

# Krisehåndtering i politiet

---

Master i risikostyring og sikkerhetsledelse

Universitetet i Stavanger

**Andreas Palmer**

**26.03.20**

**MASTERGRADSSTUDIUM I  
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE**

*MASTEROPPGAVE*

---

**SEMESTER:**

Vår 2020

---

**FORFATTER:**

Andreas Palmer

**VEILEDER:**

Lillian Katarina Stene

---

**TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:**

"Krisehåndtering i politiet"

---

**EMNEORD/STIKKORD:**

Krise, kriseledelse, krisehåndtering, beredskap, beslutningstaking, organisatorisk læring, stabsarbeid, samhandling.

---

**SIDETALL:** 107

**STAVANGER, 26.03.20**

## **Sammendrag**

### **Bakgrunn**

Politiet er gitt rollen som den sentrale aktøren i sivilsamfunnets beredskap, og vil ha en viktig funksjon når en krise inntreffer. Politimesterens operative stab vil overta ledelses- og koordineringsansvaret når den ordinære linjeledelsen ikke lenger er tilstrekkelig, og må derfor være rustet til å håndtere kriser til enhver tid.

### **Formål**

Formålet med oppgaven er å belyse hvordan operativ stab i Øst politidistrikt er rustet til å håndtere en krise, hvilke forbedringspunkter som finnes og hvordan operativ stab på best mulig måte kan tre inn som en effektiv kriseledelse. Oppgaven har fokus på organisering, kompetanse, beslutningsprosesser og rammebetingelser, og søker å gi svar på følgende problemstilling:

*"Hvordan er operativ stab i Øst politidistrikt rustet til å håndtere en krise?"*

### **Metode**

Dette er en erfaringsbasert masteroppgave, og den er gjennomført som en kvalitativ studie med dybdeintervjuer av et utvalg respondenter som er en del av, eller samhandler med, operativ stab. Informantene ble valgt ut fra deres plassering i organisasjonene, samt tilknytning og erfaring med stabsarbeid.

### **Resultat**

Studien viste at operativ stab i Øst politidistrikt er relativt fersk, men består av personer med høy kompetanse innenfor sine fagområder. Stabens organisering fraviker noe fra de nasjonale retningslinjene, men har likevel fungert tilfredsstillende takket være god arbeidsmetodikk og ledelse som har blitt utviklet over tid. Beslutningsprosessene i operativ stab er gode, men kan ta for lang tid, og kommuniseres ikke godt nok ut i organisasjonen.

### **Konklusjon**

Operativ stab i Øst politidistrikt er godt rustet for å håndtere en oppdukkende krise. Det er behov for å fokusere ytterligere på kompetanseheving innen stabsarbeid, samt kommunikasjon internt i organisasjonen. Beslutningsprosessene har blitt bedre, men det bør fokuseres på å gjøre disse raskere. Tidligere hendelser og øvelser har vist at stabssjef på en god måte har tatt lederrollen, og fått på plass en velfungerende arbeidsmetodikk for staben. Krisehåndteringen vil likevel kunne preges av at det ikke er noen beredskapsordning for stabsmedlemmene.

## Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på et intensivt studieløp, med hyppige reiser til Stavanger. Det har vært krevende å fullføre dette ved siden av full jobb, men først og fremst har det vært lærerikt og givende. Jeg har fått møte mange motiverende og dyktige forelesere og medstudenter som har gitt meg nye perspektiver på krisehåndtering, sikkerhetsledelse og beredskap.

Det er flere som fortjener en stor takk for at denne masteren ble fullført. Aller først min arbeidsgiver, Øst politidistrikt, som har støttet meg gjennom hele studieløpet og lagt til rette for at dette kunne kombineres med full jobb.

Jeg vil også rette en stor takk til min veileder, førsteamanuensis Lillian Katarina Stene, for svært raske og konstruktive tilbakemeldinger. Du har delt av din kunnskap, og pekt meg i riktig retning når jeg virkelig har trengt det.

Takk til gode kollegaer og samvirkeaktører som har stilt opp til intervjuer både i og utenfor arbeidstiden. Jeg håper bidragene deres vil føre til positiv endring for krisehåndteringen i politiet.

Helt til slutt vil jeg takke min kjære samboer Anette. Takk for tålmodigheten og støtten, og for at du har håndtert alt hjemme mens jeg har vært opptatt med mitt. Uten deg hadde ikke dette gått!

Ski, 26.03.20

Andreas Palmer

# Innholdsfortegnelse

<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>2</b>
<b>FORORD .....</b>	<b>3</b>
<b>FIGUROVERSIKT .....</b>	<b>7</b>
<b>FORKORTELSER .....</b>	<b>8</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>9</b>
1.1. BAKGRUNN .....	9
1.2. PROBLEMSTILLING .....	11
1.3. AVGRENSNINGER .....	11
1.4. OPPGAVENS STRUKTUR .....	12
<b>2. KONTEKST .....</b>	<b>13</b>
2.1. ØST POLITIDISTRIKT .....	13
2.2. LEDELSESNIVÅER I POLITIET .....	14
2.3. OPERATIV STAB .....	15
2.3.1. Endringer i organiseringen av operativ stab .....	17
2.3.2. Stabsfunksjonene .....	18
2.4. BEREDSKAPSPRINSIPPENE .....	21
<b>3. TEORI .....</b>	<b>23</b>
3.1. TIDLIGERE FORSKNING .....	23
3.2. HVA ER EN KRISE? .....	24
3.3. PERSPEKTIVER PÅ KRISE .....	26
3.4. ULIKE TYPER KRISE .....	27
3.5. FASER I EN KRISE .....	30
3.6. KRISEHÅNDTERING .....	31
3.7. KRISLEDELSE .....	32
3.8. KLASSISK BESLUTNINGSTEORI .....	34
3.9. BESLUTNINGSFELLER .....	37
3.10. LEDERSTIL .....	38
3.11. CONTINGENCY APPROACH .....	39
3.11.1. Naturalistic Decision Making (NDM) .....	39
3.11.2. Recognition Primed Decision (RPM) .....	39
3.12. KVALITETEN PÅ BESLUTNINGSTAKING .....	41
3.13. INFORMASJONSPROSESSER .....	42
3.14. ERFARINGSLÆRING .....	44

<b>4. METODE</b>	<b>46</b>
4.1. FORSKNINGSSTRATEGI OG PROBLEMSTILLING	46
4.2. FORSKNINGSMETODE	47
4.3. ADGANG TIL DATA	48
4.4. DATAINNSAMLING	48
4.4.1. <i>Semi-strukturert dybdeintervju</i>	49
4.4.2. <i>Valg av respondenter</i>	51
4.5. ETISKE UTFORDRINGER	52
4.6. VALIDITET OG RELIABILITET	53
4.7. OPPSUMMERING	55
<b>5. EMPIRI</b>	<b>56</b>
5.1. ORGANISERING	57
5.1.1. <i>Endringer i operativ stab</i>	60
5.1.2. <i>Synlighet av operativ stab i organisasjonen</i>	61
5.1.3. <i>Møtestruktur og arbeidsmetodikk</i>	62
5.2. KOMPETANSE	63
5.2.1. <i>Opplæring i stabsarbeid</i>	63
5.2.2. <i>Læring</i>	64
5.3. BESLUTNINGSPROSESSER	66
5.3.1. <i>Beslutningstaking</i>	66
5.3.2. <i>Samhandlingsevne</i>	68
5.4. RAMMEBETINGELSER	70
5.4.1. <i>Planlegging og beredskap</i>	70
5.4.2. <i>Tiltakskort</i>	70
<b>6. DRØFTING</b>	<b>72</b>
6.1. KRISELEDELSE	72
6.2. ORGANISERING	77
6.2.1. <i>Organisering av operativ stab</i>	78
6.2.2. <i>Endringer i operativ stab</i>	82
6.2.3. <i>Møtestruktur og arbeidsmetodikk</i>	84
6.3. KOMPETANSE	85
6.3.1. <i>Opplæring i stabsarbeid</i>	85
6.3.2. <i>Kommunikasjon</i>	86
6.3.3. <i>Læring</i>	89
6.4. BESLUTNINGSPROSESSER	90
6.4.1. <i>Beslutningstaking</i>	90

6.4.2.	<i>Samhandlingsevne</i> .....	93
6.5.	RAMMEBETINGELSER .....	95
6.5.1.	<i>Lokaler og fasiliteter</i> .....	95
6.5.2.	<i>Beredskap og tilgjengelighet</i> .....	96
6.5.3.	<i>Sikkerhetskultur</i> .....	97
<b>7.</b>	<b>KONKLUSJON</b> .....	<b>98</b>
<b>8.</b>	<b>VEIEN VIDERE</b> .....	<b>100</b>
<b>9.</b>	<b>LITTERATURLISTE</b> .....	<b>101</b>
	<b>VEDLEGG 1 – INTERVJUGUIDE</b> .....	<b>104</b>
	<b>VEDLEGG 2 – SAMTYKKEERKLÆRING</b> .....	<b>106</b>

## Figuroversikt

Figur 1: Kartutsnitt av Øst politidistrikt	s. 13
Figur 2: Organisering av Øst politidistrikt	s. 13
Figur 3: Organisering av operativ stab	s. 15
Figur 4: Organisering av operativ stab i Østpolitidistrikt fra 01.01.20	s. 18
Figur 5: Boins kategorisering av kriser	s. 27
Figur 6: Gundels klassifisering av kriser	s. 29
Figur 7: Faser i en krise	s. 30
Figur 8: Nivåinndeling av beredskapsorganisasjoner	s. 31
Figur 9: Perfekt rasjonell beslutningstaking	s. 35
Figur 10: Begrenset rasjonell beslutningstaking	s. 36
Figur 11: Ulike lederstiler	s. 38
Figur 12: Recognition Primed Decision	s. 40
Figur 13: Informasjonsprosesseringsmodell	s. 42
Figur 14: Øvingshjulet	s. 45
Figur 15: Faseinndeling av en hendelse i politiet	s. 56
Figur 16: Operativ stab i Øst politidistrikt fram til 01.01.20	s. 79
Figur 17: Operativ stab i Øst politidistrikt fra 01.01.20	s. 82



## Forkortelser

EPS:	Evakuerte- og pårørendesenter
FOT:	Felles enhet for operativ tjeneste
GDE:	Geografisk driftsenhet
OPS:	Operasjonssentral
OSL:	Oslo Lufthavn
P1:	Stabsfunksjon for personell
P2:	Stabsfunksjon for etterretning
P3:	Stabsfunksjon for operasjon
P4:	Stabsfunksjon for logistikk
P5:	Stabsfunksjon for kommunikasjon
P6:	Stabsfunksjon for juridisk
P7:	Stabsfunksjon for EPS
P8:	Stabsfunksjon for IKT, samband og VTC
P9:	Stabsfunksjon for grense og sjø
PBS:	Politiets beredskapssystem
PD:	Politidistrikt
PM:	Politimester
PHS:	Politi høgskolen
POD:	Politidirektoratet
PST:	Politiets Sikkerhetstjeneste
VTC:	Video-telefon konferanse

# 1. Innledning

## 1.1. Bakgrunn

Politiet i Norge er gitt en rekke viktige oppgaver, og blant disse finner man at politiet "skal være den sentrale aktøren i det sivile samfunns beredskap mot store ulykker, naturkatastrofer og terroranslag" (St.meld. nr. 42, 2005, s. 6). Gitt at politiet har hovedansvaret for denne typen store hendelser er det med god grunn at politiet også er gjenstand for kritiske blikk. Spesielt de senere årene har det kommet en rekke ulike rapporter som har kritisert ulike deler av politiet. Blant annet pekte Gjørsv-kommisjonen, også kalt 22. juli-kommisjonen, på en rekke utfordringer knyttet til politiets ledelsesapparat under kriser, og viste til at dette ledelsesapparatet hadde flere store mangler i forhold til å kunne lede alvorlige kriser i tråd med samfunnets forventninger. Av de ulike funnene som ble presentert fant man blant annet at rammebetingelsene for operativ stab var mangelfulle, det var ingen klar og tydelig overgang fra linjeledelse til stabsledelse og man hadde ingen systemer for å sikre at staben hadde tilgang på kritisk styringsinformasjon (NOU 2012:14, ss. 95-96).

Politiets beredskapssystem 1 (2011) beskriver politiets samfunnsoppdrag, og gir føringer for hvordan politiets tjeneste skal bygges opp. Blant annet gis det føringer for hvordan politiet skal forholde seg til ledelse ved kriser eller ekstraordinære hendelser:

*"Etter hvert som uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser eskalerer vil det være nødvendig å tilpasse ledessystemet til omfanget av oppgaver som skal ivaretas. I prinsippet bør terskelen for å etablere et utvidet system for beslutningsstøtte være lavest mulig" (Politidirektoratet, 2011, s. 118).*

Sentrale føringer tilsier altså at ekstraordinære hendelser og kriser vil medføre et behov for å iverksette andre ledessystemer enn man forholder seg til i den daglige driften. Politiets beredskapssystem 1 (2011) beskriver videre at "hensikten med å etablere stab er å få en effektiv ledelse og koordinering av de ressursene som politidistriktet disponerer". Det innebærer en forventning om at operativ stab må være hensiktsmessig organisert og ha faglig kompetanse og kunnskap til å overta ledelsen av en krisehendelse når den ordinære ledelsesstrukturen ikke lenger er tilstrekkelig. Samtidig betyr det at staben skal forenkle og forbedre krisehåndteringen, uten å bli et belastende ledelsesnivå.

De tidligere politidistriktene Romerike, Follo og Østfold ble i forbindelse med nærpolitireformen sammenslått til det nye distriktet Øst. Formelt ble distriktet etablert 1. januar 2016, men det var ikke før 1. mai 2018 at omorganiseringen var gjennomført og politidistriktet for fullt ble satt i drift. Det overordnede målet med nærpolitireformen, slik det fremkommer i Stortingsproposisjon 61 LS (2014-2015) var:

*Et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt nærpoliti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer. (Stortingsproposisjon 61 LS, 2014-2015, s. 5)*

Reformen innebar altså at de nye politidistriktene skulle ha ny, og mer enhetlig, organisering og struktur. Dette innebar blant annet nye ledere og ledernivåer, ansatte som ble innplassert i nye stillinger og ikke minst stor utskiftning av ansatte som av ulike årsaker søkte seg til andre stillinger eller arbeidsplasser (Politidirektoratet, 2017).

I tråd med endringer ellers i politidistriktet ble også politimesterens operativ stab bygd opp på nytt. Det er denne gruppen som skal lede politidistriktets innsats når en ekstraordinær hendelse inntreffer, og det er av den grunn helt avgjørende at den operative staben er rustet til å gjøre denne jobben. Tidligere øvelser har avdekket at operativ stab i politidistriktene er satt sammen av ansatte med stor kunnskap og kompetanse innenfor sine fagområder, men man har likevel slitt med å utnytte potensialet når det har vært nødvendig. Blant annet har evalueringsrapportene etter Øvelse Tyr i 2008, 2012 og 2013 vist at operativ stab har blitt oppfattet som et forsinkende ledd som ikke har evnet å ta raske beslutninger, og man har ikke samhandlet tilfredsstillende internt og med øvrige nivåer i krisehåndteringsapparatet (Politidirektoratet, 2009, Politihøgskolen 2013 og 2014).

## 1.2. Problemstilling

Denne oppgaven har til hensikt å undersøke operativ stabs evne til å håndtere en krisehendelse, og vil ta utgangspunkt i opplevelsen til ulike medlemmer av den operative staben, samt interne og eksterne samvirkeaktører som har en faglig relasjon til staben.

Problemstillingen som er valgt for denne oppgaven er:

*"Hvordan er operativ stab i Øst politidistrikt rustet til å håndtere en krise?"*

## 1.3. Avgrensninger

Krise, krisehåndtering og organisering av beredskapsorganisasjoner er et omfattende fagområde, og det har derfor vært nødvendig å gjøre noen avgrensninger for hva denne oppgaven skal undersøke. Overordnet vil oppgaven ta for seg operativ stabs beredskaps- og krisehåndteringsevne. Hovedfokuset vil være å se på organiseringen av politimesterens operative stab, hvilke funksjoner den er bygd opp av og om stabsmedlemmene har den nødvendige kompetansen for å være en del av distriktets kriseledelse. Undersøkelsene vil også ha som mål å gjøre rede for hvordan beslutningsprosessene og arbeidsmetodikken i staben er med tanke på etablering og drift under ekstraordinær hendelse eller krise. Følgelig vil det også være noe fokus på rammebetingelsene til operativ stab, og i hvilken grad disse er med på å bygge opp under stabens formål. Med rammebetingelser menes de forholdene som setter rammer for operativ stabs arbeid, herunder blant annet lokaler og fasiliteter, tilgjengelighet og beredskapsordninger samt sikkerhetskultur. Oppsummert er det altså fire hovedområder som denne oppgaven vil fokusere på: organisering, kompetanse, beslutningsprosesser og rammebetingelser.

Denne oppgaven vil ikke ha fokus på hva slags type kriser som vil kunne oppstå i Øst politidistrikt, eller eventuelle årsaker til disse krisene.

#### **1.4. Oppgavens struktur**

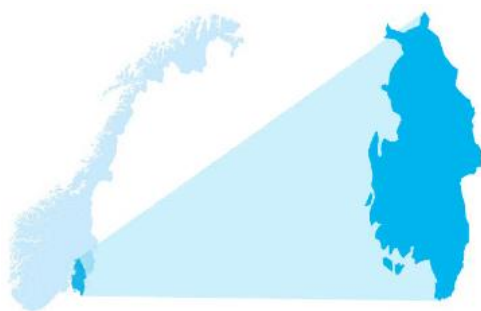
Denne oppgaven består, inkludert innledningen, av syv kapitler. Andre kapittel redegjør for konteksten til denne oppgaven, og tar for seg oppbygningen av Øst politidistrikt, formålet med politimesterens operative stab og politiets beredskapsprinsipper. I kapittel tre gjennomgås aktuelle teorier som vil være med på å belyse denne oppgaven, herunder definisjonen på ulike kriser, krisehåndtering og kriseledelse, samt en gjennomgang av ulike teorier om beslutningstaking.

Kapittel fire fokuserer på metodebruken i denne oppgaven, og omhandler blant annet begrunnelse for valgt forskningsmetode og datainnsamling, i tillegg til en drøfting av de etiske problemstillingene, validitet og reliabilitet. Funnene fra de gjennomførte undersøkelsene presenteres i kapittel fem, og disse blir i kapittel seks drøftet i lys av de aktuelle teoriene. Avslutningsvis presenteres oppgavens konklusjon i kapittel syv.

## 2. Kontekst

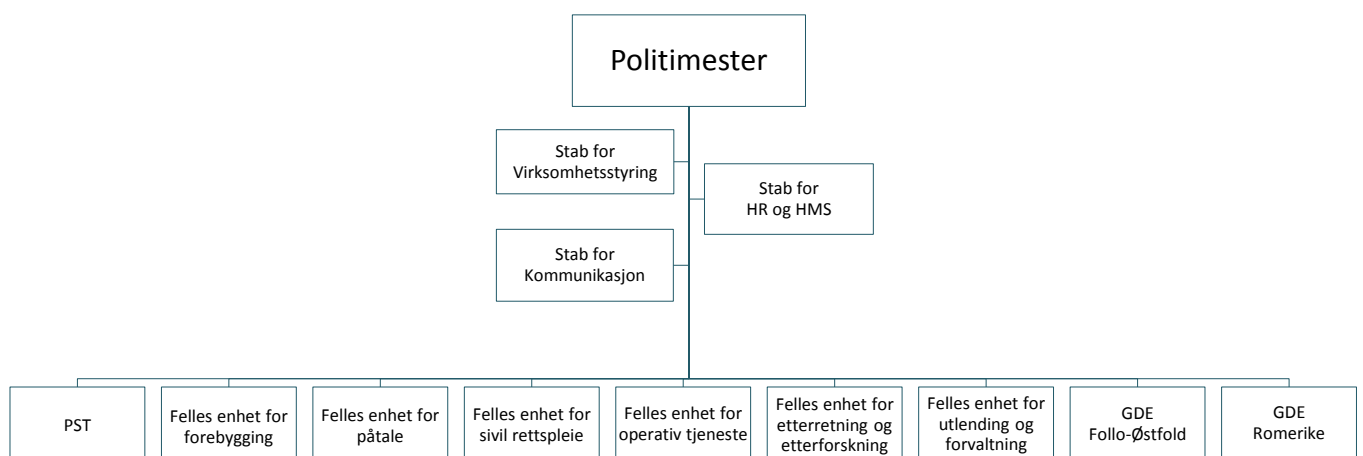
### 2.1. Øst politidistrikt

I forbindelse med nærpolitireformen ble Øst politidistrikt opprettet 1.1.16, og hadde formell driftsstart 1. mai 2018. Politidistriktet består av de tre tidligere politidistriktene Romerike, Follo og Østfold, og er landets nest største distrikt målt i innbyggertall, antall ansatte og antall straffesaker (Stab for kommunikasjon, Øst politidistrikt, 2019). Noen av særtrekkene som gir politidistriktet et utfordrende kriminalitetsbilde er flere store byer, landets tre største grenseoverganger, herunder blant annet Oslo Lufthavn, samt nærheten til Oslo.



Figur 1: Kartutsnitt av Øst politidistrikt (Kilden – politiets intranett)

Øst politidistrikt er delt inn i 12 enheter og staber, hvor politimesteren er øverste leder. Organisasjonen er bygd opp hierarkisk, med klar ledelsesstruktur i den daglige driften, og beslutninger følger linjene, inntil politimesteren beslutter noe annet. Stabssjef er organisatorisk plassert i Felles enhet for operativ tjeneste.



Figur 2: Organisering av Øst politidistrikt (Kilden – politiets intranett)

## 2.2. Ledelsesnivåer i politiet

Politiets ledelsesnivåer er inndelt på samme måte som hos Forsvaret, og følger en typisk hierarkisk oppbygning med tre ulike nivåer. Dette er det strategiske, operasjonelle og taktiske nivået, og inndelingen er hjemlet i Politiets beredskapssystem 1 (2011):

*Strategisk nivå:* Det øverste ledelsesnivået i politiet, og i et politidistrikt består strategisk ledelse av politimesteren, og den lokale redningsledelsen. I tillegg vil politimesterens ledergruppe fungere som rådgivere innenfor sine fagområder.

*Operasjonelt nivå:* I det daglige består operasjonelt nivå av operasjonsleder, som er gitt fullmakter av politimesteren. Ved en krise eller ekstraordinær hendelse kan dette nivået forsterkes ved å etablere politimesterens stab. Denne beslutningen tas av politimesteren. Når stab er etablert er stabssjef øverste leder på operasjonelt nivå.

*Taktisk nivå:* De operative mannskapene på taktisk nivå ledes av innsatsleder, som gjennomfører de oppdragene som gis av operasjonsleder eller politimesterens stab.

En slik hierarkisk oppbygning er viktig for å tydeliggjøre ansvars- og kommandostrukturene i beredskapssituasjoner, der det ofte ikke er tid til å gjennomføre omfattende og involverende beslutningsprosesser (Lunde, 2014, s. 77). Mange beredskapsorganisasjoner er bygget opp på lignende måte, og det gjør lederforhold og samvirke enklere i en tidskritisk situasjon.

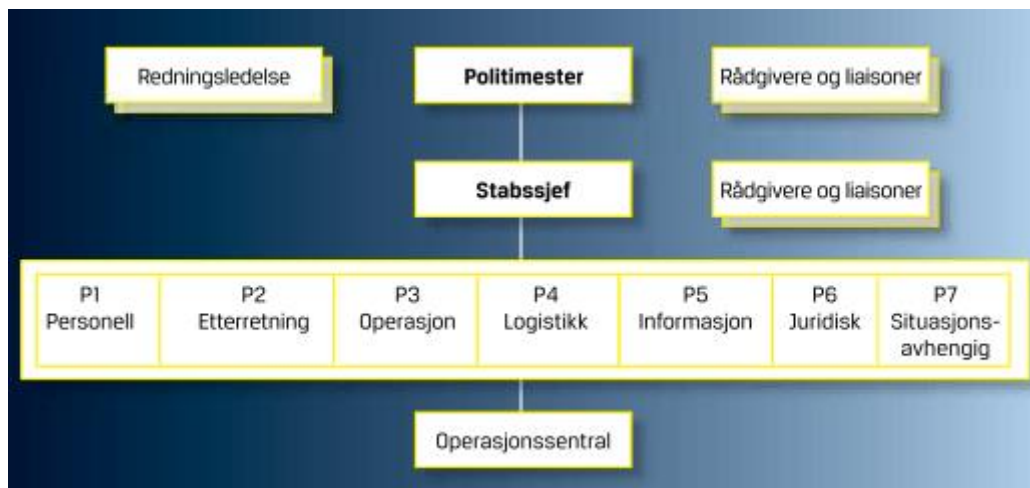
I denne oppgaven vil fokusert i hovedsak være på politimesterens operative stab, som en del av det operasjonelle nivået. Operasjonell ledelse blir av Lunde (2014, s. 80) definert som "å planlegge og koordinere tiltak og ressursdisponering for det taktiske nivået innenfor de rammeverdier som er fastsatt av det strategiske nivået, samt være bindeleddet mellom strategisk og taktisk ledelse". Det er i samsvar med politiets egen definisjon, som sier at "operasjonell ledelse innebærer å planlegge og koordinere politiinnsatsen for å oppnå målene som er fastsatt av den strategiske ledelsen. Den skal sikre sammenhengen mellom det strategiske og taktiske nivået. På dette nivået skal det utvikles planer for ressursbruk og utarbeides ordrer til taktisk nivå" (Politidirektoratet, 2011, s. 34).

### 2.3. Operativ stab

Som nevnt innledningsvis er operativ stab i politiet en del av det operasjonelle ledelsesnivået. Det innebærer at operativ stab har ansvar for å iverksette tiltak for å nå de målene som er satt av strategisk ledelse, og å koordinere og lede det strategiske nivået. Det er imidlertid viktig å påpeke at operativ ikke er en del av den ordinære ledelsesstrukturen i politiet, men snarere kan ses på som et ekstra ledelsesorgan som overtar kommandoen når politimesteren beslutter det. Det betyr i praksis at man fraviker den normale organiseringen.

Operativ stab består av en rekke personer som i det daglige jobber innenfor ulike fagfelt i politiet. Samtlige er håndplukket av stabssjefen, som er politidistriktets øverste leder når stab er etablert. I henhold til fastsatte rutiner det kun politimesteren, eller den han bemyndiger, som kan beslutte å etablere stab (Politidirektoratet, 2011).

Personene som deltar i operativ stab har ulike oppgaver og ansvarsområder, som er tett knyttet til deres daglige virke. Hovedtanken med å en operativ stab er at alle relevante fagområder skal være tilgjengelige og involvert ved større hendelser eller krisesituasjoner. Man ønsker å raskt kunne utnytte den fagkompetansen som politidistriktet, og samarbeidsaktører, besitter. Normalt deles staben inn i 7 ulike funksjoner, såkalte P-funksjoner (Politidirektoratet, 2011).



Figur 3: Organisering av operativ stab (Politidirektoratet, 2011, s. 123)

I Øst politidistrikt har man imidlertid siden oppstarten av politidistriktet valgt å utvide staben ved å ha en egen funksjon med ansvar for Oslo Lufthavn, grense og sjø, samt at man har valgt



å skille ut IKT/VTC/Samband som et eget ansvarsområde. Denne organiseringen er besluttet av stabssjefen, og godkjent av politimesteren.

Etablering av operativ stab skjer normalt ved alvorlige hendelser, krisesituasjoner eller som et ledd i planleggingen av en større politioperasjon. I det øyeblikket politimesteren beslutter å etablere stab tilføres stabssjefen vide fullmakter for å kunne lede alle aspekter av hendeshåndteringen. Arbeidsoppgavene til operativ stab deles inn i fem hovedområder (Politidirektoratet, 2011, s. 119):

- *Planlegge:* For å kunne lede krisehåndteringen ligger det til grunn et prinsipp om at operativ stab må være proaktiv. Med dette menes at staben må se fremover, handle i forkant og ha fokus på informasjonsinnhenting- og bearbeiding. Eriksen (2011, s. 94) fremhever at proaktivitet er en mangel i krisehåndteringen, og at dette er en viktig årsak til ineffektiv ledelse ved omfattende hendelser.

For å få til en god samhandling internt og eksternt er det viktig at staben også gjennomfører løpende situasjonsvurderinger, som handler om å vurdere den faktiske situasjonen man står ovenfor. Staben er også tillagt ansvar for at alle som deltar i krisehåndteringen har lik situasjonsforståelse, og at kommunikasjonen er god. Enkelt forklart vil stabens planleggingsarbeid legge grunnnet for øvrige aktørers detaljplanlegging.

