



Hvem utgjør de reelle samvirkeressursene for nødetatene i en krise? – en studie av vekteres rolle i akutfasen etter en krise, eller større hendelse



Erik Schjenken



Hvem utgjør de reelle samvirkeressursene for nødetatene i en krise? – en studie av vekteres rolle i akutfasen etter en krise, eller større hendelse

Erik Schjenken

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

13. mai 2014

FFI-rapport 2014/00197

121701

P: ISBN 978-82-464-2380-7

E: ISBN 978-82-464-2381-4

Emneord

Vektere

Akutfase

Samvirkeressurs

Nødetat

Krise

Godkjent av

Monica Endregard

Prosjektleder

Janet M. Blatny

Avdelingsjef

Sammendrag

Denne studien er en masteroppgave i samfunnsikkerhet ved Universitetet i Stavanger. Arbeidet har vært utført, og blitt veiledet, ved FFI (prosjekt Beskyttelse av samfunnet 7). Studien diskuterer hvilken rolle privatansatte vektere har, og kan få, når en større hendelse, som for eksempel terrorangrep, inntreffer. Kan vektere utgjøre en forskjell under kriser og større hendelser?

Den største utfordringen etter terroraksjonene i Madrid i 2004 var å få nok ressurser til innsatsen i den akutte fasen. I London i 2006 og i Oslo 2011 var det også en utfordring å få nok ressurser til å løse alle oppgaver i den akutte fasen. I beredskapsplanverket til norsk politi er det nevnt en rekke samvirkeaktører, men det er lite sannsynlig at noen av de som er nevnt der utgjør en reell ressurs i akutfasen av en krise. Grunnen til dette er at det tar for lang tid å mobilisere og forflytte dem til innsats. Noe av grunnen til at disse likevel er nevnt som en samvirkeressurs kan skyldes at akutfasen ikke er definert i politiets sitt planverk. Planverket sier ingenting om *når* de ulike samvirkeaktørene kan bistå, eller hvor lang tid det tar å mobilisere dem til innsats. Private vektere er ikke nevnt i noe planverk som en ressurs, men faktum er at vektere ofte er på stedet før nødetatene, og at vektere, i tillegg til tilfeldig forbigående, har vist seg å være den eneste reelle tilgjengelige ressursen i den første timen etter at en hendelse har inntruffet.

Private vektorselskaper har ansvaret på mange trafikknutepunkter, kjøpesentra og andre steder der det ferdes mange mennesker. På disse stedene finnes det, i tillegg til vektere med lokalkunnskap om objektet, ofte en vaktentral hvor vekterne har oversikt over kameraer og alarmer. Ved en hendelse ved slike objekter vil innsatspersonell fra politiet kunne ha god nytte av både lokalkunnskapen til stedlige vektere, men også tilgang på kameraer og alarmsystemer. I etterforskningen av konsekvensene av bomben i regjeringskvartalet den 22. juli 2011 var videomateriale fra private vektorselskaper og regjeringskvartalet viktig.

Alle vektere har en felles grunnutdanning som inkluderer grunnleggende ferdigheter i livreddende førstehjelp, og evakuering av mennesker. Erfaringer har vist at vektere utgjør en ressurs, men erfaringene gjenspeiles ikke i planverk. Politimestre har ansvar for å utarbeide planverk, men politimestrene i Norge er ikke samstemte i hvem som kan utgjøre en ressurs i kriser og ved større hendelser. Flere steder i Norge er det i dag flere vektere enn politifolk i gatene, men beredskapssystemet til politiet inkluderer ikke samvirke med vektere.

Denne studien avdekker et forbedringspotensial i forhold til dagens beredskapssystem og planverk.

English summary

This study was written as a master dissertation in the program “Samfunnssikkerhet” (Security and Society) at the University of Stavanger. The study was hosted, and supervised, by FFI (Norwegian Defence Research Establishment). The study discusses the role of private security personnel during the initial phase of a crisis.

The major challenge after the terrorist attacks in Madrid in 2004, was providing enough resources to the scene of the bombings within the first 30 minutes after the attack. The same challenge occurred in London in 2006 and in Oslo in 2011. In the Norwegian Police emergency plans, several partners are listed from whom the Police can ask assistance from. However it is unlikely that any of those listed are able to contribute in the first phase (first hour) after an attack has taken place. The reason for this is that it takes too long for them to mobilize and to be transported to the scene. The reason why they are listed, although they most likely cannot contribute in the first phase, may be because the first phase (first hour) is not defined in the Police plans. The plans do not assess *when* the different partners can offer assistance, nor how long they will need to mobilize.

Private security personnel are not mentioned in any official plans as a resource in a crisis, but the fact is that private security personnel often are at the scene of an incident even before the emergency services. Private security personnel, together with civilians that accidentally passes by, have proven to be the sole resource after an incident has occurred.

Private security companies are present at most large subway stations, bus terminals, airports, train stations, malls and other places where there are many people present. Besides having knowledge of the object, the security personnel will often have a command center with cameras and alarm systems of the location. When an incident occurs at places like this, the emergency services and especially the Police, not only have good use of personnel with local knowledge of the location, but also access to the command centers. After the bombing in Oslo in 2011, information from the video cameras operated by private security companies and the guard force at the Government building was essential in the investigation.

All private security personnel share the same basic training. This training includes first aid and how to evacuate people. These skills make them a resource in a crisis. Experience has shown that private security personnel are a resource for the police in a crisis situation. However, these experiences are not taken into plans. It is the Police chiefs that are responsible for making plans, but the Police chiefs in Norway do not agree on *who* constitutes a resource in a crisis situation. Many places in Norway see more private security personnel than Police Officers on the streets, but private security officers are not included in the Police plans.

This study reveals that the emergency plans and system of today can be improved.

Innhold

	Forord	7
1	Bakgrunn og metode	9
1.1	Innledning	9
1.2	Hvorfor en studie om vekteres rolle?	11
1.3	Akuttfasen	13
1.4	Politiets beredskapssystem	13
1.4.1	PBS I – Retningslinjer for politiets beredskapsarbeid	14
1.4.2	PBS II – Håndbok for innsatspersonell	15
1.4.3	PBS III, politidistriktenes egne planverk	16
1.4.4	PBS WEB	16
1.5	Samhandling, samvirke, planlegging og erfaringslæring	17
1.6	Sikkerhetsstyring	20
1.6.1	Tidligere forskning	22
1.7	Metode	23
1.7.1	Metodekritikk	24
1.7.2	Valg av informanter	25
1.7.3	Forberedelser til intervju	27
1.7.4	Organisering av data	28
1.7.5	Reliabilitet	29
1.7.6	Validitet	29
1.7.7	Litteratursøk	30
1.7.8	Avgrensninger	31
2	Analyse og funn	33
2.1	Litt bakgrunnsinformasjon om vektorbransjen	33
2.1.1	Hvem er vektoren?	35
2.1.2	Vandel i vektorbransjen	36
2.1.3	Opplæring av vektere	36
2.1.4	Manglende formelt samarbeid med politiet	37
2.1.5	Bruk av private sikkerhetsselskap også innenfor militærmakt	38
2.2	Hvilken rolle har vektene ved en større hendelse?	39
2.2.1	Vekteres innsats den 22.juli 2011	39
2.3	Erfaringer fra øvelser	41
2.3.1	Øvelse Oslo 2006	42
2.3.2	Øvelse Tyr	43
2.3.3	Øvelse Tyr 2012	43
2.3.4	Øvelse hovedstad 2013	47

2.4	Politiets operative erfaringer med vektere	48
2.5	Hvorfor er kunnskap om vektetes rolle i akuttfasen viktig?	49
2.6	Førstelinjepersonell	51
2.7	Om politiets rolle og ansvar	52
2.7.1	Politiets styringsdokumenter	52
2.8	Politimesterne sitt syn på vektere som en ressurs	54
2.8.1	Presisering fra politimestrene som svarte ja på spørsmål om vektere utgjør en ressurs	55
2.8.2	Presisering fra politimestrene som svarte nei på spørsmål om vektere utgjør en ressurs	56
2.8.3	Hva betyr det at det er ulike svar/oppfatninger blant politimestrene?	57
3	Drøfting og konklusjon	58
3.1	Evne til læring av erfaringer	65
3.2	Økonomiske argumenter for ikke å inkludere vektere?	68
3.3	Privatisering og politisk ansvar	69
3.4	Konklusjon og anbefalinger	72
3.5	Avslutning	75
	Ordforklaringer	75
	Litteraturliste	76

Forord

Denne rapporten er et resultat av en masteroppgave i samfunnssikkerhet som er gjort i samarbeid med Forsvarets forskningsinstitutt. Jeg har tilbrakt det siste året sammen med mange inkluderende og kunnskapsrike mennesker i et veldig spennende miljø. Det er en lettelse å være ferdig, men det er vemodig å skulle forlate FFI. Denne studien hadde aldri blitt noe av uten FFI, og følgende personer derfra fortjener en spesiell takk:

Prosjektleder, Monica Endregard: Takk for at du gav meg sjansen.

Veileder, Therese Sandrup: Takk for ærlige tilbakemeldinger og gode råd. Det var helt rett å utsette innleveringen.

Bibliotekar, Bjørg Uhlen Asphaug: Takk for effektive ekspedisjoner av all litteratur. Du har vært en enestående hjelp.

Takk til alle informantene. Jeg har følt meg velkommen alle steder, og ikke minst har jeg lært enormt mye.

Takk til politiinspektør, Maren Eline Kleiven, for at du turte si fra om det som ikke var bra. Du fikk meg på rett spor.

Takk til NHO-Service for all hjelp og for invitasjonen til seminaret.

Til slutt, men ikke minst, takk til min kjære Hege for all støtte, motivasjon, hjelp, tilbakemeldinger og tålmodighet.

1 Bakgrunn og metode

1.1 Innledning

I Madrid i 2004 ble jernbanen rammet av flere simultane terrorangrep. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har skrevet om erfaringene derfra:

En viktig erfaring fra Madrid omhandler rutiner for massiv mobilisering av alle tilgjengelige redningsmannskaper den første halvtimen etter en katastrofe.
(DSB, 2004, s. 15)

Flyplasser, trafikkknutepunkter, kjøpesentra og kontorbygninger har det til felles at sikkerheten ofte ivaretas av private sikkerhetsselskap, enten ved bruk av vektere, eller i kombinasjon med vektere og elektronisk adgangskontroll samt kameraovervåkning. Ett annet fellestrekk er at disse stedene er potensielle terrormål (Arnesen, Bjørge, & Mærlie, 2005; Lia & Nesser, 2005; Lia, 2003; Torvund, 2013; Tønnessen, 2008).

Denne studien diskuterer hvilken rolle privatansatte vektere har, og kan få, når en større hendelse, som for eksempel terrorangrep, inntreffer. Kan vektere utgjøre en forskjell under kriser og større hendelser?

Dette er ingen studie av terrorangrepet 22. juli 2011, men jeg har trukket inn erfaringer som ble gjort i forbindelse med bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet. Granskerne av 22. juli, politikere og media har fokusert på hva som gikk galt den 22. juli, og poengtert at det må tas læring av disse feilene (Ladstein, 2013; St.meld.nr.21, 2012-2013, s.13; St.meld.nr.29, 2011-2012, s. 8; Sønnerland, 2012 s. 3). Det er i hovedsak politiets håndtering av aksjonen på Utøya som har blitt kritisert. Det som ikke er fokusert på i like stor grad, i forhold til politiets håndtering, er hva som gikk bra. Også erfaringer med hva som gikk bra må brukes i læringen etter den 22. juli. Politiets håndtering etter bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet den 22. juli er ikke kritisert. Det gjør det nødvendig å se på hva som var suksessfaktoren. Hvorfor gikk aksjonen i forbindelse med bomben i regjeringskvartalet bra?

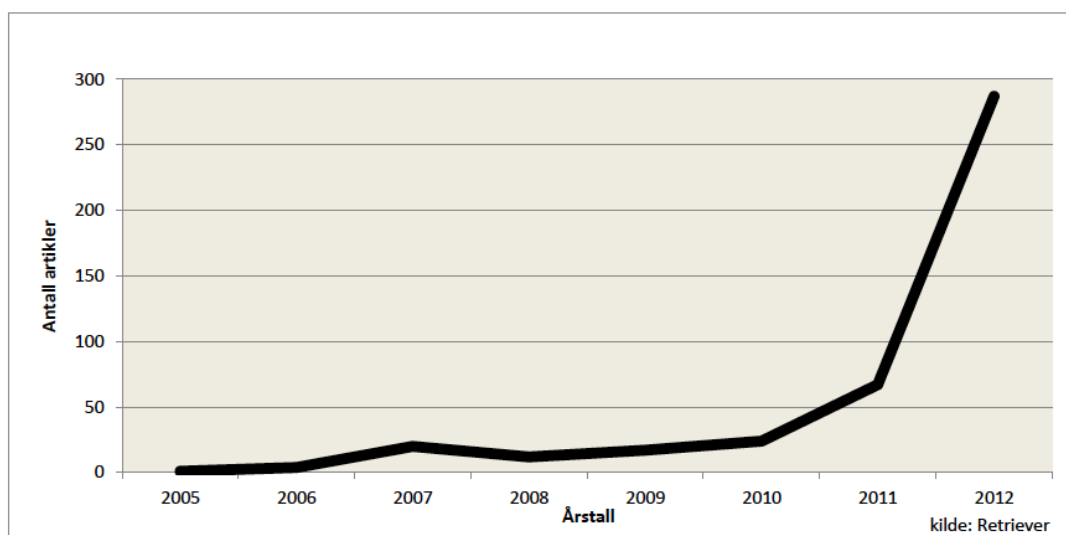
Helsedirektoratets evaluering av helsevesenets innsats 22. juli, 2011 er i hovedsak fokusert på hva som gikk bra (Helsedirektoratet, 2012, s. 12). Likevel trekkes det frem anbefalinger til læring gjennom hele rapporten (Helsedirektoratet, 2012). Denne rapporten er et eksempel på at det også ligger læring i gode erfaringer.

Fafo skrev i 2012 en rapport om vektteres rolle den 22. juli 2011 (Gautun, 2012). Rapporten avdekket at vektere spilte en vesentlig rolle i den akutte fasen, og i timene og dagene etter terroraksjonene i Oslo og på Utøya. Grunnen til dette var at politiet benyttet seg av vektterne som en ressurs for å frigjøre egne ressurser til oppgaver som krevet politifaglig kompetanse. Utenom denne Fafo-rapporten er det lite forskning å finne om hvilken rolle private vektere har i samfunnet når større hendelser inntreffer. Det finnes en del forskning som diskuterer bruken av private vektere i det offentlige rom (Aas, Runhovde, Strype, & Bjørge, 2010; Button, 2007; Jones &

Newburn, 1998; Lomell, 2007; Myhrer, 2011; Nemeth, 2005). Disse problematiserer grensegangene mellom politiets samfunnsoppgave og vekteres rolle under utførelse av polisiære oppgaver, men sier lite eller ingenting om hvilken praktisk rolle vektere har/kan ha i samfunnet under en krise eller større hendelse. Fafo-rapporten og denne studien er i så måte unike, og det er i seg selv et interessant funn. Hvorfor har ingen sett på dette før? Har det ingen praktisk betydning?

Ved siden av å kunne bidra i akutfasen, har vektere, på objekter som trafikkknutepunkter og kjøpesentra, lokalkunnskap og utstyr som kan komme politiet til nytte ved en krisesituasjon. Kerasystemer, adgangskontrollsystemer og alarmsystemer på et objekt kan være nyttig å ha tilgang til for politiet i en krisesituasjon.

Fra tid til annen dukker det opp en debatt i samfunnet om at politiet har for få ressurser til å løse de oppgavene de er satt til. Etter 22. juli 2011 har denne debatten tiltatt i styrke. En masteroppgave om politiets responstid viser grafisk hvordan artikler som er skrevet med søkeordene "politi og responstid" har mangedoblet seg etter 22. juli (Ladstein, 2013).



Figur 1.1 Grafen er sakset fra masteroppgave ved Universitetet i Stavanger: "Politiets responstid", Ladstein (2013)

Studien til Ladstein (2013) tar for seg sammenhengen mellom politiets responstid og organisasjonsstrukturelle forhold (figur 1.1). Ett av funnene i hans studie er at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom antall politistillinger og responstid. I denne studien er det antall ressurser i akutfasen som er mest interessant, både hvor raskt innsatsen kan iverksettes og hvor mange som kan mobiliseres til rask innsats. Det er ingen tvil om at det har vært et stort fokus på politi, responstid og ressurser etter 22. juli, men det er fortsatt en del steiner som ikke er løftet i forhold til hvordan man kan få mest mulig ut av de ressursene som allerede finnes.

Ett spørsmål er om private vektere kan bidra til å frigjøre politiressurser, og om de kan bidra til en bedre krisehåndtering, eller om dette ville være en fallitterklæring fra politiets (og myndighetenes) side? Funn jeg har gjort tyder på at oppfatningene om dette er delte.

I denne oppgaven har jeg sett på følgende problemstilling:

Hvem utgjør de reelle samvirkeressursene for nødetatene i en krise?

– **En studie av vekteres rolle i akutfasen etter en krise, eller større hendelse.**

Problemstillingen er endret fra jeg først startet på denne oppgaven. Årsaken til det er at funnene jeg gjorde var så omfattende at jeg måtte avgrense oppgaven. Jeg har måttet kutte ut mye av det materialet jeg har funnet, og jeg har måttet gjøre nye undersøkelser for å få nye svar underveis. Alt arbeid med denne oppgaven har vært en dynamisk prosess, og lite av det jeg tenkte i forkant har fått plass. Det mener jeg er et resultat av den læringen jeg har hatt i løpet av det siste året. Ting jeg trodde jeg visste, var feil, og ting jeg ikke ante noe om, har jeg fått god innsikt i. Det har vært som en reise i fremmed land, og opplevelsene og erfaringene har vært mange. Nå nærmer reisen seg slutten, og jeg kjenner det skal bli godt ”å lande” igjen. I likhet med reiser, har arbeidet gitt meg nye bekjenskaper, innsikt i nye kulturer, sett at noe kunne vært gjort annerledes, og ikke minst håper jeg at erfaringene jeg har gjort kan komme andre til nytte senere.

1.2 Hvorfor en studie om vekteres rolle?

Studien av hvilken ressurs vektere kan utgjøre i en krise, kan forhåpentligvis bidra konstruktivt i debatten om ressurser i en krise, og kanskje kan den også være til hjelp for dem som skal planlegge for beredskap ved større hendelser på objekter og plasser hvor vektere allerede er til stede. Funnene kan ha nytte for politiledere på strategisk nivå (politimestrene) som er de som utarbeider lokalt planverk (PBS III¹).

Jeg har selv mange års erfaring fra ambulansetjenesten i Oslo, og har selv erfart at vektere har iverksatt førstehjelpstiltak på stedet før ambulansen kommer. Ved ambulanseutrykninger til trafikkknutepunkter som Oslo S, t-bane, kjøpesentra og utesteder, er det gjerne en vokter som møter ambulansen. Vektere er med andre ord ofte på steder (offentlige) der folk trenger medisinsk behandling før ambulansen ankommer. I tillegg til ambulanseerfaring har jeg erfaring med objektsikring fra Heimevernet. Formålet med objektsikring er at viktige objekter skal kunne opprettholde sin virksomhet og funksjonalitet i kritiske situasjoner (FOR-2012-08-24-827, 2012). Det innebærer at objektets vakthold forsterkes med styrker fra politiet eller Forsvaret. I praksis betyr det økt synlig tilstedeværelse, eventuelt med våpen. Avdelingen jeg tilhører har som oppdrag å forsterke vaktholdet ved et sivilt objekt som til daglig bevoktes av et privat sikkerhetsselskap. For å kunne iverksette en effektiv forsterkning er det helt avgjørende at vi som forsterkningsstyrke samarbeider med lokal vaktstyrke, siden det er de som kjenner objektets sårbarheter og vitale punkter. Lokal vaktstyrke har en vaktsentral med kameraovervåkingssystemer, adgangskontrollsystemer og mottak av alarmer. En slik sentral gir god oversikt, og forsterkningsstyrker vil ha nytte av å få tilgang til denne vaktsentralen.

¹ Politiets beredskapssystem del III

Har man ingen dialog med stedlig vaktstyrke risikerer man å forsterke ”feil” punkter på et objekt, og miste muligheten til tilgang på vaktentralen. Stedlige vektere har kunnskap som vil være av stor nytte for en forsterkningsstyrke, og det er stedlige vektere som kjenner objektet best.

Enkelte steder omtaler jeg vektere som en *barriere* mot uønskede hendelser. James Reason (1997) sier at summen av ulike tiltak (barrierer), både tekniske og menneskelige, reduserer sjansen for at det vil oppstå uønskede hendelser. Videre beskriver Reason det han kaller ”defences in depth”, som er resultatet av flere barrierer. Hver barriere utgjør en hindring, og desto flere barrierer desto større ”depth” (Reason, 1997). Vektterselskaper tilbyr både tekniske og menneskelige barrierer.

I og med manglende forskning som forteller noe om hvilken nytte vektere kan gjøre i en krise, har jeg vært nødt til å finne de fleste svarene selv. Jeg kunne ikke utelukke at forklaringen på den manglende forskningen om vektteres rolle i en krise var at de ikke utgjorde noen ressurs, eller at vektere kan hindre en effektiv innsats i kriser. Jeg har ikke funnet noen dokumentasjon eller annen informasjon om negative erfaringer med vektere som en ressurs i kriser, og temaet er så vidt jeg har kunnet finne uberørt innen forskningen. Kunnskap om hvilke ressurser som finnes er viktig fordi dette er kunnskap som kan bidra til å redde menneskeliv. En av informantene fra politiet sa i intervju:

“I forhold til en evakuerings situasjon dreier det seg om å redde liv raskt, og innsatsleder vil søke å bruke alle tilgjengelige ressurser i dette arbeidet. Vektere utgjør utvilsomt en ressurs i evakueringsarbeid der de er til stede”.

Politidirektoratet skriver i ”Politiets omverdensanalyse” fra 2012:

Sikkerhetsbransjen tilbyr også en beredskap som kan være viktig i en krisesituasjon.
(Politidirektoratet, 2012, s. 47)

På tross av dette står ikke vektere nevnt som en samvirkeressurs i politiets beredskapssystem.

En av de grunnleggende ideene i norsk redningstjeneste går ut på at alle som er egnet til akuttinnsats skal bidra i en krise (Justis- og politidepartementet, 1999). Utfordringen, slik jeg ser det, er at planverket ikke inkluderer alle som er egnet til slik innsats. Dermed risikerer man en mindre optimal krisehåndtering som i verste fall kan koste menneskeliv på grunn av en lenger responstid.

I NOU 2009:12, *Et ansvarlig politi*, trekkes kunnskapsbasert erfaringslæring frem som en nøkkelfaktor for politiet:

Kunnskapsbasert politiarbeid blir i norsk politi beskrevet som systematisk og metodisk innhenting av relevant informasjon og kunnskap som analyseres med formålet å kunne treffe strategiske og operative beslutninger om forebyggende og

bekjempende tiltak. Det ligger i kunnskapsbasert politiarbeid en forventning om at politiet skal forholde seg aktivt til og anvende andre typer kunnskap enn sin egen erfaringsbaserte. (NOU 2012:12, s. 184-185)

I min studie viser jeg til tidligere informasjon og kunnskap fra erfaringer som er gjort, og jeg håper at min studie kan bidra til kunnskap som fører til en mer inkluderende beredskapstankegang hos planleggere av krisehåndtering.

1.3 Akuttfasen

Jeg har ikke lyktes å finne en definisjon på hva som utgjør akuttfasen, men nettopp akuttfasen er det viktig å ha en forståelse av. I denne oppgaven er det innsatsen for å redde flest mulig fra skade og død som er viktig, og akuttfasen har jeg definert til å være den innsatsen som foregår den første timen etter at en hendelse har inntruffet. Grunnen til en slik presisering er at det er den øyeblikkelige innsatsen som er avgjørende for å redde liv. I medisin operer man med begrepet ”the Golden Hour” for å beskrive viktigheten av øyeblikkelig innsats:

The Golden Hour is defined as the time period of one hour in which the lives of a majority of critically injured trauma patients can be saved if definitive surgical intervention is provided. Only 60 minutes from the moment of injury to notify the police; dispatch an ambulance to the scene; transport the victim to a hospital; summon the appropriate surgical and support staff; and perform the necessary life-saving surgery. (New Jersey Trauma Centre, 2013)

For politiet kan akuttfasen være av lengre varighet. En av informantene fra politiet forklarte at akuttfasen for dem, i et skarpt oppdrag (bruk av våpen), vil vare så lenge det skytes og gjerningspersonen(e) ikke er pågrepet. Et annet eksempel var i forbindelse med voldelige demonstrasjoner og opptøyer. Ved slike tilfeller varer akuttfasen så lenge situasjonen ikke er under kontroll.

Tilsvarende er det med brann- og redningsetaten. Der vil akuttfasen være så lenge brannen ikke er under kontroll, eller at det er fare for utslipp.

Det er derfor ikke mulig å tidfeste en akuttfase som en fast størrelse, men det er viktig å vite at det er innsatsen den første timen fra skade oppstår som bidrar til å redde flest liv. Politiet definerer ikke akuttfasen i sitt planverk, og planverket til politiet sier heller ikke noe om i hvilken fase av en krise de ulike samvirkeaktørene kan bidra.

1.4 Politiets beredskapssystem

Politiets beredskapssystem (PBS) er fundamentet for en enhetlig og effektiv håndtering av så vel ordinære som ekstraordinære hendelser og kriser.

PBS I gir retningslinjene for politiets beredskapsarbeid. (PBS I, 2011, s. 5)

Beredskapssystemet til politiet er delt inn i tre deler, og samlet i et elektronisk oppslagsverk:

PBS I; gir retningslinjene for politiets beredskapsarbeid.

PBS II; er håndbok for innsatspersonell, basert på Politidirektoratets styringsdokumenter.

PBS III; er politidistriktenes egne planer. Det har ikke lyktes å få tak i eksempler fra PBS III i denne studien, men PBS III er interessant fordi den åpner for lokale tilpasninger i det enkelte distrikt. I og med at vektertettheten er ulik i politidistriktene, så kan den enkelte politimester her legge planer for oppgaver som kan ivaretas av andre ved kriser som utfordrer politiets egne ressurser.

PBS WEB; er et elektronisk oppslagsverk der PBS I, II og III er samlet. Her er det også mulig å søke på tvers av politidistriktene, og lese andre politidistrikt sine planer. Hensikten er å åpne for mulighet til kompetansedeling og samarbeid innen plan- og beredskapsarbeidet (PBS I, 2011).

PBS WEB er interessant fordi det gir mulighet til å søke på tvers av politidistrikter.

1.4.1 PBS I – Retningslinjer for politiets beredskapsarbeid

“Når hendelser truer sentrale samfunnsinstitusjoner, vår felles sikkerhet eller den enkeltes trygghetsfølelse, skal de håndteres effektivt. Håndteringen skal være basert på klare strukturer, ansvarsforhold og kommandolinjer mellom aktørene.

