluensa, og denne pandemien ble den mest omtalte mediasaken i Norge dette året. Sykdommen ble ikke så alvorlig som fryktet, hverken i omfang eller alvorlighetsgrad, og det ble ingen krise i Norge.

I en artikkel som evaluerer myndighetens kommunikasjon om svineinfluensapandemien er evnen til å ivareta troverdighet selve grunnlaget for evalueringen: «*Vi studerer myndighetenes utadrettede kommunikasjon som en form for meningsproduksjon som tar sikte på å ivareta offentlige aktørers troverdighet som krisehåndtører. (...) Vellykket krisekommunikasjon forstås her som evne til å kunne forme folks oppfatning av en krise, og sikre oppslutning om politiske tiltak for å kunne håndtere krisesituasjonen*» Brekke (2017, s. 55).

Å bevare egen troverdighet og publikums tillit, og å dempe uro i befolkningen ser ut til å være sentrale målsettinger for offentlig krisekommunikasjon. Brekke (2017) hevder at offentlig krisekommunikasjon også er politisk kommunikasjon, der politiske lederes legitimitet og oppslutning er avgjørende for vellykket krisehåndtering.

Læreboka

Flere fagbøker om risiko- og krisekommunikasjon bygger på det samme utgangspunktet. Et eksempel er Wolland, Thommesen og Årsheims bok om kommunikasjonsarbeid i offentlig sektor. I kapitlet om krisekommunikasjon framhever forfatterne tillit og ro som sentrale mål. De gir følgende råd:

- *Ikke bidra til spekulasjoner og feilaktige konklusjoner eller gi informasjon som kan vise seg å eskalere en situasjon eller sette noen i fare. Gi kun informasjon som er bekreftet, og som ikke er taushetsbelagt.*
- *Gi jevnlig oppdateringer, selv om dere ikke alltid har noe nytt å melde. Dette kan også virke dempende på spekulasjoner og skape ro i en uoversiktlig situasjon.*
- *Bruk rutinerne intervjuobjekter. Den som intervjues, må kunne vise empati og medfølelse, men må også ha ro og rutine nok til å kunne formidle fakta på en presis og troverdig måte.*

(Wolland, Thommesen&Årsheim, 2017, s. 138)

Nettsiden

Enkelte andre land har lansert informasjonskampanjer for å informere innbyggerne om hva de bør gjøre hvis de skulle være så uheldige å være på et sted som blir rammet av et terrorangrep. I Storbritannia er formuleringen «run, hide, tell» formidlet til hele befolkningen, også til barn. Anbefalingen er altså at du skal løpe bort hvis du kan, hvis ikke du kan komme deg bort, så må du gjemme deg, og hvis mulig skal du varsle politiet eller andre.

Norske myndigheter har ikke gitt konkrete råd om hvordan enkeltpersoner skal opptre hvis oppholder seg på et sted som rammes av terror. DSB står ansvarlig for nettsiden www.sikkerhverdag.no som gir råd til privatpersoner.

Under overskriften ***Slik forbereder du deg på farlige situasjoner***, står det følgende:

«I nær sagt alle farlige situasjoner, enten det er naturkatastrofer, store ulykker, terrorangrep eller forbrytelser der en eller flere gjerningspersoner oppfører seg truende, er det en fordel om du klarer å bevare roen. Fokuser på å komme deg raskt i sikkerhet, slik at du kan danne deg et overblikk over situasjonen. Hjelp de som trenger hjelp og bidra der du kan, uten å bringe din egen sikkerhet i fare. (DSB, 2018) »

Myndighetenes råd er først og fremst å bevare roen og ta vare på egen sikkerhet. Du kan hjelpe andre, men bare hvis det ikke setter deg selv i fare.

Idealet er dempende kommunikasjon

Ut fra dokumentene som jeg nå har referert til, er myndighetens overordnede mål for kommunikasjon om risiko og kriser å ivareta publikums tillit til at myndighetene kan håndtere krisen, sikre oppslutning om tiltak som myndighetene anser er nødvendige for å håndtere krisen, og opprettholde eller skape ro i befolkningen. Kommunikasjonen blir dermed preget av en stor grad av varsomhet. Myndighetene formidler bare det som er bekreftet faktisk informasjon. Det er ikke anbefalt å formidle antakelser, selv om de er godt begrunnet, om hvordan situasjonen kan komme til å utvikle seg. Det er anbefalt at de som uttaler seg på vegne av myndighetene viser empati og ro, men ikke bekymring, redsel, usikkerhet eller andre «negative» følelser som kan smitte over på befolkningen.