- *Beslutte:* Det forarbeidet som staben gjør vil i stor grad være beslutningsgrunnlaget som legges fram for politimesteren. Beslutningen som politimesteren skal ta kan i tillegg bygge på råd og informasjon fra egne rådgivere på strategisk nivå. Den siste delen av beslutningsgrunnlaget er de overordnede føringer og policy som politimesteren må ta hensyn til. Det er altså politimesteren som fatter beslutningen om strategi og handlemåte, men dette bygger i stor grad på råd og planer som gis av operativ stab.
- *Iverksette og koordinere:* Ut fra den beslutningen politimesteren fatter utarbeider staben en operasjonsordre, og iverksetter denne. Det innebærer å bekjentgjøre den for krisehåndteringsapparatet, og sørge for at de ulike tiltakene blir gjennomført. Situasjonen vil kunne endre seg, og det er stabens oppgave å fortløpende vurdere

utviklingen, og hva dette har å si for de tiltakene som er iverksatt, og de beslutningene som er fattet.

- *Kontrollere og støtte:* Stabens har ansvar for å kontrollere, støtte, og veilede operasjonslederen og innsatslederen under oppdraget. Det innebærer også at staben skal kontrollere at operasjonsordren er mottatt, forstått og fulgt. Videre er det stabens oppgave å vurdere den informasjonen som tilkommer dem fra øvrige nivåer, og gi den nødvendige støtte eller avklaringer.
- *Risikovurdere:* Risikovurdering skal gjennomføres ved alle politioperasjoner, også i operativ stab. Dette gjøres for å identifisere mulig uønskede hendelser og farer som kan oppstå i arbeidssituasjonene, og innebærer også at man iverksetter nødvendige tiltak som reduserer sannsynlig for at slike hendelser oppstår.

### **2.3.1. Endringer i organiseringen av operativ stab**

Fra 1.1.20 har det blitt gjort flere endringer i organiseringen av operativ stab i Øst politidistrikt. Først og fremst har P7, som var den særskilte funksjonen for Oslo Lufthavn, sjø og grense blitt byttet ut. P7 består nå av leder for evakuert- og pårørendesenter (EPS), og tilhørende assistenter. Det er ikke lenger noen egen funksjon for Oslo Lufthavn, men fagpersoner innenfor disse områdene vil inngå på en fast liste med liaisons. Det har videre blitt opprettet en ny funksjon for "grense" som kalles P9. Det vil i tillegg bli etablert en gruppe med liaisons fra politiet som vil sendes ut til eksterne samvirkeaktører ved behov, og samtidig lages en liste med liaisons som operativ stab kan innkalle ved behov. Dette er imidlertid ikke på plass når denne oppgaven skrives.

Fra 1. januar 2020 ser derfor stabsorganiseringen slik ut:

Stabssjef								
Stabsassistenter								
P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9
Personell	Etterretning	Operasjon	Logistikk	Kommunikasjon	Juridisk	EPS	IKT/VTC	Grense

Figur 4: Organisering av operativ stab i Øst politidistrikt fra 01.01.20

I tillegg har stabssjefen startet opp et arbeid med å etablere oversikter over faste liaisons som kan benyttes ved større hendelser. Det omfatter både politiets liaisons til kommunenes kriseledelse og eksterne liaisons som kan innkalles til operativ stab ved behov.

Fordi det gjøres endringer i organiseringen av operativ stab samtidig som denne oppgaven skrives vil studien i hovedsak basere seg på den organiseringen som har vært gjeldende frem til 1.1.20. Bakgrunnen for dette er at de reelle hendelsene og øvelsene som har funnet sted de siste årene har blitt håndtert av operativ stab slik den da var organisert. Likevel vil endringene bli tema i de kommende intervjuene, og de vil drøftes opp mot relevant teori og datagrunnlaget. Følgelig vil også respondentene bli stilt spørsmål om disse endringene, slik at studien også tar innover seg at det foretas endringer.

### 2.3.2. Stabsfunksjonene

De ulike stabsfunksjonene er helt essensielle for denne oppgaven, og det er viktig å ha en forståelse for hva funksjonene er til for. Retningslinjene for stabssjef, P1, P2, P3, P4, P5 og P6 finner man i politiets beredskapsplanverk del 1 (Politidirektoratet, 2011). Funksjonene P7, P8 og P9 er nyopprettede funksjoner i Øst politidistrikt, som ikke er hjemlet i de sentrale styringsdokumentene, men disse er opprettet etter beslutning fra politimesteren.

- *Stabssjef:* Stabssjefen er øverst leder i operativ stab, og leder og koordinerer stabsarbeidet etter fullmakt fra politimesteren. I en hendelse hvor operativ stab er besluttet etablert fungerer stabssjefen som bindeleddet mellom operativ stab og politimesteren, og stabssjefen avgjør hvordan operativ stab og operasjonssentralen skal benyttes i håndteringen av den aktuelle hendelsen.

- *P1*: Denne funksjonen er ansvarlig for alt som omhandler personell og bemanning. Det innebærer at P1 samarbeider tett med P4 om ressursbruken, og noen av hovedoppgavene til P1 er å ha oversikt over polititjenestepersoner og eksterne samvirkeaktører, utarbeide tjenestelister og bemanningsoversikter, samt ha oversikt over personellens kompetanse, beordringer, lønn og kostnadsberegninger.
- *P2*: P2-funksjonen er ansvarlig for koordinering av etterretning og etterforskning. Det betyr at P2 er en av hovedfunksjonene i operativ stab, og funksjonens hovedansvarsområder er etterretning, analyse, koordinering av etterforskning og samarbeid med Politiets Sikkerhetstjeneste (PST).
- *P3*: Dette er operativ stabs mest sentrale funksjon når det kommer til planlegging, og P3 har hovedansvaret for operativ planlegging og koordinering. Samhandling med P2, stabssjef og operasjonsleder er særdeles viktig, og det er P3 som koordinerer og kontrollerer gjennomføringen av de ulike operasjonene.
- *P4*: P4 er operativ stabs logistikkledd. Blant annet har denne funksjonen ansvaret for å lage en logistikkplan, og koordinere og kontrollere ressursbruken når det gjelder materiell, sanitet, transport, forpleining og forlegning.
- *P5*: Hovedansvaret til P5 er informasjon internt og eksternt. Det innebærer blant annet mediehandtering, intern informasjon og medieovervåking. P5 skal i tillegg støtte politimesteren, stabssjefen og innsatslederen når det gjelder mediehandtering.
- *P6*: De juridiske vurderingene og anbefalingene i operativ stab gjøres av P6. denne funksjonen skal ha påtalekompetanse, men selv om det etableres operativ stab skal ikke P6 overta ansvaret for påtalemessige beslutninger. Noen av hovedoppgavene til P6 er å bistå med legalitetskontroll av planverk, anmodninger og lignende, i tillegg til å avklare rettslige problemstillinger som er aktuelle for stabsarbeidet.
- *P7*: Den nyopprettede funksjonen P7 har hovedansvar for evakuerte og pårørende. Det innebærer blant annet ansvar for å etablere og drifte mottakssenter, evakueringscenter, pårørendesenter og registreringscenter. I tillegg skal funksjonen ha oversikt over evakuerte, skadde, døde, pågrepne og vitner.

- *P8*: Ansvar for samband, IKT og kommunikasjonssystemer er i Øst politidistrikt skilt ut fra P4, og har blitt etablert som en egen funksjon med betegnelsen P8. Hovedansvaret til denne funksjonen er å sørge for at alt av data- og kommunikasjonsutstyr fungerer tilfredsstillende.
  
- *P9*: Da Øst politidistrikt er ansvarlig for flere av de største grenseovergangene i Norge har politimesteren besluttet å opprette en egen stabsfunksjon P9, med ansvar fra grense og sjø. Det innebærer at hovedoppgavene til denne funksjonen er å bidra i stabsarbeidet med vurderinger knyttet til grensekontroll, utlendingskontroll, hendelser på sjø eller i tilknytning til flytrafikken.
  
- *Stabsass*: Stabsassistentene er ikke en del av lederfunksjonene i operativ stab, men har som hovedoppgave å bistå stabssjef med administrative oppgaver knyttet til stabsarbeidet. Det innebærer blant annet skriving av referater, situasjonsrapportering til Politidirektoratet og håndtering av bistandsanmodninger i samarbeid med de ulike funksjonene. I tillegg har stabsassistentene ansvaret for de graderte datasystemene, herunder også gradert planverk, samt at de bistår stabsfunksjonene etter nærmere ordre fra stabssjef.

Hvordan operativ stab bemannes i den enkelte hendelse avhenger av hendelsens omfang og kompleksitet, i tillegg til at stabsmedlemmenes kompetanse og erfaring spiller inn i denne vurderingen (Politidirektoratet, 2011). Det er stabssjef som avgjør hvilken bemanning man skal ha til enhver tid. I Politiets beredskapssystem del 1 (Politidirektoratet, 2011) står det også beskrevet at et viktig premiss for stabsetableringen er at man klarer å sikre kontinuitet og utholdenhet, selv om dette naturligvis er krevende. "Døgndrift og avløsningsrutiner må planlegges på et tidlig stadium" (Politidirektoratet, 2011, s. 124).

## 2.4. Beredskapsprinsippene

På samme måte som norsk politi for øvrig, og andre offentlige sektorer, baserer Øst politidistrikt sin drift og krisehåndtering på fire beredskapsprinsipper:

- *Likhetsprinsippet:* Man skal så langt det lar seg gjøre operere med samme, eller lignende, organisering ved uønskede hendelser og kriser som man gjør i det daglige. "Begrunnelsen er at så vel individer som organisasjoner fungerer best, ikke minst under press, når de kan løse sine arbeidsoppgaver i henhold til kjente prosedyrer og regelverk" (NOU 2012:14, s. 70). Lunde (2014) påpeker også at det vil være enklere å manøvrere i organisasjonene, da de er gjenkjennbare også i en beredskapssituasjon ved at de er identisk bygget opp i daglig drift.
- *Ansvarsprinsippet:* Ved en uønsket hendelse eller krise ligger ansvaret for et fagområde hos den som har ansvaret i en normalsituasjon. "Hovedregelen er at det enkelte departement, direktorat eller annen statlig myndighet har ansvaret for beredskapen og krisehåndteringen på sitt område" (NOU 2012:14, s. 70). Videre sier Lunde at "både for den som er tildelt et ansvarsområde, og for dem som skal samarbeide med den som er tildelt et ansvar, er det enklere å forholde seg riktig dersom dette er plassert på samme sted i en beredskapssituasjon som i daglig drift (Lunde, 2014, s. 49).
- *Nærhetsprinsippet:* Man skal håndtere en uønsket hendelse eller krise på lavest mulig nivå i organisasjonen. "Her legger man til grunn at de som står nærmest til å hjelpe, normalt vil yte den raskeste og best målrettede assistansen" (NOU 2012:14, s. 70). Lunde (2014) legger til at "tilstrekkelig delegert beslutningsmyndighet til ledelsesnivået nærmest stedet der beredskapshendelsen skjer, er viktig for å kunne iverksette nødvendig respons tidlig nok" (Lunde, 2014, s. 49). Det innebærer at man må tilstrebe å fatte beslutninger raskt, og med minst mulig forsinkelse gjennom lange kommunikasjonslinjer. Nærhetsprinsippet handler om å sikre beslutningsmyndighet og gjennomføringskraft så langt ut i organisasjonen som mulig, men det er samtidig viktig å presisere at dette ikke betyr at all beslutningsmyndighet skal flyttes lengst ut i organisasjonen. De ulike nivåene i en beredskapsorganisasjon må samspille best mulig, med ulike oppgaver, ulikt ansvarsområde og ulik beslutningsmyndighet (Lunde, 2014).

- *Samvirkeprinsippet*: "Det stilles krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering" (NOU 2012:14, s. 71). Dette prinsippet er på mange måter selve grunnsteinen i den nasjonale offentlige beredskapen, og innebærer at "alle offentlige virksomheter som har relevante beredskapsressurser må være seg sitt ansvar bevisst for å gjøre disse tilgjengelig, og for å koordinere sine planer og sin innsats med sine omgivelser" (Lunde, 2014, s. 50).

Av disse fire prinsippene så er det særlig likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet som er relevante i denne oppgaven. Dette på bakgrunn av at etablering av operativ stab, som handler om å iverksette andre ledelsesstrukturer enn det man har i det daglige, på mange måter kan sies å bryte med disse prinsippene,

### 3. Teori

Formålet med dette kapittelet er å gjøre rede for relevante teoretiske bidrag som sammen med de empiriske funnene kan være med på å belyse oppgavens problemstilling, og på den måten skape ulike perspektiver som man kan forstå funnene i.

Først vil jeg gå inn på det som er gjort av tidligere forskning innenfor de temaene som oppgavens problemstilling favner. Deretter vil jeg presentere relevant teori, hvor det første temaet som behandles er krisehåndtering og kriseledelse, herunder også ulike forståelser av krisebegrepet. Deretter vil det blir redegjort for ulike beslutningsteorier, erfaringslæring, sikkerhetskultur og informasjonsprosesser.

#### 3.1. Tidligere forskning

Det er tidligere skrevet om temaet krisehåndtering i mange ulike sammenhenger, og det virker å være et relativt vanlig tema for masterstudenter på beredskapsorienterte studier. Det som synes å være gjennomgående er at disse oppgavene i all vesentlighet tar for seg krisehåndtering på et overordnet nivå, og det er ofte relatert til terrorangrepene 22. juli. Eksempler på slike studier er blant annet masteroppgaver om krisehåndtering etter terrorangrepene 22. juli (Stolpestad, 2015) og operasjonell ledelse av politiinnsatsen (Zeiner, 2018). Det synes å være noe mindre forskning på hvordan operativ stab i politiet jobber for å håndtere kriser. En av få masteroppgaver som har tatt for seg stabsarbeid i politiet, og ligger tilgjengelig på åpne kilder, er "Politiets stabsfunksjon" (Østgaard, 2015), men også denne ser på stabsarbeidet på overordnet nivå. Det virker derfor å være et behov for å forske mer på stabsarbeid i det enkelte politidistrikt. Bakgrunnen for dette er at det er store ulikheter blant distriktene når det gjelder geografisk størrelse, antall ansatte, ressurser og særskilte utfordringer, som alle spiller inn på hvordan operativ stab er organisert, samt hvordan den blir etablert og driftet. Det som fungerer godt i et politidistrikt vil ikke nødvendigvis gi samme resultat i et annet distrikt.

Internt i Øst politidistrikt er det etter forfatterens kjennskap ikke gjort studier på hvordan operativ stab øves, arbeider og evalueres. Det nærmeste man kommer er det arbeidet som gjøres i forbindelse med den obligatoriske årlige opplæringen av staben i regi av Politihøgskolen. Dette er imidlertid i stor grad basert på øvelser, med tilhørende evalueringsrapport, som i en travel hverdag ikke blir fulgt opp.



### 3.2. Hva er en krise?

Overordnet handler denne oppgaven om krisehåndtering, og det er viktig å få på plass en grunnleggende forståelse av hva det innebærer. Krise er et ord som de fleste har et forhold til, og betydningen kan ofte være farget av ens egen kompetanse, kunnskap, bakgrunn og alder. Krisebegrepet stammer opprinnelig fra det greske ordet *krisis*, som direkte oversatt betyr vendepunkt eller plutselig forandring (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen, & Pettersen, 2017). Man snakker altså om en endring fra den normale situasjonen, og en endring som ikke er ønsket. Det som i hovedsak skiller en enkel ulykke fra en krise eller katastrofe er omfanget av hendelsen, ressursene som trengs for å håndtere den, og den effekten hendelsen har hatt på mennesker, organisasjoner og samfunn (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen, & Pettersen, 2017, s. 262). En krise krever følgelig mer ressurser, og har et større omfang enn en enkel ulykke.

Forståelsen av *krise* er imidlertid vanskelig fordi det mangler en felles og entydig oppfattelse av hva som ligger i begrepet (Heier & Kjølberg, 2013). Mange vil beskrive en krise som noe negativt, usikkert og uønsket. Ifølge Heier og Kjølberg er en krise en situasjon som er karakterisert ved følgende tre forhold:

- Man har en følelse av at sentrale verdier er truet.
- Det kreves rask handling, og man har en følelse av at noe må gjøres.
- Situasjonen fører med seg en følelse av usikkerhet og mangel på informasjon.

Dette blir beskrevet på en lignende måte av Angeltveit og Gangdal (2018, s. 14), som har definert krise på følgende måte:

*"En situasjon som kan komme til å true liv, helse, miljø, eiendeler og/eller omdømme, og som krever raskere beslutninger og annerledes handlinger enn det man er organisert for og har øvd på".*

Denne definisjonen tar innover seg flere nyanser av krisebegrepet, og viser blant annet at en krise kan være både en akutt hendelse og en situasjon som har utviklet seg over tid. Den favner vidt, og setter få begrensninger i forhold til hva slags type hendelse det kan være snakk om. I tillegg tar den innover seg at det i slike tilfeller vil være nødvendig med en annen type organisering enn det man har i det daglige, samt at man må treffe beslutninger raskere.

En annen definisjon på krise, som i tillegg tar innover seg usikkerhetsbegrepet, er skrevet av Rosenthal, Charles og t'Hart (1989, s. 10):

*"En alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger".*

Det som først og fremst skiller denne definisjonen fra andre er at den fremhever usikkerhetsbegrepet, og på den måten belyser viktigheten av å være klar over at en krise innebærer å ta beslutninger uten å ha full oversikt over situasjonen, og konsekvensene av å ta de ulike valgene. I det videre arbeidet med denne oppgaven vil det være denne definisjonen på krise som benyttes, men også de andre definisjonene som er nevnt vil bli drøftet opp mot funnene i undersøkelsene.

Om en situasjon defineres som en krise vil alltid være avhengig av mange faktorer, eksempelvis tidspunkt, omfang, hvor det skjer, ressurstilgang og hvor godt man er trent til å håndtere en slik hendelse. Eksempler på ulike type kriser kan være store ulykker, branner, terrorangrep, naturkatastrofer eller sammenbrudd i teknologiske systemer. Likheten mellom alle disse er at det er hendelser som går utover det man normalt håndterer og er rustet for å løse. På generelt grunnlag kan man nevne følgende kjennetegn på kriser (Politidirektoratet, 2011, s. 25):

- Den kommer overraskende
- Det er mangel på kontroll
- Viktige interesser står på spill
- Det er mange aktører involvert
- Det er tidspress
- Den regulære beslutningsprosessen har brutt sammen
- Man har fokus på kortsiktige løsninger
- Det hersker stor usikkerhet
- Det er mangel på informasjon
- Det er stor interesse og pågang fra ulikt hold
- Det er stor medieinteresse som er ressurskrevende å håndtere

### 3.3. Perspektiver på krise

Det kan være flere årsaker til at en krise oppstår, og Turner (1976) forklarer dette som at en kjede av skjulte feil etableres og akkumuleres i en inkubasjonsperiode. Det innebærer at man eksempelvis kan ha ulike feil som ligger latent over tid, og som trigges av aktive feil slik at krisehendelsen oppstår. Det er flere grunner til at disse feilene bygges opp over tid, og blant de viktigste er at man ofte har fokus på feil problem. Man ser ikke de reelle problemene, og fokuserer på andre, mindre alvorlige feil. Dette betegnes som "The decoy problem" (Turner B. , 1976). I tillegg handler det ofte om at man ikke lytter til de menneskene man har rundt seg, og man har en tanke om at "alt vil gå bra". Dersom man ikke er oppmerksom på det som skjer rundt seg, og hvilke konsekvenser dette kan få, vil man heller ikke være i stand til å forhindre at feil oppstår, og legger grunnlaget for ulykker og videre kriser. Det handler også om hvilket utgangspunkt man har for å forstå årsaken til ulykker, og Turner & Pidgeon (1997) beskriver tre ulike perspektiver for å forstå nettopp dette:

- *Det medisinske perspektivet:* Fokuset ligger på hvilke umiddelbare konsekvenser en ulykke vil få for enkeltindividene.
- *Ingeniørperspektivet:* Dette perspektivet har fokus på det tekniske systemet, og vil i liten grad ta hensyn til administrative og sosiale faktorer, med mindre det er en helt klar åpenbar sammenheng.
- *Det samfunnsvitenskapelige perspektiv:* Ulykker kan kun forstås fullt ut dersom man ser det i sammenheng med den sosiale konteksten hvor ulykkene oppstår, og hvor de også vil ha konsekvenser.

### 3.4. Ulike typer krise

Denne oppgaven vil, som nevnt i innledningen, ikke fokusere på hva slags kriser som kan oppstå i Øst politidistrikt. Det er imidlertid viktig å ha en grunnleggende forståelse for hvilke typer kriser politiet på generelt grunnlag må forholde seg til, og dermed være forberedt på å håndtere. Avhengig av blant annet type feil/årsak, tidsperspektiv og utvikling kan man dele kriser inn i fire hovedkategorier slik figuren under viser (Boin, Rosenthal, & Comfort, *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, 2001):



Figur 5: Boins kategorisering av kriser (Boin et. al., 2001, s 32)

Denne inndelingen tar utgangspunkt i hvor lang tid det tar for en krise å bygge seg opp, og hvor lang tid selve krisehendelsen varer.

- *Fast-burning crisis*: Denne typen kriser har kort levetid, og avsluttes like raskt og kontant som den oppstår. Et typisk eksempel kan være en flykaping eller andre former for gisseltaking. Dette er hendelser som oppstår raskt, ved at gjerningspersonene iverksetter sin aksjon. Det vil ikke være noen tvil om når denne krisen oppstår, og hvem den rammer, selv om den naturligvis vil kunne være planlagt lang tid i forveien. Løsningen på slike krisesituasjoner er ofte rask bruk av makt, typisk ved hjelp av væpnede politistyrker. På tross av at politioperasjoner ved denne typen hendelser medfører en viss risiko er mange av den oppfattelse at det vil være å foretrekke framfor en langvarig forhandlingsprosess (Boin, Rosenthal, & Comfort, *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, 2001). Resultatet er, uavhengig av utfall, at krisen er over på kort tid. Boin et. al. (2001) påpeker også at ledere som

iverksetter tiltak for å løse krisen vil nyte større respekt enn de som ikke engang prøver, også selv om forsøkene mislykkes.

- *Long-shadow crisis:* Noen hendelser vil inntreffe raskt og ha en svært brå utvikling. Likevel vil de kunne påvirke oss i lang tid framover, og ha katastrofale følger for mange mennesker. Det finnes ingen enkel løsning på disse krisehendelsene. Det er vanskelig å komme utenom terrorangrepene mot World Trade Center i New York 11. september 2001 når man snakker om "long-shadow crisis". Dette var angrep som inntraff brått og uventet, og det samfunnet var ikke rustet til å håndtere en slik hendelse. Konsekvensene ble naturligvis enorme for de som var direkte involvert i hendelsen denne dagen, men selv i dag lever mange med senskader som følge av angrepene.
- *Cathartic crisis:* Kriser som bygger seg opp over lang tid, men får en brå avslutning blir betegnet som "cathartic crisis". En enkel oversettelse av dette begrepet vil være "rensende krise", og det er på mange måter et ganske treffende begrep. Et klassisk eksempel på denne typen krise kan være en internasjonal konflikt som bygger seg opp over lang tid, ofte mellom en stormakt og en mindre stat eller gruppering. Den underlegne part vil over lang tid stadig presse grensene i sin favør, og konfliktnivået vil bygge seg opp over tid. I mange tilfeller vil dette resultere i krig eller væpnet konflikt, som på kort tid vil gi en avslutning på krisen, uten at det nødvendigvis gagnar noen av partene. På denne måten har man fått "renset" opp det som har bygd seg opp over lang tid.
- *Slow-burning crisis:* Noen kriser bruker lang tid både på å bygge seg opp og termineres. Eksempler på dette kan være forurensing av havområder ved at man har dumpet giftig avfall, eller tidligere bruk av asbest ved bygging av boliger (Boin, Rosenthal, & Comfort, *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, 2001). Der og da vil ikke dette påvirke oss, men over lang tid vil dette bli et stort problem, og det finnes ingen enkel løsning på disse utfordringene. Politisk nivå blir gjerne utfordret, og media er med på å sette dagsorden, og sørge for at disse krisene ikke blir glemt. For å få til en løsning, eller avslutning på krisen, vil det være nødvendig med forskning, prøving og feiling, og bruk av store ressurser over lang tid.

Gundels (2005) klassifisering av kriser er også en måte å dele inn ulike typer kriser på. Denne modellen tar utgangspunkt i hvor lett en krise kan påvirkes, og i hvilken grad den er forutsigbar:

		<b>Påvirkbar</b>	
		Lett	Vanskelig
<b>Forutsigbar</b>	Lett	Konvensjonelle kriser	Uløselige kriser
	Vanskelig	Uventede kriser	Fundamentale kriser

Figur 6: Gundels klassifisering av kriser (Engen m.fl., 2017, s. 275)

Modellen er bygd opp på tilsvarende måte som Boins modell, men forskjellen ligger i at Gundel tar utgangspunkt i hvordan kriser kan håndteres og forutses, mens Boins sitt fokus var på kjennetegn ved selve krisehendelsen.

### 3.5. Faser i en krise

Når man snakker om krise fokuseres det ofte på den akutte fasen hvor krisen oppstår, og ulike verdier er truet. En krise består imidlertid av flere faser, og det fremstilles på følgende måte (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen, & Pettersen, 2017, s. 265):



Figur 7: Faser i en krise (Engen m. fl., 2017)

Modellen fremstiller en krise som en sirkulær prosess, hvor vi alltid vil befinne oss i en av de tre fasene. Det er en sammenheng mellom selve akuttfasen, og det som skjer både før og etter. Når en krise har inntruffet vil man arbeide for å gjenopprette normalsituasjon og lære av det som har hendt. På denne måten vil man gå direkte over i en ny *førkrisefase* i påvente av den neste krisen. Tanken er at man skal være bedre forberedt for å håndtere en krise neste gang den inntreffer, og det er dette som er tanken på begrepet "build back better" (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen, & Pettersen, 2017, s. 265).

På mange måter er det vanskelig å sette disse fasene opp mot hverandre og si hva man bør prioritere å arbeide mot. Likevel er det i Stortingsproposisjon nr. 1 (2006-2007) definert at forebygging er den viktigste oppgaven vi har. Ved å ha fokus på forebygging vil man i beste fall kunne avverge kriser, eller i det minste kunne redusere konsekvensene av disse dersom de oppstår. Det betyr altså at man i førkrisefasen arbeider for å forebygge en krise samtidig som man forbereder seg på å håndtere det som måtte komme av uønskede hendelser.

### 3.6. Krisehåndtering

"Styring i kriser henger nøye sammen med lokalisering av beslutningsfullmakt, hvem som sitter på oppdater kunnskap om situasjonen, dynamikken i krisen, troen på befolkningens kapasiteter samt tilgjengelighet av ressurser og kapasiteter" (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen, & Pettersen, 2017, s. 301). For politiets del griper dette direkte inn i beslutningen om hvilket nivå en krise skal håndteres på. Som nevnt tidligere er det tre ulike ledelsesnivåer i politiet; strategisk, operasjonelt og taktisk. En slik inndeling er vanlig i beredskapsorganisasjoner, selv om det er noe ulikt hva man kaller de forskjellige nivåene (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen, & Pettersen, 2017, s. 301):

Hovedkvarter	Tredjelinje	Strategisk
Operasjonsrom	Andrelinje	Operasjonelt
Kriseområdet/ skadestedet	Førstelinje	Taktisk

Figur 8: Nivåinndeling av beredskapsorganisasjoner (Engen m.fl., 2017)

Denne oppgaven omhandler operativ stab i politiet, som organisatorisk befinner seg på operasjonelt nivå, og har som hovedoppgave å håndtere kriser og ekstraordinære hendelser. Hafting (2017, s. 17) beskriver krisehåndtering som ledelse i uvanlige situasjoner for å forebygge, forberede kriser og lære og gjenoppbygge etter kriser. Videre kan krisehåndtering beskrives som "den umiddelbare og påfølgende responsen, forberedt eller ad-hoc, når en krise har manifestert seg" (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen, & Pettersen, 2017, s. 300). Det handler om beslutningstaking under usikkerhet, og i mange organisasjoner innebærer det at man implementerer planlagte og trente strukturer og tilpasser innsatsen til den aktuelle krisen. Denne oppgaven handler om å se på nettopp krisehåndteringsevnen og beredskapen til operativ stab i Øst politidistrikt, med fokus på de valgte hovedområdene; organisering, kompetanse, beslutningsprosesser og rammebetingelser.