Politiet har en sentral rolle i å ivareta samfunnets sikkerhet. Med det omfattende ansvar og mangfold av oppgaver det medfører, stilles det krav til kompetanse, planlegging, øvelser og ikke minst samordning, så vel internt som med andre aktører.“

Politidirektør (fung), Vidar Refvik, (PBS I, 2011, s. 5)

Også her trekkes samarbeid med andre frem som et krav, og i PBS I er ett helt kapittel viet samvirkeaktører som politiet kan få bistand av ved større hendelser og redningsaksjoner. Her er det listet opp 30 potensielle samvirkeaktører, men dette tallet er i realiteten høyere da de frivillige organisasjonene er samlet under ett punkt. I tillegg til Forsvaret, helse og brann er følgende aktører nevnt i PBS I som en samvirkeaktør:

- Arbeidstilsynet
- Avinor
- Den norske kirke
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Frivillige organisasjoner
- NAKs Flytjeneste
- Norsk Folkehjelp Sanitet
- Norsk Grotteforbund
- Norske Alpine Redningsgrupper
- Norske Redningshunder
- Redningsselskapets sjøredningskorps
- Røde Kors Hjelpekorps

- Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum
- Fylkesmannen
- Helsedirektoratet
- Hovedredningsentralen
- Industrivernet
- Klima- og forurensingsdirektoratet
- Kommunen
- Kommunehelsetjeneste
- Kystverket
- Luftfartstilsynet
- Mattilsynet
- Nasjonalt folkehelseinstitutt
- Norges geologiske undersøkelse
- Norges Geotekniske Institutt
- Norges vassdrags- og energidirektorat
- Norsk rikskringkasting
- Norsk Selskab til Skibbrudnes Redning
- Petroleumstilsynet
- Sentralt totalforsvarsforum
- Sivilforsvaret
- Statens havarikommisjon for transport
- Statens strålevern
- Statens vegvesen
- Utenriksdepartementet

Om samarbeid generelt står det i PBS I:

For å sikre et godt samarbeide, effektive rutiner og best mulig bruk av ressurser må man i fellesskap planlegge å gjennomføre øvelser. (PBS I, 2011, s. 83)

1.4.2 PBS II – Håndbok for innsattpersonell

PBS II er unntatt offentlighet og kan ikke siteres fra i denne oppgaven, men omtales kort. Dagens PBS II trådte i kraft 1. november 2007, og er ment som et hjelpemiddel for den enkelte polititjenestemann/kvinne der de kommer ut for situasjoner som krever spesielle ferdigheter, hurtig handling og utøvelse av ledelse. Del A viser planleggingsdirektiv innenfor spesifikke beredskapsområder, mens del B er styrende for spesiell politiberedskap og krisehåndtering. Del C viser dokumenter som oppheves. Håndbok for innsattpersonell ligger under Del B. Dette er en bok i lommeformat som er ment som en håndbok for innsattpersonell i politiet. I denne står blant annet:

(...) Situasjonen, de stedlige forhold og de tilgjengelige ressurser er også bestemmende for oppgaveløsningen. (PBS II, 2008, s. 8)

Dette åpner, slik jeg ser det, for individuelle løsninger i forhold til hvilke ressurser som er tilgjengelig i den enkelte situasjonen. I forbindelse med innsatser på skadesteder står det noen punkter om ordregiving. Blant annet står det et punkt om ”andre enheter”, og ”underleggelser”

- **Andre enheter**
 - o *Orientering om andre styrker og annen virksomhet som ikke dekkes av ordren, men som kan ha betydning for oppdraget for eksempel (...), avdelinger med sikringsoppdrag osv.*
- **Underleggelser**
 - o *Her tar man med personell (...), og eventuelle mannskaper fra andre etater og organisasjoner.*
(PBS II, 2008, s. 28)

Ser man dette i lys av 22. juli så kan vekterne som hadde *sikringsoppdrag* i regjeringskvartalet (og omkringliggende bygg) være ”andre enheter”, og vekterne som ble satt til *avsperring av gater rundt regjeringskvartalet, under ledelse av politiet* (Gautun, 2012), være ”underleggelser”.

1.4.3 PBS III, politidistriktenes egne planverk

Politidistriktenes planverk skal ta utgangspunkt i føringene i PBS I og PBS II og tilpasses lokale forhold. (PBS I, 2011, s. 21)

I PBS III skal følgende elementer inngå:

- *Planverk*
- *beredskapsplaner*
- *aksjonsplaner*
- *operasjonsplaner*
- *objektplaner*
- *øvelsesplaner*
- *instrukser*
- *ordrer*
- *tiltakskort*
- *rutiner* (PBS I, 2011, s. 21)

PBS III er gradert, og det har ikke lyktes å få innsyn i noen av disse planene.

1.4.4 PBS WEB

Søk på ordet ”vekker” i databasen PBS WEB, i ett av Norges største politidistrikt ga null treff i forhold til vektere som en ressurs i kriser.

1.5 Samhandling, samvirke, planlegging og erfaringslæring

Sentralt i denne oppgaven står begreper som samhandling, planlegging og erfaringslæring.

Samhandling, sosiologisk betegnelse på samspill eller vekselvirkning mellom to eller flere aktører som handler i forhold til hverandre. Mange sosiologer ser samhandling, også kalt sosial interaksjon, som en nøkkel til å forstå samfunn og sosiale aktiviteter.

(Store norske leksikon, 2013)

I mange av dokumentene jeg referer til, brukes begrepene samvirke og samhandling om hverandre. Disse begrepene har pr definisjon ulik betydning, men i denne oppgaven er samvirke/samhandling forstått som interaksjon/samarbeid/kommunikasjon mellom mennesker i ulike etater.

Fra 2013 er *samvirkeprinsippet* tatt med som eget punkt i instruks for redningstjenesten i Norge:

Redningstjenesten utøves som et samvirke mellom offentlige organer, frivillige organisasjoner, private virksomheter og personer. Alle offentlige organer som har ressurser egnet for redningsformål plikter å bidra i redningstjenesten med de til enhver tid tilgjengelige ressurser. Alle samvirkepartnerne har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter både i forberedende arbeid og under redningsaksjoner.

(FOR-2013-09-13-1102, 2013. Punkt 1-3)

I stortingsmelding 29, Samfunnssikkerhet (2011-2012), står det at regjeringen introduserer *samvirkeprinsippet* for å tydeliggjøre regjeringens samlede ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrenser. Dette er litt upresist. Allerede for drøye femti år siden ble samvirke introdusert i en egen stortingsmelding om samordning av redningstjenesten (St.meld.nr.86, 1961- 62). Også flere andre ganger er samvirkeprinsippet trukket frem av myndighetene. I heftet; "Den norske redningstjeneste" utgitt av Justis- og politidepartementet i 1999 står det at samvirkeprinsippet er en av bærebjelkene i Norsk redningstjeneste, og i 2002 ble det i en stortingsmelding om samfunnssikkerhet anbefalt utredning av en egen redningslov der samvirke og ansvarsprinsippene nedfelles (St.meld.nr.17, 2001-2002). Med andre ord så ble ikke samvirkeprinsippet *introdusert* i 2013, men *formalisert* i instruks (FOR-2013-09-13-1102, 2013). I denne instruksens punkt 1-2 er *samvirkepartner* definert som:

Samvirkepartner er offentlige organer, frivillige organisasjoner og private selskaper som bidrar med kompetanse, personell, materiell og/eller infrastruktur under redningsaksjoner. (FOR-2013-09-13-1102, 2013)

Samvirkeprinsippet pålegger samvirkepartnere å samarbeide med hverandre, også private selskaper.

Planlegging kan ses på som en form for systematisk og faglig kunnskapsinnhenting og – bearbeidelse som foregår før beslutningstakere fatter beslutninger og iverksetter tiltak. (Aven, Boyesen, Njå, Olsen, & Sandve, 2004, s. 46)

I lys av dette kan planlegging betraktes som brobyggeren mellom kunnskap på den ene siden og kollektiv handling på den annen (Aven, et. al., 2004). Kunnskap kan være tidligere erfaringer, og brobyggeren (planleggeren) må videreformidle erfaringer slik at de kan omsettes i kollektiv handling. Som jeg vil vise til i min studie så omsettes ikke alltid erfaringer til kollektiv handling. Banfield (1959) beskrev en modell for det han kalte instrumentell rasjonalitet i planlegging. Denne består av fire ulike faser (Banfield, 1959, s. 141):

1. Analyse av situasjonen.
2. Konkretisering av mål/ønsket slutttilstand.
3. Design av retningslinjer før konkrete tiltak.
4. Sammenlignende evaluering av konsekvenser.

Ifølge Banfield (1959) er planlegging et redskap for og nå et slutt mål, men for å komme dit må alle muligheter utredes før man velger handlemåte. En beredskapsplanlegging bygget på instrumentell rasjonalitet, slik Banfield beskriver det, vil kreve at man har kunnskap om ethvert tenkelig scenario, hvilke kapasiteter man har tilgjengelig til enhver tid, og så beslutte handlemåte på bakgrunn av disse fakta. Jeg har funnet at planleggere ikke alltid har slik kunnskap. Kritikerne til Banfield hevdet at det ikke var mulig å tenke seg alle alternativer, og at man ikke kunne planlegge for dette. I stedet er det vanlig å benytte seg av *begrenset rasjonalitet* (Aven, et. al., 2004). Begrenset rasjonalitet innebærer at man må ta et valg, og ikke kan planlegge for ethvert tenkelig scenario. Det handler om hvilken risiko man er villig til å akseptere (Aven & Renn, 2010, s. 121). Dette er relevant i forhold til å planlegge for beredskap. Linblom (1959) peker på at politiske retningslinjer og forventninger er en medvirkende faktor, og at man i realiteten sitter igjen med bare en håndfull godkjente alternativer. Dette er overførbart til planlegging av beredskap. Politikk spiller en vesentlig rolle i planlegging av beredskap. Politikere bestemmer rammevilkårene, og politikere er også ofte beslutningstakere. Ett eksempel på politikeres innflytelse i beredskapsplanlegging er den manglende stengingen av Grubbegata i Oslo². Politi og sikkerhetsansvarlige i Regjeringskvartalet anbefalte, i en rapport om regjeringens sikkerhet, allerede i 2004 at Grubbegata ble stengt for trafikk, men politikerne stoppet det (Gjørsv, 2012, s. 434). De som planla for regjeringens sikkerhet måtte dermed tenke annerledes. Dette er i tråd med det Lindblom (1959) peker på om politiske retningslinjer som en medvirkende faktor.

Å planlegge for beredskap handler om å planlegge for tilstrekkelig evne og kapasitet til å takle ekstraordinære hendelser utover vanlig drift (NOU.2006:6, 2006), men det er urealistisk å tro at det finnes ressurser for å ta høyde for ethvert tenkelig scenario, så beredskapsplanleggerne må ta et valg basert på et begrenset antall alternativer (Aven et. al., 2004; Lindblom, 1959). Kostnøytteanalyser er en samling av metoder som brukes i planlegging for å systematisere fordeler og

² Grubbegata er gaten som går forbi Regjeringskvartalet, og som terroristen brukte den 22. juli 2011

ulemper ved ulike løsninger og tiltak. Ofte vil slike kost-nytteanalyser være utslagsgivende for hvordan man prioriterer (Aven et. al., 2004, s. 169).

Innes (1998) skriver om det kommunikative ideal. Her er målet at alle parter (interessenter) inkluderes i planleggingen. Det kommunikative ideal er ikke et alternativ til den instrumentelle rasjonalitet, men et supplement. Det kan være mange skjær i sjøen fra en plan blir til, og til den settes ut i praksis, og Innes (1998) peker på at kommunikasjon mellom mennesker bidrar til viktig informasjon. Det kan være brister i planleggingen, kompetansebrist i det utførende ledd, eller det kan være organisatoriske utfordringer, og ressursutfordringer. Slike problemer åpenbares ved kommunikasjon og det er dette som blir vektlagt i kommunikativ planlegging. I et kommunikativt planleggingsideal skjer læring i selve planleggingsprosessen (Aven et. al., 2004, s. 50). Ideen er at involverte aktører skal kunne bidra til å endre (til det bedre) mål og verdier underveis i prosessen. Aven et. al. (2004) skriver at det ofte er en stor kløft mellom dem som planlegger og dem planleggingen gjelder for, og at kunnskap (erfaringer) blir formidlet men ikke kommunisert. Dette samsvarer med mine funn, og jeg viser til eksempler på evalueringer fra øvelser som er formidlet i evalueringsrapporter, men som ikke har medført endringer. Det kan tyde på at erfaringene ikke er godt nok kommunisert til samfunnsplanleggerne.

Samfunnsplanlegging defineres i denne oppgaven som:

En form for systematisk og faglig kunnskapsinnhenting og bearbeidelse som foregår før beslutningstakere fatter beslutninger og iverksetter tiltak. (Aven et al., 2004, s. 46)

Et annet element som spiller inn i planlegging, er makt. Makt forstås i denne sammenheng som evnen til å få andre til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort (Store norske leksikon, 2013). Hvem som har makt til å få gjennomslag, stanse, eller til å iverksette en plan kan påvirke utfallet av en planleggingsprosess. Dette kalles i litteraturen for maktens rasjonalitet. En artikkel fra 1989 om "rasjonalitet og makt" skriver at makteliten ofte er mer opptatt av å definere virkeligheten fremfor å finne fakta og beskrive virkeligheten slik den fortoner seg (Flyvbjerg, 1989).

I denne studien viser jeg flere ganger til samvirkeaktører som erfaringsmessig utgjør en begrenset verdi for akuttinnsatsen i en krise uten at det har endret synet på disse som en ressurs. Man har fakta i form av rapporter fra øvelser og faktiske hendelser, men uten at virkelighetsbeskrivelsen har endret seg hos de med makt – politikere og ledere. Selv om fokuset på beredskap har vært massivt i media og den offentlige debatt, etter den 22. juli, er det vanskelig å peke på noen store synlige endringer eller reformer. Brunsson og Olsen (1990) refererer i sin artikkel til en bok av Cyert og March³, (1963) som skriver at store reformer bare skjer hvis det er et stort gap mellom en organisasjons prestasjoner og forventningene til den (Brunsson & Olsen, 1990, s. 7). Etter 22. juli har mange uttalt seg negativt om politiets prestasjoner i forhold til aksjonen på Utøya, og gitt inntrykk av at man forventet en annen innsats enn den man så. I følge Brunsson og Olsen (1990) burde dette medført store reformer, men slike reformer har etter mitt skjønn uteblitt.

³ Cyert, Richard, M. & March, James, G. A Behavioral Theory of the Firm (1963) Englewood Cliffs

Uansett hvilken planleggingsmodell man velger så er hensikten det samme, og det er å identifisere målet som skal nås, og *hvordan* man skal nå det (Aven et. al., 2004). *Målet*, for de som planlegger beredskap, er å finne best mulig løsninger og alternativer for å redde mennesker fra død og skade ved akutte ulykkes- eller faresituasjoner (FOR-2013-09-13-1102, 2013). I denne studien viser jeg til at politiets prestasjoner (sikkerhetsstyring) den 22. juli bidro til en effektiv respons etter bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet.

1.6 Sikkerhetsstyring

Sikkerhetsstyring og risikostyring er begrep som brukes om hverandre, og som har tilnærmet samme betydning. Risikostyring har likheter med samfunnsplanlegging, ved at planleggerne benytter seg av kunnskap om nåtid og fortid for å fatte beslutninger om en ønsket tilstand i framtid (Aven et al., 2004, s. 31). Lindøe (2003), skriver at erfaringslæring dreier seg om å foreta korrigeringer etter hvert som man gjør seg erfaringer. Det gjelder å kunne benytte seg av den kunnskapen (erfaringen) man gjør seg, reflektere over dette, og iverksette eventuelle endringer (Lindøe, 2003, s. 23). En forutsetning for erfaringslæring er samhandling i form av dialog, deltakelse og interaksjon mellom mennesker (Lindøe, 2003, s. 26). Erfaringslære har elementer av både Banfield og Innes sine modeller for planlegging, og av dette kan vi slå fast at planlegging ikke dreier seg enten sånn *eller* slik, men sånn *og* slik. Det er viktig med et godt beredskapsplanverk, men planene må være dynamiske og åpne for endringer etter hvert som man gjør seg erfaringer, for deretter å ta lærdom av erfaringen man gjør seg. Erfaringslæring tillegges vekt i Politiets beredskapssystem, og politiets arbeid skal i følge deres eget beredskapssystem (PBS) være kunnskapsbasert.

Politiet skal være en lærende organisasjon, det skal legges vekt på en sterk og god læringskultur og gode læringsarenaer skal identifiseres. (PBS I, 2011, s. 203)

Tverrfaglig samarbeid, respekt for andre profesjoners kunnskap og kompetanse trekkes frem som avgjørende for at politiets arbeid blir kunnskapsbasert (PBS, 2011, s. 198). Samtidig presiseres det at erfaringslære er en kontinuerlig læringsprosess. Erfaringer fra 22. juli 2011 ga viktige læringer, men hvordan læringen omsettes i praksis og medfører endringer avhenger av hvilken kultur det er for læring i organisasjonen (Tyskerud, 2013, s. 24). Å finne en definisjon på læringskultur viste seg ikke å være så enkelt. Lyngvær Ramstad (2007) skriver at det finnes få akademiske drøftinger av begrepet læringskultur innenfor organisasjonsstrukturer, og at de definisjonene som eksisterer er i forhold til skolevesenet (Lyngvær Ramstad, 2007). Forfatteren definerer læringskultur til å være:

(...) det som stimulerer til, og muliggjør felles læring innenfor organisasjonen gjennom interaksjon mellom individ, gruppe, artefakter og miljø i en kontekst.
(Lyngvær Ramstad, 2007, s. 4)

I denne studien er *målet* for sikkerhet/risikostyring å *redde mennesker fra død og skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner* (FOR-2013-09-13-1102, 2013).

Sikkerhetsstyring dreier seg blant annet om hvordan informasjon blir tolket av ulike aktører, og hvilke normer og verdier som hersker i organisasjonen (Aven et al., 2004). Som denne studien vil vise så hersker det uklarheter rundt tolkninger og hvilke normer som gjelder i forhold til bruk av private vektere. *Sikkerhetskultur* kan være en forklaring på disse uklarhetene. I denne studien brukes følgende definisjon på begrepet sikkerhetskultur:

Sikkerhetskulturen i en organisasjon er produktet av individets og gruppens verdier og holdninger, av kompetanse og atferdsmønstre som viser forpliktelse og dyktighet i forhold til organisasjonens helse- og sikkerhetsprogrammer. Organisasjoner som har en positiv sikkerhetskultur er kjennetegnet ved en kommunikasjon bygget på gjensidig tillit, felles oppfatning om betydningen av sikkerhet, og med tiltro til at organisasjonens sikkerhetsmål fungerer effektivt. (Reason, 1997, s. 194)

Her står det at det er *produktet av individets og gruppens verdier og holdninger* som påvirker sikkerhetskulturen. Det står videre at det må være en felles oppfatning om betydningen av sikkerhet, med tiltro til at organisasjonens sikkerhetsmål fungerer effektivt. Her har jeg funnet at det ligger noen utfordringer. Som studien min vil vise så er det ulike oppfatninger innad i gruppen av politimestre, og mellom taktisk⁴ og strategisk⁵ nivå i politiet om vektteres rolle i en krise. I denne studien utgjør *sikkerhetsmålet* en effektiv respons i akutfasen etter en hendelse, og oppfatningen av og tiltroen til at denne er effektiv er ikke preget av en felles oppfatning. Det påvirker igjen sikkerhetsstyringen ved at den ikke blir enhetlig men påvirket av individuelle oppfatninger. Reason (1997) skriver at en god sikkerhetskultur preges av gode rapporteringsrutiner etter sikkerhetsbrudd, og at slike rapporter behandles på en måte som skaper læring (hindre at det skjer igjen). En viktig forutsetning her er ifølge Reason (1997) at slike rapporter ikke brukes for å fordele skyld (eller dekke over skyld). Idealet er at den enkelte selv melder fra om hendelser for å gjøre systemer eller organisasjoner bedre rustet til å håndtere tilsvarende hendelse senere. Hvis slike rapporter brukes for å fordele skyld, risikerer man at rapporteringen opphører av frykt for og ”bli tatt”. Som jeg skal vise til i denne studien så kan vektere utgjøre en ressurs for politiet i en akutfase, og viste dette i praksis den 22. juli 2011. Likevel er ikke denne ressursen nevnt i senere rapporter fra politi eller politiske myndigheter. En mulig årsak til dette kan være en ”frykt”, på strategisk og politisk nivå, for at det kan oppfattes som fallitterklæring at vektere kan utgjøre en ressurs for politiet. I en undersøkelse foretatt av Romerikes blad høsten 2012 slaktet politiansatte på Romerike egen kriseberedskap (Gjermundshaug & Svendsen, 2012). I samme periode var det flere ulike avisoppslag som skrev om en fryktkultur i politiet (Bjørkelo & Løw Hansen, 2013; Gjermundshaug & Svendsen, 2012; Lepperød, 1.11.2012; Sandholm, 2012). Det kan derfor ikke uten videre avvises at frykt for å si fra er en medvirkende faktor.

Aven et. al., (2004) skriver at sikkerhetskultur handler om den kollektive forståelsen av hva som er farlig og hvordan en bidrar til å redusere farene (Aven et al., 2004, s. 34). Som jeg vil vise til i denne studien så mangler det en kollektiv forståelse av *akutfasen* og hvordan man kan bidra til å øke innsatsen i denne fasen. Ser man dette i lys av Aven et. al., (2004) sin beskrivelse av

⁴ Taktisk nivå: Innsatslederen. Det er han/hun som leder innsatsen ”ute i gata”.

⁵ Strategisk nivå: Politimesteren

sikkerhetskultur, så kan det, som jeg vil vise til senere, argumenteres for en manglende sikkerhetskultur i det strategiske ledd hos politiet. En tidligere masteroppgave (Pollestad & Steinnes, 2012), om samvirkeøvelser, peker på manglende erfaringsoverføring etter øvelser. I min studie er det lagt vekt på erfaringer fra både øvelser og reelle hendelser som ikke har medført noen endringer. Hensikten med øvelser er blant annet å avdekke svakheter slik at man står bedre rustet til å håndtere en fremtidig hendelse.

Øvelser skal gi hele eller deler av virksomheten kompetanse og trygghet i å håndtere unormale hendelser og kriser. (Løvik, 2003, s. 19)

Øvelser og erfaringer handler om å tilegne seg kunnskap som kan bidra til best mulig håndtering av fremtidige situasjoner, men dette krever også evne til å foreta endringer (Aven et, al., 2004; Lindøe, 2003; Løvik, 2003, Pollestad & Steinnes 2012).

1.6.1 Tidligere forskning

Av tidligere forskning har jeg ikke funnet noe som omtaler vekteres rolle i kriser, eller som en ressurs i kriser. Jeg har funnet noe litteratur og tidligere forskning som har fokus på skjæringspunktet mellom private selskaper og offentlig politi. Forskningsmaterialet jeg har funnet fokuserer nesten kun på å problematisere privatisering av makt, eller privat overvåkning (Aas, Runhovde, Strype, & Bjørge, 2010; Button, 2007; Jones & Newburn, 1998; Lomell, 2007; Matlary & Østerud, 2005; Myhrer, 2011; Nemeth, 2005). I Norge har politiet absolutt maktmonopol. Slik er det ikke over alt. Flere land har for eksempel private fengsler, bruker private vakter som kan bære våpen, og har utvidete fullmakter i forhold til bruk av makt. Det finnes også eksempler på private paramilitære selskaper som tar oppdrag på vegne av egen regjering (Matlary & Østerud, 2005).

I 1981 ble det publisert en studie⁶ som konkluderte med at den private sikkerhetsbransjen ikke primært hadde en kriminalitetsforebyggende funksjon, men en svinnforebyggende funksjon (Jones & Newburn, 1998). Dette er ulikt mine funn. Informantene mine fra både sikkerhetsbransjen og politiet sier at tilstedeværelse av uniformerte vektere har en kriminalitetsforebyggende effekt ved at de er til stede, og i uniform.

Jones & Newburn (1998) skriver også om en studie som ble gjort i England i 1964⁷ hvor det ble forsket på fragmentering av politioppgaver. I studien pekes det på at politimannen brukte relativt lite av arbeidstiden til å arrestere lovbrøttere og på å etterforske, men i større grad brukte tiden til å respondere på bistandsanmodninger fra publikum om ordensforstyrrelser (Jones & Newburn, 1998). I dag, nesten 50 år senere, er denne debatten like aktuell i Norge. I 2010 uttalte daværende

⁶ Shearing, C. And Stenning, P. (1981) "Modern Private Security: Its growth and Implications", in Tonry, M. and Morris, N. (eds) "Crime and Justice": An Annual Review of Research, Chicago: University of Chicago Press.

⁷ Banton, M. (1964) "The Policeman in the Community", London: Tavistock

Justisminister, Knut Storberget til Dagbladet at politiet burde få færre oppgaver og bruke mindre tid på narkotikabrukere, utelivsvold, prostitusjon og tiggning (ordensforstyrrelser, red.anm.):

“Vi må jobbe hardere for å ta de store fiskene” (Thorenfeldt, 2010).

1.7 Metode

Valg av metode innebærer også et valg av fremgangsmåte og hvilke midler man velger å bruke for å komme frem til ny kunnskap (Dalland, 2007). Å skrive en oppgave som denne har vært utfordrende. Langt ut i prosessen var det mange løse tråder, men ingen rød tråd. Dette krevde at jeg måtte restrukturere oppgaven, bestemme meg for en arbeidsmetode, og sørge for å finne den røde tråden. Nygaard (2008) beskriver en metode for struktur som kort og konsist beskriver hvordan oppgaven bør bygges opp. Denne metoden kalles for IMRAD, som står for:

I	= Introduction
M	= Method
R	= Results
A	= and
D	= Discussion

Hvordan man praktisk løser dette er opp til hver enkelt, men strukturen i en oppgave bør følge den standarden som er beskrevet her. Det aller viktigste med oppgaven er at leseren klarer å følge tankegangen og resonnementene, og at man hele tiden fokuserer på å besvare problemstillingen (Nygaard, 2008).

For å komme frem til ny kunnskap må man stille seg spørsmål om hvilke data man trenger for å belyse problemstillingen. Dette krever igjen at man analyserer hvilke spørsmål problemstillingen reiser (Dalland, 2007). Uansett hva man skriver om, så må oppgaven alltid ha med visse elementer (Nygaard, 2008):

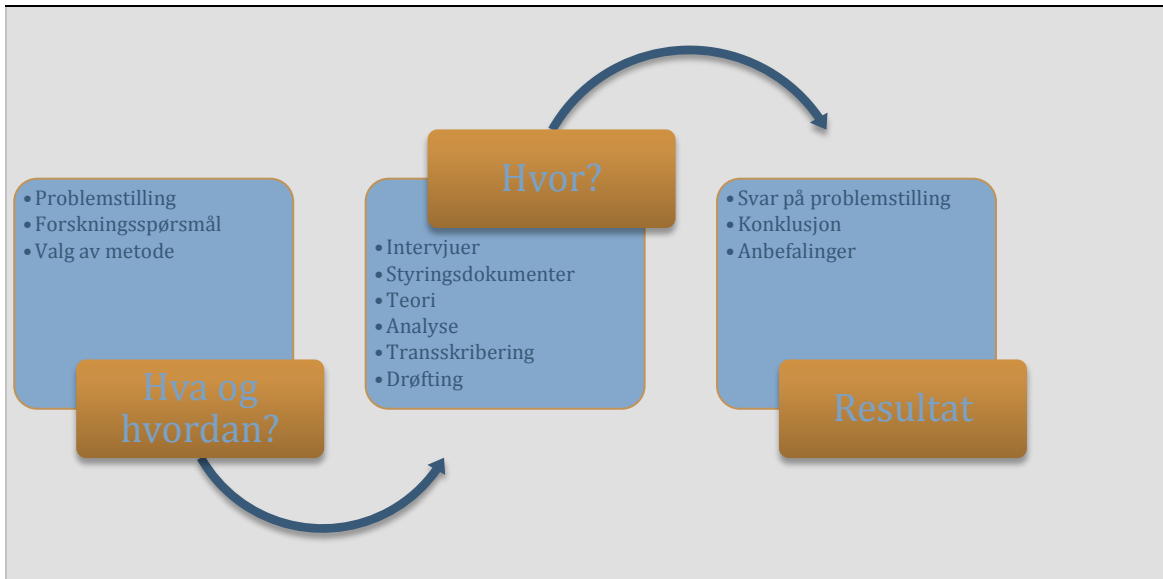
- Hva ser du etter?
- Hvordan vil du forsøke å finne ut av det?
- Hva fant du?
- Hva betyr funnene dine?

Min studie er en empirisk analyse, og empirien består av dokumentanalyse, intervjuer, spørreundersøkelser og samtaler med representanter for sikkerhetsbransjen, polititjenestemenn/kvinner på ulike nivå, samt politiske aktører. Jeg har søkt informasjon om beredskap og krisehåndtering, og gått igjennom planverk og styringsdokumenter, samt offentlige utredninger som har med beredskap og krisehåndtering å gjøre. Informasjonen og kunnskapen jeg tilegnet meg, ble satt i lys av erfaringer fra 22. juli, og øvelser som er holdt de siste årene.

Jeg har satt meg inn i ny teori og frisket opp pensumlitteratur, og empirien er igjen satt i lys av teori, og vice versa. Dette beskrives i litteraturen som *forskningsdesignet* en benytter for å få svar på problemstillingen i en oppgave.

