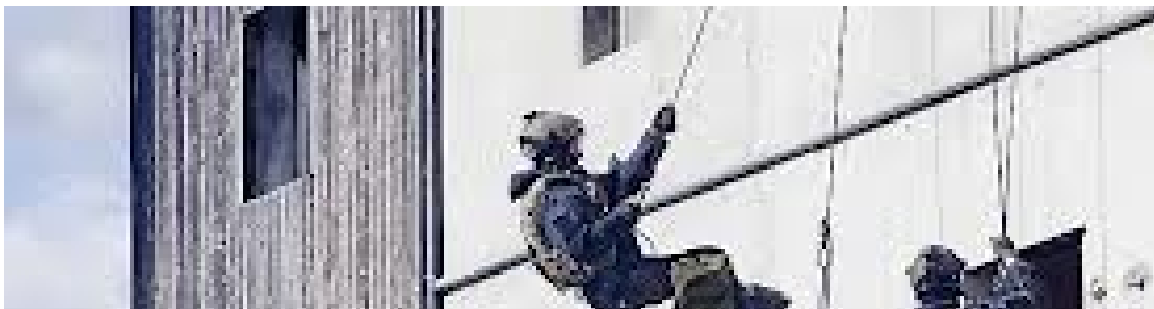




Våren 2013



MASTEROPPGAVE I  
SAMFUNNSSIKKERHET

## ERFARINGSOVERFØRING I POLITIET – BARRIERER OG MULIGHETER?



En studie om erfaringsoverføring i politiet.

Hege Kristin Kjærvoll Sunde og Silje Yvonne Ness

**MASTERGRADSSTUDIUM I**

**SAMFUNNSSIKKERHET**

*MASTEROPPGAVE*

---

**SEMESTER:**

Våren 2013

---

**FORFATTERE:**

Hege Kristin Kjærvoll Sunde & Silje Yvonne Ness

**VEILEDER:**

Ole Andreas Engen

---

**TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:**

Erfaringsoverføring i politiet – barrierer og muligheter?

---

**EMNEORD/STIKKORD:**

Politi, erfaringsoverføring, organisasjonskultur, organisasjonslæring, individuell læringssirkel, organisatorisk læringssirkel, barrierer

---

**SIDETALL:** 115 (inkludert forsider, litteraturliste, og vedlegg)

**STAVANGER** .....

**DATO/ÅR**

## Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på vårt masterstudium i samfunnsikkerhet ved Universitet i Stavanger. Vi startet begge på masterstudiet høsten 2011, og det har vært to utfordrende, men spennende og lærerike år.

Det er enkelte mennesker vi i denne forbindelsen ønsker å takke, uten dem hadde ikke oppgaven vært mulig å gjennomføre slik vi i utgangspunktet så for oss.

Sju respondenter har bidratt med sin tid, ekspertise og sitt engasjement for å hjelpe oss i forhold til spørsmål rundt temaet erfaringsoverføring i politiet, og da med søkelyset rettet spesielt mot taktisk og strategisk nivå. Vi ønsker derfor å rette en stor takk til de politibetjentene fra Rogaland politidistrikt, som stilte velvillig opp i våre intervjuer i en ellers travel arbeidshverdag. Oppgaven hadde ikke fått den faglige tyngden, og de perspektiver den har, uten deres bidrag.

En stor takk går også til vår veileder Ole Andreas Engen for god oppfølging, faglig ekspertise, og konstruktive innspill og tilbakemeldinger gjennom hele oppgaveprosessen.

Til slutt vil vi takke alle foreleserne vi har hatt i løpet av disse årene på masterstudiet. Dere har alle bidratt til nyttig kunnskap, refleksjon og en bevisstgjøring omkring hvordan de sikkerhets- og beredskapsmessige hensynene bør ivaretas i samfunnet.

Håper du lar deg engasjere i tematikken i likhet med oss.

Stavanger, juni 2013

Hege Kristin Kjærvoll Sunde & Silje Yvonne Ness

## Sammendrag

Denne masteroppgaven har som utgangspunkt å se på om, og i så tilfelle hvordan, erfaringen gjort på taktisk nivå blir overført til det strategiske nivået i Rogaland politidistrikt. På bakgrunn av de senere års store hendelser i det norske samfunnet, fattet vi interesse for hvordan læringen i politiet ble implementert, og om erfaringen, som er en viktig del av politiets arbeid – ble ivaretatt ved utarbeidelsen av planverk og instruksjer.

Vi valgte å svare på problemstillingen gjennom kvalitativt design, hvor vi veksler mellom dokumentanalyser og intervju av nøkkelpersoner. Det teoretiske grunnlaget i denne studien er hentet fra forskjellige organisasjonsteorier, og andre relevante teorier. Politiets beredskapssystem, NOU 2012:14, Sønderland-rapporten, Politiets endringsprogram, diverse Stortingsmeldinger, og ulike artikler hentet fra internett, inngår også som teoretisk bakteppe for studien. Det er gjennomført sju intervjuer, hvorav tre respondenter er fra strategisk nivå, mens de resterende fire er fra taktisk nivå.

Funnene våre viser at personer på taktisk nivå gjør seg mange nyttige og nødvendige erfaringer i løpet av sin yrkeskarriere. Svakheten ligger i at organisasjonen sliter med å fange opp disse erfaringene og nyttiggjøre seg av dem. En bedre utnyttelse av denne erfaringen kunne sannsynligvis bidratt til bedre organisatorisk læring i politiet. Organisasjonens hierarkiske oppbygning og organisasjonskulturen er med på å prege læringsmiljøet. Veien mellom de ulike nivåene føles lang for dem som besitter den operative erfaringen. I tillegg mangler man rutiner og systemer for å overføre erfaringen mellom nivåene. Kulturen er preget av ledelsesstruktur, instruksjer og planverk. Planverk og instruksjer kan muligens sees som et ledd i å beskytte lederne på strategisk nivå hvis noe først rammer en. Samtidig bidrar alle instruksjer og planverk til et innskrenket handlingsrom i forhold til beslutningstaking på taktisk nivå.

Konklusjonen vår utelukker ikke at det finnes erfaringsoverføring mellom de ulike nivåene i politiet. Det finnes likevel en del barrierer å bryte seg gjennom, før en virkelig kan nyttiggjøre seg all den erfaringen som finnes i politietaten på en konstruktiv måte som vil komme alle nivåene til gode. Per dags dato blir ikke erfaringen og kunnskapen som taktisk nivå besitter anvendt i tilstrekkelig grad ved utarbeidelse av planverk og instruksjer. Det synes ikke å eksistere en felles forståelse mellom det taktiske og strategiske nivået i politiet omkring den virkeligheten organisasjonen befinner seg i.

Samtlige respondenter pekte likevel på noen store hindre som de betraktet som utfordringer i forbindelse med erfaringsoverføringen. Mangel på et systematisk rapporteringssystem som ivaretar den erfaringen som blir gjort, var et av de viktigste funnene vi gjorde. Andre viktige funn pekte mot ledelsesstrukturen som en latent barriere for kulturendring og overføring av erfaring. Samtlige viste til at det er for langt mellom taktisk og strategisk nivå. Flere av respondentene mente også at kulturen for å skrive rapporter om uønskede hendelser eller avvik, er stort sett fraværende. Viljen er til stede, men organisasjonskulturen oppfordrer ikke til skriving av denne type rapport. Derav er dette nærmest blitt en allmenngyldig ”opplest og vedtatt” sak, som har ført til en ukultur ved at politibetjentene unnlater å rapportere om slike hendelser. Ingen etterspør dette, ei heller er det et krav om å føre denne typen rapport. Det er med andre ord personavhengig, og basert på frivillighet. Noe som leder frem til et annet viktig funn, idet taktisk nivå etterspør krav og pålegg fra politiets ledelse ved for eksempel kompetanseheving og rapporteringskultur. De savnet noe å vurderes opp mot, og tilbakemeldinger på om det de gjør er riktig i forhold til ledelsens strategi og mål. Per i dag virker det som om det er mangel på åpenhet og informasjonsflyt mellom nivåene, noe som fører til en viss grad av usikkerhet blant mange av de ansatte.

## Innholdsfortegnelse

INNHALDSFORTEGNELSE.....	VI
FIGURLISTE .....	1
<b>1 INNLEDNING MED PROBLEMSTILLING .....</b>	<b>2</b>
1.1 BAKGRUNN .....	2
1.2 VALG AV PROBLEMSTILLING .....	4
1.3 TIDLIGERE FORSKNING.....	5
1.4 STUDIETS OPPBYGGING, OMFANG OG BEGRENSINGER.....	6
<b>2 KONTEKSTEN I SIKKERHETSTENKNINGEN: POLITIBEREDSKAP OG LÆRING. ....</b>	<b>7</b>
2.1 DET NASJONALE BEREDSKAPSSYSTEMET .....	7
2.2 UTDANNING, TRENING OG ØVELSER.....	9
2.3 MÅL OG LOVREGULERING .....	10
2.3.1 <i>Politi</i> loven.....	10
2.3.2 <i>Politi</i> instruksen.....	10
2.4 STORTINGSMELDINGER OG NOU 2012:14.....	11
2.4.1 <i>St.meld. nr. 42, Politiets roller og oppgaver</i> .....	11
2.4.2 <i>Meld. St. 29, Samfunnssikkerhet</i> .....	12
2.4.3 <i>NOU 2012:14, Rapport fra 22. juli kommisjonen</i> .....	13
2.5 SØNDERLAND-RAPPORTEN .....	15
2.6 ENDRINGSPROGRAMMET I POLITIET.....	16
<b>3 TEORI .....</b>	<b>19</b>
3.1 ANALYSEMODELL, OMFANG OG BEGRENSNINGER .....	19
3.2 AKSEPTKRITERIER, SIKKERHETSSTYRING, BEREDSKAP OG ORGANISATORISKE BARRIERER.....	21
3.2.1 <i>Akseptkriterier og sikkerhetsstyring</i> .....	21
3.2.2 <i>Beredskap</i> .....	22
3.2.3 <i>Organisatoriske barrierer</i> .....	24
3.3 ERFARING, ERFARINGSLÆRING OG ERFARINGSOVERFØRING .....	26
3.4 STRATEGISK NIVÅ .....	28
3.4.1 <i>Organisasjonskultur</i> .....	28
3.4.2 <i>Organisasjonskultur i politiet</i> .....	31
3.4.3 <i>Organisatorisk læring</i> .....	31
3.4.4 <i>Enkelkretslæring og dobbelkretslæring</i> .....	33
3.4.5 <i>Den adaptive læringssyklusen</i> .....	34
3.4.6 <i>Lærende organisasjoner, læringsprosessene</i> .....	35
3.5 TAKTISK NIVÅ .....	35
3.5.1 <i>Kognitiv læringsteori</i> .....	36
3.5.2 <i>Den individuelle læringssirkelen</i> .....	37
3.5.3 <i>Den organisatoriske læringssirkelen</i> .....	40
3.5.4 <i>Individuell læring</i> .....	43
3.5.5 <i>Taus kunnskap</i> .....	43
3.5.6 <i>Erfaring, eller planverk, rutiner og instruksjer?</i> .....	44
3.5.7 <i>Intuitiv beslutningstaking</i> .....	46
<b>4 FORSKNINGSDESIGN.....</b>	<b>50</b>
4.1 KVALITATIV METODE.....	50
4.2 INTERVJUER/ DATAINNSAMLING.....	51

4.3 VALIDITET .....	52
4.4 RELIABILITET.....	53
<b>5 PRESENTASJON FRA INTERVJUENE .....</b>	<b>55</b>
5.1 FUNN FRA INTERVJUENE .....	55
5.1.1 Strategisk nivå.....	55
5.1.2 Taktisk nivå .....	56
<b>6 DRØFTING AV TEORI OG EMPIRI .....</b>	<b>64</b>
6.1 PLANVERK, INSTRUKSER OG RAPPORTERING .....	64
6.1.1 Planverk .....	65
6.1.2 Instrukses.....	69
6.1.3 Rapportering.....	70
6.2 EN LÆRENDE ORGANISASJON .....	74
6.3 ORGANISASJONSKULTUR.....	80
6.4 ERFARING OG ERFARINGSOVERFØRING.....	83
6.5 TAUS KUNNSKAP .....	90
6.6 POLITIETS FORVENTEDE SAMFUNNSROLLE .....	92
<b>7 KONKLUSJON.....</b>	<b>96</b>
<b>8 LITTERATURLISTE .....</b>	<b>99</b>
<b>9 VEDLEGG .....</b>	<b>104</b>
9.1 SAMTYKKEERKLÆRING .....	104
9.2 INTERVJUGUIDE.....	105

## Figurliste

Figur 1 <i>Det nasjonale beredskapssystemet</i> (Politidirektoratet, 2011:20).....	8
Figur 2 <i>Erfaringsoverføringen mellom de ulike nivåene i politiet</i> .....	20
Figur 3 <i>Utviklingen av organisasjonskultur</i> (Kaufmann og Kaufmann, 2011:270) .....	30
Figur 4 <i>Den individuelle lærings sirkelen (vår modell basert på Kolb, 1986; Marnburg, 2001)</i> .....	37
Figur 5 <i>Den organisatoriske lærings sirkelen (vår modell basert på Dixon, 1999)</i> .....	41



## 1 INNLEDNING med problemstilling

*”Å lære etter 22.juli handler om villighet (og mulighet) til å gjøre en stor jobb for å utvikle en sterk læringskultur som gjør at man kontinuerlig lærer av erfaring, både positiv og negativ, og at man er villig til å endre måter å jobbe på, utøve ledelse på, endre ved etablerte holdninger, utvikle en felles forståelse av hva læring, kunnskap og kompetanse på, og ikke minst rette fokus på operativt arbeid og praktisk arbeid som viktigste læringsarena.”*

*(Filstad, 2012)*

### 1.1 Bakgrunn

*”Politiet har en sentral rolle i å ivareta samfunnets sikkerhet. Med det omfattende ansvar og mangfold av oppgaver det medfører, stilles det krav til kompetanse, planlegging, øvelser og ikke minst samordning, så vel internt som med andre aktører.”* (Politidirektoratet, 2011).

Intenderte handlinger som ranet på Postens brevsenter i Oslo oktober 2003, NOKAS ranet i Stavanger april 2004 og terrorangrepene mot Regjeringskvartalet og Utøya på Østlandet 22. juli 2011 (22/7) er noen av de største hendelsene som har skjedd i Norge i etterkrigstid. Når en gjerning er intendert vil det si at det er en villet handling. Samtidig kan årsakene til handlingen knyttes til personene som står bak, og deres motivasjon for å utføre denne gjerningen (Aven, Boyesen, Njå, Olsen & Sandve, 2008). I tillegg kommer alle ikke intenderte hendelser som naturkatastrofer i form av flom, skred, ras og andre ulykker som vi ikke råder over. Den verste intenderte hendelsen i senere tid er nok likevel 22/7, hvor så mange som 77 mennesker mistet livet da en radikal høyreekstremist bestemte seg for å sette sine fanatiske idéer ut i live. Etter dødsranet i Stavanger pekte man på at man hadde behov for å etablere et system som ivaretok en rask, sikker og effektiv varsling mellom politidistriktene ved større hendelser. Dette systemet ble operativt først seks år senere og ble heller aldri testet. Den 22/7 sviktet systemet (NOU 2012:14). En del av den kritikken politiet i Stavanger ble utsatt for i 2004, er med andre ord en del av den samme kritikken politiet var gjenstand for etter 22/7. Har ikke politiet lært noe av erfaringene som ble gjort den gang, siden en del av kritikken er den samme syv år etterpå? Står man ennå på stedet hvil i forhold til den erfaringen som blir gjort på ulike steder i landet i løpet av flere år?

Dette var noen av spørsmålene som etter hvert dukket opp og gjorde oss nysgjerrige på å finne ut mer og komme til bunns i temaet. Hvorfor er en ikke i stand til å forutse og takle kommende større hendelser i politiet til tross for at en burde har lært av tidligere erfaring? Finnes det ingen systemer innad i politiet som ivaretar den erfaringen som blir gjort? Hvorfor

drive planlegging hvis det ikke er noen sammenheng mellom teori og praksis, og erfaringen som blir gjort på taktisk nivå ikke når frem til det strategiske? Utfordringene er jo blant annet synliggjort i opptil flere rapporter, men hva gjøres egentlig med dette i politiet sånn rent praktisk?

Politiets hovedmål er et trygt samfunn. Begrepet samfunnssikkerhet kan beskrives som den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger (Regjeringen, 2006). ”Samfunnssikkerhetsarbeidet” krever både en forebyggende side som har til hensikt å redusere sannsynligheten for at uønskede hendelser oppstår, og en krisehåndteringsside som kan ta høyde for konsekvensene av krisen når den først inntreffer (NOU 2012:14:67). Forebygging er en viktig del av dette sikkerhetsarbeidet, og beredskap kan defineres som ”...den planlegging og forberedelse som gjøres for å kunne håndtere en uønsket hendelse dersom den først inntreffer” (NOU 2012:14:68). Beredskap forstås også gjerne som tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser (Politidirektoratet, 2011). Noe som med andre ord innebærer å være forberedt på at slike hendelser eller kriser kan inntreffe. For å kunne eliminere eller begrense konsekvensene er det derfor viktig å ha utarbeidet planer og tiltak på forhånd. Politiberedskap omfatter både politiets døgkontinuerlige beredskap for å håndtere regulære politioppgaver, og beredskap i form av planverk og tiltak, kompetanse og organisering som er etablert for å initieres når politiet skal håndtere uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser (Politidirektoratet, 2011:24).

Etter 22/7 ble det satt ned en kommisjon (22/7 kommisjonen) for å finne ut av eventuelle feil og svakheter hos de involverte partene som deltok i redningsaksjonene denne dagen. 22/7 kommisjonen laget en rapport (22/7 rapporten) som fastslo at det innad i politietaten var manglende og dårlige informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) systemer. Kommisjonen slo fast at systemer for skriftlig informasjonsdeling, på og mellom de ulike nivåene, ville økt politiets prestasjonsevne 22/7 og bidratt til bedre oversikt, bedre koordinering og bedret kunnskapsgrunnlag for de beslutninger som ble truffet (NOU 2012:14:109). Det er ikke IKT systemene som blir hovedfokuset i vår masteroppgave, men den totale samhandlingen mellom den skarpe og butte enden, altså på det taktiske og strategiske nivået. Politiets organisasjonsstruktur er hierarkisk bygget opp med strategisk nivå som det øverste, og det taktiske nivået som det nederste (Politidirektoratet, 2011). Det strategiske og taktiske nivået blir i studien også omtalt som den butte og den skarpe enden. På

grunn av stor avstand mellom de ulike nivåene, er det også muligheter for stor differanse mellom dem – både med tanke på kunnskap og erfaring. Dette til tross for at alle nivåer har samme mål.

## 1.2 Valg av problemstilling

Interessen våknet etter hvert for å se i hvilken grad utnyttelsen av erfaringen fra det taktiske nivået i politiet blir brukt i videre planlegging på strategisk nivå. Vi ønsket å se nærmere på hvordan læringen skjer i en organisasjon som politiet. Mange offentlige dokumenter og politiets egne instruksjoner viser til viktigheten av erfaring som grunnlag for læring i politiet. Med bakgrunn i flere hendelser de senere årene, der politiet tilsynelatende har hatt større og mindre utfordringer i forhold til å gjenta de samme feilene om igjen, dannet dette utgangspunktet for våre tanker omkring erfaringsoverføring mellom de ulike nivåene i politiet.

Med bakgrunn i dette ble vår problemstilling:

Hvordan overfører politiet erfaringene fra taktisk til strategisk nivå, og hvilke muligheter og barrierer foreligger?

Med overføring mener vi i dette tilfellet hvordan erfaringen som blir gjort i den skarpe enden rent praktisk overføres til den butte enden. Skjer det i det hele tatt en overføring, og i så tilfelle, hvordan foregår dette? Formaliseres den skriftlig, eller er den mer uformell der man for eksempel kommuniserer den muntlig?

Å lære av tidligere hendelser er viktig innen sikkerhetsorganisasjoner som for eksempel flyfarten og oljeindustrien. Men hva lærer, eller har politiet egentlig lært av tidligere hendelser? Politiet i Norge er kjent for å være en lukket statlig organisasjon, hvor hierarki og makt er synlig i strukturen. Politiet er en stor organisasjon med ulike nivåer som deles inn i strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Samtlige nivåer jobber mot de samme felles mål, og

derfor er det essensielt med felles forståelse og samhandling for å få et vellykket resultat. Den butte enden legger føringene og lager rammeverket til dem som jobber i den skarpe enden. Det er derfor erfaringsoverføring, som både kan være formell og uformell læring, blir vesentlig i en slik organisasjon hvor beslutninger ofte blir tatt under stor usikkerhet og hvor det finnes store utfordringer. Å fastsette ulike instruksjoner og prosedyrer er viktig, men på den andre siden så kan det å fastsette disse for stramt innskrenke handlingsrommet til dem i den skarpe enden. En annen utfordring i en slik hierarkisk organisasjon som politiet er, ligger i at avstanden mellom de ulike nivåene kan medføre at informasjon underveis blir fordreid eller forsvinner.

### 1.3 Tidligere forskning

Det foreligger flere forskningsdokumenter og andre dokumenter som har relevans for vår studie. Blant disse er 22/7 rapporten. Den kommer med kraftig kritikk mot politiet på flere punkter: ”Omfanget av svakheter og feil er så omfattende at det samlet utgjør en foruroligende indikasjon på ledelsens manglende oppmerksomhet på utviklingen av Politi-Norge på beredskapsområdet, ledelsens evne og vilje til raskt å korrigere feil og ikke minst sørge for at det investeres tilstrekkelig i å etablere robuste systemer for å kunne løse politiets primære oppgaver” (NOU 2012:14:170). 22/7 kommisjonen påpeker videre at politiets evne til varslings, samhandling og mobilisering er en forutsetning for en effektiv og samordnet politiaksjon. Gjennomgangen avdekket også flere vesentlige svakheter ved politiets varslingsystem, og det fantes ikke etablerte datasystemer som muliggjorde en nødvendig oversikt, mobilisering eller kommunikasjon mellom politiets ressurser (NOU 2012:14:170).

22/7 rapporten påpeker at evnen til å ta lærdom av hendelser ofte avhenger av om man har et tilstrekkelig kritisk blikk til egne resultater og egen funksjonalitet. Rapporten konkluderer med at de involverte hadde koordinerings- og samarbeidsproblemer, det eksisterte en byråkratisk sendretighet i systemet, IKT-systemer fungerte ikke som de skulle og risikoerkjennelsen var manglende (NOU 2012:14).

Det er tidligere gjort en del generelt forskningsarbeid som omhandler organisasjonslæring og erfaringslæring. Innenfor politietaten har vi ikke funnet så mye forskning som omhandler dette, men tar derfor utgangspunktet i generell organisasjonsteori. Noen masteroppgaver er særlig relevante for vår oppgave. Blant annet en masteroppgave fra Samfunnsikkerhetsstudiet ved Universitetet i Stavanger (UIS) som Øyvind Klingsheim

forfattet i 2008 *"Politiets læring av operative hendelser: En studie av ranet på Norsk Kontantservice i 2004"*. En tilsvarende oppgave fra samme linje og skole er Tor Arne Amdal sin *"Politiets sikkerhetsstyring i praksis"* fra 2012. Det finnes også andre studier som har sett på læring innad i politiet. Blant disse kan nevnes en masteroppgave fra Politihøgskolen forfattet av Ketil Jonassen i 2010 *"Evaluering av ekstraordinære hendelser i politiet, som grunnlag for utvikling av ny kunnskap"*. En annen oppgave forfattet ved samme skole samme år er Bengt Sporaland sin *"En for alle, alle for en? En studie av ledergruppen i Rogaland politidistrikt som en kunnskapsbasert virksomhet!"*.

#### **1.4 Studiets oppbygging, omfang og begrensinger**

Studien er delt inn i sju kapitler for å få en grei struktur som gjør materialet oversiktlig. Vår studie omhandler politiet og erfaringsoverføringen innad i etaten, og kapittel to blir derfor i stor grad viet politiets struktur, regelverk, stortingsmeldinger og den konteksten som politiet fungerer innenfor. Denne oppgaven fokuserer på det taktiske og det strategiske nivået i politiet. Oppgaven omfatter derfor ikke det operative nivået. Innenfor operativ tenkning er taktiske nivået det laveste, mens det strategiske nivået er det øverste. Det taktiske nivået har innsatsledere som øverste ledere og på det strategiske nivået er det politimesteren som er øverste lederen. Intervjuene våre vil derfor bestå av ledere på de ulike nivåene. Innsatslederne skal gjennomføre de oppdragene som operasjonslederne (operativt nivå) eller politimesterens stab gir. Det er strategisk nivå som gir føringer og instruksjoner på hvordan oppdragene skal løses (Politidirektoratet, 2011). Oppgavens hovedfokus vil ligge på erfaringsoverføringen mellom det øverste og det nederste nivået i politiet. Her ligger det også fokus på organisasjonens ledelse, kultur og læring.

Begrensinger i studien er i forhold til taushetsbelagt informasjon, jf. politiloven § 24 (1995). Dette gjelder opplysninger om politiets operative virksomhet og organisering med mer. Slik informasjon er derfor utelatt fra oppgaven.

En annen begrensning i studien er at vi har utelukket operativt nivå, dette til tross for at dette nivået er med på kunnskapsformidling både opp- og nedover i systemet. Grunnen til den begrensingen er et tidsmessig og oppgavemessig aspekt. Utgangspunktet for vår studie er å se om den erfaringen som blir gjort i den skarpe enden blir nyttiggjort i den butte enden, ikke hvordan man strategisk kommer til denne kunnskapen.

## 2 KONTEKSTEN I SIKKERHETSTENKNINGEN: POLITIBEREDSKAP OG LÆRING.

Politi- og lensmannsetaten, blir i vår studie omtalt som politiet. Politiet omtales både som etat og organisasjon. Konteksten som syntes viktig for vår studie var endringsprogrammet i politiet, det nasjonale beredskapssystemet, utdanning, trening og øvelser, mål og lovreguleringer, stortingsmeldinger og NOU 21012:14. Dette utgjør til sammen et visst perspektiv for de rådende faktorer som er med og påvirker politiets samfunnsrolle.

### 2.1 Det nasjonale beredskapssystemet

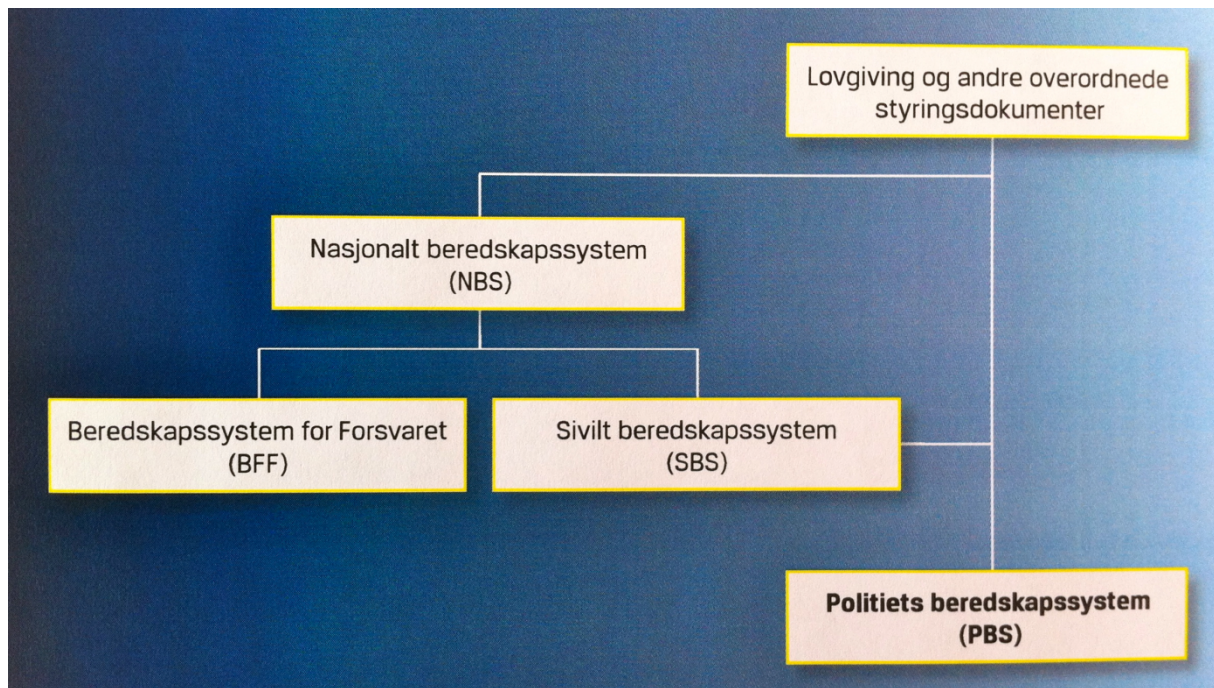
*”Politiets beredskapssystem (PBS) er fundamentet for en enhetlig og effektiv håndtering av så vel ordinære som ekstraordinære hendelser og kriser” (Politidirektoratet, 2011:5).*

For å skape en felles forståelse for hva som ligger i begrepet nasjonalt beredskapssystem, gir vi her en kort innføring i dette. Samt redegjør vi for hvordan ledelsesstrukturen er organisert i politiet. Til sist presenterer vi kort Politiets beredskapssystem (PBS).

Hensikten med det nasjonale beredskapssystem er at man gjennom forhåndsplanlagte prosedyrer og tiltak skal være i stand til å forebygge og redusere skadeomfanget ved for eksempel kriser, terroranslag og krig (Politidirektoratet, 2011). Sivilt beredskapssystem (SBS) utgjør sammen med Beredskapssystem for Forsvaret (BFF) et helhetlig nasjonalt beredskapssystem (NBS). Både SBS og BFF inneholder forhåndsplanlagte prosedyrer og tiltak som kan benyttes for å forebygge og redusere skadeomfang ved kriser, katastrofer, terroranslag og krig. Politiets beredskapssystem må forholde seg til SBS, lover og overordnede styringsdokumenter i sin oppbygging (Politidirektoratet, 2011:20).

Ledelsesnivået i det nasjonale beredskapsapparatet deles inn i fire nivå:

- Politisk nivå: Regjeringen
- Strategisk nivå: departementene
- Operasjonelt nivå: Politidirektoratet
- Taktisk nivå: Politidistriktene og særorganene



Figur 1 Det nasjonale beredskapssystemet (Politidirektoratet, 2011:20)

Nederst på modellen illustrert ved figur 1, kommer politiets beredskapssystem. Politiets beredskapssystem er politiets fundament for en enhetlig og effektiv håndtering av hendelser og kriser, og gir retningslinjene for politiets beredskapsarbeid. Hendelser som truer samfunnets sikkerhet skal håndteres effektivt, gjennom klare strukturer, ansvarsforhold og kommandolinjer mellom beredskapsaktørene. Politiet har en sentral rolle i dette omfattende arbeidet (Politidirektoratet, 2011:5).

Ledelsesnivåene i politidistriktene blir ledet på tre ulike nivå. Politimesteren sitter øverst på strategisk nivå, deretter følger operasjonsleder/stab på operasjonelt nivå og innsatslederen på taktisk nivå. Ledelse på operasjonelt og taktisk nivå må følge like retningslinjer i alle politidistrikt. På strategisk nivå utarbeides strategien som i store trekk beskriver hva som skal gjøres for å løse en oppgave. Strategisk ledelse krever refleksjon, kreativitet, helhetstenking og forutseenhet. Dette fordrer at en har en viss distanse til den aktuelle hendelsen. Operasjonell ledelse innebærer planlegging og koordinering av politiinnsatsen for å oppnå målene som er fastsatt av den strategiske ledelsen. Den skal sikre sammenhengen mellom det strategiske og det taktiske nivået. På dette nivået skal det utvikles planer for ressursbruk og utarbeides ordrer til taktisk nivå. Planer for ressursbruk utvikles på taktisk nivå og her utarbeides også ordrer til Innsatsstyrkene (Politidirektoratet, 2011:33-34). Politiets

innsatspersonell (IP) er inndelt i kompetansenivåer som rangeres etter ens operative kompetanse fra IP 1- til IP 5-mannskaper. Politiets daglige førstelinjebereidskap består av IP 3- og IP 4-mannskaper. Det er disse mannskapene som utfører den daglige patrulje- og ordenstjenesten (NOU 2012:14:81).

PBS består av 3 deler, PBS I: Retningslinjer for politiets beredskap, PBS II: Politidirektoratets styringsdokumenter, PBS III: Politidistriktenes planverk. Disse utgjør en helhetlig dokumentasjon av politiets beredskap. Det er et verktøy for politiet i utarbeidelsen og vedlikehold av politiets planverk slik at politiets mål og oppgaver kan håndteres effektivt. PBS I og PBS II er grunnleggende og skal tilpasses lokale forhold i PBS III, som er lokale planverk, instruksjer, ordre, tiltakskort eller rutiner. PBS I, II og III finnes elektronisk på PBS WEB, og gir anledning til søk og oppslag på tvers av politidistrikter. Noe som gir mulighet for kompetansedeling og samarbeid innen plan- og beredskapsarbeidet (Politidirektoratet, 2011).

Første versjon av PBS ble utgitt i 2007, og da fungerte den som en veiledning. 1. juli 2011 trådte en oppdatert versjon i kraft, og denne er å anse som retningslinjer. Altså en tydeligere føring enn den tidligere veiledningen (Aas, 2011).

## **2.2 Utdanning, trening og øvelser**

Politiet er avhengig av utdanning, trening, og øvelser for å inneha den kompetansen som er nødvendig for å kunne utføre det arbeidet som er forventet av dem. Det er derfor viktig å belyse konteksten omkring dette.