### 3.7. Kriseledelse

Kriseledelse defineres av Hafting (2017, s. 20) på følgende måte:

*"En gruppe mennesker som håndterer uvanlige situasjoner med varierende grad av usikkerhet og kompleksitet for å forebygge, forberede, handle og lære av kriser".*

Kriseledelse er med andre ord de menneskene som er satt til å håndtere en krise, enten den er akutt eller har bygget seg opp over tid. For å kunne utføre den jobben som forventes av dem er det viktig at kriseledelsen har kompetanse innenfor krisehåndtering, og en forståelse av hva dette innebærer. Spesielt viktig er dette for politiet, hvor operativ stab er sammensatt av mennesker som til daglig arbeider med ulike fagområder som ikke direkte er koblet til krisehåndtering (Politidirektoratet, 2011). Det er derfor nødvendig å se på hvilken kompetanse en kriseledelse må besitte for å kunne sies å være rustet til å håndtere en krise. Boin et. al. (2005) har definert fem slike hovedområder som en kriseledelse må beherske:

#### 1) "Preparing in the Face of Indifference"

Først og fremst må en kriseledelse være forberedt, og klar til å håndtere en krise som dukker opp brått og uventet. Man må sørge for rask, effektiv og koordinert respons på den hendelsen som oppstår, for å sikre en god håndtering. I det å være forberedt ligger det også en forventning om at man har nok ressurser, utstyr, godt trent personell og en riktig organisering. Boin et. al. (2005) peker videre på tre ulike utfordringer som en kriseledelse møter på i forbindelse med forberedelsene:

- Forberedelser og beredskap for kriser er kostbart. Det er ingen tvil om at personell, utstyr og trening/øving er en stor utgiftspost for en organisasjons kriseledelse. Det er løpende utgifter som man ofte kan ha vanskelig for å forsvare, da man ikke ser den virkelige effekten før en krise inntreffer.
- Planlegging og forberedelser for det ukjente er svært vanskelig. Det kan i mange tilfeller være vanskelig nok å forberede seg på scenarioer som man kan regne med at oppstår, eksempelvis orkaner i Louisiana, men det vil være enda mer krevende å planlegge for det man ikke kjenner.
- Forberedelser for kriser vil ofte fremheve viktig avklaringer, og tvinge frem beslutninger som ingen ønsker å ta. For eksempel må man ta avgjørelser knyttet til

hvem som skal beskyttes mot hva, hvem og hvor. I tillegg; hvem skal få hjelpen først, og hvem skal man prioritere dersom man ikke kan hjelpe alle?

2) "Making Sense of an Emerging and Evolving Crisis"

For å kunne håndtere en krise er det naturligvis viktig at kriseledelsen forstår hva som foregår. De må evne å trekke ut den informasjonen som er relevant, og prosessere denne på kort tid. Det innebærer også at informasjonen må tilkomme kriseledelsen på et tidlig tidspunkt. Det kan i mange tilfeller være krevende å innhente korrekt informasjon, for det forutsetter at man er klar over omfanget av krisen, noe som i seg selv er vanskelig nok. "Det vil helst gå bra", er det noe som heter, og dette er en velkjent tanke også i kriseledelser. I det øyeblikket man definerer en hendelse som en krise setter man i gang et stort apparat, som også er kostbart og ressurskrevende. Mange vil derfor vegre seg for å gå til dette skrittet, og resultatet kan være at man er for sen med å forstå hva som er i ferd med å skje. Kort oppsummert er det viktig at kriseledelsen *erkjenner* at man står ovenfor en krise.

3) "Managing Large Response Networks"

Når en krise har oppstått forventes det at ledere iverksetter en effektiv respons og krisehåndtering. Boin et. al. (2005) viser til at det ikke er individuelle ledere som tar beslutninger alene, da en effektiv respons forutsetter samhandling og koordinering mellom ulike beredskapsorganisasjoner. Det kan dreie seg om nødetater, frivillige organisasjoner, Forsvaret, Sivilforsvaret og andre samvirkeaktører. Samtidig er man avhengig av at ledere evner å ta beslutninger når det er nødvendig. Disse beslutningene må tas raskt, og på tross av at man ikke har tilgang til all ønskelig informasjon. Selv om samhandling og koordinering med andre samvirkeaktører er viktig for å få til en effektiv krisehåndtering må det aldri være noen tvil for kriseledelsen hvem som kan fatte beslutninger, på hvilket grunnlag og hva slags risiko det innebærer.

4) "Offering Credible Answers"

En av de viktigste lederoppgavene under en krise er å forklare for befolkningen hva som har skjedd, og hva som blir gjort for å håndtere situasjonen. For å få støtte til den valgte måten å håndtere krisen på må ledere evne å gi god informasjon, og være åpne om hva de står ovenfor. En av utfordringene som leder er å kunne gi denne gode

informasjonen når man selv ikke har full oversikt, og situasjonen er usikker. Dette, kombinert med stress, kan føre til at budskapet som kommuniseres blir feiltolket av befolkningen, og undergrave lederne autoritet.

#### 5) "Learning Under Pressure"

Til slutt er det avgjørende hvordan krisehåndteringen avsluttes, og hvilke tiltak som iverksettes i etterkant. Organisasjoner er generelt ikke flinke til å lære av kriser og katastrofer (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2005). Mange vil se seg ferdige med en krise i det øyeblikket den akutte krisehåndteringen er over, men det vil fortsatt være mange ubesvarte spørsmål: Hvordan kunne dette skje? Hvem er ansvarlig? Hvordan skal man forhindre at dette skjer igjen? Kriseledelsen, og organisasjonen for øvrig, må ta tak i disse essensielle spørsmålene som et ledd i å forhindre at en lignende krise oppstår igjen. Det er imidlertid viktig å påpeke at selv om en krise vil kunne gi politisk vilje til å gjennomføre reformer og tiltak, så vil det også gi spillerom til meningsmotstandere som har en egen agenda.

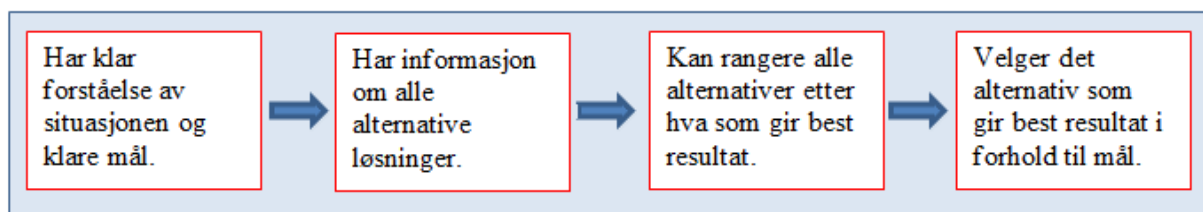
### 3.8. Klassisk beslutningsteori

I sluttrapporten til 22. juli-kommisjonen ble det blant annet konkludert med at man må "peke på hvordan ledelse og organisasjoner kan sette enkeltpersoner bedre i stand til å treffe riktige beslutninger under usikkerhet" (NOU 2012:14, s. 457). Dette kan ses i sammenheng med krisehåndtering og stabsetablering, som i aller høyeste grad er en situasjon hvor det må fattes beslutninger under usikkerhet. Denne oppgaven tar blant annet for seg i hvilken grad operativ stab er i stand til å fatte beslutninger i kriser, og det er dermed naturlig å trekke inn ulike beslutningsteorier for å kunne drøfte beslutningsprosessene og arbeidsmetodikken i operativ stab.

En beslutning blir av Jacobsen og Thorsvik (2016) definert som et valg mellom ulike alternativer, hvor valget innebærer en forpliktelse til handling. Det betyr at en beslutning handler om å velge en retning fremfor en annen. Den prosessen man går gjennom for å komme fram til beslutning kan deles inn i flere trinn, hvor man først identifiserer et problem, deretter innhenter og vurderer informasjonen før man tar et valg og handler ut fra det. Slike beslutningsprosesser må ledere på ulike nivåer gå gjennom hver eneste dag når de fatter små og store beslutninger.

Grovt sett kan beslutninger deles inn i to ulike typer: analytiske og intuitive (Hafting, 2017). En analytisk beslutningstaker innhenter all nødvendig informasjon og bruker god tid på å prosessere og analysere denne før det fattes en veloverveid beslutning. Beslutningstakeren ønsker å fjerne mest mulig usikkerhet, og i størst mulig grad besitte nødvendig informasjon om konsekvenser av de ulike valgene. De typiske kjennetegnene ved en analytisk beslutningstaker er ifølge Hafting (2017) innadvendthet, lite omgjengelig og pålitelig. En intuitiv beslutningstaker, på den andre siden, benytter kort tid på å fatte beslutninger, og disse baserer seg i større grad på magesfølelse og intuisjon enn på konkrete fakta og innhentet informasjon. Kjennetegnene på en intuitiv beslutningstaker er ifølge Hafting (2017) at vedkommende er utadvendt, omgjengelig og lite pålitelig. Sett opp imot en krisesituasjon vil de mest effektive beslutningene bli fattet av ledere som evne å kombinere både analytiske og intuitive beslutninger.

De aller fleste vil være enige i at beslutninger bør fattes på grunnlag av god informasjon, kunnskap og kompetanse, og ofte ser man for seg at vi er i stand til å handle *perfekt rasjonelt*. Det innebærer å handle fornuftig, og evne å velge det beste blant flere alternativer. Modellen under illustrerer beslutningsprosessen i de tilfellene hvor man ser på mennesket som perfekt rasjonell beslutningstaker (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 310):

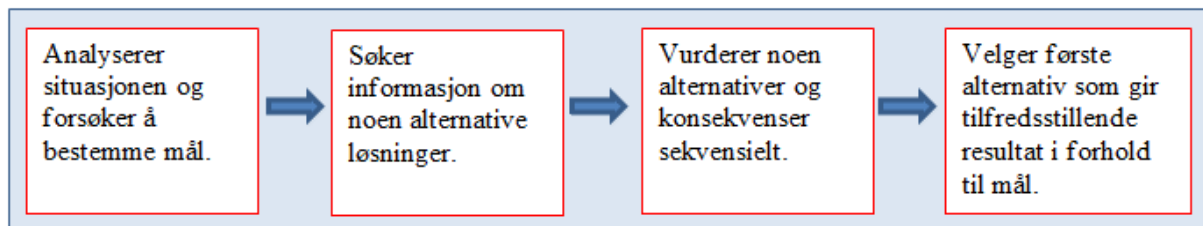


Figur 9: Perfekt rasjonell beslutningstaking (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s 310 )

Modellen tar utgangspunkt i et ideelt tilfelle hvor man har god tid til å gjøre ulike vurderinger, og fatte den beste beslutningen. Tanken er at man har et krystallklart mål, og vet hva man ønsker å oppnå. Videre besitter man all informasjon om de alternative løsningene; altså er det ingen usikkerhet tilstede vedrørende hvilke alternative valg man har. Basert på den informasjonen man besitter rangeres alle alternativer etter hva som gir best resultat, og man velger det alternativet som samsvarer best med ønsket mål. Man ser altså at tanken om perfekt rasjonalitet forutsetter, og baserer seg på, at man er i stand til å både innhente informasjon og gjøre klare vurderinger og rangeringer, uten at det vil være noe usikkerhet rundt resultatet.

Det er imidlertid sånn at i en krisesituasjon, hvor det er stor usikkerhet og lite informasjon tilgjengelig, så er det nødvendig med ledere som fatter beslutninger raskt og på et noe begrenset informasjonsgrunnlag. Det vil ikke være mulig å alltid være oppdatert på all informasjon om ulike alternative løsninger, konsekvensene av dem og ha en god måte å rangere disse på ut fra hva som er ønsket effekt. Det er dette som skiller en typisk krisesituasjon fra andre situasjoner hvor man har god tid og store ressurser til rådighet, og det er nettopp derfor det å fatte beslutninger er en lederoppgave.

En "god leder" må kunne sies å være en leder som evner å ta de vanskelige beslutningene på rett tidspunkt, for å sikre en så god håndtering av en hendelse som mulig. Det betyr at man forsøker å handle så rasjonelt som mulig, og oppnå et resultat som er tilfredsstillende, gitt de forutsetningene man har. Jacobsen og Thorsvik (2017, s. 313) beskriver denne beslutningsmodellen som "mennesket som begrenset rasjonell beslutningstaker":



Figur 10: Begrenset rasjonell beslutningstaking (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 313)

Til forskjell fra tanken om perfekt rasjonalitet så handler denne modellen om hva som er *godt nok*". Den har i større grad tatt innover seg at det ofte foreligger en del begrensninger når det gjelder tilgjengelig informasjon og rangerings- og vurderingsmuligheter når det skal fattes beslutninger. Rasjonell beslutningstaking innebærer at målet er å handle så rasjonelt som mulig, gitt de forutsetningene man har. Også denne modellen består av fire faser, hvor hele prosessen starter med å forsøke å definere et mål. Dette målet kan imidlertid være uklart, og det vil kunne være behov for å endre målet etter hvert som situasjonen utvikler seg. Deretter vil man etter beste evne innhente informasjon om noen av de mulige alternativene, og vurdere enkelte av disse etter hvert som man har mulighet til det. Den beslutningen man fatter baserer seg på det første alternativet som gir *tilfredsstillende* resultat i forhold til målet (Jacobsen & Thorsvik, 2016).

### 3.9. Beslutningsfeller

Ledere som fatter beslutninger bør ha kunnskap om det som i teorien kalles for beslutningsfeller. Lunde (2014) definerer dette som alle de feilslutninger mennesker har en tendens til å gjøre når de fatter en beslutning. Når det gjelder beredskap generelt, og for denne oppgaven stabsarbeid spesielt, er det fire typer beslutningsfeller som er relevante. Disse er ifølge Lunde (2014):

- *Optimismefellen:* Det kan ofte være vanskelig å ta innover seg alvoret i en situasjon, og innse hvilke konsekvenser en hendelse kan få. Fordi vi er optimister, og ofte tenker at "det vil gå bra" så kan det være vanskelig å iverksette tiltak tidlig nok i en krisesituasjon.
- *Bekreftelsesfellen:* En krise krever såpass mye ressurser og mobilisering at det kan være vanskelig å fatte beslutningen om å iverksette de nødvendige tiltakene før man har et komplett situasjonsbilde. Det vil ofte være lettere å "vente og se om det går bra", og resultatet av dette kan være at konsekvensene av hendelsen blir større fordi man iverksetter tiltakene for sent. Med andre ord bagatelliserer man situasjonen fordi man ikke besitter all ønskelig informasjon (Lunde, 2014).
- *"Status quo"-fellen:* Ved større hendelse har vi gjerne et ønske om å ville opprettholde den situasjonen vi har nå, framfor å gå inn i en mer usikker og ubehagelig situasjon. Dette gjelder spesielt ved krisesituasjoner, hvor man på et tidspunkt er nødt til å ta innover seg at den nåværende situasjonen ikke lenger er mulig å opprettholde.
- *Innrammingsfellen:* Hvordan et problem blir presentert på kan ha innvirkning på de videre valgene som blir foretatt for å håndtere en gitt situasjon eller hendelse. Det er viktig at man ikke presenterer den tilgjengelige informasjonen på en slik måte at den fremstår som mindre alvorlig enn den kan være (Lunde, 2014).

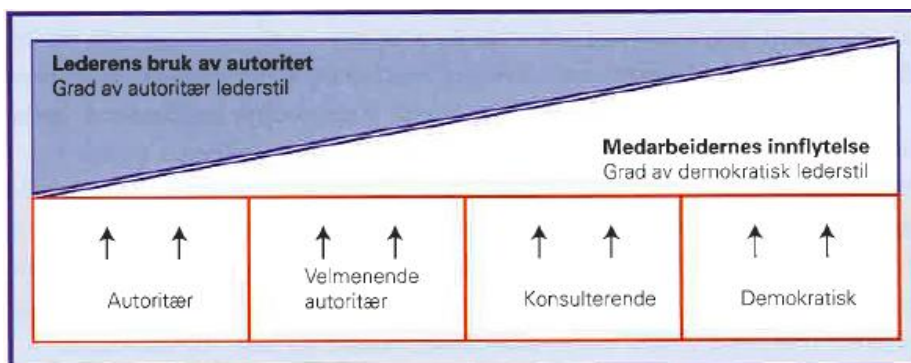
Oppsummert handler altså disse beslutningsfellene om at man skal handle ut ifra den informasjonen som er tilgjengelig. For å eksempelvis få til en god krisehåndtering bør man klare å skille den faktiske informasjonen fra egne tanker om hvordan ting bør være, og fremstille dette nøytralt og konkret ovenfor kriseledelsen, slik at det ikke bagatelliseres

unødvendig. Av den grunn bør ledere på alle nivåer, og i alle typer organisasjoner, ha en bevissthet rundt disse beslutningsfellene.

### 3.10. Lederstil

Boin (2005) viser i sine fokusområder for kriseledelsen til at man i en krisesituasjon er avhengig av å kunne fatte beslutninger raskt. Disse beslutningene må være gode og velbegrunnede, slik at man i størst mulig grad evner å håndtere krisen. For å lykkes med dette er kriselederen avhengig av å spille på alle menneskene rundt seg, både internt i kriseledelsen og blant eksterne samvirkeaktører (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2005). Samtidig påpeker Boin (2005) at det er viktig at det ikke hersker noen tvil om hvem som skal fatte beslutningene, og at lederen i gitte tilfeller må "skjære gjennom" og ta et valg.

En god leder må evne og finne denne balansen mellom det å være autoritær og demokratisk (Jacobsen & Thorsvik, 2016). Det er ikke slik at man må velge det ene over det andre. Figuren under viser de to ulike lederstilene, og hvordan de fungerer i praksis. En demokratisk leder fokuserer på å ha gode relasjoner til sine underordnede, og involvere disse i beslutningsprosessene ved å legge opp til diskusjoner, drøftinger og åpne vurderingsprosesser (Jacobsen & Thorsvik, 2016). Motstykket til denne lederstilen er ifølge Jacobsen og Thorsvik (2016) den autoritære lederen, som i hovedsak har fokus på produksjon, effektivitet og struktur. Blant annet innebærer det fordeling av arbeidsoppgaver med ulike tidsfrister, samt at lederen i stor grad tar selvstendige beslutninger uten å involvere de øvrige medarbeiderne. I en krisesituasjon kan man se for seg at man beveger seg på alle de ulike fasene i denne figuren, avhengig av hva som kreves av lederen.



Figur 11: Ulike lederstiler (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 434)

### 3.11. Contingency approach

Som et alternativ til de klassiske beslutningsteoriene finner man ulike teorier som omhandler såkalt "contingency approach". Dette er modeller som beskriver beslutningstaking som prosesser med situasjonstilnærming, og har som grunntanke at det ikke finnes noe universelt sett av styringsprinsipper ved å administrere organisasjoner. Som ved andre teorier om beslutningstaking tar også disse utgangspunkt i at evnen til å fatte beslutninger i kriser baserer seg på innlærte ferdigheter, regelbaserte ferdigheter eller analytisk kunnskapsbaserte ferdigheter. Klein (2008) fokuserer i hovedsak på Naturalistic Decision Making som hovedretning, og spisser dette enda mer ved å ta for seg teoriene om Recognition Primed Decision.

#### 3.11.1. Naturalistic Decision Making (NDM)

Ifølge Klein (2008) handler Naturalistic Decision Making (NDM) i all hovedsak om hvordan personer *faktisk* tar avgjørelser i virkeligheten. Bakgrunnen for denne tankegangen er at man i flere tilfeller så at de klassiske teoriene om beslutningstaking ikke ble fulgt i de tilfeller hvor det var tidspress og stor usikkerhet. Beslutningstakere systematiserte ikke de ulike alternative og veide disse opp mot hverandre, og klarte dermed ikke å nyttiggjøre seg de klassiske beslutningsteoriene. Man så i stedet at NDM vokste fram som en mer egnet metode for beslutningstaking, da den i større grad tok høyde for usikre dynamiske miljøer, tidspress og en stresset situasjon (Klein G. , 2008).

#### 3.11.2. Recognition Primed Decision (RPM)

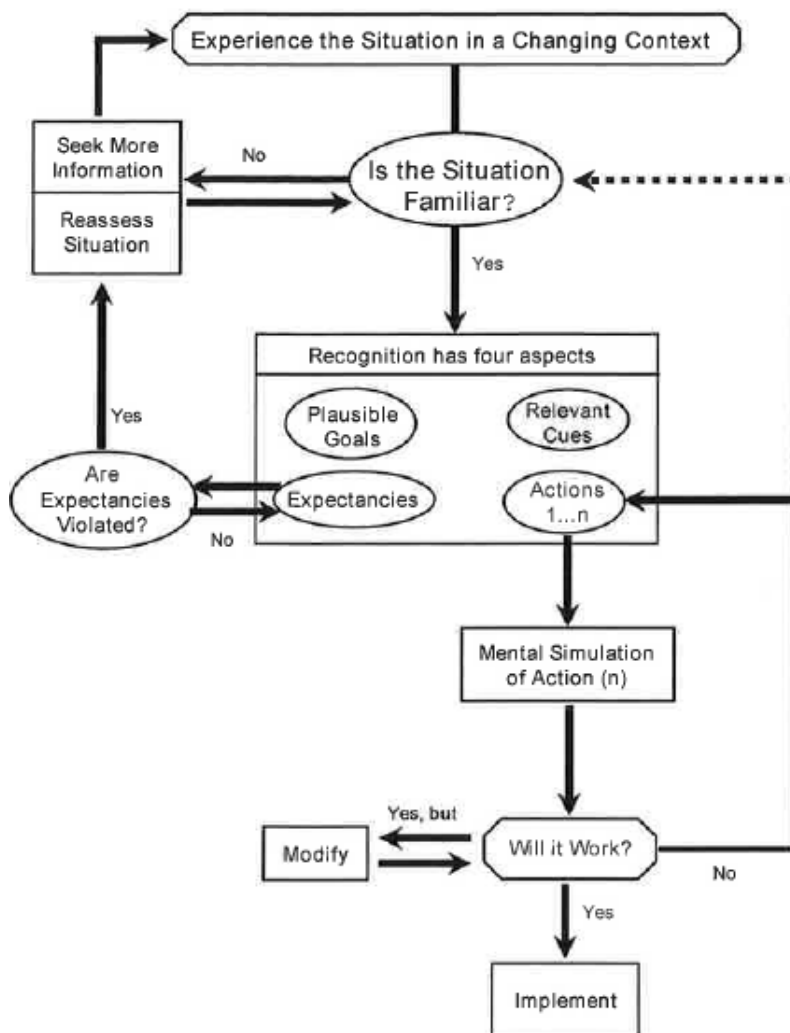
Recognition Primed Decision handler ifølge Klein (2008) om hvordan man bruker sin egen kompetanse til å gjenkjenne ulike hendelser og dermed fatte beslutninger basert på tidligere erfaringer. Det handler altså om å gjenkjenne ulike mønstre i en situasjon, og videre bruke dette til å raskt sammenligne med tidligere hendelser. Hvis man finner nok likheter vil man følgelig raskt kunne fatte beslutninger, uten å måtte gjøre et tidkrevende arbeid med å sammenligne alternativer. En forutsetning for å lykkes med en slik måte å fatte beslutninger på er naturligvis at man har nok erfaring og kompetanse til å kunne gjenkjenne ulike situasjonsmønstre.

RPD handler også om å kunne analysere situasjoner. Mens klassiske beslutningsteorier i stor grad handler om å vurdere ulike alternative og finne fram til det beste, så handler RPD om å analysere enkeltsituasjoner raskt ved hjelp av mentale metoder. Eksempelvis vil en



brannmann vurdere hvordan et valgt sett av inngrep vil påvirke en brann, og deretter velge om man går for dette alternativet. Det handler altså om å se for seg hvordan en situasjon kan utvikle seg, i stor grad basert på egen kunnskap og kompetanse, og således ser man at RPD handler om både intuisjon og analysering av situasjoner.

Det finnes flere ulike modeller som fremstiller tankegangen i RPD, og under er en av de mest brukte (Klein, 1993). Modellen viser på en god måte hvordan RPD i hovedsak handler om å gjenkjenne situasjoner og simulere hvordan et sett av handlinger vil påvirke situasjonen.



Figur 12: Recognition Primed Decision (Klein et. al., 1993)

### 3.12. Kvaliteten på beslutningstaking

Felles for alle teorier om beslutningstaking i kriser er at man ønsker at det fattes korrekte beslutninger så raskt som mulig. Begrunnelsen er naturligvis at man i størst mulig grad skal kunne forhindre en krise, eller redusere konsekvensene av denne. Det innebærer at kriseledelsen har stor innvirkning på hvilket utfall en krisehendelse får. Dette understrekes av Kobbeltvedt og Brun (Gjengitt i Eid & Johnsen, 2018):

*"Til syvende og sist er det kvaliteten på våre beslutninger som avgjør om utfallet av de vurderingene vi gjør og de ordrene vi gir, ender med suksess eller med katastrofe"*

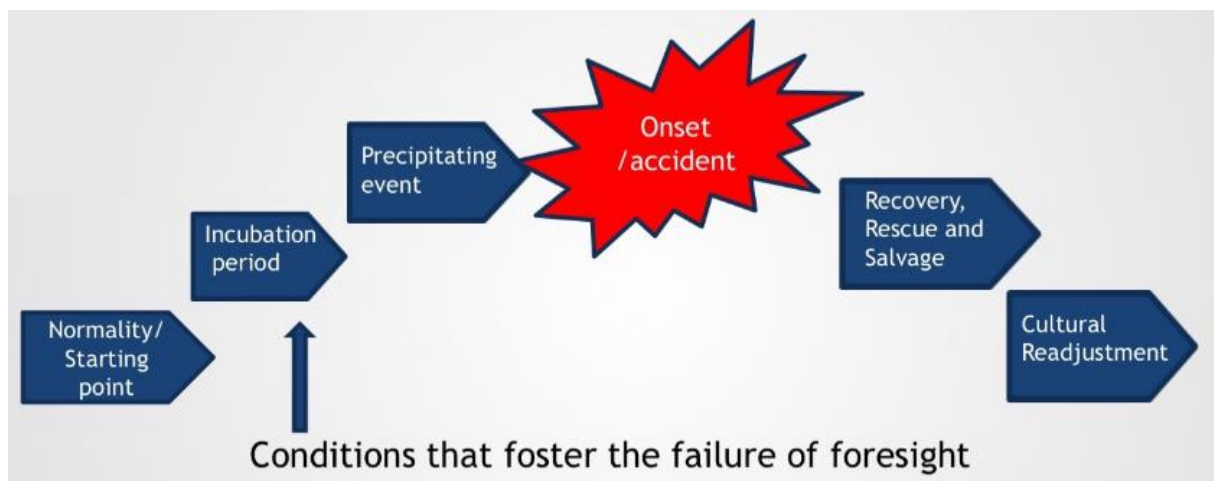
Å ha en fungerende kriseledelse er derfor helt essensielt om man skal være i stand til å takle en krise. Samtidig ser man at man ledere ikke prioriterer øvelser, og det heve kompetanse innenfor krisehåndtering, fordi man har en tanke om at det ikke er nødvendig å arbeide med krisehåndtering før en krise har oppstått (Weisæth, Kjeserud, & Hana, 2007). For mange er det lett å tenke at man er kvalifisert til å lede en krise bare fordi man har erfaring med å lede den daglige driften. Weisæth m.fl. (2007) påpeker imidlertid at mange ledere ikke har tilstrekkelig teoretisk og praktisk kompetanse for å kunne fatte beslutninger under en krise. Dette er en stor utfordring fordi man under en krise nesten garantert vil komme til en situasjon hvor det må fattes beslutninger som medfører en risiko, og til syvende og sist er dette helt klart lederens ansvar (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2005). Derfor påpeker Weisæth m.fl. (2007) viktigheten av at lederne øves i de aktuelle ferdighetene som er nødvendig for å fatte beslutninger i krisesituasjoner.