Åpenhet framholdes som et ideal, men åpenheten ser ut til å være begrenset av hvordan myndighetspersoner antar at befolkningen vil reagere. Vi kan kalle myndighetenes krise- og risikokommunikasjon for dempende kommunikasjon, fordi de balanserer idealet om åpenhet

mot frykten for negative effekter av for mye informasjon eller «feil» informasjon. Å opprettholde ro og orden er en overordnet målsetting.

Kommunikasjon når krisen har skjedd

Hva skjer med kommunikasjonen når krisen har blitt virkelighet, og de som skal gi beskyttelse har mislykkes? Det mest dramatiske eksemplet vi har fra Norge i moderne tid, er 22. juli-angrepet. Daværende statsminister Jens Stoltenberg fikk mye rosende omtale for talen som han holdt på Rådhusplassen noen få dager etter angrepet. Talen må kunne kalles for krisekommunikasjon, fordi Norge da fortsatt var av sjokkskadet av terrorangrepet. Men talen er svært langt fra det som er anbefalt offentlig krisekommunikasjon. En tale er naturligvis en egen sjanger, og kan som tekst ikke sammenliknes med «vanlig» krisekommunikasjon. Men det er likevel interessant å legge merke til hvordan statsministerens budskap skiller seg fra det som er anbefalt krisekommunikasjon.

Stoltenbergs tale er følelsesladet, også med negative følelser som sorg, frykt og sinne. Den setter befolkningen i sentrum «*Dere er folkeviljen*», og den uttrykker at befolkningen og den politiske ledelsen er et fellesskap, og kan ta ansvaret sammen: «*Vi skal ta tryggheten tilbake*». Statsministeren viser tillit til befolkningens evne til å håndtere en krise: «*Vi er sønderknust men vi gir oss ikke*». Han viser beundring og respekt for befolkningen «*Jeg er uendelig takknemlig over å leve i et land der folk i en kritisk tid tar til gatene med blomster og lys for å slå ring om demokratiet.*» (Aftenposten, 2011)

Stoltenbergs tale har blitt stående i som en av de beste talene i nyere norsk historie. Talen søker ikke å skape politisk handlingsrom, men appellerer til tilhørerne: Det er de som må handle, de som må håndtere krisen. Myndighetenes vanlige dempende krisekommunikasjon mangler helt dette perspektivet. Dempende krisekommunikasjon har ikke til hensikt å mobilisere befolkningen, men snarere å passivisere dem. I talens narrativ om krisen tildeles befolkningen et stort ansvar for å være de som gjenoppretter normalsituasjonen etter at det har skjedd et brudd.

Denne talen viser at det er mulig å kommunisere på en måte som gir befolkningen ansvar og tillit, og som har et annet budskap enn at innbyggerne må forholde seg i ro. Både i Norge og i andre land har man erfart fra virkelige kriser at innbyggerne er aktive og kompetente i en krise.

Panikkslagen og passiv eller aktiv og kompetent?

Nohrstedt (Nohrstedt, 2010, s. 34) kritiserer det han mener er en vanlig antakelse, nemlig at folk blir slått av panikk når en trusselsituasjon materialiserer seg til en krise. Tvert om viser forskning at panikk ikke er den dominerende responsen hos sivilbefolkning som rammes av terror, ifølge Nohrstedt.

I 2016 utarbeidet danske myndigheter en nasjonal strategi for å forebygge ulykker og katastrofer. Hensikten med strategien er å redusere antallet dødsfall og skader og bidra til lavere økonomiske tap forårsaket av store ulykker og katastrofer. Her tillegges innbyggerne en aktiv rolle, og strategien skal også bidra til økt risikobevissthet, selvhjulpenhet, hjelpsomhet handlekraft i befolkningen. i. Strategien har et tydelig innbyggerperspektiv, og legger vekt på at sivilbefolkningen og det private næringslivet er en ressurs i samfunnets beredskap. Kommunene og de kommunale beredskapsorganisasjonene spiller en avgjørende rolle, fordi de står for kontakten med innbyggere og næringsliv. Strategien begrunnes i tre punkter:

