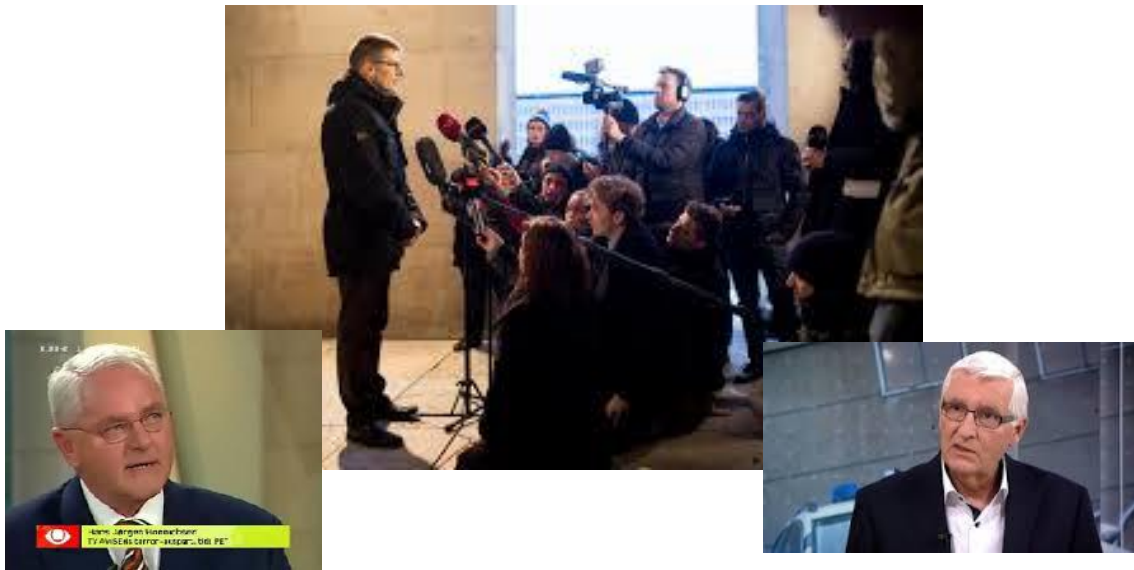


# OFFENSIV KRISEKOMMUNIKATION I MEDIEVERDENEN



En masterafhandling om, hvorvidt politiets ledere af frygt for at miste autoritet, afstår fra at deltage offensivt i den mediebårne kommunikation.

Ole Kristensen  
Masterafhandling  
Master of public governance  
Aalborg Universitet forår 2016

---

## Indhold:

<b>1. Indledning</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Problembeskrivelse:</b> .....	<b>5</b>
<b>2.1 Når en krise rammer</b> .....	<b>5</b>
<b>2.2 Kriseinformation</b> .....	<b>5</b>
<b>2.3 Kommunikationsmidler</b> .....	<b>6</b>
2.3.1 Nyhedsmediernes .....	6
2.3.2 Sociale medier .....	7
2.3.3 Myndighederne .....	8
<b>2.4 Nyhedsbehov ved en særlig hændelse</b> .....	<b>8</b>
<b>2.5 Ekspert</b> .....	<b>9</b>
<b>3. Problemfelt</b> .....	<b>9</b>
<b>3.1 Strategi</b> .....	<b>9</b>
<b>3.2 Medierne d. 14. og 15. februar 2015</b> .....	<b>10</b>
<b>3.3 Hypoteser</b> .....	<b>11</b>
3.3.1 Strategiske hensyn .....	11
3.3.2 Kulturelle forhold .....	11
3.3.3 Uddannelsesmæssige forhold .....	11
3.3.4 Tab af autoritet .....	12
<b>3.4 Problemformulering</b> .....	<b>12</b>
<b>4. Metodeovervejelser</b> .....	<b>13</b>
<b>4.1 Metode</b> .....	<b>13</b>
<b>4.2 Emperi og data</b> .....	<b>14</b>
4.2.1 Interviews .....	14
4.2.2 Interessentanalyse .....	15
4.2.3 Dokumentstudier .....	17
<b>4.3 Kvalitetskriterier</b> .....	<b>17</b>
4.3.1 Relevans .....	17
4.3.2 Validitet og transparens .....	18
<b>5. Krise</b> .....	<b>18</b>
<b>5.1 Definition</b> .....	<b>18</b>
<b>5.2 Dobbeltkrise</b> .....	<b>19</b>
<b>6. Myndighedernes forpligtelse ved kriser</b> .....	<b>20</b>
<b>7. Krisekommunikation</b> .....	<b>20</b>
<b>7.1 Perspektiver</b> .....	<b>20</b>
7.1.1 Det snævre perspektiv .....	21
7.1.2 Det brede perspektiv .....	21
7.1.3 Perspektiver i politiets kontekst .....	23

<b>8.</b>	<b><i>Beredskabslogikken, Det snævre perspektiv.</i></b>	<b>24</b>
<b>8.1</b>	<b>Strategi</b>	<b>24</b>
8.1.1	Formål	24
8.1.2	Effekt	24
8.1.3	Perspektivet	25
<b>9.</b>	<b><i>Krisekommunikationslogikken, det brede perspektiv</i></b>	<b>25</b>
<b>9.1</b>	<b>Strategi</b>	<b>25</b>
9.1.1	Formål	25
9.1.2	Effekt	26
9.1.3	Perspektivet	26
<b>9.2</b>	<b>Begrebsafklaring</b>	<b>27</b>
<b>9.3</b>	<b>Faser</b>	<b>27</b>
<b>10.</b>	<b><i>Tidligere undersøgelser</i></b>	<b>27</b>
<b>10.1</b>	<b>Svenske Strålsikkerhedsmyndigheden</b>	<b>28</b>
10.1.1	Håndtering	28
10.1.2	Anbefalinger	29
<b>10.2</b>	<b>Evaluering i forbindelse med terrorhændelserne den 14. og 15. februar.</b>	<b>29</b>
10.2.1	Håndtering	30
10.2.2	Anbefalinger	31
<b>10.3</b>	<b>22. juli 2011 – evaluering av politiets innsats</b>	<b>31</b>
10.3.1	Håndtering	31
10.3.2	Anbefalinger	33
<b>11.</b>	<b><i>Delkonklusion</i></b>	<b>33</b>
<b>11.1</b>	<b>Logikker</b>	<b>33</b>
<b>11.2</b>	<b>Faser</b>	<b>34</b>
<b>12.</b>	<b><i>Interviews</i></b>	<b>35</b>
<b>12.1</b>	<b>Politiets kommunikations forpligtigelser som myndighed ved en krise.</b>	<b>36</b>
<b>12.2</b>	<b>Bevarelse af autoritet, både på person og på organisations niveau.</b>	<b>38</b>
<b>12.3</b>	<b>Bevaring og beskyttelse af politiets omdømme</b>	<b>40</b>
<b>12.4</b>	<b>Imødegå efterfølgende krise i forlængelse af den første oprindelige krise</b>	<b>41</b>
<b>13.</b>	<b><i>Analyse og refleksion</i></b>	<b>43</b>
<b>14.</b>	<b><i>Konklusion</i></b>	<b>46</b>
<b>15.</b>	<b><i>Executive summery</i></b>	<b>48</b>

## 1. Indledning

Jeg er ansat i den del af Rigspolitiets, som er ansvarlig for det nationale beredskab. Når der opstår en større varslet eller uvarslet hændelse, hvor en eller flere af landets politikredse er involveret, har vi som opgave at koordinere det arbejde og den indsats, som skal afværge eller minimere følgerne af hændelsen.

En anden vigtig del af vores opgaveportefølje er at understøtte Rigspolitichefen med besvarelse af de forespørgsler, som kommer dels fra offentligheden i form af aktindsigtsbegøring og dels bidrage til besvarelse af spørgsmål, der bliver stillet af Folketinget til den ansvarlige minister. Større hændelser med involvering af politienheder afføder typisk en stor mængde af disse henvendelser. Det synes unødvendigt at nævne, at det tager lang tid og meget arbejde at besvare disse henvendelser.

I det daglige udvikler og implementerer vi nationale strategier til håndtering af disse hændelser. Evaluering af håndtering af tidligere hændelser er også en del af vores arbejde. I den sammenhæng bruger vi meget tid på også at evaluere de konsekvenser og følger, en håndtering af en given hændelse har haft.

Vi forsøger til enhver tid forsøger at udvikle og forbedre de koncepter, der anvendes. Alligevel sker det hver gang, at der synes at være ting, som vi enten ikke havde forudset eller ting, som udviklede sig på en måde, der var noget anderledes end forventet.

De konsekvenser en hændelse og myndighedernes håndtering heraf afføder tager ofte sit udspring i mediernes dækning heraf. Især politikere og journalister følger efter en hændelse op på: "hvad var det, der skete, og hvorfor blev det håndteret som det gjorde, og ikke på en anden måde"? Typisk er det en meget konkret detalje, som giver anledning til spørgsmålet eller spørgsmålene.

De svar vi giver, enten til brug for ministerens svar til Folketinget eller til journalister, medfører typisk et længere forløb, hvor hver en detalje bliver vendt og drejet. Der skal meget lidt til, før der bliver rejst en eller anden form for kritik og forsøg på at placere skyld hos den ansvarlige minister eller hos ledende politifolk i en form for "Blame game".

Selv om jeg som borger i dette land er helt indforstået med, at åbenhed og transparens er både selvfølgelige og nødvendige, sætter det alligevel dagligt tanker i gang om: "Er det nødvendigt, og hvilket formål tjener det egentlig"? Svaret er jo ligetil: "Samfundet har krav på at vide, hvad er det myndighederne gør, hvorfor og er det også det bedste og det rigtigste"?

Tilbage står jeg så med en fornemmelse af, at nogle af disse spørgsmål og aktindsigtsbegøring, og dermed et efterfølgende "Blame game", måske kunne have været undgået, hvis vi i politiet som myndighed var bedre og måske mere offensive i vores kommunikation under en større hændelse.

## **2. Problembeskrivelse:**

Jeg vil i dette afsnit forsøge at sætte en ramme om det problemfelt, jeg vil beskrive. Det er min hensigt med denne rapport at sætte fokus på, hvorvidt myndigheder med rettidig og offensiv kommunikation, kan forhindre at en større uvarslet hændelse, typisk en udefra kommende krise, f.eks. et terroranslag eller et voldsomt vejrfænomens hærgen, udvikler sig til en ny krise eller et "Blame game".

Når jeg i den sammenhæng taler om en "ny krise", er det den krise, som typisk rammer en af de myndigheder eller den ansvarlige minister, der har været involveret i håndteringen af krisen.

På nydansk italesættes den efterfølgende krise som en del af et "blame game", hvor der sættes fokus på en myndigheds håndtering af krisen. Der søges efter årsager eller fejl, som på en eller anden måde enten kunne have forhindre krisen, eller som kunne have formindsket den eller følgerne af den.

Det er vigtigt for mig at understrege, at når jeg i denne rapport kontekst taler om at undgå et "Blame game" i forlængelse af en krise, så er det naturligvis alene i de tilfælde, hvor den sag, der bygges op, hviler på mangelfuld eller ufuldstændig kommunikation om, hvad der rent faktisk har fundet sted. Det er ikke min hensigt, at afdække eller dokumentere, hvordan myndighederne kan skjule dårlig håndtering af en sag.

### **2.1 Når en krise rammer**

Når et samfund som det danske rammes af en større hændelse, f.eks. et terrorangreb, som angrebene i København d. 14. og 15. februar 2015, eller når voldsomme vejrfænomener kommer forbi, udløses der altid i et eller andet omfang en krise i samfundet.

I Danmark er der et stort krisehåndteringsberedskab, som mere eller mindre automatisk sættes i værk når en hændelse ud over det sædvanlige indtræffer. Myndighederne har på tværs af de forskellige sektorer en foruddefineret rollefordeling, hvor de enkeltes forpligtigelser er beskrevet. Dette samarbejde er udviklet over mange år, og er trænet med så stor hyppighed, at det på det rent operative område kører mere eller mindre automatisk.

### **2.2 Kriseinformation**

En krises opståen medfører altid i et eller andet omfang frygt og usikkerhed blandt borgerne. Borgerne har behov for at vide, hvad der er sket, og hvad myndighederne gør for at minimere den risiko, krisen har medført. Der er hos myndighederne en klar forpligtigelse til kontinuerligt at holde befolkningen orienteret om krisens udvikling.

Myndighederne skal særligt være opmærksomme på, at den information, der gives befolkningen, i videst mulig omfang skal være beroligende og handlingsanvisende.

Hvis disse to kriterier er opfyldt, vil befolkningen typisk i mindre grad kontakte og dermed belaste myndighederne mindre, end hvis de er bange og rådvilde. Det er dog vigtigt, at erkende, at informationen også kan skabe flere spørgsmål, særligt hvis det er en situation, hvor modtageren er under emotionel pres. Coombs (2015: 130) påpeger, at evnen til at modtage information i sådanne tilfælde kan være reduceret med op til 80%.

Umiddelbart efter at hændelsen er indtruffet og i de første følgende timer, vil der også fra myndighedernes side være et behov for at borgerne reagerer og agerer på en bestemt måde. Den mest rationelle ageren fra borgerne vil være en stor hjælp for myndighederne, og kan også være med til at minimere følgerne af hændelsen. Denne kommunikation skal selvsagt så hurtigt som muligt kommunikeres ud, således at handleanvisninger kan efterkommes så hurtigt som muligt. Denne del af kommunikationen kan og skal, som ovenfor anført, også tjene til at berolige borgerne, idet de herved får indtryk af, at myndighederne har styr på hvad der sker, og at hændelsen håndteres mest hensigtsmæssigt. Tavshed fra myndighederne kan blive tolket som om situationen er ude af kontrol (Coombs 2015: 131)

Problemet for myndighederne kan være, at der udover de rent kommunikative opgaver, er mange arbejdsopgaver, som skal løses. Som ovenfor anført, er det især det rent operative i forhold til at håndtere krisen, som i første omgang har myndighedernes fokus. Alene efterforskning, akut indsats og koordinering af de hændelser, der uvilkaarligt følger af krisens opståen, kræver store ressourcer.

I takt med at selve hændelsen aftager, f.eks. når myndighederne så meget som muligt har standset eller reduceret hændelsen, opstår der behov for en ny type kommunikation. F.eks. kan politiet have et behov for at få kommunikeret ud, at de har brug for hjælp i form af information eller vidneudsagn fra borgerne.

## **2.3 Kommunikationsmidler**

### 2.3.1 Nyhedsmedierne

Udviklingen af nyhedsmediernes mulighed for at distribuere nyheder, har de senere år givet ændrede spilleregler på kommunikationsområdet (Salomonsen et al. 2013: 199). Tidligere havde medierne faste deadlines, enten fordi avisen skulle trykkes, eller fordi der var faste klokkeslæt, hvor TV- eller radioavis blev sendt. I perioderne mellem disse tidspunkter var der en form for "ro", hvor det var muligt, enten at tale med journalister eller måske "gemme" sig lidt, hvis man ikke havde nogen ny information. Der var ganske vist journalister, som opsøgte f.eks. et gerningssted for at få

ny information, men typisk var de ikke helt så aggressive som i dag, da de ikke havde samme online adgang, og derfor ikke samme behov for "breaking news".

Disse forhold gjorde, som jeg ser det, at myndighederne dengang i et vist omfang kunne styre den kommunikation, som blev distribueret omkring en krise.

Den nuværende tilstand, hvor nyhederne "breakes" 24 timer i døgnet, bl.a. via landsdækkende nyhedskanaler som TV2 NEWS og andre, eller på mediernes hjemmesider, er der opstået et meget større behov for ny information hele tiden. Hvordan dette behov egentlig er opstået, og hvilket formål det tjener, skal jeg ikke gå i dybden med, men der er tydeligvis fra medierne et ønske om at komme først med nyhederne, som vel altid har været der, og med de muligheder, medierne nu har, har dette naturligt lagt et pres på de journalister, der skal indhente informationerne. Dette behov for nyheder giver en udfordring for myndighederne, hvilket jeg kommer nærmere ind på senere.