### 3.13. Informasjonsprosesser

Turner og Pidgeon (1997) mener at ulykker og kritiske hendelser kan oppstå selv om all nødvendige informasjon er tilgjengelige. De peker på at informasjonen i seg selv ikke er mye verdt hvis man ikke har gode systemer for å behandle denne, slik at viktig informasjon ikke ignoreres eller misforstås. Videre mener Turner og Pidgeon (1997) at menneskets oppmerksomhet og atferd i forhold til risiko i stor grad styres av kulturelle antakelser og normer. Det innebærer at man i mange tilfeller vil få en ikke ubetydelig differanse mellom den reelle risikoen og våre antakelser om risikoen. Årsakene til at slike avvik oppstår er mange, men spesielt fire faktorer fremheves av Turner og Pidgeon (1997):

- Perseptuell rigiditet
- Flertydig informasjon
- Systematisk forbigåelse av regler
- Organisatorisk arroganse og selvsikkerhet

På bakgrunn av dette har det blitt utviklet en informasjonsprosesseringsmodell som prøver å beskrive årsakene til at ulykker eller hendelser oppstår selv om man har tilgjengelig informasjon (Turner & Pidgeon, 1997):



Figur 13: Informasjonsprosesseringsmodell (Turner & Pidgeon, 1997)

For denne oppgaven vil den viktigste fasen i prosessen være inkubasjonsperioden. Det er i denne perioden man er i situasjon hvor man har informasjon tilgjengelig og hvor vurderinger, prioriteringer og forståelsen av informasjonen spiller inn. Turner og Pidgeon (1997) viser til flere faktorer som påvirker hvordan denne perioden legger føringer for den videre håndteringen. Blant annet peker man på "The Decoy Problem", altså at man har fokuset på

"feil problem". Med det menes at man har misforstått eller ignorert informasjon på en slik måte at man ikke evner å se hva som er det reelle problemet. I tillegg har mange en tendens til å avskrive innspill, oppfatninger og meninger fra det man betegner som "outsidere", altså personer som ikke inngår i den interne gruppen. Det kan være personer utenfor organisasjonen, men også gjelde for personer som tilhører andre avsnitt, seksjoner eller avdelinger innenfor samme organisasjon.

Videre viser man til at mye informasjon går tapt i et hav av annen informasjon (Turner & Pidgeon, 1997). Det er rett og slett for mye informasjon på en gang, og det blir vanskelig å prosessere alt. Det kan i verste fall føre til at man går glipp av viktig informasjon. I tillegg til at informasjonen "drukner" er det også en fare for at viktig informasjon glipper på grunn av ulike forståelse, fortolkning, manipulering og prioritering av trusler og risiko. I en lang informasjonskjede vil det alltid være fare for at informasjonen endrer seg underveis, slik at avsender og sluttmottaker ikke nødvendigvis får den samme forståelsen. Det handler enkelt og greit om menneskets begrensede evne til rasjonalitet, på samme måte som i beslutningsprosesser, og kulturelle betingelser og personlig oppfattelse påvirker hvilken informasjon som blir vektlagt (Turner & Pidgeon, 1997).

### 3.14. Erfaringslæring

Å lære handler om å skape en atferdsendring basert på tilegnede erfaringer. Begrepet benyttes mye i organisasjoner som arbeider med beredskap, sikkerhet og krisehåndtering. Denne typen organisasjoner har generelt stor vilje til å lære slik at man kan minimere konsekvensene av alvorlige hendelser når de oppstår. De er satt til å håndtere hendelser som kan medføre skade på liv, helse, materiell, miljø og omdømme (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen, & Pettersen, 2017), og som av Boin m. fl. (2005) beskrives som overraskende og uønskede. Viljen til å lære handler altså om et ønske om å endre atferden slik at man er bedre rustet til å håndtere denne typen hendelser. Samtidig er det svært vanskelig å spå hva slags hendelser man vil stå ovenfor i fremtiden, og dermed også vanskelig å lære hva slags beredskap man skal ha, eller hvordan man skal håndtere en hendelse. Ifølge Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017) skyldes dette i stor grad at man i fremtiden vil stå ovenfor ukjente trusler, som for eksempel hybride trusler, terror, klimaendringer og ny teknologi. For å kunne ruste oss til å håndtere slike hendelser er det nødvendig at samfunnet som helhet "... lærer av hendelser og kriser, erkjenner risiko og tilpasser oss et trusselbilde i endring" (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2017, s. 70). I den forbindelse vil det være aktuelt å se nærmere på organisatoriske, eller institusjonell, læring.

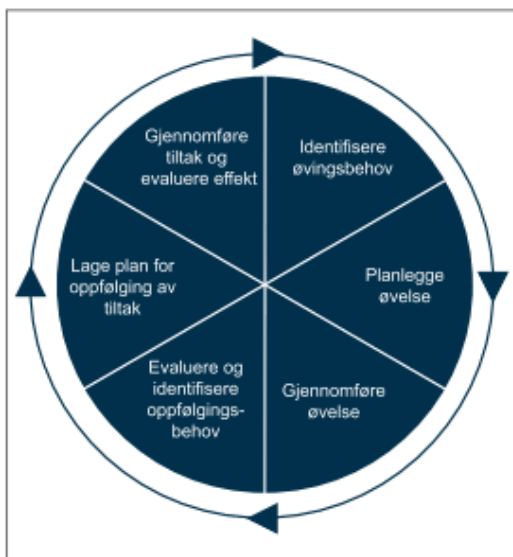
Overordnet kan man si at læring foregår i fire ulike dimensjoner: individuelt, organisatorisk, systematisk og historisk (NOU 2009:12, s. 184). Njå og Braut (2009) definerer læring på denne måten:

*"En prosess relatert til etableringen av ny kunnskap med mål om å implementere endring, få en dypere forståelse eller å bekrefte grunnlaget for dagens oppfattelse og praksis"*

Til forskjell fra individuell læring handler organisatorisk læring om å fokusere på hvordan man kan legge til rette for felles læring og deling av kunnskap innad i en organisasjon. Ifølge Argyris og Schön (1996, s. 17) kan organisatorisk læring bare skje dersom man kan bekrefte en endring i atferd og styrende variabler. Det innebærer at organisasjoner kan være både mer og mindre kunnskapsrike enn summen av alle sine individer, fordi læringen avhenger av en varig endring i atferden. Man kan altså si at individene også lærer på vegne av organisasjonen, og på denne måten bidrar til organisatorisk læring:

"Organisational learning occurs when individuals within an organization experience a problematic situation and inquire into it on the organization's behalf" (Argyris & Schön, 1996, s. 16)

I praksis kan man se for seg at man oppnår organisatorisk læring når man gjennomfører og iverksetter ulike oppfølgingstiltak som er avdekket under øvelser og reelle hendelser. En slik metodikk er i samsvar med Stortingsmelding 10 (2016) som i korte trekk sier at funn fra hendelser og øvelser innenfor samfunnssikkerhetsområdet i sivil sektor skal følges opp. Det innebærer at det foreligger et myndighetsbestemt krav om at funn og læringspunkter skal følges opp gjennom en ledelsesforankret tiltaksplan (Meld. St. 10, 2016). I forlengelsen av dette er det besluttet at øvelser og hendelser ikke skal anses som avsluttet før alle punktene i den nevnte tiltaksplanen er fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Denne arbeidsmetodikken vises blant annet i fremstillingen av *øvelshjulet*:



Figur 14: Øvelshjulet (Meld. St. 10, 2016-2017, s. 140)

## 4. Metode

Denne delen av oppgaven vil handle om de ulike metodiske valgene jeg har tatt, hvordan de innsamlede dataene har blitt håndtert og en refleksjon over disse valgene. Det vil i tillegg bli redegjort for hvordan jeg gikk frem for å utarbeide intervjuguide og spørreskjema, samt hva som ligger bak mitt valg av respondenter.

Til daglig er jeg fast ansatt i Øst politidistrikt, og er en del av politimesterens operative stab. Jeg har derfor også drøftet de etiske sidene ved min rolle som ansatt i den organisasjonen som jeg har forsket på. Fokuset vil her ligge på å få fram de sterke og svake sidene ved å velge dette temaet for oppgaven.

### 4.1. Forskningsstrategi og problemstilling

Før jeg startet å skrive denne masteroppgaven utarbeidet jeg et forskningsdesign med utgangspunkt i den valgte problemstillingen. På mange måter ble dette forskningsdesignet mitt veikart, som gjorde at jeg hele tiden visste hvordan jeg skulle komme fra start til mål. Dette ble gjort med bakgrunn i tanken om at et forskningsdesign er en logisk plan for å komme seg fra et sted til et annet (Yin, 2014). Utgangspunktet for denne oppgaven er Blaikies (2010) forskningsdesign, som består av hovedelementene tema/ problemstilling, forskningsspørsmål, forskningsstrategi, teoretisk tilnærming, datatyper og kilder, datainnsamling og analyse.

Problemstillingen i denne oppgaven er:

*Er Øst politidistrikt rustet til å håndtere en krise?*

Før jeg begynte skrivingen av denne oppgaven hadde jeg en klar oppfattelse av at Øst politidistrikt ville være i stand til å håndtere og lede en krise. Denne problemstillingen legger opp til et eksplorerende design, som ofte betinger en metode som får frem nyanserte data, går i dybden, er følsom for uventede forhold og dermed åpen for kontekstuelle forhold (Jacobsen D., 2005). Jeg ønsket å undersøke om min oppfattelse var korrekt. Videre ønsket jeg å undersøke hvordan man kunne bli bedre forberedt på en krise, og om det var forbedringspunkter når det gjaldt organisering og arbeidsmetodikk. På samme tid var jeg

oppmerksom på at jeg kunne bli nødt til å justere studien dersom respondentene påpekte noe jeg ikke hadde vurdert i min betraktning. I såfall ville jeg ta dette med videre i forskningen.

## 4.2. Forskningsmetode

Valg av forskningsmetode handler om hvordan man ønsker å samle inn den informasjonen som trengs for å svare på den definerte problemstillingen. Aubert definerer metode på følgende måte:

"En metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme fram til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder" (Vilhelm Aubert, gjengitt i Hellevik, 2009)."

I all hovedsak finnes det to ulike metoder for å samle inn data til en forskningsoppgave: kvantitativ eller kvalitativ fremgangsmåte. Dersom det anses som hensiktsmessig kan man også benytte en kombinasjon av disse to. Kvantitative metoder handler om å gå bredt ut og stille spørsmål til mange for å sikre valide data, og har som utgangspunkt et perspektiv hvor man benytter teori for å forklare empirien. Kvalitative metoder innebærer at man har et større helhetsfokus, ved å gå i dybden og undersøke et mindre antall objekter. Dermed har man en tilnærming hvor empirien presenteres, for så å trekke inn teorier som kan forklare eller bidra til forståelsen av den virkeligheten som beskrives (Jacobsen D. , 2005).

I denne oppgaven har jeg valgt å benytte kvalitative metoder. Bakgrunnen for dette valget var at jeg ønsket å gå i dybden og innhente et mangfold av informasjon fra få undersøkelsesobjekter. Mer spesifikt har jeg gjennomført dybdeintervjuer med et utvalg respondenter, som innebærer at jeg har brukt god tid på hver respondent for å innhente mest mulig informasjon. Ifølge Thagaard (2009) vil studier hvor det er nær kontakt mellom forsker og forskningsobjektet, eksempelvis ved bruk av intervju, gi bedre grunnlag for å forstå sosiale fenomener. Videre poengterer hun at intervju handler om å få kunnskap om hvordan enkeltindivider oppfatter og reflekterer over sin situasjon.

En kvantitativ metode ville i utgangspunktet gitt meg en større bredde på den måten at jeg hadde fått svar fra et større utvalg respondenter, men informasjonen fra hver enkelt



respondent ville vært begrenset. Årsaken til at jeg valgte en kvalitativ metode var at jeg ønsket å få frem den unike forståelsen og opplevelsen til de ulike respondentene, i tillegg til at det var viktig å frem deres personlige mening om de aktuelle temaene. Slik jeg ser det ville dette vanskelig latt seg gjøre med en kvantitativ metode, da disse ofte fanger opp det som er gjennomsnittlig eller felles, mens de kvalitative metoder i større grad kjennetegnes av fleksibilitet.

Et viktig moment, som jeg senere vil drøfte, er at jeg i denne oppgaven forsker på egen organisasjon. På den måten kan man si at jeg kjenner det fenomenet jeg skal forske på fra innsiden, og det er viktig å erkjenne og akseptere at dette kan ha en påvirkning på oppgaven. Den refleksiviteten som dominerer de kvalitative metodene gjør at forskerens påvirkning på forskningsprosessen, og i det følgende også resultatene av den, er uunngåelig (Blaikie, 2012). Kvantitative metoder er på sin side kjennetegnet ved at forskeren søker nøytralitet og avstand (Dalland, 2012).

### **4.3. Adgang til data**

Før jeg begynte denne studien tok jeg kontakt med politimesteren i Øst politidistrikt. Hun ble forelagt en prosjektbeskrivelse av studien, mitt ønske om å forske på Øst politidistrikt og bakgrunnen for denne masteroppgaven. Politimesteren i Øst politidistrikt ga sin tillatelse til dette. Det ble understreket at taushetsbelagt informasjon ikke vil bli benyttet i denne oppgaven og at respondentene vil holdes anonyme.

I tillegg ble både stabssjefen og lederen for Felles enhet for operativ tjeneste (FOT) i Øst politidistrikt informert om oppgaven, og de var begge positive til denne studien.

### **4.4. Datainnsamling**

Ifølge Blaikie (2010) finnes det tre ulike typer for datainnsamling, og disse er primær-, sekundær- og tertiærdata. Primærdataene er det forskeren selv som innhenter, blant annet gjennom intervjuer. Sekundærdata er data som er innhentet eller generert av andre, og kan eksempelvis innbefatte at man benytter andres forskning i egne studier. For å kunne beskrives som sekundærdata er det viktig at denne er "rådata", som ikke på noen måte er tolket av andre. Dersom dataene er tolket av andre i forkant kalles det for tertiærdata. I denne oppgaven har jeg i hovedsak benyttet primærdata for å besvare problemstillingen. Det vil si at jeg har

innhentet egne data ved å gjennomføre intervjuer, og deretter tolket og behandlet disse dataene.

Ved datainnsamlingen har jeg i størst mulig grad prøvd å være åpen, og unngått å legge føringer eller restriksjoner på den informasjon jeg har innhentet. Ved å benytte en slik metode for datainnsamling har respondentene fått en stor grad av frihet til å bestemme hva de ønsket å vektlegge under intervjuene, og dermed også hva slags informasjon jeg har fått ut av studien. Noe av det som skiller de kvalitative metodene fra de kvantitative er at når man benytter kvalitative metoder så kategoriseres informasjonen først i etterkant av datainnsamlingen. Det har bidratt til at jeg, slik jeg selv ser det, har fått en mer korrekt forståelse og innsikt i den unike, individuelle opplevelsen. Nettopp dette er bakgrunnen for at man beskriver kvalitative metoder som fleksible: gjennom intervjuet oppnår man en nærhet mellom forskeren og respondentene siden dette foregår ansikt til ansikt (Jacobsen D. , 2005).

Ankepunktene, eller ulempene, med å gjennomføre datainnsamlingen med en kvalitativ metode er imidlertid at det er svært tid- og ressurskrevende (Jacobsen D. , 2005). Ifølge Jacobsen kan disse dataene i tillegg være vanskelige å tolke, fordi det vil eksistere mange nyanser slik at forskere mer eller mindre ubevisst siler ut informasjon. Det ligger også i metodens natur at den baserer seg på et fåtall respondenter. I denne oppgaven har jeg valgt 10 respondenter, og i den forbindelse er det viktig å være kritisk til at disse er representative for hele Øst politidistrikt. Samtidig er ikke fokuset med kvalitative metoder å skape en generalisering, men å heller få innsikt i de ulike respondentenes unike opplevelse.

#### ***4.4.1. Semi-strukturert dybdeintervju***

Innenfor de kvalitative metodene finnes det tre metoder for datainnsamling, og disse er observasjon, intervju og dokumentstudier. Som nevnt har jeg i denne oppgaven benyttet intervjuer, da jeg anså dette som mest hensiktsmessig for å svare på problemstillingen, og de andre metodene ikke var like godt egnet til dette formålet. Det ville vært svært vanskelig å observere en helhetlig kriseledelse, og det ville krevd store ressurser. I tillegg ville det vært mange usikkerhetsfaktorer, blant annet i forhold til om det ville oppstått en krisehendelse som kunne blitt observert. Observasjon av en øvelse ville heller ikke gitt et tilfredsstillende resultat, da det ofte legges øvingstekniske forutsetninger til grunn, som i noen grad kunne

påvirket resultatet. En større fullskalaøvelse ville på sin side også vært svært ressurskrevende, både for de som skal planlegge, gjennomføre og observere.

Da Øst politidistrikt er et relativt "ungt" distrikt er det begrenset med informasjon å innhente vedrørende tidligere erfaringer og evalueringer, og utover enkelte styrende dokumenter finnes det lite materiale for å gjennomføre dokumentstudier som ville gitt svar på problemstillingen.

Bakgrunnen for at jeg valgte å gjennomføre kvalitative intervjuer med utvalgte respondenter var at jeg ønsket å få en god dialog og nærhet til respondentene, og dermed også få innsikt i deres personlige opplevelse av de temaene jeg ønsket svar på. Det ville også gi rom for å drøfte temaer og erfaringer utover det jeg på forhånd hadde planlagt. Denne informasjonen er unik, fordi det kun er respondentene som har innsikt i egne opplevelser og informasjon som de mener er aktuelle i den sammenheng. Ifølge Dalland (2012) er det presisjonen i beskrivelsene og fortolkningen av hva innholdet betyr som er det kvalitative intervjuets styrke.

Intervjuene som ble gjennomført var semi-strukturerte og åpne. Semi-strukturerte intervjuer innebærer at jeg i forkant hadde valgt ut ulike temaer som jeg ønsket å få informasjon om (Jacobsen D. , 2005), og således hadde jeg satt en ramme for datainnsamlingen. Samtlige intervjuer ble innledet med informasjon om de skulle gjennomføres som åpne samtaler, men resultatet ble at enkelte av intervjuene bar preg av å være noe spørsmålspreget. Antakelig handlet dette litt om bakgrunnen og kunnskapen til respondentene, men totalt sett sitter jeg igjen med et inntrykk av at samtlige respondenter hadde en god opplevelse av intervjuene, og at spørsmålene var relevante.

Intervjuene ble gjennomført på bakgrunn av en intervjuguide som jeg hadde utarbeidet i forkant, og som er vedlagt denne oppgaven. Tanken med denne intervjuguiden var at den skulle fungere som en rettesnor i intervjusettingen, og være en støtte for meg slik at alle temaene ble dekket, i tillegg til at alle intervjuene skulle ha en relativt lik oppbygging. Det ble gjort noen endringer på intervjuguiden underveis, på bakgrunn av erfaringer som ble gjort under de første intervjuene. Hovedsakelig dreide dette seg om at jeg etter hvert flyttet de åpne spørsmålene til slutten av intervjuene, fordi enkelte respondenter "sporet av" litt når disse ble stilt for tidlig i intervjusettingen. Etter at dette ble endret opplevde jeg imidlertid at

intervjuguiden fungerte etter hensikten, og samtlige respondenter ga gode, utfyllende svar på alle temaene.

For å imøtekomme respondentenes travle hverdag ble intervjuene gjennomført på deres tjenestested, og avtalt i god tid i forveien. Innledningsvis forklarte jeg formålet med studien, problemstillingen og den videre bruken av dataene som ble samlet inn. Alle respondentene ble også gjort oppmerksomme på at de ville bli anonymisert i studien.

Samtlige intervjuer ble tatt opp på lyd, noe alle respondentene tilsynelatende var positive til. Lengden på intervjuene varierte fra 45 til 75 minutter. Etter at intervjuene var gjennomført transkriberte jeg lydfilene, men både transkriberingen og selve lydfilene har blitt holdt utilgjengelig for andre enn meg. Så snart studien er ferdig skrevet og innlevert vil dette bli makulert. Respondentene ble gjort oppmerksomme på dette, og det var ingen som hadde innvendinger mot denne måten å håndtere dataene på.

#### ***4.4.2. Valg av respondenter***

Til denne oppgaven valgte jeg å intervju 10 personer. Bakgrunnen for valget av disse respondentene var at jeg ønsket å intervju personer som i en krisesituasjon vil ha en relasjon til operativ stab, og dermed også krisehåndteringsarbeidet. Denne måten å velge respondenter på er aktuelt når man ønsker respondenter med særskilt kunnskap eller kompetanse, og ikke nødvendigvis er ute etter representativitet i bredde (Jacobsen D. , 2005). For å få et best mulig utvalg ønsket jeg å intervju personer fra flere organisatoriske nivåer i politidistriktet, i tillegg til personer fra andre samarbeidsaktører som har en relasjon til operativ stab. Det ble valgt ut 6 personer som har fast plass i operativ stab, i ulike funksjoner. I tillegg intervjuet jeg en oppdragsleder fra operasjonssentralen, en innsatsleder samt to personer fra samarbeidsaktører som har nær tilknytning til operativ stab i krisesituasjoner. Dette for å få innsikt i hvordan operativ stabs krisehåndteringsarbeid oppleves for personer som ikke selv er en del av denne gruppen. For stabsfunksjonene varierte det noe om det var funksjonslederen eller en av assistentene som ble intervjuet. Da det ikke er lenge siden Øst politidistrikt ble etablert, og kriser heldigvis oppstår sjeldent, så fokuserte jeg også på å velge personer som har deltatt i stabsarbeidet, eller som en samarbeidsaktør til staben, ved de få hendelsene som har oppstått og ved de store øvelsene som distriktet har deltatt på. På denne måten fikk jeg intervjuet

personer som har noe erfaring med krisehåndteringsarbeidet i operativ stab. Så langt det lot seg gjøre prøvde jeg også å ha et bredt utvalg når det gjaldt kjønn, alder, erfaring og daglige arbeidsoppgaver. Ansiennitet i politietaten eller hos samarbeidsaktører varierte mellom 5-35 år, og samlet ble kjønnsfordelingen 6 menn og 4 kvinner.

Av hensyn til respondentene har jeg valgt å anonymisere både de og stedet de arbeider ved. Det fremkom ikke forskjeller mellom kjønnene, og jeg har derfor valgt å beskrive respondentene som enten "respondenten" eller "han/hun". Det viste seg at ansiennitet hadde en viss innvirkning i forhold til temaet, og dette vil derfor i noen grad bli omhandlet. Jeg mener likevel at det er vanskelig å identifisere respondentene, da det blant annet ikke er spesifisert hvilket tjenestested eller samarbeidsaktør de tilhører, da dette ikke har noen relevans for studien.

#### **4.5. Ethiske utfordringer**

Å forske på egen organisasjon kan være utfordrende, og det bør fremkomme hvordan dette kan påvirke studien. Følgelig var jeg nødt til å vurdere studiens troverdighet, da jeg selv er fast ansatt i Øst politidistrikt og har fast plass i operativ stab som stabsassistent. Utfordringene med å forske på egen organisasjon, og spesielt dersom man intervjuer kollegaer slik som jeg har gjort, er at respondentene kan justere svarene sine eller kanskje holder tilbake informasjon. Samtidig har jeg ikke lederoppgaver eller personalansvar for noen av respondentene, og de fleste arbeider til daglig i andre enheter og tjenestesteder. I tillegg har jeg kun vært ansatt i nåværende stilling i underkant av 2 år, og har således ingen lang historikk med noen av respondentene. Under intervjuene var det ingen av respondentene som ga uttrykk for at de holdt tilbake informasjon, justerte svarene sine eller var ubekvemme i intervjusituasjonen med meg.

Min opplevelse er at det også er flere fordeler ved å studere egen organisasjon. Jeg kunne blant annet dra nytte av min forkunnskap og kompetanse på området slik at jeg kunne spisse problemstillingen og intervjuguiden mot de elementene jeg mener er viktig å belyse. Bakgrunnen min gjorde også at jeg kunne velge respondenter som hadde den erfaringen som var nødvendig for å få en fyldig studie. Samtidig var jeg oppmerksom på at valg av

respondenter ubevisst kunne føre studien i retning av mine egne synspunkter, men jeg har hele tiden fokusert på å ha en nøytral holdning i møte med respondentene.

I møte med respondentene har det også vært en fordel at jeg snakker det samme "språket" som dem, og er en del av den samme politikulturen. Dette vil ifølge Johannessen (2013) være med på å fjerne taushetsbarrierene, og gi rom for en bedre flyt i dialogen. Taushetsbarrierene handler altså om at praksisen i politiet er innadrettet for å beskytte gruppeidentiteten og for å bevare de eksisterende forholdene (Johannessen, 2013). Disse forholdene er viktige i den operative praksisen i politiet, og således mener jeg at det er en styrke at jeg har samme bakgrunn som respondentene. Det er imidlertid også viktig å være klar over at forkunnskapene mine også kunne føre til at intervjuene hadde blitt preget av forutinntatthet, og at jeg dermed hadde tolket svarene til respondentene uten å forsikre meg om hva de faktisk mente. For å kompensere for dette har jeg forsøkt å be om utfyllende kommentarer, stilt oppfølgingsspørsmål og i stor grad benyttet uttrykk som "*har jeg forstått deg riktig....*" og "*mener du da at.....*".

#### **4.6. Validitet og reliabilitet**

For at forskningen skal kunne gi troverdig kunnskap er det viktig at det settes krav til validitet, altså relevans og gyldighet, og reliabilitet (Hellevik, 2009). For studier som bygger på kvalitative metoder handler validitet om en type kvalitetssikring i forhold til både problemstillingen og det fenomenet man ønsker å undersøke. Det betyr at man vurderer fremgangsmåtene og håndverket som benyttes for å innhente kunnskap om disse prosessene (Guldvik, 2002).

Når man gjennomfører intervjuer vil det være en utfordring å stille de korrekte spørsmålene, slik at man får svar på det man faktisk ønsker. Det vil også være utfordrende å vite om respondentene er pålitelige, eller om de av ulike årsaker holder tilbake eller forvrenger informasjonen i de svarene de avgir. I forlengelsen av dette kan det også oppstå situasjoner hvor den som intervjuer mistolker de svarene som respondentene avgir, og dermed samler inn feil data. Imidlertid er det respondentenes unike oppfattelse og mening man er på jakt etter, og ikke er "fasitsvar". Av den grunn kan respondentene anses som pålitelige.

Pålitelighet kan forstås på ulike måter, men enkelt forklart så handler det om at forskningen skal være sporbar. Det betyr at dersom en annen student eller forsker gjennomfører den samme studien vil han/ hun få det samme resultatet. For å ha god struktur på oppgaven og intervjuene har jeg underveis ført en kort logg over de ulike "skrittene" i oppgaveskrivingen. Notatene og lydfilene fra intervjuene har jeg også tatt vare på, men som nevnt har kun jeg tilgang til disse og de vil bli slettet så snart denne oppgaven er ferdigskrevet og innlevert.

Det å forske på egen organisasjon byr på både fordeler og ulemper, og da jeg selv er ansatt i Øst politidistrikt har jeg gjort meg noen tanker omkring troverdigheten til denne oppgaven. Jeg har verken lederoppgaver eller personalansvar, og har ingen myndighet over noen av respondentene. Imidlertid har jeg, sammen med de andre beredskapsplanleggerne i politidistriktet, et stort faglig ansvar, og jeg er ansatt direkte under stabssjefen. I tillegg har jeg fast plass i operativ stab, og har i lengre tid hatt en fremtredende rolle når det gjelder opplæring og øving av operativ stab. I forhold til hvordan jeg valgte å løse denne oppgaven kunne dette vært en svakhet dersom respondentene hadde justert og tilpasset sine svar ovenfor meg. Det var likevel ingenting som tydet på at respondentene tilbakeholdt informasjon, og ingen av dem ga uttrykk for å være ukomfortable i intervjusituasjonen med meg.

På tross av enkelte betenkeligheter valgte jeg likevel å forske på egen organisasjon, og det er flere grunner til dette. Bakgrunnen, erfaringen og kompetansen min bidro til at jeg kunne formulere en problemstilling som ganske spesifikt omhandler krisehåndtering i staben. Denne problemstillingen ble valgt fordi den retter fokuset mot temaer som jeg mener det er viktig å belyse, og bidrar til å løfte frem utfordringer som bør tas tak i. Den faglige innsikten min bidrar også til at jeg snakker det samme språket som respondentene, er en del av den sammenkulturen og dermed også bryter ned taushetsbarrieren (Johannessen, 2013). Imidlertid bidrar disse forutsetningene også til at jeg tar fatt på forskningen og oppgaveskrivingen med en viss grad av forutinntatthet og fordommer. Ved å være åpen, nysgjerrig og spørrende har jeg likevel prøvd å kompensere for dette. Jeg har hatt som mål å unngå å styre oppgaven i en bestemt retning, samt å få respondentene til å svare utfyllende og ikke anta at jeg forstår hva de mener, selv om bakgrunnen min tilsier at jeg skulle gjøre det. Dette synes jeg selv at jeg har lyktes godt med, og tilbakemeldinger fra respondentene tilsier også at jeg nådde dette målet.