- Borgerne er alltid til stede. Blålysetatene har en responstid som i verste fall kan koste liv. Familiemedlemmer eller naboer er i de fleste tilfeller tettere på den eller de forulykkede. Innbyggere er en aktiv og kompetent ressurs, og deres innsats kan være avgjørende for utfallet av en ulykke eller en naturhendelse.
- Innbyggerne er spontant hjelpsomme. Erfaringer fra ulykker og krisesituasjoner viser at mange utviser spontan hjelpsomhet overfor fremmede, for eksempel ved å tilby husly.
- Innbyggerne kan bidra til å unngå eller begrense konsekvensene av ulykker. Det er helt naturlig å ville ta vare på seg selv, sine nærmeste og sine eiendommer. Erfaringene viser at borgere reagerer raskt, og at de har kjennskap til lokale forhold og situasjonen på stedet som kan ha betydning for å begrense skadene, for eksempel av en storm.

(Beredsskapsstyrelsen, 2016)

Den danske strategien slår fast at borgerne i større grad skal trekkes inn i og anerkjennes som en kompetent og aktiv ressurs i samfunnets beredskap. Det skal gjennomføres tiltak for å øke

innbyggernes risikobevissthet, og styrke deres evne og mulighet til å ta vare på seg selv og hverandre under ulykker og andre kritiske situasjoner.

Innbyggere – en uoppdaget ressurs?

Erfaringer fra Norge viser også at sivilbefolkningen kan og vil påta seg oppgaver i en krisesituasjon, selv når det kan medføre fare for eget liv. 22. juli-rapporten slår fast at mange frivillige gjorde en livreddende innsats for ungdommene på Utøya. (Statsministerens kontor, 2012)

Også i andre kriser har uorganiserte frivillige hatt stor betydning for å redde liv og begrense skader. Under Lærdalsbrannen i 2014 deltok lokale bønder i sløkkingsarbeidet. Men i DSBs evalueringsrapport vies de frivillige lite oppmerksomhet. Det oppgis nøyaktige antall for politi og brannmannskaper og for tjenestepiktige i sivilforsvaret, og for deres samlede innsatstid. Men om de frivillige står det «I tillegg var et ukjent antall frivillige og privatpersoner involvert i innsatsen.» I de 17 lærepunktene i rapporten er det ingen som omtaler de frivilliges innsats (DSB, 2014). Forfatterne av rapporten viser liten eller ingen interesse for å øke kunnskapen om hvordan uorganiserte frivillige kan bidra i alvorlige kriser.

Det kan virke som om norske myndigheter i liten grad har oppdaget og anerkjent den uorganiserte sivilbefolkningen som en ressurs i hjelpe- og redningsarbeid, til tross for at sivile ofte er tilstede, er kompetente, er villige til å gjøre en innsats og har en egeninteresse i å begrense skadeomfang. Store deler av den norske beredskapen er basert på organisert frivillig arbeid, som Røde Kors, Redningsselskapet, alpine redningsgrupper, sivile søkshunder og andre organisasjoner. Men de uorganiserte frivillige har ingen plass i beredskapsplanene.

I krisesituasjoner er myndighetene opptatt av å framstå som kompetente til å håndtere krisen. Gjennom kommunikasjon søker de å ivareta publikums tillit til at myndighetene evner å ivareta befolkningens sikkerhet. Det kan tenkes at inntrykket av myndighetene som kompetente og handlekraftige kan bli svekket hvis myndighetene appellerer til sivilbefolkningens innsats, enten det skjer i før eller under en krise. Det er verdt å tenke over om myndighetenes behov for å opprettholde bildet av seg selv som handlekraftige og kompetente kan være en medvirkende årsak til at de velger dempende krisekommunikasjon, der befolkningen ikke blir anerkjent som en handlende part.

En annen mulig forklaring kan vi finne i begrepet «satisficing». Slik som norsk samfunnssikkerhetsarbeid og kriseledelse er organisert, er det ofte mange involverte parter med overlappende ansvar som deltar på arenaer der det tas beslutninger. Det må gjøres mange avveininger mellom ulike interesser, og ulike politiske, følelsesmessige og strategiske aspekter må veies mot hverandre. Sivilbefolkningen er ikke tilstede i rommene der beslutningene blir tatt, og det kan være en årsak til at deres perspektiv ikke blir inkludert.