Research design refers to the process that links research questions, empirical data and research conclusion. (Blaikie, 2009, s. 39)

Illustrert kan oppgavens forskningsdesign vises slik:



Figur 1.2 Oppgavens forskningsdesign

Kvalitativ metode er best egnet når man ønsker dybdeforståelse (Yin, 2011), mens kvantitativ metode er vanlig når man vil finne årsakssammenhenger og jobber med større mengder data (Krumsvik, 2013). Jeg har ønsket å forstå vektens rolle og har måttet gå i dybden på det. En kvalitativ tilnærming vil kunne øke sjansen for nye funn (Yin, 2011), mens en kvantitativ metode med mange like spørreskjemaer ville fratatt meg muligheten til å stille utdypende og oppklarende spørsmål. Av den grunn falt valget på en kvalitativ tilnærming. Likevel har jeg foretatt to masseutsendte spørreundersøkelser, hvor jeg kun har vært ute etter ja/nei svar. Det kan derfor argumenteres for at jeg har brukt en miks av begge metoder. Dette er kjent som “mixed methods” (Blaikie, 2009). Spørreundersøkelsene har gitt viktige funn, men utgjør en forholdsvis beskjeden del av studien. Av den grunn mener jeg at studien i hovedsak er gjennomført kvalitativt ved å granske dokumenter og foreta intervjuer.

1.7.1 Metodekritikk

Å velge en kvalitativ metode stiller store krav til nøyaktighet, og presisjon. Man må hele tiden være bevisst på å referere det som blir sagt og ikke hvordan man oppfatter det som blir sagt. Dette fikk jeg selv erfare etter å ha sendt et renskrevet telefonintervju (telefonintervjuene ble ikke tatt opp) til en av informantene for å kvalitetssikre det jeg hadde skrevet. Informanten sendte meg en e-post tilbake og opplyste om at vi kanskje hadde snakket litt forbi hverandre i forhold til et

konkret tema. Når jeg gikk igjennom notatene mine viste det seg at vi hadde snakket om det samme, men at jeg hadde vært utydelig i mitt spørsmål. Som en følge av dette endret jeg en setning for å hindre senere misforståelser. Denne misforståelsen ville ikke endret resultatet i noen grad, men det viser at det er viktig med nøyaktighet, og at små nyanser kan påvirke reliabiliteten.

Så lenge jeg ikke har snakket med ”alle” så oppstår det en mulighet for at det kan finnes ulike oppfatninger hos andre som jeg ikke har snakket med. Dette måtte jeg redusere sjansen for at kunne skje, og det ble forsøkt løst ved å intervju representanter fra flere selskaper av ulik størrelse og med forskjellig oppdragsportefølje. På den måten kunne jeg sammenligne opplysninger fra ulike selskap for å se om det var ulikheter. Jeg har ikke funnet at selskapenes størrelse eller oppdragsportefølje har hatt betydning i forhold til deres oppfatning av vekteres rolle.

I og med at den private vekterbransjen er en kommersiell bransje så forelå det en mulighet for at informantene fra bransjen ville søke å gi ”de rette” svarene for å fremstå best i et mulig lys. Dette har jeg forsøkt å unngå ved å anonymisere det enkelte selskap, og ved å velge selskap av ulik størrelse, oppdragsportefølje og geografisk beliggenhet. Hvert enkelt selskap har vært mindre interessant å omtale, og i studien skilles det ikke mellom selskap. Det vesentlige for denne studien er at vektere fra mange ulike selskap til enhver tid er på jobb på steder det kan oppstå uønskede hendelser.

1.7.2 Valg av informanter

Hovedregelen for utvalg i kvalitative intervjustudier er at man velger informanter som av ulike grunner vil kunne uttale seg på en reflektert måte om det aktuelle temaet.
(Tjora, 2010, s. 145)

Noe av det første jeg gjorde var å identifisere hvem som kunne ha kunnskap om det jeg søkte svar på. Valget falt på informanter fra politiet og den private vekterbransjen. Fra politiet ønsket jeg informanter med erfaring fra taktisk nivå og strategisk nivå. Det taktiske nivå (innsatsleder) leder innsatsen på stedet ved større hendelser, og har dermed erfaring med ressursbruk i kriser, mens strategisk nivå (politimester) har ansvar for å utarbeide planverk og beredskap (PBS I, 2011). I tillegg ønsket jeg å prate med representanter fra vekterbransjen. Min kunnskap om vekterbransjen var beskjeden, og jeg brukte mye tid på å skaffe meg oversikt over hva de tilbyr, hvem de er, hva som regulerer bransjen, og strengt tatt det meste om hva vekterbransjen er. Flere av informantene fra vekterbransjen anbefalte at jeg snakket med en navngitt person fra bransjens interesseorganisasjon. Dette rådet fulgte jeg, og vedkommende viste seg å være svært kunnskapsrik og har vært en viktig hjelp i denne oppgaven. Han har bistått med informasjon, statistikker, kontaktpersoner, tips til litteratur og ikke minst hvilke krav som stilles til vektere og vekterbransjen.

Det finnes over 200 private vaktelskaper i Norge, og det å velge selskap ble derfor en selvstendig vurdering jeg måtte gjøre. Jeg brukte internett til å finne informasjon om de ulike selskapene, og valgte til slutt ut de tre største, samt to mindre selskaper.

Jeg ønsket svar fra flere enn ett selskap, samt at jeg ønsket svar fra ulike selskap i størrelse og oppdragsportefølje slik at jeg kunne foreta en komparativ analyse av svarene.

Oversikt over selskapene informantene kommer fra:				
	Antall årsverk i Norge	Årlig omsetning i Norge	Antall årsverk totalt	Virksomhet i antall land
Selskap 1	2535	Ca. 2. mrd. NOK	300.000	50
Selskap 2	2500	1,2 mrd. NOK	650.000	125
Selskap 3	1100	1,5 mrd. NOK		3
Selskap 4	22	16 mill. NOK		Kun Norge
Selskap 5	7	Ikke kjent		Kun Norge

Andersen (2006 s. 282) beskriver nøkkelinformanter som bærere av informasjon som forskeren kan ha nytte av. På forhånd visste jeg svært lite om den private sikkerhetsbransjen, så jeg måtte finne bærere av informasjon om sikkerhetsbransjen som jeg kunne intervju i min studie. Hensikten med kvalitative forskningsintervju, er å forsøke å se verden fra informantene sin side (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 21), og aktiv intervjuing (kvalitativt) brukes når forskeren ønsker å prøve ut egne forutsetninger og når forskeren aktivt må utnytte intervjusituasjonen for å utvikle egen forståelse for å få svar på sine forskningsspørsmål (Andersen, 2006, s. 280). Min forforståelse om vekterbransjen var beskjeden i forkant av denne studien og jeg har i høyeste grad utviklet egen forståelse for hva vekterbransjen representerer.

Nøkkelinformanter brukes som betegnelse på deltakere som er særlig kunnskapsrike og har et refleksivt forhold til forskerens tema. (Tjora, 2010, s. 227)

Jeg hadde ingen forutsetninger for selv å identifisere nøkkelinformanter i den private sikkerhetsbransjen. Løsningen ble derfor å sende en e-post til de selskapene jeg plukket ut via internett hvor jeg introduserte meg selv samt hva jeg ønsket, og hvorfor. Nøkkelinformanter er ressurssterke personer som kan belyse en sak eller et fenomen (Andersen, 2006, s. 282), og jeg vurderte at selskapene selv visste hvem som var ressursperson. Etter kort tid fikk jeg svar fra samtlige av selskapene, og de hadde da selv plukket ut en nøkkelinformant. Samtlige informanter hadde sentrale roller som leder eller eier i selskapet.

I politiet ble nøkkelinformanter identifisert til å være polititjenestemenn/kvinner som har, eller har hatt, direkte erfaring med vektere. Jeg har bevisst valgt innsatsledere (taktisk nivå) siden det er innsatslederne som leder innsatsen ute på skadesteder og som ofte kommer i befatning med vektere. Jeg valgte bevisst innsatsledere med erfaring fra steder der vektertettheten er stor, for å sikre best mulig kjennskap til vektere. Jeg valgte også å spørre politimestrene (strategisk nivå) om deres syn på vektere. Dette fordi det ifølge politiets beredskapssystem er strategisk nivå som har ansvar for planverk, øvelser og beredskap (PBS I).

Det har også vært interessant å vite noe om de ulike politiske partiene sine synspunkter på bruk av private vakselskap. I forkant av denne studien var jeg av den oppfatning at bruken av private vektere var et politisk spørsmål nært knyttet opp til det enkelte parti sitt syn på privatisering. Jeg sendte derfor en e-post til alle stortingspartiene på samme måten som til vekterselskapene, og partiene valgte alle en justispolitisk talsperson som svarte. Samtlige partier svarte (Miljøpartiet de grønne var ikke valgt inn på Stortinget da undersøkelsen ble utført).

Oversikt over informanter i denne studien		
Nivå og etat	antall	Hvordan
Taktisk nivå politiet	3	Intervju og e-post
Strategisk nivå politiet	26	Spørreundersøkelse (e-post)
Sikkerhetsbransjen	6	Intervju, telefon og e-post
Politiske partier	7	Intervju og e-post

1.7.3 Forberedelser til intervju

Standardmodellen for intervjuing i den kvalitative forskningstradisjonen er dybdeintervjuer eller semistrukturerte intervjuer. (Tjora, 2010, s. 126)

Jeg ønsket at intervjuene skulle foregå i dialog for å aktivisere og motivere informantene til å snakke fritt og åpent. Standardiserte spørsmål og en passiv intervjurolle, minimaliserer effekten av den sosiale prosessen som finner sted under et aktivt intervju (Andersen, 2006; Kvale & Brinkmann, 2009; Tjora, 2010). Som forberedelser til første intervju utarbeidet jeg et skjema med 20 spørsmål. Dette skjemaet ble forkastet allerede under det første intervjuet, og ble senere kun brukt som en intervjuguide for meg selv. Årsaken til at spørreskjemaet ble forkastet var todelt. I utgangspunktet trodde jeg at jeg ville vite hva slags kunnskap informantene hadde om den private vekterbransjen, men det jeg ville vite noe om var hvilken erfaring informantene hadde med vekterne. Dette kom ikke tydelig nok frem i mine forhåndsdefinerte spørsmål. En annen erfaring jeg gjorde meg var at når jeg fulgte skjemaet så ble intervjuet statisk og litt rotete. Mitt ønske var at informantene med egne ord fortalte om sine erfaringer, med minst mulig innblanding fra meg. Jeg endret fremgangsmåte fra en strukturert plan, med mine 20 spørsmål, til en semistrukturert gjennomføring da jeg erfarte at intervjusituasjonen ble lite åpen. I og med at både spørsmålene mine og formen på intervjuet ble endret fra strukturert til semistrukturert, etter det første intervjuet, så oppsto det en ulikhet mellom første intervju og de neste. Forskjellen ble at jeg etter det første intervjuet lot være å stille noen av spørsmålene, og tok ut flere av svarene fra det første intervjuet. Dette har ikke hatt noen betydning for resultatene men det kunne vært unngått. Krumsvik (2013) skriver om nytten av å foreta et pilotintervju for å kvalitetssikre intervjuguiden. Et slikt pilotintervju kunne med fordel ha blitt gjennomført.

Intervjuobjektene fikk likevel tilsendt spørreskjemaet på forhånd slik at de var forberedt på hva jeg ønsket med intervjuet, men samtidig ble det gjort klart at skjemaet kun var et hjelpemiddel. Flere av intervjuobjektene hadde tatt med dokumentasjon som svar på enkelte av spørsmålene jeg hadde (statistikker, oversikt over selskapet etc.), og jeg opplevde det derfor som nyttig å sende ut skjemaet på forhånd. Det opprinnelige spørreskjema fungerte etter hvert også som en

intervjuprotokoll for meg selv. Selv om jeg tok opp intervjuene (diktafon) noterte jeg tanker og refleksjoner i spørreskjemaet underveis, noe som kom til nytte under drøftingen av funnene mine.

I utgangspunktet ønsket jeg å foreta samtlige intervjuer ansikt til ansikt. Først og fremst fordi jeg mente dette ville gi best forutsetninger for en god dialog, men ved å møte mennesker ansikt til ansikt åpner man også for en mulighet til å tolke kroppsspråk (Tjora, 2010). Det å tolke kroppsspråk kan gi viktig informasjon, men krever samtidig visse kunnskaper (som jeg ikke kan påstå at jeg har). Uansett vil et møte ansikt til ansikt være mer personlig enn en prat i telefonen eller korrespondanse på e-post.

For å legge til rette for en avslappet stemning er det vanlig å gjennomføre dybdeintervjuer på steder der informanten kan føle seg trygg, gjerne på sin egen arbeidsplass (...) (Tjora, 2010, s. 120)

Jeg overlot til informantene å velge sted for intervju, og samtlige intervjuer som ble gjort ansikt til ansikt er foretatt på informantens arbeidssted. Der det ikke lot seg gjøre å få til personlige intervjuer ble intervjuet foretatt over telefon, eller via e-post. Kvalitetssikring av telefonintervjuet ble foretatt ved å sende ferdig transkribert intervju tilbake til informanten for gjennomlesing. På forhånd hadde informanten fått intervjuguiden, og jeg hadde også pratet med vedkommende i forkant og forklart hva jeg ønsket å undersøke. Ved noen tilfeller ble det tatt ny kontakt med informantene for oppklarende spørsmål.

1.7.4 Organisering av data

Samtlige personlige intervjuer ble tatt opp med diktafon etter først å ha bedt om intervjuobjektets tillatelse. Under intervjuene lå diktafonen fullt synlig hele tiden. Grunnen til at intervjuene ble tatt opp var for ikke å forstyrre flyten i intervjuene med å skrive ned alt som ble sagt, men jeg noterte likevel tanker og betraktninger jeg gjorde meg under intervjuene.

Å trekke ut essensen av intervjuer kalles for ”initial coding” (Charmaz, 2006). Hensikten med en slik ”initial coding” er å sikre seg at man ikke sporer av i forhold til det man faktisk skal forske på. Ikke bare kan enkelt svar fra intervju være en avsporing, men også teori man velger å knytte til oppgaven kan føre til avsporing. Fokus er viktig, og ”initial coding” er et redskap for rett fokus (Charmaz, 2006).

Jeg lyttet flere ganger til intervjuene i etterkant, og gjorde meg godt kjent med innholdet. Jeg lyttet etter likheter og ulikheter i de ulike intervjuene, og sorterte svar under ulike kolonner i en tabell jeg laget meg. Dette viste seg nyttig ettersom intervjuene endret karakter fra gang til gang, og spørsmålene endret seg. Under arbeid med å trekke ut data fra intervju må man spørre seg:

- Hva er dataene mine en studie av?
- Hva sier dataene mine?
- Fra hvem sitt synspunkt er de fremsatt? (Charmaz, 2006).

Mye av dataene fra intervjuene viste seg ikke å være relevant for oppgaven, og jeg fant prosessen med å trekke ut data fra intervju som noe av det mest krevende i arbeidet med denne oppgaven.

Telefonintervjuene ble ikke tatt opp av frykt for at noen kunne føle det ubehagelig. I stedet noterte jeg for hånd, men dette gjorde samtalene noe mindre flytende enn der jeg foretok personlige intervjuer. En av informantene fra sikkerhetsbransjen og en informant fra politiet ble intervjuet via e-post.

1.7.5 Reliabilitet

Dataene som er samlet inn er prosessert før de ble satt ned på papiret (presentert). Hvordan de blir presentert er et resultat av min tolkning (Yin, 2011), og det er helt essensielt at dataene er pålitelige og nøyaktige. Semistrukturerte intervju, slik jeg har foretatt, kan true reliabiliteten, men samtidig åpner en semistrukturert intervjuform for muligheten til oppklarende spørsmål (Andersen, 2006). Jeg gikk fra en strukturert plan, hvor jeg stilte allerede planlagte spørsmål, til en semistrukturert gjennomføring hvor informanten fikk prate mer fritt. Likevel samsvarte svarene jeg fikk. Det at informantene fikk prate fritt, uavhengig av hverandre, og at svarene likevel ble sammenfallende er et uttrykk for reliabilitet. Reliabilitet er et uttrykk for i hvilken grad resultatene av en undersøkelse ville blitt tilnærmet de samme hvis noen andre foretok den samme undersøkelsen (Halvorsen, 1991).

Jeg har ikke funnet annen litteratur som beskriver vekteres rolle i kriser her til lands enn Fafo rapporten etter 22. juli (Gautun, 2012). Rapporten ble bestilt av bransjen selv, men jeg har ingen grunn til å betvile eller stille spørsmålsteget ved innholdet i den rapporten. I og med at det er en forskningsbasert rapport fra et velrenommert forskningsmiljø, betraktes rapporten som troverdig og faktabasert. Det som derimot ikke kan slås fast med sikkerhet er om den positive innstillingen som informantene fra politiet (taktisk nivå) hadde til vekterne hadde blitt den samme om jeg hadde valgt andre informanter fra andre steder i Norge. Det handler derfor om å forsøke å finne et representativt utvalg med informanter.

Samtlige politimestre, unntatt en, svarte på spørreundersøkelsen. At de var delt i sitt syn på vekternes rolle påvirker ikke reliabiliteten, det bare viser at det eksisterer ulikheter. For at det skulle påvirke reliabiliteten måtte en annen undersøkelse vist at det ikke var noen ulik oppfatning hos politimestrene.

1.7.6 Validitet

En måte å måle validitet i kvalitative intervjuer på er å kontrollere om transkripsjonen fra tale til tekst er korrekt referert eller om noe er fortolket til fordel for intervjuobjektet (Krumsvik, 2013). Den private sikkerhetsindustrien lever av betalende kunder, og er avhengige av tillit for å få kunder. Det medfører en mulighet for at informantene har ønsket å fremstille eget selskap i et best mulig lys, og samtidig unngå å snakke om saker av mer delikat karakter. Senest i 2013 satt en vokter på tiltalebenken mistenkt for ran (Carlsen & Stokkebryn, 30.01.2013). Det har også vært tilfeller av vektere som har utøvet vold (Berg, 2004). Slike hendelser påvirker vokterbransjens renommé. Ved å velge en kvalitativ metode kom jeg tett inn på informantene, og det kunne oppstå en mulighet for at jeg fikk sympati for informantene (Krumsvik, 2013).

Spørsmålet er om dette truer validiteten til mine funn om at den private sikkerhetsbransjen har en viktig rolle i samfunnet? Hvis jeg hadde unnlatt å nevne at det har vært hendelser med utro trenere kunne det påvirket validiteten. Det samme hvis bransjen selv unnlot å prate om slike hendelser. Jeg fant ingenting som tyder på at noen av selskapene har forsøkt å selge inn eget selskap eller å snakke ned andre. Tvert imot opplevde jeg informantene som åpne i forhold til utfordringer de har hatt, og kan oppleve fremover, i form av utro tjenere osv. Alle jeg intervjuet fra bransjen sa at de tok vandel og fremtreden på alvor. Samtidig sa informantene fra politiet at den private vekterbransjen, og vekterne, har utviklet seg til å bli stadig mer seriøse. Dette bekreftes også i en undersøkelse fra Oslo politidistrikt om vekteres vandel (Vandelskontroll, 2011).

Å underbygge empiriske funn med allerede eksisterende teori er med å styrke validiteten i undersøkelsen (Jacobsen, 2005). Dette har på sett og vis vært noe utfordrende i og med den noe beskjedne teorien som foreligger om vekteres rolle. Likevel mener jeg at funnene mine om vekteres rolle underbygges av tidligere rapporter, og at vektere som en ressurs ikke benyttes slik de burde.

Validering innebærer også å være kritisk til kilder (Jacobsen, 2005). Det har vært spesielt relevant for denne studien. En ikke ubetydelig del av empirien til denne studien er stortingsmeldinger og NOU-er. Man kunne tenke seg at dette var dokumenter med sterk validitet siden det er offentlige dokumenter, men funn jeg har gjort tyder på at disse dokumentene bærer med seg forfatterens (bestillernes) politiske standpunkter. Rent konkret har jeg funnet at stortingsmeldinger og NOU-er som er forfattet under en regjering som er positiv til privatisering, inkluderer private vektere, mens samme type dokumenter under regjeringer som er skeptisk til private, ikke inkluderer private vektere. Etter mitt skjønn så handler dette om politisk standpunkt, ikke ulik oppfatning om hvilken ressurs vekterne kan være.

1.7.7 Litteratursøk

Utgangspunktet for studien var å se på hvilken (om noen) rolle private vektere har i en krise. Jeg startet med å søke etter litteratur om vektere i ulike databaser og bibliotek. Jeg har brukt søkeordet "vektre" i beredskapsplaner og myndighetsdokumenter, men fikk ingen treff. Siden jeg ikke fikk noen treff så endret jeg søkeordet "vektre" til "private". Det medførte en rekke funn i både stortingsmeldinger og NOU-er. Jeg har brukt referanselister og litteraturlister flittig, og oppdaget etter hvert at enkelte referanser gikk igjen. Disse har jeg viet ekstra oppmerksomhet, men også andre bøker, artikler og rapporter er lest og funnet interessante. Mange av disse er ikke referert i denne studien, men har like fullt bidratt til å gi meg kunnskap jeg ikke hadde fra før. Ganske langt ut i arbeidet med denne oppgaven kom jeg på å søke etter utdanningstilbud i beredskapsplanlegging for å se etter fagplaner, søke etter litteraturlister og generell informasjon som jeg kunne ha nytte av. Da fant jeg at Politihøgskolen tilbyr videreutdanning i beredskapsplanlegging. Mesteparten av litteraturen som var listet opp der hadde jeg allerede lest, så jeg tok det som et signal om at jeg hadde funnet det mest relevante innenfor teori.

I tillegg til søk på vektere og private, søkte jeg etter erfaringer fra 22. juli om vekternes rolle. Her fant jeg kun ett dokument i form av en Fafo-rapport (Gautun, 2012). I og med at jeg fant så lite om vektere utvidet jeg søket til også å gjelde erfaringsrapporter fra øvelser, og politiets beredskapssystem. Det var overraskende å finne at ingenting er skrevet om vekteres rolle i en krise. På grunn av at jeg fant lite om dette i norske dokumenter, utvidet jeg søket til erfaringer fra utlandet. Heller ikke her har jeg klart å finne noe som omhandler vekteres rolle. Jeg har gått igjennom evalueringsrapporter etter terrorangrepene i Madrid (DSB, 2004) og London (Londonassembly, 2006) uten å finne noe som helst om vektere. Det kan selvsagt skyldes at det ikke var vektere involvert, men uansett ga disse rapportene verdifull informasjon til oppgaven, ved at de forteller en del om den akutte fasen (første timen) etter en terroraksjon. Kunnskapen dette ga meg førte til at jeg spisset studien ytterligere, og kjernen i studien er vekternes rolle i den akutte fasen (første timen) etter en hendelse som utfordrer det offentliges ressurser.

1.7.8 Avgrensninger

Det har ikke vært mulig å intervjuer samtlige vekterfirmaer i og med at det dreier seg om flere enn 200 stk. Jeg måtte derfor forsøke å finne et utvalg av selskap som ikke var like, men som tilbød vektertjenester. Jeg bestemte meg for å bruke følgende variabler i valg av selskap:

- Størrelse i omsetning
- Størrelse i årsverk
- Geografisk representasjon både nasjonalt og internasjonalt

Med utgangspunkt i disse variablene valgte jeg ut de tre største samt to mindre selskap for å foreta en komparativ analyse, og jeg mener å ha fått et representativt grunnlag for mine svar.

Jeg var lenge i tvil om jeg burde inkludere Politidirektoratet (POD) i valg av informanter. Politidirektoratet er et forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Direktoratets hovedoppgaver er faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer (OT.prp.nr.7. Justis- og politidepartementet, 2000). Dette kan tolkes som om POD har et styringsansvar, men samtidig har politimestrene et selvstendig ansvar i sine distrikt:

Direktoratet er politidistriktenes og særorganenes overordnede myndighet, men politimestrene og sjefene for særorganene har et selvstendig ansvar for å utføre politiets oppgaver. (PBS I, 2011, s. 32)

I PBS I står det videre at:

I en akutfase er politimesteren gitt myndighet til å fatte beslutninger på andre myndigheters ansvarsområde, inntil ansvaret overtas av ansvarlig myndighet i henhold til ansvarsprinsippet. (s. 19)

Jeg tolker dette slik at POD ikke detaljstyrer politimestrene, og at det derfor var mer interessant å fokusere på politimestrene enn på direktoratet. Det kan også nevnes at det i en evaluering av Politidirektoratet i 2013 ble konkludert med at direktoratet i for liten grad hadde tatt faglig styring, og at det var manglende samsvar mellom POD sine mål, prioriteringer, ressurser og oppgaver (Evaluering av Politidirektoratet, 2013, s. 77). Det ble stilt spørsmålsteget ved om POD hadde de nødvendige rammebetingelsene, og handlingsrom til å innfri myndighetenes forventninger.

Hovedredningssentralen (HRS) er holdt utenfor denne studien. Ved akutte hendelser på land har ikke HRS alltid en rolle, og kommer eventuelt på banen på et senere tidspunkt (når akutfasen er over). Ved hendelser til sjøs derimot kommer HRS på banen på et tidlig tidspunkt og leder innsatsen. I denne studien er det innsatsen i akutfasen etter hendelser på land som er interessant.

Jeg har også latt være å gå særlig inn på områder som berører polisiære grenseganger. Å gå inn på dette (noe jeg gjorde innledningsvis) medførte at jeg måtte inkludere den debatten som foregår i Norge og mange andre land, om grensegangen for politioppgaver og vekteroppgaver. Om dette er det skrevet mye, også av norske forskere (Aas, Runhovde, Strype, & Bjørge, 2010; Button, 2007; Jones & Newburn, 1998; Lomell, 2007; Myhrer, 2011; Nemeth, 2005). Jeg har lest en del av det som er skrevet og publisert, og har funnet debatten svært interessant (og viktig), men har valgt å la det ligge. Dels fordi jeg av hensyn til omfang måtte avgrense oppgaven, men også fordi at det å bruke vektere, slik jeg skisserer i denne studien, ikke kommer i konflikt med politiets maktmonopol, eller politiloven.

2 Analyse og funn

Ett av mine funn er at vekterne ofte er til stede ved en hendelse før politiet og de andre nødetatene ankommer, og det kan like gjerne sies først som sist, at vektere kan spille en viktig rolle (Politidirektoratet, 2012, s. 47), særlig i akutfasen, ved større hendelser. Min påstand er at vektere i enkelte gitte situasjoner kan utgjøre forskjellen på en vellykket kriserespons eller en feilslått sådan. Vellykket kriserespons, beredskap og håndtering avhenger mye av hvor gode planer man har i forkant, hvor mye man har øvet, og god samhandling. Her finnes hoved essensen i denne studien. Vektere blir ikke inkludert i offentlig planlegging av krisehåndtering eller beredskap.

I denne studien har jeg stilt spørsmål om hvem som utgjør de reelle samvirkeressursene for nødetatene i en krise, og jeg diskuterer hvilken rolle privatansatte vektere har, og kan få, når en større hendelse, som for eksempel terrorangrep, inntreffer. I den kommende delen vil jeg vise til erfaringer som er gjort fra reelle hendelser i Norge og i andre land, samt erfaringer fra øvelser. Jeg viser til intervju med politifolk på ulike nivå, og til intervjuer med folk fra den private vokterbransjen. Dette er satt i lys av de føringsdokumenter som myndighetene har lagt til grunn for beredskapsarbeid i Norge.

2.1 Litt bakgrunnsinformasjon om vokterbransjen

Ved utgangen av 2011 var det 243 godkjente sikkerhetsselskaper i Norge (fire selskap utgjør 90 % av markedet). Disse omsatte for til sammen 8,9 milliarder kroner, og omfattet 8043 årsverk hvorav 5643 årsverk utgjorde vektere (Tenden, 2013). Til sammenlikning var det i 2012, 7537,9 lønnete politiårsverk i politiet (Politidirektoratet, 2013).