#### 4.7. Oppsummering

I dette kapitlet har jeg redegjort for min forskningsstrategi og hvilke metoder jeg har benyttet for å besvare min problemstilling. Dette innebærer også en redegjørelse for datainnsamling og datakilder, samt hvordan jeg har gått frem for å velge respondenter til undersøkelsene. Videre har jeg drøftet mine vurderinger knyttet til studiens validitet og reliabilitet.

Det har blitt benyttet kvalitative metoder i denne studien, og målet med kvalitative metoder er å fange respondentenes unike opplevelse av det fenomenet det forskes på. Det har altså ikke vært mitt mål å finne et generaliserbart resultat. Jeg har gjennomført semi-strukturerte dybdeintervjuer av ti respondenter fra ulike nivåer i politiet og samarbeidsaktører, og disse har fått stor frihet til å snakke om de momentene de anså som essensielle i problemstillingen.

Forskningsobjektet i denne studien er Øst politidistrikt, som jeg selv er ansatt i. Av den grunn har jeg diskutert styrker og svakheter knyttet til å forske på egen organisasjon. Min bakgrunn og kjennskap til flere av respondentene kan ha bidratt til å påvirke resultatene. Imidlertid er det ingen forskning som kan være absolutt nøytral og objektiv, og jeg anså at styrkene med å forske på egen organisasjon veide tyngre enn svakhetene. Blant annet mener jeg at bakgrunnen min bidro til at jeg kunne utforme en problemstilling og oppgave som er relevant for Øst politidistrikt, i tillegg til at jeg som forsker får troverdighet ved å ha kjennskap til problemstillingen. Samtidig var jeg gjennom hele prosessen klar over at jeg skulle være åpen og nøytral, slik at mine personlige synspunkter og meninger ikke skulle styre oppgaven i en bestemt retning.



## 5. Empiri

Som nevnt er kriseprosessen delt inn i tre ulike faser: førkrisefase, akutt krisefase og etterkrisefase. På tilsvarende måte har politiet gjort en inndeling av de ulike fasene i en hendelse, uavhengig av alvorgrad (Politidirektoratet, 2011):

- **Forberedelsesfasen**

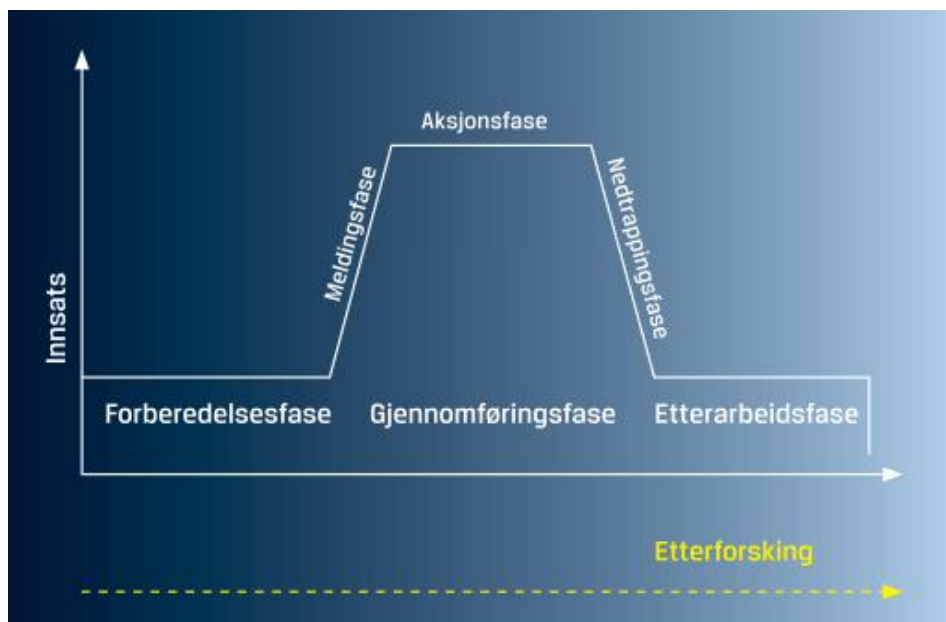
Den første fasen i en hendelse handler om de tiltakene man gjør for å forberede seg på det som skal skje. Typiske eksempler på tiltak i denne fasen kan være planlegging, øving og trening. Det innebærer også utvikling og trening av rutiner og prosedyrer, slik at man skal være best mulig forberedt på en hendelse.

- **Gjennomføringsfasen**

I politihverdagen er det denne fasen som vanligvis får mest oppmerksomhet. Den er delt inn i tre underfaser: meldingsfase, aksjonsfase og nedtrappingsfase. Denne fasen handler altså det som skjer fra politiet mottar en melding om en hendelse, til politiet aksjonerer og til slutt trapper ned innsatsen.

- **Etterarbeidsfasen**

Etterarbeidsfasen innebærer at man skal avslutte håndteringen av et oppdrag, og ved behov gå over i en etterforsknings- eller evalueringssituasjon. I tillegg er det i denne fasen man jobber for å komme over i normal beredskap, og ikke minst går tilbake til normal organisering i de tilfeller hvor hendelsen har medført at operativ stab har blitt etablert.



Figur 15: Faseinndeling av en hendelse i politiet (Politidirektoratet, 2011, s. 27)

I denne oppgaven har datagrunnlaget som nevnt blitt innhentet ved bruk av semi-strukturerte intervjuer. Det betyr at jeg vil ta for meg helheten i de intervjuene som har blitt gjennomført, og presentere dette systematisk. I tillegg vil jeg trekke frem enkelte kommentarer og utsagn fra de ulike respondentene, og på denne måten få fram deres unike forståelse og synspunkter. Det vil ikke benyttes prosentvise svar og statistikker, da denne typen kvalitative data vanskelig lar seg beskrive på denne måten.

### 5.1. Organisering

Organiseringen av Øst politidistrikt er relativt ny, og det betyr også at operativ stab i distriktet er nyetablert. Intervjuene har avdekket at man har vært inne i en periode med mye utskiftninger av personell, og det er en gjennomgående oppfatning at staben har stort behov for å trenes mer, og rustes bedre for å håndtere en krisehendelse. Det ble påpekt fra fire av respondentene at det burde gjøres det mer attraktivt å være en del av operativ stab, slik at man får en viss stabilitet. En av respondentene uttrykte det på følgende måte:

*Etter omorganiseringen har distriktet blitt vanvittig stort. De ansatte er spredd over et stort område, og mange synes det er langt å reise til Ski. Da må jo stabssjefen først og fremst velge stabsmedlemmer som er plassert riktig geografisk... Hvertfall hvis man vil ha folk som er interessert i å være en del av staben over tid. Da går man glipp av mye kompetanse som finnes i distriktet, og personlig tviler jeg på at det alltid gir best resultat.*

Seks av respondentene var til en viss del kritiske til hvordan staben hadde blitt organisert fra oppstarten. Det ble vist til at man i for liten grad hadde tatt hensyn til gode løsninger og læringspunkter fra de tidligere operative stabene i Romerike, Follo og Østfold. Spesielt ble det bemerket at man ikke forstod etableringen av P7, den særskilte funksjonen for Oslo Lufthavn, grense og sjø. Tre av respondentene satte spørsmålsteget ved hvilken rolle denne funksjonen egentlig skulle ha, og de påpekte at man ikke hadde fått noen god innføring i denne nye funksjonen. Samtlige av respondentene som var kritiske til denne funksjonen understreket at de ikke var kritiske til kompetansen til de aktuelle personene, men at kritikken handlet om hvordan denne funksjonen skulle samhandle med de øvrige stabsmedlemmene. Et av stabsmedlemmene forklarte de kritiske kommentarene mot P7-funksjonen på denne måten:

*Jeg kan ikke se at P7-funksjonen er beskrevet noe sted, og hvertfall ikke i PBS1 (Politiets beredskapssystem 1, Politidirektoratet, 2011). Så vidt jeg vet om er Øst politidistrikt det eneste distriktet som har opprettet en særskilt funksjon for OSL, grense og sjø... Jeg skjønner at vi har landets hovedflyplass og store grenseoverganger, men hvorfor trenger de å være en egen funksjon? Hvilken nytte vil de gjøre hvis det for eksempel skulle oppstå en togulykke på Lillestrøm? Da blir jo den funksjonen helt bortkastet, og en sløsing av ressurser.*

Dette utsagnet beskriver også godt hvordan flere av de andre respondentene uttrykte seg vedrørende P7-funksjonen. To av respondentene hadde gjort seg noen egne tanker om hvordan de mente P7-rollen heller burde vært organisert, og viser til at de tror fagkompetansen ville kommet til bedre nytte dersom de hadde inngått som en del av et liaisonlag. Disse to respondentene er samstemte når det gjelder tanken om å at en liaisonansvarlig i større grad ville hatt muligheten til å trekke inn den kompetansen som er hensiktsmessig i en aktuell hendelse. Begge påpeker at de mener man burde etablere rutiner for hvem som kalles inn som rådgivere og liaisoner til stab, samhandlingen med disse, og ikke minst et system for hvem Øst politidistrikt sender ut til eksterne aktører som liaisoner:

*Jeg syns jo egentlig at beredskapsplanleggerne i politidistriktet, som er vant til å jobbe mye opp mot eksterne samvirkeaktører, med fordel kunne hatt en rolle som liaisonansvarlig. Det ville gitt større muligheter til å trekke til seg representanter fra de ulike samvirkeaktørene under en krise. Da hadde det ikke spilt noen rolle hva slags hendelse det hadde vært, fordi man hadde knyttet kontakt med den aktuelle fagkompetansen, enten det er en ulykke ved Oslo Lufthavn, togulykke, skogbrann, hendelse på en skole, eller noe helt annet...*

Denne tanken støttes av flere av de andre respondentene, og en av dem mener sågar at man kunne gjort et skille på arbeidsoppgavene til beredskapsplanleggerne:

*Jeg tenker jo at planleggerne i FOT (Felles enhet for operativ tjeneste) gjør en super jobb som stabsassistenter, og det er utvilsomt en viktig rolle. Men samtidig har jo ikke planleggerne på GDE (Geografiske driftsenheter) den samme tilhørigheten i stab, og sånn sett tror jeg de med fordel helle kunne vært benyttet i en rolle som*

*liaisonansvarlige. De har jo tross alt et utstrakt samarbeid med samvirkeaktørene i det daglige.*

Fire av respondentene som har fast plass i operativ stab nevnte også at de var usikre på rollen til P8, som er ansvarlig for IKT, VTC og samband. Flere av dem viser til en forståelse av at P8-funksjonen bryter med de nasjonale retningslinjene for stabsorganisering, og at den derfor formelt vil være underlagt P4 (stabsfunksjonen for logistikk). De viser også til at stabssjefen har sagt dette selv på flere stabsmøter, og at det er nettopp denne beskjeden de har reagert på:

*For all del, kompetansen til P8-funksjonen er det ingenting å si på, og de gjør en super jobb. Selv tenker jeg jo at det er fornuftig å ha de med i staben, men enten må de være en helt selvstendig funksjon, eller så må de rett og slett bare være en del av P4. For meg blir det veldig rart om de skal være en egen funksjon, samtidig som de formelt er underlagt en annen...*

Når det gjelder organiseringen av staben trakk tre av respondentene også frem viktigheten av at stabsmedlemmene kan jobbe enkeltvis, og at man ikke gjør seg avhengig av at alle medlemmene i hver funksjon er tilstede for å kunne jobbe. Dette for å gjøre staben mindre sårbar for sykdom og frafall, men også for å kunne skape bedre utholdenhet dersom man står ovenfor en krise som varer over lang tid. En av funksjonene var tydelig på at avklaringer om varighet på oppdraget, og dermed fordeling av mannskapene, må komme på et tidlig tidspunkt slik at man ikke stiller seg i en vanskelig situasjon når det gjelder arbeidstid.

Seks av respondentene mente at Øst politidistrikt har gode lokaler og fasiliteter til stabsarbeid. To av dem påpekte imidlertid at det fortsatt må være fokus på dette, slik at ikke manglende lokaler og utstyr blir en flaskehals i arbeidet. Tre av respondentene uttrykte en bekymring for at utstyr og fasiliteter til operativ stab ses på som en eneste stor utgift, fordi man ikke ser effekten av det før en krise inntreffer, og at de opplever at resten av organisasjonen ikke ser viktigheten av at dette er på plass.

### **5.1.1. Endringer i operativ stab**

Endringene som ble gjort i operativ stab 1.1.20 var i liten grad kjent respondentene, og de hadde ikke fått noen ordentlig beskjed om dette. To av respondentene påpekte imidlertid at de hadde fått med seg at stabssjefen hadde uttalt at det skulle bli gjort endringer, men at de ikke hadde blitt informert om når det skulle skje, og i hvilken grad.

Samtidig var det en gjennomgående positiv respons når respondentene ble gjort kjent med hvilke endringer det var snakk om, og bakgrunnen for disse:

*Jeg syns jo det viser at vi evner å gjøre de nødvendige tiltakene for å ha en robust stab, og jeg syns stabssjefen skal ha ros for å gjøre slike endringer. Det handler jo om å hele tiden utvikle staben sånn at vi er forberedt på å takle de hendelsene som måtte dukke opp.*

Likevel hadde tre av respondentene et kritisk syn på endringene, og ønsket å dele sine tanker rundt dette. I all hovedsak var de opptatt av å få frem at de mener at staben begynner å bli veldig stor, altså at den har mange funksjoner; de nasjonale føringene for stabsorganisering tilsier at staben skal ha 7 faste funksjoner, mens man i Øst politidistrikt nå har hele 9 funksjoner i tillegg til stabssjef:

*Jeg er veldig, veldig positiv til at EPS (Evakuerte og pårørendesenter) har blitt en egen funksjon, for det var sårt tiltrengt. Å heve kompetansen og fokuset på dette området er veldig bra! Samtidig syns jeg det er rart at den tidligere P7-funksjonen er fjernet, bare for å opprette nesten den samme funksjonen og kalle den for P9.... Man kan jo begynne å lure på hva som egentlig er tanken her, for et sted må jo grensen gå i forhold til hvor stor staben egentlig skal være.*

Når det gjelder etableringen av liaisonlag, både de interne liaisonene som politiet sender til eksempelvis kommunenes kriseledelse, og de eksterne liaisonene som politiet ønsker å knytte til seg, så var det utelukkende positive tilbakemeldinger på dette. På spørsmål svarte samtlige av respondentene at de var svært positive til at man nå er i gang med å etablere liaisonlag, og lage et system for avgivelse og mottakelse av liaisoner. Samtidig var to respondentene klare på at man ikke uten videre kan peke på enkeltpersoner og forvente at de er innforstått med sin rolle som liaison:

*Når det etter hvert kommer på plass faste lister med liaisons, og rutiner for hvordan disse skal benyttes så er det også viktig at de det gjelder får en form for opplæring. Jeg vil anta at ikke alle har den samme forståelse av rollen til en liaison, og hvilke myndigheter denne har. Uansett tenker jeg det er viktig at de får en felles opplæring, slik at ting blir gjort likt, enten vi sender en liaison til en kommune eller til en større bedrift.*

### **5.1.2. Synlighet av operativ stab i organisasjonen**

Fem av respondentene, samtlige med fast plass i operativ stab, fortalte at de opplevde staben som noe lite synlig for politidistriktet som helhet. De pekte på at de i det daglige har fått tilbakemeldinger om at svært få ansatte har god kjennskap til operativ stab, organisering av denne og hvilke arbeidsoppgaver staben får ved en hendelse. Tre av de respondentene som ikke har en fast plass i staben opplever det som vanskelig å få forståelse for stabens arbeid, prioriteringer og vurderinger. I all hovedsak fortalte disse tre at man kun får informasjon om de beslutninger som fattes, uten at man blir gjort kjent med grunnlaget for disse, og det oppleves som utfordrende for enkelte:

*Selvfølger skal staben få gjøre jobben sin, og foreta de nødvendige vurderinger uten at alle vi andre skal fotfølge dem, men jeg skulle ønske at vi fikk noe mer innsikt i bakgrunnen for de beslutningene som ble tatt. Bare så vi skal ha litt mer forståelse for den retningen som pekes ut, og at vi skal kunne trekke samme vei.*

Fire av respondentene mener at også de operative mannskapene har manglende kunnskap om stabsarbeid, og at operativ stab på mange måter blir et veldig fjernt ledelsesnivå. De mener videre at dette i noen grad kan ha bidratt til at staben har lav tillitt blant mannskapene, og at man i enkelte tilfeller opplever staben som et forsinkende ledd i oppdragshåndteringen. Likevel sa fem av respondentene at tidligere øvelser og reelle hendelser har vist at staben på en god måte benytter de fullmaktene som er gitt av politimesteren, men at utfordringer ligger i at man for sjeldent etablerer stab:

*Tilbakemeldingene jeg har fått, og som jeg også har erfart selv, er at staben har vist seg å være faglig sterk og har bidratt til god oppdragsløsning de gangene*

*politimesteren har valgt å etablere stab. Dessverre blir det gjort altfor sjeldent, og jeg vet om mange tilfeller hvor min mening er at stab burde vært etablert. Jeg tror tillitten blant mannskapene ville blitt høyere hvis staben hadde bidratt oftere, og synliggjort seg i større grad enn i dag.*

### **5.1.3. Møtestruktur og arbeidsmetodikk**

Fem av respondentene fortalte at de over tid hadde sett en klar forbedring i stabens arbeidsmetodikk og møtestruktur. Spesielt ble det vist til at stabssjefen i større grad har tatt ledelsen og gitt gode bestillinger og føringer for arbeidsmetodikk i staben. Som et eksempel på dette nevnte tre av respondentene at de var svært positive til tydeliggjøringen er møtestruktur, og fokuset på å holde møtene korte og konkrete, i forhold til tidligere hvor stabsmøtene ble svært lange og dermed tok fokuset vekk fra selve oppdragsløsningen. En av respondentene beskrev det slik:

*Jeg opplever at vi har mer kontroll nå, og det er mye lettere å jobbe når det holdes korte og konkrete møter, hvor funksjonene svarer ut bestillingen fra stabssjef og løfter de aktuelle utfordringene de står ovenfor. Også er det bra at det ofte kun er funksjonslederne som er i disse møtene, for da kan resten av staben fortsette arbeidet uten å at det blir unødvendig opphold.*

Det ble også påpekt at man så store fordeler med at informasjon ble delt på skjermer og tavler. To av respondentene fortalte at de tidligere kunne ha vanskelig for å få med seg alle detaljer når det "koker som verst", og da hjelper det veldig mye at den viktigste informasjonen blir fremhevet på tavler og skjermer.

## 5.2. Kompetanse

### 5.2.1. Opplæring i stabsarbeid

Av intervjuene kom det fram at ingen av respondentene som har en fast plass i staben har hatt noen form for tilrettelagt opplæring i denne typen arbeid. Det er store variasjoner når det gjelder erfaring med stabsarbeid, hvor enkelte har vært en del av operativ stab i nåværende og tidligere politidistrikter i en årrekke, mens andre er helt ferske i denne sammenhengen. Felles for alle sammen er det imidlertid at de på et tidspunkt har blitt plassert inn i operativ stab, uten at det har vært noen form for kompetanseheving i forkant. Tre av respondentene påpekte imidlertid at det er høyst frivillig for dem å være en del av operativ stab, da stabssjefen har vært tydelig på at han ønsker motiverte og engasjerte stabsmedlemmer som selv ønsker å ta del i dette arbeidet:

*Selv om vi ikke har fått en ordentlig innføring i stabsarbeid så synes jeg vi har blitt tatt veldig godt imot. Denne typen arbeid er ukjent for mange, og det oppleves som svært betryggende med en sterk og klar stabssjef som har stort fokus på å ha et godt arbeidsmiljø i staben. Og vi ble jo ikke bare plukket ut til å være en del av staben, vi spurt, og det er naturligvis en stor tillitserklæring at stabssjefen ønsker oss som en del av denne gruppen.*

Hva gjelder opplæring stabsarbeid sier et flertall av stabsmedlemmene at de over tid har ønsket seg mer trening og kompetanseheving. Fire av respondentene trekker det derfor frem som svært positivt at stabssjefen nå har lagt opp til å ha månedlige møter for operativ stab, og at disse vil bli gjennomført som øvelser, fagdager, møter og ulike kompetansehevingstiltak. Det ble påpekt at i en travel hverdag så er det viktig med langsiktige planer for operativ stab, nettopp for å gi rom for at alle får deltatt på det som er av møter og øvelser:

*For meg personlig er det sjelden noe problem å delta på stabsmøter og – øvelser, så lenge jeg blir varslet i god tid. Derfor er det veldig bra at stabssjefen nå har lagt opp en plan et godt stykke fram i tid, og ikke minst at han fokuserer på ulike kompetansehevingstiltak.*

Fire av respondentene nevnte på eget initiativ kompetansehevingen fra Politihøgskolen, i form av deltakelse i stab- og lederutviklingsprogrammet. Disse respondentene var relativt enige om



at denne opplæringen var mangelfull, og det hadde blitt gitt lite informasjon om hvilke forventninger som faktisk ligger i det å delta på det programmet. Tre av respondentene fortalte at de hadde vært en del av operativ stab i over 1 år uten å enda ha fått tilgang til læringsportalen Canvas, mens to av respondentene mente at innholdet på denne siden var svært mangelfullt:

*Selv har jeg hatt tilgang til stab- og lederutviklingsprogrammet på Canvas en stund, men jeg synes siden er uoversiktlig, og det er vanskelig å forstå hva som faktisk forventes av oss. Altfor mye av ansvaret for læringen og oppgavene er gitt til stabssjef lokalt, og jeg syns det vitnet om liten forståelse for at vi alle har en travel hverdag. Det er flott av man kan ta opplæringen via internett, men oppgaver og lignende bør "rettes" av fagansvarlige på Politihøgskolen. Ikke fordi stabssjefen ikke er kompetent, men fordi det rett og slett ikke er tid i en travel hverdag. I tillegg bør det være noe krav til gjennomføring av disse, og dermed også muligheter til å gjennomføre det i arbeidstiden.*

Undersøkelsene viste at fire av respondentene opplever at operativ stab har generelt liten kunnskap om risikoanalyser, og det medfører at man sjelden velger å gjennomføre disse, eller benytte det i arbeidet.

### **5.2.2. Læring**

Gjennom alle intervjuene fremkommer det at operativ stab i Øst politidistrikt er relativt fersk, og man er fortsatt i en prosess hvor man gjør endringer og justeringer for å få denne gruppen til å være best mulig forberedt på en krise. Seks av respondentene er enige i at selv om staben ikke har vært etablert mange ganger så har man evnet å få god læring ut av de hendelsene som har vært. I tillegg har det vært gjennomført flere gode øvelser hvor staben har blitt testet. Respondentene virker å være homogene i sin oppfattelse av stabens evne til å ta lærdom av tidligere hendelser og øvelser. Det fremstår som at det er god kultur for å evaluere hendelser og øvelser, selv om enkelte påpeker at man fortsatt har en jobb å gjøre med implementering av tiltak:

*Min oppfattelse er at vi har blitt gode på å evaluere hendelser og øvelser, og det er mye takket være beredskapsplanleggerne som alltid fokuserer på dette fra starten av,*

*og ikke minst tar jobben med å skrive god GAP-analyser. All ære til dem! Samtidig syns jeg at vi altfor ofte "glemmer" en øvelse eller hendelse så fort evalueringen er ferdig. Vi glemmer liksom å fokusere på gjennomføring av nødvendige tiltak, for å hindre at vi gjør samme feil neste gang.*

Denne oppfatningen deles av ytterligere tre av respondentene, som også etterlyser bedre oppfølging av avdekte læringspunkter. De er imidlertid også tydelige på at ansvaret for dette i all hovedsak ligger hos de enkelte funksjonene, og at disse må finne tid i hverdagen til å gjøre det nødvendige arbeidet.

## 5.3. Beslutningsprosesser

### 5.3.1. Beslutningstaking

Beslutningstaking var en gjennomgående faktor i alle intervjuene, og ble trukket inn i mange ulike situasjoner. Åtte av respondentene var enige om at evnen til å fatte raske og korrekte beslutninger er avgjørende for hvordan staben fungerer. Det var noe uenighet knyttet til hva man ser på som den beste måten å fatte beslutninger på. En av respondentene forklarte det på denne måten:

*Min opplevelse er at beslutninger som tas i operativ stab må fattes på et godt grunnlag, og som følge av gode diskusjoner. Jeg har forståelse for at noen synes det kan ta litt for lang tid noen ganger, men slik jeg ser det er det viktigere med gode prosesser for å sikre at man kan stå inne for de beslutningene som tas.*

Det var tilsynelatende en bred enighet om at de beslutningene som har blitt tatt av operativ stab under reelle hendelser og øvelser har vært gode. Hovedsakelig pekes det på god involvering av fra stabssjef, og en tydelig strategi om at alle stabsfunksjoner skal gis anledning til å komme med innspill. Videre peker tre av respondentene på det de mener er en god måte å kartlegge ulike alternativer på, ved at man fokuserer på hvilke konsekvenser de ulike valgene kan få. På denne måten har staben rangert ulike alternativer, og dermed i stor grad diskutert seg frem til det beste valget. Samtlige respondenter fortalte at de i utgangspunktet var enige i denne måten å ta beslutninger på. Samtidig var det også enighet om at det ofte kan ta noe lang tid før disse beslutningene har blitt tatt, og enkelte respondenter mente at det kunne gått utover oppdragsløsningen. Spesielt de respondentene som representerte innsatsleder, operasjonsleder og eksterne samvirkeaktører pekte på manglende evne til å fatte beslutningene raskt nok. Når problemstillinger blir løftet opp til staben forventes det at man får tilbake beslutninger i løpet av relativt kort tid:

*Hvis jeg som innsatsleder trenger avklaringer av ulik art, eller har behov for at staben tar beslutning i situasjon så syns jeg ikke det er urimelig av meg å forvente at jeg får et raskt svar tilbake. Jeg skjønner at staben først og fremst skal planlegge fram i tid, men min hverdag handler om det som skjer akkurat nå, og da kan jeg ikke vente lenge på nødvendige avklaringer. Jeg savner i bunn og grunn en forståelse for at når vi som leder mannskapene ber om en avklaring, så får vi det innen rimelig tid.*

I et annet intervju ble stabssjefens rolle drøftet:

*At stabssjefen har en krevende rolle er det ingen tvil om, og jeg ville ikke vært i hans sko, men jeg mener han har en sentral rolle i forhold til å ta raske beslutninger. Min opplevelse er at det i staben ofte er store diskusjoner, mange synspunkter og til dels ulike meninger om hvordan hendelser bør håndteres. Hvertfall i starten var det slik.. da syns jeg det hadde vært mer riktig om stabssjefen hadde skjært gjennom og tatt en avgjørelse mye raskere! Jeg tror alle hadde hatt forståelse for at han som leder tar en beslutning, selv om ikke alle nødvendigvis er 100 % enig....*

På spørsmål svarte fem av respondentene at de hadde sett en tydelig endring i stabssjefens rolle etter hvert som staben har fått øvet flere ganger. Det trekkes frem som svært positivt at han i større grad enn tidligere tar avgjørelser raskt og tydelig, og dermed skaper større fremgang i stabsarbeidet. De mener denne endringen har kommet som følge av avdekte læringspunkter ved tidligere øvelser, og at det viser at stabssjefen er endringsvillig og fleksibel. To av respondentene påpeker i tillegg at det oppleves som betryggende at stabssjefen er erfaren og i mange situasjoner kan ta avgjørelser på bakgrunn av sin erfaring og kompetanse.

De eksterne respondentene fokuserte i stor grad på at stabssjefens kompetanse og kunnskap og kriseledelse og samvirke med eksterne aktører har vært av stor betydning for samhandlingen:

*For vår del har det vært av stor betydning av stabssjefen har god kunnskap om vår organisasjon, og hva vi kan bidra med i ulike situasjoner. Det har gjort at vi har blitt involvert, eller i hvert fall informert, på et tidlig tidspunkt. Den uformelle og regelmessige kontakten oss imellom har skapt et godt grunnlag for å samvirke under en krise.*

Videre mente fem av respondentene at stabssjefen har stort fokus på politimesterens intensjon, og hva slags føringer denne legger for stabsarbeidet. Dette oppleves av de nevnte respondentene som svært positivt da det bygger opp under tanken om intensjonsbasert ledelse.