En konsekvens av dette kan bli at befolkningen blir passivisert og føler seg mer hjelpeløse enn de egentlig er. En befolkning som er preget av frykt og maktesløshet i kriser vil kanskje ikke evne å mobilisere sine ressurser, og konsekvensen kan bli både trusler og reelle kriser gjør større skade enn nødvendig.

En ny narrativ om sivilbefolkningen?

Befolkningen i Norge har en høy grad av tillit til myndighetene og deres evne til å håndtere krevende situasjoner, og enkeltmennesker har høy tillit til hverandre. Men man kan spørre seg om i hvilken grad myndighetene har tillit til at innbyggerne har vilje og evne til å takle kriser.

Det er mulig å tenke seg en strategi som mobiliserer befolkningens ressurser og handlekraft, slik den danske Beredskapsstyrelsen har satt som mål. Mer kunnskap om trusselbilder og større kompetanse til å handle, kan redusere følelsen av hjelpeløshet, og heller øke befolkningens motstandsdyktighet og evne til å leve med risiko og sårbarhet. Nohrsted mener at tankesettet bør endres:

«The anti-terrorism policy must replace the vulnerability paradigm with a resilience paradigm that takes seriously people's strength and capacity to handle hazardous situations instead of spreading fatalism and defeatism, which can ultimately only help the terrorists»
(Nohrstedt, 2010, s. 34).

Det finnes noen tegn på at det er i ferd med å bli en større åpenhet i den norske offentligheten nå, og at det gradvis blir akseptert å snakke mer åpent om redsel for terrorangrep og om effekten av terror på enkeltpersoner og på samfunnet. Medienes intervjuer med overlevende og pårørende etter ulike angrep trekker i denne retningen. Vinteren 2017/18 har det kommet flere tv-serier og filmer om angrepet på Utøya, som på nytt har satt de overlevende i sentrum for den offentlige oppmerksomheten. Medienes omfattende dekning av erfaringer fra terrorangrep i andre land, kan også bidra til det.

Det er flere tegn på at det går mot en større åpenhet, men myndighetsorganisasjoner som er ansvarlige for samfunnssikkerhet og beredskap går ikke fremst i retning av en mer åpen offentlige samtale.

Oppsummering

I dette kapitlet har jeg vist at praktikere i kommuner og politiet beskriver risikokommunikasjon som en balansegang mellom for mye og for lite. De anerkjenner at kommunikasjon er en viktig del av arbeidet med terrorsikring, og har en intuitiv og erfaringsbasert tilnærming til hvordan det bør gjøres.

Krise- og risikokommunikasjon i offentlig sektor har som mål å bevare innbyggernes tillit til at myndigheten er kompetente og ansvarlige krisehåndtørere, og at befolkningen skal bevare ro. Dette kommer fram i en evalueringsrapport, en lærebok og en nettside rettet mot publikum. Jeg kaller myndighetenes krisekommunikasjon for «dempende kommunikasjon».

Det er mulig å konstruere en annen narrativ om innbyggerne. De må ikke være passive mottakere av myndighetenes beskyttelse, men kan være stor ressurs i krisesituasjoner. Det virker som om myndigheten i liten grad er interesserte i å finne ut mer om innbyggernes potensiale.

Vi kan anta at myndighetenes oppfatning av befolkningen er mer preget av et sårbarhetsparadigme enn av resiliensparadigme, for å si det med Nohrstedts ord.

Del V Avslutning og konklusjon

Spørsmålet som jeg stilte i begynnelsen av denne teksten, var følgende: Hvordan påvirkes de profesjonelle aktørenes forståelse av oppdraget av deres narrativ om terrortrusselen, om seg selv, hverandre og konteksten som omgir arbeidet?

En narrativ starter med et brudd på en sosial orden, og brudd og reparasjon er grunnformen i en narrativ. I vårt samfunn og i vår tid er det normalt at vi er trygge, det er den normale sosiale ordenen. Et terrorangrep eller en trussel om angrep representerer et brudd på det som er normalt, og det oppstår et behov i oss for å gjennomrette det vi opplever som normalsituasjonen.