For å bli godkjent sikkerhetsselskap i Norge kreves det tillatelse. En slik tillatelse kan kun gis av politiet, og er hjemlet i Lov om vaktvirksomhet. Tillatelsen kan trekkes tilbake ved overtredelse av vilkårene for tillatelse. Loven stiller krav til ansatte som skal utføre vakttjeneste. Både i forhold til utdanning og vandel. Dette er vesentlig fordi det sier noe om at vekteres kunnskap og kompetanse er tilnærmet lik uansett hvor de jobber. I forhold til denne studien er det nyttig informasjon at alle vektere har kunnskap om førstehjelp og skadestedsledning. Loven stiller også krav om at den som utfører vakttjeneste skal bære uniform (det kan gis unntak under utførelse av spesielle vaktoppdrag), og det er et krav at uniformen ikke skal være utformet slik at den kan forveksles med politiets, Forsvarets eller tollvesenets uniformering.

Vektertjenester innebærer flere ulike former for tjenester, hvorav vakthold, svinnkontroll og transport utgjør størstedelen av virksomheten. I denne oppgaven er det vakthold som er av størst interesse. Vektere er i dag til stede på flyplasser, trafikknutepunkter, t-bane, jernbane,

bussterminaler og ferjeterminaler (Bunæs, Myhrer, & Spurkland, 2013), og i boken “Vekteropplæring” (2007) står det at vaktelskapenes oppgaver overfor kundene er å:

- Beskytte
 - o Mennesker, liv og helse
 - o Privat eller offentlig eiendom
 - o Miljø, kulturelle verdier og interesser

- Forhindre og forebygge, eventuelt å redusere konsekvenser av ulykker eller skade forårsaket av menneskers slurv, forsømmelse, uaktsomhet eller kriminalitet.

- Vurdere
 - o Risiko
 - o Ulykker og iverksette nødvendig hjelp
 - o Konsekvenser

Kundene forventer altså at vekterne bidrar til å beskytte menneskers liv og helse, og betaler for denne tjenesten.

Myndighetene sier også noe om vekteres virksomhet:

Hovedinnholdet i vekternes og vaktelskapenes virksomhet er som hovedregel å observere, kontrollere og rapportere. (St.meld.nr.42, 2004-2005)

Lederne i selskapene jeg intervjuet, beskrev vekternes oppgaver slik:

“Vår oppgave er å redusere sannsynligheten for, og konsekvensene av uønskede hendelser”.

“Vi skal observere, detektere, iverksette tiltak, varsle og rapportere”.

“Vi skal ivareta kunders sikkerhet”.

“Vekterens oppgave er å verne om oppdragsgivers verdier og sørge for at objektet fremstår trygt”.

Samtlige informanter fra vokterbransjen svarte at deres vektere vil få en aktiv rolle ved større hendelser der de er representert, og at vekterne har definerte oppgaver i forhold til evakuering, samt at de trener på dette. Informantene trakk alle frem at vektere utgjør en barriere mot uønskede hendelser ved sin tilstedeværelse, og at de derfor har en aktiv rolle i beskyttelse av samfunnet. Det faktum at de er uniformert til stede har i seg selv en forebyggende effekt, og tilstedeværelse fungerer som en naturlig barriere mot uønskede hendelser.

Flere av informantene mente at vekternes rolle ved større hendelser undervurderes, og at vekterne utgjør en ressurs ved større hendelser. De pekte på at vekterne ofte allerede er på stedet, at de er lokalkjente på objektene sine, og at de har en grunnopplæring i å håndtere uønskede hendelser. Flere pekte på erfaringer fra den 22. juli 2011. Dette berøres nærmere senere.

Private selskaper er også leverandører av tekniske sikringstiltak. Her er særlig adgangskortkontrollsystemene og overvåkningssystemene interessante i forhold til denne studien. Adgangskortkontrollsystem gir kontroll på hvem og hvor mange som befinner seg på et objekt, og overvåkningssystemene gir oversikt. Dette vil være interessant og nyttig informasjon for politiet ved en hendelse som krever politiinnsats på objektet, eller i etterforskningen av en hendelse som allerede har inntruffet.

2.1.1 Hvem er vekteren?

Gjennomsnittsalderen på vektere i Norge er 25 år, og er fordelt på ca. 70/30 i forhold til antall menn og kvinner (De Clerck, 2013). At gjennomsnittsalderen er så lav tyder på at det å være vekter (i Norge) ikke er et yrke man blir i resten av livet. Dette er ulikt andre steder i Europa, og i Bulgaria er gjennomsnittsalderen for vektere 45 år (De Clerck, 2013). En telefon til Politihøgskolen (PHS) viste at en god del søkere til PHS hadde enten praksis som vektere eller vekterutdanning. Ifølge PHS så tilbyr Forsvaret teoretisk vekteropplæring, og mange søkere til PHS hadde dette kurset. Dette er i seg selv interessant. I "gamle dager" sa man gjerne at hvis man ikke kom inn på politiskolen, fengselsskolen, eller tollskolen, så ble man vekter. I dag kan det tyde på at dette har snudd, og at man i dag skaffer seg erfaring fra vekteryrket før man søker seg inn på de nevnte skoler.

Vaktselskapene intervjuet i denne studien sa alle at de ser etter personer som er flinke til å kommunisere med mennesker, og de trakk frem forholdet til kunden som det viktigste i deres virksomhet. Samtlige vektla serviceinnstilling som en viktig egenskap for vekterne, og sa at vekterne ikke bare var representanter for eget selskap, men at de blir sett på som kundens ansikt utad. For eksempel vil en vektors opptreden på et kjøpesenter assosieres med kjøpesenteret.

Når det gjelder å representere eget selskap sa informantene at publikum ikke nødvendigvis skiller mellom de ulike vektorselskapene, men at de kun ser en vekter i uniform og ikke hvilket selskap vekteren kommer fra. Med andre ord kan ett selskap ødelegge for andre selskap. Selskapene som ble intervjuet hadde alle et sterkt fokus på å fremstå som seriøse og profesjonelle. Dette er på sett og vis en naturlig konsekvens av at de driver i en konkurranseutsatt bransje. En informant uttrykte det slik:

“Er man useriøs, vil man ikke få oppdrag”.

Hvis et selskap ikke leverer den tjenesten kunden forventer, vil kunden forsvinne, og dermed også inntekten. Av den grunn er vekterbransjen til enhver tid tvunget til å være best i forhold til konkurrentene, og deler et felles mål om å fremstå ryddige og profesjonelle.

2.1.2 Vandel i vekterbransjen

Vekterbransjen har måttet tåle et litt frynsete rykte på grunn av medieoppslag om påstått brutal vekteropptreden, og vektere som har ranet oppdragsgivere. Som en konsekvens av uheldige episoder har vekterbransjen tatt tak i dette (Magasinet 24 timer, 15/2010), og i dag er det strenge krav til hvem som får bli vektere. Alle lederne som er intervjuet i denne studien hadde krav om egnethet, modenhet og serviceinnstilling til sine ansatte. I tillegg kommer lovens krav om vandel.

I Lov om vaktvirksomhet § 8 står det om krav til ansatte:

Den som skal tilsettes i foretak som omfattes av loven og som skal utføre vaktjeneste eller har oppgaver direkte knyttet til vaktjeneste, må ha tilfredsstillende vandel. Det kan kreves uttømmende og utvidet politiattest. Personen må dessuten være fylt 18 år. (Vaktvirksomhetsloven, 2011)

Alle selskapene hadde krav til vandelsattest og uttømmende politiattest til nyansatte, men praksisen var noe ulik i hvilken vekt de la på dette. Ett selskap avviste alle med anmerkninger på rullebladet, mens andre så på hvilke forhold som forelå. For eksempel ville de ikke uten videre avvise en person med eksempelvis mindre trafikkforseelser, eller gamle forhold. Hvordan den enkelte selv forholdt seg til slike forhold i en intervju situasjon spilte også inn i en helhetsvurdering. Modenhet ble tillagt stor vekt av samtlige selskap, og det ene selskapet formulerte det slik:

Vi vil unngå å ansette ”feil” folk. Det vil kunne skade vårt renommé, og da vil markedet reagere negativt og kundene forsvinne. Vi er helt avhengige av tillit hos kundene og troverdighet, og kan ikke tillate oss å drive useriøst.

I tillegg gjennomføres det en årlig kontroll av alle som er ansatt som vektere for å se om de har vært involvert i kriminalitet siste driftsår. I 2011 foretok Oslo politidistrikt en vandelskontroll av ansatte i vakt selskap med hovedkontor i Oslo. Denne kontrollen omfattet alle typer straffbare forhold registrert etter 1. januar 2010. Kontrollen viste at andelen ansatte med vandelsanmerkninger hadde gått betydelig ned de siste årene (Vandelskontroll, 2011).

2.1.3 Opplæring av vektere

Vektere i private sikkerhetselskaper er underlagt lovpålagte krav til utdanning.

I Lov om vaktvirksomhet (vaktvirksomhetsloven) § 9. står det om krav til opplæring:

Den som skal utføre ansvarlig vektertjeneste, må ha gjennomført godkjent utdanning for vektere. Slik utdanning skal bestå av:

- en teoretisk del gjennomført før ansettelse
- praksisopplæring i vaktjeneste, herunder objektopplæring,
- oppsummerende teorikurs og avsluttende eksamen,
- eventuell tilleggsutdanning for utdanning av spesialtjeneste og bestått regodkjenning hvert 4. år (Vaktvirksomhetsloven, 2011)

I praksis utgjør dette 95 timer fordelt på tre trinn.

1. 15 timer teori.
2. 30 timers praksis
3. 50 timers teori

Dette skal gjennomføres i løpet av en seks måneders periode.

I Forskrift om vaktvirksomhet (Vaktvirksomhetsforskriften, 2011) § 8 står det om innholdet i teoretisk grunnkurs:

Kurset skal omfatte introduksjon til vekterbransjen, relevant regelverk, herunder internasjonale menneskerettigheter og internasjonal humanitær rett, holdninger og etikk, konflikthåndtering, rapportering, førstehjelp, brannvern, HMS, egensikkerhet og risikoanalyse på generelt nivå og på tekniske sikringsanlegg.
(Vaktvirksomhetsforskriften, 2011)

Disse kravene er absolutte minstekrav for å bli ansatt som vekter i et privat vaktelskap.

Informanten i interesseorganisasjonen til vekterbransjen informerte om at det er en ny forskrift på trappene og at utdanningskravene til vektere vil bli utvidet til totalt 170 timer, hvorav 50 timer praksis. I den nye modellen vil opplæringen foregå sammenhengende og avsluttes med en offentlig eksamen før man kan gå ut i tjeneste. I tillegg vil det bli avkrevet en ny godkjenning med eksamen hvert fjerde år.

2.1.4 Manglende formelt samarbeid med politiet

Ingen av selskapene hadde noen form for formelt samarbeid med politiet. Alle informantene i min studie beskrev et godt samarbeid på bakkeplan, men savnet en dialog med politiet på et overordnet nivå⁸. Særlig var de opptatt av en formell dialog om rollefordeling. Informanten fra interesseorganisasjonen til vekterbransjen opplyste at han lenge har hatt god kontakt med politiet, men i en uformell setting. Under arbeid med denne oppgaven opplyste informanten fra interesseorganisasjonen at “noe var i ferd med å skje” i forhold til samarbeid med politiet, og den 18. november 2013 ble jeg invitert med på et felles seminar mellom politiet og den private sikkerhetsbransjen. Seminaret kom i stand etter initiativ fra politiet, og interesseorganisasjonen til sikkerhetsbransjen stilte med lokaler. Målet med seminaret var å øke samarbeidet og forståelsen for hverandres innsats mot kriminalitet (Aktuell Sikkerhet, nov/2013), samt å øke forståelsen av arbeidet på operasjonssentralene til politiet og sikkerhetsbransjen. Representanter fra sju politidistrikt, og sju sikkerhetsselskap var til stede. Lederen for politiets operasjonssentral omtalte seminaret som ”banebrytende” (Aktuell sikkerhet 03.12.2013). Dette var første gangen et slikt seminar ble arrangert. Seminaret ble åpnet av sjefen for politiets operasjonssentral i Oslo. I åpningen av seminaret sa han at politi og sikkerhetsbransjen jobber for samme mål – å hindre kriminalitet. Fagansvarlig ved samme operasjonssentral trakk frem vektere som en ressurs i

⁸ Denne opplevelsen av ulikt samarbeidsklima i ulike nivåer er også beskrevet i studien til Pollestad og Steinnes (2013, s. 35-36).

forhold til beredskap, og nevnte 22. juli 2011, men kom ikke med konkrete eksempler. I tillegg til dette var det flere av deltakerne fra politiet som trakk frem nytten av vektere som politiets ekstra øyne og ører ute i samfunnet. Under oppsummering av seminaret var tilbakemeldingene utelukkende positive fra alle deltakerne. Kort oppsummert så konkluderte seminaret med behovet for en fortsatt dialog, og behovet for avklaring av terminologi slik at man sikrer felles forståelse begge veier.

Interesseorganisasjonen har en dialog og et samarbeid med politiet om et rapporteringsverktøy som er utviklet av sikkerhetsbransjen, og som planlegges innført i politiet. Dette er et applikasjonsbasert verktøy som kan gi politiet et situasjonsbilde av byen i sanntid basert på rapportering fra vektere.

Lederne fra vektorselskapene sa at vektere vil få en naturlig rolle ved en større hendelse. Vekterne er betalt for å ivareta kundens interesser, og derfor har de også en forpliktelse ved større hendelser. Vektore har grunnopplæring i førstehjelp og kan brukes for å redde liv i en akutt fase. I en senere fase vil det være naturlig at de passer på objektet, siden de allerede er betalt for dette. Det innebærer at politiet ikke trenger å gjøre disse oppgavene, og at politiet kan frigjøre ressurser til viktigere oppgaver uten at vektere beveger seg inn på politiets område. Unntaket er de tilfellene der det kreves bevæpning eller særskilt vakthold, slik man så det i dagene etter 22.juli hvor bevæpnet politi og/eller Forsvaret hadde vakthold utenfor Regjeringskvartalet, Stortinget og ytterligere forsterkning av vaktholdet på Slottet.

Informantene fra vektorselskapene var alle klare på at det ikke eksisterer noen form for interessekonflikt mellom dem og politiet i forhold til bruk av makt, og at maktmonopolet ligger, og fortsatt skal ligge, hos politiet. Informantene sa at de lever av betalende kunder, og at deres fokus er å tilby kundene tjenester, service, sikkerhet og trygghet, ikke på å overta politioppgaver. Likevel er det ingen tvil om at bransjen gjør oppgaver som mange anser som politioppgaver. Året etter massakren på Utøya var det Troms AUF som arrangerte sommerleiren. Ansvar for sikkerhetsopplegget ble gitt til et privat vektorselskap som samarbeidet tett med politiet, brannvesenet, helsevesenet og AUF (Magasinet 24 timer, 19/2012). Som en kuriositet kan det samtidig nevnes at det samme selskapet har ansvaret for sikkerheten på politihuset på Grønland i Oslo. Dette kan vanskelig sees på som annet enn at politiet har tillit til (i hvert fall til deler av) den private sikkerhetsbransjen.

2.1.5 Bruk av private sikkerhetsselskap også innenfor militærmakt

(...) however, the private security industry increasingly undertakes many roles that were traditionally those of the state police. There is, indeed, hardly a function that the police perform that is not also carried out by the private security industry. (Button, 2007, s. 1)

Private sikkerhetsselskaper startet som et supplement til politiet, men ekspanderer stadig mer inn i et militærvesen som i større grad enn tidligere kjøper tjenester av sivile selskap (Matlary & Østerud, 2005). De siste årene har det skjedd en global revolusjon i forhold til bruk av private

sikkerhetsselskaper (Matlary & Østerud, 2005), og dette ser vi også i Norge. Fra 2012 ble det tillatt for norske skip å leie inn private væpnete vakter til skip som seiler i farvann med piratvirksomhet (FOR-2004-06-22-972).

I konfliktråder oppstår det ofte en flytende overgang mellom militært engasjement og politioppdrag. Her ser man at private sikkerhetsselskaper innarbeider seg i vaktjenester, transport og opplæringsoppdrag (Matlary & Østerud, 2005, s. 78). Eksempelvis deltok 15 000-20 000 private kontraktører i Irak, med vaktoppdrag, transport og ulike støttetjenester i perioden 2003-2004 (Matlary & Østerud, 2005, s. 79). Det er en stadig økende aksept for bruk av private, og FN har sågar diskutert hvorvidt private kontraktører bør overta de fredsbevarende oppdragene som det har vært vanskelig å få nasjonale stater til å ta på seg (Matlary & Østerud, 2005, s. 89).

2.2 Hvilken rolle har vekterne ved en større hendelse?

Ingen aktører i samfunnet – det være seg offentlige eller private – kan alene forebygge eller håndtere det brede spekteret av hendelser og kriser som kan tenkes å oppstå. I arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er det derfor avgjørende at ansvarlige aktører bidrar til godt samvirke med andre, slik at det samlede arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap samordnes på en god måte. (St.meld.nr.29, 2011-2012, s. 67)

Denne stortingsmeldingen gir viktige signaler om at hendelser håndteres i samarbeid og ikke alene. Dette er for så vidt ikke nytt, men det etterlater ingen tvil om at nødetater og beredskapsaktører forventes å samarbeide med hverandre. Det som derimot mangler i denne stortingsmeldingen, og for så vidt alle andre dokumenter jeg har lest, er hvem som kan bidra når. I det følgende vises det til eksempler der vektere har bidratt til en mer effektiv oppdragsløsning av en større hendelse. Funnene er basert på forskningsrapporter, evalueringsrapporter, offentlige dokumenter, avisartikler (og magasin), samt intervjuer.

2.2.1 Vekteres innsats den 22.juli 2011

Fafo skrev i 2012, på oppdrag fra NHO Service, en rapport om vekternes rolle den 22. juli 2011. Rapporten beskriver hvordan vektere var involvert i akutfasen den 22. juli, og hvilke oppgaver vekterne utførte. Fafo-rapporten er viktig fordi den utgjør det eneste erfarings- og forskningsbaserte materialet, basert på faktiske hendelser, som beskriver hva vekterne kan bidra med når en situasjon utfordrer samfunnets normale beredskap og ressurser. I korte trekk konkluderer rapporten med at vekterne bidro med følgende oppgaver i den akutte fasen etter bombeeksplosjonen i Oslo sentrum den 22. juli:

- Livreddende førstehjelp (vekerne var først på stedet).
- Evakuering av skadde, under ledelse av politiet.
- Sikring av regjeringskvartalet (pågår fortsatt i november 2013).
- Sikring av andre bygg, under ledelse av politiet.
- Sikring av samleplass og skadestedsledelse på Youngstorget, under ledelse av politiet.
- Avsperring av gater rundt regjeringskvartalet, under ledelse av politiet.

Samtidig med dette økte vekterselskapene bemanningen på andre steder. Eksempelvis på Oslo-S, NRK på Marienlyst, politihuset på Grønland, involverte sykehus, samt ved enkelte olje- og gassinallasjoner (Gautun, 2012). Vektene ble brukt til vakthold ved Sundvolden hotell, og de bisto med registrering av pårørende. På rettsmedisinsk institutt i Oslo, bisto vektene med håndtering av alle omkomne fra regjeringskvartalet og Utøya (Gautun, 2012).

En annen viktig oppgave den 22. juli var å hente ut overvåkingsmateriale fra området i og rundt regjeringskvartalet som politiet hadde behov for i sin etterforskning.

Den 22. juli var en vekt blant de første til å varsle politiet om bomben. I tillegg hadde han verdifull etterforskningmessig informasjon fra kameraovervåkningen:

Vaktsentralen i Regjeringskvartalet ringer og forteller at en stor, hvit varebil hadde parkert på utsiden av bygget og senere gått i luften. Sett en fører forlate bilen. "(...) en liten kar med mørkt hår, iført en slags vektuniform med refleks på benet og hvitt, rundt merke på armen". Meldingen ble loggført i PO kl. 15.32. (Sønderland, 2012, s. 44)

At vektene var først på stedet er verdt å merke seg, men er ikke enestående for hendelsen 22. juli. Vektene er i dag "overalt", og i boken "Juss for vektene", som kom ut i 2013, beskrives det at vektene ofte vil være blant de aller første til å kunne iverksette evakuering og redning, og at nødetatene ankommer først etter at vektene har iverksatt de første tiltakene (Bunæs et al., 2013). Dette er kanskje det viktigste funnet i denne oppgaven, nemlig det at vektene ofte vil være på plass før nødetatene.

Den 22. juli var det vektene, samt tilfeldige forbipasserende, som foresto den aller første innsatsen for å redde liv. I tillegg til de offentlig ansatte vektene i regjeringskvartalet, var ca. 300 vektene fra private selskap involvert i innsatsen den 22. juli og dagene etterpå (Gautun, 2012). To private vaktelskap hadde til sammen snaut 60 vektene på jobb nær regjeringskvartalet da bomben gikk av. Ca. 20 av disse gikk inn i regjeringskvartalet og tok delvis skadestedsledelse samt iverksatte livreddende førstehjelp og evakuering på eget initiativ. Dette skjedde før nødetatene ankom (Gautun, 2012). Når nødetatene kom til stedet satte politiet vektene i gang med å bistå med å evakuere skadde vekk fra regjeringskvartalet. I tillegg benyttet politiet vektene til å sperre av gater og å sikre skadestedet (Gautun, 2012). Politiets (innsatsleders) evne til å benytte seg av tilstedeværende vektene som en ressurs bidro til en mer effektiv innsats samt til å frigjøre politiresurser til politifaglige oppgaver.

Dette er viktige erfaringer som kan ha nytte for andre senere, men jeg har ikke funnet at denne erfaringen er nedtegnet eller overført til andre noe sted utover Fafø-rapporten. Etter mitt skjønn burde disse erfaringene hatt en naturlig plass i rapportene til både Sønderland-utvalget og Gjørvekommisjonen siden de sier noe om hvordan det er mulig å frigjøre politiresurser, og ikke minst hvilke ressurser som er tilgjengelig i en akutfase. Særlig rapporten til Gjørve har blitt beskrevet som viktig for de som arbeider med politiinnsats og beredskap. Nettopp derfor burde erfaringen

med vektere blitt tatt med som et godt råd om hvilke ressurser som kan være tilgjengelige for politiet i en krise. Her fremstår rapportene fra Gjørø-kommisjonen og Sønderland-utvalget som mangelfulle.

Fafo rapporten beskriver at all innsats fra de private vektene var basert på frivillighet. Ingen av selskapene beordret vektere til innsats, og de ble heller ikke stanset fra å bistå. Gautun (2012) tilskriver dette en ”veokterkultur” i de tre store selskapene:

Vekterkulturen i de tre store selskapene som inngår i denne studien, ser ut til å kjennetegnes av at mange av de som jobber der, ønsker å hjelpe til, og dette kom tydelig til uttrykk i den alvorlige situasjonen som oppsto 22. juli. Ledelsen i selskapene mottok en strøm av henvendelser fra vektere som ønsket å hjelpe til da de hørte om terrorhandlingene. Vektere strømmet også til for å hjelpe til gratis på blomstermarsjen. (Gautun, 2012, s. 18)

Denne frivilligheten, og lyst til å hjelpe, er i tråd med redningsinstruksens punkt 1-1 om formålet til norsk redningstjeneste, hvor det står at redningstjenesten i Norge er en nasjonal dugnad som inkluderer både offentlige, private og frivillige aktører.

Erfaringene fra 22. juli viser at vektere spilte en viktig rolle, og at de bidro i akuttfasen med evakuering, førstehjelp og sperringer etc.

2.3 Erfaringer fra øvelser

Hensikten med øvelser er blant annet at de skal bidra til å gi trygghet i håndteringen av vanskelige situasjoner, og til å bedre samarbeidet med andre aktører i krisehåndteringssystemet (Løvik, 2010, s. 19). Det har vært avholdt flere store og realistiske øvelser i Norge de siste årene. Fellestrekk med disse er at private vektere ikke har vært inkludert. Heller ikke etter 22. juli 2011 har jeg funnet eksempler på samøving mellom nødetatene og private vektere. Dette til tross for at erfaringer fra tidligere øvelser, og 22. juli viser at vektere har vilje, mannskap og kompetanse til å bidra i akuttfasen ved større hendelser.

Vektere har i kraft av fysisk tilstedeværelse en viss forebyggende effekt i det daglige i og med at de utgjør en barriere (Reason, 1997), men vektere kan også ha en forebyggende effekt i forhold til krisehåndtering (Gautun, 2012).

Det forebyggende aspektet ligger i at en effektiv kriserespons må være planlagt, samordnet og trent på forhånd, før en eventuell terrorhendelse skjer. (Bjørø, 2011, s. 52)

Dette innebærer at for å kunne utnytte den ressursen vektene utgjør på en best mulig måte, må man planlegge for bruken av dem, trene sammen med dem, og avklare roller før en krise oppstår. Erfaringer fra tidligere øvelser bekrefter at krisehåndtering krever samvirke, og tydelig rolleavklaringer.

I tillegg viser også erfaringer fra øvelser at vektere kan bidra i en krise, men at rollene er noe uklare. Når et objekt forsterkes av mannskaper fra politi og/eller Forsvaret er det viktig å ha en klar rolleforståelse. Hvilke oppgaver skal vekterne fortsette å ivareta, og hvilke oppgaver skal de overlata til forsterkningsstyrkene? En klar rolleforståelse mellom stedlig (daglig) vaktstyrke og forsterkningsstyrker fra politi/forsvar er identifisert som læringspunkt etter tidligere øvelser.

2.3.1 Øvelse Oslo 2006

Med terrorangrepene i Madrid i 2004, og London i 2005 som bakteppe gjennomførte DSB, i 2006, en øvelse hvor scenarioet var terroraksjoner mot t-bane, buss og tog i Oslo.

Hovedpoenget med øvelsen var å trene håndtering av katastrofer, med spesiell vekt på koordinering og samarbeid. (DSB, 2007, s. 8)

Private vekterselskap var ikke invitert til å delta.

Scenario for øvelsen var som følger:

Den 17. og 18. oktober 2006 ble Oslo rammet av flere terroranslag. Om morgenen 17. oktober ca. kl. 10:00 utløses en eksplosjon i en t-banevogn på Stortinget stasjon. 15 mennesker dør, 75 skadde og 150 uskadde er involvert. Ca. 30 minutter senere meldes det om nok en eksplosjon, nå om bord i et tog på Oslo sentralstasjons spor 18. Her er det 20 omkomne, 75 skadde og 105 uskadde. Ca. kl. 10:40 utløses enda en eksplosjon, i en buss på Harald Hårdrådes plass, 10 mennesker dør, 15 blir skadd og 50 uskadde er involvert. Til sist i scenarioet inntreffer det natt til 18. oktober togstans på Gardermobanen, inne i Romeriksporten, som antas å kunne være knyttet til eksplosjonene tidligere på dagen. 150 uskadde evakueres til fots ca. 1500 meter. (DSB, 2007, s. 8)

Et slikt scenario vil utvilsomt involvere vektere (private virksomheter) i og med at det i dag hovedsakelig er vektere som ivaretar førstelinjeansvaret på slike trafikknutepunkter (Bunæs et al., 2013). Det fremstår uheldig at vektere ikke ble involvert, og dette fremgår også i evalueringen etter øvelsen:

Ved en stor krise eller katastrofe er det viktig å utnytte eksisterende ressurser/kapasiteter. Kapasitetene som finnes hos både offentlige og private virksomheter (aktører) må benyttes på en hensiktsmessig måte. (DSB, 2007, s. 21)

I og med at eksisterende ressurser og kapasiteter ikke ble øvet, er det vanskelig å finne ut hvordan kapasitetene som finnes kan benyttes på best mulig måte.

Nødetatene er avhengig av en hensiktsmessig utnyttelse av egne og andre virksomheters tilgjengelige kapasiteter til å håndtere skadesituasjonen. Med kapasiteter menes i denne sammenheng kompetanse og ressurser. (DSB, 2007, s. 10)

Hovedhensikten til nødetatene er å redde mennesker i nød og å begrense konsekvensene ved uønskede hendelser (NOU.2006:6, 2006), og i arbeidet med dette kan de utnytte de ressursene som finnes. Øvelse Oslo konkluderte med at det var nødvendig med en rolleavklaring i forhold til dette:

En klar rolle- og ansvarsforståelse er nødvendig for at alle tilgjengelige kapasiteter tas i bruk. Ressurser/kapasiteter utover nødetatene: Frivillige organisasjoner, Sivilforsvaret, Forsvaret og objekteiere besitter ressurser som bør disponeres hensiktsmessig. (DSB, 2007, s. 11)

Slike ressurser kan være mannskap, adgangskontrollsystemer, kameraovervåkingsutstyr og ikke minst kunnskap om det aktuelle objektet. I oppsummeringen etter Øvelse Oslo står det:

For best mulig utnyttelse av de samlede ressursene er det avgjørende at rolle- og ansvarsfordelingen er klar, og at planverket gjenspeiler de ressursene som kan disponeres. Flere av de sentrale aktørene hevder at det er behov for en grenseoppgang mellom virksomhetene. Dette må videreføres i beredskapsplanene. (DSB, 2007, s. 22)

Vektene var ikke en del av Øvelse Oslo, men som det står så er det avgjørende at planverket gjenspeiler de ressursene som kan disponeres. Vektene er en ressurs som kan disponeres, og samhandling og rolleavklaring var et av forbedringspunktene man identifiserte etter denne øvelsen, men selv om erfaringene fra denne øvelsen peker på viktigheten av å inkludere alle ressurser som kan disponeres, så har heller ikke senere øvelser inkludert private vektere.