Det er min påstand, at distributionen af nyheder 24/7 i tv medierne har udviklet sig lidt til en form for underholdning. Det er måske en lidt vovet påstand, men ofte kører nyhederne i en sløjfe, hvor man med rimelighed kan påstå, at det er begrænset, hvor meget nyt, der reelt kommer på fra den ene sløjfe til den anden.

Et middel til at undgå trivialitet i nyhedsdækningen synes at være, at medierne benytter sig af at have en eller flere eksperter i studiet til at kommentere og tolke på de nyheder, der er.

Disse eksperters bidrag til nyhedsdækningen vil sjældent være baseret på faktisk viden om den konkrete sag, men af mere generel karakter, og baseret på den pågældendes egen erfaring fra tidligere. Ofte vil det være spekulationer og gisninger (Coombs 2015: 131), der kan generere mulige scenarier af, hvad de vil ske, og hvordan myndighederne vil agere. Til forskel for myndighederne er disse kommentatorer ikke underlagt samme validitetskrav til informationerne, og heller ikke hvorvidt oplysningerne er hensigtsmæssige i forhold til hvordan befolkningen reagerer på dem.

Endelig anvendes disse eksperter til at vurdere eller nærmest evaluere de tiltag, som myndighederne har gjort. Et eksempel herpå, var en tidligere jægersoldats vurdering om, hvorvidt politiet under skyderiet på Krudttønden anvendte den mest hensigtsmæssige våbentype og ammunition.

### 2.3.2 Sociale medier

Med udbredelsen af smartphones med indbygget kamera og brugen af de sociale medier, som Facebook, Instagram, Snapchat og Twitter, er der skabt et forum, hvor deling af nyheder sker med en utrolig høj hastighed. Man kan sige, at der er skabt et helt nyt medieunivers, hvor informationer flyder fra alle til alle.

Stort set alle har et kamera på sig, og dermed via internettet adgang til at uploade fotos faktisk nærmest samtidigt med at en hændelse finder sted. Det vil sige, at når

en nyhed er "ude", så vil den i løbet af meget kort tid være delt mellem tusindvis af brugere.

I forhold til legitimitet og validering af nyheder, som deles på de sociale medier, er der ingen krav. Den enkelte afsender kan på ingen måde holdes ansvarlig for, hvorvidt en nyhed er helt korrekt, eller hvilke konsekvenser den måtte have.

Jeg vil i denne rapport ikke komme nærmere ind på de sociale mediers betydning.

### 2.3.3 Myndighederne

Til forskel fra medierne, både de officielle og de sociale, har myndighederne en større forpligtelse til, at de informationer man videregiver valideres. Samtidig skal myndighederne, også i højere grad vurdere, hvilke konsekvenser den givne information har, når den rammer befolkningen. Efter min opfattelse må den primære hensigt med myndighedernes information være at skabe den størst mulige tryghed og ro i befolkningen. Samtidig skal det få myndighederne til at fremstå åbne og aktive i forhold til den hændelse, der er sket. Derudover skal informationen i videst mulig omfang, gennem handlingsanvisninger gøre befolkningen i stand til at handle rationelt og i størst muligt omfang kunne tage vare på sig selv og hinanden.

Myndighederne har en selvstændig informations kanal: Anvendelse af beredskabsmeddelelser, hvor Danmarks Radio og TV2, som landsdækkende Public Service medier kan pålægges at bringe konkrete meddelelser fra myndighederne samtidig med, at der udsendes en sirenevarsling.

## 2.4 Nyhedsbehov ved en særlig hændelse

D. 1. december 2006 fik Danmark en landsdækkende 24 timers nyhedskanal, det kræver, at journalisterne skal have nyheder hele tiden, hvilket i nogen grad har udfordret myndighedernes evne til at levere sådanne nyheder, vel især i et forholdsvis lille land, hvor der trods alt ikke sker så meget igen.

Når der så sker hændelser, som f.eks. skyderierne d. 14. og 15. februar 2015 i København, er det helt naturligt, at en 24 timers landsdækkende tv station retter alt sin fokus mod en sådan hændelse. Man kan måske med rette sige, at det er i sådanne tilfælde, at en 24 timers tv station har sin berettigelse.

I tilfældet med skyderierne d. 14. og 15. februar 2015, skete dette også. Både DR og TV2 NEWS dækkede hændelserne tæt. Systematikken er typisk, at en eller to journalister i studiet er omdrejningspunktet for dækningen. Dette par samler kontinuerligt op på informationer, de får fra andre journalister, som er "on location", fra andre medier, både de skrevne, men i høj grad også fra de sociale medier, som de tilsyneladende monitorerer ret intensivt.



Sociale medier er som anført meget anvendt af medierne, hvilket vel er logisk nok, når det er gratis informationer, som alle kan bruge. Problemet kan som anført tidligere være, at validiteten i informationer fra de sociale medier ikke altid er så høj.

Der søges også kontinuerligt at få udtalelser fra personer, som har en eller anden relation til det hændte. Det kan være politikere eller andre, som har særlige interesser eller forudsætninger for at udtale sig om netop den konkrete type hændelse.

Under hele dækningen af en sådan hændelse, hvor der tilgår informationer fra mange kilder, er der typisk et behov for at få analyseret og uddybet det, som sker, eller som det er nogen gange, det man tror eller forventer sker.

## **2.5 Ekspertes**

Ud over at journalisterne bruger hinanden til interviews, f.eks. hvor en studievært interviewer en kollega, som har en specifikt område som speciale, er en anden meget anvendt metode at anvende eksperter. Det er typisk personer, som har en baggrund inden for et område, gerne myndighedsområde, som sætter dem i stand til at komme med udtalelser og kommentarer, der ligger ud over, hvad der normalt er kendt viden. I forbindelse med hændelserne d. 14. og 15. februar 2015 anvendte man f.eks. to tidligere operative ledere fra Politiets Efterretningstjeneste og en tidligere jægervoldat.

## **3. Problemfelt**

I dette afsnit vil jeg ud fra det ovenstående forsøge at indsnævret problemstillingen til en konkret problemformulering. Det er min hensigt her at diskutere de forskellige hypoteser man kunne have i denne sammenhæng.

### **3.1 Strategi**

Da en konkret krisekommunikationsstrategi for dansk politi er under udarbejdelse, og forventes færdig i efteråret 2016, vil mit udgangspunkt for politiets strategi i denne rapport være den generelle kommunikationsstrategi for perioden 2011 – 2015 (Rigspolitiet 2011<sup>1</sup>). Heri er der beskrevet en række punkter, hvoraf det fremgår hvordan dansk politi skal kommunikere, og hvad målet og hensigten med kommunikationen er.

Det fremgår bl.a., at "Kommunikation i politiet skal kendetegnes ved at være baseret på dialog og at politiet skal opleves som let tilgængelig, tryghedsskabende, troværdigt og tillidsvækkende". Derudover skal kommunikationen medvirke til at styrke poli-

---

<sup>1</sup> Bilag 1: Kommunikationsstrategi politiet 2011-2015.

tiets omdømme. Endvidere fremgår det, at der ved enhver beslutning skal tage stilling til:

- hvad der skal kommunikeres?
- hvem der skal kommunikeres til?
- hvordan det skal kommunikeres?
- hvilke kommunikationskanaler der skal benyttes?
- hvornår det skal kommunikeres?
- hvem der skal kommunikere budskabet?

Endelig er der anført: at ”vi er proaktive og sætter så vidt muligt dagsordenen for debatten om dansk politi.

Med udgangspunkt i disse strategiske overvejelser vil jeg prøve at indkredse, hvilke mekanismer, der hypotetisk kan medvirke til, hvordan politiet som myndighed agerer kommunikativt i forbindelse med en krise og håndteringen af en sådan.

Som jeg har beskrevet i det tidligere afsnit står politiet som krisehåndterende myndighed rent kommunikativt med en række udfordringer i forhold til mediernes dækning af håndteringen af en krise, herunder også den kommunikation, som deles på de sociale medier.

### **3.2 Medierne d. 14. og 15. februar 2015**

I forbindelse med hændelserne d. 14. og 15. februar, hvor især Københavns politi og til dels Rigspolitiet var involveret i kommunikationen om det hændte, deltog hverken Københavns politi eller Rigspolitiet i den mediebarne kommunikation ud over de ”Doorsteps”, som Københavns politi afholdt med jævne mellemrum ved Politigården i København. Dette til trods for, at både DR og TV2 NEWS foretog 24 timers kontinuerlig dækning af begivenhederne. Samtidig blev begivenhederne også dækket af en række andre medier.

De to store medier (TV2 NEWS og DR) anvendte, som tidligere beskrevet, i stor udstrækning tidligere politiledere og en enkelt tidligere jægersoldat til at kommentere, hvad der indtil nu er sket, og i høj grad også, hvad der skete. Eksempelvis var der en længere udredning fra den tidligere Jægersoldat om politiets skydevåben, disses anvendelighed og fordele og ulemper i forhold til andre typer skydevåben.

På trods af, at der i denne mediedækning blev fremsat en række påstande om politiets praksisser, taktikker, udstyr mv., hvoraf nogle ikke var korrekte, for ikke at sige direkte usande, så var der ikke noget tidspunkt, hvor politiets ledelse eller repræsentanter herfra, deltog i udsendelserne, og derved kunne have berigtiget disse påstande. Konsekvensen heraf har været en lang række aktindsigtsbegæring og forespørgsler til ministeren om forhold, som kunne have været dementeret i umiddelbar tilknytning til at de blev fremsat på TV.

Min undren går derfor på, hvorfor politiets ledelse afstår fra at deltage i denne medieårne kommunikation, da der herved kunne undgås en række misforståelser eller fejlagtige opfattelser, som efter den "rigtige" krise er overstået, påfører politiet en opmærksomhed, som kan opfattes som en ny krise i forlængelse af den oprindelige.

### **3.3 Hypoteser**

Der kan være flere årsager til denne manglende deltagelse i denne medieårne kommunikation.

#### 3.3.1 Strategiske hensyn

Hvis man tager udgangspunkt i politiets kommunikationsstrategi, ville det virke oplagt at deltage. Da man herved kunne forsøge at undgå eller modvirke, at spekulationer fra journalister og ekspert-kommentatorer kan medvirke til at så tvivl om, hvorvidt politiet fremstår som tillidsvækkende, troværdigt, og tryghedsskabende.

Hvis udgangspunktet i strategien er, at politiet skal være proaktive og så vidt muligt sætte dagsordenen for debatten om dansk politi, kan man sige, at disse fora ville være oplagte steder at være med til at sætte dagsordenen. Mit udgangspunkt er derfor, at fravalget ikke sker med henvisning til strategien.

#### 3.3.2 Kulturelle forhold

I dansk politiet har der indtil for ganske nylig været en kultur, som bød imod optræden i medierne. Der har været en tendens til at ledere og medarbejdere, som har optrådt enten på TV eller i radio er blevet set lidt ned på, eller blot blevet drillet lidt for at promovere sig selv lidt for meget. Man kan sige, at der har været en grad af Jantelov forbundet hermed.

Jeg ved fra mine egne erfaringer, at denne tendens er væk. Højtstående politiledere, som chefkriminalinspektør Per Larsen fra Københavns politi og politiinspektør Kim Kliver fra Sydsjælland og Lolland-Falsters politi har også været med til at ændre denne kultur. De har begge optrådt jævnligt i TV og på radio, hvor de qua en professionel og dygtig optræden har været med til at blåstemple denne del af politiets opgave.

#### 3.3.3 Uddannelsesmæssige forhold

En årsag til dette fravalg kunne også være, at politiledere og medarbejder i politiet ikke er uddannet eller trænet godt nok i at optræde i medierne. Jeg mener at kunne udelukke dette som årsag. Min begrundelse herfor er, at der særligt i forbindelse med

politiets lederuddannelse er et ret omfangsrigt program i medietræning, som er en betingelse for udnævnelse til leder.

### 3.3.4 Tab af autoritet

Som myndighed er politiet afhængig af den autoritet, som er opbygget over en meget lang årrække. Der udarbejdes jævnligt undersøgelser om troværdighed og omdømme en lang række myndigheder imellem. I disse undersøgelser scorer politiet som regel altid højt, hvilket der internt i politiet er en vis stolthed over. At have en høj autoritet medfører også en vis magt, som er nødvendig f.eks. i forbindelse med udstedelse af handleanvisninger, påbud og forbud i tilknytning til f.eks. en krise, hvor det er afgørende at befolkningen opfører sig på en bestemt måde for at lette myndighedernes arbejde.

Den enkelte politileder er som person og som leder også afhængig af en vis autoritet. Både i forhold til sine egne ledere og i forhold til de medarbejdere den pgl. har.

## 3.4 Problemformulering

Hvis jeg med udgangspunkt i de fire ovennævnte mulige årsager, vil det være min opfattelse, at det er risikoen for at miste autoritet, der er den mest sandsynlige grund til at politiet afstår fra at deltage i den mediebarne kommunikation i forbindelse med en krise.

***I hvilken udstrækning er politiets lederes frygt for at miste autoritet medvirkende til at politiet afstår fra at deltage offensivt i medieåret krisekommunikation?***

Begrebet "at miste" autoritet skal efter min opfattelse i denne sammenhæng ses på både det individuelle plan for den enkelte politileder og for politiet som myndighed.

Jeg mener det vil være for snævert kun at betragte spørgsmålet ud fra det ene af de to perspektiver. Det er min opfattelse, at den enkelte leder i politiet er så professionel, at løsningen af den konkrete krise vil gå forud for hensynet til den enkeltes autoritet. Omvendt, er jeg sikker på, at opretholdelse af politiets autoritet overordnet vægter meget højt blandt politiets topledere.

Når jeg har indføjet ordet offensiv, er det for at udelukke de medieoptrædener, der er i forbindelse med f.eks. "Doorsteps" og pressemøder, hvor det er politiet, der reaktivt orienterer om, hvad der er foregået.

Som det fremgår af min indledning, er jeg nysgerrig på, hvorvidt man ved offensiv deltagelse i den mediebarne krisekommunikation kan afværge eller modvirke en yderligere krise i forlængelse af den første, hvorfor jeg vil formulere følgende spørgsmål:

## 4. Metodeovervejelser

I dette afsnit vil jeg beskrive min metode og argumentere for, hvorfor der i min undersøgelse skaffes belæg og hjemmel til at antage at min konklusion er rigtig.

Det er min opfattelse, at der i min problemformulering er en iboende hypotese. Når jeg formulerer spørgsmålet, "**I hvilken udstrækning er politiets leders frygt for at miste autoritet medvirkende til at politiet afstår fra at deltage offensivt i medieåret krisekommunikation?**", antager jeg, at der hos politiets ledere er en eller anden grad af frygt (for at miste autoritet). Problemformuleringen ligger derved op til, at undersøgelsen skal afdække om denne frygt reelt er til stede, og i hvilken grad den har indflydelse på, hvorvidt politiets ledere deltager i medieåret krisekommunikation eller ej. Skulle undersøgelsen vise, at denne frygt ikke er tilstede, men at man alene afstår af andre grunde, må jeg konkludere, at min hypotese ikke holdt.

### 4.1 Metode

Det er min vurdering, at det at afdække en grad af "leders frygt" vil være et kvalitativt studie, i og med at det jo ikke er muligt at foretage en måling ud fra en konkret skala, og derved placere de enkelte ledere i en eller anden numerisk rangorden. Min konklusion vil i stedet være baseret på, hvad jeg kan observere ud fra hvad de enkelte ledere tilkendegiver i forhold til emnet. Da jeg ikke har mulighed for at interviewe alle danske politiske ledere, men må vælge et afgrænset udsnit, er jeg bevidst om, at min slutning ikke er almen gyldig. Det er dog min ambition, at underbygge min undersøgelse så solidt, at min konklusion kan tjene som en troværdig ramme for et eventuelt videre arbejde i forhold til, hvordan politiet bør arbejde med krisekommunikation.