Konklusjoner

Samfunnsikkerhetsarbeidet i Norge er fordelt mellom flere aktører, og skillelinjene går både vertikalt og horisontalt. Det er ofte uklare ansvarsforhold, og ofte må to eller flere organisasjoner samarbeide for å oppfylle målene. Samvirke er nedfelt som et prinsipp for å «reparere» skadene som kan oppstå som et resultat av fragmenterte ansvarsforhold. Politiet og kommunene har ulike beslutningsstrukturer og arbeider i ulikt tempo. Politiet har tilgang til hemmelig informasjon, noe kommunen ikke har. For politiet er sikring mot terror en sentral oppgave, for kommunene er den én av mange oppgaver.

Til tross for forskjellene uttrykker alle mine informanter, både i kommunene og i politiet, forståelse for hverandre og vilje til samarbeid. Jeg oppfatter at de har en sterk følelse av forpliktelse og ansvar for befolkningen i kommunene der de arbeider, og at dette er kjernen i deres narrativ: Flere organisasjoner har et felles ansvar for å beskytte befolkningen mot terror, og det kreves at alle tilpasser seg til hverandre for å lykkes.

På lokalt nivå kan gode relasjoner til andre aktører og lojaliteten mot innbyggerne ha avgjørende betydning for praktisk oppgaveløsning. Dette kan veie tyngre enn forskjeller mellom organisasjonene og uklarheter i ansvarsforhold og oppdragsformulering. Hvis det er mangler i de formelle oppdragene eller ansvarsforholdene, vil aktørene forsøke å finne fram til en løsning som er akseptabel. Dette skjer ikke uten motsetninger, men med respekt for hverandres ulikheter.

Konteksten som omgir de profesjonelle aktørene på nasjonalt og lokalt nivå er et samfunn preget av en høy grad av tillit, både horisontal og vertikal tillit. Hovedinntrykket er at

innbyggerne har tillit til at politiet kan beskytte samfunnet mot terror, og de har også tillit til kommunen vil oppfylle sine oppgaver. Politiet og kommunen er sensitive for innbyggernes oppfatninger, og ser innbyggernes tillit som en verdi som bør ivaretas. Dette er integrert i en offentlig narrativ om det norske samfunnet, og de lokale aktørene har del i den.

Sikringstiltak mot terrorangrep med kjøretøy er synlige i det offentlige rom, og det vil pågå en offentlig debatt om dette. De profesjonelle aktørene har et todelt syn på medienes rolle.

Mediedekning bidrar til å skape en allmenn forståelse for situasjonen, og til at innbyggerne aksepterer tiltakene som settes i verk. Samtidig kan mediedekningen føre til at innbyggerne blir redde og urolige. Informantene gir uttrykk for at mediedekningen er en balanse mellom for mye og for lite. Vurderingen av hva som er «passe» mye, er basert på erfaring og intuisjon.

Jeg mener at det finnes en narrativ om befolkningen som passive mottakere av myndighetenes beskyttelse i risiko- og krisesituasjoner. Denne narrativen kan vi kan lese ut av offentlig risiko- og krisekommunikasjon. Vi har sett at hovedbudskapet i en lærebok om krisekommunikasjon, en evalueringsrapport fra en risikohendelse og på en nettside rettet mot befolkningen er at det er vesentlig å beholde ro i krisesituasjoner. Dette budskapet bygger opp under narrativen om innbyggerne som passive mottakere av beskyttelse. Erfaringer fra katastrofer og kriser viser noe annet, nemlig en befolkning som er modig, risikovillig og ressurssterk.

Jeg mener at det er mulig å etablere en ny narrativ om sivilbefolkningen som ikke passiviserer sivilbefolkningen i kriser, men som bygger tillit og selvtillit, med utgangspunkt i at folk flest har evner og ressurser til å beskytte seg selv, hverandre, miljøverdier og økonomiske verdier i en krise.

Videre forskning

Gjennom arbeidet med denne oppgaven har jeg fått en dypere forståelse av mangfoldet av elementer som påvirker profesjonelle beredskapsaktørene i lokalmiljøet, og hvilken innflytelse de har på hvordan oppgaver blir løst. Jeg håper at oppgaven blir lest, og at flere vil reflektere over hvor kompleks virkeligheten er, og hvordan vi alle bidrar til en felles narrativ om hverandre og om samfunnet vi lever i, og hvordan dette påvirker vår praksis. Narrativen er ikke fastlåst, men i stadig forandring.