Politihøgskolen gir den teoretiske og praktiske utdanningen for tjeneste i politiet, både gjennom grunn- og videreutdanning, samt masterutdanning. Politihøgskolen er en profesjonshøgskole som utvikler og formidler de kunnskaper, ferdigheter og holdninger politiet må inneha for å sikre trygghet, lov og orden. Gjennom utdanning og forskning skal høgskolen bidra til at politiet kan utføre forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet på en måte som ivaretar borgernes rettssikkerhet og trygghet og samfunnets interesser for øvrig (Politihøgskolens strategiske plan 2012-2016:4).

I forhold til innsatspersonell nevnes spesielt politihøgskolens ansvar for fagplanene til innsatspersonellets årlige treninger, samt arbeidet med å samle, systematisere og videreutvikle politifaglig kunnskap.



Politets oppgaver er mangfoldige og det er derfor nødvendig å være forberedt på å håndtere alle typer hendelser. For å ivareta etatens ansvar best mulig og utvikle gode rolleforståelser, må politiet gjennomføre realistiske øvelser (Meld. St. 29, 2011-2012:93).

### **2.3 Mål og lovregulering**

Politets arbeidsoppgaver er hjemlet i lovverk og instruks, og vi gir her en kort innføring i de viktigste for å bedre presisere hva politiets ansvarsområder er. Politets samfunnsoppdrag er å forebygge, bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen. Politets har et bredt spekter av primæroppgaver og mål, disse er nedfelt i planverk og nærmere beskrevet i politiloven og instruks (Politidirektoratet, 2011).

#### **2.3.1 Politiloven**

Politiet er statens sivile maktapparat. Det er staten som skal sørge for den polititjenesten samfunnet har behov for, men det er politiet som skal utføre selve tjenesten. Prinsippet om et statlig politi er nedfelt i politilovens § 1 (1995). Her fremkommer også politiets ansvar og oppgaver.

Politets primæroppgaver er beskrevet i politiloven § 2 (1995). Politets skal beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde offentlig orden og sikkerhet og, enten alene eller sammen med andre myndigheter, verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet. I tillegg skal politiet yte befolkningen hjelp og tjenester i faresituasjoner (Politoloven, 1995).

#### **2.3.2 Politiinstruksen**

Det eksisterer både nasjonalt og lokalt forankrede instruks i politiet. Politiinstruksen omhandler også politiets mål og oppgaver, og er politiets interne instruks. Den er forankret i politiloven og konkretiserer denne. De grunnleggende bestemmelsene om utøvelse av politimyndighet står i politiinstruksens kapittel 2 (Politiinstruksen, 1990).

§ 2-1. Målet med politiets virksomhet.

Målet med politiets virksomhet er å opprettholde den offentlige orden og sikkerhet, forfølge lovbrudd og utføre andre oppgaver fastsatt etter lov eller sedvane. Politiet gjør best nytte for seg hvis det på forhånd lykkes i å forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser. Politiet skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme borgernes rettssikkerhet, trygghet og velferd forøvrig.

§ 2-2. Politiets oppgaver.

Politiet skal forebygge og motvirke kriminalitet og andre forstyrrelser av den alminnelige orden og sikkerhet. De skal beskytte person, eiendom og all lovlig virksomhet, opprettholde og gjenopprette den offentlige ro og orden, og enten alene eller sammen med andre offentlige myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige sikkerhet og trygghet i samfunnet.

## **2.4 Stortingsmeldinger og NOU 2012:14**

Stortingsmeldingene danner et slags bakteppe for hva som rører seg i samfunnet, og hvilke utfordringer for eksempel politietaten står overfor i dagens samfunn. Mange av tiltakene som iverksettes i politiet, iverksettes med bakgrunn i hva analysene og konklusjonene i stortingsmeldingene og ulike Norske utredninger (NOU) kommer frem til.

### **2.4.1 St.meld. nr. 42, Politiets roller og oppgaver**

Hva slags politirolle vi har i samfunnet er avgjørende for etaters identitet og handleevne i et stadig mer komplekst samfunn. For å kunne møte utfordringene politiet i dag står overfor, forutsettes det at man har et tilstrekkelig bemannings- og ressursgrunnlag til å kunne håndtere de mange og viktige samfunnsoppgavene. Dette er en viktig forutsetning for et lokalt forankret politi.

Den norske politimodellen nyter høy tillit og er et viktig element i samfunnets beredskap. I Stortingsmelding nr. 42, beskrives dagens politiordning som hensiktsmessig og effektiv. Den gir god rettssikkerhet, handlekraft og skaper tillit og bred kontaktflate, samt god legitimitet så vel i tettbygde som grisgrendte områder. Politiet skal være forberedt på et bredt spekter av hendelser som også kan kreve større organisert innsats. Politiets døgnskuttinuerlige beredskap, utrustning og kompetanse gir etaten et godt utgangspunkt for beredskapsoppgaver.

Politiet skal være en etat som er kunnskapsstyrt, og bekjempelse av kriminalitet som baseres på proaktive og reaktive strategier. For å ivareta samfunnets beredskap må politiet være kompetent, ha høy etisk standard og integritet, samt ha en tilstrekkelig bemanning.

Kompetanse kan defineres som en persons eller en organisasjons kunnskap, ferdigheter, evner og holdninger til å utføre oppgaver for å nå definerte mål (St. meld nr. 42, 2004-2005:101). Etatens kompetanse utvikles og/eller fornyes kontinuerlig for å kunne oppnå målsettingene. Dette krever en målrettet strategi som omfatter utvikling, utdanning og rekruttering.

Formidling av kunnskaper på tvers av enheter er en utfordring i politiet. Vi kan derfor også tro at utfordringene også foreligger mellom de ulike nivåene i politiet. Det er svak tradisjon for skriftlig formidling av erfaring og yrkeskunnskap. Dette har bremset spredning av kunnskap. Det har i tillegg foregått lite politirettet forskning. St. meld nr. 42 (2004-2005) forutsetter at framtidens prioriteringer og løsninger i større grad vil være basert på fakta og erkjente praktiske erfaringer.

Den daglige kompetanseutvikling, som skjer gjennom erfaringer i det daglige arbeidet og gjennom utveksling med kolleger og andre av erfaringer og vurderinger, er svært viktig. En av de største utfordringene for lederne i politiet er å skape et åpent miljø, samt en vilje for læring og utvikling. Kompetansesituasjonen i politiet må stadig vurderes og utvikles i takt med samfunnets utvikling. De beste løsninger og tiltak fremkommer når ledere og involverte medarbeidere sammen vurderer mulige alternativer, altså et samarbeid mellom de ulike nivåene i politiet (St. meld 42, 2004-2005:101).

#### **2.4.2 Meld. St. 29, Samfunnssikkerhet**

Det er et mål for regjeringen at befolkningen skal oppleve stor grad av trygghet for liv, helse og viktige verdier. Erfaringer fra hendelser synliggjør også behovet for å opprettholde samfunnets grunnleggende funksjonsevne når alvorlige hendelser inntreffer.

Angrepene 22/7 satte samfunnets beredskap på prøve, og denne stortingsmeldingen er en gjennomgang av denne hendelsen. Stortingsmeldingen påpeker viktigheten av oppfølgingen etter angrepene. Det må vurderes hvordan beredskapen mot denne type hendelser har fungert, samt identifisere læringspunkter og nødvendige tiltak. Regjeringen satte ned en kommisjon som utredet 22/7. Dette resulterte i et dokument kalt NOU 2012:14. Kommisjonen foretok en gjennomgang og evaluering for å trekke lærdom fra hendelsene med sikte på at det norske

samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep, samtidig som en tar vare på sentrale verdier i det norske samfunnet som åpenhet og demokrati (Meld. St. 29, 2011-2012:8). Uavhengig av 22/7 kommisjonens arbeid, har regjeringen fremholdt at der den ser forbedringspunkter, vil den iverksette tiltak. Relevante aktører har også evaluert hendelsen 22/7. Hovedformålet med gjennomgangene har vært å trekke lærdom til bruk i fremtidige krisesituasjoner. Det er regjeringens ansvar å sørge for å identifisere og iverksette nødvendige læringspunkter og tiltak etter angrepene.

### **2.4.3 NOU 2012:14, Rapport fra 22. juli kommisjonen**

*”Omfanget av svakheter og feil er så omfattende at det samlet utgjør en foruroligende indikasjon på ledelsens manglende oppmerksomhet på utviklingen av Politi-Norge på beredskapsområdet, ledelsens evne og vilje til raskt å korrigere feil og ikke minst sørge for at det investeres tilstrekkelig i å etablere robuste systemer for å kunne løse politiets primære oppgaver” (NOU 2012:14:170).*

22/7 kommisjonens gjennomgang reiser fundamentale spørsmål om politiets beredskap, systemer og ledelse. Har politiet etablert nødvendige planer og systemer for beredskap? Brukes planverket aktivt nok av politiet og ikke minst av ledelsen i politiet? Har ledelsen i politietaten gjort de nødvendige forberedelser i forhold til krisehåndtering, i form av øvelser, og påsett at helt grunnleggende beredskapsforberedende tiltak, slik som stopplaner, er gjennomført?

I følge 22/7 kommisjonens rapport er ikke politiets beredskapsevne og oppgaveløsning tilstrekkelig tilpasset samfunnets forventninger og den risikoen samfunnet står overfor. Noe som ble avdekket ganske tydelig den 22/7 i den konkrete oppgaveløsningen og i den manglende robustheten i etaten. Politiet har de senere år fått store ressurser, men antall årsverk er likevel stabilt. 22/7 rapporten peker på at det er uklare forventninger til politiets beredskap, og få mål og krav. I Norge har vi et kompetent og mangfoldig politikorps, men ledelsen og verktøyene etaten har for å styre denne store sektoren er ikke tilstrekkelig. 22/7 kommisjonen mener det er behov for endringer på flere områder, og påpeker viktigheten av tydeligere langsiktige visjoner, mål og en klarere ledelse i politiet. Samtidig vises det til at det er få tydelige store forbedringsprosjekter som foregår utenom nødnett.

Gjennom 22/7 kommisjonen sin analyse, ble flere ledere fra politiet spurt om hvor de trodde norsk politi ville være om fem år og om resultatene av de nystartede forbedringsprosessene

ville være synlige innen den tid. Svarene de fikk var vage og sprikende. Den daglige problemløsningen og driften er det som dominerer politiets hverdag, og de færreste opplevde at det legges nok vekt på å utvikle virksomheten i forhold til effektivitet, kvalitet og det å jobbe smartere. Det pekes også på at det er langt mellom entusiastene, og at få har klare visjoner.

Det norske samfunnet er preget av store endringer: befolkningsvekst, økt mangfold, økte sosiale spenninger, store teknologiske og atferdsmessige endringer. Hverdagen preges i stadig større grad av både internasjonale problemer og løsninger. Politiet som en helt fundamental etat i samfunnet må forholde seg til dette. Sentrale spørsmål er: Hva er et framtidig risikobilde? Hva er forventningene til politiets innsats? Hva må politiet utvikle for å kunne bli i stand til å møte disse? (NOU 2012:14:335).

Den viktigste beredskapen utgjøres av det ordinære politi. Mål og forventninger på beredskapsområdet er ekstra viktig for politiet, og ledelsen må tydeliggjøre hvordan etaten skal kunne respondere på en alvorlig beredskapssituasjon. Fra Storting og regjering må det også etterspørres og stilles krav til målbare uttrykk for kapasitet og kompetanse i politiet. Har man ingen klare forventninger til hva man skal levere, så er det vanskelig å levere. Med uklare forventninger blir det vanskelig å etablere mål, og med vage mål blir det umulig å sikre at politiet bygger tilstrekkelig beredskap med nødvendig kvalitet på en ensartet måte.

22/7 kommisjonen påpeker at POD, sammen med JD, har en nøkkelrolle i den faglige utviklingen av etaten. Politiet har store ressurser. utfordringen ligger i å styre disse på en best mulig måte.

Kommisjonen mener at politiet må tydeliggjøre mål og stille krav til resultater, og man må måle det som er viktigst – ikke det som per i dag er lett å måle. I tillegg må det utredes hvor lang responstiden er for borgerne som trenger hjelp, da dette bør være et viktig prestasjonskriterium for politiet, samtidig som det kan være et vesentlig bidrag til dimensjoneringen av politistyrken. Bemanningen bør bedre tilpasses behovet, noe som fordrer stor grad av ledelsesinvolvering og vilje fra de ansatte til å involvere seg i å etablere fornuftige løsninger. Samtidig påpekes det at politiet har en uutnyttet ressurs på grunn av at mange, selv med alder under 45 år, ikke har holdt godkjenningen for innsatspersonell ved like. Med et krav om godkjenning av flere av de ansatte kan man øke kapasiteten på operativt personell innad i etaten. Per i dag er problemet primært å styre de ressurser som finnes, og ved å planlegge bemanningen bedre vil dette være en av faktorene som fører til suksess.

Kommisjonen mener Politi-Norge har flere fundamentale og gjennomgripende endringsbehov, og at politiet og myndighetene nå har en unik mulighet til å gripe fatt i disse.

Utgangspunktet for å få til en endring i politiet er god, og 22/7 kommisjonen påpeker at politiet per i dag nyter stor tillit. Politiet er preget av engasjerte ledere og ansatte, høy kompetanse og anses som en av samfunnets viktigste institusjoner. I tillegg er mye av utstyret til politiet bra. 22/7 kommisjonen mener likevel at en jobb må gjøres, og at det er en del å ta tak i i politiet.

## 2.5 Sønderland-rapporten

Politiets oppgave er å dekke samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse. Etter terrorhandlingen 22. juli (22/7) ble politiet blant annet kritisert for deres organisering, ledelse og samordning. Det ble derfor satt ned et utvalg i august 2011, som skulle evaluere politiets håndtering av terrorhandlingen i Oslo og på Utøya 22. juli 2011. Både politiet som etat og samfunnet forventer svar etter store hendelser som 22/7. Politiet ga derfor ut en evaluering som er begrunnet i Politidirektoratets overordnede, faglige ledelse av politiet og ansvaret for en systematisk erfaringslæring (Sønderland, 2012:3). Denne evalueringen ble utgitt 12. mars 2012.

”Det siste tiåret har samfunnet blitt mer bevisst på samfunnssikkerhet og sårbarhet. Flere politidistrikter, særorganene og Politidirektoratet opplever at samfunnets forventninger til politiets innsatsevne ikke står i forhold til reell kapasitet.” (Sønderland, 2012:8)

Sønderland-rapporten mener at politiet har et godt felles rammeverk for politiinnsatsen gjennom PBS I og II. Derimot var det flere politidistrikt som ikke var oppdatert på det lokale beredskapsplanverket PBS III. Og det ble derfor bestemt av utvalget at Politidirektoratet og ulike enhetsledere i politiet må klargjøre hva politiets beredskapsevne skal omfatte og hvor stor beredskapsevne politiet skal ha (Sønderland, 2012:8-9).

I politiinnsatsen er det utfordringer i forhold til størrelse på politidistriktene. De involverte under 22/7 hadde ingen mulighet til å håndtere en slik krise uten betydelig bistand av interne og eksterne ekstramannskaper. Politiinnsatsen har også utfordringer ved at de må ta bestemmelser i en presset situasjon med dårlig tid og ofte mangelfull informasjon (Sønderland, 2012:9).

”Politidirektøren beslutter en intern, samlet evaluering i etaten, der mandatet er å lære av det som skjedde” (Sønderland, 2012:19). Formålet med evalueringen er altså av pedagogisk art, hvor den konsentrerer seg om forhold som kan ha betydning for fremtidig oppgaveløsning. Den skal ikke ha som formål å avdekke feil og finne synderbukker (Sønderland, 2012:20).

”Oppdraget er å danne grunnlag for læring slik at politiet står bedre rustet til å håndtere alvorlige, omfattende og komplekse hendelser. Politiet som organisasjon og individene i organisasjonen kan få ny (og bekreftet) kompetanse fra håndteringen av hendelsene 22. juli. Det betyr at man også skal søke etter og identifisere områder som gir utvikling og kvalitetssikring fremover, og at man sikrer læring av det som har fungert godt.” (Sønderland, 2012:20)

Evalueringens mål er å gi kunnskap om effektiviteten i politiets innsats og at man lærer mest mulig av det som ble gjort. De erfaringer som genereres gjennom evalueringen av hendelsene 22/7 skal danne grunnlaget for erfaringslæring.

## **2.6 Endringsprogrammet i politiet**

Etter 22/7, ble politiet utsatt for en del kritikk både i media og gjennom 22/7 rapporten. Denne kritikken gikk blant annet på organisasjonens holdninger, kultur og læring. I etterkant av dette har man laget et endringsprogram som søker å rette opp i kritikken som foreligger.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har gitt Politidirektoratet (POD) i oppdrag å etablere et bredt anlagt endringsprogram for politiet, med hensikt å følge opp 22/7 kommisjonens anbefalinger. Sentralt i endringsprogrammet står betydningen av klare mål og resultater, holdninger og kultur, endringsledelse og helhetlig beredskapstenkning. Arbeidet med ledelse, kultur og holdninger knyttet til risikoerkjennelse og gjennomføringsevne er et grunnleggende og langsiktig endringsarbeid. Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av hendelser på alle nivå i organisasjonen krever et systematisk arbeid. Endringsprogrammet skal styre og koordinere prioriterte innsatsområder og prosjekter med sikte på videreutvikling og reelle forbedringer i politiet i tråd med kommisjonens anbefalinger (Politidirektoratet, 2013).

Ut fra evalueringene etter 22. juli er følgende hovedstrategi utledet for endringsprogrammet: Endringsprogrammet i politiet skal sikre økt kapasitet og evne til å håndtere beredskapssituasjoner, gjennom systematisk arbeid med å utvikle kompetanse,

erfaringslæring, arbeidsprosesser og organisering (Bergundhaugen, 2012). Programmet skal ha gjennomgående fokus på grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap.

Blant de målene som foreløpig er utarbeidet for politietaten er økt evne til risikoerkjennelse og gjennomføring, tydelige mål og krav til resultater, økt evne til samhandling og kommunikasjon, og økt utnyttelse av eksisterende IKT systemer. Når målene er bearbeidet og konkretisert, skal de forankres i politiets overordnede mål.

Endringsprogrammet vil omfatte tiltak rettet mot ledelse, kultur og holdninger og tiltak rettet mot erkjennelse av risiko og sårbarhet. Endringsprogrammet har fem overordnede innsatsområder som omfatter styring, ledelse og kultur, kommunikasjon og samhandling, teknologi, kapasitet, bemanning og ressurser, og kompetanse, øving, trening og læring. (Politidirektoratet, 2013)

For å nå disse målene pekes det på at det finnes en del faktorer som er avgjørende for å lykkes, blant annet vises det til at man må ha en felles forståelse for prioriteringer og endringsprogrammets målsettinger, mellom alle nivåene fra topp til bunn (fra JD til hvert politidistrikt). Det fordrer også at det foreligger en tett involvering fra etaten og ledelsen i politiet, og forståelse for at dette er en prioritert oppgave for å nå målene. Tydelighet rundt ansvar, roller og lignende, og evne til beslutninger og prioriteringer i forhold til programmet er også viktige faktorer. I tillegg kommer handlekraft på både kort og lang sikt som viser at politiet evner å utvikle virksomheten, og evner å styre og sikre fremdriften i endringsprogrammets prosjekter, tiltak og aktiviteter. Ellers er tilstrekkelig kapasitet, faglig kompetanse, medvirkning fra vernetjenesten og arbeidstakerorganisasjonene og tilstrekkelig med finansiering faktorer som vil være avgjørende for om man når målene i endringsprogrammet (Bergundhaugen, 2012).

Det skal utarbeides en egen programplan, der mål og konkrete prosjekt og tiltak innen de fem overordnede innsatsområdene beskrives. Det gjelder blant annet også fremdriftsplaner, målekriterier, og planer for gevinstrealisering. Tiltak rettet mot økt beredskapsevne, som er et av forbedringspunktene som påpekes fra 22/7 kommisjonen, er allerede iverksatt i politiet. I tillegg til en rekke andre forbedringstiltak initiert på basis av internevalueringer av 22/7. Av kortsiktige tiltak som skal ha leveranser sommeren 2013 kan blant annet nevnes system for erfaringslæring, mobile løsninger i bilene (mobiliti), pansrede kjøretøy, enhetlig løsning for



fremskutt lagring, tilgang til pistolmagasin med ammunisjon i beltet for operative mannskaper, ny våpeninstruks, helikopterbistand, nasjonal varsling – riksalarm og mannskapsvarsling, samarbeidsavtaler med blant annet forsvaret og helse, og øvelser. Ellers finnes det også andre tiltak som settes i gang raskt, men som har en lenger tidshorisont som for eksempel beredskapssenter, responstid, kompetanseheving for operasjonsledere, og treningsnivå for IP-personell (Bergundhaugen, 2012).

### 3 TEORI

Hovedfokuset i denne oppgaven er erfaringsoverføring mellom de ulike nivåene i politiet, og da med fokus på den erfaringsoverføringen som skjer fra taktisk til strategisk nivå. Vi valgte å strukturere oppgaven vår ved å først ta for oss akseptkriterier, sikkerhetsstyring, beredskap og organisatoriske barrierer. God beredskap danner grunnlaget for hva som forventes fra samfunnet. For å ha bra beredskap må man vite hva samfunnet aksepterer og hvordan man skal styre i forhold til dette. Det er derfor viktig å ha dette som et grunnlag før vi setter fokus på viktigheten av erfaring. Organisatoriske barrierer kan hindre erfaringsoverføringen mellom de ulike nivåene i en organisasjon. Problemstillingen vår fordret at vi måtte se på de ulike organisatoriske barrierene i forhold til erfaringsoverføringen i politiet.

Bruk av teori er viktig for at vi skal kunne belyse det temaet vi har valgt i oppgaven vår. I dette kapittelet presenteres derfor en del teorier som kan være med på å klarlegge problemstillingen, og som senere kan være med på å danne grunnlaget for den påfølgende diskusjon. Teorier omkring erfaringer gjort på individnivå og organisasjonslæring, blir dermed sentrale siden de er en viktig del av erfaringsoverføringen. I tillegg presenteres også teorier omkring taus kunnskap, intuitiv beslutningstaking og hva som kjennetegner lærende organisasjoner.

Vi valgte å ta utgangspunkt i en modell som vi konstruerte selv, illustrert i figur 2, som visuelt viser et bilde av hva problemstillingen omhandler. Deretter innordnet og organiserte vi all teorien i dette kapittelet inn i de forskjellige tekstutene til modellen. De fleste teoriene komplementerer hverandre og hører inn under både strategisk og taktisk nivå. Vi ønsket likevel å ordne teorien slik for å forhåpentligvis forenkle teoriforståelsen. Dette gjorde teorien mer oversiktlig. Til sammen synes vi at modellen i figur 2, med teoriene delt inn etter modellens tekstut, dannet et helhetlig bilde over hvordan teoriene kan nyttiggjøres for å gi en klar forståelse av hva det er som kan påvirke, eller påvirker, erfaringsoverføringen på de forskjellige nivåene.

#### 3.1 Analysemodell, omfang og begrensninger

Vår problemstilling tar utgangspunkt i erfaringsoverføringen mellom det taktiske og det strategiske nivået i politiet. Modellen (jf. figur 2) viser en helhetlig forståelse av problemstillingen med hensyn til den hierarkiske organisasjonsstrukturen, og forskjellige utfordringer på strategisk og taktisk nivå i forhold til erfaringsoverføringen.

Analysemodellen viser at det øverste nivået er det strategiske og taktisk nivå er det laveste. Vi ønsker å finne ut hvilken erfaringsoverføring det er mellom disse ulike nivåene. Overføres den erfaringen som blir gjort på taktisk nivå til strategisk nivå? Og om så er tilfelle, implementeres den i planverkene som utarbeides på strategisk nivå?



Figur 2 Erfaringsoverføringen mellom de ulike nivåene i politiet

Ulike barrierer for erfaringsoverføring kan for eksempel være organisasjonskultur, organisasjonens hierarkiske struktur, individets- og organisasjonens læring og den tause kunnskapen.

Opgaven har sine begrensinger både på grunn av størrelse, tid og avstander. Vi har derfor valgt ikke å ta med andre nivåer enn de strategiske og taktiske. Det operasjonelle nivået inngår med andre ord ikke i denne studien. Selv om det operasjonelle nivået også er et viktig nivå for ledelse og beslutninger i politiet som organisasjon, retter denne oppgaven seg mer mot det strategiske nivået hvor planer og instruksjoner blir utarbeidet og godkjent. Politiet styres av politidirektoratet, men har også lokal myndighet til å fatte beslutninger og tilpasse dem etter distriktets behov.

Oppgaven har også sine begrensninger ved at vi kun fokuserer på Rogaland politidistrikt. Dette er gjort for å få en dypere innføring. Vi anser Rogaland politidistrikt, som er et av landets største politidistrikt, representativt for de øvrige politidistriktene.

### **3.2 Akseptkriterier, sikkerhetsstyring, beredskap og organisatoriske barrierer**

*”Å sette grenser for risiko knyttet til sikkerhetsfunksjoner er et praktisk redskap for å styre risiko for eskalering av ulykkeshendelser. Slike kriterier gir direkte krav og innspill i konstruksjonsprosessen i form av ulykkebelastninger og krav til ulike sikkerhetsbarrierer, og er således å oppfatte som dimensjoneringskriterier.” (Aven et al, 2008:155).*

#### **3.2.1 Akseptkriterier og sikkerhetsstyring**

Akseptkriterier er nødvendig i sikkerhetsorganisasjoner for å vite hvor mye risiko som skal aksepteres. Det er også nødvendig å vite hvordan man skal kunne styre risiko og sikkerhet. For å kunne forklare hva som menes med akseptkriterier, er det viktig å definere begrepet risiko først. Akseptkriterier eksisterer ikke uten risiko, da de handler om hvor mye risiko man til syvende og sist kan akseptere. Det finnes flere definisjoner på hva risiko er eller kan være. Aven et al sitt klassiske perspektiv ser risiko som ”kombinasjonen av usikkerhet og konsekvens/utfall av en gitt aktivitet” (Aven et al, 2008:37). Risiko er med andre ord knyttet opp mot sannsynligheten for at en uønsket hendelse skal inntreffe, og konsekvensene dette vil få. Det er det klassiske perspektivet til Aven et al (2008) som ligger til grunn for politiets virksomhetsstyring (Politidirektoratet, 2010:5).

Hva som er et akseptabelt risikonivå vil alltid være et politisk spørsmål, der temaet er hvem som skal styre og hva som skal bety noe. Det finnes ikke en verdifri eller objektiv metode for å måle hvilke risiko som er akseptert i samfunnet. Valget av risikonivå vil være avhengig av de alternativene som finnes, og av verdier og meninger (Aven et. al 2008:151).

Å fastsette akseptkriteriet på et nivå som er ”riktig”, er avhengig av historiske tall, resultater fra risikoanalyser, sammenligning med tilsvarende virksomheter og andre forhold som omdømme, markedsandeler, forhold til myndighetene med mer. Kriteriene er dynamiske ved at de endres ved ny erfaring og kunnskap, endringer i virksomheten eller når den teknologiske utviklingen tilsier det (Aven et. al, 2008:159).

Begrepene risiko og sikkerhet blir brukt litt om hverandre i praksis, både i daglig tale og i faglig sammenheng. I sikkerhetsstyringen er det vanlig å bruke risikobegrepet for å beskrive sikkerhetsnivået ved en aktivitet (Aven et al, 2008:37).

Styring av risikohandler om å sette seg mål, legge planer eller strategier for hvordan vi skal nå målene, og om hvordan vi skal følge opp gjennomføringen ved hjelp av kontroll og evaluering (Aven et al, 2008:36). Dette er uavhengig av om vi snakker om styring på samfunnsnivå, organisasjonsnivå eller individnivå. Gjeldende normer i en organisasjon, hvordan informasjon tolkes av de ulike aktørene, relasjonene mellom ledelse og ansatte (vertikalt), eller mellom avdelinger i organisasjonen (horisontalt) er med andre ord viktige faktorer som påvirker styringen. Tekniske og organisatoriske forhold, forholdet mellom organisasjonens ansatte og ledelse, individuelle og mellommenneskelige relasjoner er dermed sentrale elementer som er viktige å fokusere på i så henseende (Aven et al, 2008). Sikkerhetsstyring blir vanligvis definert som "alle tiltak som iverksettes for å oppnå, opprettholde og videreutvikle et sikkerhetsnivå i overensstemmelse med definerte mål" (Aven et al, 2008:67). Myndighetene kan for eksempel gjøre dette ved hjelp av sanksjoner, og ved å opprette kontroll- og tilsynsorganer. Politiet kan deretter sørge for å ivareta sikkerheten ved for eksempel å ha fartskontroller, bilbeltekontroller, og promillekontroller.

Sikkerhet kan være så mangt, alt etter hvilken kontekst man omtaler begrepet i. Det kan bety alt fra forvissning, nøyaktighet, ly, beskyttelse, garanti eller trygghet, og det handler om å ta bevisste valg for å unngå skader og tap ved å redusere sannsynligheten og konsekvensene som følger av uønskede hendelser (Aven et al, 2008). Begrepet sikkerhet brukes ofte proaktivt, altså som et forebyggende tiltak. Sikkerhet kan i politiets øyemed være alt fra objektsikkerhet, samfunnsikkerhet, trafikksikkerhet, produksikkerhet, og atomsikkerhet for å nevne noen eksempler fra PBS I (Politidirektoratet, 2011). I forbindelse med akutt forurensing er for eksempel politiets rolle og oppgaver prioritert i følgende rekkefølge: liv, helse, sikkerhet, naturressurser, deretter næringsinteresser (Politidirektoratet, 2011:99). Sikkerhet er med andre ord et essensielt og viktig begrep når man omtaler politietatsens virke.

### **3.2.2 Beredskap**

Politiet skal ha en beredskap som innebærer at de skal være forberedt på at alvorlige hendelser eller kriser kan inntreffe, og de skal ha utarbeidet planer og tiltak på forhånd for å kunne eliminere eller begrense konsekvensene. Politiberedskap omfatter både politiets

døgnkontinuerlige beredskap for å håndtere regulære politioppgaver, og beredskap i form av planverk og tiltak, kompetanse og organisering som er etablert for å initieres når politiet skal håndtere uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser (Politidirektoratet, 2011:24).

*”Menneskelig beredskap på toppen er en avgjørende forutsetning for at en bedrift skal kunne takle forandringer på en konstruktiv måte. Men uten en organisasjon som også er i beredskap, nytter lite.”*  
(Dalin, 2001:60).

”Med beredskap forstås gjerne tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser” (Politidirektoratet, 2011:24). Det vil si at man må være forberedt på at slike hendelser eller kriser kan inntreffe. For å kunne eliminere eller begrense konsekvensene blir det da viktig å utarbeide planer og tiltak på forhånd.

Begrepet beredskap er knyttet til tiltak som skal bidra til å hindre at farlige situasjoner får utvikle seg til ulykker, eller til tiltak for å redusere konsekvensene når noe først har gått galt (Aven et al, 2008:17). Beredskap kan omfatte både beredskap fra et faglig ståsted, men det kan også ha en menneskelig betydning (Dalin, 2001). Faglig beredskap vil si at den fagkompetansen en utvikler er anvendelig i langt flere situasjoner enn de en kjenner til fra før. I politiets henseende kan vi for eksempel overføre dette til praktisk trening på ”skyting pågår” som pleier å dreie seg om skolemassakrer. 22/7 var det flere som dro kjensel på hendelsen på Utøya med overføringsverdi til trening på ”skyting pågår” (NOU 2012:14). Politibetjentene omsatte for eksempel treningen fra hvordan en opererer under skolemassakrer, til det scenarioet som befant seg ute på Utøya. Om den fagkompetansen en har stadig viser seg å være egnet til nye situasjoner, så utvikles en faglig trygghet for det ukjente i form av for eksempel analytiske ferdigheter. Menneskelig beredskap handler mer om evnen til å mestre ulike typer mellommenneskelige og miljømessige situasjoner. Erfaring tyder på at denne typen beredskap kan utvikles (Dalin, 2001:58). Sentralt her står arbeidet med blant annet egne holdninger, og menneskelige relasjoner. Disse to typene beredskap trengs ofte samtidig i samme situasjon siden faglig arbeid sjelden foregår i et miljømessig tomrom.

Beredskap handler altså om å planlegge inn i fremtiden. Hva vil skje? Hva er en ønsket fremtid? Det er en forutsetning å planlegge, ha bevissthet i konsekvensanalyser, ha oppmerksomhet og vilje til å erkjenne risiko, ha kunnskap og opplæring, konsekvente

prosedyrer, og at ledere følger opp mistanker om fremtidige hendelser (Olsen et al, 2010). Å utvikle og trene på ulike scenarioer er spesielt velegnet til å bringe kreativitet inn i prosesser. Dette utfordrer snevre syn på fremtiden, utvikler et større mangfold og flere alternativer før en beslutning som fattes på det politiske og strategiske plan. Dette kalles fremsynstenkning – å planlegge for fremtiden (Karlsen og Øverland, 2010). Metoden er ment å brukes for å kunne utforske og identifisere en systematisk, nytenkende og kreativ fremtid. Gjennom tverrfaglig samarbeid mellom forskere, fagfolk og lekmenn kan det skapes robuste organisasjoner som er motstandsdyktige til dagens og fremtidens nye og komplekse verdenstilstand (Karlsen og Øverland, 2010). I følge Karlsen og Øverland er det viktig å ha framsyn. Å ha fokus på endring innebærer å tenke på hvordan den kan styres gjennom å se på tidligere erfaringer, dagens realiteter og mulige utviklingsbaner. Ledere må være bevisst på at en ting er å kunne ha makt og kontroll over egen organisasjon. men en annen ting, som har vesentlig større utfordringer, er å ha kontroll over de eksterne omgivelsene. De eksterne omgivelsene sitter med større motmakt (Karlsen og Øverland, 2010). Å ha fremsynsfokus betyr å tilrettelegge deltakende prosess for systematisk å innhente fremtidsrettet kunnskap og bygge visjoner for et mellomlangt eller langt tidsperspektiv. Målet er å være forberedt på å ta beslutninger og mobilisere til felles handling gjennom å gjenkjenne kjennetegn og forstå mønster i endringslogikken (Karlsen og Øverland, 2010). Rammebetingelser må fastsettes på det strategiske nivået, og det er disse rammebetingelsene som legger føringen på hvilke arbeid som blir gjort på de nivåene under. 22/7 viste at rammebetingelsene for beredskapen i Norge ikke var tilstrekkelig. Det var blant annet mangel på beslutning, ressurser, utstyr og trening.