### 5.3.2. Samhandlingsevne

Tre av respondentene påpeker at samhandlingen i staben ikke er optimal, men fremhever samtidig at man blir bedre og bedre på dette for hver øvelse og reell hendelse. Oppsummert pekes det på til dels svak ledelse som den bakenforliggende årsaken til at samhandlingen ikke fungerer slik den burde. Fordi staben består av en sammensatt gruppe mennesker, og fordi staben enda er relativt fersk, så fremstår det som nødvendig med sterk og tydelig ledelse som setter retningen. Mer konkret fremheves det at de ulike funksjons- og dellederne må evne å ta beslutninger fortløpende og samarbeide med aktuelle funksjoner. En av respondentene viser til at stabssjefen i sine bestillinger også har en del forventninger til funksjonene:

*Stabssjefen har etter hvert blitt god på å gi bestillinger til de ulike funksjonene, og si hva man skal jobbe med or prioritere. Da er det viktig at også de øvrige lederne evner å gjøre de nødvendige avklaringer, slik at man leverer på stabssjefens bestilling.*

Når respondentene blir spurt om hvilke områder samhandlingsevnen må forbedres på så nevnes spesielt P2 og P3 ofte. Det vises til evalueringer fra tidligere øvelser og hendelser hvor nettopp disse funksjonene har hatt noe manglende kommunikasjon og samhandling.

Videre fortalte fem av respondentene at de anså samhandlingen mellom operativ stab, operasjonsleder og innsatsleder for å være god, men at det fortsatt er forbedringspunkter. Blant annet nevnte to at operasjonsleder ofte blir "glemt", og at kommunikasjonen går direkte fra stabsfunksjoner til innsatsleder. Det skaper rom for misforståelser, og gjør at man ikke er har denne oppfatningen av situasjonen.

Samhandlingen med strategisk nivå ble beskrevet som god, og syv av respondentene var positive til at man har innført en funksjon som assistent for politimesteren, som en motpart til stabsassistentene. Denne rollen er relativt ny, men det ble påpekt fra disse seks respondentene at de anså dette for å være et godt tiltak for å videreutvikle den gode dialogen med strategisk ledelse.

De to eksterne respondentene var klare på at de synes samhandlingen med politidistriktet er god. På spørsmål svarte de at det å utpeke faste liaisons, og ha tett kontakt i hverdagen, er en forutsetning for å kunne samvirke godt ved akutte hendelser:

*Jeg synes vi samhandler godt med politiets stab. Selve stabsarbeidet til politiet er jo til en viss ukjent for oss, men jeg synes vi blir inkludert på en god måte og jeg føler at vi blir sett på som en ressurs. Så må jeg jo påpeke at vi gjerne kan benyttes enda mer i slike settinger, og at terskelen for å inkludere oss bør være lav. Det at vi kan ha en uformell kontakt i hverdagen gjør også at vi samhandler bedre når krisen først inntreffer.*

Fire av respondentene opplevde at Øst politidistrikt har godt fokus på kommunikasjon eksternt, og fortalte om god støtte fra stabens kommunikasjonsledd (P5). Den interne kommunikasjonen er imidlertid noe mangelfull, og flere respondenter etterlyser tydeligere kommunikasjon internt i organisasjonen.

Videre ble det fra tre av respondentene satt fokus på at det ikke finnes noen god løsning for deling av gradert informasjon:

*Vi sliter stort når det gjelder gradert informasjon. Vi har ulike systemer for gradert kommunikasjon, men det er omtrent bare beredskapsplanleggerne og stabssjef som kan å bruke det. I tillegg fins det ikke nok klienter, og resultater er jo at man ofte kommuniserer lavgradert informasjon på ugraderte plattformer, eller at man bare lar være å håndtere informasjonen...*

## 5.4. Rammebetingelser

### 5.4.1. Planlegging og beredskap

Syv respondenter viste til at operativ stab ikke har blitt etablert mange ganger siden oppstarten av Øst politidistrikt. Det ble videre satt spørsmålstegn ved hvilken evne man har til å etablere stab ved en akutt hendelse utenom kontortid. Blant hovedmomentene her ble det vist til at det i dag ikke er noen ordning for beredskaps- eller tilgjengelighetstillegg for stabsmedlemmene. Fire av respondentene mente at dette var med på å svekke beredskapen til politidistriktet, og at man i realiteten ikke ville klart å etablere stab ved en akutt hendelse:

*Jeg vet at stabsmedlemmer i andre politidistrikter har beredskapstillegg, eller lignende. Så lenge vi ikke har en slik ordning hos oss så vil jo aldri stabsmedlemmene ta høyde for å kunne bli kalt inn til stab utenom kontortid, og jeg frykter at det vil få store konsekvenser den dagen en alvorlig hendelse inntreffer.*

Det pekes også på at det ikke er noen beredskapsordning for stabssjefen. På spørsmål svarte samtlige respondenter at de ikke har tillitt til at staben vil kunne etablere seg raskt nok ved en akutt hendelse, men at de samtidig trodde at dette enkelt kunne løses ved å etablere ordninger for beredskaps- og tilgjengelighetstillegg.

Samtidig fremhevet to av respondentene stabens evne til å planlegge oppdrag eller aksjoner frem i tid. Som et eksempel trekkes håndteringen av demonstrasjonene til Den Nordiske Motstandsbevegelsen (DNM) frem, og respondentene er samstemte i at staben er dyktig når det gjelder håndtering av planlagte ekstraordinære hendelser.

### 5.4.2. Tiltakskort

Når respondentene var inne på det som omhandlet beredskap, læring og utholdenhet så ble til stadighet temaet tiltakskort nevnt. Tiltakskort er en type kort sjekkliste som sier noe om hvilke tiltak den enkelte funksjon må gjennomføre, eller som minimum vurdere, når stab er etablert. Budskapet til de fire respondentene som snakket om tiltakskort var at man var forundret over at disse fortsatt ikke er godkjent og publisert. Det ble pekt på at de fleste funksjonene hadde utarbeidet sine tiltakskort for lang tid siden, men at de deretter bare har blitt liggende urørt. Tre av respondentene erkjente at de nok ikke hadde gjort en veldig god

jobb med tiltakskortene, og at de forstod at det var et stort behov for å samkjøre disse. Likevel ble det pekt på at stabssjefen har hovedansvaret for at disse blir utarbeidet og godkjent:

*Så vidt meg bekjent har alle funksjonene skrevet sine tiltakskort, om enn med noe varierende kvalitet. Vi burde nok tatt mer ansvar selv, men jeg mener at også stabssjefen må ta ansvar for å ferdigstille disse. Han kunne for eksempel kalt inn til en slags workshop, hvor vi går gjennom tiltakskortene i fellesskap slik at de blir gode nok. Også håper jeg at beredskapsplanleggerne kunne hjulpet til, for det er de som kan dette best og evner å se helheten i arbeidet.*



## 6. Drøfting

Så langt i oppgaven har jeg presentert et teoretisk rammeverk og gjort rede for de metodene jeg valgte å benytte. I tillegg har jeg presentert og kategorisert de ulike funnene fra undersøkelsene som ble gjort. I dette kapittelet vil jeg belyse funnene i datainnsamlingen, og drøfte hvordan denne empirien kan forklares via de tidligere presenterte teoriene. Formålet med denne drøftingen er å svare på oppgavens problemstilling:

*"Hvordan er operativ stab i Øst politidistrikt rustet til å håndtere en krise?"*

I dette kapittelet har jeg valgt å dele inn drøftingen i de samme fokusområdene som nevnes innledningsvis og som har vært førende for denne oppgaven; organisering, kompetanse, beslutningstaking og rammevilkår. Noen av temaene kunne passet inn i flere av disse de valgte underkategoriene, men i disse tilfellene har jeg valgt den kategorien jeg mener er mest dekkende.

For politiet som beredskapsorganisasjon er det viktig å evne å se forbi enkeltmennesket og tekniske systemer. Når man snakker om kriser og krisehåndtering anser jeg det som hensiktsmessig å prøve å forstå dette ut fra et samfunnsvitenskapelig perspektiv, som i all hovedsak handler om at man må forstå og håndtere hendelsen i sammenheng med den sosiale konteksten hvor den oppstår (Turner & Pidgeon, 1997). I den videre drøftingen vil utgangspunktet altså være at empirien og aktuell teori ses i lys av dette perspektivet.

### 6.1. Kriseledelse

Politiet er sannsynligvis et av de beste eksemplene på en beredskapsorganisasjon hvor det er særdeles viktig at man har etablert en felles forståelse for hva som menes med kriser, og hvordan disse bør håndteres. Dette er viktig både for å legge til rette for god samhandling internt og eksternt, men også for å være forberedt på å håndtere akutte hendelser på riktig måte. Disse tankene ble løftet fram under flere av intervjuene, og bygger opp under Haftings (2017, s. 20) tanker om hva en kriseledelse er til for:

*"En kriseledelse er en gruppe mennesker som håndterer uvanlige situasjoner med varierende grad av usikkerhet og kompleksitet for å forebygge, forberede, handle og lære av kriser"*

Ifølge Engen m.fl. (2017) er styringen av krisen blant annet avhengig av at kriseledelsen har beslutningsmyndighet, sitter på oppdatert informasjon om hendelsen og har tilgjengelig ressurser og kapasitet. Det handler om hvilket nivå krisen skal håndteres på, og Engen m.fl. (2017) deler inn beredskapsorganisasjoner i tre nivåer; strategisk, operasjonelt og taktisk. Politiet, herunder også Øst politidistrikt, er inndelt på samme måte som Engen m.fl. (2017) beskriver, og er således riktig organisert i forhold til hensiktsmessig inndeling av beredskapsorganisasjoner (Politidirektoratet, 2011). Spørsmålet vil derfor ikke være om Øst politidistrikt er organisert riktig nivåer i henhold til teorien og sentrale føringer fra Politidirektoratet, men hvorvidt man evner å utnytte potensialet i denne organiseringen.

Undersøkelsene har vist at selv om stabsmedlemmene har god oversikt over stabens organisering, formål og arbeidsoppgaver, så har politidistriktets øvrige ansatte liten kunnskap om dette. En av respondentene uttalte det på denne måten:

*"De fleste politiansatte har hørt om staben, men jeg tror det er veldig ulike oppfatning av hva staben egentlig er. For de som ikke selv er en del av staben, eller samhandler direkte med denne, så tror jeg kunnskap om stabens oppgaver, formål og organisering er svært begrenset".*

Mangelen på kunnskap om politidistriktets kriseledelse kan være noe av årsaken til at fire av respondentene opplever at operativ stab har liten tillitt blant de øvrige ansatte. Samtidig viste undersøkelsene at det er en opplevelse av at politidistriktet velger å etablere operativ stab for sjeldent. I den nevnte definisjonen av kriseledelse står det imidlertid at denne primært skal håndtere krisehendelser. Når man skal se på hvorvidt politidistriktet etablerer operativ stab ofte nok må man derfor ta tak i krisebegrepet.

Rosenthal, Charles og t'Harts (1989, s. 10) definisjon på krise er ganske dekkende i forhold til forventninger om politiets forberedelser, innsats og håndtering av unormale og alvorlige hendelser:

*"En alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger".*

Den samsvarer også godt med politiets egen definisjon på kriser, som likevel er noe rundere formulert:

*"En krise kan forstås som en hendelse som har potensial til å true viktige verdier, og svekke en virksomhets evne til å utføre sine samfunnsfunksjoner. En krise kan med andre ord være en tilstand som kjennetegnes av at samfunnssikkerheten eller andre viktige verdier er truet, og at håndteringen utfordrer eller overskrider kapasiteten og/eller kompetansen til den aktøren som i utgangspunktet har ansvaret".*

(Politidirektoratet, 2011, s. 25)

Boin m.fl. (2001) har på sin side delt inn kriser i fire ulike kategorier, og på den måten konkretisert hvilke typer hendelser som vil kunne defineres som kriser. Disse fire kategoriene er som nevnt "fast-burning crisis", "slow-burning crisis", "long-shadow crisis" og "cathartic crisis". På samme måte har Gundel (Engen m.fl., 2017, s. 275) kategorisert krisene ut fra påvirkbarhet og forutsigbarhet.

Politidirektoratet har imidlertid også formulert en rekke kjennetegn på kriser jfr. side 24, som vil være et godt hjelpemiddel i vurderingen av en hendelse. Samtidig viste undersøkelsene at det var noe uenighet vedrørende hvordan hendelser har blitt definert, og videre hvilke vurderinger som er gjort i forhold til etablering av stab. I all hovedsak handlet dette om at fem av respondentene mente at stab blir etablert altfor sjeldent, og at dette også medfører en manglende forståelse for stabens oppgaver. På mange måter er dette i tråd med Heier og Kjølbergs (2013) oppfatning av at forståelsen av krisebegrepet er vanskelig. Nettopp fordi man ikke har en klar, tydelig og felles forståelse av hva som ligger i dette begrepet så vil det også oppstå uenighet knyttet til de vurderingene som gjøres.

I den forbindelse er det aktuelt å trekke frem at Politidirektoratet, i tillegg til å definere krise, har etablert en definisjon for andre alvorlige hendelser, eller *ekstraordinær hendelse* som de har valgt å kalle det:

*"En ekstraordinær hendelse er en hendelse som er så omfattende eller alvorlig at politiet må organisere, lede og benytte sine ressurser på en annen måte enn ved ordinær organisering"* (Politidirektoratet, 2011)

Dette begrepet må ikke forveksles med politiets prosedyre for "pågående livstruende vold", eller PLIVO, som er en egen prosedyre som er unntatt offentligheten (Helsedirektoratet, DSB, Politidirektoratet, 2019). Begrepet *ekstraordinær hendelse* omfatter alvorlige hendelser som krever en annen organisering enn man har i det daglige, men som likevel ikke trenger å defineres som en krise. Eksempler på dette kan være bombetrusler, gisselsituasjoner eller store allmenne sammenkomster og arrangementer. Undersøkelsen viste at fem av respondentene har forventninger til at operativ stab burde etableres oftere, og da vil det være naturlig å ta inn over seg også denne typen hendelser. Riktignok ble det trukket frem flere eksempler på at operativ stab har blitt etablert nettopp ved planlegging av demonstrasjoner og lignende, men totalt sett er tilbakemeldingene at man bør se på muligheten for å etablere stab oftere.

Man ser altså at man har valgt å definere begreper som har et noe videre spenn enn del klassiske krisebegrepet, og at operativ stab derfor i utgangspunktet vil kunne etableres ved en rekke ulike hendelser, både akutte og planlagte. Ifølge Politiets beredskapssystem del 1 (Politidirektoratet, 2011) er det imidlertid opp til det enkelte politidistrikt å vurdere hvorvidt en hendelse vil kunne defineres som en krise eller ekstraordinær hendelse. Det er til syvende og sist politimesteren som er ansvarlig for de beslutningene som fattes, og det er kun politimesteren, eller den han/hun bemyndiger, som kan avgjøre om en hendelse defineres som så alvorlig at stab må etableres. Dette baserer seg imidlertid i stor grad på blant annet stabssjefens vurdering og anbefaling (Politidirektoratet, 2011). Det er disse vurderingene som de nevnte respondentene har et ønske om at de får mer kjennskap til, samtidig som de fra sitt ståsted mener at man i flere tilfeller bør velge å etablere stab.

Ifølge politiets beredskapssystem del 1 (2011, s. 118) bør terskelen for å etablere et utvidet system for beslutningsstøtte være lavest mulig. Samtidig er det viktig å påpeke at man som et ledd i å lede større oppdrag, før man etablerer stab, vil forsterke linjeledelsen så langt det er hensiktsmessig, og dermed har man etablert et *utvidet system for beslutningsstøtte* (Politidirektoratet, 2011). Politiets beredskapssystem del 1 (Politidirektoratet, 2011) gir også føringer for at de fleste hendelser i utgangspunktet skal løses innenfor det ordinære ledelsessystemet. Det er mange hensyn å ta når man skal vurdere etablering av stab, herunder blant annet hendelsens art, kompleksitet og omfang, men også politidistriktets kompetanse, organisering, beslutningsprosesser og rammebetingelser vil kunne ha en avgjørende rolle. I bunn og grunn handler det om hvorvidt man er i stand til å håndtere hendelsen med ordinær

struktur, eller om det må iverksettes annen ledelsesstruktur. Undersøkelsene har vist at det er store variasjoner i forhold til opplevelsen av når et politidistrikt velger å etablere stab. Tre av respondentene mente at en hendelse som i et annet politidistrikt ville medført stabsetablering kunne blitt håndtert med ordinær organisering i Øst politidistrikt. Det kan altså tyde på at Øst politidistrikt er noe restriktive med å etablere operativ stab, men samtidig er dette i tråd med de sentrale føringene om at hendelser i utgangspunktet skal løses innenfor det ordinære ledelsessystemet (Politidirektoratet, 2011). Dette understøttes av en av respondentene som viser til at man i større grad har valgt en modell hvor man forsterker linjeledelse:

*"Jeg synes jo stab burde blitt etablert oftere, men samtidig synes jeg vi har blitt flinke til å bemanne opp på de ordinære funksjonene, og spesielt på operasjonssentralen og FSI, når det drar seg til".*

Man har altså gode erfaringer med å etablere *utvidet system for beslutningsstøtte*, uten at det nødvendigvis innebærer stabsetablering. Det er helt i tråd med beredskapssystemet til politiet (Politidirektoratet, 2011), og ikke minst viser dette at man følger *likhetsprinsippet*, som tilsier at man i kriser bør operere med samme organisering som man har i det daglige (Lunde, 2014). Prinsipielt er imidlertid vurderingene av en hendelse lik i alle politidistrikter, og baserer seg på de samme grunnleggende kjennetegnene på en krise eller ekstraordinær hendelse (Politidirektoratet, 2011, s. 25). På tilsvarende måte er vurderingen i all hovedsak den samme uavhengig av type hendelse, enten det er snakk om kriser som defineres som "fast-burning", som en flykapring, eller "slow-burning", som kan være en stor industriulykke. To av respondentene påpekte at vurderingen av hendelsene ikke var begrenset til å handle om de spesifikke ressursene som skulle benyttes, og de økonomiske vurderingene knyttet til disse, men at det også er snakk om hvor grensen går i forhold til hva politidistriktet klarer å håndtere med ordinær linjeledelse. Nettopp disse vurderingene av hva som defineres som en krise eller ekstraordinær hendelse synes å være en av de største utfordringene i Øst politidistrikt knyttet til krisehåndtering. Det fremstår som utfordrende å ta store beslutninger i forhold til ledelsesstruktur, da overgang fra linjeledelse til stabsledelse på mange måter får store følger for det videre arbeidet. Blant annet har undersøkelsene vist at tre av respondentene mener at stabsetableringen ofte fører til et "vakuum", hvor ledelsen er fraværende inntil operativ stab har kommet godt i gang med arbeidet. I tillegg mente fire av respondentene at operativ stab er et fjernt ledelsesnivå uten tilstrekkelig tillitt blant mannskapene.

## 6.2. Organisering

Boin et. al. (2006) mener at beredskap og forberedelser, sammen med evnen til å analysere den situasjonen man står i, er noe av det viktigst en kriseledelse må kunne håndtere. Dette understrekes også av Engen m.fl. (2017) som løfter fram forebygging og forberedelser som særdeles viktig for å lykkes med krisehåndteringen. I forlengelsen av dette viser Engen m.fl. (2017) til at det er avgjørende for krisehåndteringen at de som skal lede arbeidet har beslutningsmyndighet, oversikt over tilgjengelige ressurser og kapasiteter samt innsikt i krisehendelsen. Undersøkelsene viste at tre av respondentene opplever at Øst politidistrikt fortsatt er et "ungt" politidistrikt, og det ikke er alle strukturer og enheter som har "satt seg" ordentlig enda. En av respondentene forklarte det på denne måten:

*"Jeg kan skjønne at det er vanskelig å vurdere etablering av stab i dette nye store politidistriktet. Det er vanskelig å ha full oversikt hele tiden, men jeg tror jo egentlig at vi har blitt så store at vi kan håndtere mye uten å håndtere stab. Det er vel bare vanskelig å vite om alle ressursene og mulighetene vi faktisk har..."*

Videre påpekte to av respondentene at det ikke betyr at man nødvendigvis mener at de beslutningene som tas vedrørende stabsetablering er feil, men at man i mange tilfeller er for sent ute eller ikke er bestemt nok i hva man kommuniserer videre, og at staben dermed oppleves som et forsinkende ledd. Man ser altså at den nye organiseringen av politidistriktet gjør det utfordrende å ha den gode oversikten som Engen m.fl. (2017) fremhever. Det handler altså om å bli kjent med hvilke ressurser og kapasiteter som politidistriktet råder over, og i hvilken grad man er forberedt på å fatte beslutninger om kriseledelse.

Ifølge Jacobsen og Thorsvik vil et typisk eksempel på "mennesket som rasjonell beslutningstaker" være en leder som ønsker å besitte all tilgjengelig informasjon, vurdere hvilke alternativer man har og fatte en beslutning som vil gi best mulig resultat ut fra de gitte målene. Man tar seg altså god tid til å ta veloverveide beslutninger. Motsetningen til dette er på mange måter Kleins (2008) teorier om "recognition primed decision (RPM)", som kort fortalt handler om å fatte beslutninger raskt på bakgrunn av egen kunnskap, erfaring og tidligere hendelser. Undersøkelsene har vist at noe av årsakene til at vurderingene omkring stabsetablering tar lang tid handler om nettopp beslutningsprosessene.

Fem av respondentene opplevde at stabssjefen, eller andre som fungerer i denne rollen, er fokusert på å ha så mye informasjon som mulig når han skal be politimesteren om å etablere stab, eller komme med sitt råd om å ikke etablere stab. På mange måter er dette et klassisk eksempel på "mennesket som rasjonell beslutningstaker" (Jacobsen & Thorsvik, 2016), ved at man fokuserer mest på å ta veloverveide beslutninger. I denne prosessen har flere av respondentene påpekt at vurderingene om stabsetablering bør gå raskere, og at de har stor tiltro til at stabssjefen på selvstendig grunnlag vil kunne komme med gode vurderinger til politimesteren, uten å bruke mye tid på informasjonsinnhenting. Det viser altså at stabssjefen med fordel kan lene seg mer på sin egen kompetanse og kunnskap fremfor tidkrevende informasjonsinnhenting og analyser, når beslutninger må fattes raskt. En slik beslutningsprosess vil være mer i tråd med Kleins (2008) RPM-teorier.

Som en slags "gyllen middelvei" vil man kunne peke på å dreie beslutningsprosessene fra "perfekt rasjonell beslutningstaking" til "begrenset rasjonell beslutningstaking" (Jacobsen & Thorsvik, 2016). Det innebærer at man fortsatt søker informasjon om ulike alternativer, men fokuset dreier mot hva som er "godt nok", slik at selve beslutningsprosessene ikke virker hemmende for det øvrige arbeidet. Undersøkelsene har videre vist at det er stor tiltro til linjeledelsen, men at usikkerheten og utfordringene blir mer fremtredende når man ikke er sikker på lederstrukturen. Blant flere utfordringer trekkes det fram av tre respondenter at akutte hendelser som oppstår utenfor kontortid er spesielt vanskelig å vurdere med tanke på ledelsesstruktur. I disse situasjonene vil det være vanskeligere å innhente informasjon og man har mindre ressurser å spille på. Det synes å være uheldig at man likevel tilstreber å få "full oversikt", og dette går ofte på bekostning av effektive beslutninger. De tre nevnte respondentene var på sin side relativt samstemte når de mente at organisasjonen sannsynligvis ville vært tjent med å få en rask avklaring på lederstrukturen, selv om det hadde betydd å måtte beslutte dette på bakgrunn av mindre informasjon. Det betyr at man med hell kunne dreid i retning av "begrenset rasjonell beslutningstaking" (Jacobsen & Thorsvik, 2016) når man skal vurdere om operativ stab skal etableres.

### ***6.2.1. Organisering av operativ stab***

Politidirektoratet beskriver en krisehendelse som så omfattende, alvorlig og/eller kompleks at politiet må organisere, lede og benytte sine ressurser på en annen måte enn ved ordinær organisering (Politidirektoratet, 2011). Med dette menes at man må iverksette enn annet

handlingsmønster og ledelsesstruktur enn det man har i det daglige, fordi hendelsens art tilsier at normal organisering ikke vil være tilstrekkelig. Hafting (2017) påpeker at en kriseledelse er en sammensetning av mennesker som skal håndtere uvanlige hendelser, med varierende grad av usikkerhet og kompleksitet, for blant annet å forebygge, håndtere og lære av kriser. Politiet som en beredskapsorganisasjon er forberedt på å håndtere slike hendelser ved å ha en stabssjef som har håndplukket sin operative stab på vegne av politimesteren. Det er denne gruppen som vil lede og koordinere krisehåndteringsarbeidet i politidistriktet, i de tilfeller hvor dette er besluttet av politimesteren. Usikkerhetsmomentet her er med andre ord ikke om politiet har en kriseledelse, men derimot hvorvidt denne er organisert riktig og hensiktsmessig.

Ved opprettelsen av Øst politidistrikt ble det også etablert en ny operativ stab, og undersøkelsene avdekte at det var noe uenighet vedrørende stabens organisering. Intervjuene tok i hovedsak utgangspunkt i stabens organisering frem til 1.1.20, da det på dette tidspunktet ble gjort enkelte endringer i organiseringen:

Stabssjef							
Stabsassistenter							
P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8
Personell	Etterretning	Operasjon	Logistikk	Kommunikasjon	Juridisk	OSL/Grense/Sjø	IKT/VTC

Figur 16: Operativ stab i Øst politidistrikt frem til 01.01.20

Undersøkelsene har vist at seks av respondentene er kritiske til hvordan operativ stab ble organisert fra begynnelsen av, og peker blant annet på at det var vanskelig å trekke til seg ansatte med riktig kompetanse og motivasjon på grunn av geografisk plassering i politidistriktet. Samtidig ble det påpekt at man ikke i tilstrekkelig grad tok hensyn til gode løsninger og læringspunkter fra de operative stabene i de tidligere politidistriktene Romerike, Østfold og Follo. Man har altså på mange måter etablert en helt ny operativ stab uten å spille på de gode erfaringene som har blitt gjort gjennom mange år. Boin (2005) viser til at en kriseledelse må evne å lære av tidligere krisehåndtering, og i det kan man si at det ligger en forventning om at man også skal ta med seg erfaringer når det gjelder organisering. Dersom noe har fungert godt tidligere vil det være grunnlag for å mene at det vil fungere godt i fremtiden også.



Undersøkelsene avdekte at det var enkelte stabsfunksjoner som var mer diskutert enn andre. Spesielt P7-funksjonen, som altså var en egen funksjon for Oslo Lufthavn, grense og sjø, var svært omdiskutert. Flere av respondentene hadde liten forståelse for hvordan denne funksjonen hadde blitt opprettet, da den ikke fremkommer som en del av normal stabsorganisering i Politiets beredskapssystem (2011). Intervjuene viste at denne kritikken dreide seg om en oppfatning om at denne funksjonens relevans i operativ stab var svært avhengig av hvilken type hendelse som oppstår. Med andre ord påpekte respondentene at denne funksjonen ikke ville ha særlige arbeidsoppgaver dersom den aktuelle hendelsen ikke oppstår på Oslo Lufthavn, sjø eller med relevans til grenseoverganger. I et stort distrikt som Øst politidistrikt vil man enkelt kunne se for seg krisehendelser som kan oppstå uten at det påvirker noen av disse fagområdene. Flere av respondentene tok derfor til ordet for å avvikle denne funksjonen, og i større grad følge det de anser som tydelige føringer fra Politidirektoratet (2011) når det gjelder stabsorganiseringen.

Det ble imidlertid også argumentert for at politidistriktet er ansvarlig for Oslo Lufthavn, og flere av landets største grenseoverganger, og at dette kunne understøtte viktigheten av å ha egne funksjoner for dette i operativ stab. I en tenkt krisehendelse i Øst politidistrikt kan man kanskje argumentere for at eksempelvis Oslo Lufthavn, som landets hovedflyplass, i større eller mindre grad vil bli berørt fordi den er en svært viktig del av infrastrukturen på Østlandet. Tilsvarende kan man si at kunnskap og kompetanse om grense- utlendingsforvaltning i mange tilfeller vil være aktuelt å benytte i stabsarbeidet, og det bygger således opp under den valgte organiseringen av staben. Samtidig viste undersøkelsene at man i det tidligere politidistriktet Romerike ikke hadde hatt en egen funksjon med ansvar for Oslo Lufthavn, og da synes det å være noe merkelig at det nyopprettede politidistriktet velger å avvike fra føringene i politiets beredskapssystem (Politidirektoratet, 2011) og tidligere erfaringer gjennom mange år.

Noe av kritikken mot P7-funksjonen handlet om at det var usikkerhet i forhold til hvordan samhandlingen med de øvrige stabsfunksjonene skulle foregå. Respondentene forklarte dette med at det allerede var etablert gode samhandlingsrutiner i operativ stab, og på mange måter var P7 et forstyrrende element. Det samme ble nevnt om P8-rollen, som også bryter med de nasjonale føringene (Politidirektoratet, 2011), ved at de er opprettet som en egen funksjon som likevel formelt er underlagt P4 ved rapportering oppover i systemet. En slik organisering kan sies å bryte med Boins (2005) fokusområder for kriseledelsen, hvor samhandling blir

fremhevet som helt sentralt å lykkes med krisehåndteringen. Undersøkelsene gikk ikke nærmere inn på hvorvidt samhandlingen mellom funksjonene *faktisk* var mangelfull, men det synes å være kritisk at stabsmedlemmene ikke har oversikt over hvordan samhandlingen skal foregå. Boin (2005) viser til at forberedelser og planlegging er svært viktig for en kriseledelse, og dersom operativ stab ikke har klare linjer for samhandlingen i det daglige vil det være grunn til å tro at dette heller ikke vil fungere optimalt i en krise.

Viktigheten av en hensiktsmessig organisering av kriseledelse understrekes gjennom Boins (2005) fem hovedområder som en kriseledelse må beherske. Det handler om å være forberedt på å håndtere alvorlige hendelser, og da trekkes organisering frem som et av hovedpunktene. Nettopp dette ble også løftet fra av de fleste respondentene, som i tillegg til å ha synspunkter på dagens stabsorganisering også hadde tanker om hvilke endringer som burde gjennomføres. Når det gjaldt P7-funksjonen var det stor enighet om at denne heller bør organiseres som faste liaisoner eller rådgivere til staben, som man kan innkalle i de situasjonene hvor dette er hensiktsmessig. Dette ble trukket frem som en mulighet også innenfor andre fagområder, da man har sett at mangel på fagkunnskap om enkelt spesialområder tidligere har vært utfordrende for staben. Respondentene påpekt også viktigheten av at det for disse liaisonene og rådgiverne ble utarbeidet rutiner som omhandler blant annet ansvarsoppgaver, samhandling og organisering. Dette samsvarer godt med fokusområdene til Boin (2005) når det gjelder behovet for å være forberedt. Ved å etablere faste lister for rådgivere og liaisoner, og utarbeide rutinebeskrivelser for disse, så vil man i større grad være forberedt på å dra nytte av deres kunnskap i en krise og legge til rette for samhandling med øvrige aktører. Det blir kort fortalt mer forutsigbart samarbeid med ulike fagmiljøer og samvirkeaktører. Politiets beredskapssystem del 1 (Politidirektoratet, 2011, s. 129) viser også til at det i ulike situasjoner kan være nødvendig med liaisoner og rådgivere mellom politiet og eksterne samvirkeaktører, og således vil en organisering av liaisontjenesten være godt hjemlet i de sentrale styringsdokumentene.

Et annet viktig punkt som kom frem i undersøkelsene var at det må jobbes med å gjøre stabsfunksjonen i stand til å jobbe enkeltvis, for å sikre at man vil ha en viss utholdenhet ved en langvarig krise. Respondentene viste til at avklaringer om forventet varighet på oppdrag, og dermed beslutninger om bemanning i staben, ofte kommer så sent at det vil være vanskelig å ruste seg for å håndtere en langvarig krise. Igjen handler dette om at man i større grad må forberede organisasjonen på en kommende krisehendelse (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius,

2005). Slik det fremkommer i undersøkelsen så virker det å være holdepunkter for å si at operativ stab til en viss grad bryter med Boins (2005) andre hovedområde for en kriseledelse; "making sense of an emerging and evolving crisis". Bakgrunnen for en slik påstand er at man ikke i tilstrekkelig grad tar innover seg hva man står ovenfor, hva hendelsen vil innebære for operativ stab og hvordan man best kan ruste seg for å håndtere dette. Selv om undersøkelsene har vist at de hendelsene som har oppstått har blitt håndtert tilfredsstillende så er det behov for å på et tidligere tidspunkt erkjenne hva man står ovenfor, og organisere og bemanne kriseledelsen deretter.

### 6.2.2. Endringer i operativ stab

Som nevnt innledningsvis ble det gjennomført enkelte endringer i stabsorganiseringen i Øst politidistrikt fra 1.1.20, og dette ble naturligvis også tema på intervjuene som ble gjennomført. Den nye staben er organisert på følgende måte:

Stabssjef								
Stabsassistenter								
P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9
Personell	Etterretning	Operasjon	Logistikk	Kommunikasjon	Juridisk	EPS	IKT/VTC	Grense

Figur 17: Operativ stab i Øst politidistrikt fra 01.01.20

Som denne oversikten viser har det blitt gjort endringer på nettopp de funksjonene som de fleste respondentene stilte spørsmål ved. Organiseringen synes å være mer i tråd med respondentenes ønsker, og flere påpekte viktigheten av at EPS (Evakuert- og pårørendesenter) løftes fram som en egen funksjon, da dette har vært en utfordring for staben i mange hendelser. Samtidig uttrykte respondentene stor glede over at man nå jobber med å etablere egne liaisoner som kan innkalles til stab, i tillegg til liaisoner som politiet kan sende ut til eksterne samarbeidsaktører. På denne måten ser man at man har lært av tidligere hendelser, og gjør nødvendige endringer for å være i stand til å håndtere kriser, i tråd med Boins (2005) fokusområder. Med det menes at man evner å forberede seg og organisere kriseledelsen på en slik måte at man skaper god og avklart samhandling mellom de ulike funksjonene.

På den annen siden avdekte undersøkelsene at endringene som ble gjort 01.01.20 ikke var tydelig kommunisert ut i politidistriktet. Det ble uttalt fra enkelte respondenter at de hadde fått

muntlig beskjed om at det skulle gjøres noen spesifikke endringer i stabsorganiseringen, men opplevelsen deres var at de ikke fikk god nok informasjon om hvilke endringer det gjaldt, tidspunkt for disse og ikke minst årsaken og formålet med disse endringene. Videre ble det påpekt at respondentene hadde ulik forståelse av disse endringene innebar, og at det hadde vært vanskelig å forstå essensen av budskapet. Det underbygges av Turner & Pidgeon (1997) som mener at blant annet flertydig informasjon kan være en årsak til at det oppstår avvik i vår oppfattelse av ulik informasjon. I dette tilfellet vises det til at stabssjefen ved flere anledninger har redegjort for kommende endringer i operativ stab, men det har skjedd på forskjellige måter og med noe varierende og uklart budskap. Mye av informasjonen har derfor "druket" på grunn av informasjonsoverflod (Turner & Pidgeon, 1997), i tillegg til at informasjonen har blitt tolket ulikt av de forskjellige respondentene. Det viser at "The Decoy Problem", som innebærer at informasjon kan misforstås, prioriteres, ignoreres eller forstås i lys av personlig erfaring, i alle høyeste grad er en realitet også i operativ stab. Man bør derfor tilstrebe å ha en enda tydeligere, entydig og konkret kommunikasjon internt i operativ stab.

Samtidig er det fortsatt noe usikkerhet knyttet til den nye funksjonen P9 (grense), og hvilken rolle denne vil få. Enkelte av respondentene fryktet at dette ville bli en anonym funksjon i staben, da man ikke i tilstrekkelig grad har gått opp hvilke oppgaver som ligger til denne funksjonen kontra de øvrige faste funksjonene. Funksjonen har foreløpig ikke blitt øvd og testet, men flere av respondentene så på dette som en tilnærmet videreføring av den tidligere P7-funksjonen, og stilte seg derfor undrende til vurderingene bak denne opprettelsen. Nok en gang ble det påpekt at man ikke organiserer seg i tråd med retningslinjene fra Politidirektoratet (Politidirektoratet, 2011).

En annen funksjon som har vært, og fortsatt er, en fast del av operativ stab er P8, som har ansvaret for IKT, samband og VTC (Videokonferanser). Denne funksjonen ble også nevnt som noe usynlig, all den tid de nasjonale retningslinjene tilsier at dette er fagområder som hører til under P4 (logistikk) (Politidirektoratet, 2011, s. 126). Respondentene var tydelige på viktigheten av å ha denne kompetansen som en del av staben, men mente samtidig at en mer hensiktsmessig organisering ville vært å ha dette som en del av P4, og dermed med gjenkjennbart og likt de øvrige politidistriktene.

### 6.2.3. Møtestruktur og arbeidsmetodikk

Politiets beredskapssystem (Politidirektoratet, 2011) gir føringer for hvordan stabsarbeidet skal organiseres, og sier blant annet at "*...Stabssjefen leder møtene. Møtestruktur og tydelig møteledelse er suksessfaktorer både for gjennomføringen av møtet og stabsarbeidet for øvrig*" (Politidirektoratet, 2011, s. 132). Tydelig ledelse fremheves også av Boin (2005) som viktig for å ha en velfungerende kriseledelse. Fem av respondentene fremhevet under intervjuene at strukturen og formen på stabsmøtene, og stabsarbeidet generelt, har blitt veldig bra på den måten at stabssjefen har tatt tydelig ledelse og gitt klare bestillinger til de øvrige funksjonene.. Stabssjefen i Øst politidistrikt har altså funnet en møtestruktur som oppleves som god for stabsmedlemmene. Samtidig ble det under intervjuene påpekt at man har utviklet denne møtestrukturen i tråd med de føringene som har blitt gitt av Politihøgskolen via Stabs- og lederutviklingsprogrammet, men at man likevel har klart å gjøre lokale tilpasninger der dette har vært nødvendig, som oppfølging av tidligere læringspunkter. Jfr. Boin (2005) har man med andre ord evnet å etablere møtestruktur og arbeidsmetodikk på en slik måte at operativ stab vil ha et godt utgangspunkt for å kunne håndtere en hendelse på en tilfredsstillende måte.

Politiets beredskapssystem del 1 (Politidirektoratet, 2011) gir ingen klar beskrivelse av funksjonen som stabsassistent, men det legges føringer for en rekke viktige arbeidsoppgaver, eksempelvis referatskriving, situasjonsrapportering og informasjonsdeling på tavler. Blant annet står det at "*...Tavlene skal gjøre viktig informasjon lett tilgjengelig for staben*" (Politidirektoratet, 2011, s. 133). Respondentene fremhevet også viktigheten av det arbeidet som stabsassistentene gjør når operativ stab er etablert. Det ble blant annet vist til at denne gruppen sørger for møterefater, situasjonsrapporteringer, bistår med ulike anmodninger, håndterer store mengder informasjon og deler dette internt i staben via skjermer og tavler. I tillegg ble det belyst at stabsassistentene bistår de øvrige funksjonene ved behov. Det virker derfor å være svært positivt at stabssjefen har opprettet denne stabsassistent-funksjonen som håndterer disse viktige arbeidsoppgavene, slik at man sikrer fremdrift og notoritet i stabsarbeidet.

## 6.3. Kompetanse

### 6.3.1. Opplæring i stabsarbeid

Slik det blir fremstilt av blant andre Kruke (2012) så deles en krise ofte inn tre ulike faser, som totalt sett beskriver hele hendelsesforløpet i en krise; førkrisefasen, akuttkrisefasen og etterkrisefasen. En stor del av politiets samfunnsoppdrag er å forberede seg på det uventede, og det er derfor av stor betydning at man forbereder, øver og trener på å håndtere kriser (Politidirektoratet, 2011). Målet er å bruke tilstrekkelig tid og ressurser i førkrisefasen, slik at man har størst sjanse for å forebygge hendelser og eventuelt redusere konsekvensene av disse. Dette er i samsvar med Stortingsproposisjon nr. 1 (2006-2007) som sier at forebygging er den viktigste oppgaven vi har.

Undersøkelsene viste at flere av stabsmedlemmene har et ønske om at staben skal øves og trenes mer, slik at man vil være bedre rustet til å håndtere en krisehendelse. Det betyr at selv om undersøkelsene viste at staben har gjennomført flere gode øvelser så er det fortsatt behov for å fokusere mer på dette i fremtiden. Det at stabsmedlemmene selv har et ønske om å øve mer kan tolkes som et signal om at man ønsker å være best mulig forberedt. Ser man dette opp mot de ulike fasene i en krise så bygger det opp under tanken om å fokusere på førkrisefasen og forberedelser, slik stortingsproposisjon nr. 1 (2006-2007) sier. Boin (2005) understreker også viktigheten av at det er helt elementært at en kriseledelse gis opplæring og øves jevnlig, om man skal kunne forvente at den er i stand til å håndtere en krise på en god måte. Samtidig kan man diskutere hvorvidt operativ stab oppfyller føringene som er gitt av Politidirektorat når det gjelder betydningen av å øve jevnlig. Selv om respondentene har uttrykt et ønske om å øve mer, så har ikke undersøkelsen funnet holdepunkter for å si at operativ stab øves *for lite*. Det er imidlertid flere respondenter som uttrykker et ønske om at det generelt bør fokuseres mer på kompetanseheving, og dette er med på å understøtte tanken om at operativ stab i Øst politidistrikt har et noe mangelfullt system for jevnlig øving, trening og kompetanseheving.

Imidlertid viste undersøkelsene også at det er svært varierende hvor mye kompetanse de enkelte stabsmedlemmene har når det gjelder krisehåndtering og stabsarbeid. Det ble også avdekket at samtlige stabsmedlemmer på et gitt tidspunkt har blitt innplassert i operativ stab, uten at det har vært noen form for styrt opplæring eller innføring i stabsarbeid. Det er viktig å få frem at respondentene var tydelige på at det var frivillig for dem å bli en del av den operative staben, og at stabssjefen har lagt vekt på å benytte motiverte personer som ønsker å

bidra i krisehåndteringsarbeidet. I tillegg viste undersøkelsene at det har vært en stor forbedring fra stabssjefens side når det gjelder kompetanseheving i operativ stab, og respondentene virket å være svært fornøyd med at det nå har blitt innført månedlige møter og jevnlig øvelser.

Politiets beredskapssystem del 1 (Politidirektoratet, 2011) legger føringene for hvordan operativ stab bør organiseres, og hvilke krav og forventninger som stilles til denne. Blant annet understrekes det at stabsmedlemmene må besitte den nødvendige kunnskap og kompetanse som kreves for å arbeide i stab. Overordnet er det stabssjefens ansvar å sørge for at de enkelte medlemmene oppfyller dette kravet. For Øst politidistrikt synes det derfor å være en noe mangelfull opplæring/ innføring i stabsarbeid, og man har, ifølge flere av respondentene, ingen tydelig rutine på at det gis opplæring til nye stabsmedlemmer. Det vises igjen til Boins (2005) fokusområder for en kriseledelse og Stortingsproposisjon nr. 1 (2006-2007) som begge påpeker viktigheten av å sørge for at kriseledelsen besitter riktig og nødvendig kompetanse. Samtidig har man altså sett at den videre oppfølgingen og kompetanseheving i operativ stab har blitt betraktelig bedre, og sånn sett kan man si at det har vært en svært positiv utvikling hva gjelder opplæring og kompetanseheving.

Som et ledd i kompetansehevingen for operativ stab ble også stabs- og lederutviklingsprogrammet fra Politihøgskolen diskutert. Samlet sett var respondentene i utgangspunktet positive til dette, men opplevelsen var at opplæringsprogrammet var uoversiktlig, tidkrevende og ikke prioritert av arbeidsgiver. Man ser altså at Politihøgskolen har prøvd å tilrettelegge for god kompetanseheving uten å lykkes helt, fordi arbeidsmengden ikke er forenlig med øvrige oppgaver som stabsmedlemmene har i en travel hverdag. Man kan til en viss grad argumentere for at dette ikke er i samsvar med det fokus som forebyggings- og forberedelsesfasen får blant annet av Boins (2005), Stortingsproposisjon nr. 1 (2006-2007) og Politiets beredskapssystem del 1 (Politidirektoratet, 2011).

### **6.3.2. Kommunikasjon**

Når en krise oppstår ligger ansvaret for håndteringen av denne til kriseledelsen, som for politiets del er den operative staben, dersom man ikke velger å forsterke den ordinære linjeledelsen (Politidirektoratet, 2011). Krisehåndtering handler, i tillegg til den operative håndteringen av hendelsen, i stor grad om krisekommunikasjon. Enten man er en del av

krisehåndteringsapparatet, eller man bare observerer krisen på avstand, så har man behov for god, tydelig og rask kommunikasjon (Angeltveit & Gangdal, 2018). Spesielt vil dette være av stor betydning for de som selv er involvert, de pårørende og de aktørene man samhandler med. Derfor er det særdeles viktig for en kriseledelse å ha fokus på kommunikasjon både internt og eksternt.

Boin (2005) beskriver blant annet at en kriseledelse må evne å gi befolkningen god informasjon, skikkelig svar og holde dem oppdatert til enhver tid. Dette kan være spesielt krevende i situasjoner hvor politiet ikke har noen god oversikt selv, men undersøkelsene viser at operativ stab i Øst politidistrikt scorer høyt på ekstern kommunikasjon. Undersøkelsene viste at dette først og fremst handler om at den informasjonen som kommuniseres er god og tydelig, og at den gir svar på det befolkningen lurer på. Videre ble det påpekt at effekten av å benytte Twitter som kommunikasjonskanal er uvurderlig. Respondentene fremhever dette som et svært godt hjelpemiddel av flere ulike grunner; det gir mulighet til å kommunisere raskt til en stor del av befolkningen og ulike medier, det krever relativt lite fra kriseledelsen, man må skrive kort og konkret og det treffer mottakerne på en plattform som kan kjenner godt. På denne måten ser man at det å bruke Twitter til å kommunisere eksternt fungerer like godt under kriser som ved mer dagligdagse oppdrag. Gangdal og Angeltveit (2018) påpeker at det å bruke sosiale medier i krisehåndtering også fører til økt tillitt blant befolkningen, mulighet til å vise omtanke for pårørende på et tidlig stadie og samtidig kunne håndtere befolkningen i mye større grad enn tidligere.

Samtidig viste undersøkelsene at kommunikasjonen internt i politidistriktet er mangelfull når en krise har inntruffet. Staben må bli flinkere til å kommunisere internt til egne ansatte, både før, under og etter en krise. Det handler både om å kunne få hele organisasjonen til å trekke i samme retning, og å påse at man har den samme situasjonsforståelsen på alle nivåer i krisehåndteringsapparatet. Boin (2005) fremhever også behovet for å ta til seg informasjon, analysere denne og evne å sette seg inn i en situasjon. Litt forenklet kan man si at en kriseledelse må forstå hvilken hendelse man står ovenfor, for å kunne håndtere den på en tilfredsstillende måte. Undersøkelsene har vist at operativ stab til en viss grad sliter med kommunikasjon internt. Blant annet blir det hevdet fra flere respondenter at de ikke får den informasjonen de etterlyser og at de ikke blir gjort kjent med beslutningsprosessene på operasjonelt nivå. Informasjonsflyten internt i operativ stab anses som noe bedre, mens det altså er rom for forbedring når det gjelder deling av informasjon i politidistriktet for øvrig.



Manglende fokus på disse informasjonsprosessene kan i verste fall føre til at man ikke håndterer en krise så godt som man i utgangspunktet kunne gjort. Turner & Pidgeon (1997) peker på at det er spesielt fire faktorer som fører til at avvik i informasjonsprosessene oppstår: perseptuell rigiditet, flertydig informasjon, systematisk forbigåelse av regler og organisatorisk arroganse og selvsikkerhet. Undersøkelsene har ikke avdekket nøyaktig hvor "skoen trykker" for operativ stab, men det synes å være behov for å analysere dette ytterligere. Som et utgangspunkt for dette bør man ta tak i Turner & Pidgeons (1997) informasjonsprosesseringsmodell. Denne er særdeles egnet til bruk ved krisehendelser, hvor informasjonsflyten kan være avgjørende for utfallet. Det synes å være behov for å ta tak i den såkalte "inkubasjonsperioden", som omhandler den perioden hvor informasjonen er tilgjengelig, uten at den foreløpig har blitt oppdaget og håndtert. Altså er det i denne perioden det i all hovedsak kan oppstå usikkerhet vedrørende prioritering av informasjon, håndteringen og videreformidling av denne, samt misforståelser og avskrivelser.

Når det gjelder gradert kommunikasjon så har undersøkelsene vist at dette er utfordrende for Øst politidistrikt. Man har datasystemer som er beregnet for gradert kommunikasjon, men det er ifølge undersøkelsene kun noen få enkeltpersoner som har kompetanse og tilgang på dette. Det har ført til at man til en viss grad unnlater å dele gradert informasjon, fordi man ifølge respondentene ikke har mulighet til å håndtere det. Dette viser tydelig at man sliter i nettopp inkubasjonsfasen (Turner & Pidgeon, 1997), og en del av informasjonen ignoreres eller prioriteres vekk selv om innholdet er viktig for krisehåndteringen. På den annen siden så gjøres dette ifølge respondentene fordi man ønsker å overholde bestemmelsene i Beskyttelsesinstruksen og Sikkerhetsloven. Det gjøres altså en prioritering av om det er viktigst å dele informasjonen eller å overholde lovverket.

### 6.3.3. Læring

For å kunne bli bedre rustet til å håndtere fremtidige kriser er det helt avgjørende at man evner å lære av både reelle hendelser og øvelser. Ifølge Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017, s. 70) er det viktig at samfunnet som helhet evner "å lære av hendelser og kriser, erkjenner risiko og tilpasser seg et trusselbilde i endring". For et politidistrikt vil det i så måte være viktig å fokusere på organisatorisk læring, som ifølge Argyris og Schön (1996) kan beskrives som læring som fører til endring i atferd og styrende variabler. Undersøkelsene har vist at Øst politidistrikt har et betydelig fokus på øvelser og kompetanseheving i operativ stab, og fire av respondentene har oppgitt at de har hatt en bratt læringskurve, og tilegnet seg mye ny kunnskap om stabsarbeid siden de ble en del av staben. I tillegg brukes det en del tid på evaluering av øvelser og reelle hendelser, og dette gjøres i tråd med de retningslinjer som har blitt gitt av Politihøgskolen. Det har blitt etablert en god kultur for å gjennomføre evaluering, og det oppleves at stabsmedlemmene har blitt mer komfortable med å dette.

Samtidig viste undersøkelsene at man sliter med å omformulere disse erfaringene til organisatoriske læring. Først og fremst skyldes dette ifølge tre av respondentene at de ulike læringspunktene og tiltakene ikke følges opp i tilstrekkelig grad, og at det i mange tilfeller skyldes prioritering av andre arbeidsoppgaver, samt økonomiske hensyn. Dette er i strid med stortingsmelding 10 (Meld. St. 10, 2016), som er veldig tydelig på at hendelser og øvelser skal følges opp. Flere av de funnene som har blitt avdekket under tidligere hendelser i operativ stab har vært gjentakende nettopp fordi tiltakene ikke har blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Det samme har man erfart ved øvelser: man følger i stor grad øvingshjulet slik det fremstilles i stortingsmelding 10, men oppfølgingen av tiltakene er mangelfull. På tross av at respondentene bekreftet at det ved flere tilfeller hadde blitt utarbeidet ledelsesforankrede tiltaksplaner, så har ikke tiltakene blitt fulgt opp. Utover det som har blitt nevnt om økonomiske hensyn og prioritering av andre oppgaver så har ikke denne oppgaven avdekket årsakene til at tiltakene ikke følges opp. Det virker imidlertid å være et fravær av forpliktelser til de tiltaksplanene som utarbeides. For å endre på dette er det viktig at ledere på forskjellige nivåer er bevisst sitt ansvar, og tar tak i de læringspunktene som avdekkes i ulike evalueringsrapporter.

## 6.4. Beslutningsprosesser

### 6.4.1. Beslutningstaking

"Hensikten med å etablere stab er å få en effektiv ledelse og koordinering av de ressurser som politidistriktet disponerer. Stabens hovedoppgave er å bistå politimesterens ledelse gjennom beslutningsstøtte, iverksettelse av tiltak og oppfølging av tiltakene" (Politidirektoratet, 2011, s. 25). Av denne definisjonen kan man se at den grunnleggende tanken med stabsledelse er å kunne fatte gode beslutninger raskt, og kommunisere disse internt i organisasjonen og til relevante eksterne aktører.

Boin (2005) er opptatt av at beslutninger i krisesituasjoner tas raskt, for å skape fremdrift i hendelseshåndteringen. Disse beslutningene må så raskt som mulig bekjentgjøres til alle aktuelle deler av organisasjonen, i tillegg til relevante eksterne samvirkeaktører. For politiets del handler det i stor grad om at staben, som er en del av operasjonelt nivå, også gir tilsvar og videreformidler beslutninger til de øvrige nivåene i krisehåndteringsapparatet. Klein (2008) trekker dette videre ved å gå inn på hvordan beslutninger bør fattes i tidskritiske situasjoner. Til forskjell fra Jacobsen og Thorsvik (2016), som har stort fokuset på grad av rasjonalitet i beslutningstakingen og prosessering av informasjon, så fokuserer Klein (2008) på hvordan beslutninger faktisk fattes, da han mener at de klassiske beslutningsteoriene ikke følges i tidskritiske situasjoner. Den mest fremtredende teorien han fremsetter handler om «recognition primed decisionmaking (RPM)», altså at man fatter beslutninger basert på at man kjenner igjen situasjonen og støtter seg på personlig kunnskap og erfaring, fremfor å bruke tid og ressurser på innhenting og prosessering av informasjon. Sett opp mot Jacobsen og Thorsviks (2016) modell om lederstiler kan man si at rasjonell beslutningstaking i stor grad kan beskrives som en demokratisk lederstil, mens RPM nok går mer i retning av å være autoritær, på den måten at det fordrer en leder som tar raske beslutninger på selvstendig grunnlag.

Undersøkelsene viste at det var enighet blant fire av respondentene om at operativ stab i for liten grad evner å svare ut henvendelser raskt nok. Spesielt respondentene fra taktisk nivå trekker frem utfordringer ved at det tar lang tid før de får avklaringer på de spørsmålene som de løfter opp til staben, og at dette i noen grad kan gå utover oppdragsløsningen. En av respondentene mener at dette handler om bevisste valg fra staben:

*«Jeg tror staben har en tanke om at det er viktig at alt som besluttes er helt korrekt og etterprøvbart, og det gjenspeiler seg jo i ekstremt lange beslutningsprosesser... Jeg tror de med hell kunne fokusert på å ta raske og effektive beslutninger, for det er de mer enn kompetente nok til»*

Det ble videre påpekt fra to av respondentene at staben i for stor grad ønsker å innhente informasjon og gjøre gode, men tidkrevende, vurderinger før man tar beslutningen. Likevel opplever de at tidspress til en viss grad har ført til at disse prosessene ikke har vært optimale. Selv om det kommer tydelig fram i undersøkelsene at staben tar raskere beslutninger nå enn tidligere så fremstår det likevel som en utfordring at man streber etter å fatte perfekte rasjonelle beslutninger (Jacobsen & Thorsvik, 2016). I tråd med Kleins (2008) teorier har undersøkelsene vist at dette oppleves som forsinkende i krisehåndteringsarbeidet, og man har også avdekket at de klassiske beslutningsteoriene ikke strekker til i tidskritiske situasjoner.

En av flaskehalsene for stabarbeidet er altså, ifølge undersøkelsene, beslutningsprosessene. For stabssjefens del så viste undersøkelsene at det har vært en markant forbedring i løpet av den tiden Øst politidistrikt har vært i drift. Likevel synes det fortsatt å være en oppfatning av at stabssjefen ikke i tilstrekkelig grad er komfortabel med å ta beslutninger på egenhånd. Tre av respondentene viste til at det ved håndteringen av en krise ofte er svært mange meninger, synspunkter og ulike diskusjoner som pågår internt i staben. I slike situasjoner er det stabssjefens jobb å "skjære gjennom" og ta en beslutning for å sikre fremdrift (Politidirektoratet, 2011). De tre respondentene mente imidlertid at stabssjefen ofte søker bekreftelse hos de ulike stabsfunksjonene, og at han dermed kommer i en vanskelig posisjon når det er uenigheter mellom de ulike funksjonene:

*"Resultatet i flere tilfeller har vært at viktige problemstillinger har blitt "pratet bort, og ikke blitt gitt tilstrekkelig oppmerksomhet og dermed vært oppe til beslutning...Jeg tror det handler om både usikkerhet, og at man kvier seg for å bruke unødvendig mye ressurser uten god begrunnelse"*

Dette er et typisk eksempel på "optimismefellen", hvor man kvier seg for å ta beslutninger, og dermed unnlater å iverksette tiltak i håp om at "det kommer til å ordne seg" (Lunde, 2014). I tillegg peker dette i retning av at man også havner i "bekreftelsesfellen", som Lunde (2014)

beskriver som en situasjon hvor man bagatelliserer situasjonen fordi man ikke besitter all ønskelig informasjon.

Alle respondentene var imidlertid samstemte i at denne måten å lede på i prinsippet var veldig god, fordi det sikrer medbestemmelse og involvering av alle funksjonene. Ankepunktet her er naturligvis at man kan risikere å havne i de nevnte beslutningsfellene, dersom man ikke har en mer dynamisk lederstil.

Samtidig som to av respondentene betegnet det som svært positivt at stabssjefen hovedsakelig har en demokratisk lederstil hvor de øvrige stabsmedlemmene blir lyttet til, viste undersøkelsene at man ønsket mer fokus på at beslutninger kom raskt og effektivt, enn at alle var 100 % enige i dem. I undersøkelsene ble det også avdekket at fire av respondentene har stor tro på at stabssjefen har den kunnskapen og kompetansen som er nødvendig for å ta store beslutninger i kriser, og fremmet sågar et ønske om at han tar selvstendige og raskere beslutninger når situasjonen krever det. Det innebærer at stabssjefen må være mer bevisst at det vil komme et taktskifte hvor man går fra å være en demokratisk leder til å være mer autoritær, når situasjonen krever dette som følge av tidspress og kritiske hendelser. Dette taktskiftet innebærer at man må gå fra å benytte de klassiske beslutningsteoriene med rasjonell beslutningstaking til å handle mer i tråd med Kleins (2008) RPM-teorier.

Boin m.fl. (2005) sier at man i en krisesituasjon med stor sannsynlighet vil måtte ta beslutninger under usikkerhet, og med en større risiko enn man normalt gjør. Dette støttes av Kobbeltvedt og Brun (Gjengitt i Eid & Johansen, 2018) som viser til at det er kvaliteten på kriseledelsens beslutninger som er avgjørende for utfallet av krisen. Intervjuene avdekte at flere delledere i krisehåndteringsapparatet ikke ønsket å ta beslutninger raskt, og med det de anså som unødvendig risiko, fordi man opplever at det kan få personlige konsekvenser dersom beslutningene ikke gir ønsket resultat. Det å skulle ta beslutninger under usikkerhet, uten all ønsket informasjon, er svært krevende, men fremheves samtidig av Boin et. al. (2006) som noe av det viktigste en kriseledelse må beherske, for å unngå å gå i ulike beslutningsfeller. Slik beslutningstaking medfører en større grad av risiko, og det er derfor avgjørende at man etablerer risikoakseptkriterier, som kort fortalt handler om at man definerer hvor stor risiko man er villig til å ta. Dette vil kunne bidra til å gjøre det enklere for både stabssjefen og de ulike dellederne å ta avgjørelser raskt nok. I tillegg vil man, ved å ha et

system for risikoaksept, redusere frykten for at feilaktige beslutninger vil få personlige konsekvenser for den aktuelle lederen.

#### **6.4.2. Samhandlingsevne**

Samhandling mellom de ulike funksjonene og aktørene i krisehåndteringsapparatet er ifølge Boin (2005) helt essensielt for at en kriseledelse skal lykkes. Undersøkelsene har vist at samhandlingen generelt er god i operativ stab i Øst politidistrikt. Man har, ifølge respondentene, over tid utviklet gode rutiner for samhandling og koordinering, og samhandlingen anses som god fordi de ulike dellerne, og ikke minst stabssjefen, gir tydelige bestillinger og forventningsavklaringer. Samtidig fortalte flere respondenter at noen funksjoner, spesielt P2 og P3, må ha mer fokus på samhandling, da disse funksjonene ved flere øvelser har slitt med samarbeid og kommunikasjon, og ved enkelte tilfeller vært uenige om den videre krisehåndteringen.

Man ser altså at samhandlingen er i fokus, og at man har et ønske om å utvikle dette videre. Boin (2005) påpeker at samhandlingen er viktig, men at det samtidig er helt avgjørende at de ulike lederne evner å ta beslutninger for å skape fremdrift i krisehåndteringsarbeidet. Dette samsvarer godt med den avdekte praksisen i Øst politidistrikt hvor de ulike ledernivåene, og stabssjefen spesielt, fremheves som en viktig faktor for den gode samhandlingen.

Samtidig har undersøkelsene vist at informasjonsflyten fra operativ stab til taktisk nivå er mangelfull, og tidvis uklar fordi man ikke informerer alle leddene i krisehåndteringsapparatet. Blant annet vises det til at enkelte stabsmedlemmer tidvis kommuniserer direkte med innsatsleder, og ikke via operasjonslederen slik man normalt skal. Dette er i strid med retningslinjene for stabsarbeid som blant annet påpeker at "... Når staben er satt, fortsetter innsatslederen å kommunisere direkte med operasjonslederen. Stabsetableringen skal i minst mulig grad endre på denne kommunikasjonslinjen" (Politidirektoratet, 2011, s. 135). I tillegg er dette et godt eksempel de problemene som ifølge Turner & Pidgeon (1997) kan oppstå i inkubasjonsfasen: informasjon kan misforstås, ignoreres eller prioriteres og påvirkes av egne erfaringer og synspunkter. Når informasjonsprosessene blir uklare fører det også til at informasjonen endrer seg på veien fra avsender til mottaker. Det virker altså å være noe mangelfulle informasjonsprosesser internt i politidistriktet, da operasjonsleder ifølge

respondentene ofte forbigås, og taktisk nivå ikke får den informasjonen de etterlyser. Samhandlingen med strategisk nivå beskrives imidlertid som god, og innføringen av en egen assistent hos politimesteren er et av tiltakene som har blitt iverksatt for å skape god kommunikasjon og samhandling.

## 6.5. Rammebetingelser

I denne oppgaven forstås *rammebetingelser* som de faktorene som setter rammene for arbeidet til operativ stab, herunder blant annet lokaler, fasiliteter, sikkerhetskultur og beredskaps- eller tilgjengelighetsordninger.

I tillegg handler rammebetingelser om de føringene som er gitt til stabsmedlemmene når det gjelder konkrete arbeidsoppgaver og rutiner. Vedrørende dette trakk respondentene fram at man fortsatt ikke har godkjente tiltakskort for stabsfunksjonene, og dermed ingen generelle føringer hvor hvilke oppgaver man får ved en stabsetablering. Riktignok ble det også sagt at man har en god dialog, og etter hvert en del erfaringer, men mangelen på tiltakskort er likevel hemmende for stabsarbeidet ifølge fire av respondentene. Ifølge Politiets beredskapssystem del 1 (Politidirektoratet, 2011) er det viktig at stabsmedlemmene har god oversikt over alle beredkapsområder der politiet har ansvar og oppgaver, og at det blir utarbeidet planverk som beskriver politiets oppgaver og ansvar nærmere. Det betyr implisitt at man også skal ha planverk for stabsarbeid, og når operativ stab ikke har godkjente tiltakskort så bryter dette med de sentrale føringene. I tillegg gjør det at man ikke forbereder seg tilstrekkelig, noe som ifølge Boin (2005) er ett av de fem hovedpunktene for en vellykket kriseledelse. Det virker altså å være utfordrende at politidistriktet foreløpig ikke har godkjent og publisert tiltakskort for operativ stab.

### 6.5.1. Lokaler og fasiliteter

Evalueringsrapportene etter tidligere øvelser i politiet, blant annet Øvelse Tyr (Politidirektoratet, 2009, Politihøgskolen 2013 og 2014), har påpekt viktigheten at av staben har de nødvendige lokaler og fasiliteter for å kunne fungere. Dette er i samsvar med Boins (2005) fem hovedområder som en kriseledelse må håndtere. Han påpeker at den første fasen, "preparing in the face of indifference", i stor grad handler om å forberede seg. Det ligger naturligvis mye i dette begrepet, men blant annet understrekes det at man må sørge for å ha nok ressurser, utstyr og lokaler. Undersøkelsene har vist at operativ stab i Øst politidistrikt scorer høyt på dette området. Lokalene og fasilitetene for øvrig beskrives som gode, og slik situasjonen er i dag så hadde ingen av respondentene noe å utsette på dette. Samtidig ble det, i tråd med Boins (2005) teorier, påpekt at for deler av organisasjonen vil operativ stab oppleves som en uforholdsmessig stor utgiftspost, all den tid man ikke ser effekten av kostandene før en krise inntreffer. Man kan lett tenke seg hvorfor slike tanker oppstår: operativ stab har ingen



stor rolle i det daglige, og er kun unntaksvis involvert i planlegging av arrangementer eller oppdrag. Det at denne gruppen samtidig har relativt store og moderne lokaler, sammenlignet med hva som oppleves som gjennomsnittlig, til sin rådighet kan fort oppleves som urettferdig. Samtidig må det påpekes at dette ikke er dokumentert på noen måte, men kun bekymringer som tre av respondentene hadde. Disse ønsket derfor at man fremover inntar en noe mer nøktern rolle i forhold til hva operativ stab skal ha av utstyr og lokaler, uten at dette skal gå på bekostningen av krisehåndteringsevnen. I tillegg kan man tenke seg at det vil bli enda mer viktig å tydeliggjøre hvorfor operativ stab har de ulike behovene, nettopp for å skape bedre forståelse for hva som forventes av denne gruppen. Det understrekes i Politiets beredskapssystem del 1 hvor det blant annet står at "*i nær tilknytning til stabsrommet bør det være møterom, kontorer og spesialrom for de som skal bemanne stabsfunksjonene*" (Politidirektoratet, 2011, s. 133).

### **6.5.2. Beredskap og tilgjengelighet**

Som nevnt tidligere defineres en krise av Rosenthal, Charles og t'Hart (1989, s. 10) som:

*"En alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger".*

Når man snakker om rammene for stabsarbeid er det derfor vanskelig å unngå diskusjonen om beredskap og tilgjengelighet. Under intervjuene var respondentene relativt samstemte når det gjelder operativ stabs evne til å etablere seg utenfor kontortid. Fordi man i Øst politidistrikt ikke har noe beredskaps- eller tilgjengelighetstillegg, verken for stabssjef eller de øvrige stabsfunksjonene, så anser respondentene at det vil ta uforholdsmessig lang tid å etablere stab. Nettopp fordi det ikke finnes like beredskapsordninger påpekte også respondentene at de ikke på noen måte samkjører seg slik at man har en oversikt over hvem som er tilgjengelige til enhver tid. Politiets beredskapssystem del 1 (Politidirektoratet, 2011) legger ingen føringer for hvorvidt stabssjef og stabsmedlemmene skal ha noen form for lønnsstillegg for å være tilgjengelige. Dette er opp til hvert enkelt politidistrikt, nærmere bestemt politimesteren, å avgjøre.

Et viktig moment når det gjelder kriser er altså at man har et tidspress som gjør det nødvendig å ta kritiske beslutninger. Da synes det å være uheldig at det ikke er tilrettelagt for noen beredskapsordning for operativ stab. Oppgaven har ikke gått i dybden på hvor lang tid en stabsetablering vil ta utenom kontor, men det synes likevel å være holdepunkter for å si at man i en akutt krise ikke vil få etablert operativ stab innenfor et tilfredsstillende tidsrom.

### **6.5.3. Sikkerhetskultur**

En god sikkerhetskultur kjennetegnes ifølge Reason (1997) av at den er informerende, rapporterende, rettferdig, fleksibel og lærende. Denne oppgaven har ikke gått i dybden på det som omhandler sikkerhetskultur, men fire av respondentene har likevel ønsket å formidle sine tanker omkring dette. Av den grunn tas dette med som et ledd i å beskrive rammebetingelsene for operativ stab.

Undersøkelsene har, som nevnt tidligere, vist at Øst politidistrikt har god kultur for å lære av tidligere hendelser og øvelser. Man har en liten vei å gå i forhold til implementering av tiltak etter hendelser og øvelser, jf. øvingshjulet (Meld. St. 10, 2016), men man har i all hovedsak god kultur å evaluere og lære av slike hendelser. Blant annet har stabssjefen uttalt at operativ stab skal evaluere hendelser og øvelser i henhold til de gitte retningslinjene, og man skal gjennomføre tiltakene på en tilfredsstillende måte. Det er altså ikke mye å utsette på lærevilligheten og fleksibiliteten til operativ stab. Undersøkelsene har imidlertid avdekt at det noe av grunnen til at beslutninger ikke tas raskt nok er at de ansatte frykter personlige konsekvenser dersom man fatter feil beslutning. Hvorvidt denne frykten er reell har ikke denne oppgaven undersøkt, men det synes likevel å være grunnlag for å sette spørsmålstegn ved om kulturen kan oppfattes som rettferdig. Det er vanskelig for denne oppgaven å si noe konkret om sikkerhetskulturen i operativ stab, da dette ikke har vært hovedfokuset. Samtidig synes det å være momenter som peker på at sikkerhetskulturen, slik den er definert av Reason (1997), er mangelfull. Årsakene til dette er sammensatte, men det synes likevel å være behov for å undersøke dette noe dypere før man kan konkludere.

## 7. Konklusjon

Formålet med denne oppgaven har vært å besvare følgende problemstilling:

*"Hvordan er operativ stab i Øst politidistrikt rustet til å håndtere en krise?"*

Dette skulle gjøres ved å belyse organisering, kompetanse, beslutningsprosesser og rammevilkår for operativ stab. Studien har avdekket flere momenter vedrørende organisering og arbeidsmetodikk i operativ stab som bidrar til å gjøre krisehåndteringen utfordrende, blant annet at man har valgt å organisere operativ stab på en måte som skiller seg fra de føringene som er gitt av Politidirektoratet (2011) gjennom "Politiets beredskapssystem del 1". Spesielt gjelder dette opprettelsen av en egen stabsfunksjon for Oslo Lufthavn, grense og sjø, IKT/VTC og manglende planer for liaisons/rådgivere. Denne organiseringen har gitt noen uønskede konsekvenser, ved at den skaper usikkerhet både blant stabsmedlemmene, og interne og eksterne samvirkeaktører. Det har imidlertid blitt gjort enkelte endringer i stabsorganiseringen fra 01.01.20. Disse endringene er i all hovedsak positive, blant annet ved at man legger til rette for bedre samhandling ved å lage faste lister med liaisons.

Det var vært en positiv utvikling i samhandlingen og arbeidsmetodikken i staben, og mye av årsaken til denne forbedringen er klare og tydelig tilbakemeldinger og bestillinger fra stabssjef, og gode forventningsavklaringer i forkant av stabsmøter. Man har også hatt et betydelig fokus på kompetanseheving og øving i staben, selv om det fortsatt er behov for ytterligere øving og opplæring.

Mye peker mot at politidistriktet enda ikke er godt nok samkjørt etter sammenslåingen av de tre tidligere politidistriktene Romerike, Follo og Østfold. Det oppleves noe tilfeldig når stab etableres, og man bruker ofte uforholdsmessig lang tid på å vurdere om dette skal gjøres eller ei. I tillegg er det mangelfull kommunikasjon internt når det gjelder vurderingen om å etablere stab eller ei. Dette får konsekvenser for de øvrige nivåene i krisehåndteringsapparatet ved at det oppstår en usikkerhet om ledelsesstrukturen og videre håndtering av hendelsen. Når det gjelder etableringen av operativ stab påpekes det også at man bør se nærmere på muligheten for å innføre en beredskaps- eller tilgjengelighetsordning for staben. Dette for å sikre at staben kan etableres raskt ved en akutt hendelse som oppstår utenfor normal kontortid.

Operativ stab generelt har god vurderingsevne og høy faglig kompetanse innenfor det enkelte fagområde. Det oppstår imidlertid utfordringer ved akutte hendelser som krever raske beslutningsprosesser, og studien har avdekket et behov for å trene mer på å ta raske beslutninger i situasjoner som er preget av mye usikkerhet.

Oppsummert fremstår det som at Øst politidistrikt har en svært kompetent stab som er rustet til å håndtere en krise, men man er fortsatt avhengig av hyppige øvelser og kompetanseheving for å få til en effektiv krisehåndtering i samspill med interne og eksterne aktører. Arbeidet med videreutvikling av staben bør prioriteres for å sikre god krisehåndteringsevne. Man må tørre å evaluere seg selv, være åpen for endringer og gjøre de nødvendige justeringer fortløpende for å være trygge på at man er rustet til å håndtere en krise når denne oppstår.

## 8. Veien videre

Denne oppgaven har berørt mange ulike aspekter ved krisehåndtering på operasjonelt nivå i Øst politidistrikt. Den har presentert noen momenter som respondentene, med støtte i teori, mener det bør jobbes mer med for å være bedre rustet til å håndtere en krisehendelse. Det vil i den forbindelse være naturlig å se nærmere på hva man kan gjøre for å få en mer effektiv og hensiktsmessig organisering, arbeidsmetodikk og beslutningsprosess. Politiet er en mangfoldig etat, og operativ stab er sammensatt av mennesker med ulik bakgrunn, kompetanse og ansvarsområder. I den forbindelse vil det også være nyttig å se nærmere på hvordan man best kan legge til rette for opplæring og kompetanseheving i stabsarbeid og krisehåndtering.

Studien etterlater også et inntrykk av et politidistrikt i utvikling, hvor man har en intensjon om stadig forbedring. Mye har endret seg på den korte tiden som har gått siden politidistriktet ble opprettet, og oppgaven gir en forståelse av at også operativ stab er endrings- og lærevillig.

I fremtiden vil det være aktuelt å se nærmere på operativ stabs rolle i krisehåndteringsapparatet i lys av at politidistriktene har blitt større og mer robuste. En slik undersøkelse vil kunne gi mange interessante funn som bør løftes frem når man ser på fremtidig organisering av politiet. Samtidig vil det også være av stor interesse å se nærmere på sikkerhetskulturen i politidistriktet, og hvordan denne spiller inn i krisehåndteringsarbeidet.

## 9. Litteraturliste

- Angeltveit, G., & Gangdal, J. (2018). *Krise: Forebygging, beredskap, håndtering, kommunikasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Argyris, C., & Schön, D. (1996). *Organizational learning II: Theory, method and practice Reading*. Addison-Wesley.
- Blaikie, N. (2012). *Designing Social Research*. Malden: Polity Press.
- Boin, A., Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2006). *The politics of crisis management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, A., Rosenthal, U., & Comfort, L. (2001). *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Charles C Thomas Pub Ltd.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2005). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brun, W., & Kobbeltvedt, T. (2018). Beslutningstaking i operative situasjoner. I J. Eid, & B. Johnsen, *Operativ psykologi* (ss. 251-264). Bergen: Fagbokforlaget.
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Det Kongelige Utenriksdepartement. (2006). *St.prp. nr. 1 (2006-2007)*. Oslo.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2017). *DSB årsrapport 2016*. Hentet fra <http://www.dsbinform.no/DSBno/2017/rapport/dsb-aarsrapport-2016/#/>
- Engen, O., Kruke, B., Lindøe, P., Olsen, K., Olsen, O., & Pettersen, K. (2017). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Stavanger: Cappelen Damm.
- Guldvik, I. (2002). Troverdighet på prøve. Om gruppeintervju som metode for å produsere valide data om politiske diskurser. *Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 1*.
- Hafting, T. (2017). *Krisehåndtering: Planlegging og handling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Heier, T., & Kjølberg, A. (2013). *Mellom fred og krig*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hellevik, O. (2009). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helsedirektoratet, DSB, Politidirektoratet. (2019). *Nasjonal prosedyre: Nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold*. Oslo, Tønsberg: Helsedirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Politidirektoratet.
- Jacobsen, D. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode, 2. utgave*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2016). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Johannessen, S. (2013). *Politikultur. Identitet, makt og forandring i politiet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Klein, G. (2008, Juni). Naturalistic Decision Making. *The Journal of Human Factors and Ergonomics Society*.
- Klein, G., Orasanu, J., Calderwood, R., & Zsombok, C. (1993). *Decision making in action: Models and methods*. Westport: Ablex Publishing Corporation.
- Lunde, I. K. (2014). *Praktisk krise- og beredskapsledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Meld. St. 10. (2016). *Risiko i et trygt samfunn*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Njå, O., & Braut, G. (2009). *Learning from accidents (incidents). Theoretical perspectives on investigation reports as educational tools*. Reliability, Risk and Safety. Theory and Applications, 9.16.
- NOU 2009:12. (2009). *Et ansvarlig politi - Åpenhet, kontroll og læring*. Oslo: Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning.
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Politidirektoratet. (2009). *Evalueringsrapport Øvelse Tyr 2008*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2011). *Politiets beredskapssystem del I*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2017). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter versjon 1.2*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politiets høgskolen. (2013). *Evalueringsrapport Øvelse Tyr 2012*. Oslo: Politiets høgskolen .
- Politiets høgskolen. (2014). *Evalueringsrapport Øvelse Tyr 2013*. Oslo: Politiets høgskolen.
- Reason, J. (1997). *Managing the Risks of Organizational Accidents*. New York: Ashgate Publishing.
- Reason, J. (2016). *Managing the Risks of Organizational Accidents*. New York: Routledge.
- Rosenthal, U., Charles, M., & t'Hart, P. (1989). *Coping with Crisis: The management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield: Charles C Thomas Pub Ltd .
- St.meld. nr. 42. (2005). *Politiets roller og oppgaver*. Oslo: Justis og politidepartementet.
- Stab for kommunikasjon, Øst politidistrikt. (2019, 07 23). *Politiets intranett: Kilden*.
- Stolpestad, B. (2015). *Krisehåndtering etter terrorangrepene 22. juli 2011*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Stortingsproposisjon 61 LS. (2014-2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpolitireformen)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

- Storingsproposisjon nr. 1. (2006-2007). *For budsjettåret 2007*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Turner, B. (1976, September). The Organizational and Interorganizational Development of Disasters. *Administrative Science Quarterly*, ss. 378-397.
- Turner, B., & Pidgeon, N. (1997). *Man-Made Disasters*. Butterworth-Heinemann; 2 edition.
- Weisæth, L., Kjeserud, R., & Hana, T. (2007). *Ledelse ved kriser: en praktisk veileder*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Westrum, R., & Adamski, A. (2010). Organizational Factors Associated with Safety and Mission Success in Aviation Environments. I J. Wise, D. Hopkin, & G. Garland, *Handbook of Aviation Human Factors* (ss. 5-1 - 5-37). USA: Taylor & Francis Group.
- Yin, R. (2014). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousands Oaks: Sage.
- Zeiner, L. (2018). *Operasjonell ledelse av politiinnsatsen*. Oslo: Forsvarets høgskole.
- Øst politidistrikt. (2016, 01 18). *Kilden - politiets intranett*. Hentet 02 19, 2020
- Østgaard, S. (2015). *Politiets stabsfunksjon: Hvordan oppleves samhandlingen mellom operasjonelt og taktisk nivå?* Oslo: Forsvarets Høgskole.



## Vedlegg 1 – Intervjuguide

### OM INTERVJUOBJEKTET

1. Hva er din nåværende stilling og tittel?
2. På hvilket nivå i Øst politidistrikt/ din organisasjon arbeider du til vanlig? (strategisk, operasjonelt, taktisk)
3. Er du fast medlem i operativ stab? Hvilken funksjon?
4. Hvor lenge har du vært fast ansatt i politiet/ din organisasjon?

### OM STABSOPPLÆRING (For stabsmedlemmer)

5. Hvor lenge har du vært en del av staben i Øst PD? Ev. stab i andre politidistrikt?
6. Hva slags opplæring/innføring fikk du da du ble plukket ut til å delta i staben?
7. Har du deltatt på øvelser eller reell hendelsehåndtering i staben? Hvor mange?
8. Bli øvelser og stabsopplæringen evaluert og fulgt opp med tiltak?
9. Er du trygg på din rolle, ansvar og arbeidsoppgaver i staben?

### RELASJON TIL STABEN (For ikke-stabsmedlemmer)

10. Hva er din relasjon til operativ stab i Øst politidistrikt?
11. Har du deltatt på øvelser eller reelle hendelser hvor du har samhandlet med staben? hvor mange?
12. Bli øvelser og stabsopplæringen evaluert og fulgt opp med tiltak?
13. Har du, i kraft av din funksjon, fått opplæring/innføring i stabsarbeid, og hvordan du best kan samhandle med staben?
14. Er du trygg på din rolle, ditt ansvar og arbeidsoppgaver når politiets operative stab er etablert?

### OM KRISEHÅNDTERING I STABEN

15. Hva er din opplevelse av operativ stabs evne til å... (Hentet fra PBS1 og Østgaard (2015):
  - a. Planlegge
    - i. Være proaktiv og handle i forkant av utviklingen?
    - ii. Planlegge for å danne grunnlaget for andres detaljplanlegging?
  - b. Iverksette
    - i. Utarbeide operasjonsordrer og iverksette disse i rett tid i operasjonen?
    - ii. Ha kontinuitet i situasjonsvurderingene som endrer operasjonsordrene?
  - c. Koordinere
    - i. Utarbeide presise og fullstendige ordrer
    - ii. Omstille seg ved nye uforutsette hendelser
  - d. Kontrollere
    - i. Forvisse seg om at ordrer mottas, forstås og følges?
  - e. Støtte
    - i. Veilede og støtte operasjonsleder/innsatsleder under oppdraget?
  - f. Risikovurdere
    - i. Identifisere uønskede hendelser og farlige forhold i situasjonen og iverksette tiltak som reduserer disse

.....under proaktive og reaktive hendelser.

## **ORGANISERING**

16. Hva er din oppfattelse av stabens evne til å være i forkant av hendelser, og lære av tidligere hendelser? (Ref. krisens 3 faser – forklares for respondentene ved behov)
17. Hva er din oppfatning av stabens organisering, og de endringene som har blitt gjort det siste året?
18. Hvordan oppfatter du at operativ stab er organisert med tanke på å lede en krise over lengre tid?
19. Etableres stab alltid når det etter din oppfatning er behov for det? Ev. for ofte/sjelden?
20. Hvordan syns du dagens stabsorganisering fungerer ved krisehendelser i Øst politidistrikt?
21. Er det noe du synes burde forandres i forhold til dagens ordning, både når det gjelder organisering og arbeidsmetodikk?

## **KOMPETANSE**

22. Hva er din opplevelse av opplærings- og kompetansehevingsarbeidet i operativ stab?
23. Hva er din opplevelse av stabens krisekommunikasjon, både internt og eksternt?
24. Hvordan følges øvelser og reelle hendelser opp med tanke på læring?

## **BESLUTNINGSPROSESSER**

25. Hvordan opplever du samarbeidet internt i staben, og mellom staben og taktisk/strategisk nivå?
26. Hvordan opplever du samarbeidet mellom politiets stab og eksterne samvirkeaktører?
27. I hvilken grad opplever du at stabssjef evner å ta beslutninger, og sørge for fremdrift i stabsarbeidet?
28. Hvordan følges disse beslutningene opp?

## **RAMMEBETINGELSER**

29. Hvordan opplever du rammevilkårene for staben? (Eks. lokaler, fasiliteter etc.)
30. Hva er din oppfatning av tidsperspektivet på å etablere stab?
31. Andre ting du ønsker å formidle vedrørende krisehåndteringsarbeid i operativ stab?

## Vedlegg 2 – Samtykkeerklæring

### Samtykkeerklæring

Jeg er masterstudent i risikostyring og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger og holder nå på med den avsluttende masteroppgaven. Temaet for oppgaven er krisehåndtering i politiet, med fokus på organisering, arbeidsmetodikk og beslutningstaking i operativ stab i Øst politidistrikt. Krisehåndteringsevnen skal ses opp mot relevant teori, og bygge på undersøkelse blant et utvalg respondenter.

I den forbindelse har jeg behov for å gjennomføre flere intervjuer av tjenstepersoner i Øst politidistrikt, samt hos ulike samvirkeaktører. Jeg har fått godkjenning fra Politimesteren i Øst til å gjennomføre intervjuer. Intervjuene vil anslagsvis vare i en time. Jeg vil bruke lydopptaker og ta notater mens vi snakker sammen.

Alle innsamlede data om intervjupersonene vil bli anonymisert. Opplysningene som kommer frem av intervjuene anonymiseres også, og vil bli behandlet konfidensielt. Opptakene vil slettes når oppgaven er ferdig, senest innen utgangen av juli 2020. Det er frivillig å delta som intervjuperson. Du kan trekke tilbake dette samtykket om du ønsker det så lenge studien pågår. Informasjon du har gitt vil da umiddelbart bli slettet.

Ved signering av denne samtykkeerklæringen aksepterer du at informasjonen som fremkommer fra intervjuet kan bli benyttet i masteroppgaven.

Om du ønsker ytterligere opplysninger kan jeg kontaktes på telefon 969 48 073 eller mail: palmerandreas88@gmail.com eller via politiets mail til BID: APA008

---

Sted/dato

---

Navn

**Andreas Palmer**  
Masterstudent i risikostyring og sikkerhetsledelse  
Universitetet i Stavanger