Jeg vil derfor arbejde med en kvalitativ undersøgelse med induktiv tilgang. Jeg vil arbejde ud fra et socialkonstruktivistiske perspektiv (Justesen og Mik-Meyer 2010: 27-ff), da jeg vil forsøge at indfange den kompleksitet, jeg forventer, der er i politidernes holdninger til det at deltage i medieåret krisekommunikation. Samtidig er det min opfattelse, at den virkelighed, eller det fænomen, der eksisterer i samspillet mellem medierne og politiet og dets ledere, er en konstruktion skabt af sociale individer.

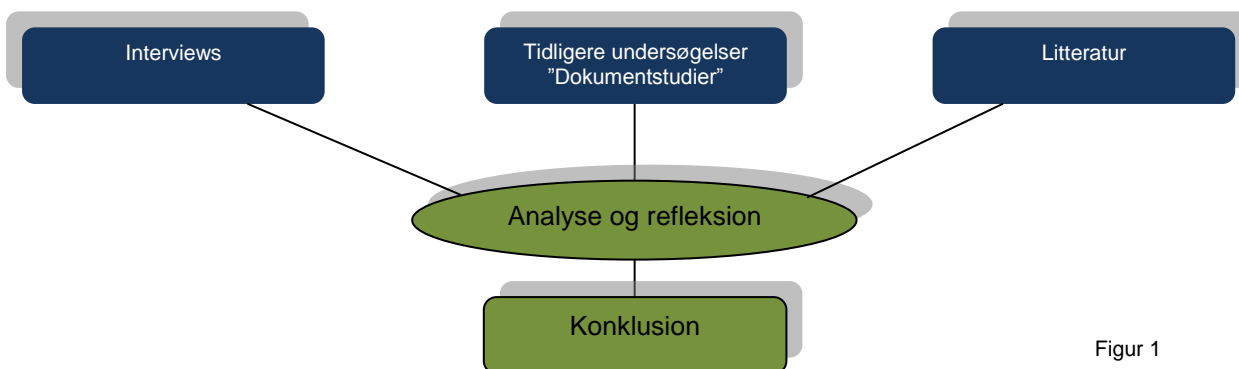
Da der ikke foreligger viden eller data på dette område i forvejen, må jeg nødvendigvis arbejde eksplorativt.

## 4.2 Emperi og data

Mit udgangspunkt er, at der i blandt politiets øverste ledere, er en holdning til, hvordan krisekommunikation skal håndteres. En sådan holdning vil være funderet i, dels den enkeltes personlige holdning, og dels i den erfaring og læring den enkelte har erhvervet. Erfaringen fra hidtil oplevede kriser, hvor de selv har været en del af kommunikationsprocessen, og set dens konsekvenser og læringen fra den uddannelse og de kurser de pgl. har deltaget i.

Jeg har derfor vurderet, at en del af svaret på min problemformulering vil kunne hentes gennem samtaler eller interview med en række af disse ledere, og at deres udsagn sammenholdt med erfaringer indhentet fra tidligere kriser og større hændelser, typisk gengivet i evalueringsrapporter eller lignende. Endelig er der et teoretisk grundlag i form af litteratur, som ud fra en mere videnskabelig vinkel beskriver, hvordan krisekommunikation bør håndteres og, hvilke konsekvenser en eller flere måder vil have.

Figur 1 viser illustrativt, hvilke data og empiri jeg vil anvende og hvordan:



Figur 1

### 4.2.1 Interviews

Jeg har valgt at foretage semistrukturerede interviews med et antal ledere fra de øverste ledelseslag i dansk politi. Herved vil jeg bruge en metode, som er velegnet til min eksplorative tilgang (Justesen og Mik-Meyer 2010: 53). Det er min vurdering, at en højtstående politileder på et direkte spørgsmål, om hvorvidt det er frygten for at miste autoritet, der afholder ham eller hende fra at deltage offensivt i medieåren krisekommunikation, umiddelbart vil svare nej. Jeg tror, der i enhver leder er en umiddelbar modstand mod at erkende frygt på et eller andet niveau. Det er derfor min opfattelse, at hvis jeg skal have brugbar empiri ud af at interviewe højtstående politiledere, er jeg nødt til at foretage interviewene på en sådan måde, at respondenteren får lov til at tale om sin egne holdninger og vurderinger.

Det er min vurdering, at jeg herved ud fra, hvad der siges vil kunne uddrage de pas-sager eller statements, som kan give indsigt i, hvad der ligger til grund for den enkel-tes valg om at afstå fra at deltage offensivt i medieåren krisekommunikation

For at kunne foretage udvælgelsen af respondenter, herunder både hvem og antal, har jeg lavet en interessentanalyse.

#### 4.2.2 Interessentanalyse

Indbefattet i begrebet krisekommunikation, set ud fra et bredt perspektiv, er der en række interessenter. Jeg vil ud fra en interessentanalyse forsøge at identificere de, som har en specifik interesse ud fra det perspektiv, som min problemformulering gi-ver. Det vil sige, hvorvidt den enkelte gruppe kan forventes at have en viden om feltet og om den enkelte gruppe har interesse i feltet.

**Befolkningen**, set som den gruppe, der skal aftage og have nytte af krisekommuni-kationen.

**Politiet**, set som myndighed.

**Politiets øverste ledelser**, set som ansvarlige for håndtering af en krise gennem krisekommunikation

**Medierne**, herunder både de skrevne og de elektroniske.

**Politikere**, herunder både ministre og andre, både lokale og nationale.

		Viden på feltet	
		Lav	Høj
Interesse	Høj	Politiet Politikere	Medierne Politiets øverste ledelser
	Lav	Befolkningen	

Figur 2

Som det fremgår af Figur 2, er der efter min opfattelse kun befolkningen, som aftager af krisekommunikationen, der ikke har en høj interesse i dette felt. Befolkningen må heller ikke antages af have nogen viden på dette felt.

For så vidt angår politiet som myndighed, er det min vurdering, at den har en høj in-teresse i feltet. Dette felt kan, som anført i indledningen, have stor indflydelse på den hverdag politiet har. Det er min opfattelse, at politiets øverste ledelser, har betydelig viden på feltet.

Landets politikere, både lokale og nationale, vurderer jeg til at have en stor interesse i dette felt. Det er min opfattelse, at politikere vil være meget interesserede i dette felt, da politiets kommunikative håndtering af en krise, jo i sidste ende, er deres ansvar. Det er dog ikke min vurdering, at de har nogen betydende viden på området.

De medier, som på en eller anden måde er involveret i krisekommunikation, vil efter min opfattelse have en ret høj interesse i dette felt, hvorvidt medierne har en viden på feltet, vil jeg stille mig tvivlende overfor. Det er min vurdering, at den viden, de vil kunne bidrage med, vil være meget subjektive, og vil kun kunne bygges på gisninger og andenhånds oplysninger, de måske har fra samtaler med ledende politifolk.

På baggrund af ovenstående har jeg valgt kun at interviewe personer fra politiets øverste ledelse. Definitionen "Øverste ledelse" dækker over fire personer i hver politikreds og over 8-10 personer i Rigspolitiet. Da det i forbindelse med krisehåndtering, er den enkelte politikreds, der er ansvarlig, har jeg fravalgt repræsentanter fra Rigspolitiet.

Hvis jeg tager udgangspunkt i de kriser, som har ramt Danmark de seneste år, hvilket i et snævert perspektiv drejer sig om en storm, en markant flygtninge og migrant tilstrømning og tre terrorangreb<sup>2</sup>, vil det indsnævre berørte politikredse til to, Københavns politi og Syd og Sønderjyllands politi.

Udgangspunktet kunne derfor være at foretage interview af de øverste ledelser i disse to kredse, i alt otte personer. Antallet ville dog kunne begrænses til fire, da to af hver af de øverste ledelser er ledere af henholdsvis Administrationen og Anklagemyndigheden, hvorfor de to ikke ville være relevante. Det vil således kun være politikredsens direktør og chefpolitiinspektør, der er relevante.

Jeg har vurderet, at det ville være relevant, også at medtage en repræsentant fra en politikreds, som endnu ikke har været udsat for en af de nævnte hændelser udover ved afholdte øvelser. Set i relation til at terrortruslen er mest aktuel for større byer, valgte jeg at medtage en respondent fra landets næststørste by Århus i Østjyllands politikreds. Jeg valgte politidirektøren i Østjyllands politi, og valgte samtidig politidirektøren i Syd og Sønderjyllands politi fra, dog alene af tids- og ressourcemæssige årsager.

Herved kom jeg frem til følgende fire respondenter:

- Politidirektør i Østjyllands politi, Helle Kyndesen
- Politidirektør i Københavns politi, Torkild Fogde
- Chefpolitiinspektør i Københavns politi, Jørgen Bergen Skov og
- Chefpolitiinspektør i Syd og Sønderjyllands politi, Thomas Prip

---

<sup>2</sup> Stormen "Allan" oktober 2013, som primært ramte Syd og Sønderjylland. Flygtninge og migranttilstrømningen begyndt september 2015, som ramte de grænsenære områder. Bombesprængningerne ved Northwest Orients kontor i København d. 22. juli 1985. Attentatforsøget ved Hotel Jørgensen d. 10. september 2010 og Angrebet på Krudttønden på Østerbro i København og Synagogen i Krystalgade d. 14. og 15. februar 2015



Jeg er bevidst om, at der kan være argumenter for andre og imod de, som jeg har valgt, men jeg mener at mit valg udgør et repræsentativt grundlag af de politiledere, som kan berige min empiri.

Jeg har fravalgt fokusgruppeinterview, da et fokusgruppeinterview kan udvikle sig til en diskussion mellem deltagerne, og at man derved ikke kommer i dybden med den enkeltes holdning (Justesen og Mik-Meyer 2010: 81).

Der er således foretaget fire semistrukturerede interview.

#### 4.2.3 Dokumentstudier

Der er i forbindelse med tidligere kriser eller større hændelser, både i Danmark og i andre dele af verden, udarbejdet et omfattende evalueringsmateriale vedrørende krisekommunikation.

Det er min opfattelse, at der i sådanne dokumenter vil være viden, som jeg kan drage ind og holde op mod dels de udsagn, jeg har fra mine interview og den litteratur, der er på området. Herved er det min hensigt at kunne diskutere disse oplysninger og viden op mod hinanden, og på den måde uddrage pointer, som kan understøtte min konklusion.

Jeg har valgt følgende dokumenter<sup>3</sup>:

- Evaluering af myndighedsindsatsen forud for og i forbindelse med terrorhændelserne den 14. og 15. februar 2015 i København (i uddrag)
- 22. juli – evaluering av politiets innsats (Utøya)
- Kommunikationsanalys av Strålsäkerhetsmyndighetens informationsarbete under kärnkraftsolyckan i Fukushima, Japan

Igen vil man kunne argumentere for fravalg af nogle af de valgte, og tilvalg af andre dokumenter. Det er dog min opfattelse, at ovenstående vil give et bredt og repræsentativt indblik i, hvad andre myndigheder har erfaret i forbindelse med større hændelser.

### 4.3 Kvalitetskriterier

#### 4.3.1 Relevans

I en tid med et højt trusselsniveau for så vidt angår terror, er det min opfattelse, at det er relevant at beskæftige sig med, hvordan myndighederne, i dette rapports kontekst politiet, kommunikativt håndterer kriser i samfundet.

---

<sup>3</sup> Beskrivelse af hvert enkelt dokument med navn og oprindelse er anført i litteraturoversigt

Hvis man skal tage udgangspunkt i politiets egen kommunikationsstrategi, hvoraf det fremgår, at politiet skal fremstå **tryghedsskabende**, er det efter min opfattelse vigtigt, at man forholder sig til al den kommunikation, der gives i forbindelse med en krise. Hvis man dertil ligger, at kommunikation i al almindelighed skal bidrage til at **styrke politiets omdømme**, er det efter min opfattelse vigtigt, også at have fokus på den kommunikation, som andre kommer med om politiet og politiets måde at håndtere en krise på. Udtalelser, der kommer til at stå uimodsagt, kan i værste fald komme til at opfattes som fakta, og kan derved på lang sigt påvirke politiets omdømme i negativ retning og indirekte skade autoriteten.

På ovenstående baggrund mener jeg, at min rapport er særdeles relevant, og det er min ambition, at den i et eller andet omfang kan tjene til inspiration for de, der udformer strategier for krisekommunikation i politiet.

#### 4.3.2 Validitet og transparens

Ved at anvende anerkendte metoder og teknikker, vil jeg sikre mig, at min rapport bliver valid. Jeg vil gennem hele rapporten sikre mig, at der er belæg for de påstande eller statements, jeg fremsætter.

Jeg vil begrunde mine valg, således at der er størst mulig kohærens (Justesen og Mik-Meyer 2010: 38) i min rapport. Det vil jeg gøre konsistent at redegøre åbent når der er elementer, jeg enten ikke kan, eller har haft mulighed for at dokumentere eller undersøge.

## 5. Krise

I dette afsnit vil jeg forsøge at få fastslået en definition og en beskrivelse af, hvad en krise er, hvordan den kan håndteres, herunder myndighedernes forpligtelser i håndteringen af en krise.

For at forstå den ramme, politiets ledere er i, når der skal kommunikeres i forbindelse med en krise, mener jeg det er vigtigt at have forståelse for hvad en krise er.

### 5.1 Definition

”but there is no one accepted definition of a crisis” (Coombs 2015: 2). Coombs påstand er, at, selvom der er skrevet mange bøger om Crisis management, så findes der ikke en alment gældende definition af, hvad en krise er.

Johansen og Frandsen (2015: 74) citerer fire definitioner af krise. Jeg vil af pladshensyn ikke nævne de tre første her.

Den fjerde og sidste, de citerer, er opstillet af Institut for Crisis Management:

*"En markant afbrydelse, der ansporer til omfattende dækning i nyhedsmedierne og offentlig granskning, som afbryder organisationens normale aktiviteter".*

Som Johansen og Frandsen (2015) påpeger, så skal man ikke nødvendigvis vælge en bestemt definition eller for den sags skyld selv forsøge at lave en "superdefinition". Det er dog min opfattelse, at min rapport er afhængig af en fælles forståelsesramme for at fastsætte et fælles udgangspunkt for den videre argumentation og rapportens konsistens (Justesen og Mik-Meyer 2010: 38).

Min rapport omhandler mediernes dækning af en krises håndtering, og hvad der ansporer til offentlig granskning af håndteringen, både under og efter krisen. Johansen og Frandsen (2015) anfører også, at der i denne definition er fokus på bestemte stakeholders, nyhedsmedierne og offentlighedens reaktion.

Som ramme i denne rapport kontekst vil jeg argumentere for, at denne definition er den bedst egnede, og derfor lade den være gældende fremadrettet i rapporten.

## **5.2 Dobbeltkrise**

I min problembeskrivelse påpeger jeg, at en krise kan udvikle sig til en efterfølgende krise eller et "Blame game", som typisk rammer en af de udøvende myndigheder eller den ansvarlige minister.

Johansen og Frandsen (2015: 79) har opstillet en krisedefinition, som efter deres opfattelse har en særlig relevans, når der arbejdes med krisekommunikation:

*"En dobbeltkrise er en krise, hvor den oprindelige krise overlejres af en "kommunikationskrise", for så vidt virksomheden ikke magter at lede de kommunikationsprocesser, som skulle bidrage til håndteringen af den oprindelige krise"*

Denne definition finder jeg er godt dækkende for en af de problemstillinger, jeg har rejst i denne rapport. Nemlig at der i forlængelse af én krise ofte kommer endnu en krise, hvor fokus er på myndighedernes ageren under den første krise.

Derfor vil jeg lade denne definition på en dobbeltkrise være endnu en ramme fremadrettet i min rapport. Jeg har således nu to definitioner som ramme for min rapport.