### **3.2.3 Organisatoriske barrierer**

Det er tre hovedgrunner til hvorfor organisasjoner ofte feiler i å generere, tolke og dele informasjon (Boin, Hart, Stern, Sundelius, 2011):

#### **1. Organisasjoner er utformet for å gjøre andre ting enn å håndtere kriser**

Organisasjonen bruker ikke tid eller ressurser på å oppdage potensielle kriser. De forsøker heller å oppnå visse politiske mål, og er opptatt av måloppnåelse. Organisasjoner engasjerer seg i ”problemistic search”. Det søkes etter tilbakemelding på målene man må oppnå, og hverdagsrisikoer som man har lært å gjenkjenne. Det søkes sjelden etter annen informasjon enn dette.

Organisasjonen er ikke utstyrt til å kunne samle inn data. Informasjonssystemene deres er laget for å gi standardisert tilbakemelding på måloppnåelse. De har også problemer med å oversette målene til noe forståelig. Det er derfor vanskelig å skjønne rutinene, men enda vanskeligere å oppdage gapet mellom utførelsen og problemene før de blir kritiske.

Det å kunne oppdage en krise krever at det hentes inn data og gjenkjenning av mønster som utvikler seg til en trussel. Det brukes rasjonelle metoder til data kolleksjon som forteller ledere om måloppnåelse. I denne formelle verden gis det lite rom for intuisjon og magefølelse, noe som kunne ha oppdaget kriser (Boin et al, 2011).

## 2. Manglende informasjonsflyt og ulike prioriteringer

Forskningen mener at det som trengs for å oppdage en krise, som regel finnes i organisasjonen som skapte krisen. De som sitter på strategisk nivå, klarer ikke å sette sammen puslespillet før det er for sent. Informasjonen når ikke opp til dem eller deles ikke, eller det snakkes ulike språk. Strategisk nivå er heller ikke alltid interessert i å høre på signalene som kommer nedenfra, altså fra det taktiske nivået (Boin et al, 2011).

## 3. Problemet med forhåndsprogrammerte risikoer

Det lages tidlig varslingsmekanismer innen organisasjoner med høy kompleksitet og sårbarhet, på en typisk vitenskapelig rasjonell måte. Risikoer kalkuleres, mulige stier for feil kartlegges og prosedyrer lages. Denne tilnærmingen leder til "normaliseringen av risikoer". Det skapes en falsk trygghet. Dersom risikoen er liten nok, så blir den akseptabel, og den blir neglisjert fordi folk glemmer at risikoer uansett hvor små de er kan materialisere seg. Noe som medfører en tanke om at "dette skjer ikke her".

Barrierene hindrer oss i å se ukjente risikoer. Organisasjonen skaper en ramme for å kartlegge visse typer risikoer, men samtidig så er uforutsette hendelser og kriser som det ikke går an å forestille seg utelatt. Det gis ikke rom for uvitenskapelig begrunning. I en organisasjon som jobber hardt for å oppdage kriser før de skaper trøbbel, kan tidlige signaler på overhengende kriser derfor bli satt til side (Boin et al, 2011).



### 3.3 Erfaring, erfaringslæring og erfaringsoverføring

*”Den sentrale utfordringen er å utvikle bedriften slik at så vel kultur, systemer og rutiner som mellommenneskelig praksis stimulerer til og opprettholder læring gjennom erfaring som en grunnleggende læringsform.” (Dalin, 2001:275)*

Vi vil i dette avsnittet ta for oss den midterste tekstruten i modellen fra figur 2, som omhandler erfaringsoverføring. Erfaringsoverføring danner grunnlaget for denne studien. Det er nødvendig å forklare hva som ligger i selve begrepet *erfaring*, og hva dette egentlig innebærer, siden det er dette vi refererer til når vi snakker om overføring av erfaring.

Erfaring er noe vi opparbeider oss gjennom livet, fra vi er barn til vi eldes. Spesielt tydelig ser vi dette hos barn som prøver og feiler, eksperimenterer og stadig lar seg begeistre av ny ervervet kunnskap. Huxley beskriver erfaring på følgende måte: *”Experience is not what happens to you, it’s what you do with what happens to you”* (Huxley, 1972; Dixon, 1999:170). I dette ligger implisitt at det bør ligge en intensjon om å aktivt lære av erfaringen en gjør seg. Levin og Klev forklarer at erfaringslæring handler om å utvikle og endre ens oppfatninger og ferdigheter gjennom først å teste ut det en tror på i praksis, og deretter reflektere over de resultatene en har skapt (Levin og Klev, 2008:101). Erfaringsbegrepet er altså knyttet opp mot læringsbegrepet, de er komplementære. Innen håndverkstradisjonen har det alltid vært viktig å lære gjennom å høste erfaring (Lindøe, 2003). Ulike former for yrkeskunnskap er blitt overført i generasjoner gjennom tett oppfølging fra mester til læresvenn. Mye av den kunnskapen som opparbeides gjennom denne typen erfaring vil ofte være en ”taus” kunnskap for den som utøver den. Med begrepet taus kunnskap refererer en til det faktum at mennesker vet mer enn det de kan uttale eller si med ord (Polanyi, 2000).

I følge PBS I bygger erfaringslæring på erfaringskunnskap. Skal erfaringskunnskap kunne bli til erfaringslæring, må en kunne koble den sammen med teoretisk kunnskap (Politidirektoratet, 2011). Erfaringskunnskap forutsetter at det finnes deltakelse og dialog mellom mennesker, og har sin rot i praktiske eksempler og øvelser som høstes gjennom personlig læring og erfaring (Lindøe, 2003). Det er en levende kunnskap som oftest er ”skjult” for den som utøver den. Implisitt er dette en ”taus” kunnskap. Politibetjenter opparbeider seg ofte over tid mye erfaringsbasert kunnskap, og store deler av denne

kunnskapen vil være taus. Både den enkelte medarbeider og organisasjonen som denne er en del av vil inneha denne typen kunnskap. Som formulert i PBS I, så ligger utfordringen i å hente den ut slik at den blir gjort tilgjengelig, det vil si omgjort fra individuell til kollektiv kunnskap (Politidirektoratet, 2011:199). Om ikke denne kunnskapen og erfaringen deles med, og overføres til andre, vil den forbli individuell. Det vil derfor være viktig å ha systemer som kan hente den ut og benytte den både på tvers av politidistriktene, men også innad i hver enkelt distrikt. En må erkjenne at denne kunnskapen er en verdifull ”ubenyttet” kunnskapskapital som kan gå tapt om ikke politidistriktene har et system for å hente den ut og benytte den (Politidirektoratet, 2011).

I følge Dalin (2001) er å lære ved å gjøre, å lære av modeller og å lære av andres erfaringer tre sentrale læringsformer innen erfaringsstradisjonen. En kan skille mellom erfaringslæring som system og som spontan handling. Erfaring som system forutsetter at arbeidet er organisert slik at interne og eksterne erfaringer med produkt og samhandling tas på alvor, erfaringene systematiseres og analyseres, det utformes forslag til forandringer på grunnlag av analysen og deretter må en følge opp disse forslagene med tiltak eller avvise de med en konkret begrunnelse. Endringsprogrammet til politiet kan sies å være erfaringslæring som system, da den er systematisert med forslag til tiltak som skal gjennomføres og føre til forbedringer etter 22/7. Den andre formen for erfaringslæring er den spontane handlingen. Denne forutsetter at en har erfaringslæringen som grunnholdning, og at en ”ser” mulighetene i de eventuelle situasjonene som oppstår og tar initiativ ved å foreta seg noe helt spontant. I politiet kan dette være det man kaller for intuitiv beslutningstaking, når man responderer på bakgrunn av tidligere erfaringer som sitter i ryggmargen. Når arbeidet organiseres slik at det skapes arenaer for analyse og oppfølging, blir erfaringslæring som læringsform til. På mange arbeidsplasser møter en heller hindringer for læring da det ikke er vanlig og dele erfaringer og kunnskap (Dalin, 2001).

Erfaring trenger ikke nødvendigvis være en positiv ting. I følge Weick (2001) er det nemlig ikke alltid positivt med erfaring, da en i situasjoner med økt press og stress automatisk vil gå over til responsen man kjenner best og som ligger i ryggmargen. Dette fører ofte til at det nyeste man har lært, som kanskje kan være viktige handlingsmønstre som baserer seg på felles forståelse innad i for eksempel et team, blir glemt. Andre forskere som Klein (2009), peker derimot på at det finnes ingen erstatning for erfaring i komplekse og tvetydige situasjoner. Han viser til at av og til kan ikke redundante systemer med verken prosedyrer

eller sjekklister dekke situasjoner. Erfaring kan i enkelte tilfeller være utslagsgivende for om en hendelse ender opp med å utvikle seg til en krise eller ulykke.

Vår problemstilling omhandler erfaring og hvordan man overfører denne innad i politiet. Erfaringsoverføring refererer til å lære av andre. En må kunne ta i bruk den kunnskapen og erfaringen som er utviklet i en tidligere kontekst. Generelt kan erfaring overføres på individnivå, organisasjonsnivå eller mellom ulike nivåer og ulike organisasjoner.

### **3.4 Strategisk nivå**

Den øverste tekstruten i modellen illustrert ved figur 2, henviser til det som skjer på strategisk nivå. Innunder dette avsnittet har vi valgt å ta med teorier omkring organisasjonskultur og organisasjonslæring, da dette er elementer som ofte vil være påvirket av lederne på strategisk nivå i organisasjonen. Dette er faktorer som kan være barrierer i forhold til erfaringsoverføringen fra taktisk til strategisk nivå. I forhold til problemstillingen vår vil det dermed være viktig å få bekreftet eller avkreftet våre funn sett i lys av disse teoriene. Enkel- og dobbelkretslæring, den adaptive læringssyklusen, læringsprosessene og lærende organisasjoner er også emner som inngår naturlig på et organisasjonsnivå. I tillegg har vi funnet forskning som spesifikt og detaljert beskriver organisasjonskulturen i politiet på en konkret måte, dette kommer også inn under strategisk nivå.

#### **3.4.1 Organisasjonskultur**

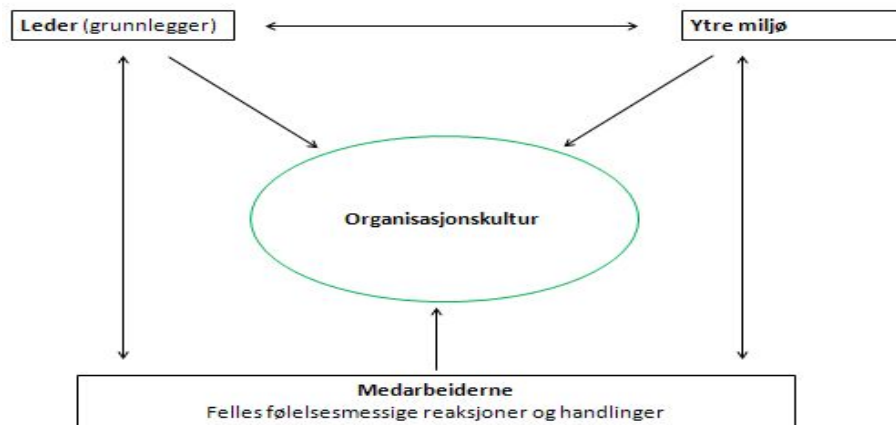
Organisasjonskultur kan defineres som ”måten vi gjør ting på hos oss” (Kaufmann og Kaufmann, 2011:266). Henning Bang definerer organisasjonskultur som ”... de sett av felles delte normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikles i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og med omgivelsene” (Kaufmann og Kaufmann, 2011:266). Organisasjonskulturen omhandler grunnleggende verdier og antagelser knyttet til virkelighetsforståelse og måter å gjøre ting på.

En annen måte å se begrepet på er å se organisasjonskultur som felles forestillinger som styrer det sosiale livet i organisasjonen. Da med tanke på de skrevne og uskrevne normene og de synlige uttrykksformene disse forestillingene får til enhver tid (Dalin, 2001:32). Disse forestillingene ses ofte på som noe selvfølgelig, de læres uformelt, gir mening og virker som modeller for handling.

Organisasjonskultur defineres også som "...et mønster av grunnleggende antakelser – oppfunnet, oppdaget eller utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene" (Schein, 1985; Jacobsen og Thorsvik, 1997:103). Denne definisjonen understreker at kulturen må knyttes til en eller annen form for gruppe som deler et sett av grunnleggende antakelser, og at kultur er basert på læring. Den rådende kulturen vil læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte, tenke og føle på i forhold til spesifikke problemer, og i tillegg opprettholdes kulturen bare så lenge den føles riktig (Jacobsen og Thorsvik, 1997).

En organisasjonskultur oppstår eller avsluttes ikke på et øyeblikk. Faktorer som bidrar til en organisasjonskultur er lederens personlighet, med deres sterke verdier og klare visjoner. Lederen er en endringsagent og en rollemodell for medarbeiderne. Hvis verdier blir akseptert og opprettholdt, vil medarbeiderne identifisere seg med lederen. Ledelse handler om å lede kunnskapsarbeidere til resultater, og kan defineres som "styrt samspill mellom mennesker for å oppnå resultater som innfrir organisasjonens mål" (Gottschalk, 2007:281). Ved å definere ledelse på denne måten, blir en av de viktigste komponentene innflytelse. I politiet er den viktigste ressursen humankapitalen, altså arbeiderne. Politiledelse har tradisjonelt hatt en halvmilitær/paramilitær ledelsesform som har vært preget av rapporteringsveier, kommandolinjer, atferdsreglement og rangorden (Deluga og Souza, 1991; Gottschalk, 2007).

En annen faktor er at organisasjonskultur delvis oppstår gjennom felles erfaring og forståelse. Dette erverves ved regelmessig samvær i organisasjonen og man skaper en felles virkelighetsoppfatning om organisasjonens verden (Kaufmann og Kaufmann, 2011:270). Modellen illustrert i figur 3 viser viktige forhold som bestemmer hvordan en kultur oppstår.



Figur 3 *Utviklingen av organisasjonskultur* (Kaufmann og Kaufmann, 2011:270)

Som modellen viser påvirker ledere, ytre miljø, og medarbeiderne både hverandre og organisasjonskulturen. Å endre en kultur er en langsiktig prosess. Samfunnet er i stadig endring, dette kan være endringer av politisk art, ny teknologi, fusjoner og så videre. Organisasjonskulturen blir dermed presset til endring. Organisasjonsendring er endringer i organisasjonens strategi, struktur og operasjonsprosedyrer. Å endre kulturen i en organisasjon blir bare ett aspekt i det totale endringsbildet. Endringer i et mer generelt perspektiv omfatter strategier, mål, organisasjonsstruktur (arbeidsoppgaver, ledelse, belønningssystem) og atferdsprosesser (læring kommunikasjon, beslutninger). Organisasjonsendringer deles inn i reaktiv og proaktiv omstilling. Ved reaktive endringer, må organisasjonen endre seg innenfor eksisterende rammer. Den er konfrontert med og må reagere på forhold som allerede har skjedd, og kan oppstå fordi organisasjonen må handle ut fra en tvungen situasjon. Proaktiv endring er basert på forventninger om fremtiden. Man forsøker å gjøre noe før situasjonen oppstår. Både proaktiv og reaktiv endring kan være radikal eller inkrementell (Kaufmann og Kaufmann, 2011, 269-274).

Endringsledelse er vesentlig når organisasjonen er i en omstillingsfase. Lederne må ha oversikt og et strategisk blikk rettet mot eksterne og interne omgivelser, samt på de komplekse og usikre forholdene med tanke på beslutninger i organisasjonen. De må forsøke å stille en "diagnose" og håndtere medarbeidernes reaksjoner i omstillingsfasen. Ledernes persepsjon av omgivelsene kan derfor ha avgjørende betydning for eventuelle endringer. Vår persepsjon er mer konstant og stabil enn variasjonen i de fysiske stimuliene. Dette kan utgjør en fare for at vi ikke registrerer viktige forandringer i de objektive omgivelsene. L. J Borgeois hevdet at bedriftenes persepsjon av sine omgivelser er av stor betydning fordi det legger

direkte føringer på bedriftenes strategiske beslutninger og handlinger (Kaufmann og Kaufmann, 2011:277). Det er derfor viktig at organisasjonene i størst mulig grad speiler endringer og begivenheter som har strategisk betydning.

### 3.4.2 Organisasjonskultur i politiet

Kulturen er avgjørende for hvordan mennesker i organisasjonen tenker, føler og handler (Alvesson, 2002; Gottschalk, 2007:290). Politikultur kan sies å være en form for yrkeskultur som er forankret i tradisjoner og historie. En slik kultur inneholder aksepterte praksiser, regler og prinsipper for atferd og handlinger som er bestemt av situasjonen, samt generaliserte rasjonaler og tro. Dalin (2001) peker på at det finnes historie og tradisjoner i etablerte organisasjoner. Tradisjonene kan være både positive og negative i det de kan ha en stolt fortid som inspirerer, forplikter og binder de ansatte sammen. Samtidig kan tradisjoner også virke kvelende på ethvert nytt initiativ om normen er ”å gå i fedrenes” fotspor. En studie utført i England, som omhandlet kulturell reformasjon, viste at siden politiet er så fulle av tradisjoner så blir det en enorm utfordring å gjennomføre meningsfulle og varige reformer i politietaten (Barton, 2004; Gottschalk, 2007:291). De reformene og nye lovgivningene som blir innført går også tregt, noe som i følge studien kan skyldes politiets yrkeskultur og dets forskjellige uttrykk. Regjering og politiets ledelse får også kritikk for sin manglende forståelse for kulturell reformasjon.

### 3.4.3 Organisatorisk læring

*”Forestillingen om at organisasjoner har evne til å lære, støtter også en forestilling om at organisasjoner er i kontinuerlig utvikling. Det sentrale spørsmålet blir da om en organisasjon er god eller dårlig til å lære.” (Levin & Klev, 2008:28).*

Læring som begrep er ofte knyttet opp til enkeltpersoner og hvordan disse lærer (Jacobsen og Thorsvik, 1997). På en generell basis kan en si at læring skjer når individer, grupper eller organisasjoner foretar en ”relativt permanent endring av atferd på grunnlag av erfaring” (Robbins, 1993; Jacobsen og Thorsvik 1997:298). Læring kan ellers defineres som ”tilegnelse av kunnskaper og ferdigheter som er relativt permanente, og som har utgangspunkt i erfaring” (Kaufmann og Kaufmann, 2011:186). Organisasjonslæring defineres deretter som

”tydeliggjøring og restrukturering av handlingsteoriene der de stemmer dårlig med den uttalte teorien”. Organisasjonslæring er strategisk læring på organisasjonsnivå. Med organisasjonslæring menes læring og forvaltning av kunnskaper. Disse prosessene utspiller seg i en større organisasjonsramme og ofte i en strategisk sammenheng, hvor toppledergruppen er en sentral aktør. Å lære av erfaring er i vesentlig grad et spørsmål om kognitiv organisering i form av innkoding, tolkning og organisering av det som læres. (Kaufmann og Kaufmann, 2011:186).

*”Organizational learning occurs at the interfaces between persons, between organizational units, and between the organization and its external environment.”* (Friedlander, 1983; Dixon, 1999:95).

Mennesker er ulike og lærer på ulike måter, og organisasjonsstrukturen kan begrense eller oppmuntre til læring. Læring kan både påvirkes av og påvirke kulturen og maktforholdene i organisasjonen, og ufullstendig informasjonstilgang åpner også for hvordan læringsprosesser skjer på individ- og organisasjonsnivå i en organisasjon (Jacobsen og Thorsvik, 1997). Problemene med læring oppstår som regel i gapet mellom prosedyrer og reglers føringer på/for atferd, og personers individuelle ønske om endret atferd. De formelle belønningssystemene i de fleste organisasjoner virker også ofte inn slik at ny atferd blir straffet. Dette medfører ofte at all læring, som innebærer en eller annen form for endring, virker mot sin hensikt i det den fungerer som straff heller enn å fungere som kompetanseheving. De aller fleste etablerte incentivsystemer i de fleste organisasjoner skal sørge for å få hver enkelt til å yte mest mulig i forhold til et spesifisert organisatorisk mål. Men læring er jo å gjøre noe nytt, å gå utenfor den opptråkkede stien! (Jacobsen og Thorsvik, 1997:305).

Det å stå til ansvar for håndteringen av for eksempel en krise kan også hindre læring, og da med tanke på ”Blame-games” (Boin et al, 2011). Det handler om å unngå å få skylden og ”overleve”. Fokus ligger her, og ikke på læring. Å finne syndebukker lengre nede i det byråkratiske hierarkiet kan virke som et middel for å unngå skyldspørsmålet. Reformen henstiller til at politikk og organisasjoner ikke fungerte godt, noe som ignorerer anstrengelsene beslutningstakerne gjorde for å bekjempe krisen. Dette gir næring til såkalte ”takknemlighetsgap” som ofte separerer lederne fra den operasjonelle virkeligheten. I

virkeligheten er det aldri slik at hele systemet må endres. Derfor er krisefremkalt læring bedre guidet av en lederskapsstrategi som består av ”dynamisk konservatisme”. Denne strategien forsvarer kjerneverdier og institusjonelt engasjement. Å implementere reformprogram er en langsiktig prosess som kan generere komplekse problemer. Følgelig har man et paradoks: kriseforårsakede reformer produserer sannsynlig reformforårsakede kriser (Boin et al, 2011).

#### **3.4.4 Enkelkretslæring og dobbelkretslæring**

Organisasjonslæring startet som et prosjekt som skulle avdekke og korrigere allerede eksisterende kunnskap i organisasjonen som kan virke hemmende på ny læring. Organisasjoner handler ut fra teorier som i praksis ligger bak organisasjonens faktiske valg og handlinger, altså teorier som ligger til grunn for det en faktisk gjør. Dette kalles handlingsteorier, og de er uuttalte og ubevisste (Kaufmann og Kaufmann, 2011:198). Handlingsteorien omhandler å få tydeliggjøre og restrukturere det ubevisste. Tolkning, klargjøring og reorganisering blir viktig for å skape nye veltilpassede strategier og handlinger. Å skape kollektive kart handler om felles tankemønstre som er utviklet i fellesskap, og som gir uttrykk for hvordan organisasjonen forstår sin virkelighet.

Argyris og Schön (Kaufmann og Kaufmann, 2011:198) mener at mye av læringen i organisasjoner karakteriseres av såkalt enkeltkretslæring. Enkeltkretslæring er justering av eksisterende prosedyrer og rutiner ved å rette opp avvik og feil. I det daglige arbeidet er det vanlig at den enkelte er opptatt av hva som skal gjøres i forhold til mål som skal nås med de midler som er til rådighet (Marnburg, 2001:118). Medarbeiderne vil derfor ofte være mindre opptatt av grunnlaget for målene og hva som er basis for valget av midler, noe som betyr at det først og fremst er enkeltkretslæring som forekommer i det daglige arbeidet. Mindre regelendringer og forbedrede kommunikasjonsrutiner er eksempler på enkelkretslæring (Boin et al, 2011).

Dobbelkretslæring er endringer av grunnleggende antakelser i handlingsteoriene (Kaufmann og Kaufmann, 2011). Det settes spørsmålstegn ved grunnpremissene i organisasjonen og man finner feil og mangler ved disse. Dobbelkretslæring innebærer muligheter for mer radikale endringer. Dobbelkretslæringen vil ha sine begrensninger fordi den ofte er reaktiv, det vil si at læringen oppstår som en respons på en erfart stimulus (Marnburg, 2001:125).



De fleste organisasjoner styres av grunnleggende verdier som får medarbeiderne til å holde tilbake negative følelser og bli preget av forsvarsmekanismer. Dette medfører at man holder tilbake viktig informasjon, og kan resultere i at arbeidsmiljøet må være veldig handlingskraftig. Konsekvensene i slike organisasjoner blir at læring kun foregår som enkeltkretslæring. Medarbeiderne blir da bare flinkere i det de allerede kan. Det ideelle for organisasjoner er dobbelkretslæring, hvor individuelle og organisatoriske forhold gjennomgår betydelige endringer. Dette innebærer forflytning fra ensidig kontroll, avhengighet og underkastelse, til engasjement, selvstendighet og åpenhet. Det er åpen kommunikasjon i organisasjonen slik at alle kan fremme sitt syn, man kan søke relevant informasjon og foreta frie valg (Kaufmann og Kaufmann, 2011:198-199). Dobbeltkretslæring kan møte motstand da den ofte vil utfordre organisasjonens "status quo" (Boin et al, 2011). Læring er betinget av den rette miksen av faktorer og aktører, og ledere kan bygge og utvikle sikkerhetskulturer som fremmer læring. Om de klarer dette kalles det deuterio – læring, noe som innebærer at organisasjonen har lært å lære. Boin et al (2011) peker på at eliten i mange kriser vil prøve å opprettholde status quo, og derfor blir mange annonserte endringer kun reformer i navnet. Selv oppriktig mente intensjoner om endring og læring lar seg sjelden materialisere. Om reformer gjennomføres så er det likevel ikke sikkert at læring har skjedd. En kritisk observatør kan komme til å påstå at tiltakene handler om å avskjære beskyldninger, kommunisere beslutninger og demonstrere kompetanse (Boin et al, 2011).

### 3.4.5 Den adaptive læringscyklusen

For at organisasjoner skal lære er det vesentlig å ha fokus på toppledelsen, samt å ha evne til å korrigere feil og løse problemer. Det må implementeres systemer som medfører at organisasjonen kontinuerlig lærer og endrer seg ut fra indre og ytre stimulikilder. Dette innebefatter alle nivåene i organisasjonen og har både enkeltkrets- og dobbelkretslæring (Kaufmann og Kaufmann, 2011:200).

I moderne lærende organisasjoner er handling, tilbakemelding og oppfatning den naturlige måten alle organismer tilpasser seg omgivelsene på. Læringen er kontinuerlig hele tiden og på alle nivå, både enkeltkrets- og dobbelkretslæring. Organisasjonene tar risiko, eksperimenterer, handler, gjør feil, oppfatter hva som skjer, endrer seg etter tilbakemeldingene som kommer fra både indre og ytre omgivelser. Her finnes ikke standard operasjonsprosedyrer eller strenge regler og reguleringer fra toppledelsen (Kaufmann og Kaufmann, 2011:200).

Det er fem grunnleggende elementer som må være tilstedeværende for at en skal kunne karakteriseres som en lærende organisasjon (Kaufmann og Kaufmann, 2011:201):

1. Oppfordring til og utvikling av personlig mestringsevne.
2. Utvikling av en omfattende og kompleks forståelse av hvordan organisasjonen fungerer.
3. Oppmuntring til læring i grupper og team.
4. Formidling av en felles visjon for organisasjonen som helhet.
5. Oppmuntring til systemtenkning.

### 3.4.6 Lærende organisasjoner, læringsprosessene

*”To learn we must be able to hold the difference within our minds long enough to make sense of it.”*

(Dixon, 1999:17).

En av nøkkelfaktorene for en organisasjon som møter til dels ukjente omstillinger er å utvikle et godt internt læringsmiljø (Dalin, 2001). Hvordan utvikle et sånt miljø? Dalin (2001) peker på at det er noen kriterier som går igjen for å få til dette: meningsfulle mål som motiverer de ansatte, rutineoppdragene må ikke være dominerende, det må være innslag av nye utfordringer, en romslig tabbekvote så lenge man lærer av tabbene, avklaring av hvilken grad arbeidstakeren har for å nå målene, regelmessige uformelle tilbakemeldinger fra leder, deling av erfaringer og kunnskap på en generøs måte, ta vare på erfaringene både spontant og systematisk, konflikter må tas på alvor før de får vokse seg store og uløselige, og ingen ”trynefaktor” når leder skal fordele ”godbitene” – alle får prøve seg. Når et læringsmiljø er godt og fungerer blir selve læringsmiljøet et tema for felles refleksjon, kritikk og forandring (Dalin, 2001:63-65). Dette forandringsarbeidet bidrar til å trene på både den faglige og den menneskelige beredskapen.

### 3.5 Taktisk nivå

På taktisk nivå, som er den nederste tekstruten i modellen illustrert ved figur 2, har vi valgt å sette inn teori som begynner med hvert enkelt individ. Som problemstillingen vår henviser til, så ligger grunnlaget for erfaring hos enkeltpersoner i organisasjonen. Den erfaringen som skal overføres, har i henhold til vår problemstilling sitt utspring fra det taktiske nivået, og individene som innehavere av denne kunnskapen. Hvordan kommer vi frem til kunnskap, og hvordan forvaltes denne hos hvert enkelt individ? Dette er faktorer som igjen ofte vil påvirke

den organisatoriske læringen. Den organisatoriske læringssirkelen er tatt med under taktisk nivå, da den fordrer at all læring først og fremst starter med individet, ikke i organisasjonen. Det er individuell læring som ligger til grunn for den organisatoriske læringen. Den organisatoriske læringssirkelen bygger videre på den individuelle, og vi valgte derfor å skrive om begge under taktisk nivå. Individuell læring og taus kunnskap er også emner som ofte forbindes med enkeltindividet i en organisasjon, derfor er det tatt med på dette nivået. I tillegg har vi valgt å ta med teori om intuitive beslutninger. Erfaring, planverk og instruksjoner danner grunnlaget for politiets virke. Erfaring er også nødvendig for å kunne ta intuitive beslutninger, noe som er vesentlig i det hektiske arbeidsmiljøet som innsatsledere i politiet fungerer i. Mye av den erfaringen som ligger til grunn for erfaringsoverføringen, så vi dermed som nødvendig å belyse gjennom teorier omkring intuitiv beslutningstaking.

### **3.5.1 Kognitiv læringsteori**

Hvordan den menneskelige hjerne lagrer og organiserer kunnskap er utgangspunktet for den kognitive læringsteorien (Busch, 1990; Jacobsen & Thorsvik, 1997). Individuer er forskjellige, og vil således tolke og forstå informasjon ulikt. Vi utvikler mentale modeller, eller det som også kalles kognitive skjemaer, og disse brukes som referanseramme ved tolkning av data. Ens kognitive skjema er individuelle, og vil således medføre en variasjon fra individ til individ. Disse skjemaene er bevisste skjema som utgjør råmateriale for tenkning (Imsen, 1999). Ved ny informasjon vil forståelsen av et tema utvides, noe som betyr at kognitive skjemaer ikke er statiske – de forandres ved ny informasjon/tilgang på nye data. Læringen hos oss mennesker skjer da først ved forbedring, utskifting eller danning av nye kognitive skjemaer. De indre skjemaene kan fungere på to måter, og er begge nødvendige deler av utviklingen. Denne mentale tilpasningsprosessen kalles adaptasjonsprosessen og består av to delprosesser som kalles assimilasjon og akkomodasjon. Utviklingen skjer når en endrer skjemaene, og dette finner sted gjennom assimilasjon og akkomodasjon. Assimilasjon skjer når vi står overfor nye og ukjente situasjoner eller fenomener som vi forsøker og tolke og forstå ved hjelp av den kunnskapen eller de skjemaene vi har fra før. Vi tilpasser de nye inntrykka til de allerede eksisterende skjemaene. Etter hvert som en tar imot ny kunnskap får en behov for å utvide og danne nye skjemaer, og dette kalles akkomodasjon.

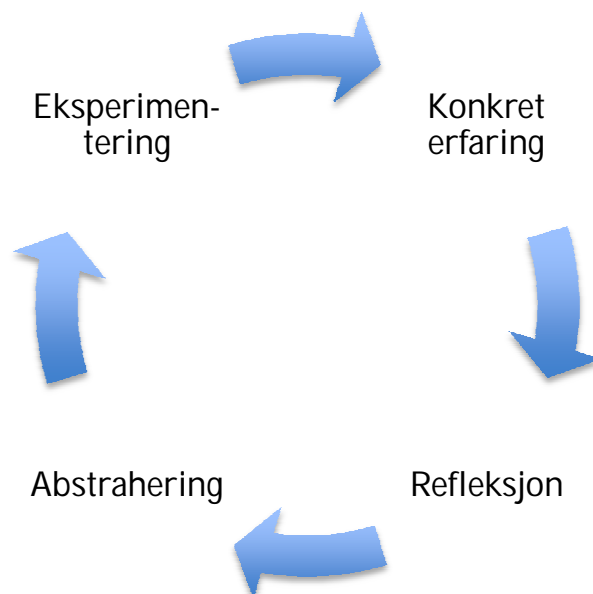
Organisasjoner er hovedsakelig blitt beskrevet som rasjonelle virksomheter hvor de primære prosessene som skjer innenfor virksomheten, er de kognitive (Gotvassli, 2007). Flere forskere

hevder at organisasjonskulturen ved å gi modeller, standarder, kart, løsninger og retningslinjer styrer menneskenes handlinger i organisasjonen (Bang, 1995). Sagt på en annen måte så er organisasjonskulturen det kartet vi har i hodet og har lært å bruke for å orientere oss i forhold til terrenget og omgivelsene. Dette kartet er det samme som et kognitivt skjema og er en nødvendighet for oss mennesker, da virkeligheten er så kompleks og mangetydig at vi må kunne være i stand til å foreta et visst organiserende utvalg av data.

### 3.5.2 Den individuelle læringssirkelen

*”All organisatorisk læring må basere seg på at individer i organisasjonen lærer.”* (Simon, 1996; Jacobsen og Thorsvik, 1997:303).

Det finnes ingen organisatorisk læring uten individuell læring, og den individuelle læringen er en nødvendig men ikke tilstrekkelig betingelse for den organisatoriske læringen (Dixon, 1999:43). Noe av det viktigste en virksomhet gjør er å tilrettelegge for mest mulig kompetanseutvikling, men da trengs også en forståelse for hvordan individuell læring skjer, hvordan den kan aktiviseres og hvordan den kan oppfattes som meningsfull og nyttig for hver enkelt medarbeider (Marnburg, 2001). Læring kan skje på fire forskjellige måter i følge den individuelle læringssirkelen: en lærer ved å erfare, reflektere, abstrahere og eksperimentere. Det oppstår en helhetlig læring når alle disse fire ulike måtene å lære på utfyller hverandre.



Figur 4 Den individuelle læringssirkelen (vår modell basert på Kolb, 1986; Marnburg, 2001)

Læringsprosessen starter i en konkret erfaring som man etterpå reflekterer over. Oppmerksomheten blir så rettet mot å beskrive konkrete erfaringer i form av mer abstrakte begreper og prinsipper. Vi generaliserer våre erfaringer til situasjoner med visse fellestrekk. Det er imidlertid ikke alltid slik at gammel kunnskap og lang erfaring er positivt, det kan også hindre nye og bedre løsninger på problemet. Derfor må de nye hypotesene testes når situasjoner av samme karakter oppstår. På dette siste stadiet testes det som har blitt lært, opp mot å finne en praktisk løsning (Kaufmann og Kaufmann, 2011:192).

Modellen illustrert ved figur 4 har ikke noe startpunkt eller sluttunkt, da individuell læring kan starte i alle fire fasene, og kan utvikle seg videre eller stoppe opp. Læring oppstår i følge Marnburg når kompetansen inneholder elementer av både tanke (refleksjon og abstraksjon) og handling (eksperimentering og konkret erfaring) (Marnburg, 2001:76). Et praktisk eksempel på dette innen politietaten kan være opplæring i å kjøre utrykning. Først avlegger man en teoretisk eksamen og gjennomgår instruksjonen for hvilke ”kjøreregler” som gjelder i forbindelse med utrykningskjøring (abstraksjon). Deretter følger en innføring og trening i hvordan en bruker panelet med blålysene inne i bilen (eksperimentering). Så gjennomfører man den praktiske kjøringen ute på baner og på offentlige veier (konkret erfaring). Det er den konkrete erfaringen som viser om resultatet er som forventet. Resultatet danner så grunnlaget for refleksjon, som igjen danner grunnlaget for ny abstraksjon. Dette legger igjen grunnlaget for hva en eksperimenterer med neste gang en skal gjennomføre utrykningskjøring.

Læring er endring i atferd, hvor atferden er menneskelige aktiviteter og handlinger i form av følelser og tanker (Dixon, 1999). For å kunne skape en endring i atferd på organisasjonsnivå, forutsettes det dermed at en først klarer dette på individnivå. Dixon (1999) peker på viktigheten av å unngå at læringen hos hvert enkelt individ blir stilltiende eller ubevisst. For å kunne lære må en stille spørsmål ved den informasjonen en mottar og ikke reduseres til kun en passiv mottaker. Hvis en i politiet for eksempel kun lærer de nødvendige planverk og instruksjoner fordi det hører til stillingsbeskrivelsen, uten å reflektere over hvorfor det er sånn, så ender individet muligens opp med handling uten påfølgende refleksjon. Noe som kan medføre at det ikke skjer noen læring verken for individet eller organisasjonen i etterkant av for eksempel en hendelse. Vi lærer gjennom å tolke våre tidligere erfaringer, og Dixon (1999) peker på at dette er noe som vil variere fra individ til individ. Dette medfører også at en nødvendigvis kan komme frem til forskjellige konklusjoner på grunn av egen persepsjon og forskjellig fortolkning. En individuell fortolkning av informasjonen en får, inngår i det Dixon omtaler som meningsstrukturer.

Vi skaper meningsstrukturer fra data vi innhenter gjennom vår interaksjon med omverdenen (Dixon, 1999). Med data menes i dette tilfellet ikke de dataene vi registrerer i miljøet rundt oss, men sanseintrykka vi mottar fra undergrupper av data. Sanseintrykka bearbeides og tolkes, og utav dette skapes meningsstrukturer. Meningsstrukturer er med andre ord måten vi organiserer data på for at den skal gi mening. Jo flere måter en meningsstruktur er knyttet til vårt kognitive skjema, jo mer sannsynlig er det at vi skal kunne hente den ved et senere tidspunkt (Dixon, 1999).

I en organisasjon skjer læring når det enkelte individ overfører sine meningsstrukturer til andre som arbeider i organisasjonen. Organisatorisk læring skjer dermed først når individer overfører sin egen kompetanse til deler av eller hele organisasjonen. For å forstå forskjellen mellom den organisatoriske og den individuelle læringen hjelper det å se alle de individuelle medlemmene i en organisasjon som innehavere av private, tilgjengelige og kollektive meningsstrukturer (Dixon, 1999). Dixie skiller mellom tre forskjellige meningsstrukturer: De private meningsstrukturene, de tilgjengelige meningsstrukturene og de kollektive meningsstrukturene.

De private meningsstrukturene er de meningsstrukturer som individet konstruerer men som vedkommende ikke gjør tilgjengelig for de andre i organisasjonen. Dette kan for eksempel skyldes sjenanse, frykt for straff eller sanksjoner, eller personlige politiske agendaer som kan gi et konkurransefortrinn innad i organisasjonen (Dixon, 1999). Det er ofte konkurranse om penger, prestisje og om toppsjefens anerkjennelse som kan gjøre at informasjon ikke blir delt (Olsen, Mathiesen og Boyesen, 2010). Dess mer individene er villige til å dele meningsstrukturene med andre i organisasjonen, dess lettere blir det for organisasjonen å lære (Dixon, 1999).

Den andre kategorien av meningsstrukturer er de tilgjengelige meningsstrukturene som omhandler om individet er i stand til eller villig til å dele sine meningsstrukturer med de andre i organisasjonen (Dixon, 1999). Hvorvidt det enkelte individ er villig til å dele disse eller ikke betyr mye i forhold til om organisasjonen blir i stand til å lære. Selv om disse blir gjort tilgjengelige for organisasjonen så er det ikke dermed selvsagt at organisasjonen evner, eller velger å benytte seg av dem. Denne typen meningsstruktur foregår ofte ute i korridorene, eller på andre uformelle steder i organisasjonen. Her utveksler man ikke bare meningene, men konstruerer de i dialog mellom organisasjonens medlemmer. Og Dixon (1999) påpeker at det er i korridorene den kollektive meningsstrukturen oppstår.

De kollektive meningsstrukturene er de som alle i organisasjonen har til felles og kjenner til som for eksempel normer, strategier og antagelser om hvordan arbeidet utføres og hvilket arbeid det er viktig å få gjort (Dixon, 1999). Uttalte eller ikke uttalte meningsstrukturer utgjør organisasjonens rutiner og kultur, og dette er hva Dixon legger i begrepet kollektive meningsstrukturer. Det er organisasjonens medlemmer som skaper den kollektive meningsstrukturen. Av og til kan den likevel bli så sedvanlig for dem at de glemmer at de selv skapte den hvorpå de ender opp med å ta ting for gitt og tenke at ”det er bare sånn ting er”. Marnburg (2001) påpeker at alle rutiner, normer, policyer, verdier og oppfatninger som gjør seg gjeldende blant hele eller deler av medarbeidere i en organisasjon, inngår i det han kaller et kollektivt kompetansereservoar. Dette begrepet er for Marnburg ensbetydende med Dixons (1999) kollektive meningsstrukturer.

Korridorer er essensielle for den kollektive læringen (Dixon, 1999). Betydningen de ulike typene meningsstrukturer har innad i en organisasjon, og hvordan de vil påvirke og dominere organisasjonene vil variere. I de organisasjonene der de tilgjengelige meningsstrukturene er fremtredende, vil det ofte være størst potensiale for læring. Læring er prosessen som gir liv til endring, og endring er læringens barn (Friedlander, 1983; Dixon, 1999:3). For at læring skal ha funnet sted, må personer eller grupper ha endret atferd. Det er ikke nok å ha kunnskap om hva man bør gjøre, man må også gjøre det. Modellen (jf. figur 4) kan anvendes på flere analysenivåer, men det er forholdsvis åpenbart at læringsprosessen vil fortone seg forskjellig på ulike analysenivåer (Jacobsen og Thorsvik, 1997:298). På individnivå snakker man kun om en person som skal forholde seg til å gjennomgå alle prosessene i læringssirkelen. Noe som i seg selv ofte kan være vanskelig. På organisasjonsnivå derimot snakker vi om mange individer som skal gjennomgå hele prosessen sammen, og det er flere personer som skal endre sin atferd. Den organisatoriske læringen er dermed annerledes enn den individuelle da den er kollektiv.

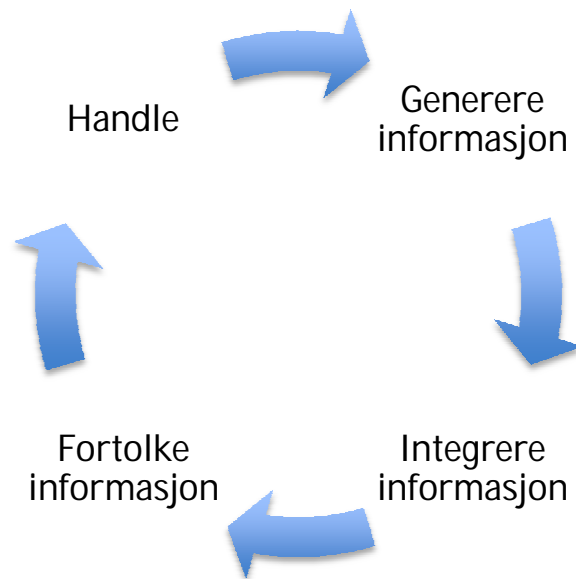
### 3.5.3 Den organisatoriske læringssirkelen

*”I en selvutviklende virksomhet vil hver medarbeider ha plikt til å generere informasjon. Men avgjørende for at dette skal lykkes, er virksomhetens evne og vilje til å generere informasjon.”*

(Marnburg, 2001:120).

Dixon (1999) har i forbindelse med den individuelle læringssirkelen til Kolb konvertert denne til å omfatte organisasjoner eller organisasjonsheter (Kolb, 1986; Marnburg, 2001:77).

Fokuset i denne lærings sirkelen er informasjon, bruk av informasjon og informasjonsspredning til flest mulig.



Figur 5 Den organisatoriske lærings sirkelen (vår modell basert på Dixon, 1999)

Prosesen i den organisatoriske lærings sirkelen, illustrert ved figur 5, er den samme som i den individuelle, den er delt i fire faser.

I fasen hvor en genererer informasjon er det om å gjøre å aktivisere og involvere både enkeltindividene og enhetene i organisasjonen for å samle inn mest mulig informasjon (Dixon, 1999). Informasjonen skal samles inn både internt og eksternt i organisasjonen. For å samle inn ekstern informasjon er det nødvendig å generere ny informasjon utenfor egen organisasjon. Dette kan for eksempel gjennomføres ved å besøke andre organisasjoner, ved aktiv deltakelse i nettverk, gjennomføring av kurs eller deltakelse i fagforeninger (Marnburg, 2001). Den interne informasjonen genereres lokalt i organisasjonen ved å samle inn informasjon om for eksempel kostnadsdata, tidsdata eller kvalitetsdata. Idealet bør være at de som har størst nærhet til og kontakt med informasjonskilden er de som burde samle inn denne informasjonen, noe som står i sterk kontrast til det som ofte skjer i praksis: innsamlingen blir gjort av såkalte eksperter som har minimalt med praktisk erfaring (Marnburg, 2001).



I informasjonsintegrerings fasen, må informasjonen spres der den kan brukes og gis til de den primært gjelder (Marnburg, 2001). Dixon peker på at det er fire faktorer som hemmer integreringen av informasjon (Dixon, 1994;Marnburg, 2001):

1. hvordan informasjonen fordeles (informasjonsfordelingssystemer)
2. hvem behandlet informasjonen før den ble distribuert (informasjonsoppsummering)
3. tidsaspektet i forhold til å fordele informasjonen (informasjonsforsinkelse)
4. er informasjonen endret (modifisering av informasjon)

I fasen hvor en fortolker informasjon, vil en legge til rette for at organisasjonens medlemmer skaper en kollektiv enighet om hva informasjonen betyr (Dixon, 1999). I og med at organisert arbeid er kollektiv handling, vil også forståelsen av hva som skal gjøres, og hvorfor det skal gjøres, måtte skapes i det samme kollektivet (Levin og Klev, 2008:100). Dette betyr at fortolkning av informasjonen ikke kun må vedkomme noen få i organisasjonen, men tilfalle fellesskapet.

I handlingsfasen handler det om å gjennomføre ting, og Dixon (1999) legger stor vekt på at det faktisk blir *gjort noe* – at det blir handlet (Marnburg, 2001). Frihet til å handle under ansvar er en viktig faktor for både den enkelte medarbeider og den enkelte gruppe. Å være ansvarlig i Dixon (1999) sine øyne vil si å vise respekt for de holdninger og beslutninger som gjelder i organisasjonen, og at individene handler ut fra hva som er det beste i dette henseendet. De fire fasene er sirkulære, men handlingsfasen gir grunnlag for at nye erfaringer blir gjort. Dette blir dermed den fasen som generer mer informasjon som igjen begynner sirkelen på nytt (Dixon, 1999:63-64). For at dette skal skje er det et poeng at de som er ansvarlige for å handle har myndighet til å handle utfra egen fortolkning.

Når fasene i den organisatoriske læringssirkelen ”kobles fra” hverandre, går den kollektive læringen tapt. Om en ønsker at organisatorisk læring skal skje, må en ta drastiske steg i forhold til hvordan disse fire fasene gjennomføres og hvem som utretter dem. For at organisatorisk læring skal oppstå må hvert medlem av organisasjonen fortsatt engasjere seg i alle fasene av Kolb (1986) sin individuelle læringssirkel (Dixon, 1999:64-65).

### 3.5.4 Individuell læring

Samtidig som en med begrepet organisasjonskultur beskriver felles verdier og oppfatninger hos en gruppe mennesker, så vil det likevel finnes store individuelle variasjoner i atferd og verdier (Gottschalk, 2007).

Å forstå relasjonen mellom individ og organisasjon er vesentlig for å få en forståelse av organisasjonskulturen – ”organisasjoner med mennesker og mennesker med organisasjoner”. Det er rammeverket og samspillet mellom individuelle faktorer og organisasjonsforhold som må analyseres. Egenskaper ved organisasjoner legger begrensninger på individuelt handlingsrom, men visker ikke ut alle identiteter, erfaringer, holdninger og oppfatninger som de ansatte bringer med seg inn i organisasjonen (Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik, 2009:11-12).

Lai påpeker at læring kan sies å være tilegnelse av ny eller endret kompetanse hvor kunnskaper, ferdigheter, evner eller holdninger vil gi relativt varige endringer i en persons atferdspotensial (Gotvassli, 2007).

Cyert og March viser til at det finnes få teorier som makter å få frem det karakteristiske ved organisasjonslæring kontra individuell læring, og organisasjoner korrigerer atferd på grunnlag av den erfaringen som blir gjort (Cyert & March, 1963; Weick, 1995, Gotvassli, 2007:45). Utfra dette blir organisasjonslæring kun en tilpasningsprosess hvor betydningen av vilje og intensjoner blir lite trukket fram.

### 3.5.5 Taus kunnskap

*”Å sette fokus på og erkjenne verdien i taus kunnskap og utvikle noen ideer om hvordan den kan utnyttes, vil være en av de viktigste utfordringene i organisasjoner som er avhengig av kunnskapsutvikling.” (Gotvassli, 2007:27).*

Michael Polanyi (2000) var en av de første som anvendte begrepet taus kunnskap som en utvidet forståelse av kunnskapsbegrepet. Kunnskap inneholder både en teoretisk og praktisk form for kunnskap slik Polanyi ser det. Hele utgangspunktet for hans tankegang er at vi mennesker vet mer enn det vi kan uttale eller si med ord. Hvordan vi bruker våre tause kunnskapsevner inkluderer problemer og anelser, fysiognomier og ferdigheter, bruken av verktøy, sonder og denotativt språk. Videre den enkle kjennskapen til ytre gjenstander som vi oppfatter med sansene (persepsjon) (Polanyi, 2000:37). Våre tause kunnskapsevner viser at vi

ved taus kunnskap oppnår forståelse gjennom innlevelse, og at all kunnskap består av eller er grunnlagt i slike forståelsesakter (Polanyi, 2000:59). Læring skjer slik Polanyi ser det, med utgangspunkt i noe vi har lært, og vi må iberegne og stole på en dimensjon av ubegrunnet kunnskap.

Eksplisitt kunnskap er i følge Kaufmann og Kaufmann (2011) kunnskap en bevisst kan gjøre rede for. Gotvassli (2007) peker på at eksplisitt kunnskap er den typen kunnskap som kan formuleres i setninger, skrives på papir, vises via tegninger og spesifikasjoner. Taus kunnskap derimot, er i følge Kaufmann og Kaufmann (2011) kunnskap som brukes i praksis men som en ikke kan gjøre bevisst rede for. Taus kunnskap er vanskelig å overføre til andre da den er mer knyttet til våre ferdigheter, fysiske erfaringer, sanser, teft og intuisjon (Gotvassli, 2007). Ledere synes ofte det blir for vanskelig å forholde seg til at taus kunnskap kan gi kunnskapsutvikling. Dette medfører ofte at de fokuserer på kunnskap i en organisasjon som primært eksplisitte kunnskaper (Krogh et al, 2000; Styhre, 2003; Gottschalk, 2004; Gotvassli, 2007:27).

Den tause kunnskapen er en viktig faktor i handlingene våre, men den er ikke lett tilgjengelig for omverdenen (Levin og Klev, 2008). Vi kan ikke eller vil ikke gjøre den eksplisitt, og derav blir den skjult eller taus. Imidlertid kommer den til syne gjennom det vi gjør. Å overføre den til andre har sine klare begrensninger (Dalin, 2001).

All form for læring og utvikling kan sies å hvile på erfaringsbasert kunnskap (Polanyi, 2000). I PBS I står det at mye av kunnskapen som politiet besitter er erfaringsbasert kunnskap (Politidirektoratet, 2011). Noe som betyr at erfaringsbasert kunnskap vil være et viktig fundament for læring og utvikling i politiet.

### **3.5.6 Erfaring, eller planverk, rutiner og instruksjer?**

Organisasjoner har regler, rutiner og prosedyrer som skal følges, og dette gjøres ofte uavhengig av personlige preferanser. Mennesker handler derfor også på bakgrunn av forventninger om korrekt oppførsel i visse situasjoner mener March (1999).

Eyre et al (2008) sier at organisasjoners retningslinjer og prosedyrer er sterke uttrykk for status quo. I politiet ligger lovverk, planverk, instruksjer, og retningslinjer til grunn for det arbeidet som utføres til daglig. Enkelte peker på at dette ofte ikke er nok for å dekke situasjoner som plutselig oppstår. Klein (2009) mener det er viktig med erfaring da verken

prosedyrer eller sjekklister kan ta høyde for å dekke alle situasjoner. Erfaringen er ofte det som er utslagsgivende for om en krise/ulykke/hendelse ender bra eller ikke, og ved rutine- eller prosedyresvikt må mennesker basere sine beslutninger på erfaring. Klein (2009) peker på at vi kan bli for sårbare om vi blir for rigide, statiske, og låst fast i rutiner som gjør at vi ikke klarer å justere oss etter situasjonen. Ved å slavisk følge prosedyrer, reduseres fleksibiliteten. Noe som medfører at det blir vanskelig å lage lovverk og instruksjoner som kan fortelle hva man skal gjøre ved enhver hendelse. Det er her erfaring blir en nøkkel. En nøkkel til å kunne skifte mentale gir.

Klein (2009) viser til nødvendigheten av å bruke begge de mentale gira, et for å bruke standardprosedyrene, og et annet til improvisasjon. Øynene våre er bygd for to perspektiver og ingen av de er verken rette eller galne – vi har behov for begge. Politibetjenter bygger raskt kompetanse i å tilpasse seg uventede hendelser. Arbeidsdagen er variert og består av små og større hendelser. Jo mer erfaring de får, jo bedre muligheter til å ta intuitive beslutninger. Ekspertene, som innsatsledere, har få vanskeligheter med å mestre situasjoner som synes å være meget komplekse og uforutsigbare for de fleste mennesker. I disse situasjonene er det ingen erstatning for erfaringen som ekspertene besitter. I komplekse situasjoner vil det være behov for ferdigheter som angår personlig dømmekraft for å effektivt kunne følge prosedyrer og kunne gå utover disse om nødvendig (Klein, 2009).

Vi trenger å blande systematiske analyser og intuisjon. Mennesker er ofte tiltrukket av analytiske verktøy som akkompagnerer påstandene/kravene. Det er ofte enklere å følge en formel enn å ta ansvar for våre egne beslutninger. Behovet er stort for å dekode kompleksiteter ved å pålegge/innføre varierte former for disiplin som inkluderer prosedyrer, regler, og forskjellige analyser (Klein, 2009). Mange verktøy og retningslinjer for hvordan å tenke mer effektivt er designet for velordnede situasjoner, ikke for komplekse og uforutsigbare forhold. Erfaringsbasert tenking er annerledes enn analysebasert tenking. De to er ikke motsetninger, tvert om utfyller de hverandre. Erfaringsbasert tenking er ikke fravær av analytisk tenking. Det er i følge Klein (2009) programmet/applikasjonen av alt vi har oppdaget og lært.

Dekker og Suparamaniam (2005) viser til at ulike miljø og situasjoner krever stor grad av tilpasning og fleksibilitet i ledelse. Ofte er formelle planverk styrende for arbeidet som skal gjøres. Her oppstår et gap mellom situasjonsforståelsen, og utøvelsen til en sentral styrt ledelse og de som jobber i den skarpe enden. Kunnskap og autoritet går sjelden hånd i hånd,

og er sjelden samme sted. Enten mangler den butte enden inngående kunnskap om situasjon og behov, eller så mangler den skarpe enden autoriteten til å fatte raske og nødvendige beslutninger. Når man så fatter desentraliserte selvstendige beslutninger i den skarpe enden så skyldes dette ikke bevisst ulydighet fra disse aktørene, men en bevisst, nødvendig og dynamisk tilpasning i en blanding av organisatorisk strukturer, miljømessig beredskap og praktisk erfaring. Dekker og Suparamaniam (2005) peker på nødvendigheten av at erfarings- og intuitivt baserte beslutninger i større grad må få anerkjent sin plass i beslutningskjeden, da formelle prosedyrer og strukturer fungerer dårlig ute i den skarpe enden. Samtidig påpeker de også at avstanden og den opplevde praksis mellom teori og praksis ikke utelukkende skal oppleves som negativ. Den blir også et symbol på en robust organisasjon, og dyktige, initiativrike og dedikerte medarbeidere.

*"Planning is not about making plans, but changing minds."*(Lindøe, 2003:59).

Boin et al (2011) mener at planer bør være fleksible og formulerte med klare prinsipper om kjernen av forhåndsregler og mål, istedenfor detaljerte om hvordan de ulike profesjonene bør gjøre jobben. Hemmeligheten ligger i følge dem i planleggingsprosessen. Ved å trekke inn de forskjellige aktører i planleggingsprosessen utvikler man en forståelse for behovene og evnene til andre potensielle krisehåndterings aktører. Dette bidrar til å bygge sosial kapital som muliggjør glatte interaksjoner i kampens hete (Boin et al, 2011:147). Deltakerne blir følsomme for problemer, og behov som kan dukke opp under en krise, noe som gjør samarbeidet med andre aktører enklere. Felles verdier som styrer handlingene til de ulike involverte parter, er den virkelige hemmeligheten bak godt koordinerte nettverk ved en hendelse. Dette forklarer hvorfor koordinering i utgangspunktet ser ut til å utvikle seg helt naturlig i de tidlige fasene av mange kriser, bare for å løse seg opp etter hvert som de ulike aktørene begynner å mestre ulike verdier. Denne innsikten bidrar også til å tenke gjennom spørsmålene om forberedelse og planlegging (Boin et al, 2011).

### **3.5.7 Intuitiv beslutningstaking**

Personer blir stadig bombardert med stimuli, noe som fører til at de ikke har kapasitet til å se alt. En må derfor kunne være selektiv for å kunne ha en reserve, for å igjen kunne gi

oppmerksomhet til situasjonen når det virkelig trengs. Selv den mest erfarne kan gå glipp av viktig informasjon. Til tross for at informasjon er identifisert som viktig og den gis oppmerksomhet, kan viktig informasjon være borte eller usikker, og det er nødvendig å gå bak informasjonen for å lage fornuft ut av situasjonen (Boin et al, 2011). Hvordan kan man da forstå menneskelige beslutninger under usikkerhet? Det er gjennom årene forsket mye på dette, og etter hvert er det utviklet en rekke teorier og modeller som søker å beskrive og forstå de underliggende kognitive prosessene i beslutningstaking. Også med det formål å se på hva som kan gjøres for å gjøre personer i stand til å bedre fatte beslutninger.

I følge rasjonell beslutningsteori vil man definere problemet, definere kriteriene, veie kriteriene opp mot hverandre, generere alternativer og rangere dem opp mot kriteriene for så å velge den optimale beslutningen (Bazerman, 1998). Denne rasjonelle teorien sier noe om hvordan beslutninger tas mer enn hvordan de blir tatt. Beslutningsprosesser er i tillegg forankret i en sosial kontekst, noe de fleste teorier om beslutninger ikke har tatt nok høyde for (March, 1999). Kahnemans (2011) arbeid viser oss tydelig at menneskelig beslutningstaking avviker fra det de rasjonelle modellene postulerer. Han beskriver hvilke mentale strategier - også kalt heuristikker - folk tar i bruk ved beslutningstaking. Kahneman (2011) peker på at en ved hjelp av heuristikker finner løsninger i komplekse situasjoner hvor en er avhengig av å bedømme forhold under usikkerhet. For å gjøre den komplekse situasjonen enklere brukes mentale "shortcuts" og tommelfingerregler, det samme som legges i ordet intuitivt skjønn. Boin et al (2011) peker på at heuristikkene kan medføre bias: feil eller skjev vurderinger, som av og til fører på rett spor, men ofte leder oss på villspor. Vi overestimerer noen biter av informasjonen og ignorerer og underestimerer andre. Ved å bli mer bevisst på hvordan våre kognitive egenskaper påvirker vår beslutningstaking, kan man forsøke å ta mer rasjonelle beslutninger som ikke er ubevisst styrt av skjevheter i form av forenklinger.

Innen naturalistisk beslutnings taking (NDM), har erfarne og profesjonelle innsatsledere utviklet et lager med erfaring og et repertoar med taktikker (bilder) som de bruker når de er i en kritisk hendelse (Boin et al, 2011). NDM kan forklares som en tilnærming til hvordan vi tar beslutninger, og kan sies å være en tankegang og teori snarere enn å være en modell (Njå og Rake, 2007). NDM studerer problemløsning og oppgaveutførelse slik det utfolder seg i "den virkelige verden", og den baserer seg på de beslutningene man tar intuitivt. NDM fokuserer på to ting: situasjonsvurdering og mental simulering.

En modell som har sitt utspring fra NDM er Recognition Primed Decision model (RPD) (Njå og Rake, 2007). NDM og RPD kan sees som to sider av samme sak, hvor NDM på sett og vis er teorien mens RPD er ”praksisen” til teorien. Når innsatsledere er i en ny situasjon blir den nye situasjonen sammenlignet med deres lagrede erfaringer, og de tar frem det bildet de trenger. Hvert minne inneholder også en oppskrift på hvordan de skal handle. Innsatslederen sjekker ved hjelp av mental simulasjon at taktikken passer til den nye situasjonen, og så implementeres taktikken. Dette gir rom for kompetent utførelse under vanskelige, dynamiske forhold og ved høy arbeidsbelastning (Boin et al, 2011). Taktikken fungerer best når den nye oppgaven er lik minst en av erfaringene som innsatslederen har i minnet. Dersom situasjonen er veldig ulik det en har på minnet må en annen tilnærming brukes. Men til og med da kan lagret erfaring brukes for å utvikle en ganske nøyaktig vurdering. Ekspertise kan sies å være et sentralt begrep i denne modellen, og som Klein (2009) påpeker er det mer sannsynlig at personer med erfaring bruker denne strategien.

I RPD skjer klassifikasjonen raskt, automatisk og uten at beslutningstakeren trenger å bruke mye tid på analyser. For å forstå og handle i den nye situasjonen, benyttes altså eksisterende mentale representasjoner fra lignende situasjoner (Klein, 1989). Svakheten ved NDM er at det kun er fokus på konteksten når beslutninger blir tatt, ikke når det ikke blir tatt en beslutning. Konteksten handler om tid, rom og sted, men ikke bare til de umiddelbare omgivelsene. Sfæren av organisasjonen har også betydning, hvor den organisatoriske struktur former den verden man praktiserer i, noe som legger begrensninger på utøvernes beslutningskapasitet (Eyre, Alison, McLean og Crego, 2008:202). Kriser har for vane å endre og ødelegge både planer og strukturer, men samtidig som institusjonelle strukturer er bygd inn i alle organisasjoner er dette også det som begrenser og muliggjør organisasjonens aksjon (Boin et al, 2011). Evnen til å improvisere er viktig, men denne er ikke gitt i en akutt situasjon. Noen organisasjoner og kulturer begrenser det, andre muliggjør dette.

Organisasjonsstruktur og -klima spiller med andre ord en viktig rolle for beslutningstaking, og har en overveldende virkning på beslutningstakingen. På arenaer med mange aktører kan dette ofte resultere i beslutningsunngåelse (Eyre et al, 2008). Forventet skyld og anger har en uheldig effekt på informasjonsdeling og kommunikasjon, noe som fører til tidkrevende prosesser hvor man søker og analyserer ny informasjon. For å redusere sitt eget ansvar og slippe å bli syndebukk, fører dette i tillegg ofte til at man unngår å ta beslutninger. Jo større konsekvensene kan bli, desto vanskeligere er det å ta beslutningene. Eyre et al (2008) påpeker

at ingen eksisterer i et tomrom. Man tar ikke beslutninger alene – ingen beslutninger er fri for kontekst.

Forskjellen mellom det taktiske og det strategiske nivået når det kommer til intuitiv beslutningstaking, er tidsrammene de har å forholde seg til (Boin et al, 2011). Ledere på strategisk nivå har normalt betraktelig mye mer tid enn de på et skadested. De har dager og timer fremfor minutter og sekunder. Dette gir dem rom for rådgivning. I tillegg vil en som oftest på strategisk nivå sannsynligvis sitte på mer informasjon enn det de på skadestedet har. Samtidig har de som befinner seg under ekstreme forhold på skadestedet flere muligheter til å danne seg en mening om situasjonen enn hva de på strategisk nivå vil ha (Boin et al, 2011). Eksempelvis vil en innsatsleder i en storby ha en sjanse til å praktisere sine diagnostiske evner relativt ofte. I kontrast så vil ikke ledere på toppnivå erfare store kriser så ofte. Disse kan ofte telles på en hånd (Boin et al, 2011). I følge March (1999) fokuserer mye av forskningen på atferdsteori om beslutningstaking på hvordan enkeltpersoner behandler informasjon for å skape mening i beslutningsprosesser. De etablerer mening i forkant av beslutningsprosessen for å redusere usikkerhet og tvetydighet, og på den måten påvirke resultatet av beslutningene. På et skadested er det viden kjent at innsatsleders beslutningstaking er viktig for utfallet. Innsatsledere i politiet har ikke betydelig erfaring fra større hendelser. Slike hendelser vil derfor representere noe nytt, og en annerledes type usikkerhet (Njå og Rake, 2007). Dermed blir det heller ikke så enkelt å skape en mening i forkant av beslutningsprosessen.



## 4 FORSKNINGSDESIGN

Vårt motiv og mål med oppgaven er å finne ut hva erfaringsoverføringen i politiet blir påvirket av. I hvilken grad finnes det erfaringsoverføring mellom det strategiske og det taktiske nivået? Vi ønsket å se på hvordan kultur, læring og avstander mellom nivåene påvirker erfaringsoverføringen.

Teori sees i lys av vår problemstilling gjennom hele forskningsprosessen. Den utfordrer og formulerer problemstillingen. Aktuell teori kom til etter hvert som problemstillingen tok form. Teori er essensielt for å kunne gi en forklaring og forståelse av hva som skjer under visse hendelser, situasjoner, forsøk og lignende. Aktuelle begreper i vår studie er blant annet organisasjonskultur og –læring, erfaringslæring og –overføring, organisasjonsstruktur, og beredskap

En modell er et nyttig verktøy fordi det gir et forenklet bilde av en komplisert virkelighet, gjerne definert som et sett elementer som er relatert til hverandre (Kalleberg, Malnes og Engelstad, 2009:90-91). Vi har i denne oppgaven valgt å lage en egen modell knyttet opp til problemstillingen, samt at vi bruker ulike etablerte modeller for å illustrere ulike teorier.

### 4.1 Kvalitativ metode

Samfunnsvitenskapelige forklaringer er rasjonelle, idet de ikke er knyttet til rene årsakssammenhenger som naturvitenskapens lov om forklaringer, men fokuserer heller på mennesker som sosiale vesener som samhandler i sine kulturelle og samfunnsmessige sammenhenger (Kalleberg et al, 2009). Innsamling og analyse av data er i følge Blaikie (2010) noe av det viktigste vi gjør i samfunnsforskningen.