2.3.2 Øvelse Tyr

Politidirektoratet tok i 2007 initiativ til "Øvelse Tyr". Dette har siden vært en årlig øvelse i stor skala som har til hensikt å øve politiets samhandling med andre nød- og beredskapssetater, og å styrke politidistriktene evne og kapasitet til krisehåndtering (St.meld.nr.22, 2007-2008). Målet med Øvelse Tyr er å forbedre forståelse og gjennomføring av sentrale beredskapsoppgaver som politiet har ansvar for (Politidirektoratet, 2009). Ingen av evalueringene etter øvelse Tyr 2007-2012 inneholder erfaringer med private vektere. I 2011 var det ingen øvelse på grunn av terroraksjonene den 22. juli, men erfaringene herfra viste i praksis at vektere spiller en viktig rolle i krisehåndtering. Når det gjelder Øvelse Tyr i 2012 så var offentlig ansatte vektere involvert i øvelsen.

2.3.3 Øvelse Tyr 2012

Rapporten fra 22. juli kommisjonen (NOU 2012:14) gir politiet til dels sterk kritikk for beredskapsnivå, evnen til å erkjenne risiko og lære av øvelser, krisehåndteringsevne og samvirke med andre etater i beredskaps- og krisehåndteringsarbeidet. Politihøgskolen håper derfor at denne evalueringsrapporten kan bidra til nasjonal læring, videreutvikling av samarbeidet mellom politiet og Forsvaret og andre samvirke- og beredskapsaktører. Sjef Politihøgskolen, Håkon Skulstad. (Rosø, 2013, s. 2)

På Øvelse Tyr i 2012 ble det øvet på et scenario med en forhøyet beredskap i Norge som medførte at vaktholdet hos Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Utenriksdepartementet (UD) og Stortinget måtte forsterkes⁹.

Både JD og UD bevoktes daglig av sivilt personell (vektere) som er ansatt i Departementenes servicesenter (DSS). Stortinget bevoktes av stortingets egen sivile vaktstyrke (vektere) fra Sikkerhetsseksjonen Stortinget. På alle tre steder er det en lokal vaktentral hvor man har oversikt over adgangskontrollsystemer, kameraer og alarmer. Under øvelsen i 2012 ble vaktholdet på disse stedene forsterket av politi, og senere Forsvaret. Det mest synlige tiltaket var bevåpnede vakter utenfor objektene samt fysiske sperringer. Det indre vaktholdet ble ivaretatt i samarbeid mellom objektets egne vektere, politi og Forsvaret. Selv om Øvelse Tyr 2012 ikke inkluderte private sikkerhetsselskaper så har erfaringene fra denne øvelsen overføringsverdi til objekter som til daglig blir bevoktet av private sikkerhetsselskaper. Eksempelvis trafikkknutepunkter som flyplasser, jernbanestasjoner og t-baner, samt kjøpesentre. Om vekterne er ansatt i det offentlige eller private har ingen betydning for erfaringslæringen i min studie. Det er tilstedeværelsen av vektere og deres grunnopplæring som er det vesentlige. Offentlig ansatte vektere, og privatansatte vektere har den samme grunnutdanningen (Vaktvirksomhetsloven, 2011), og de har det felles at de har vaktoppdrag på objekter hvor det enten ferdes mange mennesker, eller er et særskilt behov for vakthold (Bunæs et al., 2013).

Det ble definert tre hovedmål for Øvelse Tyr 2012:

1. God rolleforståelse
2. Samhandling
3. Håndtering av terrorsituasjon (Rosø, 2013, s. 5).

Disse tre punktene vil være like aktuelle når det oppstår hendelser, eller trussel om hendelse, på objekter som blir bevoktet av private sikkerhetsselskap. Det at politiet tar over ansvaret betyr ikke at stedlig vakt utgår, men at man etablerer samhandling, kompetanse- og kunnskapsdeling.

Departementenes servicesenter (DSS) har i evalueringsrapporten opplyst om følgende øvingsutbytte:

Øvelse Tyr har bidratt til gode erfaringer for DSS. (...) Vi var direkte berørt og involvert ved to av våre viktigste frittliggende objekt, Utenriksdepartementet (UD) og Justisdepartementet (JD). (Rosø, 2013, s. 107)

Som det kommer frem her så bidro øvelsen til viktige erfaringer. Det er også hensikten med øvelser (Løvik, 2010). Vektere fra DSS ble direkte berørt og involvert ved objektene sine, og et av suksesskriteriene for en vellykket øvelse er at de som reelt sett ville fått en rolle også inkluderes i øvelser (Pollestad & Steinnes, 2012). En av de viktigste erfaringene fra Øvelse Tyr

⁹ Når en krise eller trussel om krise oppstår skal vaktholdet ved disse objektene forsterkes av politiet, eller eventuelt Forsvaret. Den 22. juli 2011 ble dette iverksatt.

2012 er synliggjøringen av den samhandlingen som oppsto som en konsekvens av at stedlige vektere hadde kunnskaper og utstyr for en god innvendig sikring. I evalueringen etter øvelsen skriver DSS:

Politiet og de militære bistandsenhetene er avhengig av en robust og velfungerende innvendig sikring. De har behov for tilgang på lokalkunnskap om byggets sikkerhetsrutiner og tilgang til objektets stedlige infrastruktur. Øvelse Tyr tydeliggjorde behovet for en slik lokalkunnskap så vel som kompetanse på den innvendige sikkerhetskontrollen. (Rosø, 2013, s. 108)

Det er viktige erfaringer. Forsterkningsstyrkene fra politiet og Forsvaret vil ha stor nytte av tilgang på kjentfolk, og lokal vaktsentral i sin oppdragsløsning. Det er lokale vektere som daglig ivaretar sikringen, og de utgjør med det en ressurs. Som det fremkommer av begrepet så utgjør politiet og Forsvaret forsterkninger, ikke erstatninger. De stedlige vekterne fra DSS bisto med adgangskontroll selv om politiet (senere Forsvaret) hadde tatt over den ytre sikringen av objektene. Dette samarbeidet blir beskrevet slik i evalueringsrapporten:

Rollefordelingen mellom politiet (senere HMKG) og DSS ved kjørekontrollposten i Kronprinsens gate fungerte utmerket og virket å være i tråd med begge de stedlige parters gjensidige forventning. (Rosø, 2013, s. 108)

Det er et eksempel på samhandling som naturlig vil kunne oppstå ved en større hendelse også der private vektere har det daglige ansvaret, og som man så i praksis den 22. juli, hvor private vektere bisto politiet med avsperringer av gater og bygg. Utfordringen ligger i å ta med seg erfaringene man har gjort, og formidle dette videre for fremtidig læring. Av erfaringer gjort i forbindelse med grensegangen mellom ansvarsfordeling skriver DSS:

Grensegangen og ansvars plasseringen mellom utvendig sikring fra bistandsstyrkene (politi og Forsvaret red.anm.) og DSS som innvendig sikkerhetsaktør på vegne av departementene, kan med fordel diskuteres videre i relevante fora. Kanskje også formaliseres nærmere. (Rosø, 2013, s. 109)

Det er viktig dokumentasjon etter en øvelse. Man har gjort seg noen erfaringer, identifisert noen læringspunkter, og kommer med anbefalinger til tiltak. Konkret kom DSS med følgende anbefalinger etter Øvelse Tyr 2012:

- *Det anbefales at OPD (Oslo politidistrikt red.anm.)/DSS/UD utvikler et aktuelt planverk for UD.*
- *Det anbefales at DSS og OPD prinsipielt diskuterer og avklarer grensegangen mellom utvendig sikring og innvendig sikring (Rosø, 2013, s. 167).*

Her er det verdt å merke seg at det etterlyses et planverk som utvikles i fellesskap mellom politiet og objektene vakter. DSS oppsummerer med at vekterne fikk en aktiv rolle under øvelsen, i tett samarbeid med politi og forsvar, samt at de lokale vekterne og vaktentralene var i besittelse av

kunnskap og kompetanse om objektet som var til god hjelp for politiet og Forsvaret. DSS anbefaler at man formaliserer et samarbeid og at man avklarer grenseganger.

Sikkerhetsseksjonen Stortinget har også evaluert øvelsesutbyttet fra Øvelse Tyr 2012. Der kommer det frem at samhandlingen mellom Sikkerhetsseksjonen Stortinget og de involverte parter ikke var god nok. Det gis ingen detaljer rundt hvilke utfordringer som oppsto, men det avdekkes et behov for å bedre samhandlingen. I evalueringen fra Sikkerhetsseksjonen Stortinget står det:

Krisehåndteringsevnen led under dårlig kjemi og samarbeidsforhold mellom objektslederne fra politi, HV og vaktleder på vaktentralen. (Rosø, 2013, s. 114)

Det at krisehåndteringsevnen led under dårlig kjemi og samarbeidsforhold mellom aktørene tyder på at krisehåndteringsevnen i motsatt fall (godt samarbeid) hadde blitt bedre. Igjen et eksempel på at samhandling identifiseres spesielt. I Sikkerhetsseksjonen Stortinget sin anbefaling etter Øvelse Tyr 2012 står det:

Det anbefales at man ser på rutiner for samhandling mellom sikkerhetsseksjonen, politiets objektsleder og HV, slik at dette ikke blir personavhengig. (Rosø, 2013, s. 168)

Selv om samarbeidet her ikke har fungert så er det interessant å registrere at anbefalingen er den samme som for DSS – å se på rutiner for samhandling. Også politiet peker på samhandling i sin evaluering av øvelsen:

Under øvelsen var Departementenes servicesenter (DSS) svært lite involvert i øvelsen. Dette bør endres til neste øvelse. (Rosø, 2013, s. 54)

Dette er interessant. DSS beskrev at de ble involvert og at de hadde en aktiv rolle, men politiet savner enda mer involvering. Samtlige aktører har i sine evalueringer trukket frem samhandling som eget punkt, og det understreker at lokale vektere og vaktentraler er av god nytte for politiet for deres oppdragsløsning. Politiet har som forslag til tiltak (læringspunkt, red.anm.) etter Øvelse Tyr 2012 foreslått å involvere DSS i større grad til neste øvelse. Objektsleder fra politiet anser samarbeid med lokal sikkerhetssjef som nyttig, og konkret savnet objektsleder direkte tilgang til overvåkningskameraene i vaktentralen. Dette er overførbart til min studie av private vektere sin rolle i en krise. Ved en større hendelse på et kjøpesenter eller et trafikknutepunkt er sannsynligheten stor for at lokal sikkerhetssjef er fra et privat sikkerhetsselskap, og at politiet vil ha ønske om og nytte av tilgang på lokal vaktentral samt best mulig samhandling med stedlig vaktstyrke.

Politiet har trukket frem følgende punkter som viktige å vite noe om når de forsterker et objekt:

- *Hvordan utføres personkontroll?*
- *Hvor mange er på jobb på objektet?*
- *Hvor mange innganger er det til objektet (og hvor er disse?)*
- *Hva gjøres med håndbagasje til de som innpasserer (Rosø, 2013, s. 55)?*

Dette er alt sammen informasjon som stedlig vaktmannskap bør kunne ha kunnskap om, og det fremstår som en selvfølge at det etableres kontakt mellom politi og stedlige vektere. I evalueringen fra objekt Stortinget peker politiet på mange gode diskusjoner mellom politiets representant og sikkerhetssjefen på Stortinget. Ikke bare i forbindelse med øvelsen, men også i forbindelse med planer for evakuering, stengning av ventilasjonsanlegg ved angrep gjennom luftkanaler, og handlingsmønstre ved CBRN angrep (Rosø, 2013). Slike diskusjoner kan være viktige og gi nyttig kunnskap. Som nevnt tidligere er kommunikasjon i planlegging nyttig (Innes, 1998), og som det refereres til i evalueringsrapporten så fant politiet diskusjonene nyttig også i forbindelse med planer.

2.3.4 Øvelse hovedstad 2013

Barrierer skal forhindre eller redusere muligheten for at sikkerhetstruende hendelser kan inntreffe. Barrierene kan være av fysisk (for eksempel vegger, murer, gjerder, dører med videre), elektronisk (kryptologi og brannmurer, adgangskontroll, overvåkningssensorer og lignende) eller administrativ art (sikkerhetsklarering og autorisasjon, adgangsrutiner, sikringsplaner og – prosedyrer). (NSM, 2012, s. 35).

30. august til 5. september 2013 ble det arrangert en større øvelse i Oslo og omegn (øvelse Hovedstad). Denne øvelsen var jeg selv med på som offiser i Heimevernet. Jeg hadde en aktiv rolle i forkant, under og etter øvelsen. For ”min” avdeling var oppdraget å øve på å forsterke vaktholdet på et sivilt objekt, samt å trene på overtakelse av objekt fra andre militære avdelinger.

Øvelsen varte i fem døgn, og kort forklart utspilte øvelsen seg som følger: På grunn av en forhøyet trussel mot den aktuelle bedriften blir politiet sendt for å forsterke det stedlige vaktholdet (vektene). Etter kort tid (timer) kommer en innsatsstyrke fra HV som tar over for politiet. Innsatsstyrken blir etter ca. ett døgn erstattet av mannskaper fra Hæren, og disse ble igjen erstattet av mannskaper fra HV som forestår vaktholdet til øvelsen avsluttes.

I praksis besto forsterkningen i å etablere flere barrierer mot uønskede hendelser (primært inntrengning), og ble utført ved bruk av synlig og bevæpnet vakthold/tilstedeværelse, adgangskontroll for gående og kjøretøy, samt sjekk av ID-kort.

For å sikre en mest mulig effektiv sikring av objektet var det nødvendig å vite noe om hva som var kritisk (mest viktig å beskytte), hvordan ID-kortene så ut, hvor mange som jobbet der, hvordan personkontroll utføres, hvor mange innganger det er, hvor de er plassert, og hvilke alarmsystemer som eksisterer etc. Denne kunnskapen måtte forsterkningsstyrkene tilegne seg på stedet, og fordret kommunikasjon med lokal vaktstyrke (vektene). Dette er også beskrevet av politiet etter øvelse Tyr 2012, og bekrefter viktigheten av samtrening, kommunikasjon og

rolleavklaringer. Et effektivt vakthold under øvelsen på det aktuelle objektet var kun mulig gjennom gjensidig samarbeid med lokale vektere og forsterkningsstyrkene. Dette er viktige erfaringer, og viser at de lokale vaktene (også private vektere) vil samvirke med politi og/eller Forsvaret i en kritisk situasjon, og både politi, vektere, vaktledere og objekteiere synes enige i at samhandling, ansvarsforhold og rollefordeling trenger å avklares.

2.4 Politiets operative erfaringer med vektere

(...) I ulykkes- og katastrofesituasjoner tilligger det politiet å iverksette de tiltak som er nødvendig for å avverge fare og begrense skade. Inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet, skal politiet organisere og koordinere hjelpeinnsatsen (Politi-loven § 27).

Innsatslederen er politidistriktets øverste leder på taktisk nivå ved hendelser som krever koordinerende ledelse (PBS I, 2011). Det følgende er basert på intervju med informanter fra tre ulike politidistrikt. Alle tre har mange års operativ erfaring fra førstelinjeinnsats som ofte har medført møte med vektere på oppdrag. De tre informantene var samstemte i at vektere har en rolle i beskyttelsen av samfunnet, og at vektene i dag utfører oppgaver som ikke kan (eller burde) fylles av politiet. Eksempelvis sikkerhetskontroll på flyplass og sentervektere¹⁰.

Innsatslederne ble spurt om deres syn på vektene rolle, og noen av svarene gjengis her:

-Man kan ikke bare fjerne vektene uten at de erstattes av andre, og sånn sett er samfunnet avhengig av vektene.

-Vektene har en klar forebyggende rolle i samfunnet og det hadde ikke gått så bra for ... uten vektere. (Byen er ikke navngitt for å sikre informantens anonymitet).

-Vektene utgjør en ressurs, men det er viktig med god regulering av bransjen, et godt lovverk og rekruttering av "de rette" folkene.

Dette med rekruttering er som jeg viste til tidligere noe vektibransjen tar på alvor. De tre innsatslederne sa alle at vektibransjen hadde utviklet seg og at den i dag fremstår mye mer profesjonell enn for 10 år siden. Det er altså ikke bare vektorselskapene selv som vektlegger rekruttering av "de rette" folkene, men også politiet ser nytten av dette. Jeg har også vist til at vektibransjen mener at uniformerte vektere har en kriminalitetsforebyggende effekt i samfunnet. Denne oppfatningen deles også av innsatslederne:

-I og med at vektere er uniformerte opptrer de med en viss autoritet fremfor sivile.

-Politiet på ... har større forventninger til uniformerte vektere enn den "sivile befolkning", og med uniformen følger det et større ansvar, som politiet benytter seg av. (Objektet er ikke navngitt for å sikre informantens anonymitet).

¹⁰ Sentervektere er vektere som jobber på kjøpesentra og trafikknutepunkter (Bunæs et. al, 2013 s. 22).

Videre sa innsatslederne:

-Vektene er ikke passive, og dette gjør dem til en ressurs.

-Vektene er kommet for å bli, og de utfører oppgaver som politiet ikke har ressurser til å gjøre.

-Hvis politiet skulle hatt oppgavene vektene gjør i dag måtte man utdannet veldig mange flere på Politihøgskolen.

-Det er et spørsmål om ressurser, og slik det er i dag har ikke politiet nok ressurser til å utføre alle sine oppgaver.

-Vaktmestere, lærere og vektene har ofte nyttig kunnskap som kan være nyttig for politiets oppdragsløsning.

Informantene ser altså en mulig ressurs i vektene, og sa at de alltid vil søke å få kontakt med personer som har lokalkunnskap som kan bidra til at politiet/redningsmannskapene raskere får løst sine oppgaver. Ikke bare fra vektene, men fra alle som kan ha viktig kunnskap. Dette kom også frem i evalueringene etter Øvelse Tyr 2012, og viser at vektene (og andre) kan spille en viktig rolle. Men det er et viktig element her. Informantene fra politiet sa at de er avhengige av at mennesker med viktig kunnskap kommer til dem. Innsatsledere kan ikke gå rundt å lete etter ressurspersoner. Innsatslederen har sin faste plass og oppgaver ved en aksjon som krever innsatsledelse, så vektene (og andre ressurser) må selv oppsøke politiet/innsatsleder for å tilby sine tjenester – ikke forvente at politiet oppsøker dem. Her ligger det et viktig læringspunkt i denne studien. Politiet ønsker å benytte seg av ressurser som kan bistå, men er avhengig av informasjon om hvilke ressurser som finnes. Dette kommer jeg tilbake til i mine anbefalinger.

2.5 Hvorfor er kunnskap om vektens rolle i akutfasen viktig?

Kunnskap om vektens kompetanse kan være viktig for enhver beredskapsplanlegger og innsatsleder når det kommer til innsats i en akutfase hvor egne ressurser blir utfordret. Vektene er ofte først på stedet (Bunæs et al., 2013), de har viljen til å bistå (Gautun, 2012), de har opplæring i skadestedsledelse og livreddende førstehjelp (Vektterskolen, 2007), de er uniformerte, og de kan frigjøre politiressurser ved å bistå med avsperringer og vakthold som ikke krever bruk av makt. Spørsmålet dette reiser, er om ikke vektene bør inkluderes som en integrert del av redningsressursene her til lands, og hvorfor ikke private vektene inkluderes i øvelser, planverk eller offentlige utredninger, når de beviselig har noe å bidra med i en akutfase.

Ser man på erfaringene fra 22. juli oppdager man at vektene (også private) var på stedet da bomben smalt, og at de var blant de første som iverksatte evakuering og livreddende førstehjelp (Gautun, 2012), men først ca. halvannen time senere, klokken 16:55, møtte Røde Kors opp i innsatsområdet og opprettet en førstehjelpsstasjon ved Domkirken (Sønderland, 2012).

Sett i lys av denne tidsbruken så var vekterne egnet til innsats i akuttfasen, mens Røde Kors trengte noe tid for å bistå.

Erfaringene fra terrorangrepene i Madrid i 2004 viste at en av de største utfordringene var massiv mobilisering av mannskaper den første halvtimen. På bakgrunn av dette laget DSB en rapport hvor de så for seg et tilsvarende scenario i Oslo. Rapporten konkluderte med at det også i Oslo kan oppstå mangel på ressurser i akuttfasen:

Samtidig synes det som om de fleste er bevisst de utfordringer som vil følge av et slikt terrorangrep og innser at det kan oppstå mangel på ressurser, spesielt i akuttfasen.(DSB, 2004, s. 18)

Dersom man ikke får opp kapasiteten i akuttfasen, hjelper det ikke å ha en god driftsfase. Tid er den kritiske faktor. (DSB, 2004, s. 24)

Vektere har i dag overtatt oppgaver som bare for en generasjon tilbake ble ansett for å være politioppgaver. Dette gjelder patruljering og overvåking av offentlige steder som kjøpesentra, t-bane, jernbanestasjoner og bussterminaler (Myhrer, 2011). Ved en større hendelse på t-bane eller buss, er det derfor overveiende sannsynlig at vektere vil bli involvert.

Ved en stor krise eller katastrofe er det viktig å utnytte eksisterende ressurser/kapasiteter. Kapasitetene som finnes hos både offentlige og private virksomheter (aktører) må benyttes på en hensiktsmessig måte. (DSB, 2007, s. 21)

Politiet erkjenner at vektere ofte vil være i umiddelbar nærhet av akutte situasjoner, og at det kan oppstå mangel på politiressurser.

En vekter vil ofte befinne seg i situasjoner (...), eller befinne seg på et åsted for en ulykke eller brann. (...) Selv om politi, brann og ambulanse kommer til stedet, og personell derfra har det primære ansvar for hendelsen, vil det særlig i startfasen kunne være mangel på mannskap. (Bunæs et al., 2013, s. 189)

Dette bare understreker at vektere kan utgjøre en viktig ressurs i og med at de ikke trenger tid til å mobilisere. Det handler om å spre kunnskap om eksisterende ressurser/kapasiteter, og å benytte disse på en hensiktsmessig måte. Det å ha mennesker på stedet som kan utføre livreddende tiltak er viktig.

Den daglige grunnberedskapen kan sjelden bygges opp til et slikt nivå at den enkelte enhet, for eksempel ett sykehus eller ett politidistrikt, skal kunne håndtere de ekstraordinære hendelser alene, ved bruk av sine ordinære ressurser. Dette betyr imidlertid ikke at vi kan la være å planlegge for at slike hendelser kan inntreffe. (St.meld.nr.21, 2012-2013, s. 13)

2.6 Førstelinjepersonell

I dag er det vanlig å utplassere hjertestartere på kjøpesentre, i idrettsforeninger og generelt der det ferdes mange mennesker (Sundar & Gulbrandsen, 2001). Hensikten er at mennesker på stedet skal kunne bruke hjertestarteren for å iverksette livreddende tiltak på mennesker som får hjertestans før ambulanse eller lege kommer til stedet. Menneskene som utfører slik øyeblikkelig hjelp blir da førstelinjepersonell, og er en viktig del av den medisinske akuttkjeden. Det er i rollen som førstelinjepersonell jeg mener at vekterne kan utgjøre en viktig ressurs.

Etter terrorangrepene mot t-banen i London i 2005, var det personellet ved "London Underground" som fungerte som "first responders" (Londonassembly, 2006). Personellet til London Underground vil alltid (i og med at de arbeider der) være på plass før profesjonelle hjelpemannskap ved hendelser i undergrunnsystemet. Derfor er de trent til å kunne gripe inn når noe skjer, og personell fra London Underground reddet flere liv på undergrunnen den dagen terroren rammet fordi de iverksatte rask evakuering og livreddende førstehjelp til alvorlig skadde mennesker før nødetatene kom frem (DSB, 2007).

The rapid rescue and medical treatment of those who have been seriously injured is the most urgent priority for emergency services at the scene of a major incident.
(Londonassembly, 2006, s. 42)

Vektere har opplæring i førstehjelp og kan raskt igangsette livreddende tiltak. Siden vektere ofte vil være først på stedet vil de også kunne bidra som "first responders". Ikke bare i en krise, men også i det daglige har vektere som oppgave å ivareta menneskers sikkerhet:

Vekterne utfører på mange offentlige steder det en kan kalle en "ordensmessig førstelinjetjeneste", og hvor en viktig del av oppgaven er å ivareta sikkerheten til personer og eiendeler. (Bunæs et al., 2013, s. 188)

På tross av at vekterne udiskutabelt utgjør en ressurs ved en større hendelse, og ganske sikkert vil være i umiddelbar nærhet av en hendelse der det ferdes mye mennesker, er de knapt nevnt i styringsdokumenter om beredskap.

Igjen er det relevant å trekke vekslere på erfaringer fra 22. juli. Fredag 22. juli 2011 hadde Oslo politidistrikt følgende bemanning:

Dagvakt: 6 operasjonsledere/operatører, 1 innsatsleder, 292 øvrig personell samt jurister. Kveldsvakt: 5 operasjonsledere/operatører, 1 innsatsleder, 87 øvrig personell samt jurister. (Sønderland, 2012, s. 55)

Samtidig var ca. 300 vektere på jobb i Oslo, hvorav omtrent 60 vektere var i umiddelbar nærhet av regjeringskvartalet da bomben eksploderte. Flesteparten av disse vekterne utgjorde en ressurs i redningsarbeidet og for politiet i den akutte fasen (Gautun, 2012). De første politienhetene ved regjeringskvartalet prioriterte livreddende førstehjelp, evakuering og etablering av sperrer

(Sønderland, 2012). Det samme gjorde også vektene, før politiet kom til stedet (Gautun, 2012). Vektene utgjorde med andre ord den aller første responsen. I tillegg til rollen som first responders bisto vektene med sperring av gater og sikring av bygg (Gautun, 2012). Dette var oppgaver som politiet ikke hadde kapasitet til å løse selv.

Etter bombeanslaget mot regjeringskvartalet vurderte Oslo politidistrikt at det var fare for nye anslag, slik erfaringen har vært ved terroranslag i andre land. (...) Det var ifølge evalueringsutvalget ikke tilstrekkelige politiresurser i denne fasen til objektsikring. (St.meld.nr.29, 2011-2012, s. 29)

Dette reiser samtidig spørsmål om det i det hele tatt ville vært hensiktsmessig å bruke politi til slike oppgaver selv om de skulle hatt kapasitet. Det virker mer fornuftig å krafksamle politiinnsatsen mot å forhindre nye angrep, og å finne de(n) som er ansvarlig for ugjerningen(e), og isteden la andre utføre oppgaver som ikke krever bevæpning eller bruk av makt. Politiet har begrenset med ressurser og dette er av myndighetene definert som en sårbar faktor.

Knapphet på politipersonell er enkeltfaktoren som gir størst sårbarhet i politiets innsatsevne. (St.meld.nr.21, 2012-2013, s. 77).

Det gjelder derfor å få mest mulig ut av de tilgjengelige ressursene som finnes, og å legge gode planer i forkant.

2.7 Om politiets rolle og ansvar

2.7.1 Politiets styringsdokumenter

I politiets omverdensanalyse (2012) er det ett kapittel om privat og offentlig håndhevelse av lov og orden. Her trekkes det frem at det er en økende aksept i Norge for bruk av private sikkerhetsselskaper innenfor stadig flere områder, men analysen sier ingenting om hvilken eventuell nytte Politi- og lensmannsetaten kan ha av private sikkerhetsselskap. I en stortingsmelding om politiets rolle og oppgaver, står det:

En rekke utfordringer i samfunnet er sammensatte og komplekse, og krever tverrfaglig innsats. Det betyr at politiet, for å kunne løse sine hovedoppgaver, må samvirke med andre. Samvirke som arbeidskonsept, har ikke bare i seg fordeler, men er i mange sammenhenger en forutsetning for å lykkes. (St.meld.nr.42, 2004-2005, s. 57)

Samvirke trekkes frem som en viktig forutsetning for å lykkes, og det er derfor interessant å se på hvilke styringsverktøy politiet har for å utføre sitt arbeid.