En krise kan opdeles i tre faser: Før, under og efter. I forhold til forløbet før en krise, kan der derudover være tale om, hvorvidt en krise var forventet eller uventet. Denne sondring er vigtig, idet der kan rejses kritik af, hvorvidt f.eks. en forventet krise rent faktisk også blev behandlet i tide. Ifølge Coombs (2015) vil en krise være uforudsigelig, men oftest ikke uventet. Han påstår, at dygtige organisationer på forhånd ved, at

en krise vil ramme dem, blot ikke hvornår. Han argumenterer også for, at en lang række kriser på forhånd i et vist omfang "varsler" sig selv.

## 6. Myndighedernes forpligtigelse ved kriser

For at forstå, hvilke mekanismer, der er i spil under en krise, er det vigtigt, at kende myndighedernes (i denne rapports kontekst: Politiets) forpligtigelser i forbindelse med en krise.

I henhold til Beredskabslovens § 17, (Lovbekendtgørelse nr .137 af 1. marts 2004) har politiet den koordinerende rolle i forhold til de redningsberedskaber, der skal aktiveres i forbindelse med en krise. Politiet har jf. bestemmelsens stk. 2 også forpligtigelsen til i nødvendigt omfang at varsle befolkningen. I den sammenhæng vil politiet kunne anvende de public service kanaler (DR og TV2), som er pålagt at bringe politiets meddelelser efter politiets nærmere anvisning.

Myndighederne har en række redskaber til at afhjælpe og håndtere en krise. Jeg skal ikke her komme ind på hvilke, undtagen kommunikation, hvorunder også varsling f.eks. gennem medierne hører.

Kommunikation er et vigtigt redskab i denne opgave, idet der herigennem kan informeres om hændelsens/krisens omfang, der kan om muligt beroliges og gives handlingsanvisninger.

## 7. Krisekommunikation

Jeg vil i dette afsnit forsøge at sætte begrebet krisekommunikation ind i denne rapports kontekst gennem inddragelse af tidligere erfaringer, dokumenteret i en række evalueringer på baggrund af tidligere kriser. Derudover vil jeg inddrage relevant teori, som beskæftiger sig med hvad krisekommunikation i virkeligheden er.

Med udgangspunkt i min problemformulering er det min hensigt i denne rapport at beskæftige mig med den kommunikation, som politiet kommunikerer i forbindelse med, at de samtidigt rent operativt håndterer, det jeg kalder en større varslet eller uvarslet hændelse.

### 7.1 Perspektiver

Kriseledelse, i denne rapport set i en kommunikativ vinkel, kan ses i to perspektiver (Johansen og Frandsen 2015: 119): Det snævre perspektiv, crash management og damage control og et bredt perspektiv, som dækker over crisis leadership (Salomonson et al. 2013: 172). Fremadrettet betegnet *Det snævre* og *Det brede perspektiv*

### 7.1.1 Det snævre perspektiv

Det snævre perspektiv dækker alene over den kommunikation, der gives taktisk, reaktivt og begivenhedsorienteret som *instruerende kommunikation* (Salomonsen et al. 2013: 173), f.eks. politiets handleanvisninger i forbindelse med en større hændelse eller ulykke. Denne kommunikation har fokus på håndteringen af en udbrudt krise.

Johansen og Frandsen (2015) beskriver tilgangen som simplificeret, snæver og ofte ateoretisk. Fokus genkendes fra det, man kan kalde beredskabstilgangen, der udstedes en række informationer, som i et eller omfang forventes efterkommet eller forstået. Denne type kommunikation, kan også sættes ind under det, Johansen og Frandsen (2015: 271) definerer som *Transmissionsparadigmet*, der er meget afsender orienteret eller funktionalistisk, og først og fremmest opfatter kommunikationsprocessen som distribution af information, der har fokus på en effekt hos modtageren.

Denne form for kommunikation har efter min opfattelse således kun til hensigt at understøtte det operative arbejde, som myndighederne (politiet) har iværksat til at afhjælpe den kritiske situation, der er opstået.

Det overordnede formål, strategien, med kommunikation må, hvis dette perspektiv anlægges, derfor, efter min opfattelse, tjene til at dække de beredskabsmæssige hensigter: Standse ulykken, redde liv, forhindre yderligere ulykke, berolige befolkningen og bringe evt. ansvarlige for ulykken/hændelsen til evt. retsligt ansvar.

Det snævre perspektiv tager således efter min opfattelse ikke højde for, at der i forbindelse med en krise, og håndteringen heraf, vil være en vurdering af, hvordan krisen håndteres, og at der herved, både under og efter en krise, kan rejses kritik af håndteringen.

At dette perspektiv kan anlægges, kan forklares ved, at en krise ses som, noget der pludseligt opstår uventet, som er uforudsigeligt og som hurtigst muligt kan overvindes, så samfundet kan komme tilbage til hverdagen igen.

Dette perspektiv synes også at se en krise, som noget der har en absolut afslutning, og derfor tages der i mindre grad højde for "efter en krise".

### 7.1.2 Det brede perspektiv

Krisekommunikation set i dette perspektiv er efter min opfattelse betydeligt mere komplekst og handler ikke kun om at reagere på krisen, når den opstår.

Det brede perspektiv arbejder med et FØR, UNDER og EFTER en krise. Hovedpointen heri er, at en krise og kriseledelse er en proces, hvor alle faser vægtes lige højt. Processen ses som fortløbende, og det kan være svært at skelne, hvornår de enkelte faser starter og slutter. Samtidig adskiller dette perspektiv fra det *snævre perspektiv* ved, at kommunikationen ikke kun handler om instrukser, men om en løbende relati-

ons og image- og omdømmeledelse (Johansen og Frandsen 2015: 123) gennem interaktion med modtagerne. Altså en kontekst, hvor afsenderen interagerer med modtageren og en tredje part.

I denne tænkning er der efter min opfattelse en iboende præmis om, at kunne se og identificere en krise, før den opstår. Coombs (2015: 3) påstår: *A crisis is unpredictable but not unexpected* – En krise er uforudsigelig, men ikke uventet, han supplerer med, *Wise organisations knows that crisis will fefall them: they just do not know when* – smarte organisationer ved at en krise vil ramme dem: de ved bare ikke hvornår.

At kunne arbejde med et FØR i forhold til en krise, og at kunne leve op til Coombs påstand vil efter min opfattelse kræve, at der forud for krisen indtræffer, er en eller anden form for varsling, som kan indikere at en krise er under opsejling.

For at illustrere de to perspektivers forskellighed skematisk viser jeg hermed Johansen og Frandsens (2015: 124) opstilling i figur 3:

<b>Det snævre perspektiv</b> (Beredskabslogik)	<b>Det brede perspektiv</b> (Krisekommunikationslogik)
How to – litteratur	Videnskabelige værker
Simplificeret tankegang	Kompleksificerende tankegang
Under en krise	Før, under og efter en krise
Krise som en begivenhed	Krise som en proces
Reaktion	Proaktion, interaktion
Negativ tænkning, krise som en uheg- gelighed	Positiv tænkning, krise som en mulighed
Kommunikation = instruktion, psykolo- gisk førstehjælp	Kommunikation = instruktion, psykologisk krisehjælp og image/omdømme
Johansen og Frandsen (2015:124)	Figur 3

Som jeg ser det, så uddyber Johansen og Frandsen (Salomonsen et al. 2013) forskellen i de to perspektiver gennem en beskrivelse af kommunernes redningsberedskab. De arbejder med to logikker, henholdsvis en *Beredskabslogik* og en *Krisekommunikationslogik*.

Denne opdeling i to logikker finder jeg relevant i forhold til mit arbejde i denne rapport, da den efter min opfattelse sætter en ramme, som er meget lig den, der arbejdes med i politiet. Jeg vil senere vende tilbage til en nærmere beskrivelse af de to logikker i politiets kontekst.

### 7.1.3 Perspektiver i politiets kontekst

Jeg har tidligere valgt at arbejde med nedenstående definition af en krise:

*”En markant afbrydelse, der ansporer til omfattende dækning i nyhedsmedierne og offentlig granskning, som afbryder organisationens normale aktiviteter”.*

Når denne definition sættes ind i politiets krisehåndtering og dermed krisekommunikation, er det vigtigt at huske, at politiet arbejder med to overordnede begreber: Varslede og uvarslede hændelser. Men det er min opfattelse, at selv om en hændelse som f.eks. skyderierne d. 14. og 15. februar 2015, hvor en gerningsmand påfører samfundet en krise, betegnes som uvarslet, så holder Coombs påstand, om at der altid er et vist varsel. Ellers ville der vel ikke foregå planlægning som skydetræning mv.

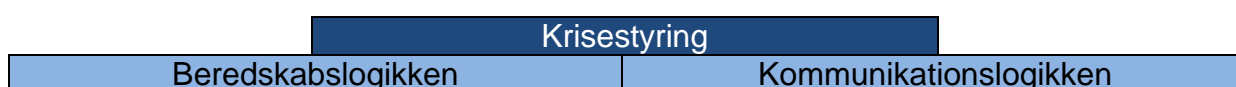
Samtidig ser jeg, at samme definition kan rumme det forløb, som følger i forbindelse med politiets håndteringen af samme krise.

Johansen og Frandsen (2015) skriver i deres bog *”Krisekommunikation”*, at krisekommunikation, udover at være når en virksomhed i forbindelse med en krise forsværer sit image, også er når *”Ekspertes, forskere og undervisere fra højere læreanstalter af medierne bliver bedt om at kommentere en krise og ”give karakterer” for en virksomheds gode eller – som regel - dårlige håndtering af en krise”* (kondenseret efter Johansen og Frandsen 2015: 276). I denne rapport kontekst er *virksomhed* synonym med politiet.

Man kan derved sige, at politiets krisekommunikation i en krise, f.eks. ved et terrorangreb bliver ”dobbelt”, idet der både skal tages hensyn til at kommunikere i forhold til den pågående krise og de hensyn og forpligtigelser, det kræver (det snævre perspektiv), og til at politiet som institution og myndighed i et eller andet omfang er under ”angreb” eller lup for sin håndtering af krisen (det brede perspektiv).

Det er derfor min vurdering, at politiets kriseledelse og krisekommunikation med fordel kan ses som to parallelt kørende aktioner. Johansen og Frandsen (Salomonsen et al. 2013) beskriver denne ”to deling” som to organisatoriske ”opskrifter” eller måder at lede og kommunikere på, og definerer forholdet mellem dem *som en kompleks institutionaliseringsproces* (Salomonsen et al. 2013: 177.)

Det mener jeg understøtter, at jeg finder det hensigtsmæssigt, at de to aktioner har en fælles overordnet koordineret ledelse illustreret i figur 4:



Frit efter Johansen og Frandsen (2015: 133)

Figur 4

## 8. Beredskabslogikken, Det snævre perspektiv.

### 8.1 Strategi

#### 8.1.1 Formål

Formålet med kommunikation i håndteringen af det, jeg kalder den første krise, må, når politiet endnu ikke har en specifik krisekommunikations strategi, nødvendigvis baseres på den generelle kommunikationsstrategi. Heraf fremgår det, at kommunikationen skal indbyde til dialog, tilkendegive at politiet er tilgængeligt og være tryghedsskabende, troværdig og tillidsvækkende.

Af Rigspolitiets nationale krisekommunikationsplan<sup>4</sup>, fremgår at formålet med myndighedernes krisekommunikation overordnet set er:

- At sikre borgerne reel information om hændelsens karakter og myndighedernes indsats med det formål at øge trygheden,
- At bibringe borgerne information om myndighedernes indsats med det formål at opretholde tilliden til myndighederne,
- At give borgerne rettidig og klar information om hændelsen, så de er i stand til bedst muligt at agere og træffe de sikkerheds- og sundhedsmæssigt bedste beslutninger og dermed aflaste myndighedernes indsats,
- At inddrage borgerne med henblik på at modtage oplysninger fra dem, der kan bidrage til at begrænse krisen og hjælpe efterforskningen og dermed retsforfølgningen om nødvendigt.

Der er ikke givet nogen anbefalinger til hvornår kommunikationen skal gives, men i forhold til den generelle kommunikationsstrategi (Rigspolitiet: 2011), hvoraf det fremgår, at det kontinuerligt skal afvejes, hvornår information skal kommunikeres ud, må der heri kunne indbefattes, at kommunikationen skal være rettidig.

#### 8.1.2 Effekt

Den ønskede effekt med kommunikationen er, at befolkningen i videst mulig omfang holdes orienteret om, hvad der er sket, hvordan udvikler det sig. Det er vigtigt at opnå den effekt, at befolkningen midt i usikkerheden alligevel føler sig trygge ved den måde, hvormed myndighederne håndterer hændelsen. Med andre ord, befolkningen skal føle sig, oplyst og trygge, og have det indtryk, at myndighederne har styr på det.

---

<sup>4</sup> Bilag 2: Rigspolitiets Nationalekrisekommunikationsplan – maj 2014.



### 8.1.3 Perspektivet

Det er min vurdering, at en hændelse, som f.eks. et uvarslet terrorangreb, passer godt ind i det snævre perspektiv. Samtidig passer Beredskabslogikken (Salomonsen et al. 2013: 186) i denne måde at tænke krisehåndtering på. I den planlægning, der ligger forud for at kunne håndtere en sådan hændelse, passer kommunikationen ind, som et element med en simplificeret tilgang.

Den planlægning, der ligger forud for en sådan hændelse, vil være generel og tage udgangspunkt i den mere operationelle planlægning for, hvordan man rent beredskabsmæssigt skal håndtere en krise. Politiets planlægning tager i hovedsagen udgangspunkt i en række koncepter udarbejdet af tidligere chefpolitiinspektør Kai Vittrup i bøgerne: "Strategisk planlægning" og "Operation og taktik" (Vittrup 2003)

Ud fra Vittrups (2003) koncepter er det muligt at lave en form for "how to do", baseret ud fra tidligere erfaringer. Der vil typisk i første omgang være tale om reaktiv kommunikation, der skal redegøre for, hvad der er sket og konsekvenserne heraf. Kommunikationens ses, lidt enkelt udtrykt, som et redskab blandt flere, som skal bidrage til at komme så smertefrit som muligt gennem en begivenhed, som har en start og en afslutning.

Under krisen, er det min vurdering, at kommunikationen ofte vil være præget af, at noget ubehageligt har ramt "os", men at myndighederne vil sikre, at det kun er en overgang, og at man vil tilstræbe, at det varer så kort som muligt. Under krisen vil der også blive givet instruerende adfærd, dels for at minimere den skade, der er sket, eller kan risikere at ske, og så for at befolkningen i vidst muligt omfang kan tage vare på sig selv, og derved mindske presset på de myndigheder, der operativt skal håndtere krisen.

## 9. Krisekommunikationslogikken, det brede perspektiv

### 9.1 *Strategi*

#### 9.1.1 Formål

Når jeg tager udgangspunkt i, at krisekommunikation i det brede perspektiv, skal følge den logik, som Frandsen og Johansen (Salomonsen et al. 2013:186) kalder krisekommunikationslogikken, så må formålet med kommunikation i håndteringen af det, jeg kalder den anden krise, nødvendigvis udvides. Den skal stadig tage udgangspunkt i den overordnede kommunikations strategi, hvilket jeg heller ikke ser bør give anledning til problemer.

De fire punkter nævnt som formålet under det snævre perspektiv skal stadig medtages. Til forskel fra den første krise, mener jeg dog, der skal tilføjes et element til de fire, som er nævnt tidligere, nemlig et element, som omhandler beskyttelse af organisationens omdømme (Salomonsen et al. 2013: 186).

### 9.1.2 Effekt

Den ønskede effekt med kommunikationen er efter min opfattelse ikke specielt forskellig fra den ønskede effekt i det snævre perspektiv. Der hvor den ønskede effekt adskiller sig fra det snævre perspektiv, må nødvendigvis være i forhold til at beskytte organisationens omdømme. Man ønsker at bevare omdømmet for også at bevare sin legitimitet i forhold til at være "en krisehåndterende" enhed.

### 9.1.3 Perspektivet

Umiddelbart vil det være oplagt, at argumentere for, at dette perspektiv ikke passer ind over en uvarslet hændelse, f.eks. et terroranslag. Argumenterne herfor kunne være, at fokus i et eller andet omfang mere er på organisationens omdømme (Salomonsen et al. 2013: 186) end på befolkningens sikkerhed og afværgelse af krisen.