Oppgaven er av begrenset omfang, og det er flere spørsmål som jeg gjerne skulle gått dypere inn i. Først og fremst mener jeg at det kan ha betydning å øke kunnskapen vår om hvilken narrativ profesjonelle beredskapsaktører og kommunikatører har om sivilbefolkningen, og hvordan denne narrativen farger kommunikasjonen. Stemmer det at de, kanskje ubevisst, oppfatter innbyggerne som «de andre», noen som må beskyttes, og at de profesjonelle skal gi beskyttelse? Kan en narrativ som beskriver innbyggerne på en annen måte, bidra til at samfunnets samlede ressurser kan utnyttes bedre og til et sterkere samfunn med mer motstandskraft? Økt kunnskap om dette kan få stor betydning for samfunnssikkerhetsarbeidet.

Etter å ha studert lokalt samvirke og intervjuet informanter, har jeg lagt spesielt merke til den forståelsen og respekten de uttrykker for hverandre, til tross for at de tilhører ulike organisasjoner og ikke alltid har det samme synspunktet på hvordan problemer best kan løses. Både forskere og praktikere har påpekt at samvirke fungerer bedre på lokalt enn på nasjonalt nivå. Kanskje kan graden av og typen interaksjon som skjer på de ulike nivåene være en medvirkende årsak til dette. Kanskje lokale aktører kan lære oss noe om hvordan vi bør gå fram for å forbedre samvirke på regionalt og nasjonalt nivå? Er det nødvendig med en annen og tettere interaksjon for at det skal være mulig å lykkes med samvirke i krisesituasjoner? Disse spørsmålene bør også undersøkes nærmere.

Litteraturliste

Aftenposten. (2011) Jens Stoltenbergs tale på Rådhusplassen. *Aftenposten*, 25. juli 2011 [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.aftenposten.no/norge/i/9vPzw/Statsminister-Jens-Stoltenbergs-tale-pa-Radhusplassen>>

[Lest 15. mars 2018].

Albrechtsen, E. et al. (2017) *Har samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22. juli 2011? Populærvitenskapelig rapport fra forskningsprosjektet The next disaster (NEXUS)*. Trondheim, NTNU. Tilgjengelig fra: <<http://docplayer.me/65569134-Har-samfunnssikkerheten-bli-etter-22-juli-2011.html>> [31. januar 2018].

Almklov, P. et al. (2017) Organizational culture and societal safety: Collaborating across boundaries. *Safety Science* (2017) [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://doi.org/10.1016/j.ssci.2017.12.029>>. doi: <<https://doi.org/10.1016/j.ssci.2017.12.029>>.

Beredskapsstyrelsen. (2016) *National strategi for forebyggelse av ulykker og katastrofer*. Birkerød, Danmark, Beredskapsstyrelsen. Tilgjengelig fra: <<http://danskeberedskaber.dk/wp-content/uploads/2016/11/Forebyggelsesstrategi-UDKAST-til-praesentation-for-FLG-2016-11-15-002.pdf>> [Lest 01. mai 2018].

Bergen, P. (2017) Vehicle attacks have taken a horrific toll since 2014. *CNN*, 2. januar 2018, 18. august 2017 [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://edition.cnn.com/2017/08/17/opinions/vehicle-attacks-horrific-death-toll-bergen/index.html>>

[Lest 2. januar 2018].

Brekke, O. A., Kari Ludvigsen og Kristian Bjørkdahl. (2017) Handling og usikkerhet. Norske myndigheters kommunikasjon om svineinfluensapandemien i 2009. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2017-1, s. 54-77.

Cottle, S. (1998) Ulrich Bech, Risk Society and the Media. *European Journal of Communication*, 13 (1), s. 5-32.

DIFI. (2017) *Innbyggerundersøkelsen 2017*. Tilgjengelig fra: <https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2017-6_innbyggerundersokelsen_2017_hva_mener_innbyggerne.pdf> [20. 01.2018].

DSB. (2013) *Nasjonalt risikobilde*. Tønsberg. Tilgjengelig fra: <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/nrb_2013.pdf> [01.05.2013].

DSB. (2014) *Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya vinteren 2014. Lærepunkter og anbefalinger*. Tønsberg. Tilgjengelig fra: <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/brannen_i_laerdal_flatanger_froya_2014.pdf> [1. februar 2018].

DSB. (2018) *Sikker hverdag*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.sikkerhverdag.no/din-beredskap/hendelser-og-kriser/slik-forbereder-du-deg-pa-farlige-situasjoner/>> [Lest 15. april].