Intervju er en kvalitativ og fleksibel metode som muliggjør innsamling av detaljert materiale som så kan analyseres (Langdridge, 2004). I vår oppgave gjennomførte vi semistrukturerte intervju med hovedsakelig åpne hovedspørsmål. Samt at vi supplerte med mer detaljerte oppfølgingsspørsmål underveis i intervjuet etter hvert som nye aspekter ved temaet eventuelt meldte seg. Slik aktiv respondentintervjuing var i vårt tilfelle passende, da denne typen intervju preges av å være samtalebasert med åpne spørsmål, hvor respondentens respons i stor grad styrer samtalen (Andersen, 2006). Et slikt intervju vil kunne få frem ting som ligger

mellom linjene i større grad enn et formalisert intervju vil gjøre. Dermed kan dette gi en større frihet i forhold til å få innhentet mest mulig informasjon som kan være vanskelig å få tilgang til i en ”lukket” organisasjon. Ulempene ved dette er at styringen og kontrollen fra forskerens side fører til at respondenten kan holde tilbake viktig informasjon, i tillegg til at stor aktivitet fra begge side kan føre til avsporinger som gjør at vi mister viktig informasjon (Andersen, 2006). Vi var derfor hele tiden bevisst på hvilke utfordringer intervjuene ga oss, og forsøkte hele tiden å holde stø kurs under intervjuene.

Det faktum at alle respondentene i noen grad har utdanning i avhørsteknikk kan også påvirke hvor mye de ”lar være usagt” for ikke å trå feil. Om mennesker bevisst lyver eller ikke under intervju, er noe vi må ta i betraktning ved innsamling av data. Ganske mange unnlater antagelig å fortelle hele sannheten, spesielt når deler av temaet i intervjuet er underlagt taushetsplikt og en del emner kan føles som en kritikk mot yrket.

Vi ønsket å se på problemstilling og tematikk, og anså det som naturlig å snakke med ledere som er direkte involvert på taktisk og strategisk nivå i politiet. Vi intervjuet nøkkelpersoner fra både strategisk og taktisk nivå, altså personer som deltar i den daglige innsatsen i politiet. Blaikie (2010) refererer til nøkkelpersoner som førstehåndskilder.

Valget av kvalitativ forskningsmetode gjør at vi ser det som utfordrende å tilkjenne og identifisere egen refleksivitet, altså hvordan våre holdninger og forforståelse påvirker dataenes natur, og analysen (Fay, 1996; Howitt, 2010). Det er mulig at våre tanker og holdninger har preget tolkningen av data og analyse, selv om rasjonalitet og trofasthet mot de faktiske dataene er målet vi hele tiden forsøkte å etterstrebe.

#### **4.2 Intervjuer/ datainnsamling.**

For best å kunne belyse vår problemstilling, fant vi ut at vi ville intervjuer nøkkelpersoner innen Rogaland politidistrikt. Respondentene ble valgt ut fra stilling, tilhørighet til organisatorisk nivå og arbeidsoppgaver. Det var viktig for oss å benytte respondenter som tilhørte ulike nivå i organisasjonen, samt at alle hadde et lederansvar på sitt nivå.

Vi endte opp med et begrenset antall respondenter. I tillegg har vi kun intervjuet respondenter fra et politidistrikt. Noe som kan ha hatt en innflytelse på mengde og type informasjon. Med

bakgrunn i organisasjonens oppbygning og ledelsesstruktur, er det imidlertid lite som tyder på store forskjeller.

De funn og sammenlikninger som ble gjort gjennom analyser av intervju, dokumenter og andre teoretiske bidrag, har etter vår oppfatning bidratt til å styrke validiteten, da de i stor grad har pekt mot de samme funnene.

Respondentene vi valgte er ressurssterke nøkkelrespondenter. Vi var derfor oppmerksomme på viktigheten med en bevisst og aktiv forskerrolle, noe som også er et godt argument for hvorfor vi valgte en aktiv tilnærming under respondentintervjuingen. En bevisst og aktiv forskerrolle kan gi større uttelling i form av analytisk kontroll, noe som igjen kan medføre økt reliabilitet og validitet (Andersen, 2006). Vi endte til slutt opp med sju respondenter fra ulike politistasjoner i Rogaland politidistrikt.

En felles intervjuguide ble utarbeidet, for å fremme intervjuobjektens ulike perspektiv på de samme temaområdene. Unntaket var at de som jobbet i arbeidsgruppene fikk noen ekstra spørsmål. Siden vi valgte semistrukturert intervju som metode, var vi bevisst på at tema som kom underveis i intervjuprosessen ville variere fra intervju til intervju. Under intervjuene forklarte vi derfor de ulike begrepene og spurte om disse var forstått. På denne måten var vi tryggere på at det oppstod en mest mulig lik forståelse av hva vi snakket om.

### 4.3 Validitet

Validitet innebærer gyldighet, det vil si å måle det en ønsker å måle (Jacobsen, 2005). Å kunne vise til at våre metoder er gyldige, går mye på selvransaking av hva vi mener om vår datakilde og hva metodene kan fortelle oss (Mason, 2007). Vi stilte derfor oss selv spørsmål om hvor relevante og nøyaktige de bestemte dokumentene vi har valgt ut er for hva vi ønsker å finne ut. I tillegg var det viktig å ha fokus på hvordan og hvorfor vi kom til nettopp den konklusjonen hvis vi ønsket å overbevise med våre argumenter.

Påstander som støtter et synspunkt, kaller vi argumentasjon (Brodersen, Bråten, Reiersgaard, Slethei og Ågotnes, 2007). Som Mason (2007) påpeker, kommer det stadig til å dukke opp nye utfordringer når man forsøker å lage overbevisende argumenter. Vi måtte derfor ta høyde for at det eksisterte mer enn en enkelt sannhet. Ved et intervju vil data konstrueres i en aktiv samhandlingssituasjon mellom intervjuer og respondent, noe som krevde at det ble nødvendig

å forholde seg til spørsmål som angikk validitet og reliabilitet (Andersen, 2006). Vi måtte konstant være vurderende i tankegangen, da et argument uansett vil være preget av kompleksitet, uoversiktlig, selvmotsigelser og tvetydighet (Mason, 2007). I tillegg måtte vi også være kritiske til vurderingen av validitet gjennom hele forskningsprosessen (Guldvik, 2002), da troverdighetens troverdighet alltid står på spill.

Ettersom dokumenter oftest vil være forfattet med forskjellig hensikt, kan de også sies å ha ulik validitet avhengig av hvem som har skrevet dem. Offentlige dokumenter vil ofte tillegges større grad av validitet enn for eksempel avisinnlegg, og ulike former for statistikk og forskningsrapporter regnes å ha høy validitet (Jacobsen, 2005). De fleste dokumentene vi har brukt er offentlige, og antas derfor å ha en stor grad av validitet.

Vår forskning er kvalitativ og det skal derfor være mulig å spore hvordan og hvorfor resultatet ble som det ble. Et grunnleggende prinsipp er aldri å la resultatet være selvforklarende. Vi bør tolke ut fra et standpunkt eller andres meninger (Mason, 2007). Kalleberg et al (2009) knytter betydningen av teori opp mot ulike begrep. Et ord kan ha flere betydninger og derfor er det alltid nødvendig i samfunnsvitenskapelig forskning å konstruere, forenkle og klargjøre begreper og fenomener. Begrepene vi bruker i vår masteroppgave er definert i innledningsdelen, slik at leseren forstår begrepene på den måten de er ment. I vår oppgave ble det blant annet viktig å definere begreper som organisasjonskultur og -læring, risiko, sikkerhet og sikkerhetsstyring, beredskap, erfaringslæring samfunnssikkerhet, og intuitive beslutninger. Klargjøring av begreper og intensjonsdybde handler om presisjon av budskapet, som fører til en saklig og effektiv meningsutveksling. Med vår forskning baserte vi oss på eksisterende teori, og fokuset har vært på å begrunne de logiske slutningene vi tok. Da det ikke nødvendigvis er slik at leseren følger vår logikk.

#### **4.4 Reliabilitet**

Reliabilitet innebærer etterprøvbarehet og pålitelighet, som igjen vil si at den informasjonen som innhentes, skal kunne etterprøves (Jacobsen, 2005). I vår oppgave brukte vi semistrukturerte intervju, hvor vi hadde en felles intervjuguide. Et unntak var likevel at de som satt i arbeidsgruppen fikk noen ekstra spørsmål. Data som vi fikk fra intervjuene er blitt lagret på forsvarlig måte ved at det er passordbeskyttet. Intervjuene ble tatt opp på lydbånd, deretter transkribert. Lydbåndene er overført til et passordbeskyttet sted og vil bli slettet ved

sensur av oppgaven. Intervjuene er nummerert og oversikt over dette finnes på et passordbeskyttet dokument.

De ulike dataene i oppgaven er etterprøvbare ved at vi har gjort rede for hvordan disse fremkom. Det er sannsynlig at en annen person ville kommet frem til samme data, hvis undersøkelsen hadde blitt gjort til samme sted og tid. En kvalitativ undersøkelse kan aldri bli 100 prosent etterprøvbar, da de samme betingelsene ikke kan gjenskapes. Dette fordi samfunnet er i stadig endring, og dermed dynamisk.

For å unngå klausulering av oppgaven ble taushetsbelagt informasjon, jf. politiloven § 24 (1995) utelatt i sin helhet. Oppgaven vår var ikke avhengig av slik informasjon og derav var dette ikke til hinder for å få nødvendig informasjon.

## 5 PRESENTASJON FRA INTERVJUENE

I dette kapittelet har vi etter beste evne gjengitt det de ulike respondentene fortalte oss under intervjuene. Utfra intervjuene valgte vi de viktigste funnene i forhold til vår problemstilling om erfaringsoverføring mellom de ulike nivåene i politiet.

### 5.1 Funn fra intervjuene

Funnene er kategorisert etter strategisk og taktisk nivå. Vi fikk mer informasjon fra taktisk nivå, derfor er denne delen større.

#### 5.1.1 Strategisk nivå

Den ene respondenten uttrykte at ting ofte hørtes bra ut på papiret, men at det ikke alltid var lett å tilpasse papiret med praksis. Politiet som organisasjon er preget av stor velvilje og forståelse for læring, og for å lære av erfaringer kreves det mye innsats. Derimot er det viktig å ikke gjøre ting for komplisert, men tilpasse de store ordene som står i PBS (forklar PBS) til det miljøet de skal brukes i. Det handler om å tilpasse planene til de tilsette, det er en balansegang. Selvsagt må man se i planene etter hva som er hensikten og ha samme mål, men man må tilpasse fremgangsmåten.

Samtlige respondenter snakker varmt om viktigheten av å ha erfaring og lære av denne. På papiret finnes det rapporteringssystemer om uønskede hendelser, samt innsatsledernes helgerapport. Dette mener respondentene fungerer bra i praksis, og at disse rapportene er en måte å lære av erfaring. En respondent mente derimot at politiet ikke var flinke nok til å dele erfaringer seg imellom. En annen mente at det var vesentlig å ha med erfaringen fra taktisk nivå på selve utviklingen av planverk og instruksjer.

Respondentene sier at det blir gjort forandringer i planverk og instruksjer som følge av erfaringer, men det er ikke alltid de på taktisk nivå merker de forandringene som er blitt gjort. For eksempel er det blitt gjort betydelige forandringer etter NOKAS hendelsen, både med tanke på fremskutt lagring og på områder det ikke er lett å merke forandringene.

En av respondentene mener at for mye og for detaljerte planverk kan komme i veien for den praktiske erfaringen. Planverk er ofte for å sikre noe på papiret, noe som viser seg etter 22/7, da var det panikk på øverste hold i politiet, det blir hastverk å få skrevet ned noe og man glemmer den sunne gressrottenkningen.

Ved spørsmål om det fantes en sydebukk-kultur i organisasjonen er svarene ikke konkrete. Det samtlige respondenter nevner er at den interne granskningen (Spesialenheten for politisaker) fører til sydebukk kultur i politiet. De mener at politibetjenter kan være redd for å innrømme feil på grunn av interngranskning. Politiyrket er et veldig kontrollert yrke. Respondentene mener at det ellers ikke finnes noen utpreget sydebukk-kultur ellers i organisasjonen. Respondentene er opptatt av åpenhet i organisasjonen.

Respondentene mener selv å ha god kunnskap om ulike instruksjer. Det er mange ulike instruksjer i politiet, og man må konsentrere seg om de som er viktig for det arbeidet man selv utfører. Alt finnes på data, men det er vanskelig å finne frem for dem som ikke selv jobber med dette. Ellers sitter mye av kunnskapen i hodene på hver enkelt medarbeider (taus kunnskap).

Taus kunnskap forsvinner med folkene. Politiet som organisasjon er ikke flinke til å hente den ut, kanskje er det fordi den glemmes. Det finnes rapporter om hendelser, men ikke noe fast system. Det som kan sies å være et fast system er at det finnes studenter som blir veiledet av faste politibetjenter. Respondentene tror veilederne klarer å overføre den tause kunnskapen.

Det finnes et rapporteringssystem som er tilgjengelig for alle, men det er få som bruker det. Respondentene mener man først må skape en læringskultur før læring kan finne sted.

### 5.1.2 Taktisk nivå

På taktisk nivå er den hierarkiske oppbygningen av ledelsesstrukturen en utfordring. Deres egne roller som ledere på taktisk nivå er todelt, og dette fører til et for vidt fokus på arbeidsoppgavene. Lederne på taktisk nivå har utfordringer i forhold til lederlinjene. Man må hele tiden ha fokus på hvilken hatt man har på. Det påpekes at det er ikke enkelt når en har flere roller i samme stilling og må finne en balanse mellom dem.

Det blir som å ha to pyramider og forholde seg til:

- 1) Personell/personalbehandling. Leder: Stasjonssjef, sjef for orden og avsnittsleder. Oppgaver: Lønn. Ansvar for kompetansen.
- 2) Operativt. Leder: Visepolitimester (leder FOE), avsnittsleder. Oppgaver: Arbeidsrelaterte (operativt).

Respondentene viser til at dette er en vanskelig struktur. Det finnes lite administrative virkemidler til å utvikle respondentenes mannskap. På denne måten hindres kompetanseheving og kunnskapsøking, da lederne føler seg dratt i ulike retninger. Strategisk nivå må også forstå hvilke utfordringer som ligger på lederne på taktisk nivå.

Informasjon og andre saker skal gå i linjen i denne ledelsesstrukturen, noe samtlige respondenter mente var veldig tungvint. Det er ikke åpnet for å gjøre veien kortere, men respondentene tar snarveier hvis det synes nødvendig. Man risikerer da å få en ”smekk på hånden”. Denne innviklede ledelsesstrukturen, medfører informasjonstap og forandring av meningsinnhold på veien til et annet nivå. En del av informasjonen stopper opp i noen ledd, uten at de på taktisk nivå vet hvor den stanset.

Kompetansen hindres også av dagens ledelsesstruktur. Det finnes ikke noen som har fagansvar på driftsenheten og dette er en nødvendighet for å ta vare på kompetansen. I dag er det ingen som tar ansvar for å heve de ansattes kompetanse. Respondentene mente at ting går ovenfra og ned, men at ikke alt nødvendigvis kommer helt ned til alle som jobber på taktisk nivå.

Strategisk og taktisk nivå er helt avhengig av samarbeid og kommunikasjon. Men ofte kommer ikke informasjonen videre fra de ulike nivåene. Det er mye tilfeldigheter og dårlige eller mangelfulle rapporteringssystemer. I tillegg råder det en usikkerhet i forhold til hvem man skal sende rapportene til. Det meste foregår per i dag muntlig, og da blir det heller ingen rapporter å vise til i ettertid. Respondentene synes det er vanskelig å rapportere uten rammeverk. Samtidig ser de at det ikke kan legges for faste rammer, ei heller må man gjøre ting for komplisert. Rammene må være tilstede, men med et visst handlingsrom.

Kart og terreng stemmer ikke alltid i forhold til planverk/instruks og praksis. Det er vanskelig å få tid til å sette seg inn i ting. Mye som blir gjort ute i felten blir gjort på bakgrunn av de erfaringer som man allerede besitter. Ikke alle planverk er tilpasset og oppdatert i forhold til samfunnets utfordringer. Det er viktig å ha et tilpasset rammeverk i politiet. Men for detaljerte planer i politiet er farlig, man må ha muligheten til å kunne foreta intuitive beslutninger.

Det er et behov for at de ulike nivåene i politiet møtes, slik at begge nivåer deler erfaring og kompetanse. Dette kan føre til bedre tilpassede planverk. Det er også et ønske om å forankre planverkene i en nedenfra og opp tilnærming. Om en kunne klare å krysse erfaringen gjort på



taktisk nivå med planverkene på strategisk nivå, anså respondentene det som sannsynlig at erfaringsoverføringen i politiet kunne bli mer bærekraftig.

En respondent mente at man må tørre å erkjenne at en plan aldri blir som man planlegger. Og om man følger planen for strikt, så taper man. Planen skal være veiledende, ikke en fasit. Hvis man tror at planen dekker alt, så er planen feil. Det må være en viss frihet til å handle. Politiarbeidet er avhengig av det. Hvis ikke så kan det oppstå beslutnings- eller handlingsvegring, og hendelsen går forbi før man får gjort noe.

På taktisk nivå er det kjennskap til både PBS WEB, erfaringsoverføring og evalueringer. Men samtlige respondenter, med unntak av en, mente at det ikke eksisterer systemer for registrering av viktige rapporter som omhandler erfaring og læring. Systemene som omfatter PBS WEB, planverk og instruksjoner er tilgjengelige datasystem. Det har ikke vært tilgang på datasystemene ute i felten og det er derfor vanskelig å skape tid til å sette seg inn i systemene. Dette er på prøvestadiet per dags dato. Det er også etterspørsel etter tilbakemeldinger på de erfaringer som blir gjort, men politiet mangler rutiner for effektiv evaluering. Verktøy for planlegging burde vært for alle. Alle bør ha mulighet for, og tilgang til å kunne gi tilbakemeldinger.

Respondentene pekte på at PBS 1 løfter dem opp på et høyt nivå, men den blir for tung for mange. Politiet trenger systematisk evaluering, og denne må enten føre til en endring eller en etablering av planverket. Det finnes i dag ikke rammeverk på hvordan en evaluering skal gjøres. Med unntak av debrief som blir gjort etter spesielle hendelser. Hva som skjer etter en eventuell evaluering blir ikke prioritert. Dette gjør at politiet ikke kommer videre.

En del respondenter ser til Oslo som et foregangsdistrikt. I deres planverk har man noe som heter tiltakskort. Disse blir stadig evaluert, fornyet og endret. I Rogaland politidistrikt er det lite av slike tiltak. Respondentene mener at den erfaringen som blir gjort i feltet, er viktig å føre videre i organisasjonen. Slik unngår man å måtte planlegge eller feile flere ganger ved lignende hendelser. De savner tiltakskort, som er enkle og kortfattede. En del av respondentene ser til de tiltakene som brukes i Oslo politidistrikt. For å lage disse må man ha erfaring fra gaten og oppdatert kunnskap. De konkrete planene må en lage selv. Man kan ikke ta disse direkte fra andre distrikt, fordi distriktene ikke er like. De overordnede planene om beredskap er greit å ha på høyere nivå. Men respondentene mener at det er helt nødvendig å ta med erfaring fra gata for å kunne lage nye instruksjoner. Politibetjenter er flinke til intuitivt arbeid, men ingen oppdrag blir løst likt, og det synes å være en fordel å ha visse rammer rundt

dette. Respondentene mener at det ikke trengs enda flere instruksjoner, men savner prosedyrer som omhandler hva politiet har å gå på (ressurser, utstyr med mer) og hva politiet er trent til. Målet til respondentene er å få tiltakskortene lokalt forankret. Dette blir forsøkt gjennom Innsatsleders forum. Innsatsleders forum startet som en lobbyvirksomhet. Det var i utgangspunktet uformelt, men er nå blitt formelt forankret av politimesteren. Ledere på taktisk nivå forsøker å få til et forum der de kan dele kunnskap og kompetanse, for å bedre erfaringsoverføringen mellom de ulike avsnittene.

For respondentene på taktisk nivå, føles det til tider som de drukner i instruksjoner. Det er for mange instruksjoner å forholde seg til. Til tider føles det som det blir skrevet instruksjoner for absolutt alt, fordi da har strategisk nivå fraskrevet seg ansvaret og sikrer seg selv.

Ifølge respondentene skjer læring på tvers av nivåer gjennom prat, krangling, og diskusjoner med andre kolleger. Men læringen begrenses av at det er kun de som er med der og da som får ta del i lærdommen. Det er helt avgjørende at den kunnskapen som erverves på taktisk nivå blir videreført til andre nivå, og til andre på samme nivå. Per dags dato finnes det ingen gode instruksjoner eller planverk som legger føringer for dette. Planverket må stemme med hvordan det arbeides og da er det avgjørende at kunnskapen fra taktisk nivå må inngå i denne for å oppdateres.

Respondentene svarte at deres erfaring og kompetanse per i dag var lite verdsatt. Det finnes ikke rapporteringssystem for hva de på taktisk nivå holder på med. Med unntak av en respondent som mente at PBS WEB tjente til dette formålet. Det finnes heller ikke et system for evaluering. Noe som medfører at erfaringen ikke kommer videre, selv med et ønske om å bringe den videre. Det eksisterer ingen systemer å sette erfaringen ned i for videreformidling.

Respondentene pekte på viktigheten for at erfaringen kommer videre til de ulike nivåene. Det viktigste er kanskje at de på samme nivå drar nytte av slik erfaring, og at en slipper å gjøre de samme feilene om og om igjen. Strategisk må også ha innblikk i hva som skjer på taktisk nivå, da de har ansvaret for å spre kompetanse i organisasjonen.

Politiet er avhengig av å tilegne seg en del erfaring. Dette gjøres via kollegaer. Fagforum er en god måte i så tilfelle. Leder følger med på nyere saker, og spør dem som har vært innsatsleder om å fremlegge saken i plenum. Deretter blir det ført en diskusjon rundt dette. Slik blir erfaringen fra oppdraget ført videre til de andre lederne på taktisk nivå. Respondentene savner at det finnes systematiske og skriftlige rapporter, en slags

”innsatsleders rapport”. De mener at skriftlighet er en absolutt nødvendighet i dette arbeidet. Det positive som er skjedd i nyere tid er at det er blitt faste innsatsledere. Noe som gjør det enklere å vite hvem man skal forholde seg til, og henvende seg til med sine erfaringer.

Respondentene mener at ny erfaring i hovedsak implementeres via e-post. Noe av den nye erfaringen blir også lært på IP-dager, gjennom kurs og møter. Respondentene mener at det ikke er lett å få med seg all informasjon som kommer. De drukner i alt som blir sendt via e-post, og det blir tilfeldig hvem som leser hva. Det finnes ikke noe system for hvem som har lest det, altså ingen kvalitetssikring på om informasjonen er mottatt og forstått.

En del respondenter tar den viktigste informasjonen muntlig på paroler. Dette har også en svakhet, for man har ikke kontroll på hvem som ikke er tilstedeværende den dagen. Det finnes absolutt et forbedringspotensial på dette, og det savnes fra respondentenes side at det stilles mer krav. For innsatsledere er det viktig å diskutere ting i innsatsleders forum hvor en tar opp konkrete ting. Men det er ikke mulig å gjøre dette med alt, så det må være forutsigbarhet i det politiet gjør. Respondentene tror at man må snu kulturen og holdningene – dette blir i dag ikke prioritert nok. Hvis dette skal komme mer i fokus mener respondentene at prioriteringene må komme ovenfra, fra politimesteren og videre ned til de ulike nivåene. Det savnes at det stilles krav til kompetanse. Det er behov for å endre på mangelen på kultur i forhold til kompetanseheving.

Samtlige respondenter mener at problemet er å få organisasjonen til å lære. De mener at politiet ikke er en lærende organisasjon i dag.

Et rapporteringssystem som er ment å være lærende, er rapporter om uønskede hendelser (RUH). Oppstarten av dette systemet begynte dårlig, ved at de som skrev risikerte å få kjeft i ettertid. Et problem med RUH er at det ikke eksisterer noen krav å skrive opp mot. Det er vanskelig å skrive hva som er uønsket når man ikke vet hva som er ønsket. Det finnes ingen målestokk å måle etter.

De fleste feil blir rapportert muntlig, og behandles muntlig videre. Det skrives noen RUH, men det er ikke god tradisjon for å rapportere feil og avvik skriftlig. I den bedre senere tid, har dette dog blitt litt bedre. Tilbakemeldinger har blitt bedre etter 22/7, for da har man fått krav til forbedringer. En del lokale grep må likevel gjøres, men de fleste respondentene mente at viljen til dette er til stede.

Respondentenes erfaring i politietaten spenner fra 15-26 år. De fleste respondentene hadde kun skrevet 1-3 avvik selv gjennom karrieren, med unntak av en som hadde skrevet opptil flere. Forklaringen for å ikke skrive RUH, var blant annet at det opplevdes ubehagelig. En annen grunn var at de ordnet opp muntlig med dem det gjaldt.

Samtlige respondenter svarte vagt ved spørsmål om det eksisterer sydebukk-kultur innad i organisasjonen. Enkelte pekte på at det er lett å legge skylden på andre, og da spesielt på ledelsen. Det kan være vanskelig å innrømme feil, men dette er personavhengig.

Det står i PBS at man aldri skal finne sydebukker ved evaluering. Respondentene savner at det er litt større takhøyde før Spesialenheten for politisaker kommer inn i bildet. Politibetjenter frykter dette, og utav dette kommer det lite læring. Læringen stopper opp. Til tross for dette er det blitt mer åpenhet i etaten de senere årene. Man lærer masse av andre.

Politiet er nødt til å ta læring av det som skjer. De er flinke til å støtte hverandre – men dette er ikke læring. For å bli lærende må det ikke bare forekomme individlæring, men også organisasjonslæring.

Ledelsen ser ikke evaluering som nødvendig. Innsatsledere på et skadested får mye erfaring, men neste gang er det en ny innsatsleder som må gjennom samme løypa. Det finnes ikke system som tar opp læringen i den erfaringen som allerede er blitt gjort.

Respondentene sier at en god leder oppdager og bruker, kompetansen og erfaringen hver enkelt medarbeider besitter. Dette avhenger av leders personlighet, og man er avhengig av at ledere på høyere nivå følger dette opp.

Alle må lære mye og alle må kunne alt, og det eksisterer en jungel av ulike instruksjoner og planverk.

Den tause kunnskapen er vanskelig å få gjort tilgjengelig hos andre i politiet. Det er behov for å bruke tid på å komme inn i rollen, og erfaring må komme over tid. En kan fortelle om ulike erfaringer til en ny kollega, men denne må selv gjøre sine egne erfaringer over tid. Det viktigste er å bli med og være der det skjer. Det er viktig å bli trygg i rollen, prøve og feile og våge å gjør de små lure grepene. Selv om det prates om, så trenger man erfaring. Per i dag finnes det ingen systemer som tilrettelegger for ivaretagelse av erfaringen.

Respondentene kom med ulike forslag til hvordan en kunne ivareta den tause kunnskapen, og hvilke tiltak man kunne bruke for å erverve seg denne kunnskapen. Eksempel som kom opp var: hospitering, mentor – læresvenn, observering, samtrening og ”tabletop” – caser.

Respondentene savnet flere krav i forhold til å formalisere læringen på taktisk nivå i politiet.

#### **St.meld.nr. 42 (2004-2005)**

Vi siterte utskriften under i kursiv fra St.meld.nr. 42 til alle respondenter på begge nivå, og stilte dem deretter to spørsmål:

1. Hvordan ser du på denne utfordringen?
2. Hvilke eventuelle tiltak mener du ville vært gode løsninger for å møte denne utfordringen?

*”En av de største utfordringene for lederne i politiet er å skape et åpent miljø, samt en vilje for læring og utvikling. Kompetansesituasjonen i politiet må stadig vurderes og utvikles i takt med samfunnets utvikling.” (St. meld 42, 2004-2005:101)*

#### **Strategisk nivå:**

Innstillingen til respondentene på strategisk nivå var at man aldri har tilstrekkelig kompetanse eller to streker under svaret. Det er viktig med samtale, lære av andres og egne feil. Ikke bare lære av det som går feil, men også av det som går bra. Det er viktig å ha profesjonskultur fra topp til bunn, hvor man setter høyest det å være flinkest. Dette gjelder samtlige nivå. Det er av stor betydning å utvikle seg selv i samtaler med andre, både om systemet, prosedyrer og erfaringer.

Utfordringen på taktisk nivå er å fange opp informasjonen som kommer fra lavere nivå. En av respondentene bruker teknikken, “management by walking around”. Dette gjøres for å få best mulig informasjon ved at man går rundt i de ulike avdelingene og snakker med folk, for på denne måten å fange opp viktig informasjon. Denne typen teknikk er veldig personavhengig. De fleste lederne sitter inne på sine egne kontorer. Respondenten mener en del av informasjonen stopper på det taktiske nivået. Det burde derfor eksistert et bedre rapporteringssystem. Utfordringen ved dette er at det kan bli for mange rapporter. For

eksempel mener respondentene at organisasjonene som arbeider i Nordsjøen har for mange rapporter.

Respondentene mente at den beste kommunikasjonen er den muntlige og den viktigste informasjonen får man fra kollegaer. Kommunikasjon er avgjørende for å lære på tvers av nivåene. Den daglige kommunikasjonen er viktig, en plass å få gode innspill. Det er behov for å jobbe mer på tvers av nivåene. Utfordring er at det er en terskel mellom nivåene, på grunn av distanse og hierarki.

En respondent mener at politiet ikke er flinke nok eksternt eller internt til å lære. Vedkommende ser at det er fordeler å ha med andre eksterne øyne. For å kunne se ting i et nytt lys.

Respondentene mener at et blir evaluert etter hendelser, men at veien ofte blir til mens man går. I følge respondentene ble blant annet NOKAS ble grundig evaluert. Dette var en indre evaluering.

Ny kunnskap blir implementert i organisasjonen hovedsak gjennom e-post. Dette har sine utfordringer, ved "alt" blir sendt med e-post og det blir vanskelig å sile ut det som er viktig informasjon. Ved veldig viktig informasjon er det best med muntlig overføring. Slik man er sikker på at mottaker har fått informasjonen.

#### **Taktisk nivå:**

Politiet er ikke i takt med samfunnsutviklingen, spesielt med tanke på IKT. Dette påpekes av samtlige respondenter å i hovedsak være et ledelsesproblem på strategisk nivå. Det er et behov i politiet for å snu på holdningen, noe som må komme ovenfra. Respondentene viste til at man burde vært i forkant av utviklingen, og i tillegg er det også viktig å prøve ut nye ting på taktisk nivå. Et eksempel respondentene nevner er IKT i bilene. Her har man tatt med taktisk nivå i planleggingen og tilpasset bruken til der hvor den skal brukes ut fra de erfaringene de fra taktisk nivå har.

Samtidig er det også en fordel at politiet er konservative. Politiet må være stabile og kan ikke bli et motepoliti.

## 6 DRØFTING AV TEORI OG EMPIRI

I dette kapitlet drøftes funnene opp mot teori. Det er likevel ikke alle funnene fra kapittel 5 som drøftes i denne delen. Drøftingen tar utgangspunkt i funn med relevans for vår studie. Vi vil med emner som organisasjonskultur, -læring og -struktur, erfaring, planverk, instruksjoner og rapportering, søke å svare på problemstillingen:

Hvordan overfører politiet erfaringene fra taktisk til strategisk nivå, og hvilke muligheter og barrierer foreligger?

### 6.1 Planverk, instruksjoner og rapportering

*”Erfaringen som blir gjort på taktisk nivå er ufattelig viktig. Noe av dette ble bevist under 22/7 – praktisk, sunt bondevett fungerte ikke der. Og politiet gikk på en smell – hvorfor? Vi sikret oss med planverk, for å sikre oss mot ikke å gjøre feil. Vi må heller sikre kontakten med roten og det sunne folkevettet. Planverket kommer i veien for erfaringen.”*

Respondent, strategisk nivå

Planverkene og instruksene til politiet er noe av det som ligger til grunn for hvordan deres beredskap er organisert. I følge PBS I skal planverkene tilpasses lokale forhold, men ta utgangspunktet i føringene i PBS I og II (Politidirektoratet, 2011). Både Politidirektoratet, politidistriktene og politiets særorgan skal ha et eget, lokalt planverk (PBS III). I PBS III kan blant annet planverk, beredskapsplaner, aksjonsplaner, operasjonsplaner, objektplaner og øvelsesplaner inngå. Sønderland-rapporten slår fast at politiet har et godt felles rammeverk for politiinnsatsen gjennom PBS I og II. Flere politidistrikt var ikke oppdatert på det lokale beredskapsplanverket PBS III. POD og de ulike enhetsledere i politiet har fått i oppgave å avklare omfanget og størrelsen av politiets beredskapsevne (Sønderland, 2012).

I tillegg kommer instruksjoner, ordrer, tiltakskort og rutiner (Politidirektoratet, 2011). Fra strategisk side blir planverk og instruksjoner sett på som en nødvendighet, men på taktisk nivå blir enkelte av disse ofte sett på som lammende for handlingsrommet i den skarpe enden.

### 6.1.1 Planverk

*”En må tørre å vite at en plan aldri blir som man planlegger. Følges den for strikt, så taper man. En plan må være veiledende. Hvis man tror at man har en plan som dekker alt, er planen feil. Hvis man er redd for å gjøre feil, hvis det ikke finnes rom for å tørre å gjøre feil, hvis man ikke tar sjanser noen ganger, så feiler man. Det må være en viss frihet. Noen er så redde for å feile at det ender i beslutningsvegring, det har vi ikke tid til i jobben. Hendelsen går forbi før du har fått gjort noe, da har du i alle fall gjort feil.”*

Respondent, taktisk nivå

Flere av respondentene på taktisk nivå påpekte at de overordnede planene er greie å ha på et høyere nivå, men at det er helt essensielt med erfaring fra den skarpe enden for å kunne lage nye instruksjoner og planverk. Som den ene respondenten på taktisk nivå påpekte: ”Planverket må stemme med hvordan det jobbes, og kunnskap må inn i denne for å oppdateres”. Kunnskap i form av erfaring gjort av de som er der det skjer, når det skjer. En av respondentene på strategisk nivå påpekte også viktigheten av å lære av praksis og erfaring, og at dette er det som må ligge til grunn når man utvikler nye planverk og instruksjoner.

Klein (2009) påpeker at planverk, prosedyrer og instruksjoner ikke kan ta høyde for alt som skjer i den skarpe enden ved situasjoner som plutselig inntreffer. Da må man bruke erfaring for å dekke inn gapet som ofte oppstår mellom planverk og praksis. Fleksibiliteten reduseres når en kun agerer på bakgrunn av instruksjoner eller planverk, men samtidig kan en heller ikke lage planverk som forteller i detalj hva man skal gjøre ved enhver situasjon. Som den ene respondenten på taktisk nivå sa: ”Detaljplaner er farlig, vi må ha det intuitive”. Vedkommende mente at det er nødvendig med intuitivt arbeid i politiet, men at en må lage rammer rundt dette for å kunne ha noe å forholde seg til, siden ingen intuitive beslutninger blir løst likt. En annen respondent fra samme nivå mente at de store linjene i planverket er bra på mange områder, men samtidig må ikke planverket bli så rigid at det ikke blir rom for å improvisere. Improvisasjonen er det som ”redder oss” i den skarpe enden mente vedkommende. Som NDM modellen viser oss så er innsatsledere helt avhengige av erfaring og et repertoar med taktikker for å kunne foreta beslutninger i en kritisk situasjon (Boin et al, 2011). Under usikkerhet, vanskelige dynamiske forhold og ved høy arbeidsbelastning har en ikke tid til å tenke gjennom alle mulige planverk for å kunne ta en beslutning. Personellet som skal bekjempe en vanskelig situasjon blir nødt til å agere intuitivt og improvisere. De trenger fleksibilitet og robusthet mer enn nedskrevne planer. Klein (2009) viser til at mange av de teoretiske verktøyene ofte er designet for velordnede situasjoner, ikke nødvendigvis for de



forholdene som er komplekse og uforutsigbare. Den ene av respondentene på strategisk nivå formulerte det slik: ”I Rogaland politidistrikt er det 700 ansatte – 2 av disse sitter med planene. Hvor er disse når det smeller? De er ikke der...”

Felles for alle beredskapsområdene er at politiet skal utarbeide lokale planverk som beskriver politiets rolle og oppgaver (Politidirektoratet, 2011:132). En av respondentene på taktisk nivå pekte på viktigheten av at de som jobber ute i den skarpe enden får et eierforhold til planverkene. Dette mente vedkommende kunne gjøres ved å involvere de i den skarpe enden i prosessene rundt utarbeidelsen av planverket (noe som ikke syntes å være tilfellet per i dag, vår anmerkning) Prosessene var for vedkommende det som framstod som viktigst, ikke nødvendigvis selve planverket. En av respondentene på strategisk nivå forklarte at han pleide å involvere alle sine operative tjenestemenn på taktisk nivå i prosessen med nye lokale planverk. Alle fikk sjansen til å være med og legge føringene for de lokale planene. Dette fortalte han at skjerpet de ansatte, på grunn av at de hadde vært delaktige i denne prosessen og dermed følte et større ansvar for planene: ”De får eierskap til dette!”.

Boin et al (2011) mener at hemmeligheten til suksess med planverkene ligger i planleggingsprosessen. Om man involverer de aktørene som skal jobbe etter planverket, så er det absolutt en fordel om man trekker dem inn i selve prosessen av utarbeidelsen. Respondenten på strategisk nivå sa at de ansatte føler et slags eierskap til planverket ved involvering i utarbeidelsesprosessen, noe respondenten på taktisk nivå også mente ville være tilfellet. Videre peker Boin et al (2011) peker på at en involvering fra forskjellige aktører vil føre til økt forståelse for behovene og evnene til andre aktører. Som igjen vil forenkle samarbeidet mellom aktørene. I tillegg vil det kanskje være en helt annen forståelse og aksept for hvorfor planverket er utformet som det er, da man sitter med en helt annen innsikt enn om man ikke er med og lager dette verktøyet. Som Boin et al (2011) peker på, så er dette en innsikt som bidrar til å reflektere over hva som er viktig å tenke på når det kommer til spørsmålene om forberedelse og planlegging. Gottschalk (2007) viser til i sin definisjon av begrepet ledelse, så handler ledelse om styrt samspill mellom mennesker for å oppnå organisasjonens mål. En av de viktigste komponentene blir da innflytelse, ikke bare fra den butte enden, men også fra den skarpe.

I forhold til planverkene var vi interesserte i å finne ut hvordan disse samsvarte med det som faktisk blir gjort i praksis. Svarene fra respondentene var til dels samstemte. En av respondentene fra taktisk nivå hadde en liten følelse av at kart og terreng ikke alltid stemte.

Mye av det en gjør i den skarpe enden, gjør en på bakgrunn av erfaringen en allerede besitter. Samtidig pekte vedkommende på at det er ikke alle planverk som er oppdatert.

En annen respondent fra samme nivå sa at planverkene må endres og at det må øves og trenes på det som står i planverkene hvis det skal være noe planverk. Hvis ikke burde en bare fjerne dem og ikke ha en plan. En annen respondent fra taktisk nivå mente og at planverk ofte fungerer som et alibi for å dekke ledernes egen rygg. En kunne i utgangspunktet tatt vekk hele instruksene. POD består i følge vedkommende av for mange byråkrater som mangler fagkompetanse, en burde heller laget prosjektgrupper for å lykkes med planverkene. En av respondentene på strategisk nivå påpekte noe av det samme. Vedkommende sa at etter 22/7 eksisterer det panikk og handlingslammelse på det politiske nivået, og da spesielt representert ved POD. Enkelte prøver å "sikre sin egen bak" som respondenten formulerte det. Ingen ønsker å fremstå som sydebukk, og tiltak som å sette ned arbeidsgrupper er en del av prosessen med å sikre seg et "papiralibi" som får arbeidet i etterkant av 22/7 synlig på papiret. Derfor kommer alle de nye instruksene - "da kan de ikke ta meg".

Vedkommende pekte også på at det er den praktiske delen som er vanskelig å få til hvis en står i fare for å bli sydebukk da en blir fanget av instruksjoner som kan innskrenke handlingsrommet ens. En annen respondent fra taktisk nivå sa også noenlunde det samme: "Hvorfor kommer det så mange, og lange instruksjoner? De lager instruksjoner fordi de er livredd for ikke å ha en tilgranskingen i etterkant av et smell. Det skal være en instruks for alt." Klein (2009) viser til at mennesker tiltrekkes analytiske verktøy som kan bygge opp om påstandene og kravene en møter. Å følge en instruks, er som å følge en formel. Klein (2009) mener videre at det ofte er enklere å følge en formel enn å ta ansvar for sine egne beslutninger. En måte å gjøre dette på er å innføre nye instruksjoner, prosedyrer, regler og forskjellige analyser. Som Boin et al (2011) påpeker er mange av endringene i etterkant av for eksempel en krise kun reformer i navnet. Reformen i etterkant av en krise signaliserer som regel at noe ikke fungerte godt. Til tross for gode intensjoner om læring og endring i organisasjonen så lar disse seg sjelden materialisere.

*”Det finnes mange som ikke vet hva PBS er.”*

Respondent, taktisk nivå

Samtlige på begge nivåene hadde kunnskap om PBS. Denne omtales som ”bibelen”. En av respondentene på taktisk nivå påpekte at PBS WEB er et nyttig verktøy som gir gode muligheter for erfaringslæring og kunnskapsdeling. Det var i følge vedkommende mulig å legge inn alle øvelser, leksjonsopplegg, ferdige maler og lignende i dette verktøyet. Noe som gir tilgjengelighet for alle som ønsker å sette seg inn i andres erfaringer og kunnskap. Respondenten påpekte at det nok ikke er så mange som er klar over alle funksjonene PBS WEB gir, og at verktøyet muligens er for spesielt interesserte. Vedkommende hadde rett, da det viste seg at de fleste andre vi intervjuet ikke hadde denne inngående kjennskapen til alle funksjonene dette verktøyet har. En annen respondent fra taktisk nivå hadde bedt om å få lagt til evaluering som et redskap i PBS WEB, men per i dag var det ikke muligheter for å legge dette inn noe sted i følge vedkommende. Respondenten pekte på viktigheten av å gi tilbakemeldinger fra de som leste det som ble lagt inn i PBS WEB. Uten tilbakemeldinger vil det ikke bli noen læring. Hvis ingen kommenterer andres erfaringer, så vil en heller aldri vite om disse kan oppfattes som korrekte eller ei. En annen respondent på taktisk nivå pekte på at det er veldig personavhengig hvem som gir tilbakemeldinger, og at dette går på interesse for faget. Den som ikke er interessert i å lære, tar seg som regel heller ikke bryet med tilbakemeldinger. Da vil det som regel ikke være en interesse for det ferdige produktet heller mente vedkommende.

Respondentene på strategisk nivå hadde ikke så mye erfaring med PBS WEB, og brukte heller ikke dette verktøyet daglig. En av respondentene hadde ikke engang hørt om det. Samtlige pekte på at det er den operative delen som har behov for dette verktøyet, men at det er et åpent system som alle har tilgang til.

Flere respondenter på taktisk nivå pekte på at en del av det som blir gjort fra strategisk hold blir for akademisk og når følgelig ikke helt ned til det taktiske nivået. Planverkene ser bra ut på papiret, men de er egentlig en optimistfelle. Det ble hentydet at man burde forankre planverkene i en bottom-up tilnærming, altså fra den skarpe enden. Hvis en i tillegg kunne klare å krysse dette med den butte enden, ville man få noe som var bærekraftig. Noe som tydeliggjør et behov for at nivåene innad i organisasjonen må ”møtes”. Som Dekker og

Suparamaniam (2005) viser til så oppstår det ofte et gap mellom de som jobber i den skarpe enden og de som jobber i den butte. Situasjonsforståelsen og utøvelsen er forskjellig, noe som vil føre til at for eksempel de formelle prosedyrer og strukturer fungerer dårlig ute i den skarpe enden. Samtidig mener Dekker og Suparamaniam (2005) at avstand mellom teori og opplevd praksis i en organisasjon ikke utelukkende trenger å sees på som noe negativt. Dette kan også sees som et tegn på robusthet i en organisasjon med dyktige, initiativrike og dedikerte medarbeidere.

Endringsprogrammet til politiet peker på at det finnes en del faktorer som er avgjørende for om en klarer å nå målene i programmet. En viktig faktor er felles forståelse for målsettingene i endringsprogrammet, mellom alle nivåene fra den butte til den skarpe enden. Flere av respondentene på taktisk nivå mente at ledelsesstrukturen i politiet fører til en avstand mellom det taktiske og det strategiske nivået, og at dette fører til at viktig informasjon ikke når opp til det strategiske nivået. Samtidig pekte noen respondenter på at den butte enden ikke trenger vite alt det som skjer i den skarpe enden, men de må likevel ha innblikk i hva det går i. Som den ene respondenten sa: ”De på strategisk nivå har et ansvar for å spre kompetanse”. En av respondentene på strategisk nivå mente at erfaringen som blir gjort i den skarpe enden, må komme opp til den butte enden. Beslutninger som blir tatt på strategisk nivå må baseres på det taktiske nivået, og dette er noe som skjer i henhold til PBS forklarte vedkommende. Resultatet vil da bli at en får læring gjennom PBS.

En av respondentene fra taktisk nivå så i tillegg ledelsesstrukturen som et hinder for endring av kulturen innad i organisasjonen. ”Kulturen er sånn at vi er oss selv nærmest. Alle har personlige mål. Det er mange konger på hver sin pidestall”.

### 6.1.2 Instruksjer

*”Jeg vet hvor instruksene finnes, men det er kanskje for sent å finne dem etter smellet... Men det finnes så mange at det blir komplekst og vanskelig å forholde seg til alle.”*

Respondent, taktisk nivå

Samtlige respondenter hadde inngående kjennskap til relevante instruksjer, både nasjonale og lokale, og da spesielt med tanke på de som var mest relevante for deres egen del. Flere fra begge nivåer pekte på at det finnes så mange instruksjer at det er vanskelig å forholde seg til alt, en drukner i massen. En av respondentene på strategisk nivå uttalte følgende: ”Det er

veldig mye dokumentasjon i politiet. Men utfordringen, og faren ligger i at det blir for mye og for stort instruksverk. Ved endringer heter det instruks. Slik er det i politiet. Det blir mye byråkrati...”. Samme respondent påpekte også at det ikke var forventet at alle kunne vite alt om alle instruks, men noen av dem er det forventet at en må kunne. En annen respondent på samme nivå pekte på at planverkene er veldig bra. Samtidig sa vedkommende at det er en veldig stor vilje til å gjøre en god jobb og bli flinke blant de ansatte i politiet. En del instruks i politiet er nasjonalt forankret men lokalt tilpasset. Derav finnes det ingen felles ”løsning”, men mange ulike løsninger rundt om i landet. Hvert enkelt distrikt sitter i praksis egentlig på sin egen tue og styrer.

### 6.1.3 Rapportering

*”Evalueringer og rapporter når aldri opp til strategisk nivå i tilstrekkelig grad. Kanskje i spesielle hendelser, hvis det er satt stab, og det er gjort arbeid i forkant.”*

Respondent, taktisk nivå

Skjer det avvik i organisasjonen kan dette formelt registreres gjennom et rapporteringssystem der man skriver rapport om uønska hendelse (RUH). Ved kartlegging av hvordan dette fungerer i praksis fikk vi til dels de samme svarene. Flestparten av respondentene pekte på at det ikke hadde vært noen kultur for å skrive RUH. Det mest vanlige er at avvik blir håndtert muntlig fra person til person, noe som i praksis vil medføre at det ikke når alle instanser, og at det er tilfeldigheter som bestemmer hvem som får med seg denne informasjonen. Det er med andre ord ikke lett for samtlige individer, eller organisasjonen i distriktet å lære av uønskede avvik eller hendelser. Den adaptive læringssirkelen viser til at det er nødvendig å ha evne til å korrigere feil og løse problemer. Systemer som kontinuerlig fører til at organisasjoner lærer både av indre og ytre stimuli, må implementeres. Dette må gjelde for alle nivåene i organisasjonen (Kaufmann og Kaufmann, 2011).

Den ene respondenten på taktisk nivå mente at så lenge avvikene blir rapportert muntlig, så er det heller ikke enkelt å korrigere dem – ingen har oversikt over hvilken retning de tar og hvilket arbeid som blir gjort i etterkant av en uønska hendelse. En annen respondent på samme nivå mente at man etter 22/7 hadde måttet ta noen grep som hadde ført til en forbedring i tilbakemeldinger på hva som er blitt gjort. Før var kulturen slik at en skulle ordne opp i avvik selv, men den kulturen er i ferd med å snu mente vedkommende. Noe som ble

referert til i positiv betydning. En av de andre respondentene på taktisk nivå pekte på at vedkommende hadde sett så mange tåpelige RUH som de ansatte fint kunne ordnet opp i selv, og at dette fører til at RUH systemet mister sin funksjon. Da vi konfronterte vedkommende med hvilken læring det ligger for alle andre om alle skulle fikset alt selv, svarte respondenten: ”Nei, det kan du si...”.

Det meste fanges opp i RUH, og det er høyere krav til at ting må bli bedre. Den ene respondenten på taktisk nivå pekte likevel på at det må gjøres en del lokale grep, men hadde tro på at viljen for å få til dette var til stede. Mer nå etter 22/7 enn etter NOKAS ranet. En annen respondent på samme nivå påpekte at det føltes så ubehagelig å skrive RUH at vedkommende vurderte å skrive en RUH på selve RUH rapporteringssystemet. I tillegg viste vedkommende til at RUH systemet, som i utgangspunktet skulle være et lærende system, begynte dårlig. De som skrev RUH fikk kjeft. I løpet av sin mangeårige karriere i politiet hadde vedkommende kun skrevet en RUH rapport, og opplevde det dit hen at det var en ubehagelig hendelse på grunn av andres kommentarer til rapporten i etterkant. ”Det sier litt om systemet...”, mente respondenten. Som Jacobsen og Thorsvik (1997) peker på, så oppstår problemene med læring i gapet mellom prosedyrer og reglers føringer på/for atferd, og enkeltindividenes ønske om endret atferd. Læring som innebærer en eller annen form for endring, kan virke mot sin hensikt og heller fungere som straff enn å fungere som kompetanseheving for den enkelte og organisasjonen. I dette tilfellet ble skriving av RUH til en straff heller en den tjente som læring av uønskede hendelser. Det finnes ingen kultur for å skrive slike rapporter, og en endring i kutymen ”belønnes” derfor med straff.

*”I tillegg finnes det ingenting å skrive opp mot i RUH, ingenting å måle det opp mot. Det er som å gå alene inn i en situasjon.”*

Respondent, taktisk nivå

Flere av respondentene på taktisk nivå påpekte at hvis de skriver RUH så er det som oftest på eget initiativ, da det ikke ligger noen formelle krav om at en skal skrive en slik rapport ved avvik eller uønskede hendelser. En av respondentene fra taktisk nivå kalte RUH systemet for et ”brokete dokument”. Vedkommende pekte på at det ofte blir viktigere å føre selve avviket i RUH rapporteringssystemet, enn å sette i gang et tiltak for å gjøre noe med det i etterkant. En

del av utfordringen for å få satt i gang tiltak i etterkant mente vedkommende lå i ledelsesstrukturen i organisasjonen. Om tiltak ble gjort i etterkant resulterte dette ofte i en ny instruks. En kan betrakte denne runddansen som en ond sirkel. De ansatte vegrer seg for å melde inn om flere ting, for dette vil bare resultere i flere instruks, som igjen drukner de ansatte i mer papirarbeid.

Respondentene på strategisk nivå refererte til at det eksisterer avvikssystem som brukes i etaten. Den ene respondenten pekte på at rapporteringssystemene er tilgjengelige for alle – ”Men bruker folk det!?” Vedkommende mente at når en prøver å oppmuntre til bruk av disse systemene, eksisterer det ingen forståelse for hvilken nytte det kan tjene. Respondenten viste til at det ikke er enkelt å få frem gode idéer i etaten, og for å klare dette må en først skape en læringskultur. Vedkommende påpekte at de som skriver en RUH er ukjent med dette systemet, og at det derfor har en tendens til å gå i glemmeboken. En annen respondent på samme nivå pekte på at hvis det kom flere avviksrapporter om en og samme sak, så måtte en gå nærmere i sømmene og se på om det eksisterer en ukultur innad i organisasjonen.

Mange av respondentene pekte på at de rapporteringssystemene som finnes i politiet i dag ikke er formelle nok, i den grad at en ikke er formelt pålagt å fylle dem ut ved for eksempel avvik. Alt er basert på hva hver enkelt ansatt føler for, og etter dennes egen dømmeevne i forhold til uønskede hendelser. Dette fører til at det ikke føles helt ”stuerent” å for eksempel føre RUH, siden kun noen få gjør det. Noe som igjen kan føre til at de på taktisk nivå vil vegre seg for å skrive en slik rapport. Da vil det ikke være noen lærdom å hente fra disse systemene, siden de ikke er synlige på papirer noe sted. Noe som fører til at det blir ingen ukultur å måle, som respondenten på strategisk nivå refererte til hvis det for eksempel kom inn flere RUH på samme sak. Den ene respondenten på taktisk nivå viste til at mye av RUH rapporteringen blir formidlet muntlig, og da vet jo ingen egentlig hvor denne erfaringen blir av. Hvor er erfaringslæringen i dette? Organisasjoner vil ofte korrigere atferd på grunnlag av den erfaringen som blir gjort, og utfra dette vil organisasjonslæring kun bli en tilpasningsprosess med lite fokus på vilje og intensjoner (Gotvassli, 2007). Som respondentene viser til i forbindelse med RUH systemene, så eksisterer det ingen systemer som per i dag fanger opp den erfaringen som blir gjort. Dette medfører at en ikke har noe grunnlag for å korrigere atferd i organisasjonen.

En annen respondent på strategisk nivå henviste til at det eksisterer mange rapporteringssystemer i politiet. Blant annet et system som heter politiets styringsverktøy

(PSV), som er et arbeidsverktøy for blant annet måltall, statistikk, og virksomhetsplaner. Dette er et system som går fra strategisk til taktisk nivå, mens vedkommende påpekte at det finnes få rapporteringssystemer som går fra taktisk til strategisk nivå utenom RUH systemet. Vedkommende pekte også på at RUH systemet ikke kun brukes til negative meldinger, og at det nå brukes litt for mye i forhold til for eksempel personlige ønsker og andre ting. Den positive erfaringen som erverves på taktisk nivå, når som oftest ikke opp til strategisk nivå. Det finnes i bunn og grunn ingen rapporteringssystemer som ivaretar videreføringen av slik erfaring i politiet.

Toppledelsen i politiet er en sentral aktør når det er snakk om politiet som en lærende organisasjon. Læring og forvaltning av kunnskaper utspiller seg i en større organisasjonsramme og i en strategisk sammenheng. Vi opplevde ingen ansvarsforskrivelse fra ledelsen og det var oppfatninger om at kompetanse og kunnskap er viktig. De nevnte rapporter som helger rapporten, datasystemene Basis Løsningen (BL), og Politioperativt system (PO), som viktige formidlere av kunnskap. BL er politiet sitt eget elektroniske saksbehandlingsverktøy for politianmeldelser. Politioperativt system (PO) benyttes til tiltaksbehandling, mens planverk for øvrig skal legges inn i PBS WEB

Også styringsverktøyet PBS I peker på en rekke gode elementer for erfaringslæring. På taktisk nivå nevnte ingen av respondentene helger rapporten som kunnskapsformidling, ei heller datasystemene som PO og BL. Grunnen til dette kan være at disse rapportene og datasystemene i hovedsak forteller om hva som er av oppdrag og ikke hva som har vært gode eller dårlige erfaringer.

Å finne avvik og feil i en hierarkisk organisasjon som politiet er ingen lett oppgave. Politiet kan sies å være en organisasjon som styres av grunnleggende verdier. Utfordringen ved slike organisasjoner er at de kan få medarbeidere til å holde tilbake negative følelser og bli preget av forsvarsmekanismer. Dette fører til at man holder tilbake viktig informasjon. Konsekvensene i slike organisasjoner blir at læring kun foregår som enkeltkretslæring. Medarbeiderne blir da bare flinkere i det de allerede kan (Kaufmann og Kaufmann, 2011). Politiets RUH system blir ikke brukt i den grad den er ment. Grunnen til dette kan være at det ikke finnes en slik rapporteringskultur for feil og avvik i politiet. I tillegg kan det eksistere en redsel for å bli hengt ut som syndebukk. Respondentene gir også her motstridene svar ut fra hvilke nivå de tilhørte. Strategisk nivå mente at det ikke eksisterte en syndebukk-kultur, og at politibetjenter generelt var flinke til å melde fra, selv om dette ikke alltid ble gjort på den



korrekte måten gjennom RUH rapporteringen. Respondentene på taktisk nivå svarte diffust på om det fantes en sydebukk-kultur i politiet, men alle påpekte at det ikke eksisterer en kultur for å melde fra om feil og avvik. Om dette meldes er det ofte muntlig, og personavhengig. Alle respondentene vi intervjuet hadde lang erfaring fra politiet, mellom 15-33 år. Samtlige hadde selv skrevet RUH en til tre ganger i løpet av sin karriere.

## 6.2 En lærende organisasjon

*”Min læring overfører jeg til mine, uten kvalitetssikring.”*

Respondent, taktisk nivå

Politiets kultur og ledelse er med på å forme hvor lærende organisasjonen er. Kulturen er avgjørende for hvordan mennesker i organisasjonen tenker, føler og handler (Alvesson, 2002; Gottschalk, 2007:290). Politikultur er forankret i tradisjoner og historie. Kultur er både enkeltindividene i den og organisasjonen. Utfordringene ved læring er at mennesker er ulike og lærer på ulike måter, og organisasjonsstrukturen kan begrense eller oppmuntre til læring. Læring kan både påvirkes av og påvirke kulturen og maktforholdene i organisasjonen, og ufullstendig informasjonstilgang åpner også for hvordan læringsprosesser skjer på individ- og organisasjonsnivå i en organisasjon (Jacobsen og Thorsvik, 1997). For at organisasjoner skal lære er det vesentlig å ha fokus på toppledelsen, samt å ha evne til å korrigere feil og løse problemer. Det må implementeres systemer som medfører at organisasjonen kontinuerlig lærer og endrer seg ut fra indre og ytre stimulikilder.

*”De som er ærlige og forteller at de har gått på en smell, de lærer vi mye av. Som for eksempel noen av politimennene fra 22/7. Men hvis en blir hengt ut som sydebukker, så fører det til en ukultur hvor ingen tør å snakke om de vanskelige erfaringene.”*

Respondent, taktisk nivå

Ved spørsmål om sydebukk-kulturen kunne hemme læringen i organisasjonen, svarte samtlige respondenter at det kan hemme læringen. En av respondentene fra taktisk nivå mente

at sydebukk-kulturen kan virke hemmende for selvinnsikten for hva en selv kan gjøre. Vedkommende så det som veldig personavhengig i forhold til hvem som tør å innrømme feil eller ei. En annen respondent fra samme nivå påpekte eventuelle konsekvenser av dette da vedkommende uttalte: "Det har sin pris å være villig til å si fra. Folk prater om deg, og det tolkes av andre". Respondenten pekte også på hvilket fokus ledelsen sprer, som en av de viktige faktorene som er med og påvirker sydebukk-kulturen. Samtidig så også vedkommende at de på hans nivå ofte finner sine sydebukker i bortforklaringer om dårlige ressurser eller dårlig ledelse.

Som Dixon (1999) viser til gjennom organisatorisk læring, så må en se alle individene i en organisasjon som innehavere av private, tilgjengelige og kollektive meningsstrukturer. Det begge respondentene pekte på i sine uttalelser om sydebukk kultur som en hemsko for læring, er det Dixon (1999) i teorien omtaler som private meningsstrukturer og også tilgjengelige meningsstrukturer. De tilgjengelige går på i hvilken grad en er villig til, eller i stand til, å dele meningsstrukturene sine med andre. De private meningsstrukturene tør man som regel ikke gjøre tilgjengelig for andre i organisasjonen i frykt for blant annet straff eller sanksjoner. Noe som indirekte kan sies å være tilfellet med respondentenes uttalelser, da straffen i dette tilfellet kan bestå i nedlatende ord fra andre rundt en hvis en går ut med ting som avviker fra det Dixon (1999) kaller kollektive meningsstrukturer.

De kollektive meningsstrukturene omfatter blant annet normene, verdiene, oppfatningene og rutineene i organisasjonen, og de oppstår som regel på uformelle steder. I forhold til respondentene fra taktisk nivå, og i politiets henseende generelt, kan de uformelle stedene være for eksempel patruljebiler, eller i korridorene på arbeidsplassen. Utsagnet "Folk prater om deg, og det tolkes av andre", refererer til at dette er noe en vet forekommer på arbeidsplassen. En kan dermed anse det som sannsynlig at kolleger omtaler hverandre negativt i enkelte sammenhenger. Og antageligvis forekommer denne typen informasjonsutveksling på steder hvor de på taktisk nivå oppholder seg mest, i patruljebiler og korridorer. Når en vet at andre kolleger snakker om en, er det grunn til å anta at en ikke ønsker å gå ut med informasjon som kan sverte en selv, noe som fører til at de tilgjengelige meningsstrukturene ikke nødvendigvis er tilgjengelige lengre.

Dixon (1999) mener at de organisasjonene der de tilgjengelige meningsstrukturene er fremtredende, vil ha størst potensial for læring. Den individuelle læringssirkelen viser at det vil ikke skje noen læring før en endring i atferd har funnet sted hos enten individet eller hos

grupper. Skal en endre atferd i politiet må det dermed kanskje åpnes opp for å gjøre de tilgjengelige meningsstrukturene tilgjengelige for organisasjonen. Dette kan en eksempelvis gjøre ved å se på sydebukk-kulturen som en medvirkende faktor til hvorfor mange ansatte legger lokk på hva de har gjort eller egentlig mener.

Ingen av respondentene på taktisk nivå var egentlig redde for å bli hengt ut som sydebukk, men pekte på at dette nok varierer fra person til person. En av respondentene fra strategisk nivå sa det samme. De andre to respondentene fra strategisk nivå var redde for å bli hengt ut som sydebukker, men viste til at de fleste politibetjenter tar sine støyer.

*”Politiet er nødt å ta læring av det som skjer. Vi er flinke til å støtte hverandre – men dette er ikke læring. For å bli lærende kan det ikke bare være individlæring, men også organisasjonslæring.”*

Respondent, taktisk nivå

I moderne lærende organisasjoner er handling, tilbakemelding og oppfatning den naturlige måten alle organismer tilpasser seg omgivelsene på. Læringen er kontinuerlig og eksisterer på alle nivå, og inneholder både enkeltkrets- og dobbelkretslæring. Organisasjonene tar risiko, eksperimenterer, handler, gjør feil, oppfatter hva som skjer, endrer seg etter tilbakemeldingene som kommer fra både indre og ytre omgivelser. Her finnes ikke standard operasjonsprosedyrer eller strenge regler og reguleringer fra toppledelsen (Kaufmann og Kaufmann, 2011:200). Politiet må både være en moderne og en konservativ organisasjon. Det er ikke en organisasjon som har råd til å eksperimentere og gjøre feil, men de må ta risiko og handle, de må oppfatte konteksten og endre beslutningene etter det miljøet de er i. I tillegg har politiet mange standard prosedyrer, strenge regler og reguleringer fra toppledelsen. Dette ble fra respondentene på strategisk nivå sett på som en nødvendighet, mens de på taktisk nivå anså det som innskrenkende for handlingsrommet. Flere av respondentene på taktisk nivå påpekte at for å kunne gjøre jobben sin ute i den skarpe enden, kan en ikke ha for faste rammer. Det må være rom for intuitive beslutninger.

Mennesker er ulike og lærer på ulike måter, og organisasjonsstrukturen kan begrense eller oppmuntre til læring. I politiet er ledelsesstrukturen vesentlig, siden den er bygget opp hierarkisk. Dette skaper utfordringer med mange like ledere på ulike nivå og enheter, samt at informasjonen må gå i linjen. Noe som betyr at det er den lange veien som blir utfordrende med tanke på distanse og ulike barrierer. For respondentene på strategisk nivå ble strukturen stort sett betraktet som en fungerende nødvendighet. Lederne på taktisk nivå opplevde derimot ofte ledelsesstrukturen som en hindring. En av respondentene på taktisk nivå påpekte at det råder forskjellige synspunkter innad i organisasjonen for hva som er viktig å vektlegge. Mye blir personavhengig i forhold til hvem som er leder for hver avdeling og hva denne prioriterer. Det dras i samme retning mot et felles mål, men vedkommende viste til at alle går ulike veier. Respondenten var også usikker på om alle snakket om det samme felles målet når alt kom til alt, og mente at ansvaret for å tydeliggjøre målet ligger hos seksjonslederne. ”Vi må nå målene sammen, og vi må være bevisst”. Vedkommende mente at det var stor grad av uvilje hos noen og stor grad av vilje hos andre. Det ble vist til at det er stor avstand mellom de forskjellige enhetene innad i etaten, noe som gjør samarbeidet vanskelig. En av respondentene på strategisk nivå refererte til behovet for å jobbe mer på tvers av nivåene, og dermed få til et bedre samarbeid.

For å få læring i en organisasjon er informasjon et nøkkelord (Marnburg, 2001). Fokus for organisatorisk læring er bruk av informasjon og informasjonsspredning til flest mulig. Ifølge samtlige respondenter på taktisk nivå finnes det god evne og vilje til å generere informasjon, men det savnes som sagt et formelt system å plassere dette i. Ved spørsmål om hvordan ny kunnskap blir implementert i organisasjonen svarte respondentene på taktisk nivå at det meste kom via e-post. Alle respondentene refererte til at dette er den klassiske dårlige måten å drive læring på. Som den ene respondenten sa: ”Det er ikke sikkert du gidder lese det engang”. En annen respondent viste til at ”En drukner i all informasjon som blir sendt på e-post. Det blir tilfeldig hvem som leser, og man har ikke et system for å vite hvem disse er. Det stilles ikke krav til noen, en må være selvdrevet”.

For at organisatorisk læring skal skje, peker Dixon på at det er enkelte kriterier som må oppfylles i det hun kaller for den organisatoriske læringssirkelen (Marnburg, 2001). Bruk av informasjon, spredning av informasjon og ikke minst at en gjør noe med informasjonen, er

viktige momenter for at organisatorisk læring skal kunne skje. Handlingsfasen er en av de fire fasene i Dixon sin sirkel (Dixon, 1999). I denne fasen får man frihet til å handle under ansvar, men poenget er at man faktisk må få *gjort noe*. Frihet under ansvar vil i dette tilfellet bety å vise respekt for de holdninger og beslutninger som gjelder i organisasjonen, og at de ansatte handler ut fra hva som er det beste i dette henseendet. De som er ansvarlige for å handle, må ha myndighet til å handle ut fra egen fortolkning (Dixon, 1999). Etter hva respondentene fortalte oss, er det opp til hver enkelt ansatt å lese det som kommer på e-post. Dette er med andre ord et personlig ansvar. Ingen sjekker hvem som har fått med seg hvilken informasjon.

En av respondentene fra taktisk nivå påpekte at det generelt eksisterer gode holdninger og etikk i politiet, men en ukultur i forhold til å ta nok ansvar. Hvis vi skal ta vedkommende (som for øvrig hadde lang fartstid i politiet) på ordet, så kan vi tolke det dit hen at ganske mange antageligvis ikke tar ansvar i situasjoner hvor en ikke har formaliserte pålegg å rette seg etter. Det er ikke alle som er selvdrevne i forhold til å ta ansvar. Ergo vil ikke alle lese e-postene som kommer. Noe som i sin tur kan medføre at handlingsfasen, som er den viktigste av alle fasene i den organisatoriske læringssirkelen, ikke vil gi grunnlag for at nye erfaringer blir gjort. Denne fasen genererer mest informasjon av alle de fire fasene, og en ”utkobling” fra denne fasen vil i likhet med en utkobling i de andre fasene, føre til brudd i den organisatoriske læringen.

Det beste alternativet for å få læring implementert i organisasjonen var i følge respondentene å lære gjennom praksis. Altså gjennom IP dager, trening og øvelser. I politiet går mye av læringen på at man lærer av tidligere erfaring – ting som er gjenkjennbare. Politiet lærer også en del av øvelser, noe respondentene på taktisk nivå mener politiet er blitt flinkere til i den senere tid. Implementering av læring kunne også skje gjennom kurs og møte virksomhet.

Etter hendelsene som har skjedd de senere årene er det kommet et behov for endring av grunnleggende instruksjoner hos politiet. Dette er for så vidt ikke forundrende siden politiet er samfunnets maktapparat og samfunnet er i konstant forandring. Det er likevel en treghet i politisystemet. Som oftest er det enkeltkretslæring som skjer i organisasjoner, også i politiet. Dette er justeringer av allerede eksisterende prosedyrer og rutiner ved å rette opp avvik og feil (Kaufmann og Kaufmann, 2011:198). Ved større forandringer er det behov for dobbelkretslæring, hvor det settes spørsmålsteget til allerede eksisterende grunnpremisser, hvor man søker etter feil og avvik i disse. Her er mulighetene større for at endring finner sted. Slik læring er egnet etter større hendelser som 22/7, da den er reaktiv, det vil si at læringen

oppstår som en respons på en erfart stimulus (Marnburg, 2001:125). Rogaland politidistrikt har gjort en del store endringer etter 22/7. Disse endringene har medført i faste innsatsledere, og en IP 3 patrulje på jobb til enhver tid. Som alle endringer i en organisasjon har dette skapt en del uro og støy i organisasjonen, men det blir også sett på som en viktig del av å øke beredskapen i distriktet.

*”Vi må utvikle oss, ikke bare fornye oss.”*

Respondent, strategisk nivå

Å følge samfunnsutviklingen og planlegge for fremtiden er en utfordring for det strategiske nivået. Samfunnet er i stadig forandring, og politiets arbeidsmetoder og mål må samsvare med denne utviklingen. Politiet har ingen mulighet til å jobbe proaktivt eller ta rette beslutninger hvis man har feil fokus eller liten eller ingen oversikt over samfunnet (Olsen et. al, 2010:70). Det er derfor avgjørende med et fremtidsperspektiv (Karlsen og Øverland, 2010). Å ha fokus på endring, altså et fremsynsfokus, innebærer å tenke på hvordan beredskapen kan styres gjennom å se på tidligere erfaringer, dagens realiteter og mulige utviklingsbaner.

Lederne på strategisk nivå må være bevisst på at en ting er å kunne ha makt og kontroll over egen organisasjon. Men en annen ting, som har vesentlig større utfordringer, er å ha kontroll over de eksterne omgivelsene. De eksterne omgivelsene sitter med større motmakt (Karlsen og Øverland, 2010). Ved å ha fokus på fremsyn, tilrettelegger man for deltakende prosesser for systematisk å innhente fremtidsrettet kunnskap og bygge visjoner for et langt tidsperspektiv. Målet er å være forberedt på å ta beslutninger og mobilisere til felles handling gjennom å gjenkjenne kjennetegn og forstå mønster i endringslogikken (Karlsen og Øverland, 2010). Rammebetingelser må fastsettes på det strategiske nivået, og det er disse rammebetingelsene som legger føringen for hvilket arbeid som blir gjort på de nivåene under.

En av respondentene på taktisk nivå påpekte akkurat dette. Vedkommende savnet et rammeverk å kunne evaluere opp mot. Respondenten sa at en kan evaluere opp mot PBS I, men at ”Den stopper opp når den kommer til et visst nivå den og”. Vedkommende pekte på at det ikke er enkelt å evaluere når en ikke har systemer for det. Respondenten mente at det burde ikke være for faste rammer, ei heller burde man gjøre ting for komplisert. ”Men rammer må en ha!”. De fleste på taktisk nivå evaluerer muntlig seg i mellom, men som vedkommende sa: ”Hvem har glede av disse evalueringene?”. Ved å innføre prosedyrer og tiltakskort mente respondenten at en ville få noe å evaluere opp mot. Respondenten viste også til at samfunnet

rammes av kriser hvert 10 år. NOKAS og 22/7 var blant de eksemplene som ble nevnt. ”Ulykkene kommer. Det planlegges ikke godt nok for dette. Hvor stopper det? Hos organisasjonen, individene eller med prosedyrene?”.

Flere av respondentene på begge nivåene pekte også på at enkelte fraser fra PBS I høres bra ut på papiret, men en må ikke gjøre det for vanskelig å lære av erfaring. 22/7 viste at rammebetingelsene for beredskapen i Norge ikke var tilstrekkelig. Det var blant annet mangel på beslutning, ressurser, utstyr og trening. Det forsøkes nå i ettertid å ta lærdom av de erfaringene som ble gjort 22/7, og i Rogaland politidistrikt er det blant annet utarbeidet egne arbeidsgrupper, samt at de ulike driftsenhetene har fått i oppgave å legge opp en plan for hvordan man skal være mer operativ. Det har vist seg å være forskjeller i hvordan man planlegger på hver en driftsenhet. Jo mindre enheten er, jo mer involverer man det taktiske nivået for å ta strategiske beslutninger. I følge respondentene på strategisk nivå medfører dette at samtlige får et eierskap til planene og føler mer ansvar.

I en ideell organisasjon gjennomgår man betydelige endringer i individuelle og organisatoriske forhold, noe som fører til engasjement, selvstendighet og åpenhet. Ved å ha en åpen kommunikasjon i organisasjonen kan alle fremme sitt syn, og man kan søke relevant informasjon og ta frie valg (Kaufmann og Kaufmann, 2011:198-199). Det er ikke sikkert at en slik strategi hadde passet inn i politiets hierarkiske struktur. I politiet er det lederne som bestemmer og beslutter, men erfaringsoverføring mellom de ulike nivåene før disse beslutningene ble tatt, kunne ha medvirket til riktigere og mer fungerende beslutninger. Det er viktig at ledelsen på strategisk nivå er bevisst på at når et læringsmiljø er godt og fungerer, blir selve læringsmiljøet et tema for felles refleksjon, kritikk og forandring (Dalin, 2001:63-65).

### 6.3 Organisasjonskultur

*”Problemet er selvsagt at kulturer ikke kan designes eller innføres. De dreier seg om komplekse og lokalt forankrede samhandlingsmønstre mellom mennesker. Kulturer er ikke lett å endre, de skal ikke være lette å endre, og det skjer i hvert fall ikke som følge av direktiver fra toppen. (..)Samtidig vet man at kulturendringer ikke skjer hierarkisk, men må gjøres lokalt og blant dem det gjelder, dersom de skal lykkes.”*

Stig O. Johannessen (2013)

Evaluering av politiinnsats skal ha et positivt, pedagogisk formål, nemlig å lære mest mulig av det som ble gjort. Evalueringen skal ikke ha som formål å avdekke feil og finne syndebukker, men se på om tiltakene som er satt i verk faktisk virker etter sin hensikt (Politidirektoratet, 2011:199). Sønderland-rapporten slår også fast det samme. En skal ikke finne syndebukker, men avdekke feil (Sønderland, 2012). Mandatet i Sønderland-rapporten er å lære av det som skjedde, altså av pedagogisk art. Dette for å konsentrere seg om forhold som kan ha betydning for fremtidig oppgaveløsning. Å ha fokus på syndebukk, fører til at fokuset på læring kommer i skyggen. Det å stå til ansvar for håndteringen av for eksempel en krise kan da hindre læring (Boin et al, 2011). Det handler om å unngå å få skylden og ”overleve”.

Ved spørsmål om det eksisterer en syndebukk-kultur i politiet, svarte samtlige av respondentene noe vagt. En av respondentene på taktisk nivå uttalte spontant: ”Syndebukk-kultur finnes! Det er veldig lett å dytte ansvaret over på andre når vi ikke har gjort jobben vår, og ofte faller skylden på ledelsen”. En av respondentene på strategisk nivå mente det var umulig å peke på om syndebukk-kultur finnes i større eller mindre grad i politiet. Vedkommende viste til at det er alt etter hvilken skala man måler etter. En av de andre respondentene på taktisk nivå mente det var likt i politiet som alle andre steder. Kulturen varierer fra sted til sted, og dette mente vedkommende var sterkt knyttet opp mot ledelse. Ved mindre team ville en få en mer positiv prestasjonskultur. En annen respondent fra taktisk nivå nevnte og at det eksisterer en frykt for å feile i forhold til instruksene. Eyre et al (2008) viser til at den utsatte rollen som syndebukk ofte fører til at man unngår og ta beslutninger for å slippe å ta ansvar. Dess større konsekvenser, dess vanskeligere å ta beslutningene.

*”Tør man ikke å være syndebukk, blir man heller aldri helt.”*

Respondent, taktisk nivå

En annen respondent på samme nivå henviste til PBS I da vedkommende uttalte: ”Det står at hver gang en skal evaluere skal en ikke lete etter syndebukker”. Vedkommende refererte til Sønderland-rapporten, og mente at denne til tross for mye kritikk er en bra rapport. Den evaluerer egentlig politiet uten å finne syndebukker, og den forteller en del om hva som var feil. På en måte ga den de samme svarene som 22/7 kommisjonens rapport, men politiets egen



rapport er for mild mente respondentene. ”Etter min kultur, hva jeg er oppdratt etter, så er nok Sønderland-rapporten et produkt av måten vi tenker på. En burde heller se på ledelse, og organisasjonsstruktur hvis en skal finne en sydebukk, istedenfor kun å evaluere Per og Pål. Andre bedrifter evaluerer skikkelig, for de ønsker å se på om dette er noe som kan skje igjen. Politiet stopper opp”. Vedkommende viste til at det ofte er vanskelig å evaluere seg selv internt hvis en selv er mistenkt og under etterforskning fra Spesialenheten for politisaker. Noe respondentene mente ville føre til en stans i etterforskningsprosessen. Respondentene pekte på at det burde bli litt ”høyere under taket” før Spesialenheten for politisaker kommer inn i prosessen. Når de kommer inn i etterforskningen, hemmes egen læring, og de på stedet lærer ingenting mente vedkommende. Dette mente respondentene var tilfellet i forbindelse med NOKAS saken. Lederen i Politiets Fellesforbund i Rogaland påpeker det samme i en artikkel fra TV2, der vedkommende sier at Spesialenheten sin etterforskning av politiet i forbindelse med NOKAS saken, kan ha vært en medvirkende årsak til at egnevalueringen ble dysset ned (Fossen, 2012).

*”Jeg tror vi har vært litt redde for sydebukk stampelet i politiet. Men det er jo sydebukken som lærer oss hvordan vi skal bli bedre!”*

Respondent, taktisk nivå

En av respondentene fra strategisk nivå påpekte en del av det samme. Vedkommende så alle kontrollene fra blant annet POD og Spesialenheten for politisaker som en risikofaktor i forhold til påvirkning på etterforskningsprosessen. Disse instansene etterforsker egentlig i bunn og grunn hvem som er skyldig eller ei. ”Hvis det foreligger grunn for mistanke om noe ulovlig eller straffbart, eller det har skjedd ulykker i tjenesten, så iverksetter Spesialenheten etterforskning. Og hva er formålet med etterforskning? Jo, det er etter straffeprosessloven å avgjøre spørsmålet om tiltale. Altså sydebukk eller ikke sydebukk, på individ eller foretaksnivå. Spesialenheten leter etter sydebukker, men ofte finner de ikke sydebukker, for det er ingen enkeltpersoner. Og de enkeltpersonene en finner har som regel ikke gjort noe galt, og har sånn sett ikke syndet. Men det er en driver for at noen vil oppleve, tror jeg, at det eksisterer en slags sydebukk-kultur i politiet”. Samtidig så vedkommende Spesialenheten for politisaker sin etterforskning som det beste grunnlaget for læring. Ved spørsmål om

vedkommende selv fryktet å bli uthengt som sydebukk uttalte respondenten følgende: ”Ja, selvfølgelig... Jeg har gjort mine tabber”.

#### 6.4 Erfaring og erfaringsoverføring,

*”Det er viktig at erfaring blir ført videre til de ulike nivåene, men det viktigste er kanskje at de på samme nivå drar nytte av slik erfaring, slik at de slipper å gjøre de samme feilene. Strategisk må også ha innblikk, de har ansvaret for å spre kompetansen. Det er viktig at det taktiske nivået kjenner til de store røde trådene, ikke nødvendigvis alle detaljene.”*

Respondent, taktisk nivå

Vårt hovedfokus i denne oppgaven ligger på erfaringsoverføring, ikke evaluering. Vi valgte likevel å ta med momenter som belyste temaet evaluering, da dette syntes å være noe som opptok de fleste respondentene i større eller mindre grad. PSB I slår i tillegg fast at evaluering og erfaringslæring henger sammen. De fleste respondentene så uoppfordret erfaring, taus kunnskap, og sydebukk-kultur i kontekst med evaluering, og dermed ble dette noe vi ikke kunne utelukke fra vår drøfting.

*”Det finnes ingen rapporteringssystemer som ivaretar erfaringsoverføringen godt nok i politiet. Det er interesser, engasjement og tilfeldigheter som styrer hvem som får den muntlige informasjonen. Politiet har mye å gå på i forhold til erfaringslæring.”*

Respondent, taktisk nivå.

I PBS I står det at politiets beredskap skal utvikles med basis i erfaringslæring. Erfaringslæring og evaluering henger sammen i læringsprosessen. Erfaringslæring formaliseres gjennom nye instruksjer, rundskriv, læreplaner, studietilbud, og så videre (Politidirektoratet, 2011:198-203). I følge PBS I er det viktig at politiet jevnlig gjennomfører systematiske evalueringer for å kvalitetssikre egen håndtering av krevende hendelser. Hensikten er å lære mest mulig av det som ble gjort, på en positiv og pedagogisk måte. Dette for å se fremover i tid og være bedre rustet til å løse oppgaver i fremtiden.

Erfaringslæring kan med andre ord sees i sammenheng med evaluering, og formaliseres gjennom planverk og instruksjer. Planverk er et av flere elementer som inngår i en proaktiv

beredskapstenkning. Å fostre en helhetlig beredskapstankegang er at av de klart definerte målene i politiets endringsprogram, sammen med utvikling av erfaringslæring (Bergundhaugen, 2012). System for erfaringslæring i politiet, skal i følge endringsprogrammet leveres sommeren 2013.

*”Vi lærer av å diskutere hendelser med hverandre i etterkant, men da går samtlige andre glipp av lærdommen.”*

Respondent, taktisk nivå

Ved spørsmål omkring bruk av respondentenes erfaring og kompetanse i forhold til utarbeidelsen av nye instruksjoner og planverk var svarene veldig sprikende. De fleste respondentene på taktisk nivå syntes ikke at deres erfaring og innsikt ble utnyttet tilstrekkelig i denne sammenheng. Mye av grunnen til dette mente de lå i at det ikke finnes rapporteringssystemer, hvor de kan legge inn det de ”holder på med”. En av respondentene mente at erfaringen tidvis ble nyttiggjort, men nøyaktig hvor mye som ble tatt med av bidraget som vedkommende tilførte, kunne respondenten ikke si noe om. Ved spørsmål om det eksisterte noen rapporteringssystemer som kan legge til rette for en erfaringsoverføring oppover i organisasjonen, så svarte samtlige respondenter på taktisk nivå at de systemene som skal ivareta dette ikke er gode nok. I tillegg pekte samtlige respondenter på at det er tilfeldigheter som avgjør hva som kommer frem, og hvem det kommer til. Ofte blir kunnskap og erfaring formidlet muntlig mellom de ansatte. De man vet er engasjert og interessert i jobben, er som regel de som får informasjonen. Noe som medfører at viktig informasjon ikke når alle individer på alle nivåer.

En av fasene i Dixons organisatoriske læringssirkel omhandler at informasjon må integreres, spres der den kan brukes og gis til dem den primært gjelder (Marnburg, 2001). Det vises til fire faktorer som hemmer integreringen av informasjon, og en av dem går på hvilke systemer som ivaretar fordelingen av informasjon, og hvordan den fordeles. I følge respondentene våre finnes det få eller ingen slike systemer, og det meste foregår muntlig mellom individene. Noe som kan lede oss til å tro at de tre andre faktorene som hemmer informasjonsspredningen også vil hemme integreringen, da de vil være personavhengige. Som respondentene våre påpekte, er det som regel kun noen få utvalgte som får informasjon om erfaringer i hende. De tre andre faktorene som hemmer går på hvem som distribuerer og behandler informasjonen, om det eksisterer en informasjonsforsinkelse og om informasjonen er endret. Alle disse tre faktorene

vil påvirkes av hvem som fordeler informasjonen, om vedkommende har forandret på den, og hvor lang tid det går før vedkommende deler den.

Fortolkning av informasjon er også en fase i den organisatoriske læringssirkelen. Organisert arbeid er kollektiv handling, og forståelsen av hva som skal gjøres og hvorfor det skal gjøres må skapes i det samme kollektivet (Levin og Klev, 2008). Noe som medfører at fortolkningen av informasjon må tilfalle fellesskapet, og ikke kun vedkomme noen få. Per dags dato virker det som den kun tilfaller noen få etter hva respondentene uttalte, og det blir dermed opp til disse å fortolke på vegne av alle.

Dagens erfaringsoverføring kan etter hva respondentene forklarte oss, synes å foregå stort sett ved muntlig overlevering. Den er ikke systematisert og den tilfaller derfor kun noen få individer om gangen. Det vil med andre ord si at informasjonen på et eller annet nivå vil stoppe opp og ikke komme videre. Som Dixon peker på, så vil den kollektive læringen gå tapt om en eller flere av fasene i den organisatoriske læringssirkelen "kobles fra" hverandre (Dixon, 1999).

Dalin (2001) peker på at det er viktig for organisasjoner å utvikle et godt internt læringsmiljø. For å kunne få til dette er det enkelte kriterier som går igjen og noen av disse er deling av erfaringer og kunnskap på en sjenerøs måte, og ta vare på erfaringene både spontant og systematisk. Politibetjentene er som sagt flinke å dele informasjon spontant, men den systematiske delingen av erfaringer er det dårligere med. En av politibetjentene som var involvert i NOKAS ranet og en annen kollega påpekte nettopp dette da de gikk ut offentlig i media, og viste til en del av det samme som respondentene forklarte oss. De mener at politiet titt og ofte kommer opp i situasjoner de kan lære av, men peker på at det i dag ikke finnes rutiner for når og hvordan man skal overføre erfaringer og kunnskap i politiet (Fossen, 2012). 22/7 kommisjonen konkluderer også med det samme da de blant annet viser til at politiet ikke har vært gode nok til å lære av egne feil (NOU 2012:14). Som formulert i St. meld 42 (2004-2005), så har det vært svak tradisjon for å overføre erfaring og kunnskap skriftlig i politiet. Dette har bremsset spredningen av kunnskap i organisasjonen. Formidling av kunnskaper på tvers av enheter har vært en utfordring, noe som indikerer en antagelse om at det samme også vil implisere de ulike nivåene i politiet. Etter hva respondentene sier, så synes det ikke som om dette har forandret seg stort siden St. meld 42 kom i 2004-2005.

*”Hvis vi skal bli flinke på å evaluere, så må vi først begynne med det.”*

Respondent, taktisk nivå

Dalin (2001) viser til at arbeidet må organiseres slik at man kan skape en arena for analyse og oppfølging, som for eksempel ved hjelp av evalueringer, tilbakemeldinger og øvelser i etterkant av en hendelse. Først da blir erfaringslæring som læringsform til.

Samtlige på taktisk nivå påpekte at det ikke var noen fast rutine, eller et krav om evaluering i etterkant av en hendelse. Systematiske evalueringer skjer ikke, men det ble påpekt at en de senere årene har blitt flinkere til å evaluere etter større hendelser. Flere ønsket en endring i dagens system, slik at en kunne få etablert en systematisk evalueringsordning. Samtlige mente at grunnen til at en ikke kommer videre med læringen av hendelser i politiet, i stor grad skyldes mangelen på evalueringer. En av respondentene brukte en snøskredøvelse som eksempel på hvor viktig det er med evaluering, og i tillegg andre øyne utenfor politiet når en evaluerer. Dette ga et helt nytt perspektiv på øvelsen, i forhold til når en selv evaluerer mente vedkommende. Følgelig fikk en et utvidet repertoar på læringen i etterkant av øvelsen. Den adaptive læringssyklusen peker på dette som et viktig moment for at læring skal skje. Organisasjoner må implementere systemer som tilfører stimuli fra både indre og ytre kilder (Kaufmann og Kaufmann, 2011). Å systematisere bruken av andre aktører utenfra i evalueringen, vil med andre ord være hensiktsmessig i forbindelse med læring i organisasjonen. I Dixons organisatoriske læringssirkel er en av fasene å generere mest mulig informasjon (Marnburg, 2001). For at fasen skal oppfylle kriteriene for å samle inn tilstrekkelig informasjon, forutsettes det at informasjonen skal samles inn både internt og eksternt. Det vil med andre ord være fordelaktig for politiet å se til andre aktører for å få tilført nye perspektiver på det man gjør.

*”Det finnes ikke system for evaluering. Ting jeg brenner for, kommer ikke videre. Det finnes ingen skriftlige system å sette erfaringen og kunnskapen i for å bringe den videre.”*

Respondent, taktisk nivå

Evaluering ble påpekt som et ikke prioritert arbeid, der det råder uenighet om vektleggingsgraden. En av respondentene uttalte følgende: ”Jeg forstår ikke hvorfor ledelsen

ikke ser dette som nødvendig!?”. En annen av respondentene påpekte at de fleste hendelser som evalueres ikke blir skrevet ned og delt med andre. Vedkommende mente at hvis evalueringen viste at en hadde mislykkes, så kunne det resultere i et ”Han fikset det ikke” stempel. Noe som ville være et nederlag, spesielt for en leder.

Flere av respondentene på strategisk nivå og en fra taktisk nivå, mente at mangelen på skriftlighet generelt er en barriere som hindrer overføring av læring. Hvis skriftlighet hadde vært tilstede i større grad, hadde det vært mye å hente på læringsarenaen. Som den ene respondenten på taktisk nivå formulerte det: ”Synd det ikke finnes et system for å fange opp dette”.

*”Alle evalueringer burde være åpne for alle.”*

Respondent, taktisk nivå

Flere av respondentene på taktisk nivå refererte til noe de omtalte som NOKAS rapporten, etter sigende en evalueringsrapport i etterkant av NOKAS ranet. Men ingen kjente konkret til innholdet i denne, ei heller om den eksisterte. ”NOKAS hendelsen er evaluert, men den rapporten er hemmelig, har jeg hørt...” uttalte en av respondentene. I en artikkel hentet fra TV2 nyhetene, datert 18.8.12, påpeker en av politibetjentene som var involvert under NOKAS ranet at NOKAS saken ikke er evaluert på tjenestemannsnivå den dag i dag (Fossen, 2012). Vedkommende arbeider per dags dato fortsatt ved Rogaland politidistrikt. Fra offisielt hold er det foretatt evalueringer i tiden som er gått etter NOKAS. Politibetjenten som var involvert under ranet pekte på at det ble nedsatt en undersøkelsesgruppe, og at vedkommende og flere ble intervjuet om sin rolle i forbindelse med ranet. ”Siden hørte jeg ingenting. Jeg har aldri fått se noen evalueringsrapport. Den ønsker jeg fortsatt å se. Vi trodde den skulle danne grunnlag for en evaluering”.

Tidligere politistasjonssjef i Stavanger mener på sin side at evalueringen av politiaksjonen i NOKAS saken var god nok. ”Jeg tror saken her er at enkelte etterlyser en helhetlig rapport om evalueringen. Den finnes ikke. Vi valgte en annen løsning. Og den mener jeg er god nok: Vi laget en liste med forbedringspunkter. Den fulgte vi opp de neste årene. Og vi dokumenterte fortløpende hva vi hadde gjort (Fossen, 2012). På grunn av 22/7 kom NOKAS saken igjen i medias søkelys. Det en derimot kan undre seg over er hvorfor ledelsen må gå offisielt ut i media for å forklare de ansatte hva som egentlig foreligger i en ni år gammel sak? Burde ikke

dette vært noe en naturlig hadde gjennomgått i fred og ro innad i organisasjonen for mange år siden? Dette bekrefter at avstanden mellom nivåene i politiet er lang. Så lenge det ikke finnes noen åpenhet og informasjonsutveksling mellom nivåene, vil de ansatte fortsatt drive og spekulere i gamle rykter.

Aven et al (2008) påpeker at forholdet mellom organisasjonens ansatte og ledelse, relasjonene mellom avdelinger i en organisasjon, og hvordan informasjonen tolkes av de ulike aktørene, er viktige faktorer som påvirker sikkerhetsstyringen i organisasjonen. Den lange avstanden som tilsynelatende eksisterer mellom de ulike nivåene i politiets organisasjon, vil med andre ord virke hemmende på styringen av sikkerheten i politiet. Sikkerhetsstyring og akseptkriterier ligger igjen til grunn for beredskapen (Aven et al, 2008).

Kulturen er vesentlig for hvordan ansatte i en organisasjon føler, tenker og handler. Lederne går foran som rollemodeller for sine ansatte, og er en endringsagent for kulturen i organisasjonen (Gottschalk, 2007). Om ledelsen ikke predikerer åpenhet, så vil muligens ikke resten av organisasjonen heller gjøre det. Politiet har tidligere vært kjent som en lukket statlig organisasjon godt forankret i sin historie og sine tradisjoner. Åpenhet har ikke vært et av kjennetegnene til organisasjonen. Gottschalk (2007) viser til at tradisjoner ofte kan virke kvelende på ethvert nytt initiativ om normen er å ”gå i fedrenes fotspor”. Hvis organisasjonskulturen i politiet er preget av felles normer, og disse i tillegg er forankret i tradisjoner, så vil det muligens ta sin tid før man får en større åpenhet både innad og utad i politiet. Det er en enorm utfordring å gjennomføre meningsfulle og varige reformer i politietaten, og Gottschalk (2007) peker på at om man klarer dette så vil det gå tregt.

Læring er å gjøre noe nytt, og hvis en ikke klarer å forandre på tradisjoner, og læring ikke er i fokus, så vil en sannsynligvis få en veldig svak læringskurve. Boin et al (2011) viser til at om en gjennomfører reformene, er det likevel ikke sikkert at det har skjedd læring. Til tross for gode intensjoner om læring og endring i organisasjonen så lar disse seg sjelden materialisere. Hvis det ikke skjer noen læring, vil en heller ikke utvikle seg (Levin og Klev, 2008).

En annen respondent fra taktisk nivå pekte på at læringen etter NOKAS ranet ikke var så stor. Det hadde kun skjedd en liten forbedring ved at en fikk innført fremskutt lagring av våpen i bilene. En av respondentene på strategisk nivå mente at en har tatt mye lærdom av erfaringen en gjorde seg etter NOKAS, og at dette har hatt større betydning enn det folk forstår. På grunn av NOKAS er en mengde med ran stanset i ettertid påpekte vedkommende. ”Endringene skjer gradvis. De på taktisk nivå ser det ikke”.

Dixon (1999) sier at vi alle lærer gjennom å tolke våre tidligere erfaringer, og denne interpretasjonen vil følgelig variere fra individ til individ. Noe som i sin tur kan være en forklaring på hvorfor de to utsagnene til respondentene spriker. På grunn av egen persepsjon og forskjellig fortolkning har respondentene kommet frem til ulike konklusjoner. Hvis en går til Kaufmann og Kaufmann (2011), mener de regelmessig samvær i organisasjonen skaper en felles virkelighetsoppfatning om organisasjonens verden. Hvis det derimot er slik at det ikke finnes regelmessig samvær i organisasjonen kan de to nivåene på sett og vis sees på som to forskjellige etater inni etaten. Dette kan medføre at begge nivåer skaper sin egen virkelighet av hvordan organisasjonens verden egentlig er. Noe som gjenspeiles i utsagnene til de to respondentene.

*”De erfaringer vi gjør oss, må være grunnlaget for den videre utviklingen. Det vi gjør må ha en rot i virkeligheten.”*

Respondent, taktisk nivå

Flere av respondentene på begge nivåer, mente at for å utvikle politiets beredskap med basis i erfaringslæring måtte en lære av det man allerede hadde gjort, og ikke gjøre de samme feilene på ny. Læringen må baseres på håndfaste erfaringer heller enn synsing. Flere av respondentene pekte på at å få dette til i praksis er det som er krevende. En av respondentene på taktisk nivå brukte 22/7 som et eksempel på utfordringen med erfaringsoverføringen: ”Innsatsledere på stedet fikk mye erfaring. Men neste gang er det en ny innsatsleder som må gjennom samme løypa”. En annen av respondentene på taktisk nivå viste til det samme og forklarte hvorfor politiet ikke evner erfaringsoverføringsbiten. Vedkommende argumenterte for dette ved å referere til flyplassøvelser som holdes på Stavanger Lufthavn Sola hvert år. ”Hvert år er det de samme feilene som går igjen!”. Vedkommende mente at dette skyldtes at det alltid er nye innsatsledere for hver gang. Resultatet var ”Betegnende for hvordan det fungerer”. Respondenten mente at en klarer ikke å videreformidle erfaringen som blir gjort hvert år på disse øvelsene til resten av organisasjonen. Å trene etter øvelsen, se på hva som ble gjort, hva som fungerte og hva som ikke fungerte hadde bidratt til kompetanseheving mens ting enda var ferskt, istedenfor ”Ja ja, vi klarte det!” mente vedkommende. I PBS I står evaluering omtalt som ”ferskvare” som bør distribueres så fort som mulig etter en øvelse (Politidirektoratet, 2011). Aktørene som har deltatt på øvelsen bør involveres i evalueringen i



etterkant, for å være med og belyse hva som fungerte bra eller ikke. Resultatene av evalueringen bør deretter brukes målrettet i planleggingen, slik at man ved neste øvelse (eller reelle hendelse) ser en positiv utvikling på de områdene hvor det er avdekket forbedringspunkter (Politidirektoratet, 2011:215).

Å lære av erfaring er i vesentlig grad et spørsmål om kognitiv organisering i form av innkoding, tolkning og organisering av det som læres (Kaufmann og Kaufmann, 2011:186). Å ha skikkelige rapporteringssystemer blir her vesentlig. Dette gir også muligheten til å hente ut den tause kunnskapen som er relevant i forhold til kunnskapen som politibetjenter besitter. De fleste respondenter mente at kunnskap er personavhengig i politiet, og denne kunnskapen forsvinner sammen med personen. Systemene som respondentene på strategisk nivå nevner i læringskonteksten, er ifølge lederne på taktisk nivå ikke tilstrekkelig for å hente ut den kunnskap og kompetanse som er nødvendig for en god erfaringsoverføring.

## 6.5 Taus kunnskap

*”Taus kunnskap... En god leder kan finne den, og anvende den.”*

Respondent, taktisk nivå

Over tid opparbeider medarbeiderne seg mye erfaringsbasert kunnskap. Det finnes mye såkalt taus kunnskap som innehas både av den enkelte medarbeider, og av organisasjonen som medarbeideren er en del av (Politidirektoratet, 2011:199).

De fleste respondentene på begge nivåer var kjent med begrepet taus kunnskap. Samtlige pekte på at per i dag finnes det ikke et system i politiet for å hente ut og nyttiggjøre seg denne kunnskapen. En av respondentene fra taktisk nivå kom med følgende uttalelse: ”Den tause kunnskapen tar vi ikke vare på. På dette området er vi enda dårligere...”.

En av respondentene på strategisk nivå så det som viktig og positivt å ha politistudenter på stasjonen. Dette begrunnet vedkommende med at en da får overført sin kunnskap over på andre, samtidig som en blir mer bevisst sin egen kunnskap. Noe respondenten så som en ”vinn vinn situasjon” i forhold til å være kontinuerlig oppdatert på ny kunnskap. Det respondenten pekte på som negativt, var at den tause kunnskapen forsvinner ut med folkene, og en er ikke flink nok til å hente denne ut før folk slutter. ”Det finnes ikke noe fast system for å hente ut

den tause kunnskapen. Vi glemmer den. Noe som er sørgelig, siden politietaten er full av taus kunnskap”. Som PBS I viser til, så er det nettopp her utfordringen med taus kunnskap i politiet ligger (Politidirektoratet, 2011). På de forskjellige nivåene vil en som regel klare å overføre denne kunnskapen fra individ til individ, men hvordan tar en det videre derfra? Som Gotvassli (2007) peker på så vil en av de viktigste fremtidige utfordringene i organisasjonene være å utvikle noen idéer om hvordan man kan få dette til. Hvordan kan en klare å hente ut hvert enkelt individ sin tause kunnskap, og deretter få gjort denne tilgjengelig for alle, slik at den kan bli omgjort til kollektiv kunnskap? Om en ikke klarer å overføre denne kunnskapen til andre, vil den forbli individuell. Da er en del av forutsetningene for å kunne skape organisatorisk læring borte. Som Dixon (1999) påpeker, så skjer organisatorisk læring først når individer overfører sin egen kompetanse til deler av eller hele organisasjonen. Noe som forutsetter at individene vil dele denne kunnskapen. Marnburg (2001) viser til at deretter vil det være opp til organisasjonens evne og vilje til å generere informasjon.

Flere respondenter fra taktisk nivå mente at nyutdannede politibetjenter bruker tid på å komme i rollen. Til tross for at man forteller noe til ”en fersk en”, er dette en erfaring en nyutdannet må gjøre seg over tid. For å opparbeide seg den tause kunnskapen viste samtlige respondenter til viktigheten av å henge seg på der det skjer når det skjer ved å hospitere, observere, delta på case arbeid, og være med på samtrenting. En må være aktivt ute, trene og jobbe for å opparbeide seg den tause kunnskapen mente en av respondentene. Alle de praktiske arenaene ville medføre læring i form av taus kunnskap mente samtlige respondenter. Som Dalin (2001) viser til så finnes det tre sentrale læringsformer innen erfaringstradisjonen. Å lære ved å gjøre og å lære av andres erfaringer er to av dem. Øvelser, trening, observasjon, og hospitering er elementer som inngår i disse læringsformene. Denne typen erfaringslæring kaller Dalin spontan handling. Spontan handling vil si å gjøre noe intuitivt ved å ta initiativ til å gjøre noe når det oppstår en situasjon. Som ved intuitiv beslutningstaking. Dess mer politibetjentene trener på noe, dess flinkere vil de bli. Dette vil sannsynligvis medføre et større utvalg av muligheter til å ta de vanskelige beslutningene. Mer erfaring vil deretter føre til enda mer taus kunnskap som det blir viktig å få systematisert og nyttiggjort i hele organisasjonen.

Det å tørre å feile ble også påpekt som essensielt for å erverve seg taus kunnskap. De fleste så sin rolle overfor nyutdannede, som læremester og svenn, hvor den yngste følger med og studerer den med erfaring. Noe en av respondentene mente det ikke lot seg gjøre å øve på i

tilstrekkelig grad. Vedkommende viste til at det er vanskelig å få den rette magesfølelsen ved rollespill på grunn av at det finnes for mange følelsesmessige parametere å ta hensyn til. Øvelser kan aldri erstatte reelle situasjoner. Som Dalin (2001) peker på så har det sine begrensninger når en skal overføre den tause kunnskapen til andre.

En av respondentene fra taktisk nivå pekte på at folk er ulike, og systemene i politiet er ikke i stand til å snappe opp nøyaktig hvilke ressurser en har i sine ansatte. Alle behandles likt, til tross for at alle har forskjellige preferanser. Å finne hver enkelt ansatt sin tause kunnskap, styrke og svakhet avhenger av personligheten til lederne på høyere nivå mente vedkommende. En annen av respondentene på samme nivå bekreftet egentlig det denne respondenten sa ved å si: ”Jeg vet det finnes flinke folk i politiet”. Gotvassli (2007) viser til at ledere ofte synes det blir for vanskelig å forholde seg til at taus kunnskap kan gi kunnskapsutvikling. Noe som fører til at de betrakter kunnskap i organisasjonen som en primært eksplisitt kunnskap som en bevisst kan gjøre rede for. Dette vil dermed ta bort en del av fokuset i forhold til den tause kunnskapen, og sannsynligvis føre til nedprioritering av denne.

## **6.6 Politiets forventede samfunnsrolle**

Samfunnet har forventninger om at samfunnet vi lever i skal være trygt og godt. Og politiet sine forventninger må være i samsvar med borgernes. I dette avsnittet knytter vi politiets kontekst opp mot teori. Deretter belyser vi dette opp mot funnene våre.

På beredskapsområdet er mål og forventninger ekstra viktig, og det er lederne som er ansvarlige for å tydeliggjøre dette. Forventningene skal samsvare med hva som er akseptert risiko. Hva som aksepteres er knyttet til risiko for tap av/skade på personell, miljø og økonomiske verdier. Det er totalrisikoen som er viktig, ut fra en vurdering av hva som er realistisk (Aven et al, 2008:149-151). I dag er politiets beredskapevne og oppgaveløsning ikke tilstrekkelig tilpasset samfunnets forventninger og den risikoen samfunnet står overfor. Noen av disse svakhetene kom til syne 22/7 – både i den konkrete oppgaveløsningen og i den manglende robustheten ved etaten som hendelsene avdekket (NOU:2012:335). Det er ikke mulig å ha et politi som er beredt på alle slags hendelser, både med tanke på type og dimensjon, men det er viktig å være godt nok forberedt. Beredskap er å planlegge inn i fremtiden gjennom analyser, oppmerksomhet og vilje til å erkjenne risiko, ha kunnskap og opplæring, prosedyrer og gode ledere (Olsen et al, 2010:70). Kunnskapen er sentral i vår

oppgave, da vi mener at erfaringsoverføringen er gitt kunnskap både på taktisk og strategisk nivå, derfor finnes det et behov for erfaringsoverføring som går på tvers av nivåene i politiet.

St. meld 42 (2004-2005) slår fast at politiet skal være en etat som er kunnskapsstyrt, og bekjempelse av kriminalitet må baseres på proaktive og reaktive strategier. For å ivareta samfunnets beredskap må politiet være kompetent, ha høy etisk standard og integritet, samt ha en tilstrekkelig bemanning. Kunnskap, ferdigheter, evner og holdninger er kompetanse politiet, både som individ og organisasjon, er nødt til å inneha for å kunne utføre de oppgavene som politiet er satt til. Til dette kreves en målrettet strategi (jf. 2.4.2).

Det er Politihøgskolen som er ansvarlig for å utvikle og formidle kunnskap, ferdigheter og holdninger som politiet må besitte for å kunne fullføre politiets mål om sikkerhet, trygghet, lov og orden. Politihøgskolens utdanning og forskning skal også bidra til at politiet ivaretar borgernes rettsikkerhet og trygghet, og samfunnets interesser for øvrig (Politihøgskolens strategiske plan 2012-2016:4).

Kriser som 22/7 kan ofte bli sett på som noe utenkelig. I fredelige Norge har vi fokus på det trygge og gode, noe som kan medføre at man ignorerer sikkerhetsregler og rutiner, også i politiet. Dette kalles å normalisere risikoen og skaper en falsk trygghet (Olsen et. al, 2010:61). På tross av at noen kriser ses på som ”lyn fra klar himmel”, er dette sjelden tilfellet. Uønskede hendelser bygger seg opp over tid og derfor er forebygging og forberedelser viktige faktorer (Olsen et. al, 2010). Forebygging handler om å få sentrale aktører til å bli interessert, slik at det blir bevilget tilstrekkelige ressurser til det forebyggende arbeid. Ved forebygging må man planlegge tiltak, investere i konkrete tiltak, legge til rette for intern og ekstern informasjonsspredning, opplæring av personell, samt trene på ulike scenarier på en krise/katastrofe. Hvordan man takler en krise, handler om hvor godt forberedt man er (Olsen et. al, 2010:61). Finnes det ikke forebyggende tiltak eller at disse ikke er egnet i en organisasjon, sier vi at det foreligger latente betingelser. Disse bygges inn i organisasjonen over tid og er grunnlag for ulik holdning, kunnskap eller posisjon. Disse latente betingelsene kan ligge ulmende i organisasjonen i mange år før de bidrar til en krise (Olsen et. al, 2010:67). Ved å ha fokus på erfaringsoverføring med tanke på informasjon og kunnskap kan politiet skape et mer proaktivt samfunn, noe som samsvarer med innholdet i St. meld 42 (2004-2005).

Ut fra intervjuene er det klare motsetninger til om målet om et kunnskapsstyrt politi nås. På strategisk nivå ser det fint ut på papiret, mens virkeligheten oppleves som annerledes nede på

taktisk nivå. Taktisk nivå føler at kompetanse og erfaring ikke blir ivaretatt i den grad den burde. Det finnes ingen kjent målrettet strategi for hvordan erfaringen og kunnskapen på taktisk nivå ivaretas. Samtlige respondenter på taktisk nivå etterlyser rapporteringsmuligheter. De savner en mulighet til å videreformidle kunnskap og kompetanse i skriftlig form. Per dags dato er mye rundt dette temaet personavhengig, og derav forsvinner det også hvis personen forlater organisasjonen. I dag finnes det ingen helhetlig nasjonal strategi i politiet for hvordan kunnskap og erfaring skal formidles.

*”Man trenger planverk som dekker hendelser, og tiltakskort som følger disse opp.”*

Respondent, taktisk nivå

I denne studien har fokuset vært rettet mot det som foregår i Rogaland politidistrikt. Til tross, synes vi det er viktig å nevne at Oslo har utviklet en form for kunnskaps-/erfaringsfordeling som kan synes å fungere, i alle fall på taktisk nivå. Denne er kalt ”tiltakskort”. En del respondenter på taktisk nivå ser til Oslo som et foregangsdistrikt. Under deres planverk finnes det tiltakskort. Disse blir stadig evaluert, fornyet og endret etter erfaring som blir gjort på taktisk nivå. Respondentene på taktisk nivå savner et slikt erfaringssystem i Rogaland politidistrikt. De sier at politiet er flinke til intuitivt arbeid, men det er et behov for å lage rammer rundt dette. Det påpekes under intervjuene at rammene ikke må være for stramme, for arbeidet krever handlingsrom siden ingen politioppdrag er helt like. Målet er å få tiltakskortene lokalt forankret. Dette blir forsøkt gjennom Innsatsleders forum.

Respondentene på taktisk nivå påpeker at politiet ikke er i takt med samfunnsutviklingen, spesielt med hensyn til IKT. Det hadde vært fordelaktig å være oppdatert på IKT området, og det ville gagnet politiet å være langt fremme i utviklingen. I andre tilfeller er det derimot en fordel at politiet er konservative. Politiet må være stabile og ikke et motepoliti som prøver usikre nye metoder. I følge respondentene på taktisk nivå, er det i hovedsak et ledelsesproblem på strategisk nivå at politiet ikke følger samfunnsutviklingen, og dermed ikke følger alle endringene som skjer. Det er et behov for holdningsendring og endring i kulturen i politiet. Dette påpeker også 22/7 rapporten da de viser til at organisasjonens kultur og ledelse har behov for endring.

Respondentene på taktisk nivå etterlyser at ting også blir prøvd ut på taktisk nivå, hvor man faktisk skal jobbe praktisk med tingene i et utfordrende miljø, som er preget av uforutsigbarhet og stor usikkerhet. Samtlige presiserte at det finnes mye god kunnskap hos de som er yngre på taktisk nivå, som kunne vært nyttiggjort i slike tilfeller. Politiet møter mange utfordringer i forhold til å være en lærende organisasjon. En av barrierene er ivaretagelsen av erfaringen gjort på det taktiske nivået.

## 7 KONKLUSJON

*”Hvis politiet visste det politiet vet, ville all kriminalitet blitt oppklart.” (Gottschalk, 2007:95).*

Denne studien har hatt som formål å belyse erfaringsoverføringen mellom taktisk og strategisk nivå i politi- og lensmannsetaten. Overføres den erfaringen som blir gjort på taktisk nivå til strategisk nivå og implementeres den i så tilfelle i planverkene som utarbeides på strategisk nivå?

Intervjuer med ansatte fra strategisk og taktisk nivå, PBS I, forskjellige Stortingsmeldinger, endringsprogrammet i politiet og ikke minst 22/7- og Sønderland-rapporten, har vært sentrale kilder i dette arbeidet.

For å belyse hvordan, og om, erfaringen blir overført mellom nivåene i politiets organisasjon, valgte vi å se dette i lys av teorier omkring individuell og organisatorisk læring. Organisasjonens teoretiske og praktiske tilnærming er beskrevet med vekt på Dixons (1999) organisatoriske læringssirkel. All teorien ble kategorisert i en egenkonstruert modell (jf. figur 2). Teoriene ble plassert etter relevans for de ulike nivåene, og hvordan erfaringsoverføringen foregår i politiet. De tre forskjellige tekststrutene i modellen omfatter strategisk nivå, erfaringsoverføring og taktisk nivå. Erfaringsoverføringen ble plassert i midten av modellen, da den ideelt er tenkt som et samspill mellom de to nivåene. Kategoriseringen av teori ble gjort for å finne ut hva som eventuelt påvirker erfaringen innad på hvert nivå, og hvilke utfordringer, barrierer og muligheter som foreligger på individ- eller organisasjonsnivå. Det ble dermed nødvendig å danne seg en helhetlig forståelse av hva det er som kan påvirke, eller påvirker, erfaringsoverføringen på de forskjellige nivåene i politiets organisasjon.

Jacobsen og Thorsvik (1997) viser til at all organisatorisk læring baserer seg på individene i organisasjonen, og deres læring. En av grenene innen læring er erfaringslæring, både på individ og organisatorisk nivå. Gjennom PBS I formaliseres erfaringslæring på strategisk nivå gjennom blant annet nye instruksjer, rundskriv, og læreplaner (Politidirektoratet, 2011). På individ nivå formaliseres erfaringslæringen i den grad at politibetjentene må forholde seg til de instruksjer, rundskriv og læreplaner de gjennom lovverket er forpliktet å agere på bakgrunn av. Men mye av den erfaringslæringen som foregår på individnivå formaliseres ikke, den foregår stort sett muntlig og på et praktisk plan mellom individer i organisasjonen. Den er personavhengig og preget av tilfeldigheter.

Vår studie avdekket brudd på alle fire fasene i den organisatoriske læringssirkelen (Dixon, 1999). Det vi fant som gikk igjen hos samtlige respondenter, var fire store barrierer knyttet til erfaringsoverføringen i politiet:

1. Mangel på systematisk rapporteringssystem
2. Ledelsesstrukturen er til hindring for kulturendring og overføring av erfaring – det er for langt mellom nivåene og informasjonen når aldri opp
3. Manglende kultur for å skrive RUH. Viljen er til stede, men kulturen og tilliten til systemet mangler
4. Politiledelsen stiller og pålegger de ansatte for få krav til for eksempel kompetanseheving og rapporteringskultur. Taktisk nivå savner noe å vurderes opp mot.

Våre undersøkelser bekrefter med andre ord mye av det det konkluderes med i 22/7 rapporten. Mesteparten av den erfaringen som blir gjort på taktisk nivå når ikke frem til det strategiske nivået. Ergo kommer denne kunnskapen heller ikke til sin rett i nye planverk og instruksjoner. Mye av denne kunnskapen er taus, og som Polanyi (2000) viser til så hviler all form for læring og utvikling på denne typen kunnskap. I PBS I står det at mye av kunnskapen som politiet besitter er taus kunnskap, som de referer til som erfaringsbasert kunnskap, Noe som betyr at erfaringsbasert kunnskap vil være et viktig fundament for læring og utvikling i politiet (Politidirektoratet, 2011). I tillegg peker PBS I på viktigheten av å ha et system for å hente den tause kunnskapen ut og benytte den.

Per i dag eksisterer det ikke tilstrekkelige systemer som klarer å ivareta all erfaringen som ligger hos politiet. Den erfaringsbaserte kunnskapen representerer en stor del av politidistriktenes kunnskapskapital og kan gå tapt dersom man ikke klarer å systematisere den. Noe også respondentene var bekymret for. I følge endringsprogrammet til politiet, skal et slikt system leveres sommeren 2013.

PBS WEB er forklart av flere respondenter som et system som kan ivareta erfaringsoverføring mellom nivåer. Alle, med unntak av en respondent på taktisk nivå, manglet tilstrekkelig kjennskap til bruk av dette verktøyet. Verktøyet eksisterer, men samtlige kjenner ikke til alle programmets funksjoner. Respondentene pekte på forskjellige grunner til dette, alt fra tidsmangel, manglende tilgjengelighet på dataverktøy i bilene (er i oppstartsfasen per i dag, vår anmerkning), manglende føringer om at en skal bruke dette som en del av de daglige arbeidsverktøyene, og liten forståelse for nødvendigheten av å bruke det. Noe som indikerer at



det må ligge en kultur i bunn som implementerer forståelsen for viktigheten av dette verktøyet. Gottschalk (2007) viser til at lederne i en organisasjon vil påvirke organisasjonskulturen, og lederne går foran som rollemodeller for sine ansatte. Krav for en bedre kultur bør med andre ord ha sitt utspring i føringer fra ledelsen.

I år er det ni år siden NOKAS ranet, og enda vet ikke politibetjentene på taktisk nivå om det finnes en evalueringsrapport fra hendelsen. Enkelte savner en slik rapport, de sitter fortsatt med ubesvarte spørsmål. Og de kunne tenkt seg å fått mer lærdom fra hendelsen som rammet dem i april 2004. Funnene fra samtlige respondenter viser at man etterspør en større åpenhet mellom nivåene innad i organisasjonen. Avstanden mellom nivåene synes lang og kronglete. Den byråkratiske ledelsesstrukturen er fortsatt preget av hierarki, og informasjonsflyten mellom nivåene synes å være mangelfull, og kjennetegnet av tilfeldigheter. I St. meld 42 (2004-2005) står det at en av de største utfordringene til politiet er å skape et åpent miljø og en vilje for læring og utvikling. Selv den dag i dag virker det som om det fortsatt er en vei å gå, men en er absolutt noen skritt i riktig retning. Fokuset på hva som må gjøres for å endre politiet i krav med forventningene fra dagens samfunn, er mye tydeligere etter 22/7 enn de var etter NOKAS ranet. Endringsprogrammet i politiet er et bevis på dette, og signaliserer en åpenbar vilje, intensjoner og handlekraft for å forbedre det som fungerer dårlig i politietaten i dag. I følge opplysninger hentet fra Regjeringen på nett, skal det i løpet av juni 2013, leveres en analyse som skal gi vesentlige og langsiktige endringer i politietaten (Regjeringen, 2013). I skrivende stund foreligger den ikke. Politianalysen skal leveres i en NOU.

Konklusjonen utelukker ikke at erfaringsoverføring finner sted mellom strategisk og taktisk nivå i politiet, men fortsatt synes det som om det finnes en del utfordringer før en kommer helt i mål. For at erfaringsoverføring skal kunne skje i politiet, forutsettes det organisatorisk læring, endringer i rutiner og kultur, og systemer som ivaretar den erfaringen som blir gjort i tilstrekkelig grad på tvers av organisasjons- og ledelsesstrukturen. Klarer en å ferdigstille dette arbeidet, vil man muligens også være i stand til å la det man erfarer på taktisk nivå legge grunnlaget for planverkene utarbeidet på strategisk nivå. Først da vil all erfaringen virkelig komme til sin rett, og erfaringsoverføring i politiet vil være et skritt nærmere muligheter heller enn barrierer.

## 8 LITTERATURLISTE

- Andersen, Svein S (2006): "Aktiv informantintervjuing", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol. 22
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H. & Sandve, K. (2004): *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bang, Henning (1995): *Organisasjonskultur*. Henning Bang: TANO AS
- Bazerman, M (1998): "Introduction to managerial decision making". Kap. 1 i Bazerman, M: *Judgment in Managerial Decision Making*. New York: John Wiley & Sons.
- Bergundhaugen, Bjørn. "Politiets endringsprogram – status nåtid", Norges Politilederlag på nett, 26.11.2012 <<http://politilederen.no/fagligforpolitiledere/ledelse/753-politiets-endringsprogram-status-natid>><http://www.bi.no/bizreview/artikler/slik-kan-vi-lare-av-22-juli/>> [Lesedato 27.5.2013]
- Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research*. Malden: Polity Press. 2 Edition
- Brodersen, Randi Benedikte, Fredrik J. Bråten, Anders Reiersgaard, Kolbjørn Slethei og Knut Ågotnes (2007): "Argumentasjonsanalyse", *Tekstens autoritet. Tekstanalyse og skriving i akademia*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Boin, t'Hart, Stern and Sundelius (2011): *The Politics of Crisis Management. Public leadership under pressure*. Cambridge: University Press
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Dalin, Åke (2001): *Veier til den lærende organisasjon*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Dekker, S & Suparamaniam, N (2005) Divergent images of decision making in international disaster relief work. Technical Report 2005-11. Lunds Universitet
- Eyre, M, Alison, L, Crego, J & McLean, C (2008): "Decision inertia: The impact of organizations on critical incident decision-making". In Alison & Crego, J (eds): *Policing Critical Incidents. Leadership and critical incident management*. Willan Publish.

- Filstad, Cathrine (2012). "Slik kan vi lære av 22. juli", BI Debatt på nett, 14.11.2012 <<http://www.bi.no/bizreview/artikler/slik-kan-vi-lare-av-22-juli/>> [Lesedato 3.4.2013]
- Fossen, Cato Husabø (2012). "NOKAS-politimann mener 22. juli-feil kunne vært unngått", (TV2nett), 28.8.12 <<http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/22-juli-terror-oslo-og-utoya/nokaspolitimann-mener-22-julifeil-kunne-vaert-unngaatt-3854907.html>> [Lesedato 1.6.2013]
- Gottschalk, Petter (2007): *Etterforskningsledelse: Kunnskapsdeling, organisering og IKT*. Akershus: Forlaget Vett & Viten AS
- Gotvassli, Kjell Åge (2007): *Kunnskaps- og prestasjonsutvikling i organisasjoner: Rasjonalitet, eller intuisjon og følelser?* Trondheim: Tapir Akademisk Forlag
- Guldvik, Ingrid (2002): "Troverdighet på prøve. Om gruppeintervju som metode for å produsere valide data om politiske diskurser", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Nr. 1, 2002
- Howitt, D. (2010): *Qualitative Methods in Psychology*. Harlow, England: Pearson Education Limited
- Imsen, Gunn (1999): *Elevens verden: Innføring i pedagogisk psykologi*. Oslo: Gunn Imsen: Tano Aschehoug
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005): "Hvordan gjennomføre undersøkelser?"; *Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Oslo: Høyskoleforlaget
- Johannessen, Stig O. (2013): "Forsker tror ikke på endringer i politiets kultur", (Aftenbladet på nett), 20.5.2013 <<http://www.aftenbladet.no/nyheter/innenriks/Forsker-tror-ikke-pa-endringer-i-politiets-kultur-3180489.html#.UZoBLrVM-So>> [Lesedato 20.5.2013]
- Justis- og politidepartementet (2004-2005). Politiets rolle og oppgaver. *Stortingsmelding nr. 42, 2004-2005*. Oslo: Justis – og politidepartementet
- Justis- og politidepartementet (2011-2012). Samfunnssikkerhet. *Melding til Stortinget 29, 2011-2012*. Oslo: Justis – og politidepartementet
- Kahneman, D (2011): "Heuristics and biases". Part 2 i *Thinking, fast and slow*. Penguin Books

Kalleberg, Rangvald, Malnes, R. og Engelstad, F (2009): "Dokumentasjon, analyse og svar – dialogen med leserne", *Samfunnsvitenskapens oppgaver, arbeidsmåter og grunnlagsproblemer*, Oslo: Gyldendal Akademisk

Kaufmann, Geir og Astrid Kaufmann (2011): *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget Oslo

Karlsen, J. E og Øverland, E. (2010): "Endring, tid og fremsyn" kapittel 3, i *Kunsten å forberede seg på fremtiden*. Oslo: Cappelen akademiske Forlag

Klein, G (1989): Recognition – Primed Decisions. *Advances in Man-Machine Systems Research* no 5

Klein, G (2009): *Streetlights and shadows. Searching for the keys to adaptive decision-making*. Kap. 1, 18 og 19. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press

Langdridge, D. (2004): *Psykologisk forskningsmetode*. Trondheim: Tapir akademiske forlag

Lindøe, Preben H. (2003): *Erfaringslæring og evaluering*. Tiden Norsk Forlag AS

March, J (1999): "Understanding how decisions happen in organizations" Kap. 2 March, J: *The Pursuit of Organizational Intelligence*. Blackwell Publishers Ltd Oxford

Marnburg, Einar (2001): *Den selvutviklende virksomhet*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Mason, Jennifer (2007): "Making Convincing Arguments with Qualitative Data, *Qualitative Researching*, London: Sage Publications

Njå, O and Rake, E.L (2008): A discussion of decision theories applied in incident command. *International Journal of Emergency Management*

NOU 2012: 14: *Rapport fra 22. juli kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter.

Olsen, Odd Einar, Espen Reiss Mathiesen og Marit Boyesen (2010): *Media og krisehåndtering*. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Polanyi, Michael (2000): *Den tause dimensjonen-en innføring i taus kunnskap*. Oslo: Spartacus Forlag AS

Politidirektoratet (2010): "Virksomhetsstyring - Revidert instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet", Oslo: Politidirektoratet

Politidirektoratet (2011): *PBS 1, POLITIETS BEREDSKAPSSYSTEM DEL 1, Retningslinjer for politiets beredskap* <[https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg\\_1660.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1660.pdf)> [Lesedato 15.1.2013]

Politidirektoratet (2013): "Mandat – Endringsprogram i politiet", Dokument versjon 18.2.2013, Oslo: Politidirektøren

Politihøgskolen (2012): "Strategisk plan 2012-2016", (Politihøgskolen på nett), 2012 <[http://www.phs.no/Documents/1\\_Om%20PHS/Strategisk%20plan\\_2012\\_2016.pdf](http://www.phs.no/Documents/1_Om%20PHS/Strategisk%20plan_2012_2016.pdf)> [Lesedato 15.2.2013]

Politiinstruksen (1990) *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet*[online]. Lovdata. URL: <<http://www.lovdata.no/for/sf/in/jd-19900622-3963.html>> (2.3.2013)

Politi-loven (1995) *Lov om politiet* [online]. Lovdata. URL: [http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19950804-053.html&emne=POLITILOV\\*&](http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19950804-053.html&emne=POLITILOV*&) (2.3.2013)

Regjeringen (2006): "Når sikkerheten er viktigst" (NOU 2006), 2006 <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2006/nou-2006-6/5/6.html?id=157444>> [Lesedato 23.5.2013]

Regjeringen (2013): "Politianalysen – Arbeidsgruppe som skal levere sin instilling innen juni 2013", 31.1.2013, < <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/styre-rad-og-utval/tidsbegrensede-styrer-rad-og-utvalg/politianalysen---innen-juni-2013.html?id=707518>> [Lesedato 29.5.2013]

Sønderland, Olav mfl. (2012) "22. juli 2011 – Evaluering av politiets innsats." POD publikasjon 2012/03 (Politidirektoratet på nett) <[https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg\\_1648.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1648.pdf)> [Lesedato 15.4.2013]

Weick, K (2001): "The Vulnerable system: An analysis of the Tenerife air disaster". Kap. 5 i Weick, K: *Making Sense of the Organization*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

Aas, Torbjørn (2011) ”Politiets beredskapssystem – en innføring”, Politiet på nett, 26.9.2011,  
<[https://www.politi.no/vestfinnmark/aktuelt/nyhetsarkiv/2011\\_09/](https://www.politi.no/vestfinnmark/aktuelt/nyhetsarkiv/2011_09/)> [Lesedato 20.3.2013]

## 9 VEDLEGG

### 9.1 Samtykkeerklæring

I forbindelse med vår masteroppgave i Samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger har vi behov for å gjennomføre flere intervjuer ved Rogaland politidistrikt. Vi har fått godkjennelse av politimesteren i Rogaland til å gjennomføre intervjuer. Vår oppgave omhandler erfaringsoverføringen mellom det taktiske og det strategiske nivået i politiet.

Vi ønsker å se på om den erfaringen og kunnskapen som blir ervervet på taktisk nivå når frem til det strategiske nivået. Intervjuet vil derfor omhandle spørsmål om organisasjonskultur, organisasjonslæring, planverk og instruksjoner, og erfaringsoverføring.

Informantene vil i likhet med alle opplysninger som kommer frem under intervjuet, anonymiseres i oppgaven. Den som intervjues vil bli omtalt som respondent 1, respondent 2 og så videre. Alle intervjuene vil bli tatt opp med båndopptaker for å sikre korrekte data, og intervjuene blir deretter slettet. Dette for å sikre konfidensialitet for informanten. Informanten gis anledning til å godkjenne sitt bidrag ved ferdigstilling av oppgaven.

På grunn av politiets taushetsplikt vil etaten bli gitt anledning til å vurdere oppgaven opp mot politilovens §24.

Ved å skrive under på denne erklæringen godtar du at opplysningene som kommer frem kan benyttes i masteroppgaven.

---

Silje Yvonne Ness

Masterstudent i samfunnssikkerhet

---

Hege Kristin Kjærvoll Sunde

Masterstudent i samfunnssikkerhet

---

Respondent

## 9.2 Intervjuguide

Alder:

Kjønn:

Erfaring:

- Nåværende stilling
- Antall år med erfaring i nåværende stilling:
- Antall arbeidsår i politiet:

*For de som sitter i arbeidsgruppene:*

*Hvorfor sitter respondenten i denne gruppen?*

*Hvilken funksjon har respondenten i denne gruppen?*

### INDIVID SPØRSMÅL:

1. På hvilken måte blir din erfaring og kompetanse verdsatt og brukt i utarbeidelsen av planverk/instrukser?
  - Hvordan gjøres dette i praksis?
2. Mener du det er viktig at erfaringen gjort på taktisk nivå blir videreformidlet til strategisk nivå? Utdyp/begrunn...
  - Har dere noen rapporteringssystem som legger til rette for at dette kan skje? Eller skjer dette kun ved muntlig overlevering?
3. På hvilken måte er politiet en lærende organisasjon?
  - Hvorfor?
  - Hvordan?
4. I hvilken grad finnes det sydebukk – kultur i politiet?
  - På hvilken måte kan dette hemme læringen i organisasjonen?



- Er du redd for å bli hengt ut som syndebukk om du avslører personlige erfaringer når du har handlet feil i forhold til lovverk/instrukser?

#### ORGANISATORISKE SPØRSMÅL:

5. Har du kjennskap til både lokale og nasjonale instruksjoner som er relevant for din stilling?
  - Hvilke av disse instruksene er relevante for akkurat din stilling?
  - Hvilke instruksjoner bruker du oftest?
6. Har du erfaring med PBS WEB?
  - Synes du PBS gir en mulighet for kunnskapsdeling og erfaringslæring? Hvorfor?
  - Synes du dette er et nyttig verktøy? Hvorfor?
7. I PBS I står følgende: “Politiets beredskap skal utvikles med basis i erfaringslæring” (198). Hva tror du man mener med dette og hvordan gjør man dette rent praktisk?
  - Hvilke rutiner og systemer har dere for erfaringslæring?
  - Hvordan er erfaring ute i feltet viktig for utarbeidelse av instruksjoner/planverk?
  - Hvordan blir ny læring implementert i organisasjonen? *Stikkord: brev, mail, skriv, møte, samtaler, øvelser, kurs, tilfeldigheter?*
8. I PBS I under delen om erfaringslæring understrekes og begrunnes viktigheten av å videreutvikle politiet som en lærende organisasjon. Hva menes med dette?
9. Hvordan blir ”taus kunnskap” gjort tilgjengelig for erfaringslæring? (TAUS KUNNSKAP: Det finnes to typer kunnskaper, den ene er den typen kunnskap som kan formuleres i setninger, skrives på papir, vises via tegninger og spesifikasjoner. Taus kunnskap er vanskelig å overføre til andre da den er mer knyttet til våre ferdigheter, fysiske erfaringer, sanser, teft og intuisjon. Taus kunnskap er kunnskap som brukes i praksis, men som en ikke kan gjøre bevisst rede for).
  - finnes det et system for å hente den ut og benytte den?

## ENKELTKRETSLÆRING OG DOBBELKRETSLÆRING

10. Hvordan samsvarer planverket med hva som faktisk blir gjort rent praktisk?

11. Hvis det oppdages "feil"/avvik i organisasjonen, hvordan blir dette håndtert?

- Muntlig, rapporteres den skriftlig, blir feilen korrigert uten at det stilles spørsmål eller at en gjør noe med systemets underliggende verdier? (i så tilfelle, enkelkretslæring – fokuserer på feil heller enn årsak...)
- eller ser dere på bakenforliggende årsaker som rutiner og planverk? (dobbelkretslæring)

12. Hva menes med ledelsesstruktur i politiet?

- Hvordan fungerer den i praksis?

13. Fører politiets ledelsesstruktur til at kompetansen på taktisk nivå hindres eller fremmes? Begrunn...

- Hvordan nyttiggjøres din erfaring og innsikt til tross for ledelsesstrukturen?

14. Hvordan blir nye prosedyrer og planverk presentert?

15. I St. meld 42, 2004-2005:8.2 om Samfunnssikkerhet står følgende:

*"En av de største utfordringene for lederne i politiet er å skape et åpent miljø, samt en vilje for læring og utvikling. Kompetansesituasjonen i politiet må stadig vurderes og utvikles i takt med samfunnets utvikling"*

- Hvordan ser du på denne utfordringen?
- Hvilke eventuelle tiltak mener du ville vært gode løsninger for å møte denne utfordringen?

( Svar fra St.meld.nr. 42: De beste løsninger og tiltak fremkommer når ledere og involverte medarbeidere sammen vurderer mulige alternativer, altså et samarbeid mellom de ulike nivåene i politiet).

## TILLEGGSSPØRSMÅL FOR ARBEIDSGRUPPEN:

1. Hvem nedsatte arbeidsgruppene?
  - Hvorfor?
2. Hvor mange involvert?
3. Hvordan jobber de?
4. Hvem har utviklet designet?
5. Hvordan er designet utviklet? (arbeidsinstrukser, ligger det noen plan bak?)
6. Hvordan lærer politiet på tvers av de ulike nivåene innad i organisasjonen?
7. På hvilken måte er erfaringen gjort på taktisk nivå viktig for utarbeidelsen av nye planverk?
8. Når det skjer brudd på prosedyrer og ting går galt, pleier dere da og granske disse hendelsene i etterkant for å dra lærdom av hendelsen?
  - Gjør dere i så tilfelle forandringer på prosedyrer/regelverk/rutiner når dere oppdager feilen?
  - Hvordan blir så forandringene implementert for de ansatte i etaten?
  - Får de tilgang til hele den bakenforliggende historien, eller får de kun nye prosedyrer presentert uten forklaring på hvorfor?