I forhold til, det Johansen og Frandsen beskriver som Krisekommunikationslogikken (Salomonsen et al. 2013) hænger det brede perspektiv, efter min opfattelse godt sammen med de karakteristika Frandsen og Johansen beskriver. Det brede perspektiv er efter min opfattelse nyere end det snævre perspektiv.

At krisekommunikation nu ses bredere, skyldes efter min vurdering, at kulturen har ændret sig i forhold til myndigheders autoritet. Samtidig har pressen og medierne gennemgået en forandring, hvor de er blevet mere kritiske. Derudover er der kommet ændrede spilleregler på kommunikationsområdet, hvor der nu mediemæssigt dækkes døgnet rundt og grænsen mellem redigeret indhold og spontane bidrag, er blevet mere diffus (Salomonsen et al. 2013: 199). Disse forandrede forhold har efter min vurdering tvunget organisationer til at tænke bredere i forhold til, hvor kommunikationen skal forankres i organisationen.

Det brede perspektiv og krisekommunikationslogikken har også det til fælles, at en krise kan være mere end en enkeltstående hændelse, og at kommunikationen skal have fokus på mere end selve ulykken, nemlig det mediefokus, der vil være knyttet op på ulykken.

Endelig er der som tidligere beskrevet et yderligere fokuspunkt, nemlig organisationens omdømme.

Dette perspektiv ligger også op til, at der er mulighed for en vis forberedelse, hvilket nogen vil argumentere imod gør sig gældende i forhold til en uvarslet hændelse. Heri er jeg ikke enig, idet der jo i den planlægning, som pågår, jo i et eller andet omfang

har udgangspunkt i noget forventeligt. I forhold til en organisatorisk krise eller en mediekrise i sammenhæng med en uvarslet hændelse, vil der som Coombs skriver (Coombs 2015: 3), hvis organisationen er opmærksom nok, altid være en eller anden form for varsel, som jo muliggør mere konkret og målrettet planlægning.

## 9.2 Begrebsafklaring

Som det fremgår af det forrige, så ser jeg så stor lighed mellem henholdsvis *Det snævre perspektiv* og *Beredskabslogikken* og mellem *Det brede perspektiv* og *Krisekommunikationslogikken*, at jeg vurderer, at det for overskuelighedens skyld vil være hensigtsmæssigt at nøjes med kun at bruge betegnelserne: *Beredskabslogikken* og *Krisekommunikationslogikken*,

## 9.3 Faser

Jeg har tidligere argumenteret for, at der er en tidsmæssig udvikling i kriseledelse og krisekommunikation i forhold til hvilket perspektiv og logik teoretikere mener bør anlægges. Jeg mener det samme gør sig gældende i forhold til hvilke faser, samme teoretikere mener en krise kan eller bør opdeles i. Finks 4-trins model fra 1986 er mere simpel end Coombs 9-trins model fra 1999 (Frandsen og Johansen 2015: 134). Det vil derfor måske være oplagt, at der, ud fra hvilken type krise man arbejder med, også vælges fasemodel herefter. Jeg vil dog senere argumentere for, at Coombs 9-trins model: FØR, UNDER og EFTER, med tre elementer i hver fase, er bedst egnet uanset, hvilken krise der er tale om.

## 10. Tidligere undersøgelser

I dette afsnit vil jeg uddrage konklusionerne af krisekommunikationen i forbindelse med andre kriser i de skandinaviske lande. Når jeg har valgt erfaringer fra de skandinaviske lande, er det for at holde rapportens fokus inden for en snæver kulturel ramme. Jeg tillader mig at tage det udgangspunkt, at der i de tre skandinaviske lande er en vis sammenlignelighed med hensyn til organisationskultur og samfundskultur.

Hvis jeg skal udvide rapporten og inddrage lande med en kultur meget forskellig fra den skandinaviske, ville der skulle inddrages så mange forskellige kulturelle forbehold, at rapportens konklusioner ville blive mindre anvendelige.

Uddraget af de tidligere undersøgelser er for sammenlignelighedens skyld beskrevet i to afsnit. Et afsnit med beskrivelse af hvordan kommunikationen har været håndteret, og et afsnit med hvilke anbefalinger evalueringen fremkommer med – hvordan gik det så?

I afsnittet om hvordan kommunikationen har været håndteret, vil jeg forsøge at kategorisere det i forhold til hvilken logik, der har været lagt over det, og i evalueringen, hvilken effekt, har kommunikationen haft i forhold til det de to logikker efterspørger.

## 10.1 Svenske Strålsäkerhetsmyndigheten

Fredag d. 11. marts 2011 indtraf et kraftigt jordskælv på havbunden ud for Japans østkyst. Jordskælvet i sig selv forårsagede en del skader, men den mest alvorlige skade opstod som følge af en tsunami forårsaget af skælvet. Tsunamien påførte Fukushima atomkraftværket store skader, som medførte bl.a. et radioaktivt udslip.

I Sverige medførte uheldene en frygt for radioaktivt nedfald over landet. Denne frygt udløste en krise, som i hovedsagen blev håndteret af *Svenske Strålsäkerhetsmyndigheten*. Organisationen har efterfølgende fået evalueret kommunikationsindsatsen af et analyse institut: Intellecta corporate, som har afgivet en rapport<sup>5</sup>.

Rapportens konklusioner bygger på fire delundersøgelser. En kvantitativ undersøgelse blandt 1000 personer, en kvalitativ interview undersøgelse af medierne, en måling og analyse af mediernes rapportering og en gennemgang af myndigheden på sociale medier.

Rapporten er ikke bygget op på et før, under og efter, men er mere beskrivende i den forstand, at den samlet beskriver og evaluerer kommunikationens effekt ud fra de fire delundersøgelser.

### 10.1.1 Håndtering

Rapporten konkluderer at Strålsäkerhetsmyndigheten takket være en godt forberedt organisation, hurtige beslutninger og høj tilgængelighed lykkedes med at tilgodese befolkningens og mediernes krav og behov for information.

Svenske Strålsäkerhetsmyndigheten aktiverede sin kriseorganisation og anlagde en meget offensiv strategi, som gik på at være meget åbne, tilgængelige og ærlige. De bemandede deres kommunikationsafdeling døgnet rundt alle dage i tre uger.

Ud fra de beskrivelser, der er i evalueringen, mener jeg at kunne uddrage, at man fra Strålsäkerhetsmyndigheten har anlagt Krisekommunikationslogikken (Salomonsen et al. 2013: 186). Det har formentlig også været mere enkelt, da man jo ikke samtidig havde en operativ aktion kørende.

Som jeg ser det, har der været et stærkt fokus på den krise, som medierne i sig selv kunne have fremkaldt, og i mindre grad på den ulykke, der skete i Japan. Endelig er det tydeligt, at der har været fokus på myndighedens omdømme uden at det har overskygget den del, som skulle tage vare på befolkningens sikkerhed.

Rapporten konkluderer at informationsindsatsen har bidraget til at forstærke Strålsäkerhetsmyndighetens omdømme som en troværdig og tilgængelig myndighed.

---

<sup>5</sup> Bilag 3: Kommunikationsanalys av Strålsäkerhetens informationsarbete under kärnkraftsolyckan i Fukushima, Japan.

Som en del af strategien stillede Strålsäkerhetsmyndigheden sig til rådighed for medierne med talsmænd til tv udsendelser mv. Da man stort set ikke sagde nej til nogen mulighed, fik Strålsäkerhetsmyndighedens talspersoner rollen som "eksperter" i studiet, hvor de kommenterede den information, der kom, både fra myndigheden selv, men også fra andre medier og især fra de sociale medier, hvor rygterne ofte kørte stærkt. Man opnåede herved, at medierne valgte andre "eksperter" fra og skabte derved et forspring for myndigheden.

Man var dog bevidste om, at talspersonerne ikke havde til opgave at agere nyhedsbureau for medierne, men alene at tolke på den information som i forvejen var tilgængelig.

Man har efterfølgende kunnet konstatere ved en undersøgelse af den information, der har kørt på de sociale medier, at Strålsäkerhetsmyndigheden oftere refereres og citeres end omtales.

### 10.1.2 Anbefalinger

Intellecta Corporate skriver i deres rapport, at anbefalingerne i forhold til optimering af kommunikationsindsatsen faktisk kun er af "kosmetisk" karakter.

Det anbefales at holde fast i den anvendte strategi, da det kan konstateres, at der gennem kommunikationen er skabt et stærkt brand omkring Strålsäkerhetsmyndigheden og at kendskabet til denne organisation er styrket. Man har ligefrem en forventning om at myndighedens talspersoner vil blive bedt om at være "eksperter" i fremtidige udsendelser.

Man anbefaler at arbejde på at videreudvikle relationerne mellem myndigheden og medierne, da medierne stort set udgør hovedkanalen i krisekommunikation.

Endelig anbefales det at man i fremtiden prioriterer nyhedskanalerne skarpere. Det er anbefalingen, at nyhedsbureauer og æterbårne medier prioriteres højest.

## **10.2 Evaluering i forbindelse med terrorhændelserne den 14. og 15. februar.**

I april 2015 blev Rigspolitiet af Justitsministeriet bedt om at lave en evaluering af hændelserne d. 14. og 15. februar 2015 i København. Evalueringen er lavet internt i politiet i samarbejde med Rigsadvokaten og Kriminalforsorgen<sup>6</sup>.

Evalueringen har mere karakter af en redegørelse af de faktiske hændelser end en evaluering. Alligevel er det min opfattelse, at den kan bruges til at danne sig et billede af, hvordan krisekommunikation er tænkt ind i håndteringen af en krise.

---

<sup>6</sup> Bilag 4: Evaluering af myndighedsindsatsen forud for og i forbindelse med terrorhændelserne d. 14. og 15. februar 2015 i København

### 10.2.1 Håndtering

I evalueringen er der overordnet redegjort for politiets krisestyringsmodel. Heraf fremgår det, at krisestyringssystemet er tilrettelagt for *”at kunne informere om situationen og give handlingsanvisninger, så befolkningen får grundlag for at tage vare på deres egen sikkerhed og sundhed”*. Der er ikke nævnt noget, som indikerer, at der er tænkt på andet en Beredskabslogikken.

Umiddelbart efter hændelserne ved Krudttønden blev det besluttet på strategisk niveau at prioritere kommunikationen med offentligheden højt, og der blev fastlagt en ambition om i den indledende fase så vidt muligt at udsende mindst en presseorientering i timen samt at anvende Twitter hyppigt og proaktivt i kommunikationen med medier og befolkning.

Det var hensigten at kommunikationsindsatsen skulle understøtte de tre operative hovedspor:

- Det fremadrettede efterforsknings- og operationsspor – indkreds og pågrib gerningsmanden/-mændene.
- Det tryghedsskabende operationsspor – beskyt borgerne og udsatte mål.
- Det bagudrettede efterforskningsspor – klarlæg hændelserne og sikre beviser.

For at lette mediepresset på operationen og sikre ro for ledere og nøglepersoner, skulle der i overensstemmelse med Københavns politis generelle pressepolitik kommunikeres åbent, hurtigt. Man fulgte princippet om at være åbne fra starten. Der opstod dog ret hurtigt nogle efterforskningsmæssige uklarheder, bl.a. var man i tvivl om antallet af gerningsmænd.

*Det fremadrettede efterforsknings- og operationsspor* var effektivt. Via de kommunikationskanaler, Københavns politi brugte, opfordrede man befolkningen til at henvende sig, hvis de mente at have oplysninger, der kunne være af betydning for sagen. Dette medførte et stort antal henvendelser, som skønnedes at have haft værdi for efterforskningen og medvirket til udfindelse af gerningsmanden.

*I det tryghedsskabende operationsspor* var behovet for målrettet kommunikation til befolkningen størst om natten og tidligt om morgenen søndag. Dette håndterede man med en pressebriefing på Københavns Politigård kl. 4 søndag morgen. Budskabet var særligt, at det var trygt at færdes i Indre By, men at man skulle følge politiets instrukser.

*I det bagudrettede efterforskningsspor* har det store antal borgerhenvendelser medvirket til en mere eller mindre fuldstændig fastlæggelse af hændelsesforløbet og har bidraget til den efterfølgende efterforskning med anholdelse af medgerningsmænd

Der blev primært benyttet tre kommunikationskanaler, hver valgt særligt i forhold til egnethed ud fra hvilket budskab man ville ud med: Twitter, pressemeddelelser og pressebriefinger.

Det anføres, at *Twitter* har en særlig fordel i forhold til den hastighed, hvormed det kan distribuere informationer, og at man nødvendigvis må fatte sig i korthed på grund af begrænsningen på 140 skrift-tegn.

I redegørelsen er der angivet, hvor mange tweets, pressemeddelelser og pressebriefinger, der blev anvendt under hændelsen. Der er beskrevet afholdelse af seks pressebriefinger med angivelse af indhold. Alle tjener til information om hændelsen eller indeholder instruerende information.

Den kommunikation politiet udsendte, synes ikke at bære præg af strategiske overvejelser i forhold til at imødegå en evt. anden krise eller forsøger at beskytte politiets omdømme.

### 10.2.2 Anbefalinger

I evalueringen er der ikke angivet nogen anbefalinger til, hvordan en lignende krisekommunikation skal håndteres fremadrettet, hvilket heller ikke har været hensigten med dokumentet.

## **10.3 22. juli 2011 – evaluering av politiets innsats**

På baggrund af hændelserne d. 22. juli i Oslo og på Utøya har der været nedsat et udvalg, som har skullet evaluere hele forløbet og myndighedernes håndtering af indsatsen.

Ud af denne evaluering er kommet flere rapporter for de enkelte delområder. Den jeg tager udgangspunkt i, er en evaluering af politiets indsats med ovennævnte titel.

Rapporten<sup>7</sup> indeholder et 23 sider (fra side 135 til 159) langt afsnit med evaluering af politiet kommunikative indsats under hændelsen. Det er dette afsnit jeg vil analysere og beskrive i dette afsnit.

### 10.3.1 Håndtering

Rapporten arbejder med tre faser *Forberedelsesfasen*, som forløber frem til bombesprængningen i Oslo centrum d. 22. juli 2011, *Gennemførelsesfasen* hvormed der menes tiden efter eksplosionen i Oslo og *Efterbehandlingsfasen*. Det er i rapporten

---

<sup>7</sup> Bilag 5: 22. juli –evaluering av politiets innsats

beskrevet, at det har været vanskeligt at afgøre, hvornår Efterbehandlingsfasen er startet.

I beskrivelsen af Forberedelsesfasen beskæftiger man sig mest med planlægningen og den opgradering, som undersøgelsen viser har fundet sted i forhold til politiets informationsvirksomhed.

Beskrivelsen redegør ret detaljeret for de forberedelser, norsk politi har gjort i forhold til at håndtere presse og kommunikation i forbindelse med det, man benævner en ekstraordinær hændelse. Kendetegnende ved denne planlægningen er, at den i alt overvejende grad synes at tage udgangspunkt i Beredskabslogikken (Salomonsen et al. 2013: 186). Den krise, der planlægges for ses som en ubehagelig begivenhed med et afgrænset tidsforløb.

Planlægningen ses at have et instruerende og oplysende formål. Evalueringen konkludere på, hvor god denne planlægning har været, og rejser en række kritikpunkter vedr. forud definerede aftaler og manglende træning og øvelse.

For så vidt angår gennemførelsesfasen ses det stadig at være Beredskabslogikken, der er fremherskende. Den første del af evalueringen af gennemførelsesfasen kritiserer og bedømmer i overvejende grad de involverede politienheders manglende evne til at være rettidige og til at samordne og at koordinere enhederne imellem. Særligt at en aftale, om at Oslo politi (bombesprængningen ved Regeringshovedkvarteret) skulle overtage pressehåndteringen for det mindre distrikt Nordre Buskerud (Utøya) slog fejl, kritiseres.

I evalueringen af gennemførelsesfasen er der et afsnit om medieovervågning. Det konkluderes, at medieovervågning er vigtigt. Som begrundelse angives, at man her ved kan opfange fejlinformation og derved kan korrigere og forberede svar på den mediedækning, som vil følge. Det erkendes også i dette afsnit, at man gennem medieovervågning har mulighed for at følge med i, hvordan medierne omtaler hændelsen og, hvordan de budskaber man har sendt ud er blevet formidlet og opfattet.

I evalueringen er medtaget tilbagemeldinger fra medierne. Her er det vigtigt at notere sig, at medierne generelt mente, at politiet gav for lidt information, dog gives der ros til den indsatsleder politiet havde ved Regeringskvarteret for åbenhed og tilgængelighed.

Det konkluderes, at information må gives effektivt, under et stort tidspres og at mediernes konkurrence, krav om detaljer og tempo stiller politiet overfor store udfordringer ofte med begrænset adgang til verificeret information. Det er formuleret, at de sociale mediers hurtige spredning af information, kræver at politiet så tidligt som muligt bør gå ud med "*korrekt men ikke altid fuldstændig kommunikation*". Hermed menes at informationen skal være verificeret, men ikke nødvendigvis fuldstændig.



Endelig har evaluerings udvalget fokus på, at der ved manglende information fra politiet, kan opstå spekulationer i pressen. De giver et eksempel på en forsker, som i NRK d. 22. juli kl. 19.25 udtalte, at Al-Qaida kunne stå bag bomben, men at det også kunne være lokale grupper.

I arbejdet med at evaluere efterbehandlingsfasen konstaterer rapporten hurtigt, at fokus har flyttet sig fra at give instruerende information til mediernes kritik af politiets indsats. Rapporten konkludere at en *informationskrise kan beskrives som en krise i krisen*, ofte baseret på politiet ikke har kunnet efterkomme informationsefterspørgslen og at fravær af fakta medfører, at spekulationer vil dominere mediebilledet.

### 10.3.2 anbefalinger

Rapporten kommer med en række anbefalinger. Overordnet anbefales mere detaljeret planlægning for den beredskabsmæssige del af kommunikationen og træning heri. Bemandingsspørgsmålet rejses også, og der er en række anbefalinger til, hvor mange kommunikationsmedarbejdere, der bør være i de forskellige enheder. Den anbefaling, jeg ser som den mest interessante, går på, at der savnes et kommunikationsfagligt, langsigtet og strategisk element i planlægningen. Herudaf mener jeg at kunne lede, at evaluerings udvalget mener, at politiets ledelse burde have forudset, at der i sammenhæng med den første krise, ville komme en "anden krise". De skriver direkte under forbedringspunkter, at "*der trengs en arena og tiltak for langsigtet strategisk planlægning og omdømmehåndtering*"

Endelig kommer de med en anbefaling af, at politiet skal have uniformerede talspersoner i indsatsområdet, hvilket angiveligt bygges på de tilbagemeldinger, der er indhentet hos medierne.

## 11. Delkonklusion

I dette afsnit vil jeg konkludere hvordan jeg ser krisekommunikation anvendt mest hensigtsmæssigt i politiets kontekst, baseret på de teoretiske vinkler og cases jeg har inddraget.

### 11.1 Logikker

Jeg mener det er nødvendigt, at politiet i sin kommunikationsplanlægning tager højde for og ser kommunikationsopgaven i forbindelse med større hændelser i både Beredskabslogikken og Krisekommunikationslogikken.

Der er nødvendigvis brug for en vis beredskabsmæssig logik i at der skal nogle handlingsanvisende informationer ud til befolkningen, ofte meget hurtigt for at understøtte det operationelle arbejde. Samtidig mener jeg dog, at man også bør tænke i Krisekommunikationslogikken, idet der, som jeg har beskrevet, kommer en ny vinkel

på, både på den kommunikation, der skal gives, og på den respons den afføder. En respons som synes at være hovedårsagen til det, jeg kalder den anden krise.

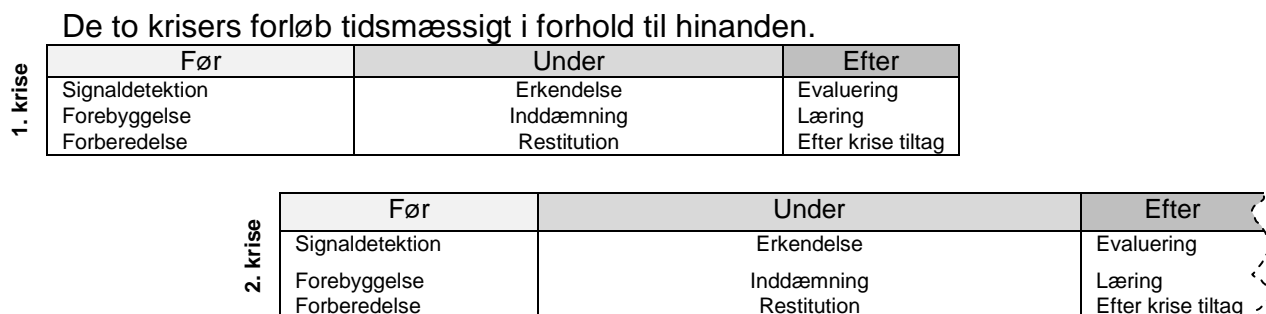
At kommunikationen skal være åben, ærlig og tilgængelig synes at være en selvfølge, hvilket jo også bekræftes af evalueringerne. Jeg mener også at kunne konkludere, at det er troværdigt at give ikke fuldstændig information i det omfang, man ikke kan give fuldstændig information (Coombs 2015: 132). I den sammenhæng synes det at være vigtigt, at det man så kommunikerer er valideret, og at der tages forbehold for det, man ikke ved noget om.

Jeg vil også konkludere, at et godt forhold og en god relation til pressen er vigtigt, hvilket kan skabes gennem en proaktiv indsats, hvor man er imødekommende.

Jeg mener således, at det vil være hensigtsmæssigt at anlægge begge logikker i en kombination, hvilket jeg illustrerer i nedenstående figur 5.

## 11.2 Faser

Jeg vil vurdere, at Coombs 9-trins model, med 3x3 elementer (Johansen og Frandsen 2015: 134) bør anvendes i tilrettelæggelsen og afviklingen af krisekommunikation. Jeg har i nedenstående figur 5 illustreret, hvordan denne model er velegnet til at tænke og forberede alle faserne i begge logikker.



Figur 5: Egen tilvirkning

Som figuren illustrerer, forløber de to kriser parallelt men forskudt rent tidsmæssigt, hvilket jeg ser som en konsekvens af, at anden krise som udgangspunkt er affødt af den første krise.

Selv om den første krise udløses akut, mener jeg alligevel, at der er et *FØR*. De tre elementer, der er i den første krises *FØR*, ser jeg som der hvor samfundet og myndighederne, f.eks. i forbindelse med terror arbejder med en sandsynlighed for at noget sker. De tre elementer er ifølge Coomb (Johansen og Frandsen 2015: 134): Signaldetektion i form af trusselsvurdering, Forebyggelse, man efterforsker, og forsøger at forhindre gerningsmænd i at udføre f.eks. terror. Endelig Forbereder myndighederne sig i form af generel planlægning af operative og kommunikative tiltag.

*UNDER* den første krise arbejder man efter min opfattelse også med Coombs tre elementer. Man forsøger hurtigst muligt at *Erkende* ulykkens omfang, for hurtigst muligt at *Inddæmme* skader og omfang. Endelig forsøger man at *Restituere* samfundet så hurtigt som muligt for at komme tilbage til normaltilstanden.

Endelig er der også tre elementer man arbejder med efter den første krise. Man *evaluerer* forløbet for at drage *læring* med henblik på forbedring. Slutteligt kan der være en række *efter krise-tiltag*, som f.eks. kan være omstrukturering af styrker belært af evalueringen.

Ser man på forløbet af den anden krise mener jeg ikke, der er forskel på de 3 x 3 elementer man arbejder med *FØR*, *UNDER* og *EFTER*. Dog mener jeg at det er vigtigt at erkende, at indikationer på krisens indtræden vil vise sig kort efter den første krises start. *FØR* forløbet vil således være mere specifikt, forstået på den måde, at man kan intervenere i krisen allerede der. At intervenere på et meget tidligt tidspunkt ser jeg som en del af *forebyggelsen*, hvor man ved en proaktiv kommunikations indsats, f.eks. i medierne, kan forebygge en reel krises opståen. *Forberedelsen* skal i den sammenhæng bygges op på de erfaringer, man har fra tidligere hændelser. Medietræning kan også være en del af forberedelsen, lige som relationsskabelse til medierne kan.

Kan den anden krise ikke forebygges, men bryder ud i et *UNDER*, er det vigtigt hurtigt at *erkende* krisens omdrejningspunkt. *Inddæmningen* mener jeg igen kan ske gennem intervernering i mediernes arbejde, bl.a. ved proaktivt at deltage f.eks. i live TV. Strålsikkerhedsmyndighedens strategi om at "tage alle mikrofoner" mener jeg er et godt eksempel herpå. *Restitutionen* under den anden krise kan være af forskellig art, f.eks. at undskylde. Der er flere metoder, (Coombs 2015: 147) som jeg ikke skal komme nærmere ind på

*EFTER* den anden krise vil der være et forløb, som vil ligne efterforløbet i den første krise. Det handler om at *evaluere* og *lære*. Denne læring vil så kunne danne baggrund for nye forberedelser til senere kriser.

Det er vigtigt for mig at understrege, at der i figuren er en diffus ramme i højre side af *EFTER* i den anden krise, hvilket skal illustrere, at det er meget svært at sætte en fast linje for, hvornår dette "efterforløb" ender.

## 12. Interviews

Jeg har som anført valgt at interviewe fire repræsentanter for politiets øverste ledelser i politikredsene<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Transskriberede interviews vedlagt som:

Bilag 6: Politidirektør Thorkild Fogde, Københavns politi

Bilag 7: Politidirektør Helle Kyndesen, Østjyllands politi

Bilag 8: Chefpolititiinspektør Jørgen Skov, Københavns politi

Bilag 9: Chefpolititiinspektør Thomas Prip, Syd- og Sønderjyllands politi.

I dette afsnit vil jeg kondensere resultatet af de fire interview. Interviewene er fortaget semistruktureret uden konkret formulerede spørgsmål. Jeg har styret interviewene, gennem en interviewguide<sup>9</sup>, således at de har drejet sig om fire temaer:

1. Politiets kommunikations forpligtigelser som myndighed ved en krise.
  - Hvad skal vi opnå ved kommunikationen?
2. Bevarelse af autoritet, både på person og på organisations niveau.
  - Er frygt for tab af autoritet årsag til at vi afstår fra medieåret kommunikation – hvis ikke, hvorfor så?
3. Bevaring og beskyttelse af politiets omdømme
  - Er det en del af krisekommunikationens mål at bevare politiets omdømme?
4. Imødegå efterfølgende krise i forlængelse af den første oprindelige krise.
  - Er det muligt at minimere eller imødegå en efterfølgende krise?

### **12.1 Politiets kommunikations forpligtigelser som myndighed ved en krise.**

Alle fire respondenter er enige om at politiet som myndighed har store forpligtigelser når der opstår en krise, f.eks. ved et terroranslag.

De forpligtigelser der anses for primære går alle på de forpligtigelser, der er knyttet op på Beredskabslogikken. Det handler således efter respondenternes opfattelse om at sikre, at befolkningen informeres således, at den beroliges i størst muligt omfang.

En af respondenterne siger, at det drejer sig om de temaer, som i øvrigt gælder ved en ulykke eller katastrofe: Stands ulykken, fang gerningsmanden og genskab trykgheden.

Respondenterne er også enige om, at den information, der gives, skal tjene til at give befolkningen det indtryk, at politiet har styr på situationen, hvilket kan gøres ved at man oplyser meget faktuel: Hvad er der sket, hvilke konsekvenser har det, hvad gør myndighederne, og hvad vil være mest hensigtsmæssigt at befolkningen selv gør. I den sammenhæng er de dog også enige om, at der ikke skal males et "skønmaleri", som man som myndighed ikke reelt kan stå inde for, eller som ikke er i overensstemmelse med virkeligheden.

Et tema i den sammenhæng, er også med hvilken hastighed informationer skal kommunikeres ud. Respondenterne er enige om, at det er vigtigt, at der kommunikeres hurtigt ud, og at det er bedre at kommunikere den viden man har, selv om den ikke er fuldstændig.

---

<sup>9</sup> Bilag 10: Interviewguide

Pointen er, at hvis man venter med at kommunikere til man har fuldstændig information, hvilket kan tage nogen tid, risikerer man, at der opstår et informations vakuum. Der er enighed om, at et sådant vakuum vil skade mere end at give ufuldstændig information, som er ledsaget af forklaring på, hvorfor man pt. ikke ved mere.

Når respondenterne understreger, at det er vigtigt at undgå et "informations vakuum" er det fordi, de erfaringsmæssigt ved, at det skaber utryghed i befolkningen, som efterlades med det indtryk, at politiet ikke selv ved noget, og derfor ikke har styr på situationen. Alternativt kan det give det indtryk, at politiet holder noget tilbage, hvilket kan tolkes, at der er noget, der er så slemt, at man ikke vil fortælle det.

Respondenterne er meget bevidste om, at den større mediedækning, som er i vor tid end for blot få år siden, hurtigere skaber et sådant vakuum, da kravet fra medierne og pressen om information nærmest er "umættelig". Faktisk bruger to af respondenterne netop betegnelsen "umættelig" om pressens behov for information.

Respondenterne mener at netop på baggrund af den massive pressedækning og den nu større medieflade, som kører 24/7, vil et informations vakuum medføre, at medierne vil forsøge at udfylde dette vakuum. Der vil i den sammenhæng ofte blive gisnet eller spekuleret i, hvad der sker. Til dette formål bruger medierne så eksperter eller hinanden til at komme med gætterier om, hvad der sker, fremadrettet vil ske, eller hvorfor politiet ikke siger noget. Da disse spekulationer typisk ikke er forankret i fakta, kan det foranledige en række misforståelser blandt befolkningen, som måske derpå reagerer uhensigtsmæssigt eller unødigt bliver utrygge.

For at kunne imødegå konsekvenserne af disse spekulationer, er der enighed om, at det i et vist omfang er nødvendigt og faktisk kan være en pligt, at gå ud og kommentere og evt. korrigere disse spekulationer. Det er dog min tolkning, at man kun anser det for påkrævet i det omfang, at det er skadeligt for operationen og ikke, hvis det alene bidrager til at skabe tvivl om politiets kompetence.

En af respondenterne tilkendegiver, at det store informationsbehov ofte medfører at pressen opsøger det politipersonale, der arbejder "ude på stedet". Han ser i den sammenhæng også kommunikationen som et middel til at skærme dette politipersonale. Dette værn kan man etablere ved at sende pressetalsmænd ud på stedet, hvor de så kan håndtere pressen og svare på spørgsmål, og derved give "arbejdsro" til øvrigt personale.

Ingen af respondenterne synes at se kommunikationsopgaven i krisekommunikationslogikken i udgangspunktet. En af respondenterne siger dog, at kommunikationen har et sekundært formål i forhold til, at befolkningen har en demokratisk ret til at vide, hvad der foregår. To af respondenterne har gjort sig overvejelser i den retning. Den ene vurderer, at politiet godt kunne blive bedre til offensivt at gå ud og imødegå de beskyldninger, der i forbindelse med pressens og eksperternes spekulationer og kommentarer bliver fremsat.

Et godt eksempel på dette fravær af at se kommunikationen i en krisekommunikationslogik, er at en af respondenterne nævner et eksempel på, at en ekspert i tv, be-

skriver hvad politiet nu vil gøre, som om han kendte politiets konkrete plan. På trods af, at det var faktisk forkert, valgte man ikke at reagere på det. Respondenten var bevidst om, at det var diskutabelt, hvorvidt det var rigtigt, da det efterfølgende gav anledning til en kritik, som reelt ikke var berettiget eller funderet i noget faktisk.

En anden indikation på at den beredskabsmæssige logik er i fokus er, når to af respondenterne beskriver hvordan kommunikationen foregik under d. 14. og 15. februar 2015. En af respondenterne nævner at man fra Københavns politi i de tretten timer aktionen foregik udsendte ca. 26 tweets, ca. 12 pressemeddelelser, afholdt 6 pressemøder og udsendte 6 pressemeddelelser.

At der er et meget stort fokus på den beredskabsmæssige logik, bekræftes også af at en af respondenterne tilkendegiver en holdning om, at kommunikationen er ved at vokse sig større end selve operationen. Det understreges ved at respondenterne siger, at når en hændelse sker, så er førsteprioriteten at redde menneskeliv og sørge for at standse ulykken, hvilket han ikke mener anerkendes. Denne påstand underbygger respondenterne ved at der i forbindelse med evalueringerne af Utøya, først blev afholdt et seminar om krisekommunikation og derefter et om den politifaglige håndtering af hændelserne.

Respondenterne ligger alle vægt på, at der for at kunne leve op til de forpligtigelser politiet har i forbindelse med kommunikation under en krise, kræves god forberedelse, og at den bedste effekt opnås, hvis politiet er godt forberedt. Dette tolker jeg som at træning og forberedelse implicit er en del af forpligtelsen.

Ud fra hvad respondenterne siger, mener jeg at kunne konstatere, at fokus på politiets kommunikative opgave i forbindelse med en krise, stort set alene tænkes ud fra Beredskabslogikken.

## **12.2 Bevarelse af autoritet, både på person og på organisations niveau.**

Direkte forespurgt er der ikke nogen af respondenterne, der tilkendegiver, at politiet og politiledere afstår fra at deltage offensivt i den mediebarne kommunikation.

Som beskrevet i forrige afsnit er fokus overvejende på den Beredskabsfaglige logik. Denne tilgang til krisekommunikationen går igen, når jeg vurderer på de udtalelser respondenterne kommer med om bevarelse af autoritet.

Respondenterne synes overvejende at se begrebet autoritet på det organisatoriske niveau, fokus er således på politiet som myndighed og i mindre grad på det personlige niveau.

Der ligger vægt på, at politiet som myndighed under en krise er en autoritet, og derfor skal agere med den professionalisme, der hermed forventes. I professionalisme ligger ifølge respondenterne en forventning om, at politiet varetager de opgaver og de forpligtigelser politiet har i forhold til sikkerhed og ikke alt muligt andet.

Respondenterne ligger vægt på, at politiet har en kerneopgave, som kan understøttes af kommunikation, og at man skal bruge medierne til at løfte denne opgave. Det understreges af dem alle, at politiets kommunikation ikke skal være "underholdning". Der synes at være en holdning til, at den journalistiske vinkel, der kører f.eks. ved at inddrage eksperter i spekulationer, f.eks. på TV2 NEWS mere er underholdning end nyhedsinformation. Denne holdning synes at bygge på, at den reelle faktuelle nyhedsstrøm er så lille, at det meste af tiden bruges på at spekulere og gisne mere end på at bringe faktuelle nyheder.

Det er derfor respondenternes holdning, at politiet som udgangspunkt ikke skal deltage heri, da politiets optræden faktisk vil være af en karakter, der ikke i befolkningen forventes af politiet som en seriøs offentlig myndighed, og derfor måske endda kan medføre tab af autoritet. En af respondenterne, har den holdning, at politiet også kan miste autoritet, hvis man går ud med for mange hypoteser i stedet for at holde sig til fakta.

Respondenterne ligger meget vægt på, at kommunikation af ikke korrekte, eller direkte forkert oplysninger også er af stor betydning, når man vælger at afstå fra at deltage offensivt i den mediebarne kommunikation. De anser, at der er et validitets kriterium, som er svært at leve op til. En af respondenterne siger, at det i en så tilspidset situation kan være svært at have et fuldstændig overblik, hvilket gør det svært at deltage i den offentlige mediebarne kommunikation.

To af respondenterne tilkendegiver, at politiet i forbindelse med en hændelse, vil være begrænset af en lang række faktorer, f.eks. tavshedspligt, som vil medføre, at der vil blive alt for mange tilfælde af "det kan jeg ikke udtale mig om", hvilket vil få politiet til at fremstå som en "Komiske Ali". Det ligger jo nærmest i betegnelsen, at det ville være skadelig for autoriteten. Endelig er der altid et hensyn til den operative aktion, f.eks. kan der være oplysninger, som en evt. gerningsmand ville kunne have nytte af, hvorfor man selvfølgelig ikke kan gå ud med det.

Der synes at være en opmærksomhed på, at udtalelser til pressen tillægges forskellig værdi i forhold til hvem der udtaler sig. Således vurderer alle fire respondenter, at jo lavere fra i ledelseshierarkiet udtalelsen kommer, jo større er muligheden for, at der kan opnås tilgivelse for fejlagtige udtalelser. Med andre ord vil der være et større krav til validiteten, hvis det er en politidirektør, der udtaler sig, end hvis det er en menig politibetjent. En mener direkte, at der risikeres større tab af autoritet jo højere i hierarkiet den udtalende polititjenestemand befinder sig.

En af respondenterne angiver at en medvirkende årsag til at man afstår, skal findes i at kompleksiteten i forhold til hvad man reelt kan og ikke kan. Han angiver videre, at han mener, at man fortsat skal afstå af den grund. Han afstår selv så vidt det er muligt, da han er bange for at sige noget forkert

I forhold til at miste autoritet på det personlige plan, er alle respondenterne enige om, at der kan være nogen, der gør sig overvejelser i den retning. De er dog også alle enige om, at ledere i dansk politi er så professionelle, at det ikke er en holdning, der spiller ind på, hvorvidt man skal deltage i pressen eller ej.

En respondent tilkendegiver, at det er et problem, at politiet er meget politiserende, og at netop det er begrænsende i forhold til, hvad man kan sige. Han mener at politiledere, som udtaler sig ofte får "uld i mund". Resultatet bliver, at tingene bliver vejret for meget for og imod, og at man ender med at komme til at stå og forklare "at vand løber opad". Jeg tolker denne udtalelse som udtryk for, at det for den enkelte kan medvirke til, at ledere på det personlige plan bliver bange for at miste autoritet internt i politiet.

Under interviewene har der ikke været indikationer på, at respondenterne tænker tab af autoritet ind i Krisekommunikationslogikken. Det drejer sig alene om de konsekvenser et tab af autoritet vil medføre her og nu i forhold til det at køre en operationel indsats.

Der er en gennemgående holdning til, at forløbet efter den første krise, altså den anden krise er et vilkår, og egentlig ikke har noget med politiets indsats som sådan at gøre. Jeg tolker respondenternes udtalelser derhen, at det mere er et spil, og som sådan ikke mindsker politiets autoritet.

### **12.3 Bevaring og beskyttelse af politiets omdømme**

I og med at respondenterne, som jeg vurderer det, ikke har fokus på kommunikationen i krisekommunikationslogikken, er der heller ikke det store fokus på at beskytte politiets omdømme, men alene fokus på samfundets og dermed borgernes sikkerhed. Respondenterne er enige om, at politiet skal holde fast i sin kerneopgave og ikke spekulere i, hvad der evt. kommer af efterfølgende kriser. En af respondenterne mener, at det kan risikere at være ødelæggende for løsningen af den operative opgave. En anden nævner, at han mener at politiet er for politiserende, hvilket han mener politiet skal lade være med, da det skader omdømmet, når udtalelser bliver så politiske, at de reelt modsiger det alle kan se. Han mener at dette medvirker til at kommunikationen bliver større end den operative indsats.

Der ligger dog noget i det respondenterne siger, som indikerer, at de er opmærksomme på, at der også i den krisekommunikation de prioriterer, er en risiko for at politiets omdømme kan lide skade, hvis den kommunikation der gives på en eller anden måde er uhensigtsmæssig.

De synes derved at være opmærksomme på, at der ligger en vis omdømmebeskyttelse i, at den kommunikation, der gives for at opfylde betingelserne i forhold til Beredskabslogikken, gives professionelt og på en kompetent måde, således at politiet fremstår som en troværdig myndighed, som løser sin opgave godt, og borgerne derfor kan have tillid til. En af respondenterne udtrykker det på den måde, at en dårlig kommunikations indsats kan efterlade et indtryk af en kaotisk indsats.



Respondenterne siger også alle fire, at politiet skal afstå fra at "underholde". Heri ligger der jo også et ønske om at fremstå som en seriøs myndighed og bevare dette omdømme.

Dog siger tre af respondenterne, at de mener at det kan være en overvejelse værd at forsøge at tænke mere i kommunikationslogikken ved at deltage mere i den offensive mediebarne kommunikation. En drager en parallel til domstolene, hvor man har en "uvildig" pressekommentator. Han angiver politileder på et vist niveau, der ikke er involveret i den konkrete hændelse, som en mulighed. To af respondenterne har overvejet at gå i rette med de forskellige eksperter, men afstod for at undgå "polimik" og for at undgå at komme til at fremstå som en pauseklovn.

Endelig er alle enige om, at det er godt at have et godt forhold til pressen, hvilket jeg også vurderer som en strategisk tilgang til at holde fast på et godt omdømme.

#### **12.4 Imødegå efterfølgende krise i forlængelse af den første oprindelige krise.**

På direkte forespørgsel siger alle fire respondenter, at det ikke gennem kommunikationen i den første krise, er muligt at undgå den anden krise.

Det virker ved interviewene ikke som om det er noget de fire respondenter har beskæftiget sig med, før jeg interviewede dem. De er dog alle fire opmærksomme på, at der ofte, hvis ikke hver gang, kommer en ny krise foranlediget af håndteringen af den første krise og typisk i umiddelbar forlængelse heraf.

Der er hos alle respondenterne enighed om, at politiet ikke kan styre den kommunikation, der løber parallelt med politiets egen kommunikation. Særligt er en af respondenterne opmærksom på, at der på de sociale medier vil være en strøm af kommunikation og information, som ikke er særlig valid eller troværdig, men at det ikke på nogen måde er muligt for politiet at gå imod den eller forsøge at dementere de faktisk forkerte oplysninger, der cirkulerer der.

Respondenterne forholder sig alle til mediernes anvendelse af eksperter, og den konsekvens det kan have i forhold til at en ny krise kan opstå i forlængelse af den første. De ligger alle vægt på, at det eksperterne kan, som politiet ikke kan, er at *spekulere*, altså gisne og vurdere uden at det nødvendigvis er baseret på fakta.

Respondenterne er også enige om, at der som følge af en 24/7 dækning, hvor der ikke konstant er nyheder nok, hos medierne opstår nogle tomrum, som så fyldes op med vurderinger og spekulationer af eksperter.

Respondenterne vurderer også, at det i denne del af mediedækningen kan være svært for politiet som myndighed at intervernere. De peger alle på en række begrænsninger, særligt er der hensynet til efterforskningen og den kørende operation, hvor man kan risikere at sige noget, der kan skade. Men også hensynet til tavshedspligten anser respondenterne for at være hæmmende for at kunne deltage offensivt.

En af respondenterne peger på, at der kan være juridiske forhold, som direkte forhindrer politiet i at deltage, f.eks. hvis der er iværksat en formel undersøgelse. Der synes også at være enighed om, at kompleksiteten i denne type hændelser ofte vil være så stor, at det vil kræve en dybdegående forklaring, hvilket man ikke har en forventning om at kunne få tid til på medierne.

Respondenterne peger også på, at der er nogle dagsordner, som ikke altid er relevante i forhold til den enkelte hændelse eller sag. En af respondenterne peger på, at det kan være nærmest umuligt at være forberedt godt nok, da der risikere at blive taget emner om, som ikke er vurderet at have betydning for sagen. Dagsordner, som politiet ikke er herre over.

Endelig peger en af respondenterne på, at der jo også er berettiget kritik, hvilket jo ret beset er i orden, men at skulle imødegå en sådan, kan få karakter af at bortforklare, hvilket ikke anses for at være nogen god ide.

En af respondenterne mener, at hvis politiet i forbindelse med håndteringen af en hændelse skal spekulere på, hvorvidt der kommer en undersøgelse efterfølgende, kan man risikere ikke at kunne levere kerneopgaven, og at vi derfor skal lave det vi er sat i verden for og "*blive på vores egen bane*"

En særlig ting, som respondenterne peger på, er at de alle ser dette forhold som en del af et spil. De nævner, at der hos pressen er en grundlæggende søgen efter "huller" eller "fej" for at skabe den "gode historie". Respondenterne erkender, at det jo også på sin vis er pressens forpligtigelse, som de selvfølgelig skal leve op til.

Respondenterne peger også på, at der i det efterfølgende forløb, måske allerede mens den første krise kører, vil opstå en "rygmarvsreaktion" hos politikerne, typisk oppositionen. En af respondenterne nævner et eksempel på at en oppositions politiker under et besøg på Politigården kort efter d. 14. og 15. februar nærmest undskyldte, idet han sagde: "*Det er jo ikke fordi vi er utilfredse med jer (politiet), det er jo politik*".

En af respondenterne giver et andet eksempel: Det første skyderi d. 14. februar fandt sted om eftermiddagen. Ved første pressemøde var der ingen, der stillede spørgsmål, hvilket der heller ikke var om søndagen. Allerede mandag d. 16 februar om morgenen, altså mindre end 48 timer efter det første skyderi, og ganske få timer efter at politiet på mindre end 13 timer havde efterforsket et terrorangreb, identificeret og nedkæmpet gerningsmanden, blev han selv og politiet kritiseret for, at den politimæssige bemanning på Krudttønden ikke havde været god nok. I den sammenhæng mener han det er tankevækkende, da den bemanning, der var på stedet jo forhindrede gerningsmanden i at komme ind på Krudttønden og derved fuldførte opgaven. At en civil borger udenfor Krudttønden kom i klammeri med gerningsmanden og derved blev dræbt var dybt tragisk, men ikke en konsekvens af bemanningens størrelse.

Respondenterne synes alle lidt at have den holdning, at det ikke nytter. Der er journalister, der jagter en kommissionsundersøgelse, som ifølge en af respondenterne for mange journalister er det ultimative mål. De vil ”*pille i det sekund for sekund og papir for papir*” for at finde fejl.

De synes også alle at have den holdning, at politiet skal bestræbe sig på at løse den første krise så godt som muligt, bl.a. ved en god og veltilrettelagt kommunikation (baseret på beredskabslogikken), og derved muligvis minimere den efterfølgende krise.

Men de er alle enige om, at det ikke er muligt at undgå den. Det er min vurdering, at alle anser det for at være et vilkår, man må leve med.

Respondenterne peger alle på, at politiet kan minimere effekten efterfølgende ved selv at lave en god evaluering. En evaluering hvor man af eget initiativ påpeger evt. svage sider ved aktionen. Herved kan man måske undgå en undersøgelseskommission. Dette var f.eks. tilfældet ved efterspillet efter 14. og 15. februar, hvor dele af oppositionen ønskede yderligere uddybelse ved en kommissionsundersøgelse, hvilket af Justitsministeren blev afvist med henvisning til politiets egen evaluering.

I løbet af samtalerne med respondenterne er det som om, at de alle reflekterer over muligheden for at intervernere i mediernes dækning i større grad. Tre af dem tilkendegiver, at de synes det er en overvejelse værd at forsøge, i hvert fald i særlige tilfælde. De vurderer også, at det måske i særlige tilfælde kan være med til at minimere en efterfølgende krise.

De tog dog stadig en række forbehold, som der skal tages hensyn til. Det er min opfattelse, at tanken hos tre af respondenterne ikke helt fjern.

### **13. Analyse og refleksion**

I dette afsnit vil jeg tage udgangspunkt i hvilken strategi, der kan danne baggrund for en myndigheds valg når der skal kommunikeres under en krise.

Som jeg har beskrevet har politiet ikke en decideret krisekommunikations strategi, hvilket umiddelbart måske kan ikke anses for at være et egentlig problem, da en sådan jo nødvendigvis ikke kan afvige væsentlig fra en generel kommunikationsstrategi.

Som det fremgår af mine respondenters udsagn, kunne det måske være hensigtsmæssigt, at der i en fremtidig krisekommunikationsstrategi er taget højde for den ”døbelthed”, jeg har beskrevet.

Hvis man tager det udgangspunkt, at en ny krise vil opstå i forlængelse af den første, kunne der i en krisekommunikationsstrategi konkret tages højde herfor.

Der er også min opfattelse, at der i tilfælde af en krise vil være nogle kommunikationsmæssige udfordringer, som jeg mener kræver en mere specifik oprationalisering af strategien. Hermed mener jeg, at der skal tages konkret stilling til hvilke tiltag, der skal til for at kunne opfylde strategien under en krise, hvor der i dagligdagen bedre er mulighed for at de enkelte enheder kan definere og beslutte, hvad der skal til.

Helt grundlæggende mener jeg at kunne konstatere, at de respondenter, jeg har talt med, ikke ser den dobbelthed i kriseforløbet, jeg har beskrevet i denne rapport. Det virker, som om, at de kun ser én krise, den jeg kalder den første krise. Den anden ses ikke som en krise, men nærmere som et uundgåeligt forløb, der er konsekvensen af nogle forhold, som politiet ikke er, eller ikke kan gøre sig til herre over.

Når jeg sammenholder den overordnede kommunikationsstrategi med respondenternes udtalelser, er det min vurdering, at der i forbindelse med en krise kun tænkes ud fra Beredskabslogikken (Salomonsen et al. 2013: 186).

Respondenterne synes ikke at vægte omdømmebeskyttelse, hvilket der, som jeg ser det, heller ikke specifikt er taget højde for i strategien. Det kan der være flere grunde til. For det første er det min opfattelse, at politiets ledere ikke anser risikoen for at politiets omdømme kan lide skade for at have den store betydning. Hvorvidt det er den monopollignende tilstand politiet befinder sig i, der gør sig gældende er svært at afgøre, men når jeg sammenholder det med, at mine respondenter alle har den opfattelse, at det ikke nytter noget at forsøge, da der alligevel kører en form for et "spil", som politiet ikke er herre over, synes der at være en eller anden form for sammenhæng der.

Gennem mine interviews mener jeg, at der også skal findes en årsag til, at Kommunikationslogikken er fraværende, i at der synes at være en kultur, som i udpræget grad har fokus på det respondenterne kalder "kerneopgaven", eller "det vi er sat i verden for".

Når en af respondenterne direkte siger, at han ser det som et problem, at "*Kommunikationen tager over i forhold til operationen*", mener jeg det bekræfter behovet for mere specifik fokus på krisekommunikationslogikken i en fremtidig krisekommunikationsstrategi. Denne tænkning baseret på det beredskabsfaglige ville man kunne imødekomme, hvis krisekommunikationen overordnet tænkes i to spor.

En bekræftelse på at det er Beredskabslogikken, der lægges til grund, mener jeg også kan findes i de kanaler, som anvendes af politiet. Der er lagt vægt på kanaler, som i hovedsagen er afsenderorienteret og informerende, og som ikke ligger op til dialog.

Det strider i nogen grad mod strategien om at være baseret på dialog. Det virker som om, at dialog i den sammenhæng begrænses til at være, at svare på de spørgsmål pressen kan stille under et pressemøde.

Når respondenterne kun nævner de effekter, der ønskes opnået i Beredskabslogikken, siger det mig også, at der er en manglende forståelse for, hvilke konsekvenser

og effekter krisekommunikation har for politiets omdømme. Det var tydeligt, at det at tænke i denne logik, var noget nyt for dem alle. At en af respondenterne under interviewet, som han selv formulerede det, "*bliver lidt fristet af tanken*", mener jeg bekræfter, at det reelt ikke er et emne, man har beskæftiget sig med.

Det undrer mig, at der ikke er større forståelse for at der i krisekommunikation er langt flere aspekter end blot de beredskabsfaglige, når dette tydeligt tilkendegives i de evalueringer, der er tilgængelig, herunder de tre jeg har medtaget. Særligt evalueringerne fra Norge og Sverige indeholder beskrivelser af hvilke aspekter, der er i forhold til at tænke i Krisekommunikationslogikken.

Strålsäkerhetsmyndigheten tog jo tydeligvis teten, hvilket de har fået stor anerkendelse for. I evalueringen af 22. juli hændelserne i Norge, er det fremhævet, at kommunikationens fokus under forløbet ændrede sig fra instruerende information til mediernes kritik af politiet håndtering. Rapporten konkluderer endda, at en *informationskrise kan beskrives som en krise i krisen*, som burde være forudset, f.eks. ved en mere intensiv medieovervågning. Rapporten konstaterer til slut, at der savnes en langsigtet strategisk planlægning af kommunikationen.

I rapporten fra 22. juli er direkte nævnt, at når politiet ikke kan efterkomme informationsefterspørgslen, så vil spekulationer dominere pressen.

At erfaringerne fra disse evalueringer ikke i højere grad vægtes, de nævnes i hvert fald ikke, så vurderer jeg, at det kan skyldes en vis "berøringsangst", et ukendt område, hvorfor man kan holde sig til det gammelkendte.

I forhold til strategiens hensigt og at politiet selv skal være *proaktive og selv sætte dagsordenen for debatten om dansk politi*, opfylder krisekommunikationen i dens nuværende form den ikke.

Som jeg skrev tidligere kunne en mere detaljeret operationalisering af en kommende krisekommunikationsstrategi, bl.a. med baggrund i bl.a. Coombs og Johansens og Frandsen, være berettiget. Heri ville det være muligt specifikt at tage højde for det nye medie billede, der er opstået. Det er jo ikke tilfældet, at respondenterne ikke er bevidste om det nye medie billede og de deraf ændrede forudsætninger. Der er også en holdning til, at politiet ikke skal deltage i "underholdning".

Det er min opfattelse, at man er nød til at forholde sig til at det, der beskrives som "underholdning", reelt har indflydelse på, hvordan politiet opfattes, og at der heri kan være nogle konsekvenser i forhold til troværdighed på længere sigt. Man kunne overveje, om man gennem deltagelse kunne give disse udsendelser en et andet præg, og kunne være med til at sætte en mere "seriøs" dagsorden.

Respondenterne angiver, at det vil være problematisk at deltage, idet der vil være for mange hensyn at tage til den aktuelle operation. Hvis man ser på Strålsäkerhetsmyndighetens rolle i forhold til ulykken i Japan, så er det min vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt at kunne distancere sig fra den operationelle aktion, som kører.

Jeg mener det er en overvejelse værd, at forfølge den tanke, som en af respondenterne gav udtryk for, at stille en "uvildig" f.eks. politiinspektør til rådighed til at besvare mere generelle spørgsmål, og måske imødegå de påstande, der blive fremsat ud fra en mere generel vinkel.

Coombs (2015: 132) påpeger, at *det ikke er en "synd" at sige ligeud, at det ved jeg ikke noget om lige nu, men jeg vil undersøge det så hurtigt som muligt*, eller i dette tilfælde sige, at det er et forhold, som kan have indflydelse på f.eks. efterforskningen, hvorfor man ikke kan sige noget konkret om det.

Selv om det virker som om, at respondenterne forsøger at nedtone, at der skulle være en kulturel barriere, som hindrer en mere offensiv deltagelse i medierne, så mener jeg at kunne konstatere, at der er der alligevel. Hele den tænkning, der er i forhold til håndteringen af krisekommunikationen, mener jeg i høj grad er forankret i en gammel kultur, som nok i et vist omfang bunder i det monopol politiet har. At en af respondenterne udtaler, at der altid skal være én, der skal tage "tæskene", mener jeg bekræfter dette.

Der er for mig ingen tvivl om, at der er behov for, at politiet mere grundlæggende ny-tænker sin tilgang til krisekommunikation. De erfaringer, som især Strålsäkerhetsmyndighetens gjorde i forbindelse med Fukushima ulykken taler, som jeg ser det, sit eget sprog. Der er, hvis man tænker i Krisekommunikationslogikken, meget at hente i forhold til at undgå det, jeg har kaldt den anden krise.

Der er dog heller ingen tvivl om, at hvis politiet fastholder den stil og beredskabs-mæssige logik, man hidtil har anlagt, vil der ikke ske nogen forandringer. De "spil", man taler om, vil fortsætte med at køre, og man vil fortsat kun kunne håbe på, at eftervirkningerne bliver så små som muligt.

## 14. Konklusion

Jeg har bygget min rapport op over problemformuleringen: *I hvilken udstrækning er politiets lederes frygt for at miste autoritet medvirkende til at politiet afstår fra at deltage offensivt i medieåret krisekommunikation?*

Jeg mener at kunne konkludere, at politiets lederes frygt for at miste autoritet i en vis grad er medvirkende, men at denne frygt er indlejret i flere forhold. Da dette er en kvalitativ undersøgelse, er det ikke muligt at sætte en procentandel på, men jeg vil tillade mig, at sige, at frygten for at miste autoritet, i overvejende grad medvirker til at man afstår.

Respondenter peger alle på, at der vil være for mange gange, at de ikke kan sige noget. De peger alle sammen på dette som den altovervejende grund til at afstå fra at deltage offensivt. De argumenterer for, at politiet vil komme til at virke uprofessionelle. Jeg mener at dette er et udtryk for, at de har en frygt for at politiet som myndighed skal miste autoritet.

Et altoverskyggende fokus på den beredskabsfaglige kommunikation, og at man af flere årsager holder fast i Beredskabslogikken, er også en væsentlig grund til at man afstår. Man anser kommunikationen for at være et redskab til at opfylde de forpligtigelser man kort fortalt har i forhold til at standse ulykken, redde liv og fange en evt. gerningsmand.

Jeg mener dermed, at man ikke ser krisekommunikation i et organisatorisk strategisk perspektiv, som også skal være med til at sikre organisationens omdømme og legitimitet.

Når det synes at man ikke er helt forberedt på det nye mediebillede, og forberedelsen overvejende ligger inden for Beredskabslogikken, mener jeg at dette kan være en årsag til at man afstår, idet det kan give en vis usikkerhed og frygt for at lave fejl og derved påføre politiet tab af autoritet.

Jeg har formuleret et underspørgsmål til min problemformulering. Spørgsmålet lyder: *Vil politiet ved offensiv deltagelse i medieåret krisekommunikation kunne modvirke eller undgå en krise i forlængelse af den første?*

På baggrund af de udtalelser mine respondenter er kommet med, må svaret på spørgsmålet være nej.

Der er, som jeg mener at kunne konkludere, nogle forskelle på politiet som myndighed og en ikke offentlig virksomhed i forhold til dette spørgsmål.

Der er for mig ingen tvivl om, at der, på baggrund af de erfaringer jeg har beskrevet og det teoretisk udgangspunkt, er mulighed for, måske at kunne afværge nogle af de følger, der kan komme i det jeg kalder den anden krise. Jeg mener at det er et særligt mediefokus og en særlig politisk vinkel på, hvordan politiet som myndighed løser sine opgaver. Jeg er ikke sikker på, at min respondenter har ret, når de nærmest på forhånd opgiver med begrundelsen, at det er et "spil" som altid vil køre, uanset hvor store anstrengelser man gør sig i kommunikationen i en krise.

Jeg mener dog at kunne konkludere, at en offensiv deltagelse i den medieårne kommunikation, vil kunne gøre forløbet i den anden krise lettere for politiet.

Det er min opfattelse, at en offensiv medie deltagelse vil styrke politiets omdømme på længere sigt, og derfor mener jeg heller ikke, at der er tvivl om, at jo bedre politiets omdømme er, jo nemmere vil det være at kunne imødegå kritik offensivt, og derved mindske de kriser, som der opstår i forlængelse af den første krise.

Ole Kristensen

## 15. Executive summary

In this report I have had the intention of trying to discover if there is a specific reason for why Danish senior police officers don't participate in the TV medias twenty four – seven covering of great incidents e.g. a terror attack and how the police and other authorities handles the incident.

I have set up this working question:

**How big is the fear of losing authority influent on senior police officers lack of participation in crisis communication on television?**

In succession of this I have a secondary question:

**Is it possible for the police to avoid a second crisis connected to the first crisis by participation offensive in crisis communication on television?**

I have done my investigation by analyzing actual literature about the subject, and extracted points of interest and relevance.

Up to this I have interviewed four senior police leaders from three different police districts in Denmark. Out of these interviews I also have extracted the points of relevance.

These two sets of empiricism I have analyzed together and from this I have concluded upon my questions.

From the literature I discovered that crisis communication is seen in two different logics. A logic covering a narrow perspective, only focusing on what is called Crash management and damage control, and a second wider perspective focusing on Crisis management and crisis leadership.

Crash management and damage control has an intention only on handling the specific incident, and the effect is to warn the citizens so they are capable to take care of themselves and behave appropriate according to the specific incident.

Crisis management has, as I wrote, a wider perspective and sees crisis communication as more than just to handle the incident. In Crisis management there are elements of a more complex approach, and it sees crisis management as a process more than a incident with a BEFORE, DURING and AFTER. Most important this perspective has a focus on preventing the reputation of the organization that is handling a certain incident. This focus is totally absent in the narrow perspective.

By interviewing the senior police leaders I have discovered that Danish police still has a narrow crash management approach to crisis management.



I discovered that the senior police officers has no focus on preventing the reputation of the police. Somehow it seems that they had the opinion that trying to avoid negative communication about the handling of the incident was useless.

During the interviews I also discovered that the senior police officers had the perception that participating in live TV news programs would leave them in a situation where they very often had to say "*no comments*". They all argued that, this would damage the reputation more than preventing it. They all gave this as the reason for why they avoid participating in live TV programs.

This leads to the conclusion that fear of loosing authority is the major reason for why senior police officers don't participate in live TV news.

To my second question my answer is no.

From my point of view there might be a chance for minimizing the consequences of the second crisis. Totally avoiding it, will not be possible.

## Litteraturliste:

- Coombs, W. Timothy, (2015). *Ongoing Crisis communication*. 4. udgave. Sage Publications, Inc.
- Johansen, Vinni og Frandsen, Finn (2015). *Krisekommunikation*. 1. udgave, 6. oplag. Samfundslitteratur.
- Justesen, Lise og Mik-Meyer, Nanna (2010). *Kvalitative metoder*. 1. udgave, 6. oplag. Hans Reitzels forlag.
- Reiniker, Lotte og Jørgensen, Peter Stray (2014). *Den gode opgave*. 4. udgave, 2. oplag. Samfundslitteratur.
- Salomonsen, Heidi Houlberg (red) m.fl. (2013). *Offentlig ledelse og strategisk kommunikation*. 1. udgave, 1. oplag. Jurist og økonomforbundets forlag.
- Vittrup, Kaj, (2003) *Operation og Taktik*. 5. udgave. Københavns politi informationsafdelingen
- Vittrup, Kaj, (2003) *Strategi*. 5. udgave. Københavns politi informationsafdelingen

## Bilagsfortegnelse:

Bilag 1	Kommunikationsstrategi for dansk politi – Rigspolitiet 2011
Bilag 2	Rigspolitiets nationale krisekommunikationsplan – Rigspolitiet maj 2014
Bilag 3	Kommunikationsanalys af av Strålsäkerhetsmyndighetens informationsarbete under kärnkraftsolyckan i Fukushima, Japan
Bilag 4	Evaluering af myndighedsindsatsen forud for og i forbindelse med terrorhændelserne den 14. og 15. februar 2015 i København
Bilag 5	22. juli – evaluering av politiets innsats (Utøya)
Bilag 6	Transskriberet interview med politidirektør Thorkild Fogde
Bilag 7	Transskriberet interview med politidirektør Helle Kyndesen
Bilag 8	Transskriberet interview med chefpolitiinspektør Jørgen Bergen Skov
Bilag 9	Transskriberet interview med chefpolitiinspektør Thomas Prip
Bilag 10	Interviewguide

Rapporten udgøres af 115.366 tegn, excl. bilagsfortegnelse, svarende til 50 sider á 2.275 karakterer..

---