Politiets oppgaver er fastsatt i Politiloven § 2, og der står det blant annet:

Politiet skal

- *beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter å verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet.*

I følge loven skal altså politiet utføre sine lovpålagte oppgaver *enten alene eller sammen med andre myndigheter*. Dette kan forstås som at politiet kun skal samarbeide med andre myndigheter. Andre dokumenter sier noe annet. I stortingsmelding 42 (2004-2005), om politiets rolle og oppgaver, står det at politiet *i samvirke med andre offentlige og private aktører* skal bidra til økt trygghet i samfunnet. Enten så er stortingsmeldingen i utakt med loven, eller så er ordlyden i lovteksten egnet til å misforstås når det står at politiet *sammen med andre myndigheter* skal (...). Skal man forstå loven som at det kun er andre myndigheter man skal samarbeide med så blir spørsmålet hvem disse andre myndighetene i så fall er? Vektene kan neppe sies å være noen myndighet, og da kan man med loven i hånd si at loven hindrer samarbeid med vektene siden de ikke er *myndigheter*. Jeg tror ikke loven er ment slik at politiet ikke skal kunne samarbeide med andre enn andre myndigheter, men ordlyden er egnet til å skape usikkerhet, eller skape rom for egne tolkninger. Et enhetlig styringsverktøy og ensartet ordlyd hadde tatt vekk rom for tolkninger og misforståelser.

Politiloven sier lite om politiets oppgaver etter at noe har skjedd. Dette til tross for at politiet spiller en nøkkelrolle i enhver krise eller større hendelse som rammer samfunnet. For politiet er det viktig å ha lagt gode planer i forkant for å kunne håndtere en krise best mulig. Dette handler om beredskap, og beredskap er av myndighetene definert som:

Beredskap er planlegging og forberedelse av tiltak for å håndtere uønskede hendelser på best mulig måte etter at de har skjedd. (NOU 2006:6).

Planlegging er nøkkelen til suksess, og gode planer bør endres (forbedres) etter hvert som man gjør seg erfaringer. Ingen dokumenter jeg har sett og som omhandler beredskap, etter 22. juli 2011, har inkludert vektene som en potensiell ressurs. Selv om samhandling blir trukket frem av politiske myndigheter som en forutsetning for å lykkes (St.meld.nr.42, 2004-2005, s. 57), samtidig som at informantene fra politiet trekker frem vektene som en ressurs, og at erfaringer fra 22. juli og øvelser de siste årene har vist nytten av samarbeid med private vektene blir, så vidt jeg har funnet, ikke vektene nevnt noen steder i styringsdokumenter som omhandler krisehåndtering og beredskap.

2.8 Politimesterne sitt syn på vektere som en ressurs

Politimesteren har ansvar for og kommandoen ved politiets håndtering av alle hendelser i eget politidistrikt (PBS I, 2011, s. 32).

Siden PBS III er politimestrenes (politidistriktets) eget planverk, så foretok jeg en enkel undersøkelse for å høre i hvilken grad politimestrene ser på vektere som en ressurs. PBS III skal inneholde planverk, objektplaner, øvelsesplaner og beredskapsplaner med mer. I og med at dette ligger under politimestrene sitt ansvar, så var det interessant å finne ut om også politimestrene vurderte vekterne som en potensiell ressurs. Jeg kontaktet samtlige politimestre i Norge (e-post) med følgende spørsmål:

Anser du som politimester vektere for å være en ressurs for politiet ved en større hendelse (krise, eller trussel om krise) - ja eller nei?

Av landets 27 politimestere fordelte svarene seg slik:

JA	NEI	IKKE SVART
15	11	1

Årsaken til at det er så ulike svar kan ha flere årsaker. En mulig årsak kan være ulik operativ erfaring. Jeg søkte opp den enkelte politimester på internett og fant at flere av de som svarte nei, var politimestre med juridisk embetseksamen men uten politioperativ erfaring, mens de som svarte ja hadde operativ erfaring. Ergo har de heller ikke den samme erfaringen med vektere. En annen årsak kan være ulikheter i forhold til antall vektere i de ulike distriktene.

I 2008 foretok Justis- og politidepartementet: ”Gjennomgang av regelverket om vaktvirksomhet – forslag om endringer”. I denne ble det foretatt en kartlegging av antall vaktforetak i landets politidistrikter (Justis- og politidepartementet, 2008).

24 av 27 politidistrikt svarte. Flest foretak var det i Oslo med 49. Færrest var det i Salten, Midtre Hålogaland og Øst-Finnmark som alle hadde 2 (Justis- og politidepartementet, 2008).

Også de tre politidistriktene som ikke meldte inn svar, hadde vaktforetak i sine distrikt. Det er altså private vektere i arbeid i samtlige av landets politidistrikt. Årsaken til at jeg presiserer dette er for å utelukke manglende vekterdekning i politidistriktet som en årsak til at man ikke anser vekterne som en ressurs.

Flere av politimestrene syntes spørsmålet var vanskelig å svare ja eller nei på, og ønsket å utdype svaret sitt.

2.8.1 Presisering fra politimestrene som svarte ja på spørsmål om vektere utgjør en ressurs

-Mitt svar er JA (...) Ved større hendelser er det behov for alle ressurser i forbindelse med arbeidsoppgaver, og politiet vil aldri bli mange nok i eller under en alvorlig hendelse. Så får man eventuelt diskutere hvilke arbeidsoppgaver som best kan løses av sikkerhetselskaper.

-Den ideologiske "greia" er borte for mange år siden, og vi har et godt samarbeid med vektere.

-Ja, dersom det inntreffer noe stort, men i utgangspunktet et offentlig ansvar.

-Ja! Utfordringen til politiet ligger i å kjenne til vekteres kunnskap og kompetanse. Politidistriktet bruker vektere, drosjer og busselskaper som politiets øyner og ører. Securitas har ordenspatruljer i byen, og det er et godt samarbeid.

-Vektere er en ressurs på lik linje med andre som kan bidra.

-Forventer mer av vektere enn av NN.

-En ressurs som er på vei inn i mye større grad.

-Ja, på lik linje med alle andre samfunnsressurser.

-I en akutfase kan politiet bruke vektere til å holde publikum på avstand etc.

-Private vaktelskaper kan være en ressurs, i form av deres tilstedeværelse og at det kan være personell trent opp til å opptre i vanskelige situasjoner. (...) når situasjonen krever det, må alle tilgjengelige ressurser kunne benyttes.

-I utgangspunktet skulle jeg ønske politiet kunne utføre oppgavene selv, men det har vi ikke ressurser til.

-Vekterne har kommet for å bli.

Viktig at det er kommunisert på forhånd slik at det er kjent for politiet hvilke ressurser som finnes. Vi trenger bare et navn og et nummer til en kontaktperson på de ulike objektene.

2.8.2 Presisering fra politimestrene som svarte nei på spørsmål om vektere utgjør en ressurs

-Nei! Etter å ha forhørt meg med leder av felles operativ enhet.

-I statsvitenskapelige teorier er blant annet ett av kravene til at en stat kan være en stat, at man blant annet har kontroll på territoriet.

-Nei! Vektere mangler den nødvendige myndigheten. Vil støtte oss på sivilforsvar, HV eller Forsvaret.

En annen som svarte nei, kan ha misforstått spørsmålet. Vedkommende svarte:

-Nei! Vanskelig å gi begrenset politimyndighet til folk jeg ikke selv kan gå god for. Til daglig samarbeid med ... (navnet fjernet for å sikre informanten anonymitet) og vernepliktige soldater. Disse kan jeg gå god for pga. tett samarbeid om opplæring, klarering og seleksjonsprosess.

Å bruke vektere som en førstelinjeinnsats for å redde mennesker fra skade og død, krever ikke begrenset politimyndighet. At vedkommende har svart slik kan tyde på at spørsmålet mitt ble misforstått. Uansett er dette med bruk av soldater omdiskutert. Senest i Aftenposten, fredag 1. november 2013, gikk Oslos politimester, Hans Sverre Sjøvold, ut og problematiserer at politiet skal få bistand av Forsvaret ved større hendelser (Aftenposten, 1.11.2013, s. 3).

En av politimestrene svarte slik i forhold til om vektere var en ressurs for politiet:

-Nei, men vektere kan for eksempel være kjentmenn for politiet ved evakuering av bygninger.

Det å ha noen som er kjent på objektene, og som kan brukes som kjentmenn er viktig for oppdragsløsningen til politiet (Rosø, 2013). Slik jeg tolker svaret til denne politimesteren så er ikke vekterne bare en potensiell ressurs ved kriser, men også i det daglige. Vektere vil alltid være kjentmenn der de er stasjonert. Hvorfor vedkommende likevel har svart nei til at vektere er en ressurs, er uvisst, men kan skyldes manglende *operativ* erfaring med hva som utgjør en ressurs, og hva som kan lette politiets oppdragsløsning, eller en kultur for at det er politiet (det offentlige) og ikke privates oppgave å løse slike oppgaver. Det er vedkommende i så fall ikke alene om. En annen politimester svarte slik:

-Nei, men når samfunnets totale ressurser er oppbrukt, kan det selvsagt være en tanke å bruke vektere som ressurs. (...) Samfunnet kan ikke være avhengige av private til denne oppgaven.

Det er litt vanskelig å forstå hva som menes når vedkommende svarer nei, men likevel ja hvis (...). Det er nettopp dette hvis som gjør vektere til en ressurs. Det å ha ekstra ressurser når man går tom for egne ressurser. At samfunnet ikke kan være avhengig av private er sekundært i det øyeblikket noe skjer. Da gjelder det å bruke de ressursene som finnes for å kunne redde flest mulig fra skade og død.

2.8.3 Hva betyr det at det er ulike svar/oppfatninger blant politimestrene?

Er det kunnskapen om vektere og hvordan de eventuelt kan utgjøre en ressurs, eller er det "uvilje" grunnet bruk av private til en offentlig oppgave som er årsaken til den ulike oppfatningen? Én politimester pekte på at den "ideologiske greia" var borte for lenge siden, og at de hadde et godt samarbeid med vektene, mens en annen presiserte at selv om han anså vektere som en ressurs for politiet skulle han ønske politiet hadde ressursene til å løse oppdrag uten hjelp av vektere.

Av de som svarte nei, var det en som pekte på at et av kravene til at en stat kunne være en stat, blant annet var at man hadde kontroll over territoriet. Dette har jeg forstått slik at vedkommende peker på at det er et statlig anliggende å løse større hendelser. En politimester sa nei, fordi de hadde et godt samarbeid med Forsvaret, og at de ville benytte seg av dem. Det vedkommende politimester må ha kunnskap om er hvor lang tid det vil ta og mobilisere samarbeidende militær avdeling. Bruk av militære styrker som bistand til politiet krever også politisk godkjenning (Bistandsinstruksen), og det kan ta tid å forflytte de militære styrkene. Denne tidsbruken er det viktig å ha en forståelse for når man skal planlegge for samarbeidsaktører i en fremtidig krise. Etter 22. juli kom myndighetene med følgende føring er til politiet:

Ledelsen må videre identifisere forhold som vanskeliggjør samhandling, og sørge for at det arbeides systematisk sammen med samarbeidspartnerne for å møte disse. Dette kan dreie seg om (...) forskjeller som å forstå kulturforskjeller mellom ulike organisasjoner, profesjoner og fagmiljøer. Forhold som manglende kunnskap og forståelse for hverandres roller, arbeidsmetodikk og terminologi, vil i praksis kunne gjøre det vanskelig å få til et velfungerende samvirke, selv om det på et overordnet nivå er vedtatt klare mål og ambisjoner.(St.meld.nr.21, 2012-2013, s. 120)

Stortingsmeldingen trekker frem *forhold som manglende kunnskap og forståelse for hverandres roller*, og spørreundersøkelsen min viser at det ikke er en enhetlig forståelse for dette. En konsekvens av at politimestrene er delt i synet på vektere som en ressurs kan bidra til ulik oppfatning av bistandsressurser også på det taktiske nivået. Spørreundersøkelsen blant politimestrene er gjennomført mer enn to år etter 22. juli, og svarene viser at det er ulikt syn på hvem som kan utgjøre samarbeidsaktører. Jeg mener ikke at samtlige politimestre *må* vurdere vektere som en ressurs, men de som svarte nei, svarte at de istedenfor vektere vil samvirke med Sivilforsvar, Forsvaret og andre. Spørsmålet er *når* samvirkeaktørene kan bidra. Kunnskap og forståelse for hverandres roller må inkludere *når* de ulike samvirkeaktørene kan bidra. Utfordringen er å få nok ressurser i den akutte fasen, og derfor er det viktig med kunnskap om hvilke samvirkeaktører som kan bidra når.

3 Drøfting og konklusjon

Erfaringene fra terroraksjonene i London, Madrid og Oslo viste at den største utfordringen var å få nok ressurser til innsats i akutfasen. Det er derfor uheldig at ikke akutfasen er nærmere definert i noe planverk. Mål nummer én for politi og redningsmannskaper er å redde liv, og størst sjans for å overleve har de som reddes i løpet av den første timen (New Jersey Trauma Centre, 2013). Dette er det viktig at de som for planlegger beredskap og innsats har kunnskap om. For politiet ser det ikke ut til bli flere ressurser her til lands, men færre (Romerikes blad, 22.4.2013). Av den grunn er det viktig at alle som kan bidra i den akutte fasen inkluderes i beredskapsplaner *før* en hendelse inntreffer. Private vektere kan bidra til innsats i akutfasen, og private vektere kan være raskere å mobilisere, og er ofte fremme på stedet før nødetatene (Bunæs et al., 2013). Attpåtil har vektere opplæring i skadestedsledelse og livreddende førstehjelp (Vekterskolen, 2007). Dette gjør dem til en ressurs. Et sentralt spørsmål blir da hvorfor ikke dette gjenspeiler seg i praksis når det kommer til å inkludere vektere som en del av beredskapen i Norge.

Siden vektertettheten er ulik ettersom hvor i landet man befinner seg, kan man argumentere med at det på grunn av ulik tilgjengelighet ikke være naturlig å ta med vektere i politiets beredskapssystem. Det er i så fall lite konsekvent i og med at også samvirkeaktørene som er nevnt i PBS I vil være ulikt representert rundt om i Norge. Få av de som er nevnt i listen over samvirkeaktører vil kunne utgjøre en ressurs i en akutfase, og det er tvilsomt om de er representert ”overalt” i landet. At det ikke er vektere overalt bør derfor ikke ha betydning for om de inkluderes i planverk eller ei, i og med at det er forberedelsene til samvirke som er det vesentlige. Slike forberedelser skal inkludere en kartlegging og registrering av alle ressurser som er egnet til å bistå i en akutfase, og som finnes i distriktet (Justis- og politidepartementet, 1999), og listen over samvirkeaktører i PBS I er et resultat av en slik forhåndsregistrering. Med bakgrunn i mine funn vil det være hensiktsmessig å inkludere vektere på listen over samvirkeaktører. Gjeldende versjon av PBS I er fra 2011 (før 22. juli), og det er viktig at erfaringer som ble gjort den 22. juli (både gode og dårlige) videreformidles til fremtidige aktører innenfor redning og beredskap. Jeg kontaktet derfor Politidirektoratet for å høre om det forelå planer om en revidering av PBS I i nær fremtid. Det svarte vedkommende nei til. Det er et feiltrinn ikke å revidere PBS I etter hvert som det gjøres erfaringer som kan bidra til å bedre beredskapen. Det har nærmest vært et krav fra politikere, media og mange andre om at beredskapen måtte bli bedre enn den var før 22. juli 2011, men likevel endres ikke politiets beredskapssystem. Politidirektoratet er som tidligere nevnt et forvaltningsorgan, og forvaltningen nevnes spesielt i evalueringen av innsatsen den 22. juli:

Kommisjonen (22. juli red. anm.) mener myndighetenes håndtering 22. juli 2011 viser at forvaltningen mangler evne til å ta konsekvenser av lærdom og kunnskap. (St.meld.nr.21, 2012-2013, s. 115)

I og med at det ikke foreligger noen planer om å endre PBS I så kan det tyde på at forvaltningen (POD) fortsatt mangler evnen til å ta konsekvensen av lærdom. Hensikten med PBS I er å gi retningslinjer for politiets beredskapsarbeid. Det er altså ingen fasit, eller fast plan, men utgjør fundamentet for en enhetlig og effektiv håndtering av ekstraordinære hendelser (PBS I, 2011).

For at dette fundamentet skal være best mulig er det viktig å ha et dynamisk planverk som evner å tilpasse seg ny kunnskap. I og med at PBS I ikke er tenkt revidert så fremstår den som statisk. Her kan det samtidig nevnes at en av informantene fra politiet sa at han tidligere hadde spilt inn til POD at PBS I burde revideres, og at begrepene i PBS burde samsvare med begrepene som brukes av de operative mannskapene. Konkret forslo han blant annet å spesifisere akuttfasen, men fikk ikke gjennomslag. Informanten er en innsatsleder med bred og lang erfaring fra operativ tjeneste. Politiets beredskapssystem er et hjelpemiddel som skal bidra til en felles forståelse hos beredskapsaktørene. Begrep, ordlyd og terminologi i PBS bør, slik jeg ser det, være mest mulig lik den terminologien som brukes ”ute på gata”. Likeså må kunnskap fra erfarne tjenestemenn og kvinner videreføres til andre i takt med at erfaringer gjøres. For eksempel burde nye erfaringer med hvem som kan bidra i en akuttfase inkluderes fortløpende i planverk etter hvert som det gjøres nye erfaringer. Dette er også i tråd med myndighetenes føringer om redningstjenesten som sier at:

Alle ressurser i vårt land – statlige fylkeskommunale, kommunale, private og frivillige – som er egnet for akuttinnsats for å redde liv, skal registreres, organiseres, trenes og mobiliseres for innsats i den offentlig koordinerte redningstjeneste. (Justis- og politidepartementet, 1999, s. 8)

Her mener jeg at det sviktes i dag. Det som er verdt å merke seg er at det står *i den offentlig koordinerte redningstjeneste*. Det står ikke at det er det offentlige som skal forestå redningstjenesten, men at det offentlige skal koordinere den. Dette er egnet til å misforstås og kan være en medvirkende årsak til hvorfor vektere ikke inkluderes i beredskapsplaner. En av politimestrene som ikke anså vekterne for å være en ressurs, sa det slik:

“Samfunnet kan ikke være avhengige av private til denne oppgaven”.

Det er forståelig at en politimester ønsker at samfunnet skal kunne håndtere beredskapsoppgaver alene, men her er vedkommende i utakt med virkeligheten. I dag er det mange steder flere vektere enn politi (Ervik Sommerfelt & Torvund, 2009; Politiets fellesforbund, 2013; Hagesæther & Espedal, 2007), og ressursknapphet i politiet er pekt på som den største sårbarheten i forhold til beredskapsutfordringer (St.meld.nr.21, 2012-2013).

Også forskning fra Politihøgskolen trekker frem vektere som en ressurs ved hendelser på kjøpesentra og trafikknutepunkter i lys av ”politimonopolet”.

(...) konsekvensen av at politiet stort sett er fraværende, er at vekterne i stor utstrekning må gripe inn, og av omgivelsene forventes å gripe inn, også med fysiske maktmidler hvis det inntreffer ordensforstyrrelser som setter andre personer eller andres eiendeler i fare.

(...) Basert på tolking av ordlyden er det derfor vanskelig å komme til annen konklusjon enn at vekternes patruljering av fellesområder i kjøpesentra, handleområder og trafikkstasjoner, i det minste er i dårlig harmoni med bestemmelsen om ”politimonopolet” i politiloven § 26. (Myhrer, 2011, s. 130)

Heller ikke politiske myndigheter er av den oppfatning at politiet, og/eller andre sektorer, kan håndtere ekstraordinære hendelser alene:

Ingen sektor kan alene forebygge, redusere, hindre eller håndtere fremtidens samfunnssikkerhetsutfordringer. Regjeringen vil derfor tydeliggjøre betydningen av "samvirke og samarbeid" i møte med fremtidens risiko-, trussel- og sårbarhetsbilde. (...) Det fordrer systematisk og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap nasjonalt og internasjonalt – offentlig som privat. (St.meld.nr.22, 2007-2008, s. 10)

Med andre ord så er politiet (og andre sektorer) avhengig av samhandling for å kunne løse sine oppgaver under ekstraordinære hendelser. At en politimester sier at samfunnet ikke kan være avhengig av private som kan bidra til å løse beredskapsutfordringer er derfor misforstått og galt. Politimestrene skal i kraft av sin rolle systematisk og helhetlig samarbeide med både offentlige og private. Myndighetene har sågar presisert at grunnberedskapen ikke kan håndteres av politiet alene.

Regjeringen vil styrke politiets beredskap og krisehåndteringsevne. Vi kan likevel ikke dimensjonere politiet ut fra en tanke om at politiet alene skal håndtere terrorangrep. Vi må benytte oss av de totale beredskapsressursene som sivile myndigheter, private aktører og forsvaret rår over. (...) Regjeringen vil legge til rette for at samarbeidet mellom politiet, de andre nødetatene og frivillige videreutvikles. (St.meld.nr.21, 2012-2013, s. 72)

Det vil være vanskelig for en politimester å forsvare et valg om ikke å bruke de ressursene som finnes, inkludert private vektere. Det at vektere ikke blir inkludert i beredskapsplanlegging, øvelser og samhandling er ikke i tråd med myndighetenes føringer.

Synet på vektere som en ressurs er ulikt mellom taktisk og strategisk nivå i politiet.

En av informantene fra taktisk nivå sa at "alle" som kan ha informasjon og/eller kunnskap som er viktig for oppdragsløsningen til politiet er en ressurs. Lærere, vaktmestere, vektere og ofte publikum generelt. Det er likevel en forskjell her. Man kan forhåndsplanlegge for bistand fra vektere i og med at de allerede er på objekter med en forutsigbar mannskapsstyrke, men man kan ikke forhåndsplanlegge for publikum generelt siden det er umulig å vite noe om hvem og hvor mange som tilfeldigvis befinner seg i nærheten når noe inntreffer. Den 22. juli bisto tilfeldig forbipasserende i Oslo sentrum med evakuering og livreddende førstehjelp, og ved Utøya bisto naboer og andre med båter. Men man kunne ikke på forhånd vite hvor mange sivile som kunne bidra, eller hvor mange båter som kunne bistå. Det kan man derimot med vektere som allerede er på trafikknutepunkter, kjøpesentra og i sentrumsstrøk, og det samme kan man med lærere og vaktmestere.

Evalueringer etter Øvelse Tyr har pekt på behovet for ytterligere samhandling mellom stedlig vaktstyrke og politiet (Rosø, 2013), og etter 22. juli iverksatte Justis- og beredskapsdepartementet et internt endringsprogram som skulle bidra til å:

Skape en kultur som preges av gjennomføringsevne der ledere og medarbeidere er kontinuerlig opptatt av forbedring og videreutvikling.

(...) Etablere felles verdigrunnlag, visjon og mål.

Forbedre styringen og samhandlingen internt og mot underliggende og tilknyttede virksomheter. Utvikle en tydeligere sikkerhets- og beredskapskultur og styrke utførelsen av ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap.

Sørge for mer effektiv bruk av de totale ressurser i sektor gjennom styrket samvirke og bedre utnyttelse av IKT (St.meld.nr.21, 2012-2013, s. 113)

Et slikt endringsprogram er i mine øyne nødvendig. Basert på svarene fra politimestrene er det fortsatt en manglende enhetlig forståelse blant politimestrene om hvem og hva som kan utgjøre en samvirkeaktør i en krise.

En særskilt komité som ble etablert i Stortinget på grunn av 22. juli, fattet følgende vedtak:

Stortinget ber regjeringen gjennomføre nødvendige tiltak for å bevisstgjøre politiledere om viktigheten av raskt å be om bistand fra Forsvaret eller andre ved større hendelser. (Innst.207S, 2012)

På bakgrunn av svarene fra enkelte av politimestrene kan det synes som om en slik bevisstgjøring fortsatt ikke er gjennomført. En politimester som ikke anså vektere for å være en ressurs svarte:

”Nei! Vektere mangler den nødvendige myndigheten. Vil støtte oss på sivilforsvar, HV eller Forsvaret”.

Dette er for så vidt i tråd med hva som står i PBS I, men det er viktig å ha en bevissthet om den tiden det tar å mobilisere disse samvirkeressursene?

Innsatsen vil kunne eskaleres ytterligere ved bistand fra de nasjonale bistandsressursene i politiet, (for eksempel Beredskapstroppen red.anm.) og eventuelt Forsvaret. Hvorvidt disse enhetene vil være en relevant ressurs, vil avhenge av hvor raskt de kan mobiliseres og forflyttes. (St.meld.nr.21, 2012-2013, s. 75)

Det er tvilsomt om Sivilforsvaret, HV eller Forsvaret kan mobilisere raskt nok til å utgjøre en ressurs i akutfasen. Den 22. juli ble det gjort erfaringer med hvor lang tid det tar å få bistand av samvirkeressurser som er listet opp i PBS I. Politiet var tidlig ute med en bistandsanmodning til Hærens jegerkommando (FSK) i forhold til kontraterroroppdrag.

Fra den muntlige bistandsanmodningen ble mottatt av Forsvaret kl. 18:45, gikk det fem timer til FSK Task Group ble meldt klar på Rena. (Gjørsv, 2012, s. 248)

Selv om det ikke først og fremst var hjelp til redningsaksjonen i akutfasen som utløste bistandsanmodningen, så er det likevel interessant å se på tidsbruken fra anmodning til de var klare til å bistå.

Også Heimevernet ble bedt om å bistå politiet den 22. juli.

Allerede litt før kl. 18.00 hadde Forsvarets liaison informert jourhavende i POD om at HV-02 ville kunne stille 100 mann på firetimers varsel, men at man ved en rask anmodning trolig kunne sette inn en del av mannskapene en gang mellom kl. 20.00 og 21.00. (Gjørsv, 2012, s. 245)

Klokken 21:57 sendte Oslo politidistrikt en skriftlig anmodning om militær objektsikring til POD. Denne ble skriftlig innvilget av Forsvaret klokken 23:09 (Sønderland, 2012). Med andre ord så hadde ikke bistandsressursene fra Forsvaret noen som helst rolle i akutfasen, og hadde heller ikke klart å mobilisere personell til innsats innen den første timen. Konklusjonen av dette blir at Forsvaret ikke utgjør noen ressurs i forhold til å redde liv den første timen. Det betyr ikke at ikke Forsvaret kan være en ressurs for politiet, men i selve akutfasen har Forsvaret ingen reell bistand å tilby politiet på grunn av tiden det tar å mobilisere og forflytte.

Også de sivile samvirkeaktørene som er nevnt i PBS I har begrenset med ressurser å bidra med i akutfasen. Røde Kors brukte ca. halvannen time på å mobilisere sine ressurser den 22. juli (Sønderland, 2012, s. 74). Med andre ord så utgjør samvirkeressursene, som er forhåndsdefinert i PBS I, i praksis ingen, eller i beste fall beskjeden, ressurs for politiet i akutfasen.

Den 22. juli 2011 bisto vektere politiet under hele akutfasen (Gautun, 2012), men bistanden fra private vektere er ikke nevnt med ett ord i rapporten til Gjørsv, eller Sønderland. Heller ikke stortingsmeldinger eller NOU-er som har kommet etter 22. juli nevner private vektere med ett eneste ord. Det er rart med tanke på den rollen vekterne spilte den dagen og dagene etter. Det som likevel trekkes frem i etterkant 22. juli er viktigheten av forberedelser til samvirke, og at det skal tas høyde for lokale forhold.

Forberedelser for samvirke må være en integrert del av planleggingen. Hvordan et samvirke operasjonaliseres vil kunne variere fra sektor til sektor. Det vil også måtte ta utgangspunkt i lokale forhold. (...) hvilke ressurser som ellers er tilgjengelige i den aktuelle regionen, vil ha betydning. (St.meld.nr.21, 2012-2013, s. 13)

Dette er viktig. Både i Oslo, og i de store byene er det flere vektere enn politifolk i gatene en lørdagskveld (Ervik Sommerfelt & Torvund, 2009; fellesforbund, 2013). Det innebærer at vektere er en ressurs som er tilgjengelig. Private vektere bør derfor snarest mulig inn i både PBS I, PBS II og PBS III som en mulig samvirkeaktør, slik at forberedelsene til samvirke blir mest mulig

optimale. I akutfasen etter bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet den 22. juli 2011, prioriterte politiet livreddende tiltak (Sønderland, 2012). Politiets innsatsleder inkluderte både vekterne i regjeringskvartalet, private vektere og tilfeldig forbigående i denne fasen (Gautun, 2012). Ingen har så vidt meg bekjent kritisert politiaksjonen i forbindelse med den akutte fasen i Oslo sentrum 22. juli. Kanskje kan en suksessfaktor være innsatsleders evne til å bruke de ressursene som var tilgjengelige? Politiet brukte også vektere til bistand med objektsikring, stenging av gater, bortvisning av uvedkommende og andre oppgaver (Gautun, 2012). Dette var slik jeg ser det en fornuftig bruk av ressurser i en tid der politiet selv var så presset på ressurser at de måtte nedprioritere oppgaver som objektsikring (Sønderland, 2012). Politiaksjonen etter bomben i regjeringskvartalet kan sies å være historien om ressursene som fant hverandre, og vitner om en innsatsleder som evnet å bruke tilgjengelige ressurser, noe som igjen bidro til en mer effektiv oppdragsløsning.

Gjørvt-kommisjonen beskriver 22. juli som ”historien om ressursene som ikke fant hverandre”. Det er slik jeg ser det en noe upresis generalisering, og aksjonene på Utøya og i Oslo sentrum må sees isolert. Da dukker det opp et bilde av at innsatsen i Oslo sentrum har vært basert på et godt samvirke, og kunnskap om andre ressurser sine kapasiteter.

På tross av at det ikke forelå noen planer som inkluderte bruk av private vektere så bidro vektere positivt den 22. juli. Man kan derfor spørre seg om det er nødvendig å spesifisere vektere som en mulig ressurs i beredskapsplanlegging i og med at det likevel fungerte den 22. juli? Svaret på det bør, etter min mening, være ja. Det handler om å ligge i forkant av hendelser. Når hendelser oppstår gjelder det å vite hvilke ressurser man kan spille på. Mangler man kunnskap om dette kan oppdragsløsningen bli tilfeldig. PBS er laget for at håndtering av hendelser skal være mest mulig effektiv, og basert på klare strukturer (PBS I, s. 5) Uten PBS oppstår det en risiko for at hendelser blir håndtert ulikt og tilfeldig. Spesielt i de situasjonene hvor politiet er presset på ressurser gjelder det å ha gode forhåndsplaner slik at man kan prioritere å gjøre de rette oppgavene. I PBS II (håndbok for innsatspersonell) står det at innsatsleder skal utpeke en dedikert person til ”Leder sperretjenesten”. Denne personen har som oppgave å:

*opprette en ytre sperring rundt skadeområde
opprette nødvendig indre sperring av de ulike samlesteder mv. (kan delegeres til funksjonslederne) (PBS II, 2008, s. 38)*

Dette er en oppgave som ikke nødvendigvis krever bruk av makt, og politiets maktmonopol kan ikke sies å bli utfordret ved å delegeres bort en slik oppgave. Kanskje burde det til og med vært et spesifisert punkt i PBS II om at dette er en oppgave som kan delegeres bort til vektere (eller andre egnede personer) hvis det kan frigjøre politi til mer akutte politioppgaver som ikke kan overtas av andre, som for eksempel å søke etter gjerningsmenn, avverge nye angrep etc.

Knapphet på politiresurser er en sårbarhet det gjelder å ta høyde for før en hendelse oppstår. En av politimestrene som anså vektere for å være en ressurs, sa at det var enkelt å planlegge for mulig bruk av vektere, og at det eneste politiet trengte var et navn og et telefonnummer til en kontaktperson. Med andre ord trenger ikke planlegging av vektere som en mulig ressurs å utgjøre

mer enn at man har et navn og et telefonnummer, men dette må man sørge for å ha innhentet før man trenger det. Når det smeller er det lite effektivt å måtte bruke dyrebar kriseresponstid på å lete etter slikt.

Informantene fra vekterbransjen (alle ledere) var tydelige på at de ikke ønsket å ”trække noen på tærne” og da spesielt politiet. Samtidig gjorde de det klart at de ikke på noe vis er en konkurrent til politiet. Vekterbransjen vokser utelukkende fordi det er en etterspørsel etter deres tjenester, og ingen av tjenestene de leverer kan sies å ha fortrenget politiet på noe vis (Myhrer, 2011). Hvem som helst kan velge å benytte seg av (betale for) vektertjenester, men ingen kan velge bort tilstedeværelse av politi. Å si at vekterbransjen er en konkurrent til politiet kan, etter min oppfatning, derfor ikke være riktig. Likevel opplever man fra tid til annen at representanter fra politiet advarer mot den voksende vekterindustrien.

Mens politiet opplever stadig nedskjæringer, vokser den private vekterindustrien over hele verden. Arne Johannessen, leder av Politiets Fellesforbund, mener utviklingen er farlig. (Politiets fellesforbund, 8.7.2011)

Istedenfor å advare mot en voksende vekterindustri burde man fokusere på hvordan man kan bruke hverandres ressurser best mulig. Johannessen advarer mot bruken av vektere, men samtidig bidro vektere til en mer effektiv krisehåndtering den 22. juli i samarbeid med politiet. Arne Johannessens skepsis mangler slik jeg ser det noe forslag til reelle alternativer. Skal man nekte de som har råd til det å kjøpe seg ekstra trygghet? Vil i så fall politiet overta de samme oppgavene? Det er heller tvilsomt, og argumentasjonen om fortrenkning og advarsler mot vektere blir derfor lite konstruktiv. Det økende markedet for private vektere i samfunnet følger blant annet av at økt kriminalitetsutvikling har ført til større utrygghet i befolkningen (Myhrer, 2011), og at behovet for vektterselskapenes tjenester er større enn det politiet har mulighet til å tilby (Myhrer, 2011 s. 4). I den grad man kan si at private ”fortrenger” politiet må det være fordi politiet prioriterer å være andre steder. Vektere har ingen mulighet til å nekte politiet å utføre sine oppgaver, og det er derfor vanskelig å se hvordan vektere kan fortrenge politiet som ordensmakt. Derimot kan vektere bidra til å frigjøre politiressurser under en krise.

Politiets hovedoppgave i forbindelse med ekstraordinære hendelser er å redde liv (PBS I, 2011), men må det være politiet selv som redder liv?

Put yourself in the position of a refugee persecuted by the militia. If someone steps between her and the militia and does protect her, she probably doesn't mind whether her saviour is a soldier, an aid worker or even a mercenary. (Renouf, 2007, s. 11)

Poenget her er at det er å redde mennesker fra skade og død som er det vesentlige, ikke hvem som forestår selve redningen. Jeg tror ikke noen av dem som ble reddet etter bomben i regjeringskvartalet 22. juli brydde seg om det var en tilfeldig forbipasserende, en politimann, en lege eller en vekter som reddet dem, men at de var glade for at de faktisk ble reddet. Utfordringen ligger i å optimalisere redningsevnene både i forkant av og under en krise eller større hendelse.

Regjeringen Stoltenberg la allerede i 2008 klare føringer om å tenke bredt i møte med samfunnsikkerhet og beredskap (St.meld.nr.22, 2007-2008), og erfaringene fra 22. juli viser at private vektere bidro med mange folk i den akutte fasen. Tanken om å tenke bredt må derfor sies å være riktig, men lite har skjedd i forhold til å inkludere private vektere i planlegging av beredskap.

3.1 Evne til læring av erfaringer

I denne studien defineres læring som:

(...) relativt varige forandringer av adferd og adferdsmuligheter som et resultat av erfaring eller øvelse (Brochs-Haukedal, 1997).

Mangt er sagt og skrevet etter 22. juli 2011, og mantraet har vært å lære av erfaringene man gjorde, men erfaringslære er ikke bare å lære av det som gikk galt. Også gode erfaringer er det viktig å ta med seg videre. Lindøe (2003) skriver at erfaringslære innebærer å reflektere over erfaringer og å foreta korrigeringer. I og med at verken rapporten til Sønderland eller Gjørsv, stortingsmeldinger eller NOU-er etter 22. juli nevner innsatsen til vektene så er det grunn til å stille spørsmålsteget ved hvilke refleksjoner ledere og myndigheter har gjort seg i forhold til dette. Skal man dømme ut ifra hvilke korrigeringer som er gjort, så kan det se ut som om svaret er at det ikke er gjort noen refleksjoner omkring dette. Rapportene til Sønderland og Gjørsv inneholder viktige opplysninger om hva som kan og bør forbedres, men de er altså rapporter og ikke beredskapsplanverk. Informasjon, forslag til endringer, erfaringer om hva som gikk bra og hva som gikk dårlig er kommunisert i form av disse rapportene, men har foreløpig ikke ført til noen endringer i politiets beredskapsplaner. Per definisjon har det derfor ikke skjedd noen erfaringsoverføring (Lindøe, 2003). Det er et tankekors, og ganske oppsiktsvekkende, at planer ikke endres etter erfaringer som viser svakheter i eksisterende planverk.

I rapporten fra Fafo beskrives organiseringen av vektterselskapenes innsats den 22. juli:

Den andre grunnen til vektternes innsats ser, på bakgrunn av intervjuene, ut til å være at selskapene har en godt fungerende organisasjon, med en ledelse som kom raskt på banen og organiserte vektene også i en situasjon som oppsto midt i fellesferien. Alle de tre selskapene har egne beredskapsplaner og godt utviklede kommunikasjonsrutiner. Lederne samlet seg raskt, og de ba vektene om å stille opp gjennom en felles SMS. Alle de tre selskapene har vaktentraler som vektene tok kontakt med. (Gautun, 2012, s. 18)

Det er interessant at det som i Fafo-rapporten trekkes frem som en suksessfaktor (kultur, organisering og kommunikasjon) er det samme som politiet og myndighetene kritiseres for av Gjørsv-kommisjonen. Ut fra dette kan man ikke utelukke at det ligger potensiell læring i måten vektterbransjen organiseres på. Det er kanskje for tidlig å si hvor stor læringseffekten er i praksis etter 22. juli, men det er ikke lett å peke på de store endringene.

I mai 2013 sendte jeg en e-post til ledere i åtte vekterselskap med spørsmålet:

Kan din bedrift utgjøre en ressurs ved en ekstraordinær hendelse som for eksempel 22. juli?

7 av 8 svarte ja på dette. Det er med andre ord mange ledere for private vekterselskap som hevder at de utgjør en ressurs. I den samme e-posten stilte jeg spørsmål i forhold til samarbeidet med politiet etter 22. juli:

Opplever din bedrift at samarbeidet med offentlige beredskapssetater og myndigheter (inkludert politiet) har endret seg etter 22. juli 2011?

Alle åtte lederne svarte nei på dette spørsmålet. Også blant vekterselskapene er det derfor grunn til å stille spørsmålsteget med hvilke erfaringer de har tatt lærdom av etter 22. juli. Sju ledere opplyste at de kan utgjøre en ressurs, men at det ikke har skjedd noen endring i samarbeidet med politiet. Det gjør det legitimt å stille spørsmål om hva bedriftene selv gjør for å opplyse om hvilke ressurser de sitter på og hva de kan bidra med. Det burde ikke være noe i veien for at bransjen selv tar initiativ, og kanskje burde bedriftene bli flinkere til å dele med beredskapsstatene og myndighetene hva de kan bidra med? En dialog mellom politiet og vokterbransjen bør ha gjensidig nytte for begge parter. Det tidligere omtalte samarbeidsmøtet mellom politiets operasjonssentraler og vektersentralene den 18. november 2013 er et eksempel på vilje til å lære av hverandre. Det var politiet som tok initiativ til samarbeidet, og et slikt samarbeid er i tråd med politiets målsetning om å være en lærende organisasjon. Kanskje burde et slikt forum etableres på regelmessig basis, og at politi og vektere møttes for eksempel årlig for å utveksle erfaringer man har gjort seg med det for øye å bedre samhandlingen.

En annen læringsarena er øvelser, og et typisk mål med øvelser er å avklare ansvars- og rolleforståelse (Løvik, 2010). Et beredskapsmessig samarbeid mellom politi, objekteiere og andre aktører skal bidra til å klargjøre ansvarsområder og ansvarliggjøre aktørene (PBS I, 2011). Vaktelskaper og vektere ivaretar i stigende grad førstelinjesikkerheten i dagens samfunn (Myhrer, 2011), og vektere vil derfor få en aktiv rolle ved kriser og større hendelser der de er representert. Som jeg har vist til så har øvelser avdekket behov for rolleavklaringer, men private vektere har til dags dato ikke blitt invitert med på noen av øvelsene jeg har vist til. Ved et søk på internett fant jeg på sidene til Direktoratet for sikkerhet og samarbeid (DSB), "Nasjonal øvelseskalender" (<http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Nasjonalt-beredskap/Arlige-ovelseskalender/>). Her finner man fremtidige øvelser som arrangeres av DSB, tre av øvelsene omhandler tilsiktet hendelse, og to av øvelsene er fullskalaøvelser. Det betyr at alle involverte parter skal øves. Jeg tok en telefon til DSB for å spørre om private vektere ville bli inkludert i øvelsene. Det ville de ikke. Jeg pratet litt med vedkommende fra DSB, og vedkommende var ikke fremmed for at vektere kunne være en ressurs, men de (DSB) hadde bare ikke vurdert det. På spørsmål om Røde Kors og Sivilforsvaret ble invitert med på øvelser, svarte vedkommende ja. Slik jeg tolker dette så er årsaken til at man velger "de vanlige" samvirkeaktørene fra Sivilforsvaret, Røde Kors etc. rett og slett gammel vane siden "det alltid har

vært sånn”. Samtidig tror jeg det er en manglende forståelse hos mange om hvilken ressurs som ligger i vektere. Både kunnskap om hvor mange vektere som til enhver tid er ute i gaten, og om hvilken opplæring vektere har. I forkant av denne studien hadde heller ikke jeg denne kunnskapen, så jeg kan vanskelig kritisere andre for ikke å ha kunnskap om dette. Min utfordring blir å dele denne kunnskapen med de rette menneskene. Det kommer jeg tilbake til i slutten av denne studien.

Gjørvt-kommisjonen pekte på at læringspunkter fra Øvelse Oslo i 2006 fortsatt ikke var iverksatt den 22. juli. (St.meld.nr.29, 2011-2012, s. 45). I studien til Pollestad & Steinnes fra 2012 stilte de spørsmål om øvelser ble utnyttet som læringsarena eller om man bare øver for å øve. Ett av funnene i studien var at lite skjedde i etterkant av øvelser, og at evnen til å omsette læring fra øvelser til praktisk endring var beskjeden (Pollestad & Steinnes, 2012). I studien ble det pekt på ledelse og kultur som mulige årsaker til manglende læring, og at en lærende kultur kjennetegnes av en ledelse som legger til rette for nytenkning, innovasjon og forbedring. I stedet var ofte erfaringen at ledelsen tviholdt på gamle metoder og var lite endringsvillige. Dette samsvarer med mine funn, og samtalen jeg hadde med DSB kan tyde på manglende nytenkning. Det at private vektorselskap ikke har blitt og fortsatt ikke blir inkludert i større øvelser er uheldig. Pollestad og Steinnes skriver om viktigheten av at alle relevante aktører deltar i en øvelse:

Flere av informantene påpekte at politiet ikke hadde prioritert samvirkeøvelser høyt nok de siste årene. (Studien til Steinnes og Pollestad har kun sett på forhold i Hordaland. Oslo politidistrikt har ifølge en av mine informanter prioritert samvirkeøvelser, men ikke med vektere. Red. anm.) Dette ga seg blant annet utslag i mangelfull deltagelse, som forplantet seg og ble ødeleggende for andre etater. Når politiet i denne sammenheng var premissgiver, ville det skape feil premisser for resultatene av øvelsene. Videre vil dette også kunne skape uønsket organisasjonsmessig læring som Cyert og March (1963) kaller overtroisk læring (Pollestad & Steinnes, 2012, s. 54).

Overtroisk læring: Selv om læringssyklusen i organisasjonen til tider fremstår som komplett, kan den individuelle læringen være ufullstendig. Heldige omstendigheter som er forbigående kan bli tolket som en sannhet i organisasjonene. Eksempelvis hvis en redningsøvelse har gått helt etter boken men årsaken er at rammene er urealistiske. Forandres rammene i en skarp situasjon, går aksjonen ikke like bra. (Steinnes & Pollestad, 2012, s. 13-14)

Pollestad & Steinnes (2012) viser til at erfaringene fra en vellykket øvelse med urealistiske rammer vil føre til en falsk virkelighetsoppfatning hvor man tror man har testet en reell beredskap.

Hvis man ønsker å teste eller evaluere en etablert beredskap må de reelle kapasitetene stille. Ut i fra de erfaringer øvelsen gir ønsker man å skape en varig endring (Beckett og Hager, 2002). (...) (Pollestad & Steinnes, 2012, s. 54)

Dette er overførbart til bruken av vektere. I Øvelse Oslo i 2006 ble Sivilforsvaret, Røde Kors og Heimevernet invitert til å delta (DSB, 2007, s. 40). Vektore ble ikke inkludert selv om de i

realiteten ville fått en aktiv rolle fra første stund i og med at de (i motsetning til Røde kors, Sivildforsvaret og Heimevernet), ville vært til stede på Oslo-S og Stortinget T-banestasjon fra det øyeblikk hendelsen inntraff. Skulle den reelle beredskapen bli testet fullt ut, måtte alle reelle kapasiteter deltatt på øvelsen. I og med at vektere er en reell kapasitet som ikke har deltatt, så har dette bidratt til å redusere læringseffekten av øvelsen, og skapt en mulighet for ”overtroisk læring” (Pollestad og Steinnes, 2012).

I forhold til samarbeid mellom samvirkeaktørene, viste studien til Pollestad og Steinnes (2012) at det på mannskapsnivå ikke var noe problem å samarbeide på tvers, men at samarbeidsklimaet mellom etater og institusjoner ble dårligere desto høyere opp i ledelsen man kom. Dette samsvarer med mine funn hvor både informantene fra vekterselskapene, og politiet sier at det ikke er noen samarbeidsproblemer på bakkeplan, men at det ikke er etablert noe offisielt samarbeid på ledernivå mellom politi og vektorbransjen. Det til tross for at erfaringer fra øvelser som Tyr og Oslo viser at det er ønske om et mer formalisert samarbeid (DSB, 2007). Øvelser planlegges av ledelse (PBS I) og kanskje er det grunnen til at man inviterer ”feil” samvirkeaktører. Ledelsen har ikke den samme (oppdaterte) operative kunnskapen, og derfor manglende erfaringer om hvem som bør øves. Hvem som planlegger øvelser kan med andre ord påvirke utbytte av øvelsen.

3.2 Økonomiske argumenter for ikke å inkludere vektere?

Det er ikke lett å finne noen gode grunner til at private vektere ikke inkluderes i beredskapsplaner, eller hvorfor de ikke noe sted nevnes som en ressurs. Når myndighetene beskriver norsk redningstjeneste, nevnes økonomi:

Opplegget med en fullstendig integrert tjeneste og den sterke understrekning av samvirke, med omfattende frivillig innsats, er et kostnadseffektivt system, som ikke kan sammenlignes med noe annet lands organisering av redningstjeneste. (St.meld.nr.22, 2007-2008, s. 55)

Kostnadseffektivitet trekkes frem og spørsmålet er om det er en frykt for kostnader som hindrer en inkludering av private vektere i beredskapsplanverk? I en tidligere NOU står det:

Private og frivillige organisasjoner og virksomheter plikter å stille relevante ressurser til rådighet mot dekning av påløpte kostnader. (NOU.2006:6, 2006, s. 147)

Dette kan tolkes som at for eksempel private vektere kan fakturere myndighetene, og kreve betalt for eventuell bistand, men private vektere blir allerede betalt av sine oppdragsgivere for å passe på det objektet eller området de er innleid for å passe på. Det innebærer at å bruke vektere ikke påfører Staten noen ekstra kostnader, og at det til og med er rimeligere enn å bruke frivillige organisasjoner som kan kreve betalt for den innsatsen de legger ned. Ingen av lederne jeg intervjuet fra vekterselskapene har sendt noen regning i etterkant av 22. juli.

Å bruke allerede tilgjengelige ressurser, som vektere, er også i tråd med myndighetenes mål om en ressurs- og kostnadseffektive virkemidler:

Virkemidlene vi tar i bruk må være ressurs- og kostnadseffektive, og de må stå i forhold til trusselbildet. Samtidig må vi være fleksible for å kunne møte et trusselbilde i stadig endring. Alle tiltak må basere seg på et velfungerende samvirke mellom nasjonale myndigheter og andre beredskapsaktører, slik at vi får mest mulig trygghet ut av samfunnets samlede beredskapsressurser (St.meld.nr.21, 2012-2013, s. 8)

Å bruke vektere som en ressurs i akuttfasen etter at en hendelse har inntruffet, vil være god ressursutnyttelse, og samtidig kostnadseffektivt, i og med at det er oppdragsgiverne som betaler regningen, ikke Staten. Man kan derfor ikke argumentere med økonomi som en årsak til ikke å bruke vektere som en ressurs i en akuttfase.

3.3 Privatisering og politisk ansvar

Man kommer ikke utenom det faktum at det er snakk om en privat industri, og at dette kan være noe av årsaken til en manglende involvering av vektere i beredskapsplaner. Tradisjonelt har flere norske politiske partier vært kritiske til privatisering av ulike tjenester som samfunnet er avhengige av, men betyr det også at de er uvillige til å inkludere private i beredskapsplanlegging? Regjeringen Stoltenberg I og II inkluderer private aktører i NOU-er og stortingsmeldinger om beredskap, dog uten å nevne vektere spesielt.

Soria Moria-erklæringen understreker at regjeringens viktigste oppgave er å forebygge. Dersom hendelser og kriser likevel oppstår, er målsettingen at de skal håndteres raskt og effektivt ved bruk av samfunnets nasjonale ressurser, klare strukturer og ansvarsforhold, klare kommandolinjer mellom sivile og militære aktører, og tilstrekkelig kompetanse på alle nivå. Regjeringen vil legge vekt på samvirke og samordning for å sikre en helhetlig og samordnet beredskap og krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå. (Soria Moria 1, 2005-2009)

Ser man dette i lys av 22. juli 2011, så lyktes man i forbindelse med innsatsen etter bomben i regjeringskvartalet, men mislyktes med innsatsen på Utøya. Innsatsen etter bomben i regjeringskvartalet ble gjennomført effektivt og i godt samvirke med ulike aktører (Gautun, 2012; Helsedirektoratet, 2012; Sønderland, 2012). Fra bomben gikk av klokken 15:25, til siste pasient var evakuert til sykehus gikk det en time og tjue minutter (Helsedirektoratet, 2012, s. 133). I lys av "the Golden Hour" (New Jersey Trauma Centre, 2013) har denne innsatsen vært egnet til å redde flere liv enn innsatsen på Utøya. Fra meldingen om skyting på Utøya kom klokken 17:24 gikk det nesten fem timer til siste pasient ble evakuert til sykehus (Helsedirektoratet, 2012, s. 138).

Regjeringen Stoltenberg II (AP, SV og SP) la frem en rapport i 2008 om Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerheten. Der blir samspillet med alle relevante aktører trukket frem.

JD må også på regjeringens vegne sikre at samfunnets behov for tilfredsstillende beredskaps- og sikkerhetsnivå blir realisert i et samspill med alle relevante aktører i samfunnet i både offentlig, privat og frivillig sektor. (St.meld.nr.22, 2007-2008, s. 11)

Ansvar for at samspillet mellom relevante aktører blir realisert ligger dermed hos Regjeringen, og utøves i praksis av Justis- og beredskapsdepartementet. Er det da riktig å si at det er politikernes feil at private vektere ikke inkluderes i øvelser og planverk? På papiret kan det se slik ut, men politikere er ikke nødvendigvis eksperter på beredskap, og blant annet derfor har man etablert forvaltningsorgan. I dette tilfelle POD. De har, som jeg har vist til, ingen konkrete planer om å revidere PBS, og de har heller ikke tatt med råd fra en erfaren innsatsleder om å inkludere akutfasen i PBS. Dette er med på å bekrefte Gjørsv-kommisjonen sitt funn om en forvaltning med manglende evne til læring og endring. Om dette vil bli noe bedre etter borgerlig valgseier i september 2013, gjenstår å se, men det har kommet nye signaler. I oktober 2013 ble Høyre og Frp enige om å danne regjering. I deres regjeringserklæring står det:

*Regjeringen vil:
Involvere aktørene i beredskapssektoren, private selskaper og ideelle organisasjoner i større grad i planlegging og øvelser (Høyre & Frp, 2013).*

Denne ordlyden er verdt å merke seg. Her tas det til orde for en større involvering av private aktører og ideelle organisasjoner i planlegging og øvelser. Med andre ord flagger den nye regjeringen at private og ideelle skal kunne involveres i større grad enn i dag. Siden den nye regjeringen har funnet det nødvendig å presisere dette i en regjeringserklæring kan man spørre seg om den forrige regjeringen ikke ønsket en slik involvering. Det er derfor vanskelig å utelukke at politikk har vært en årsak til manglende inkludering av private vektere, men det er ikke mulig å finne noe sted at man ikke kan bruke vektere som en ressurs.

Stoltenberg I regjeringen ordla seg slik i en utredning fra 2001:

(...) Ut fra dette legger utvalget til grunn at utredningen skal fokusere på de hendelser som krever en samordnet innsats av flere ressurser, slik at aksjonsledelse blir en avgjørende faktor. Mange slike hendelser vil kunne involvere også aktører som det ikke er naturlig å betegne som "operativ rednings- og beredskapsressurs", for eksempel private leverandører av varer og tjenester som brukes i innsatsen (...). (NOU.2001:31, 2001, s. 11)

Setningen; "også aktører som det ikke er naturlig å betegne som operativ rednings- og beredskapsressurs", er interessant å merke seg, og det er lett å tenke at vektere inngår her.

Hvorfor kunne man ikke da sagt det i klartekst? Det er ikke naturlig i dag å betegne private vektere som en operativ rednings- og beredskapsressurs, men som jeg har vist til så inngår vektere per definisjon i redningstjenesten fordi de er *egnet til akuttinnsats*. Ulempen med en generell beskrivelse som i ovennevnte utredning er at den åpner for tolkninger. Man kan velge å tolke noe inn (slik jeg gjør når jeg sier at vektere kan inkluderes), eller man kan tolke noe bort (slik jeg gjør når jeg sier at vektere ikke defineres som en operativ rednings- og beredskapsressurs). Poenget er at retningslinjer og føringer må være tydelig, klare og ikke egnet til å misforstås eller gi rom for egne tolkninger. Dette kan illustreres. Se for deg at det skjer en terrorhandling, med flere hundre skadde, på Gardermoen og på Oslo S samtidig. Nødetatene sine ressurser ville blitt utfordret, men samtidig er det flere titalls vektere på begge steder og i umiddelbar nærhet. Skal man tolke svarene til enkelte politimestre så ville de først bedt om bistand fra Sivilforsvaret, Røde kors og Heimevernet/Forsvaret før de ville vurdert private vektere som en ressurs. Dette kan de sågar gjøre fordi det er i tråd med politiets egne planer. Om det er hensiktsmessig er en helt annen sak. Det er dette som er kjernen. Planverket må være tydelig og enhetlig uten rom for misforståelser. Som mine funn har vist så er det ulik forståelse mellom politimestrene om hvilke ressurser som kan bistå når. Ergo kan oppdragsløsningen bli mindre effektiv fordi man ikke prioriterer de ressursene som raskest kan bistå, men i stedet prioriterer etter det som er skrevet og ”anerkjent” i PBS.

Åpne risikovurderinger, og trusselvurderinger nevner terrorhandlinger som et mulig scenario (E-tjenesten, NSM og PST, 2013). Det ligger i terrorens natur å ramme flest mulig eller mål med sterk symbolverdi, og det er mer sannsynlig at terror rammer i byer enn langs kysten og på fjellet (Arnesen, Bjørge, & Mærlie, 2005; B. Lia & Nesser, 2005; Brynjar Lia, 2003; Torvund, 2013; Tønnessen, 2008). Redningstjenesten bør også tuftes på å skape mer trygghet i byer. Dette er ikke nødvendigvis tilfelle i dag. Regjeringen Stoltenberg II presiserte i sin regjeringsplattform behovet for trygghet langs kysten og i fjellet.

Samvirkeprinsippet som den norske redningstjenesten er tuftet på gir et godt grunnlag for å skape mer trygghet langs kysten og på fjellet. Vi vil videreføre arbeidet med å avklare ansvarsforhold, gråsoner og fortsatt satse på øvelser på alle nivåer i offentlig forvaltning, og fortsatt styrke de frivillige i redningstjenesten.
(Soria Moria 2, 2009-2013, s. 68)

Det er selvsagt viktig at mennesker langs kysten og i fjellet skal oppleve trygghet, men kanskje er det et paradoks at terroren rammet nettopp denne regjeringen, og at denne regjeringen fikk massiv kritikk for manglende evne til å iverksette terrorforebyggende tiltak, hovedsakelig i Oslo (Gjørsv, 2012).

Private vektere er ikke en ressurs hvis det går et snøskred på fjellet. Der vil samvirkeaktører som Norske redningshunder, Norsk folkehjelp og flere andre utgjøre ressursene. Rammer derimot terror, naturkatastrofer eller andre hendelser i byer stiller det seg annerledes. Redningstjenesten slik den fremstilles i Soria Moria 2 fremstår som mindre egnet for innsats i by, og dette kan spille en rolle med tanke på hvorfor vektere ikke inkluderes når myndigheter snakker om samvirkeaktører.

3.4 Konklusjon og anbefalinger

Fordi vektere kan bidra med mannskap i den akutte fasen, kan jeg konkludere med at vektere utgjør en ressurs og en samvirkepartner ved en krise eller større hendelse, slik redningsinstruksen beskriver det (FOR-2013-09-13-1102, 2013). Vektere utgjør også en ressurs fordi de har opplæring i livreddende førstehjelp og vakthold.

Det er ikke bare for politiet at vektere kan være en ressurs. Også ambulansetjenesten kan bli presset på ressurser i en krise, og alle som har kunnskap om livreddende førstehjelp vil være en ressurs for ambulansetjenesten i slike tilfeller. Brannvesenet er ikke omtalt i denne studien, men i en uformell samtale med en av brannvesenets brigadefledere sa vedkommende at det for brannvesenet er viktig å bli møtt av noen med lokalkunnskap om objekter som kjøpesentra, større kontorbygg, hoteller etc. som de rykker ut til. Slik kunnskap er det ofte de stedlige vekterne som har.

Konklusjonen blir derfor at vektere utgjør en ressurs av flere grunner:

- De er mange og kan mobiliseres raskt (ofte først på stedet).
- De er sannsynligvis de eneste utenom tilfeldig forbigående som kan bistå i akuttfasen.
- De har lokalkunnskap om sine objekter, og besitter ofte elektroniske hjelpemidler som adgangskontrollsystemer og kameraovervåkingsutstyr.

Å planlegge for beredskap krever handling, og det er betenkelig at politikere, i tiden som har gått etter 22. juli, fortsatt *vurderer* i stedet for å iverksette. I stortingsmeldingen om terrorberedskap (2012-2013) står det at regjeringen vil vurdere behovet for et nasjonalt register for redningsressurser. I 2010 stanset en justisminister fra samme regjering opprettelsen av et slikt register (Sandvik, 2012). Hvorfor det ble stoppet vet jeg ikke, men et slikt register, forutsatt at det er oppdatert, vil utvilsomt være et hjelpemiddel for de som har ansvaret for å skaffe nok ressurser for å redde mennesker fra skade og død. At regjeringen har *vurdert* et nasjonalt register hjelper ikke den dagen noe skjer. Det fremstår for meg som hensiktsmessig å ha et slikt register, og samtidig få med *når* de ulike aktørene kan stå klare med ressurser. Registeret bør sorteres etter hvor raskt man kan forvente at de bistår. Bistand er ikke alltid bare bistand. Hva man trenger bistand til og når man trenger bistanden må være styrende for hvem man ber om bistand av. En klar anbefaling er derfor at det etableres et slikt redningsregister så snart som mulig, men med lokale tilpasninger. I et slikt register er det viktig at det kommer tydelig frem *når* de ulike samvirkeaktørene kan bidra. I arbeidet med et slikt register er det viktig å ha kunnskap om at det kan være store lokale forskjeller. I en by som Oslo vil vektere være en ressurs som er rask å mobilisere, men utenfor byene vil det være uhensiktsmessig å basere seg på bistand fra vektere som kanskje ikke finnes i området. PBS III fremstår som et egnet sted å etablere slike registre i og med at PBS III åpner for lokale tilpasninger.

At akuttfasen ikke er definert i PBS eller andre dokumenter som omhandler redningsinnsats er uheldig og får konsekvenser siden man velger å øve med samvirkeaktører som i realiteten ikke vil rekke å mobilisere raskt nok. Hadde akuttfasen vært definert ville dette blitt synliggjort.

Akuttfasen må derfor defineres i planverk, opplæring og styringsdokumenter som omhandler beredskaps, rednings og politiaksjoner. Enhver med leder/opplæringsansvar innenfor slike aksjoner *må* ha forståelse for viktigheten av innsatsen den første timen, og vedkommende må ha kunnskap om hvem som kan, og hvem som ikke kan, bidra til innsats i denne fasen. Bare det å bruke tid og ressurser på å kalle inn samvirkeaktører (som reelt sett ikke kan bidra i akuttfasen) kan være uheldig for oppdragsløsningen i og med at man da fokuserer på noe som ikke bidrar til det mest vesentlige – å redde liv. Et konkret tiltak bør derfor være at det i PBS I, kapittel 2 om begrepsavklaringer legges til et eget punkt om akuttfasen.

Etter å ha lest diverse bøker, dokumenter, NOU-er og stortingsmeldinger som omhandler beredskap, så har jeg merket meg at de fremstår som repeterende og rådgivende, men uten krav til iverksettelse av tiltak. For eksempel:

Rutiner for samordning med frivillige organisasjoner og med forsterkninger bør gjennomgås (NOU.2001:31, 2001, s. 165).

Et sentralt punkt i det videre arbeidet med oppfølging av rapporten fra 22. juli-kommisjonen vil derfor være å implementere målsetningen om bedre samvirke i det løpende arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

En god samhandling mellom ulike beredskapsaktører krever et systematisk arbeid og utvikling av kultur og holdninger over tid. Sentralt kan det legges til rette for en del tiltak som kan stimulere økt samhandling, som for eksempel satsing på tverrsektorielle øvelser, et bedre samordnet nasjonalt planverk, etablering av kurs og utdanningstilbud og tilrettelegging av sentrale samarbeidsfora (St.meld.nr.21, 2012-2013, s. 120)

Det er 12 år mellom disse to dokumentene, og fortsatt er samhandling en utfordring. Allerede for femti år siden ble samvirkeprinsippet introdusert i en egen stortingsmelding (St.meld.nr.86, 1961-62). Likevel trekkes fortsatt samvirke frem som læringspunkt etter øvelser og reelle hendelser. Kanskje kan noe av forklaringen være å finne i det Pollestad og Steinnes (2012) peker på om ”overtroisk læring”, og at tidligere øvelser har tegnet et uriktig bilde i forhold til en virkelig situasjon. Som jeg har vist i denne studien så kan knapt noen av samvirkepartnerne som er ramset opp i PBS bidra i en akuttfase på grunn av tiden det tar de ulike aktørene å mobilisere. Erfaring har vist at det er tilfeldig forbipasserende som for eksempel båtførere ved Utøya, og vektere som utgjør den ekstra ressursen ved større hendelser. Å inkludere tilfeldig forbipasserende i beredskapsplaner og øvelser er vanskelig, men å inkludere vektere krever, slik en av politimestrene sa det, kun en telefonsamtale.

Ansvar for beredskap ligger hos Justis- og beredskapsdepartementet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012), og er nedfelt i en egen instruks (FOR-2012-06-15-535, 2012). I utgangspunktet fremstår det enkelt å iverksette tiltak for å bedre samhandling, og et godt tiltak for departementet, eller POD, kan være å etablere en arena for samhandling (i tillegg til øvelser) hvor man prioriterer å invitere de samvirkepartnerne som reelt kan bidra i den akutte fasen. Tradisjonelle samvirkeaktører som Sivilforsvaret, Røde kors og Forsvaret har erfaringsmessig en

mindre viktig rolle i akutfasen. De som planlegger for øvelser bør i størst mulig grad prioritere å invitere med de samvirkepartnerne som i en reell situasjon ville blitt benyttet. Samfunnet endrer seg og dette påvirker også beredskap og redning:

Økende grad av kompleksitet i samfunnet og avhengigheter på tvers av sektorer innebærer et stort behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder både når det gjelder det forebyggende beredskapsarbeidet og krisehåndtering (St.meld.nr.29, 2011-2012, s. 9)

En slik økende kompleksitet må erkjennes i alle ledd. Informantene fra taktisk nivå i politiet sa at de generelt vil ønske å få kontakt med alle personer som har lokal kunnskap og som kan bidra til at politiet/redningsmannskapene raskere eller mer effektivt får løst sine oppgaver. Utfordringen ligger i om disse personene (ressursene) selv tar kontakt med innsatslederne. Som innsatsleder har man en definert rolle og plass som leder. Dette er som oftest sammen med operative ledere fra de andre nødetatene.

Kravet til innsatslederen og andre ledere på taktisk nivå er imidlertid at de ser og blir sett (PBS I, 2011, s. 144).

Som innsatsleder kan man derfor ikke gå rundt å lete etter ressurspersoner, men er avhengig av at de med viktig og nyttig kunnskap/informasjon kommer til dem, og ikke motsatt. Dette er et viktig poeng. En klar anbefaling vil være at dette tas med i vekteropplæringen. En vekter må ha kunnskap om at politiet ofte vil ha nytte av lokalkunnskapen som lokal vekter har om objektet de jobber på, men at de selv må ta initiativ til å formidle dette. Det påligger vektere et eget ansvar i forhold til å opplyse politi og de andre nødetatene med informasjon om hva de kan bidra med. Det er ikke mulig for innsatsledere fra nødetatene å ha oversikt over hvor mange vektere som er hvor til enhver tid, og hvilken kompetanse og utstyr de besitter. Vektere bør derfor læres opp i at de må ta kontakt med nødetatene når de ankommer objekter eller steder der vektere har en rolle og ressurser som kan bidra. En innsatsleder vil vurdere å bruke tilgjengelige ressurser, men det forutsetter kunnskap om hva som finnes. På samme måte må også politiet informeres om at vektere kan utgjøre en ressurs for politiet i en akutfase.

Jeg har gått igjennom fagplanen til Politihøgskolen uten å finne fag eller emner som omhandler beredskap eller krisehåndtering. Det er ikke sikkert det er nødvendig med et eget fag i beredskap, men undervisning/informasjon om hvem som kan bistå, og hvor raskt de kan mobiliseres i en krise, vil på sikt bidra til en enhetlig forståelse og kunnskap om hvordan man kan løse situasjoner der egne ressurser ikke er tilstrekkelig. En god arena for å spre slik informasjon vil være i opplærings situasjoner, og en anbefaling her er at politiet allerede under grunnutdanningen legger inn undervisning om hvem som kan utgjøre samvirkeressurser i akutfasen av en krise.

3.5 Avslutning

Det slo meg når jeg skrev dette at det eksisterer en sjanse for at denne studien bare føyer seg inn i rekken av nye dokumenter som peker på at ”noe må skje”. Etter å ha lagt ned så mye arbeid var det skuffende å erkjenne at jeg kanskje ikke bidrar med noe mer enn med nye ord. Jeg bestemte meg derfor for å forsøke å gjennomføre noe av det jeg selv peker på bør gjøres.

Som en følge av at denne studien er gjort i samarbeid med Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), så utkommer også en egen rapport som vil inngå i FFI sitt prosjekt – BAS7 (Beskyttelse av samfunnet). Rapporten vil forhåpentligvis bidra til å spre funnene jeg har gjort. I tillegg vil jeg ta initiativ til å samle representanter fra vektorbransjen, politiet, andre nødetater, og generelt alle som kan ha nytte av det, til en samling for å synliggjøre og diskutere resultater fra studien. Hensikten (håpet) vil være å kunne bidra til økt forståelse av hva det å velge samvirkeressurser i praksis innebærer. Jeg har allerede diskutert dette med flere som har vært involvert i denne studien, og så fremt oppgaven blir godkjent, vil en slik samling arrangeres i løpet av 2014. En samling for å diskutere og informere om de funn jeg har gjort kan forhåpentligvis bidra til en enda bedre ressursutnyttelse ved fremtidige hendelser. Dette kan bidra til å optimalisere muligheten for å redde flest mulig fra skade og død; og som en av informantene fra politiet sa det:

“Beredskap og redningsinnsats etter en større hendelse handler ikke om revir, men om å redde så mange liv som mulig”.

Ordforklaringer

Interpellasjon

mer omfattende form for spørsmål til regjeringen eller en statsråd enn et spørretimespørsmål, og gjelder ofte større og politisk viktigere saker. Det holdes som oftest en debatt i Stortinget om interpellasjonen (stortinget.no, 2013).

Norges offentlige utredninger (NOU)

en grundig utredning av en sak eller et saksområde skrevet av et utvalg nedsatt av regjeringen. Danner ofte grunnlag for en melding eller proposisjon fra regjeringen til Stortinget (stortinget.no, 2013).

Proposisjon til Stortinget (stortingsvedtak) (prop. S)

forslag fra regjeringen til vedtak vedrørende alminnelige saker og budsjettsaker (stortingsvedtak) som Stortinget skal ta stilling til. Før 1. oktober 2009 var betegnelsen stortingsproposisjon (stortinget.no, 2013).

Stortingsmelding (st.meld.) (historisk begrep)

en orientering fra regjeringen til Stortinget om ulike saker som regjeringen ønsker å få drøftet i Stortinget. Fra 1. oktober 2009 er melding til Stortinget (meld. St.) den nye betegnelsen (stortinget.no, 2013).

Litteraturliste

- Aas, Geir. Runhovde, Siv, R. Strype, Jon. & Bjørge, Tore. (2010). *Trygghet i det offentlige rom*. Oslo: Politihøgskolen.
- Aftenposten. (2013, 1. november, s. 3). *Slike bilder vil ikke politiet se*, Aftenposten.
- Aktuell Sikkerhet. (nov/2013). *Vi må enes om en felles standard*, Aktuell sikkerhet.
- Aktuell Sikkerhet. (des/2013). *Banebrytende*, Aktuell sikkerhet.
- Andersen, Svein, S. (2006). *Aktiv informantintervjuing*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 22, 278-298.
- Arnesen, Astrup, Signe. Bjørge, Tore. & Mærlie, Bremer, Morten. (2005). *Hva gjør Norge utsatt for terrorisme: Trusselscenarier og norsk sårbarhetsforvaltning*. Oslo: NUPI.
- Aven, Terje. & Renn, Ortwin. (2010). *Risk Management and Governance, Concepts, Guidelines and Applications*. Heidelberg, Springer.
- Aven, Terje, Boyesen, Marit. Njå, Ove. Olsen, Kjell-Harald. & Sandve, Kjell. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Banfield, Edward, C. (1959). *Ends and Means in Planning*. Oxford: Pergamon Press.
- Berg, Stein Roger. (2004). *7 vektere tiltalt for vold*.
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=215960> Publisert 23. april 2004.
Lest 4. feb. 2013
- Bistandsinstruksen. (2012). *Instruks om Forsvarets bistand til politiet*. FOR-2012-06-22-581 Forsvarsdepartementet.
- Bjørge, Tore. (2011). *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet*. Oslo: Politihøgskolen.
- Bjørkelo, Brita & Løv Hansen, Morten. (2013). *Ruled by Numbers: Om politiets handlingsrom*. Oslo: Politihøgskolen
- Blaikie, Norman. (2009). *Designing social research: the logic of anticipation*. Cambridge: Polity Press.
- Brochs-Haukedal, William. (1997). *Arbeids- og lederpsykologi*, . Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Brunsson, Nils. & Olsen, Johan, P. (1990): *Kan organisasjonsformer velges?* Fra kapittel 1 i boken: "Makten att reformera", Stockholm: Carlssons 1990.
- Bunæs, Runa. Myhrer, Tor-Geir. & Spurkland, Kai. (2013). *Juss for vektere*: Universitetsforlaget.
- Button, Mark. (2007). *Security Officers and Policing*: Ashgate Publishing Limited.
- Carlsen, Karoline. & Stokkebryn, Per. (2013). *Vekter erkjente medvirkning til ran*.
http://www.rb.no/lokale_nyheter/article6470745.ece Publisert 30. jan 2013. Lest 20. des 2013.
- Charmaz, Kathy. (2006). *Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative analysis*. London: Sage.
- Dalland, Olav. (2007). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- De Clerck, Hilde. (2013). *The Socio-economic added value of private security services in Europe*. Belgium: CoESS General Secretariat.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2013). *Rapport 2013:3, Evaluering av Politidirtektoratet*. Direktoratet for forvaltning og IKT.
- DSB. (2004). *Erfaringer etter terrorangrepet i Madrid*.
- DSB. (2007). *Øvelse Oslo 2006: evaluering*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap (DSB).
- Ervik Sommerfelt, Torill, & Torvund, Øyvind. (2009). *Flere vektere enn politiansatte*.
<http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Fere-vektere-enn-politiansatte-1927640.html#.Uk0Z0KM4WM8> Publisert 9. juli 2009. Lest 20. des 2013.
- E-tjenesten, NSM og PST. (2013) *Trusler og sårbarheter 2013*. Samordnet vurdering fra E-tjenesten, NSM og PST.
- Flyvbjerg, Bent (1989). *Ti utsagn om rationalitet og magt*. Kapittel 20 i *Rationalitet og magt*.
Bind II: En case-baseret studie af planlægning, politikk og modernitet. Side 329 – 373

- FOR-2012-08-24-827. (2012). *Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikrinhsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig*. Lovdata: Forsvarsdepartementet.
- Gautun, Heidi. (2012). *Først på stedet, Vakt- og sikringsbransjens rolle 22. juli 2011* Fafo rapport 2012:43: Fafo.
- Gjermundshaug, Alexander & Svendsen, Elin (2012). Artikkel fra Romerikes blad på nett: http://www.rb.no/lokale_nyheter/article6262467.ece Publisert 30. sep 2012. Lest 18. des 2013.
- Gjermundshaug, Alexander & Svendsen, Elin (2012). Artikkel fra Romerikes blad på nett: http://www.rb.no/lokale_nyheter/article6254834 Publisert 26. sep. 2012. Lest 18. des. 2013
- Gjørsv, Alexandra Bech. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* (Vol. NOU 2012:14). Oslo: Departementenes servicesenter.
- Hagesæther, Pål, V. & Espedal, Jan Tomas. (2007). *Langt flere vektere enn politifolk*. Retrieved from website: <http://www.osloby.no/nyheter/Langt-flere-vektre-enn-politifolk-6460835.html> Publisert 12. april 2007. Lest 15. okt 2013
- Halvorsen, Knut. (1991). *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Bedriftsøkonomenes forlag.
- Helsedirektoratet. (2012). *Læring for bedre beredskap. Helseinnsatsen etter terrorhendelsene 22. juli 2011*. Helsedirektoratet.
- Høyre & Frp. (2013). *Politisk plattform, for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Sundvolden.
- Innes, Judith. (1998). *Information in communicative planning*. American planning association. Journal of the American planning association.
- Innst.207S. (2012). *Innstilling fra Den særskilte komite om redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. nov 2011 om angrepene 22. juli*. Oslo: Stortinget.
- Instruks for dep. arbeid med samfunnssikkerhet mv. (2012).
- Instruks for redningstjenesten (2013).
- Jacobsen, Dag, Ingvar. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jones, Trevor, & Newburn, Tim. (1998). *Private security and public policing*. Oxford: Clarendon Press.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Intern rapport, Justis og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og politidepartementet. (1999). *Den norske redningstjeneste: Rednings og beredskapsavdelingen*.
- Justis- og politidepartementet. (2000). *OT.prp. nr. 7 Om lov om endringer i politiloven*. Oslo.
- Justis- og politidepartementet. (2008). *Gjennomgang av regelverket om vaktvirksomhet - forslag om endringer*. Oslo.
- Krumsvik, Rune Johan. (2013). *Innføring i forskningsdesign og kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kvale, Steinar, & Brinkmann, Sven. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ladstein, Njål. (2013). *Politiets responstid - en studie om hvor fort politiet i Norge kommer til unnsetning når befolkningen har behov*. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Lepperød, Trond. (2012). *En gjennomsyret fryktkultur*. <http://www.nettavisen.no/nyheter/article3504386.ece> Publisert 1. nov. 2012. Lest 15. okt 2013
- Lia, Brynjar. & Nesser, Petter. (2005). *Terror mot jarnvegar: Eit oversyn over typiske terroraksjoner mot togplassasjertransport*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt: FFI/RAPPORT-2005/01451.
- Lia, Brynjar. (2003). *Terror mot transport: En revurdering av terrortrusselen mot transportrelaterte mål i lys av 11. september*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. FFI/RAPPORT-2003/00731

- Lindblom, Charles E. (1959). *The Science of Muddling Through*. Public Administration Review. Vol 19, No 2. Wiley.
- Lindøe, Preben. (2003). *Erfaringslæring og evaluering*. Oslo: Tiden.
- Lomell, Heidi Mork. (2007). *Selektive overblikk: en studie av videoovervåkingspraksis*. Oslo: Universitetsforl.
- Londonassembly. (2006). *Report of the 7 July Review Committee*. London: Greater London Authority.
- Lov om vaktvirksomhet LOV-2001-01-05-1 (2011).
- Lyngvær Ramstad, Sissel. (2007) *Læringskulturen i en kunnskapsintensiv organisasjon – en studie av Gard AS* Universitetet i Oslo
- Løvik, Kjell. (2010). *Øvelse gjør mester: planlegging, kommunikasjon og gjennomføring av øvelser*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Magasinet 24 timer. (15/2010). *Et magasin fra Securitas: Securitas*.
- Magasinet 24 timer. (19/2012). *Et magasin fra Securitas*. Oslo: Securitas.
- Matlary, Janne Haaland , & Østerud, Øyvind. (2005). *Mot et avnasjonalisert forsvar: Abstrakt forlag*.
- Myhrer, Tor-Geir. (2011). *Sentervekternes polisiære fullmakter: grunnlag og grenser* (Vol. 98(2)): Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap.
- Nemeth, Charles. (2005). *Private Security and the Law*. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- New Jersey Trauma Centre. (2013). *The Golden Hour*. Retrieved from The Golden Hour website: <http://www.uhnj.org/trauma/gold.htm> Lest 4. juni 2013
- NOU 2001:31. (2001). *Når ulykken er ute: om organiseringen av operative rednings- og beredskapsressurser*. Oslo: Justis- og politidepartementet 1. november 2001.
- NOU 2006:6. (2006). *Når sikkerheten er viktigst*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NOU 2009:12. *Et ansvarlig politi*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- NSM. (2012). *Veileder for objektsikkerhetsforskriften*.
- Nygaard, Lynn, P. (2008). *How are you going to say it?* Oslo: Universitetsforlaget.
- PBS I. (2011). *Retningslinjer for politiets beredskap.*: Politidirektoratet.
- PBS II. (2008). *Håndbok for innsatspersonell*. Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2009). *Evaluering av øvelser: sammendrag av erfaringspunkter*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2012). *Politiets omverdensanalyse*: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2013). *Politivest held fram*. Oslo: POD.
- Politiets fellesforbund. (2013). *Flere vektere enn politi*. http://www.pf.no/pf/aktuelt_na/nyhetsarkiv/2013/september/Flere+vektre+enn+politifolk_d25-T2dfW3c.ips Publisert 25. sep 2013. Lest 25. sep. 2013
- Politiets fellesforbund. (2011). *Eksplisiv vekst av vektere*. <http://www.pf.no/id/20626.1> Publisert 8. juli 2011. Lest 19. sep 2013
- Pollestad, Bjørn. & Steinnes, Tommy. (2012). *Øvelse gjør mester*: Universitetet i Stavanger.
- Rausand, Marvin. & Utne, Bouwer, Ingrid. (2009). *Risikoanalyse - teori og metoder*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Reason, James. (1997). *Managing the Risks of Organizational Accidents*. England: Ashgate Publishing Company.
- Renouf, Jean S. (2007). *Do Private Security Companies Have a Role in Ensuring the Security of Local Populations and Aid Workers?* France: Autumn's Humanitarian University.
- Romerikes blad. (2013). *Færre politi per innbygger*. <http://www.rb.no/naringsliv/article6616270.ece> Publisert 22. apr. 2013. Lest 19. sep. 2013
- Rosø, Eirik. (2013). *Evalueringsrapport: øvelse Tyr 2012*. Oslo: Politihøgskolen.
- Sandholm, Jarl, G. Artikkel i Helgeland arbeiderblad på nett. *Fryktkultur velkjent i politiet*. Publisert 2.11.2012 på <http://www.helgeland-arbeiderblad.no/nyheter/article6319115.ece> Lest 18. des. 2013

- Sandvik, Siv. (2012). *Krisedatabase ble stanset i 2010: - Ville trolig gitt gevinst 22. juli*. <http://www.nrk.no/norge/krever-nasjonal-ressursdatabase-1.8324071> Publisert 17. sep. 2012. Lest 2. okt 2013
- Sikkerhetsforskriften (skip mv).
- Soria Moria 1. (2005-2009). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*. Regjeringen Stoltenberg.
- Soria Moria 2. (2009-2013). *Politisk plattform for flertallsregjeringen: Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*. Regjeringen Stoltenberg.
- St.meld.nr.17. (2001-2002). *Samfunnssikkerhet: veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld.nr.21. (2012-2013). *Terrorberedskap: oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. [Oslo]: Justis- og beredskapsdepartementet.
- St.meld.nr.22. (2007-2008). *Samfunnssikkerhet: samvirke og samordning*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld.nr.29. (2011-2012). *Samfunnssikkerhet (Vol. 29(2011-2012))*. [Oslo]: Justis- og beredskapsdepartementet.
- St.meld.nr.42. (2004-2005). *Politiets rolle og oppgaver*. [Oslo]: Justis- og politidepartementet.
- St.meld.nr.86. (1961-62). *Samordning av redningstjenesten*.
- Store norske leksikon. (2013).
- Stortinget.no. (2013). *Ordbok*. Oslo: Stortinget. <http://www.stortinget.no/no/Stottemeny/Ordbok/> Lest 18. des. 2013
- Sundar, Tom. & Gulbrandsen, Pål. (2001). *Utplassering av hjertestartere kan gi falsk trygghet*. Nr 30 - 10. desember 2001. <http://tidsskriftet.no/article/466695/> Lest 28. aug. 2013
- Sønderland, Olav. (2012). *22. juli 2011: evaluering av politiets innsats (Vol. nr 2012/3)*. Oslo: Politiet, Politidirektoratet.
- Tenden, Lasse. (2013). [Personlig kommunikasjon].
- Thorenfeldt, Gunnar. (2010). Knut Storberget: *Vil ta de store fiskene*. <http://www.dagbladet.no/2010/07/21/nyheter/okonomi/innenriks/regjeringen/politiet/12661289/> Publisert 17. apr. 2013. Lest 24. aug. 2013
- Tjora, Aksel. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder: i praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Torvund, Øyvind. (2013). *Hovudstaden som terrormål: Kva faktorar bidreg til angrep mot statens hjerte?* Bergen: Universitetet i Bergen.
- Tyskerud, Elisabeth. (2013) *Hovedkontoret i DSB – en lærende organisasjon?* Universitetet i Stavanger.
- Tønnessen, Truls, Hallberg. (2008). *“We have some planes..” Luftfarten som terrormål*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Vandelskontroll. (2011b). *Oslo Politidistrikt*: Oslo Politidistrikt.
- Vekterskolen. (2007). *Vekteropplæring*: Vekterskolen.
- Yin, Robert. (2011). *Qualitative Research from Start to Finish*. New York: Guilford Press.