Elvestad, E. a. L. S. (2017) Media Choice Proliferation and Shifting Orientations Towards News in the United States and Norway, 1995-2012. *Nordicom Review*, (38 (2017) 1), s. 1-17.

Enjolras, B. (2017) *Tillit og terror. Bidrar tillit til samfunnsrobusthet?* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.usn.no/getfile.php/13501034/usn.no/bilder/aktuelt/aktiviteter/B_Enjolras_Tillit%20og%20resiliens%20til%20terror_tilsendt.pdf> [Lest 02.01.2018].

Eriksson-Zetterquist, U. et al. (2014) *Organisasjonsteori*. Oslo, Cappelen Damm AS.

Hernes, G. (2007) *Med på laget. Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen*. FAFO-rapport 2007:09. Oslo, FAFO. Tilgjengelig fra: <http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20009.pdf>.

Johannessen, S. O. (2015) *Politi i krise*. Bergen, Fagbokforlaget.

Johannessen, S. O. (2018) *Strategies, leadership and complexity in crisis and emergency operations*. New York og London, Routledge.

Johansen, W. & Frandsen, F. (2010) *Krisekommunikation*. Frederiksberg, Samfundslitteratur.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2004-2005) *Politiets rolle og oppgaver*. 2004-2005:42. Oslo, Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-42-2004-2005-/id199239/>> [Lest 10. mai 2018].

Justis- og beredskapsdepartementet. (2006) *Når sikkerheten er viktigst— Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner* Oslo, Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2006-6/id157408/sec8>> [Lest 01. mai 2017].

Langset, M. (2017) I disse angrepene brukte de bil som terrorvåpen. VG, 19. august 2017 [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.vg.no/nyheter/utenriks/krigen-mot-terror/i-disse-angrepene-bruktede-bil-som-terrorvaapen/a/24120900/>>

[Lest 2. januar 2018].

Nohrstedt, S. A. (2010) *Threat Society and the Media. I: Nohrstedt, S. A. red. Communicating Risks. Towards the Threat Society?* Gothenburg, Nordicom

Olsen, J. P. (2014) *Folkestyrets varige spenninger. Stortinget og den norske politiske selvforståelsen.* Oslo, Universitetsforlaget.

Pletten, C., Langberg, Ø. K. & Kramviken, T. (2017) Terrorens ringvirkninger. *Aftenposten* 14, juli 2017, s. 14-23, Amagasinet.

Politiet.no. (2017) *Innbyggerundersøkelsen*. [Internett]. Politiet. Tilgjengelig fra: <<https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/tall-og-fakta/innbyggerundersokelsen/>> [Lest 9. januar].

PST.no. (2017) *Trusselvurdering 2017*. [Internett]. Politiets sikkerhetstjeneste. Tilgjengelig fra: <<https://www.pst.no/globalassets/artikler/trusselvurderinger/psts-trusselvurdering-2017.pdf>> [Lest 05.01.2018].

PST.no. (2018) *Trusselvurdering 2018*. [Internett]. Oslo, Politiets sikkerhetstjeneste. Tilgjengelig fra: <<https://www.pst.no/globalassets/artikler/trusselvurderinger/psts-trusselvurdering-2018.pdf>> [Lest 14.04.2018].

Solheim, S., Klajdzic, P. & Skrede, K. M. (2017) Amundsen vil ha fortgang i terrørsikring: -Blir for mye "pekeleken". *Aftenposten*, [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.nrk.no/norge/amundsen-vil-ha-fortgang-i-terrorsikring--blir-for-mye-pekeleken-1.13658468>>

[Lest 2. november 2017].

Stacey, R. D. (2010) *Complexity and Organizational Reality*. New York

Statsministerens kontor. (2012) *Rapport fra 22-juli kommisjonen*. NOU 2012:14. Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/>> [Lest 10.01.2018].

Taylor, J. R. & van Every, E. J. (2000) *The Emergent Organization: Communication as its Site and Surface*. Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum.

Tjora, A. (2012) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo, Gyldendal Akademisk.

Weick, K. E. (1988) Enacted sensemaking in crisis situations. *Journal of Management Studies*, 25:4, s. 305-317.

Wolland, S., Thommesen, K. & Årsheim, T. (2017) *Vær synlig. Kommunikasjonsarbeid i offentlig sektor*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag.