



POLITI HØGSKOLEN

Kriseledelse i politiet:

*En kvalitativ metasyntese om kriseledelse i norsk politi etter
2011*

Sebastian Z.-E. Blaasvær

Master i Politivitenskap

Kull 2017

Forord

Med denne masteroppgaven setter jeg punktum for et lærerikt studieløp som deltidsstudent ved Politihøgskolen.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder, førsteamanuensis Anne Rød, for gode tilbakemeldinger og innspill som har hjulpet meg i riktig retning.

Oslo, 15. april 2022

Sebastian Blaasvær

Sammendrag

Denne masteroppgaven handler om kriseledelse i norsk politi. Den er gjennomført som en oversiktstudie ved bruk av kvalitativ metasyntese, med fokus på stabsledet håndtering av akutte kriser. Når en krise inntreffer, vil politidistriktene etablere stab for å forsterke ledelsessystemet på operasjonelt nivå. Under stabsetableringen kan det oppstå utfordringer med aktørens rolleforståelse og samhandling som påvirker politiets evne til å håndtere krisen.

Gjennom en planlagt og systematisk søkeprosess identifiserte jeg primærstudier som omhandlet kriseledelse i norsk politi etter 2011. Funn fra disse studiene har jeg sammenstilt og drøftet i lys av relevant teori. Jeg har sett på hvordan politiets struktur og praksis påvirker evnen til å utvikle situasjonsforståelse og gjennomføre gode beslutningsprosesser.

Målet med oppgaven har vært å undersøke i hvilken grad stabsledelse er egnet til effektiv håndtering av akutte kriser. Jeg ønsket å finne svar som kan gjelde for hele politiet og valgte derfor oversiktsstudie som metode.

Drøftingen viser at stabsledelse i liten grad er egnet til effektiv håndtering av akutte kriser. Det er utfordringer både ved politiets struktur og praksis som påvirker krisehåndteringsevnen negativt. Endringer i organiseringen ved overgangen fra linje- til stabsledelse fører til usikkerhet rundt roller og beslutningsansvar, vanskeliggjør situasjonsforståelse og senker beslutningstempoet. Videre har jeg funnet at politiet har vanskelig for å lære av hendelser og øvelser, at de øver for lite, samt at de øver med feil fokus.

Summary

This master's thesis is about crisis management within the Norwegian police force. It has been carried out as an overview study using qualitative metasynthesis with a focus on staff-led incident management (henceforth referred to as staff IM) of acute crises. When a crisis occurs, the police districts establish staff IM to strengthen the management system at the operational level. During the establishment of staff IM, challenges may arise regarding the actors' understanding of their roles and interactions that affect the police's ability to handle the crisis.

Through a systematic search process, I identified primary studies that dealt with crisis management in the Norwegian police after 2011. I have compiled and discussed the findings from these studies in light of relevant theories, looking at how the structures and practices of the police affect their ability to develop situational awareness and implement good decision-making processes.

The aim of this thesis is to investigate the extent to which staff IM is suitable for effective handling of acute crises. My goal was to find answers that could apply to the entire police force, which is why I chose overview study as a method.

The discussion shows that staff IM has limited efficacy in the handling of acute crises. There are challenges with both police structures and practices that negatively affect crisis management ability. Changes in the organization, such as the transition from line to staff management, have led to uncertainty about roles and decision-making responsibilities, making situational understanding difficult and slowing the pace of decision-making. Furthermore, I have found that the police struggle to draw applicable lessons from incidents and exercises, that they practice too infrequently, and that their practice tends to focus on the wrong aspects.

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Problemstilling	2
1.3 Avgrensninger	4
1.4 Begrepsavklaringer	5
1.5 Disposisjon	5
2.0 Kontekst	6
2.1 De fire prinsippene for samfunnssikkerhet	6
2.2 Politiets organisering og oppgaver	6
2.3 Politiets beredskapssystem.....	7
2.4 Politireformen	9
3.0 Teori	11
3.1 Krise.....	11
3.2 Kriseledelse	14
3.2.1 Situasjonsforståelse	15
3.2.2 Beslutningsprosesser	17
3.3 Renås Crisis Coordination Action Tree.....	19
3.3.1 Struktur	21
3.3.2 Praksis	21
3.3.2.1 Erfaringslæring.....	22
4.0 Metode.....	25
4.1 Valg av forskningsdesign.....	25
4.2 Kvalitativ metasyntese	26
4.2.1 Metaetnografi.....	26
4.3 Litteratursøk.....	27
4.3.1 Søkestrategi	27
4.3.2 Inklusjons- og eksklusjonskriterier.....	28
4.3.3 Utvelgelsesprosessen.....	29
4.3.4 Vurdering av identifiserte studier	30
4.4 Pålitelighet og gyldighet.....	31
4.5 Etske betraktninger.....	33
5.0 Analyse og drøfting	34
5.1 Strukturperspektivet.....	36
5.1.1 Organisering.....	37

5.1.1.1 Rolleforståelse og beslutningsansvar	37
5.1.1.1.1 Rolleforståelse	38
5.1.1.1.2 Beslutningsansvar	39
5.1.1.2 Endringene vanskeliggjør situasjonsforståelse	40
5.1.1.2.1 Mange oppgaver	41
5.1.1.2.2 Endret fokus	42
5.1.1.3 Lavere beslutningstempo	43
5.1.1.3.1 Tar lang tid å sette stab	44
5.1.1.3.2 Sentralisering	46
5.1.2 Planverk og prosedyrer	48
5.1.2.1 PBS	48
5.1.2.2 Tiltakskort	51
5.2 Praksisperspektivet	52
5.2.1 Erfaring	53
5.2.2 Øvelser og trening	56
6.0 Konklusjon	60
6.1 Problemstilling og forskningsspørsmål	60
6.2 Mulige implikasjoner og forslag til videre forskning	63
Litteratur	66

Figurer

Figur 1	Politiets beredskapssystem (POD, 2020)	Side 7
Figur 2	Politimesterens stab (POD, 2020)	Side 8
Figur 3	Krisetypologi (t Hart & Boin, 2001)	Side 12
Figur 4	Skjematisk fremstilling av hendelsens faser (POD, 2020)	Side 14
Figur 5	Situasjonsforståelse i dynamisk beslutningstaking (Endsley, 1995)	Side 16
Figur 6	Crisis Coordination Action Tree (Renå, 2019)	Side 20
Figur 7	Enkelt- og dobbeltekretslæring (Argyris & Schön, 1978)	Side 24
Figur 8	Oversikt metaetnografi (Malterud, 2017)	Side 27
Figur 9	Flytskjema for utvelgelsesprosessen	Side 30
Figur 10	Visualisering av matrise 1	Side 35
Figur 11	Visualisering av matrise 2	Side 35

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn

Den 22. juli 2011 drepte en høyreekstrem terrorist 77 mennesker gjennom et bombeangrep mot regjeringskvartalet i Oslo og skyting på AUFs sommerleir på Utøya (NOU 2012:14). Ytterligere 260 mennesker ble skadet i de to angrepene (Johannessen, 2018). Det er et utbredt syn at politiinnsatsen den 22. juli 2011 mislyktes (Renå, 2019). 22. juli-kommisjonen konkluderte med at angrepet mot regjeringskvartalet kunne ha vært forhindret og at myndighetenes evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet. *“En raskere politiaksjon var reelt mulig”* (NOU 2012:14, s 15). Kommisjonen utdyper: *“Omfanget av svakheter og feil er så omfattende at det samlet utgjør en foruroligende indikasjon på ledelsens manglende oppmerksomhet på utviklingen av Politi-Norge på beredskapsområdet”* (NOU 2012:14, s 170). Johannessen (2018) beskriver det slik: *“Dette handlet om forstyrret hierarki, stress, panikk, gruppetenkning og mangel på lederskap”* (s. 149, min oversettelse).

22. juli-kommisjonen konkluderte blant annet med at det som grunnleggende skilte det som gikk godt fra det som gikk dårlig 22/7, i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og lederskap (NOU 2012:14, s. 458). Renå (2017) og Renå og Christensen (2020) stiller spørsmålsteget ved at 22. juli-kommisjonen ikke adresserer den formelle strukturen, til tross for at kommisjonens egne analyser gir grunn til det. Renås (2019) egen forskning fant at politiets manglende evne til rask mobilisering og effektiv koordinering under 22. juli kan tilskrives arbeidet i før-krisefasen. Det var svakheter i både politiets formelle struktur og etatens praksis som viste seg å hindre en mer effektiv politiinnsats den 22. juli.

Kovoor-Misra (2009) skriver at kriser og forandringer ofte går hånd i hånd, fordi det gjerne er nødvendig med en endring etter en krise. Med dette som bakteppe ønsker jeg å undersøke hvilken effekt de omfattende endringene som har funnet sted i tiden etter angrepene, og frem til i dag (Glomseth & Aarset, 2020), har hatt på politiets krisehåndteringsevne. I hvilken grad har politiet gjort endringer ved sin struktur og praksis som tilsier at de ville håndtert en krise som 22. juli mer effektivt i dag?

Min interesse for temaet kriseledelse henger antagelig sammen med min utdanningsbakgrunn og yrkeserfaring. Ved befalsskolen og offisersutdanningen var ledelse i krise og krig sentrale temaer, både i klasserommet og på øvelser. Det er også egenskaper jeg er selektert på til begge utdanningsnivåene. I august 2011 begynte jeg studiene ved Politihøgskolen, og ikke overraskende preget terrorangrepene fra samme år hele utdanningsløpet. Som politistudenter fulgte vi debatten om politiets innsats nøyte, og hadde egne diskusjoner oss imellom om hva det kunne bety for politiets utvikling. Når jeg ti år senere skulle velge tema til masteroppgaven min, var det å undersøke denne utviklingen nærmere en spennende mulighet.

1.2 Problemstilling

I lys av innledningen har jeg kommet fram til følgende problemstilling:

I hvilken grad er stabsledelse egnet til å håndtere akutte kriser på en effektiv måte?

For å svare på denne problemstillingen har jeg følgende forskningsspørsmål:

1. I hvilken grad er politiets *struktur* egnet til å håndtere akutte kriser på en effektiv måte?
2. I hvilken grad er politiets *praksis* egnet til å håndtere akutte kriser på en effektiv måte?

Med stabsledelse sikter jeg til operasjonelt nivå i politidistriktene der man setter stab for å styrke ledelsessystemet ved ekstraordinære hendelser og kriser (Politidirektoratet, 2020). Med akutte kriser mener jeg kriser som oppstår uten forvarsel, med kort varighet, og som avsluttes like raskt og kontant som den oppstår. En slik krise kan benevnes fast-burning crisis (Hart & Boin, 2001). Med effektiv måte ser jeg til den språklige forståelsen av effektiv som betyr virkningsfull eller at noe virker på tilsiktet måte (Kaurel, 2020). Sett i sammenheng med akutt krise innebærer effektiv håndtering en rask respons.

Forskningsspørsmålene tar utgangspunkt i Renås (2019) struktur- og praksisperspektiver. Disse forklares nærmere i kapittel 3, men kort forklart beskriver strukturperspektivet virksomhetens organisering, planverk og prosedyrer, mens praksisperspektivet handler om prosesser og hvordan trening, øvelser og erfaring kan gjøre disse bedre. De to perspektivene bør ses i sammenheng, og er sentrale for å besvare oppgavens problemstilling.

Problemstillingen er aktuell av flere grunner. For det første har stabsledelse høstet kritikk for å ikke være i tråd med to sentrale prinsipper for beredskapsarbeid; nemlig likhetsprinsippet og ansvarsprinsippet. Likhetsprinsippet betyr at man skal operere med mest mulig lik organisering i det daglige som under kriser (Meld. St. 10 (2016–2017)). Ansvarsprinsippet tilsier at den som har ansvaret for et fagområde i det daglige, også har ansvaret under en krisehendelse (ibid). Rosø og Torkildsen (2015) antyder i boken *Politiledelse* (Johannessen & Glomseth, 2015) at likhetsprinsippet ikke ivaretas når man endrer ledelsesorganisasjonen under kriser. Dessuten problematiserer de at stabsmedarbeiderne som regel har andre arbeidsoppgaver i det daglige enn under kriser. Denne praksisen utfordrer ansvarsprinsippet.

For det andre tyder en lang rekke evalueringer av både øvelser og reelle hendelser på at stabsledelse ikke er en effektiv ledelsesform under akutte kriser. Evalueringer av Øvelse Tyr i 2008, 2012 og 2013 viste at politimesterens stab ble oppfattet som et forsinkende ledd i krisehåndteringen. De evnet ikke å ta raske beslutninger, samhandle tilfredsstillende internt eller med de øvrige nivåene i krisehåndteringsapparatet (Politidirektoratet, 2009; Politihøgskolen, 2013 & 2014).

Flere reelle hendelser viser at det tar lang tid før staben er klar til å lede politiinnsatsen. Under 22. juli 2011 mottok politiet i Oslo første melding klokken 15:25 (NOU 2012:14). De begynte å kalle inn staben klokken 15:33 (Oslo politidistrikt, 2011), og staben ble satt 16:55 (NOU 2012:14). Det betyr at det tok 90 minutter fra de mottok første melding til staben ble satt. Samme dag mottok Nordre Buskerud politidistrikt første melding klokken 17:24 (NOU 2012:14), de begynte å kalle inn staben ca. klokken 17:50, og staben ble satt 20:43 (Nordre Buskerud politidistrikt, 2011). Det betyr at det tok 199 minutter fra de mottok første melding til staben ble satt. I forbindelse med moske-angrepet i Bærum i 2019 mottok politiet første melding 16:07, staben ble innkalt i “21-tiden”, og staben ble satt 22:31 (Evalueringsutvalget, 2020). Det betyr at det tok 384 minutter fra de mottok første melding til staben ble satt. I forbindelse med raset på Gjerdrum mottok politiet første melding klokken 03:59, staben ble innkalt 04:48, og staben ble satt klokken 08:00 (NRK, 2021). Det betyr at det tok 239 minutter fra de mottok første melding til staben ble satt. Det tok i snitt 134,5 minutter fra staben ble kalt inn til den ble satt i de fire hendelsene jeg har trukket frem. Det er for lang tid når ambisjonen er å lede politiinnsatsen under en akutt krise. Jeg vil derfor undersøke om disse eksemplene

representerer normen eller avvik når det gjelder stabsetablering, ved bruk av vitenskapelig metode.

For det tredje er stabsledelse stadig den foretrukne løsningen for ledelse i store og komplekse ekstraordinære hendelser og kriser (Politidirektoratet, 2020). Det kommer tydelig frem av den reviderte versjonen av PBS 1 fra 2020. *Forsterket linje* kan nyttes i hendelser som ikke er så store og komplekse at det settes stab (Politidirektoratet, 2020, s. 130). Det må bety at stab skal settes under store og komplekse hendelser og kriser. Når man holder fast på stabsledelse på denne måten er det betimelig å undersøke om den er egnet til å håndtere akutte kriser som 22. juli er et eksempel på.

Oppsummert er problemstillingen relevant fordi stabsledelse har fått kritikk for å bryte med likhetsprinsippet og ansvarsprinsippet. I tillegg er det dokumentert negative erfaringer med stabsledelse i forbindelse med øvelser og reelle hendelser.

1.3 Avgrensninger

Problemstillingen kan besvares på flere måter. Det er derfor nødvendig å gjøre noen avgrensninger for hva denne oppgaven skal undersøke.

Ved en akutt krisehendelse vil det være mange faktorer som kan påvirke politiets kriseledelse, og en krise håndteres både på strategisk-, operasjonelt og taktisk nivå. I denne oppgaven vil jeg fokusere på det operasjonelle nivåets evne til å drive krisehåndtering i politidistriktet. Det nasjonale operasjonelle nivået, som er Politidirektoratet med politidirektørens stab og politiets situasjonssenter, vil ikke behandles. Jeg har valgt operasjonelt nivå fordi det er dette nivået som skulle koordinert og ledet *ressursene som ikke fant hverandre 22. juli 2011* (NOU 2012:14).

I politiets beredskapssystem 1 (PBS 1) (Politidirektoratet, 2020) står det at "*ledelsessystemet kan styrkes gjennom forsterket linje eller etablering av stab*" (s. 130). *Forsterket linje* innebærer at operasjonssentralens styrkes ved å trekke inn personell med særskilt kompetanse,

men linjeledelsen beholdes. Forsterket linje kan benyttes “*ved hendelser som ikke er så store og komplekse at det settes stab*” (ibid, s. 130). Jeg har valgt å fokusere på stabsledelse da det er denne ledelsesformen som skal benyttes ved de største hendelsene.

Videre avgrensner jeg meg til å se på politiets struktur og praksis. Disse to perspektivene henger sammen og er viktige forutsetninger for krisehåndteringsevnen. Det kunne vært relevant å se nærmere på rammebetingelser som økonomi, tekniske systemer og samband, fysiske fasiliteter med mer. Jeg har valgt bort disse da jeg ønsker å utforske i dybden på de to valgte perspektivene heller enn en bred og overfladisk gjennomgang av alle faktorene.

1.4 Begrepsavklaringer

Ulike begreper og definisjoner blir i noen grad behandlet i teorikapittelet, men for det meste forklares de underveis i oppgaven for å vise sammenhengen de brukes i.

1.5 Disposisjon

I kapittel 2 redegjør jeg kort om de fire beredskapsprinsippene i Norge, politiets beredskapssystem, politimesterens stab og politireformen. Hensikten med kapittelet er å sette oppgavens tema, kriseledelse i politiet, inn i en kontekst. I kapittel 3 bygger jeg et teoretisk rammeverk for den senere drøftelsen. Jeg går gjennom teori knyttet til kriseledelse, krisetypologi, situasjonsforståelse og beslutningsprosesser. Deretter redegjør jeg for de to perspektivene jeg vil se politiets krisehåndtering gjennom; struktur og praksis. I kapittel 4 beskriver jeg valgte metode og kronologisk gjennomgang av datainnsamlingen til denne oppgaven. Avslutningsvis diskuterer jeg validitet og reliabilitet, samt etiske vurderinger knyttet til denne masteroppgaven. I kapittel 5 analyserer jeg empirien og drøfter denne i lys av relevant teori. Analyse og drøfting er slått sammen av hensyn til bedre oversikt og sammenheng i behandlingen av forskningsspørsmålene. I kapittel 6 konkluderer jeg ved å svare på forskningsspørsmålene og problemstillingen.

2.0 Kontekst

For å plassere oppgavens tema i rett kontekst vil jeg i dette kapitlet kort redegjøre for noen overordnede prinsipper for arbeidet med samfunnssikkerhet i Norge, politiets oppgaver og organisering, samt politiets beredskapssystem og politireformen.

2.1 De fire prinsippene for samfunnssikkerhet

I Norge baseres arbeidet med samfunnssikkerhet på fire grunnleggende prinsipper: ansvar, likhet, nærhet og samvirke (Meld. St. 10 (2016–2017)). De tre første deler vi med blant annet Sverige og Danmark, mens samvirkeprinsippet ble innført i Norge etter 22. juli-angrepene (Sørensen, 2017). Ansvarsprinsippet tilsier at den som har ansvaret for et fagområde i det daglige, også har ansvaret under en krisehendelse. Likhetsprinsippet betyr at man skal operere med mest mulig lik organisering i det daglige som under kriser. Nærhetsprinsippet tilsier at alle typer hendelser, utenom atomhendelser og sikkerhetspolitiske kriser, skal håndteres på det lavest mulige organisatoriske nivået. Samvirkeprinsippet pålegger alle beredskapsaktører å etablere et best mulig samvirke med alle relevante aktører i beredskapsarbeidet (Meld. St. 10 (2016–2017)).

2.2 Politiets organisering og oppgaver

Det norske politiet ledes av politidirektoratet som igjen ledes av Justis- og beredskapsdepartementet. Poli- og lensmannsetaten består i dag av Politidirektoratet, tolv politidistrikt, samt åtte særorganer og andre enheter. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Spesialenheten for politisaker er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (Politiet, 2021).

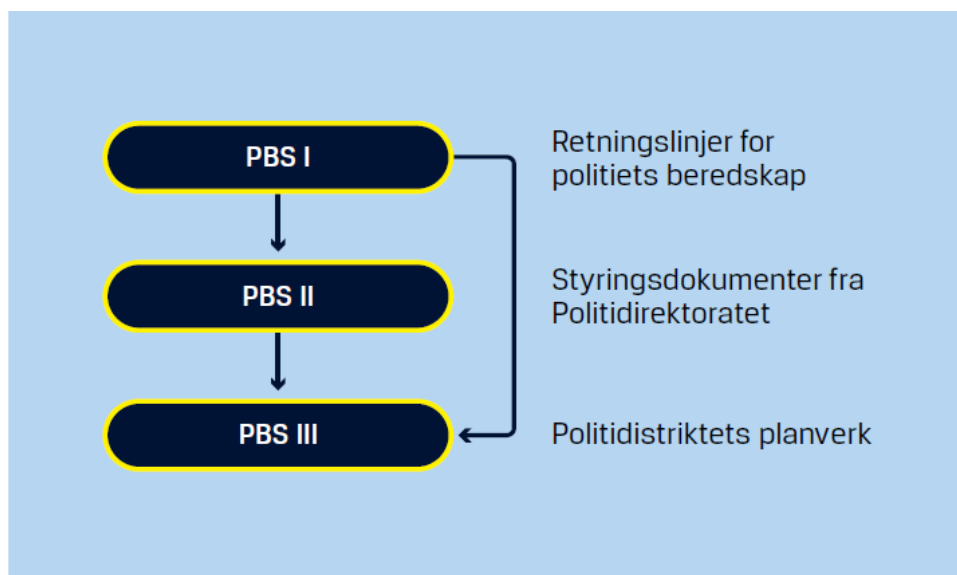
Politiets primæroppgave er å forebygge og håndheve brudd på lover som inneholder en straffetrussel. Politiets oppgaver og organisering følger av politilovens bestemmelser (NOU 2017:11). Politianalysen (NOU 2013: 9) fant at politiet har følgende fire kjerneoppgaver:

1. opprettholde alminnelig orden
2. forebygge og forhindre straffbare handlinger
3. beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet
4. etterforske og straffeforfølge lovbrudd

Glomseth og Aarset (2020) skriver at politiets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap kan knyttes til kjerneoppgavene og hjemles i politilovens §2. De mener at saksfeltet har høy prioritet fra Regjeringen fordi det blant annet er omtalt konkret i statsbudsjettet (ibid).

2.3 Politiets beredskapssystem

Politiets beredskapssystem (PBS) forholder seg til Sivilt beredskapssystem (SBS) gjennom lover og andre relevante styringsdokumenter (Politidirektoratet, 2020). SBS utgjør, sammen med Beredskapssystem for Forsvaret (BFF) det nasjonale beredskapssystemet (NBS) (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). PBS er delt i tre nivåer som vist i figur 1.



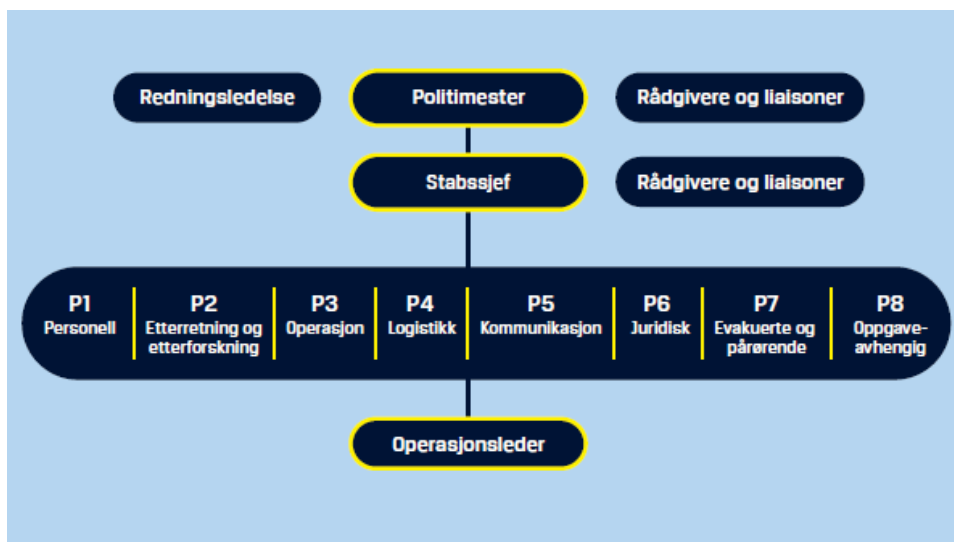
Figur 1 – Politiets beredskapssystem (Politidirektoratet, 2020)

Organiseringen av kriseorganisasjonen har betydning for krisehåndteringsevnen, og en normal måte å organisere kriseorganisasjoner på er i første-, andre- og tredjelinje, eller taktisk, operasjonelt og strategisk (Sætrevik, 2019). På nasjonalt nivå deles beredskapsapparatet for politiet inn i fire nivåer. Politisk nivå består av regjeringen som kan samle seg i Regjeringens sikkerhetsutvalg dersom statsministeren ønsker det. Alle statsråder beholder etter ansvarsprinsippet sitt konstitusjonelle ansvar for sitt fagdepartement under kriser (Meld. St. 10 (2016–2017)). Departementet utgjør det strategiske nivået og skal være forberedt på å håndtere

alle typer hendelser innenfor sitt ansvarsområde. Politidirektoratet er det operasjonelle nivået og er overordnet politimyndighet for politidistrikter og særorganer. Under kriser har Politidirektoratet et ansvar for operasjonell koordinering, prioritering og spørsmål rundt policy (Politidirektoratet, 2020). Politidistrikter og særorganer er taktisk nivå og politimestrene har totalansvaret for oppgaveløsning i eget distrikt, herunder krisehåndtering (ibid).

Ledelsen i hvert enkelt politidistrikt består av tre nivåer; strategisk, operasjonelt og taktisk. Det strategiske nivået ledes av politimesteren som har det overordnede ansvaret for ledelse av politiinnsatsen i det aktuelle distriktet. Det operasjonelle nivået er operasjonssentralen som ledes av en operasjonsleder. Operasjonssentralen skal lede og koordinere den operative politiinnsatsen på taktisk nivå i politidistriktet. Sentralen skal bidra til en effektiv og målrettet polititjeneste for best mulig ressursutnyttelse og kriminalitetsbekjempelse. Den er organisert med en operasjonsleder, oppdragsledere og operatører. Operasjonslederen har ordremyndighet og kan til enhver tid omdisponere politipatruljene dersom det oppstår situasjoner med høyere prioritet (Politidirektoratet, 2020).

Ved ekstraordinære hendelser og kriser kan politimesteren sette stab. Da er det stabssjefen som er øverste leder på operasjonelt nivå, og nivået styrkes med en P-struktur som samlet sett skal kunne håndtere og lede alle aspekter ved en politioperasjon. Se figur 2.



Figur 2 – Politimesterens stab (Politidirektoratet, 2020)

Staben skal skaffe til veie beslutningsgrunnlag for politimesteren og støtte distriktets samlede ressurser i hendelseshåndteringen. Dette innebærer å innhente og bearbeide informasjon, planlegge og anbefale tiltak for politimesteren, omsette politimesterens beslutninger i handling, koordinere tiltakene, samt vurdere og støtte innsatsstyrkens arbeid (Politidirektoratet, 2020).

Politipatruljen leder normalt sin egen oppdragsløsning i løpende dialog med operasjonssentralen. Ved hendelser som krever koordinerende ledelse, skal innsatsledelsen ivaretas av en fast eller utpekt innsatsleder. Den er da politidistriktets øverste leder på taktisk nivå. Innsatslederen har ordremyndighet over en innsatsstyrke i en konkret aksjon eller operasjon (Politidirektoratet, 2020).

2.4 Politireformen

I Politianalysen (NOU 2013:9) anbefalte utvalget å gjennomføre en struktur- og en kvalitetsreform for å utvikle et politi som kan møte fremtidens behov. Strukturreformen skulle frigjøre ressurser til løsning av kjerneoppgavene og legge forutsetninger for et kompetent og robust politi med solide fagmiljøer og spesialister regionalt og nasjonalt. Strukturreformen omfattet en spissing av politiets oppgavesett mot kjerneoppgavene og en ny struktur og organisering av politiet. Kvalitetsreformen skulle utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling.

Glomseth og Aarset (2020) skriver at politianalysen (NOU 2013:9) med den påfølgende politireformen var et resultat av 22. juli. Antallet politidistrikt ble redusert, med sikte på å etablere sterkere fagmiljøer, og større og mer robuste operasjonssentraler for å øke evnen og kapasiteten til krisehåndtering lokalt i politidistriktene. De skriver også at politiets samlede kapasitet og kapabiliteter i ettertid er vesentlig styrket gjennom materiell, påfyll av kompetanse, trening, tilførsel av nye helikoptre samt av Politiets nasjonale beredskapssenter (Glomseth & Aarset, 2020).

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har fått i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet å evaluere nærpolitireformen (DFØ, 2021). I statusrapport for 2019 skrev DFØ at politireformen gradvis begynner å gi positive resultater, selv om det fortsatt er

for tidlig å si noe entydig om hvilke effekter reformen vil få (DFØ, 2020). Direktoratet fant blant annet at operasjonssentralene er blitt mer profesjonelle (DFØ, 2020) og at måloppnåelsen er størst når det gjelder å skape sterkere fagmiljøer som kan håndtere ulike former for kriminalitet (DFØ, 2021). En slik utvikling bør gjenspeiles i empirien da primærstudiene hovedsakelig er fra 2019-2021.

3.0 Teori

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for de teoretiske bidragene jeg mener er nødvendige for å besvare problemstillingen på best mulig måte. Jeg vil begynne med en definisjon på krise som passer til oppgavens tema. Deretter skal jeg se på forskjellige typer kriser og faseinndeling av en krisehendelse. Jeg vil belyse hva kriseledelse betyr og utdype de to viktigste faktorene for effektiv krisehåndtering; situasjonsforståelse og beslutningsprosesser. Deretter skal jeg presentere Renås (2019) krisekoordineringsmodell med de to perspektivene struktur og praksis. Det er gjennom disse to perspektivene jeg vil belyse politiets evne til å skape situasjonsforståelse og gjennomføre effektive beslutningsprosesser.

3.1 Krise

Begrepet krise er opprinnelig gresk og betyr avgjørende vendepunkt eller plutselig forandring (Engen et al., 2016; Sørensen, 2017). Det fins ingen universelt akseptert og entydig definisjon av krise (Coombs & Holladay, 2010). Men blant de mange forskjellige definisjonene av krisebegrepet som finnes i litteraturen er det noen fellestrekk. For mange handler en krise om **en situasjon som utgjør en trussel** (Glomseth & Aarset, 2020; Fimreite et al., 2011; Coombs, 2007; Justis- og politidepartementet, 2000; Rosenthal et al., 1989; Heier & Kjølberg, 2013; Angeltveit & Gangdal, 2018) **mot viktige verdier** (Eriksen, 2020; Glomseth & Aarset, 2020; Fimreite et al., 2011; Justis- og politidepartementet, 2000; Rosenthal et al., 1989; Heier & Kjølberg, 2013; Angeltveit & Gangdal, 2018) **som må håndteres hurtig** (Fimreite et al., 2011; Rosenthal et al., 1989; Heier & Kjølberg, 2013; Angeltveit & Gangdal, 2018; Bråten, 2013; Faraj & Xiao, 2006) **med en grad av usikkerhet** (Boin et al., 2005; Fimreite et al., 2011; Rosenthal et al., 1989; Heier & Kjølberg, 2013; Faraj & Xiao, 2006; Lerbinger, 2012; Bjelland & Nakstad, 2018). Med bakgrunn i krisetypen denne oppgaven fokuserer på legger jeg følgende krisedefinisjon til grunn: En krise er en situasjon som utgjør en trussel mot viktige verdier. Den må håndteres hurtig, og med en grad av usikkerhet.

I Politiets beredskapssystem 1 er krise definert på følgende måte: *“En krise er en uønsket hendelse med høy grad av usikkerhet og potensielt betydelige konsekvenser for den som rammes, enten det er enkeltpersoner, organisasjoner eller samfunnet. Krisen kan innebære at samfunnssikkerheten eller andre viktige verdier trues, og at håndteringen av den krever svært mye av kapasiteten og kompetansen til den aktøren som i utgangspunktet har ansvaret”*

(Politidirektoratet, 2020, s. 25). Politiets definisjon inkluderer både at det dreier seg om en hendelse som omgis av usikkerhet, og at hendelsen utgjør en trussel mot viktige verdier. Politiets definisjon unnlater derimot å si noe om i hvilket tempo en slik hendelse bør håndteres. På den måten avviker den fra forståelsen til en lang rekke forskere på feltet (Fimreite et al., 2011; Rosenthal et al., 1989; Heier & Kjølberg, 2013; Angeltveit & Gangdal, 2018; Bråten, 2013; Faraj & Xiao, 2006).

Hart og Boin (2001) skiller fire ulike typer kriser basert på utviklings- og avslutningshastighet (se figur 3). Disse er fast-burning, the cathartic, the slow-burning og the prolonged shadow crisis. Seabrooke og Tsingou (2019) understreker at oppfattelsen av krisens hastighet og intensitet kan være ulik fra de ulike aktørers ståsted. Situasjonen kan for noen oppfattes som hurtigbrennende, mens den for andre oppfattes som saktebrennende. En annen tilnærming til klassifisering av kriser finner vi hos Gundel (2005) som tar utgangspunkt i hvor lett en krise kan påvirkes, og i hvilken grad den er forutsigbar. Han finner også fire kategorier, og disse er konvensjonelle-, uløselige-, uventede og fundamentale kriser (Gundel, 2005).

		Speed of development	
		Fast: Instant	Slow: Creeping
Speed of termination	Fast: Abrupt	Fast-burning crisis	Cathartic crisis
	Slow: Gradual	Long-shadow crisis	Slow-burning crisis

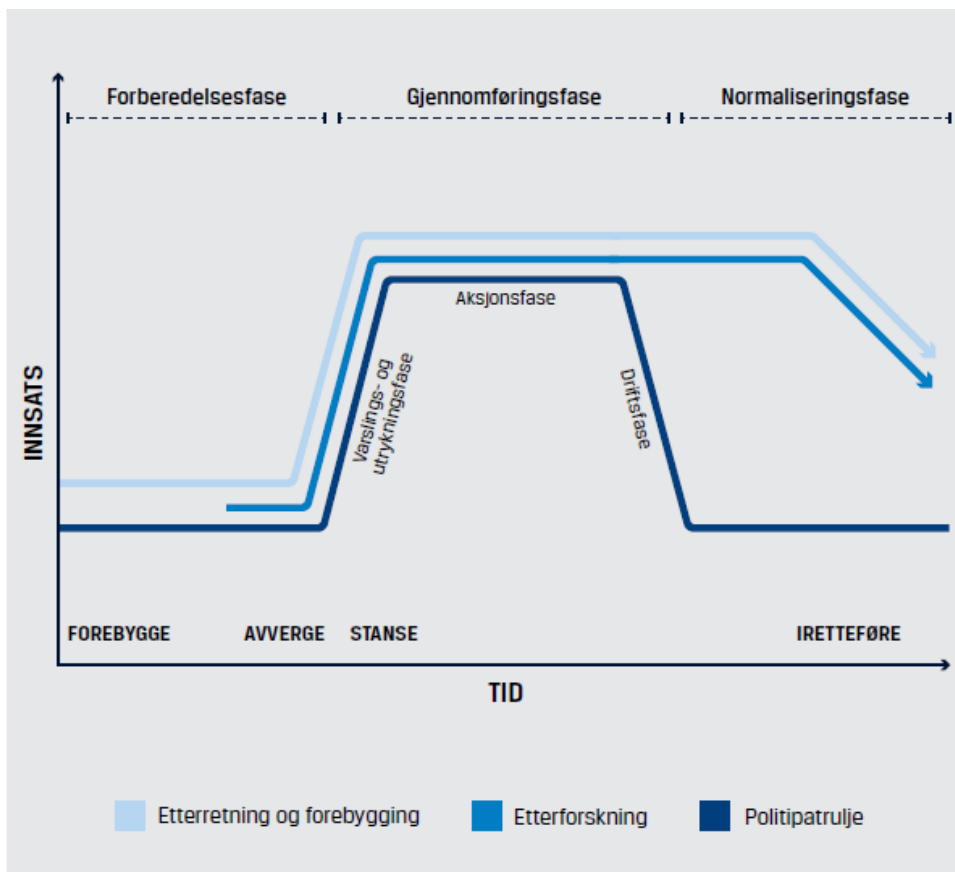
Figur 3 – Krisetypologi (Hart & Boin, 2001)

I denne oppgaven er fokuset på akutte kriser som oppstår uten forvarsel slik som fast-burning crisis. Denne typen kriser har en klar begynnelse og en klar avslutning (Boin et al., 2020a). Det vil ikke være noen tvil om når krisen oppstår eller hvem den rammer. En akutt krise kan også beskrives som en episodisk krise hvor en plutselig hendelse får rask innvirkning, og det gjennom hendelsesforløpet oppstår en åpenbar fare (LaPlante & Kroll-Smith, 1988). En fast-

burning crisis, eller akutt krise, danner en kaotisk og kompleks kontekst som krever rask respons med sikte på først og fremst å "stoppe blødningen" for å "se etter hva som fungerer i stedet for å søke riktige svar" (Snowden & Boone, 2007). Derfor er løsningen på slike krisesituasjoner ofte rask bruk av makt, for eksempel ved bruk av væpnede politistyrker (Hart & Boin, 2001). Terrorangrepene 22. juli er et eksempel på en fast-burning crisis.

Det er nødvendig å se nærmere på hva som menes med "rask bruk av makt", ettersom denne oppgaven skal undersøke effektiv håndtering av akutte kriser. Pappas (2017) bruker begrepet "Golden Hour" for å beskrive den initiale og umiddelbare responsen til et terrorangrep. Begrepet er lånt fra helsesektoren der det knyttes til tiden etter en alvorlig skade der sannsynligheten for overlevelse synker etter hvert som tiden går. Slik er det også naturlig å bruke det i andre nødetater. Med en slik forståelse er det mer relevant å snakke om minutter fremfor timer når man tenker på rask bruk av makt. Det som er verdt å merke seg at ifølge Pappas (2017) begynner politiinnsatsen først å få ønsket effekt når politiet tar initiativet på en slik måte at motstanderen må tilpasse seg. Pappas (2017) mener at beredskap og responstid er avgjørende faktorer for evnen til å iverksette en rettidig og effektiv respons.

Ofte er fokuset på den akutte fasen i forbindelse med en krise, hvor ulike verdier er truet. Flere (Engen et al., 2016; Kruke, 2012; Bundy et al., 2017) beskriver i midlertidig at en krise består av flere faser; før-krisefase, akutt-krisefase og etter-krisefase. Fasene kan fremstilles som en sirkulær prosess der en virksomhet alltid vil befinne seg i en av fasene. Engen et al. (2016) forklarer at det er en sammenheng mellom selve akutfasen, 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 den måten vil man gå direkte over i en ny førkrisefase med forberedelser til, og forebygging av den neste krisen (Fink, 1986). Bundy et al. (2017) anlegger også et eksternt- og et internt perspektiv i hver av de tre fasene som er interessante. Det betyr at en virksomhet i hver av de tre fasene vil ha oppgaver som gjelder internt i virksomheten, men også oppgaver ut mot samarbeidsaktører. På den måten fanger ikke modellen bare opp nødvendige interne prosesser i virksomheten, men understreker også samvirke med relevante eksterne aktører i alle de tre fasene. Krisehåndteringsevnen skapes altså gjennom forebygging og beredskap i førkrisefasen, og gjenoppbygging og læring i etterkrisefasen (Comfort, 1988).



Figur 4 - Skjematisk fremstilling av hendelsens faser (Politidirektoratet, 2020)

Politidirektoratet (2020) fremstiller krisens faser lineært med en forberedelsesfase, gjennomføringsfase og normaliseringsfase (se figur 4). Jeg vil ta utgangspunkt i denne modellen fordi den er delt opp i flere underfaser i gjennomføringsfasen, tilsvarende akutt krisefasen lenger opp (Engen et al., 2016; Kruke, 2012; Bundy et al., 2017). Politidirektoratet deler gjennomføringsfasen i tre underfaser; varslings- og utrykningsfase, aksjonsfase og en driftsfase. Disse fasene vil som regel være like når det gjelder både politiets ordinære virksomhet og håndteringen av ekstraordinære hendelser og kriser (Politidirektoratet, 2020). Fordelen med høyere detaljgrad i gjennomføringsfasen er at det går an å drøfte effektiv ledelse av akutte kriser mer presist.

3.2 Kriseledelse

Canyon (2020) skriver at krisehåndtering innbefatter alle virkemidler og metoder for å gjenkjenne, kontrollere og begrense skadene av en krise og dens ettervirkninger. Politidirektoratet (2020) beskriver krisehåndtering som summen av tiltak som iverksettes når

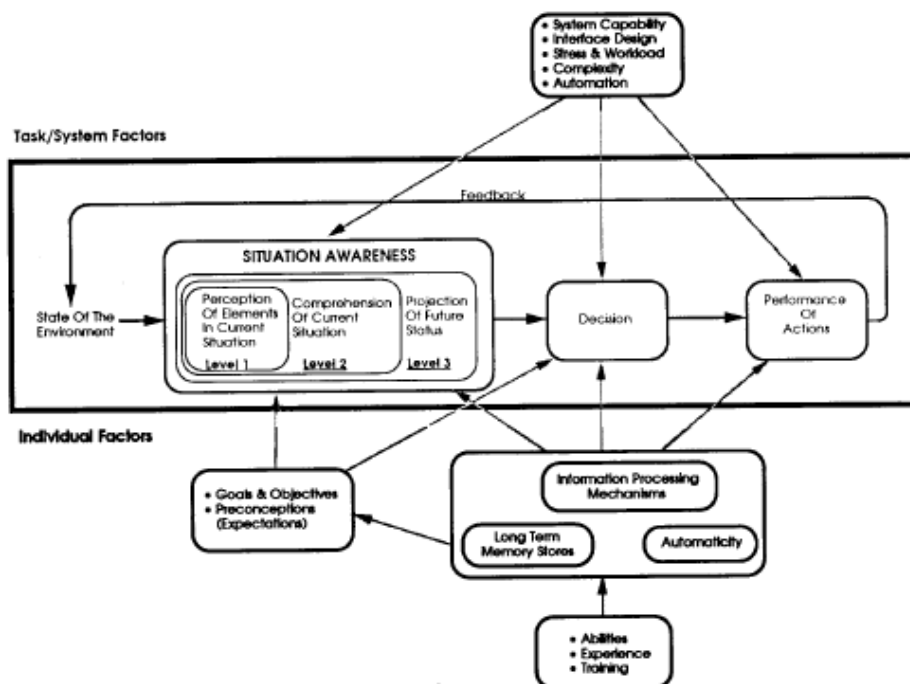
krisen har inntruffet, for å begrense skadene og bringe krisen til opphør. Slik håndtering kan innebære å ta beslutninger under høyt tidspress, med stor usikkerhet, og når store verdier står på spill (Bakken & Hærem, 2020; Brehmer, 2000). Hafting (2017) legger vekt på andre faktorer der han beskriver krisehåndtering som ledelse i uvanlige situasjoner for å forebygge og forberede kriser, samt lære og gjenoppbygge etter kriser. Denne definisjonen favner i større grad flere av krisens faser slik de er beskrevet i Engen et al. (2016). Et bredere perspektiv anlegger også Pearson et al. (1997) som beskriver kriseledelse både som et tankesett og en prosess. Dette skal bidra til drive virksomhetens beslutninger og handlinger, og målet er at det skal hjelpe organisasjoner til å unngå kriser og mer effektivt håndtere krisene som inntreffer.

Boin et al. (2005) beskriver fem oppgaver for strategisk krisehåndtering: sense making, decision making, meaning making, accounting og learning. I denne oppgaven vil jeg fokusere på sense making, heretter kalt situasjonsforståelse, og decision making, heretter kalt beslutningsprosesser. Begge er grunnleggende forutsetninger for effektiv kriseledelse, og forskningslitteraturen viser at prestasjonen i kriser er et resultat av situasjonsforståelse og beslutningsprosesser i kombinasjon (Venturio, Hamilton & Dvorchak, 1989). Forklart på en annen måte er effektiv kriseledelse avhengig av effektive beslutningsprosesser (Johnsen, 2018), og disse er igjen avhengige av god situasjonsforståelse (Endsley, 2017). Forskningsspørsmålene mine utforsker i hvilken grad politiet evner å skape god situasjonsforståelse og gjennomføre effektive beslutningsprosesser gjennom sin struktur og praksis. Under vil jeg sammenfatte relevant teori om situasjonsforståelse og beslutningsprosesser.

3.2.1 Situasjonsforståelse

Viktigheten av god situasjonsforståelse for effektiv kriseledelse er veletablert kunnskap i forskningen og praksis (Endsley, 1988; Blandford & Wong, 2004; Aarset, 2010). God situasjonsforståelse er en avgjørende forutsetning for å kunne fatte nødvendige beslutninger i rett tid (Boin et al., 2005; Eriksen, 2011), og er spesielt viktig under høy stresspåvirkning som under en akutt krise (Johnsen, 2018).

Flere har forsket på situasjonsforståelse og bidratt med ulike definisjoner og teoretiske perspektiver (Fracker, 1991; Smith & Hancock, 1995; Salmon et al., 2009). Endsleys (1995) definisjon av situasjonsbevissthet og teoretiske referanseramme er trolig den mest benyttede innen forskning på situasjonsbevissthet (Salmon et al., 2009). Endsley (1995) definerer situasjonsforståelse (SA) som *“the perception of elements in the environment within a volume of time and space; comprehension of their meaning; and projection of their status in the near future”* (s.287). Eller mer uformelt som *“knowing what is going on”* (ibid). Denne definisjonen innebærer at situasjonsforståelse dannes gjennom tre nivåer (se figur 5): 1) oppfatte; detektere, gjenkjenne og identifisere elementer i en spesifikk situasjon, 2) forstå; det skapes en forståelse av situasjonen basert på informasjonen fra forrige nivå i relasjon til aktørens mål, og 3) prediksjon: aktøren predikerer situasjonens utvikling basert på de to første nivåene og egen kunnskap (Endsley, 1995). Det er dette siste nivået, med evnen til å kunne predikere forventet utvikling, som er et kjennetegn på ekspertise (Endsley, 2000). Endsley (2015) forklarer at modellen ikke skal oppfattes lineært, men som en konstant, pågående prosess der de tre stegene til situasjonsforståelse vil foregå om hverandre.



Figur 5 - Situasjonsforståelse i dynamisk beslutningstaking (Endsley, 1995)

Krisehåndtering utføres ofte av flere personer i fellesskap som utgjør et team. Disse samarbeider om å utvikle eller identifisere handlingsalternativer og fatte beslutninger (March,

1988). For å øke effektiviteten i krisearbeidet er det avgjørende med informasjonsdeling (Uitdewilligen & Waller, 2018) slik at man kan utvikle en felles situasjonsforståelse blant aktørene (Endsley, 1995). Endsley og Jones (2001) beskriver felles situasjonsforståelse som graden av lik forståelse innen de områdene teammedlemmene har like behov for informasjon. Det betyr at teammedlemmene trenger nok informasjon om sitt ansvarsområde til å utføre egne arbeidsoppgaver på en god måte, men alle trenger ikke å kjenne til all informasjonen som er tilgjengelig for teamet (Endsley, 1995). Det vil oppstå overlappende informasjonsbehov som må koordineres i teamet. Når denne koordineringen skjer effektivt, oppnår man felles situasjonsforståelse (ibid).

Felles mentale modeller er en forutsetning for å oppnå felles situasjonsforståelse (Endsley, 1997; Bolstad et al., 2010). Tidligere studier på høytstående menneskelige team viser at teammedlemmene ofte forutser de andre teammedlemmers behov, og dermed ofte kan hjelpe hverandre med å utføre oppgavene (Yen et al., 2006). Dette kalles shared mental models (SMM), eller felles mentale modeller (Jonker et al., 2010). Aktørene utvikler sine egne mentale modeller som forklarer og forutser deres omgivelser (Rouse & Morris, 1986). Disse individuelle mentale modellene blir felles mentale modeller når aktørene deler sine egne modeller og lærer om andres (Yen et al., 2006). Cannon-Bowers, Salas & Converse (1993) beskriver felles mentale modeller som kunnskapsstrukturer blant medlemmer i et team som gjør at de kan produsere presise forklaringer og forventninger til oppgavens krav og andre teammedlemmer (s.155). Forklart på en annen måte handler det om at teamet har en felles forståelse for oppgaven som skal utføres og hvordan man skal samordne seg i teamet (Jonker et al., 2011). Felles mentale modeller er spesielt viktig i stressende omgivelser. Når et team blir påvirket av stress, minker mengden kommunikasjon og teamet tvinges til å stole på implisitt koordinering heller enn eksplisitt kommunikasjon (Kleinman & Serfaty, 1989).

3.2.2 Beslutningsprosesser

En beslutningsprosess kan ses på som en sekvens av aktiviteter og hendelser som leder frem til en avgjørelse (Enderud, 1976), som betyr å ta et valg mellom to eller flere alternativer (Brunsson & Brunsson, 2015). I en organisasjon er det ofte flere individer som står bak en avgjørelse, og disse tolker situasjonen og bidrar med å utarbeide forskjellige løsningsalternativer (March, 1988).

Flere har laget modeller som omhandler beslutningstaking i forbindelse med krisehåndtering. Jacobsen og Thorsvik (2017) skriver om modellen "mennesket som begrenset rasjonell beslutningstaker". Den går kort ut på at man forsøker å handle så rasjonelt som mulig, og oppnå et resultat som er tilfredsstillende, gitt den tiden man har til disposisjon og informasjonen man har tilgjengelig. Dette henger sammen med Eid og Johnsen (2006) "beslutningsinformasjonsfellen", som viser at gode nok beslutninger gjerne må erstatte optimale beslutninger fordi tidspress og usikkerhet presser frem handlinger fra kriseledelsens side. Etter hvert som tiden passerer blir informasjonstilfanget bedre, mens de reelle handlingsalternativene kan bli færre. Noe av det samme kan vi se i Johnsen (2018) som hevder at når stresset er høyt og konsekvensene kan være alvorlige, søker man i større grad etter løsninger som er gode nok til formålet. Her er det mer snakk om begrenset rasjonalitet hvor man aksepterer at løsningen ikke blir optimal, men bringer oss et steg i riktig retning.

Å håndtere nye og ukjente hendelser er en utfordring fordi mennesker har en tendens til å søke forklaringer basert på tidligere erfaringer som gir en følelse av kontroll. Disse forklaringene gjør ukjente situasjoner til kjente situasjoner, og forklaringene blir en sannhet. I mange tilfeller kan slike sannheter representere alvorlige feilvurderinger som fører til beslutningsfeller (Weick & Sutcliffe, 2015). Det kan derfor være nyttig å ta utgangspunkt i hva menneskehjernen faktisk har kapasitet til, og hvilke muligheter vi finner innenfor de begrensningene.

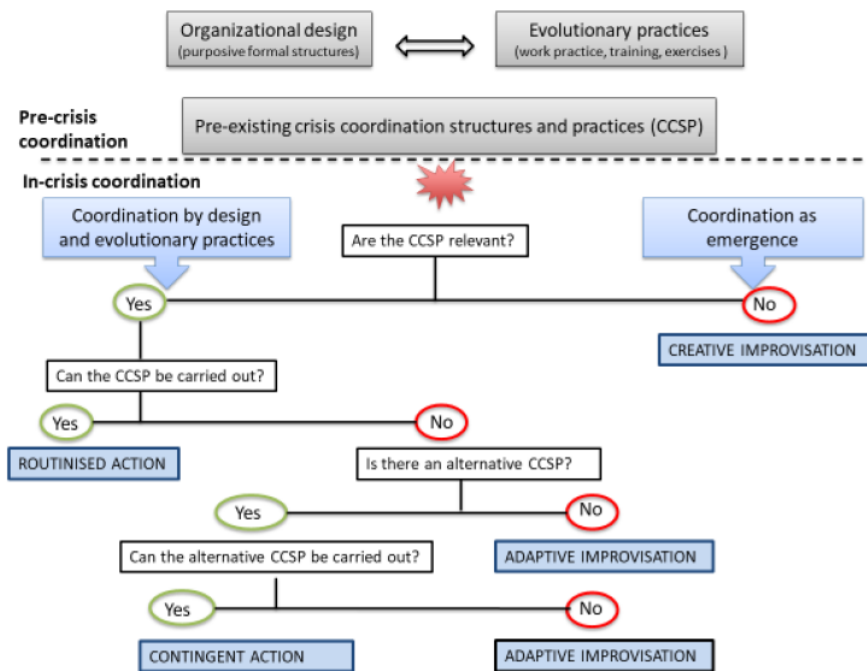
En rekke forskere (Stanovich & West, 2000; Evans, 2003; Kahneman, 2011) har delt den menneskelige mentale prosessen i to systemer som begge inneholder funksjoner som påvirker menneskelige beslutningsprosesser. System én, eller intuitiv beslutningstaking (Engen et al., 2016; Hafting, 2017), er det ubevisste sinnet. Det er raskt, emosjonelt og basert på tidligere erfaring. De fleste avgjørelsene vi tar er basert på system én fordi det sparer energi ettersom det ikke krever omfattende mental innsats. Men ettersom kriser vanligvis avviker vesentlig fra folks forventninger og tidligere erfaringer (Renå, 2019) kan denne måten å ta beslutninger på føre til feil (Kahneman, 2011). System to, eller analytisk beslutningstaking (Engen et al., 2016; Hafting, 2017), er mer bevisst og logisk, men krever også mer energi og mental innsats (Luokkala & VIRRANTAU, 2014). System to overvåker system én og kan forhindre at dårlige avgjørelser blir tatt på grunn av skjevheter fra tidligere erfaringer. Det muliggjør også

sammenligning av forskjellige alternativer, og gjør avgjørelsene mer tilpasset den spesifikke situasjonen.

Modellen Recognition-Primed Decision (RPD) (Klein, 2008), eller gjenkjenningsbasert beslutningstaking, viser hvordan eksperter tar beslutninger basert på de to tanke-systemene. RPD ble til etter et ønske om å forske på hvordan erfarne beslutningstakere kommer frem til sine beslutninger i et miljø med tidspress, og med mulig fatale konsekvenser (Klein et al., 1988). Modellen viser at erfarne aktører i operative omgivelser tar beslutninger basert på to prosesser: 1) situasjonsvurdering som kan relateres til system én, og 2) mental simulering som kan relateres til system to (Luokkala & Virrantaus, 2014). Ifølge Klein (2001) har mental simulering sitt grunnlag i tidligere erfaringer ved at individet gjenkjenner trekk eller tegn i situasjonen. Dette støttes av Albert & Hayes (2006) som mener at for å kunne forutsi forventet utvikling må en kjenne igjen elementene og aktørene, samt deres verdier og normer. Den beste krisehåndteringen skjer når erfarne aktører evner å veksle mellom system én og to (Dyson & t'Hart, 2013; Bakken & Hærem, 2020).

3.3 Renås Crisis Coordination Action Tree

I sin avhandling om politiets innsats under 22. juli drøfter Renå (2019) sammenhengen mellom tre perspektiver i krisehåndtering; struktur, praksis og improvisasjon. Renå (2019) mener at disse tre perspektivene henger sammen og påvirker hverandre under krisearbeidet. Han argumenterer for at kvaliteten på før-krisearbeidet har betydning for den reelle håndteringsevnen til organisasjonen når krisen inntreffer.



Figur 6 - Crisis Coordination Action Tree (Renå, 2019)

Renå (2019) skiller mellom fire typer handlinger som vist i modellen; routinised actions, contingent actions, adaptive improvisation og creative improvisation (se figur 6). De to første er mulige å iverksette når eksisterende struktur og praksis er relevante i den forestående krisen. De to siste blir nødvendige når eksisterende struktur og praksis anses upassende eller ikke møter krisens krav. De fire koordineringshandlingene kan organiseres langs en dimensjon der ytterpunktene enten er svært forhåndsstrukturert eller meget improvisert (Renå, 2019). Modellen illustrerer hvordan koordinering i kriser, inkludert de fire typene koordineringshandlingene, er betinget av eksisterende strukturer og praksis.

En konsekvens man kan utlede av modellen er at politiet i før-krisearbeidet må utvikle en struktur og en praksis som svarer til kravene effektiv håndtering av en akutt krise stiller. Det betyr at organisering, planverket og praksis må være tilpasset sammenhengen det skal virke i, og være kjent gjennom både trening og øvelser for å skape best mulig forutsetninger før krisen inntreffer. Jeg vil i det følgende redegjøre for struktur og praksis slik de skal forstås og brukes videre i denne oppgaven. Det er disse begrepene som er utgangspunktet for de to forskningsspørsmålene.

3.3.1 Struktur

Renå (2019) hevder at coordination by design, struktur, handler om de formelle strukturene i en virksomhet. Et grunnleggende prinsipp i strukturperspektivet er at målrettede elementer i formell organisering som planer, regler og prosedyrer er de viktigste måtene organisasjoner når sine mål. Man søker forutsigbarhet og felles forståelse i organisasjonen om hvem som gjør hva, når og hvordan. De grunnleggende ideene i strukturperspektivet gjenspeiles i hierarkiske organisasjoner basert på kommando og kontroll (ibid). Politiet er et eksempel på en slik organisasjon.

Ifølge Renå (2019) henger strukturperspektiv sammen med et instrumentelt perspektiv på organisasjonsstruktur. I et instrumentelt perspektiv er fokuset på hvordan formelle strukturer kan være et middel for effektiv måloppnåelse (Christensen et al., 2020; Andreassen & Bjørklo, 2020). Ledere antas å ta rasjonelle valg, at de har relativt klare intensjoner og mål, og at konsekvensene kan forutses (Andreassen & Bjørklo, 2020).

Med utgangspunkt i Renås (2019) beslutningstre og et instrumentelt organisasjonsperspektiv har jeg kommet frem til at politiets struktur, i denne oppgaven begrenset til dets organisering, planverk og prosedyrer, må være tilpasset den konteksten en akutt krise vil utgjøre. Denne tilpasningen må skje i før-krise fasen. Med tanke på mitt første forskningsspørsmål vil jeg undersøke i hvilken grad politiets organisering, planverk og prosedyrer er egnet til effektiv håndtering av akutte kriser.

3.3.2 Praksis

Renås (2019) praksisperspektiv fokuserer på prosess, og belyser hvorfor krisesituasjoner er kognitivt utfordrende for menneskehjernen. Praksisperspektivet ser på hvordan erfaring, trening og øvelser kan redusere de kognitive utfordringene og forme den beste praksisen.

Et institusjonelt organisasjonsperspektiv kan utdype og supplere praksisperspektivet (Renå, 2019). Det institusjonelle perspektivet ser på aktørene i en virksomhet (Christensen et al., 2020) og legger vekt på normer, verdier og praksis (Andreassen & Bjørklo, 2020). En organisasjon

består av mennesker hvis samspill over tid danner dets uformelle normer, verdier og rutiner (Christensen et al., 2020). Dette gir mening og retning for aktørens arbeidsoppgaver og ansvarsområdet. Uformelle normer, identiteter og hva som anses passende atferd og tenkning påvirker organisasjonens praksis (Christensen et al., 2018).

Andreassen og Bjørklo (2020) skriver at det institusjonelle perspektivet består av tre nivåer; 1) synlige kulturuttrykk som atferd og verbale utsagn, 2) uformelle verdier og normer og 3) grunnleggende antakelser som ligger til grunn for de virkelighetsoppfatninger som eksisterer i organisasjonen. Ledelse og krisehåndtering i et institusjonelt perspektiv er avhengig av utvikling av gruppe- og organisasjonsidentitet. Dette skjer i samspill mellom aktørene gjennom tilrettelegging som systematiske møter, øvelser og trening (Andreassen & Bjørklo, 2020). Slike arenaer muliggjør både den viktige småpraten slik at man blir bedre kjent, og får delt erfaringer og kunnskap (Ekman, 2004), men også at man får definert, avgrenset og formet egen rolle i relasjon til andre (Weick, 1995).

Med utgangspunkt i Renås (2019) praksisperspektiv og et institusjonelt organisasjonsperspektiv har jeg kommet frem til at politiets praksis, i denne oppgaven begrenset til erfaring, trening og øvelser, må være tilpasset den konteksten en akutt krise vil utgjøre. Denne tilpasningen må skje i før-krise fasen. Med tanke på mitt andre forskningsspørsmål vil jeg undersøke i hvilken grad politiets erfaring, trening og øving er egnet til effektiv håndtering av akutte kriser.

3.3.2.1 Erfaringslæring

I denne oppgaven forstås praksisperspektivet som erfaring, trening og øvelser. Ettersom ambisjonen er å finne svar på hvorvidt politiets praksis er egnet til effektiv kriseledelse, er det mest relevant å se i hvilken grad politietaten evner å skape organisatorisk- og/eller systemisk læring fra individenes erfaring, enn å fokusere på enkeltindividene i seg selv. Jeg vil i denne oppgaven derfor søke å avdekke om politiet driver hensiktsmessig erfaringslæring som bidrar positivt inn mot prosessene i praksisperspektivet.

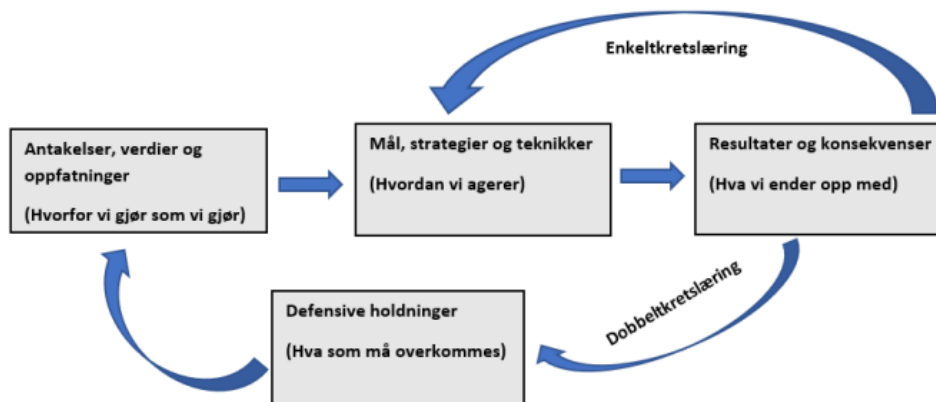
Ifølge Politidirektoratet (2020) skal politiets beredskap utvikles med basis i erfaringslæring. Sentrale kilder for direktoratets tilnærming til erfaringslæring er utredningen *Et ansvarlig politi* (NOU 2009: 12) og stortingsmeldingen *Risiko i et trygt samfunn* (Meld. St. 10 (2016–2017)).

Erfaringslæring bygger på erfaringskunnskap. For at erfaringskunnskap skal bli til erfaringslæring, må den kobles sammen med teoretisk kunnskap. Politiet må anvende og forholde seg aktivt til annen kunnskap gjennom tverrfaglig samarbeid og respekt for andre profesjoners kunnskap og kompetanse (Politidirektoratet, 2020). Til forskjell fra individuell læring handler organisatorisk læring om hvordan man kan legge til rette for felles læring og deling av kunnskap innad i en virksomhet. Argyris og Schön (1996) skriver at organisatorisk læring har funnet sted dersom man kan bekrefte en varig endring i atferd.

Lindøe (2003) skriver at erfaringslæring er en kontinuerlig læringsprosess der mange elementer er knyttet sammen i en lærings sirkel som inneholder fire faser; sette mål, iverksette, evaluere og gjennomføre korrigerende tiltak. Njå og Braut (2009) beskriver læring som en prosess relatert til etableringen av ny kunnskap med mål om å implementere endring, få en dypere forståelse eller bekrefte grunnlaget for dagens oppfattelse og praksis. Politidirektoratet (2020) operasjonaliserer lærings sirkelen for politietaten på følgende måte: gjennom politiarbeidet gjøres det erfaringer, og erfaringene i kombinasjon med annen kunnskap analyseres før det iverksettes korrigerende tiltak.

Politidirektoratet (2020) skriver at kunnskap fra erfaringslæring formaliseres gjennom nye instruksjer, retningslinjer, læreplaner og studietilbud. Når ledere styrer praksis gjennom det instrumentelle perspektivet, hvor lover, regler og forskrifter står i fokus (Christensen et al., 2015), er formålet å sikre at politibetjenter, og lederne selv, ikke gjør samme feil i fremtiden (Hoel og Bjørkelo, 2017). Argyris (1976) betegner denne læringsformen for enkeltkretslæring. Enkeltkretslæring kan defineres som når vi korrigerer det vi allerede holder på med «uten å sette spørsmål ved om forutsetningen for handlingene er riktige» (Kvålshaugen & Wennes, 2012, s. 242). Denne læringsformen sikter seg rett inn på problemet, og den er konkret, oppgavefokuset og uten blikk for helheten (Argyris, 1976). I et slikt perspektiv vil ledere kun være opptatt av å endre rutinene, mens årsakene til handlingen, praksisen eller de

bakenforliggende forholdene ikke nødvendigvis tematiseres (Hoel og Bjørkelo, 2017). Se figur 7.



Figur 7 - Enkelt- og dobbeltkretslæring (Argyris & Schön, 1978)

Å etterstrebe en åpenhet for at faktorer som uformelle regler, verdier og normer også kan spille inn i hvordan politiet leder læring av erfaring, kan karakteriseres som dobbeltkretslæring (Hoel og Bjørkelo, 2017). Denne læringsformen har fokus på å oppnå innsikt ved hjelp av å utfordre og stille spørsmål til hverandres antagelser og å oppnå felles forpliktende oppfatninger (Argyris, 1976). Dobbeltkretslæring kan defineres som å utfordre og stille spørsmålstegn ved grunnleggende antagelser og verdier og kan bidra til å eventuelt endre «*de styrende faktorene*» (Filstad, 2010, s. 50). Dette kan innebære å stille spørsmål til erfaringen med prosesser og underliggende tematikk som handler om de ansattes verdier, holdninger og yrkeskultur, som beskrevet i det institusjonelle perspektivet (Hoel & Bjørkelo, 2017).

Erfaringslæringens relevans for oppgaven blir å se om politiet klarer å lære av øvelser og reelle hendelser, og spre denne kunnskapen ut i virksomheten, slik at etaten står best mulig rustet i et praksisperspektiv.

4.0 Metode

Samfunnsvitenskapelig metode kan betraktes som en systematisk og planmessig fremgangsmåte for å etablere pålitelig kunnskap og holdbare teorier innenfor et fagområde (Grønmo, 2007). Det er vanlig å formulere en problemstilling som bør besvares strukturert, gjennom kritisk vurdering og analyse av relevant og tilstrekkelig empiri, i lys av god forskningslitteratur. Dette danner grunnlaget for vurderinger og konklusjoner (Forsberg & Wengstrøm, 2003).

Det er oppgavens tema og problemstilling som gir utgangspunktet for valg av metode. Formålet med denne masteroppgaven er å se i hvilken grad stabsledelse er egnet til å håndtere akutte kriser. Kriseledelse forstås i denne oppgaven som en aktivitet som foretas av flere i fellesskap. Jeg har valgt en kvalitativ metodetilnærming, ettersom ord i større grad enn tall kan beskrive det som skjer mellom de som driver krisehåndtering (Jacobsen, 2015). Et kjennetegn ved kvalitative studier er at de undersøker meningsfulle fenomener (Tjora, 2012) og er godt egnet når virkeligheten må fortolkes, fordi det ikke finnes en objektiv sosial virkelighet (Jacobsen, 2015).

4.1 Valg av forskningsdesign

Et forskningsdesign er forskerens plan for arbeidet med undersøkelsen. Hensikten med et godt forskningsdesign er å skape kontroll på forskningens ulike deler og knytningene mellom disse slik at man oppnår en logisk sammenheng (Sætre, 2007; Blaikie, 2010). I denne studien har jeg benyttet kvalitativ metode hvor det er fremsatt en problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål.

Undersøkelsen er gjennomført som en kvalitativ metasyntese for å sammenfatte eksisterende og relevant kunnskap om temaet som svarer på problemstillingen. Målet er ikke å gjenta eller bekrefte eksisterende evidens, men å bruke eksisterende empiri til å utvikle ny kunnskap (Malterud, 2017). En slik oversiktsstudie krever ingen søknader eller godkjenninger. Det kreves også lite koordinering da kildene er publiserte studier.

4.2 Kvalitativ metasyntese

Kvalitativ metasyntese er en egen form for systematisk oversikt der det er kvalitative studier som sammenfattes (Malterud, 2017). Målet er å oppnå faglig innsikt og forståelse i et emne gjennom en systematisering av eksisterende kunnskap (Støren, 2013). Til forskjell fra kvalitativ metaanalyse, som kun sammenfatter tidligere forskning, skal en metasyntese også analysere og tolke dataene, gjerne i lys av en teoretisk referanseramme (Malterud, 2017).

Ambisjonen er fortolkning, analyse og sammenfatting av funn fra tidligere kvalitative primærstudier, for å skape ny innsikt, forståelse og kunnskap (Noblit & Hare, 1988; Thorne, 2015; Johannessen et al., 2016; Moen, 2018). Kunnskapen man får fra en kvalitativ metasyntese skal gå lengre enn de enkeltstående individuelle studiene (Thorne et al., 2004).

Jeg har valgt å bruke kvalitativ metasyntese fordi det meste som publiseres av forskning om kriseledelse i norsk politi er gjort med bruk av kvalitativ metode. Jeg har valgt å gjennomføre en oversiktsstudie for å finne svar som kan gjelde for hele politiet.

4.2.1 Metaetnografi

Etnografiske studier hører til kvalitative metoder, men kan i mange tilfeller komplettere kvantitativ forskning (Hilden & Middelthon, 2002). Etnometodologi er en retning som legger vekt på hvordan personer samhandler med hverandre i det daglige, og formålet er å forstå hva som styrer en persons adferd og mønstre i sosiale samhandlinger (Thagaard, 2013).

Metaetnografi ble utviklet av Noblits og Hare (1988) for å syntetisere kvalitative studier. Forfatterne foreslår en fremgangsmåte i syv trinn, som kan være overlappende, gjentatte og ofte parallelle. Trinnene fremgår av figur 8 under med utdyping av Malterud (2017).

Trinn	Noblit og Hare	Malteruds utdypning - gjennomføring i praksis
1	Komme i gang	Formulere problemstilling og søkestrategi, skrive protokoll, gjennomføre litteratursøk

2	Beslutte hva som er relevant i lys av problemstillingen	Gjennomgå litteratursøket, utvikle kriterier for inklusjon, ekskludere duplikater samt treff som ut fra tittel og abstract ikke fyller kriteriene, vurdere kandidatstudier til fulltekst, etablere utvalg av inkluderte primærstudier, lage oversikt over disse
3	Lese studiene	Nærlese inkluderte primærstudier i fulltekst for å lokalisere primærstudienes resultater som utgjør det empiriske materialet for metasyntesen og få oversikt over tema og metaforer
4	Ta stilling til hvordan studiene er beslektet	Det empiriske materialet organiseres i en matrise der relevante tema og metaforer fra hver primærstudie listes i vertikale kolonner, med utgangspunkt i en innholdsrik indeksstudie
5	Oversette studiene til hverandre	Systematisk gjennomgang og organisering av resultattekst med beslektede tema og metaforer på tvers av studiene i de horisontale radene i matrisen, med vekt på likheter og forskjeller i begrepsbruk
6	Syntetisere oversettelsene	Gjennomgang av hver av de horisontale radene for å utvikle en overordnet oversettelse som dekker alle tema og metaforer i form av et nytt uttrykk som gir en original og selvstendig forståelse av funnene
7	Formidle syntesen i tekst	Utdype og begrunne meningsinnholdet i uttrykkene fra syntesen som gjengis i den nye oversettelsen, skrive resultatavsnitt til artikkelen

Figur 8 – Oversikt metaetnografi (Malterud, 2017)

4.3 Litteratursøk

4.3.1 Søkestrategi

Ifølge Booth (2016) må søkestrategien for at den skal bli effektiv oppfylle tre krav; 1) søk skal identifisere relevante treff, 2) søk skal ikke identifisere irrelevante treff og 3) søkeordene skal

være sparsomme for å forebygge unødig overflod. Aveyard (2014) understreker viktigheten av å faktisk følge strategien på en systematisk måte. Hart (2018) legger vekt på føring av protokoll for å følge søkeprosessen og kunne gå tilbake. Det har jeg gjort gjennom et grundig arbeid med søkeord og inklusjonskriterier, samt systematisk gjennomgang av funnene.

I min søkeprosess har jeg benyttet en rekke søkeord på både norsk og engelsk som jeg identifiserte gjennom innledende litteratursøk og i samråd med veileder. Disse har jeg fått hjelp av biblioteket ved Politihøgskolen i Oslo til å sette sammen til søkestrenger som presentert punktvis under:

- politi* OG kriseledelse
- politi* OG beredskapsledelse
- politi* OG krisehåndtering OG ledelse
- politi* OG samfunnssikkerhet OG ledelse
- norwegian AND police AND crisis AND management
- norwegian police AND emergency management
- norwegian police AND public security AND management
- norwegian police AND civil protection AND management

Med disse søkestrengene mener jeg å ha oppfylt Booths (2016) tre krav til en effektiv søkestrategi. De er resultatene av omfattende prøvesøk i flere søkemotorer.

4.3.2 Inklusjons- og eksklusjonskriterier

Aveyard (2014) skriver at inklusjons- og eksklusjonskriteriene vil sørge for en nødvendig avgrensning og et innsnevret fokus for studien. Kriteriene vil være avgjørende for hvilke studier som vurderes aktuelle og hvilke det er uaktuelt å inkludere i en kvalitativ metasyntese. Jeg har ikke to sett med kriterier da et kriterium virker både inkluderende og ekskluderende i seg selv. Som eksempel vil kriteriet om at det skal være brukt kvalitativ metode inkludere studier som har nyttet kvalitativ metode, og ekskludere studier som har brukt kvantitativ metode.

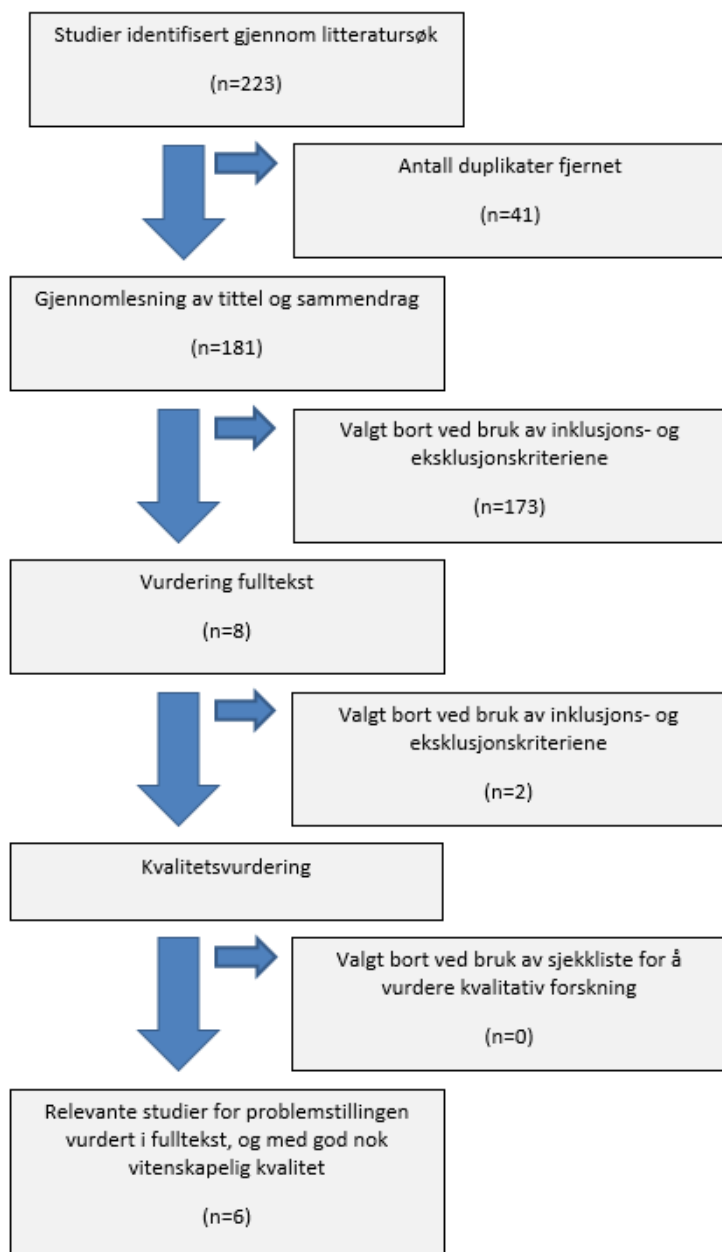
Det første kriteriet kommer av at det er norsk og engelsk jeg behersker, og prøvesøkene viser at forskere på norsk politi høyst sannsynlig publiserer på disse språkene. Kriteriet nummer to søker å utelukke forskning fra før terrorangrepene 22. juli 2011. Det har skjedd omfattende endringer i norsk politi etter 22. juli (Glomseth & Aarset, 2020), og det er disse endringene som er interessante å fange opp. Deretter søker jeg å snevre fokuset inn mot operasjonelt nivå og stabsledet krisehåndtering i politiet. Neste kriterium skal sikre kvaliteten på kildene gjennom å definere et forskningsmessig minimumsnivå. Til sist har jeg satt kvalitativ metode som et kriterium ut ifra valgte forskningsmetode. Mine inklusjons- og eksklusjonskriterier er dermed som følger:

- Tekster på norsk og engelsk
- Tekster publisert etter 2011
- Tekstene må omhandle kriseledelse i det norske politiet på operasjonelt nivå
- Tekstene må være en av de tre kategoriene under:
 - Vurdert og publisert av akkrediterte høgskoler eller universiteter, minimum masternivå
 - Forskningsrapporter
 - Fagfellevurderte tekster/publikasjoner
- Det skal være brukt kvalitativ metode i studien

4.3.3 Utvelgelsesprosessen

Selve litteratursøket ble gjennomført den 22.08.21 i Politihøgskolens søketjeneste Oria. Søketjenesten muliggjør søk både i Politihøgskolens bibliotek og alle norske fagbibliotek. Med et slikt tilfang var Oria godt egnet til å finne den litteraturen som er relevant for denne oppgaven.

Etter hvert søk lagret jeg referansene til treffene for hver søkestreng. Når jeg hadde gjennomført søk med alle søkestrengene startet jeg utvelgelsesprosessen med å fjerne duplikater. Det vil si tekster som ble truffet av flere søkestrenger og derfor dukket opp to eller flere ganger. Deretter søkte jeg opp alle tekstene og vurderte tittel og sammendrag mot inklusjonskriteriene. Da gjenstod det et mindre antall tekster som jeg vurderte i fulltekst. Til slutt gjennomførte jeg en kvalitetskontroll ved bruk av en sjekklister fra Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenester (2015). Etter endt prosess satt jeg igjen med seks tekster. Utvelgelsesprosessen er illustrert i figur 9 under.



Figur 9 – Flytskjema for utvelgelsesprosessen

4.3.4 Vurdering av identifiserte studier

De seks tekstene jeg har inkludert som primærstudier i denne oppgaven er publisert mellom 2015 og 2021. Utvalget består av tre masteroppgaver, to forskningsrapporter og en fagfellevurdert artikkel. Felles for disse er at de omhandler stabsledelse av kriser i politiet. Alle har benyttet kvalitativ metode, de fleste i form av intervjuer, men to har også med tekstanalyse i tillegg. Informantene i alle studiene er politiansatte med oppgaver knyttet til kriseledelse. De

fleste av disse jobber på operasjonelt nivå med oppgaver i stab eller på operasjonssentralen. Noen av informantene jobber på taktisk nivå som innsatsledere og samarbeider med operasjonelt nivå. Under følger en oversikt over de seks primærstudiene:

1. Hoel, L., & Barland, B. (2017). Store endringer kommer på kattepoter: Evaluering av stabs-og lederutviklingsprogrammet ved Politihøgskolen.
2. Hoel, L., Barland, B., & Lillevik, M. (2019). -Ville ikke vært det foruten...: Evaluering av Stabs-og lederutviklingsprogrammet ved Politihøgskolen.
3. Hoel, L., & Mehus, H. (2021). The Achilles' Heel of crisis management in the norwegian police. *Police Practice and Research*, 1-17.
4. Mehus, H. (2020). Kriseledelse. En krevende overgang fra linje til stab (Masteroppgave). Forsvarets høgskole.
5. Palmer, A. (2020). Krisehåndtering i politiet. (Masteroppgave). Universitetet i Stavanger.
6. Østgaard, S. (2015). Politiets stabsfunksjon: hvordan oppleves samhandlingen mellom operasjonelt nivå og taktisk nivå? (Masteroppgave). Forsvarets høgskole.

De inkluderte tekstene har god nok vitenskapelig kvalitet og innholdsrike resultatpresentasjoner egnet til å belyse min problemstilling. Ifølge Malterud (2017) er dette tilstrekkelig til å gjennomføre forsvarlig dataanalyse og metasyntese.

4.4 Pålitelighet og gyldighet

For at forskningen skal kunne gi troverdig kunnskap er det viktig at det settes krav til validitet og reliabilitet, eller gyldighet og pålitelighet (Hellevik, 2009). Tjora (2017) skriver at pålitelighet og gyldighet ofte brukes som indikatorer på kvalitet i forskning. I kvalitativ forskning har man i noen grad snakket om troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet (Thagaard, 1998), men jeg vil holde meg til Tjoras (2017) beskrivelse da disse synes å være godt etablert.

Pålitelighet handler om en intern logikk, eller sammenheng, gjennom hele forskningsprosjektet. Fra datagenerering til analyse, drøfting og slutning. Pålitelighet henger sammen med transparens som betyr at man i størst mulig grad presenterer og diskuterer

hvordan undersøkelsene er gjennomført (Tjora, 2017). Målet er at leserne skal få et så godt innblikk i prosessen at de kan ta stilling til forskningens kvalitet (Lincoln og Cuba, 1985). I denne masteroppgaven søker jeg å oppnå høy grad av pålitelighet gjennom metodekapittelet og gjennom å forklare og argumentere for de valgene jeg har tatt gjennom oppgaven der det er naturlig. Kvalitativ metasyntese er en trinnvis metode som er lett å følge og vurdere fortløpende gjennom metodekapittelet. Videre er empirien allerede publisert forskning slik at det er mulig å ettergå om de analysene som er gjort er innenfor rimelighetens grenser.

Et viktig aspekt med hensyn til påliteligheten av eventuelle slutninger i denne oppgaven er utvalgsstørrelsen. Seks primærstudier er færre enn de 10-11 som er anbefalt (Malterud, 2017), selv om eksempelet Malterud bruker i sin bok er et doktorgradsprosjekt. Ved å endre på inklusjons- og eksklusjonskriteriene kunne utvalget kanskje vært større, men da hadde jeg trolig endt opp med en empiri som i liten grad var egnet til å svare på problemstillingen. Leseren må uansett være oppmerksom på utvalgsstørrelsen når den leser konklusjonen.

Gyldighet handler om å vurdere fremgangsmåten som er benyttet for å innhente kunnskap om fenomenet man ønsker å undersøke (Guldevik, 2002). Det må være en logisk sammenheng mellom prosjektets utforming og funn, og de spørsmål man søker å finne svar på. Viktige kilder til høy gyldighet er at forskningen pågår innenfor rammene av faglighet, forankret i annen relevant forskning, samt at det er en logisk sammenheng mellom forskningsspørsmålet og valg av datagenerering og teoretisk grunnlag (Tjora, 2017). Ved å redegjøre for de valg som er tatt med tanke på metode og teori, inviteres leseren til kritisk å ta stilling til forskningens relevans og presisjon. Det er som nevnt oppgavens tema og problemstilling som gir utgangspunktet for valg av metode. Ledelse og krisehåndtering i et institusjonelt organisasjonsperspektiv er avhengig av utvikling av gruppe- og organisasjonsidentitet, noe som skjer i samspill mellom aktørene (Andreassen & Bjørklo, 2020). Dette samspillet beskrives bedre med ord enn med tall (Tjora, 2012; Jacobsen, 2015). Derfor gir det mening med en kvalitativ metodetilnærming.

Et annet aspekt som har vært viktig for meg i denne prosessen har vært å velge ut et solid teoretisk grunnlag av høy forskningsmessig kvalitet. Det skrives mange lærebøker om krisehåndtering og kriseledelse, men det har vært noe vanskeligere å finne forskningslitteratur

om norske forhold. Grunnmuren består derfor av internasjonal forskningslitteratur om krisehåndtering, med Renås (2019) doktorgradsavhandling som et viktig bidrag for å gi en tydelig nasjonal forankring. Deretter har jeg supplert med annen litteratur på norsk.

4.5 Etiske betraktninger

Forskningsetiske retningslinjer skal bidra til å ivareta krav om respekt for menneskeverdet og respekt for integritet, frihet og medbestemmelse (Nilssen, 2012). I denne oppgaven har jeg brukt tidligere forskning der forfatterne har gjort egne etiske vurderinger som empiri. Videre har jeg ikke hatt noen direkte interaksjon med deltakerne som funnene hviler på. Det betyr i midlertidig ikke at jeg ikke har et selvstendig ansvar for å vurdere etiske problemstillinger, spesielt knyttet til personvern og anonymisering. Dette var også et eget vurderingspunkt i kvalitetskontrollen jeg gjennomførte i utvelgelsesprosessen.

Anonymisering har vist seg vanskelig i noen av tekstene i utvalget. De redegjør for hvilket politidistrikt de har gjort undersøkelser i og benevner noen av informantene med funksjon. Det er lett å tenke seg at antall operasjonsledere i for eksempel Øst politidistrikt ikke er veldig høyt, og dermed mulig å identifisere. Jeg har allikevel valgt å ta dem med av hensyn til utvalgsstørrelsen. Jeg vil gjøre egne tiltak for å ikke videreføre denne svakheten i noen av studiene ved for eksempel ikke å sitere sitater som er knyttet til funksjon og distrikt.

5.0 Analyse og drøfting

I dette kapitlet vil jeg først analysere og syntetisere funn fra primærstudiene. Gjennom analyse og tekstproduksjon vil jeg etablere empiri som jeg så drøfter opp mot valgt teori for å besvare forskningsspørsmålene. Svarene jeg sitter igjen med gir oversiktsstudien en merverdi utover hver enkelt primærstudie, og gir et potensial for å oppnå ny kunnskap utover det vi allerede har (Malterud, 2017).

Jeg har anlagt et resiprokt analyseperspektiv, eller resiprok oversettelse, som betyr at jeg har sett etter beslektede fenomener i materialet (Malterud, 2017). Det er til forskjell fra en kontrasyntese der det legges vekt på motsetninger i empirien (ibid). Jeg har med andre ord sett på hvilke likheter det er mellom primærstudiene om temaer som er relevante for mine forskningsspørsmål.

Temaene er valgt ut med bakgrunn i forskningsspørsmålene; 1) I hvilken grad er politiets struktur egnet til å håndtere akutte kriser på en effektiv måte? og 2) I hvilken grad er politiets praksis egnet til å håndtere akutte kriser på en effektiv måte? Forskningsspørsmålene tar utgangspunkt i Renås (2019) struktur- og praksisperspektiver. Strukturperspektivet handler om virksomhetens organisering, planverk og prosedyrer, mens praksisperspektivet handler om prosesser og hvordan trening, øvelser og erfaring kan gjøre disse bedre. Temaene i analysen gjenspeiler de to perspektivene og jeg har funnet det hensiktsmessig å benytte fire temaer: 1) organisering, 2) planverk og prosedyrer, 3) erfaring og 4) øvelser og trening.

Begge forskningsspørsmålene handler om å håndtere akutte kriser på en effektiv måte. I kapittel tre definerte jeg at effektiv håndtering av akutte kriser er et resultat av god situasjonsforståelse og gode beslutningsprosesser i kombinasjon (Venturio, Hamilton & Dvorchak, 1989). I analysen har jeg derfor lett etter alle funn som sier noe om situasjonsforståelse og beslutningsprosesser i primærstudiene.

Selve analyseprosessen har jeg strukturert ved hjelp av et regneark som anbefalt i Malterud (2017). Hver primærstudie fikk innledningsvis sin egen fane før jeg sammenstilte alle

resultatene i et felles skjema. Jeg nærleste hver studie med tanke på å identifisere resultater knyttet til situasjonsforståelse eller beslutningsprosesser. Jeg gjorde datauttrekk, som er navnet på prosessen der man henter ut relevant informasjon fra de inkluderte studiene (Malterud, 2017), ved å klippe ut tekst fra primærstudiene og lime dem inn i matrisen min. Matrisen var organisert langs to akser, der faktorene situasjonsforståelse og beslutningsprosesser utgjorde den ene akse, og de fire temaene 1) organisering, 2) planverk og prosedyrer, 3) erfaring, 4) øvelser og trening, utgjorde den andre akse. En tekstbit ble dermed først sortert på situasjonsforståelse eller beslutningsprosess, deretter ett av de fire temaene. Se figur 10.

	Organisering	Planverk og prosedyrer	Erfaring	Øvelser og trening
Situasjonsforståelse				
Beslutningsprosesser				

Figur 10 – visualisering av matrise 1

Etter nærlesning og datauttrekk fra primærstudiene samlet jeg alle funnene i et felles ark med to nye akser. Langs den ene akse plottet jeg åtte nye kategorier som var kombinasjoner av situasjonsforståelse, beslutningsprosesser og de fire temaene. Forklart på en annen måte ble hvert tema til to kategorier. En kategori het eksempelvis organisering + situasjonsforståelse, en annen kategori het organisering + beslutningsprosesser. Langs den andre akse kom de seks primærstudiene med tilhørende funn. På denne måten kom alle funn under for eksempel kategorien organisering + situasjonsforståelse på samme linje i regnearket. Jeg var da klar til å gjennomføre en resiprok analyse med fokus på likheter mellom studiene. Se figur 11.

	Hoel & Barland (2017)	Hoel, Barland & Lillevik (2019)	Hoel & Mehus (2021)	Mehus (2020)	Palmer (2020)	Østgaard (2015)
Situasjonsforståelse + organisering						
Situasjonsforståelse + planverk og prosedyrer						
Situasjonsforståelse + erfaring						
Situasjonsforståelse + øvelser og trening						
Beslutningsprosesser + organisering						
Beslutningsprosesser + planverk og prosedyrer						
Beslutningsprosesser + erfaring						
Beslutningsprosesser + øvelser og trening						

Figur 11 – visualisering av matrise 2

Jeg iverksatte en systematisk tekstkondensering (Malterud, 2017) der jeg sammenliknet alle de tematisk beslektede tekstbitene for å finne likheter. Når disse tekstbitene var identifisert, gjennomførte jeg en metaforisk reduksjon (Malterud, 2017) ved å skrive dem sammen til en tekst for hvert tema. Denne teksten var min tolkning av funnene i primærstudiene. Jeg brukte lang tid på denne prosessen da det kunne representere en betydelig feilkilde i studien dersom min fortolkning ble for vid eller utenfor det som var rimelig. Jeg gikk stadig tilbake til primærstudiene for å lese tekstbitene i deres kontekst i et forsøk på å korrigere eller veilede min egen tolkning av materialet. Det endelige resultatet ble relativt korte tekster med referanser til de primærstudiene som var brukt. Det er disse tekstene som utgjør min empiri i denne oppgaven.

Det var ikke alle primærstudiene som hadde relevante funn under hvert tema. Men samlet sett har jeg en empiri som belyser alle temaene og som er egnet til å drøfte opp mot teorien for å svare på forskningsspørsmålene. Sandelowski og Barroso (2007) skriver at direkte sitater fra informanter i primærstudiene kan benyttes for økt validitet i metasyntesen. Sitater bidrar også med å bygge en bro tilbake til de opprinnelige kildene. Jeg har derfor valgt å ta med noen sitater som for meg fremstår som typiske for empirien innenfor hvert tema.

Kapittelet er delt i to hoveddeler som heter strukturperspektivet og praksisperspektivet. I hver hoveddel vil leseren finne overskrifter som tilsvarer temaene som er brukt i analysen. Under hvert tema begynner jeg med å redegjøre for empirien som hører til det temaet. Deretter vil jeg kort oppsummere relevant teori og drøfte empirien i lys av teorien.

5.1 Strukturperspektivet

Denne hoveddelen skal svare på forskningsspørsmål 1: I hvilken grad er politiets struktur egnet til å håndtere akutte kriser på en effektiv måte? Det betyr at jeg skal undersøke hvordan politiets struktur påvirker evnen til å skape og opprettholde situasjonsforståelse, samt evnen til å gjennomføre tidsriktige beslutningsprosesser. I denne delen vil jeg ta for meg temaene 1) organisering og 2) planer og prosedyrer. Jeg vil først redegjøre for empirien under hvert tema før jeg kort oppsummerer relevant teori som jeg drøfter empirien i lys av.

5.1.1 Organisering

Organisering er et bredt tema der jeg har fokusert på selve stabsetableringen. Det er mange funn i empirien som sier noe om hvordan stabsetableringen påvirker situasjonsforståelse og beslutningsprosesser. Jeg har derfor valgt å strukturere temaet med tre underoverskrifter for å gjøre det mer oversiktlig. Under vil jeg komme innom hvordan endringer i organisasjonen, altså at man går fra linjeledelse til stabsledelse under kriser, påvirker forventninger og rolleforståelse, vanskeliggjør situasjonsforståelse, og senker beslutningstempoet.

5.1.1.1 Rolleforståelse og beslutningsansvar

I empirien finner jeg at endringene som inntreffer når man skal gå fra linjeledelse til stab fører til usikkerhet og uklare forventninger knyttet til roller og beslutningsansvar. Det er krevende å identifisere egen og andres roller og ansvar i overgangsfasen (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021; Østgaard, 2015). Videre fant jeg at presset oppleves som høyt og at organisasjonsmodellen oppleves som ukjent å arbeide i. Mange ulike roller skal bekles under stabsetableringen, og personellet som skal bekle disse er mindre fortrolige med dem enn sine ordinære roller. Tidspunktet for når rollene skal bekles skaper ytterligere utfordringer fordi belastningen er høy og mye står på spill (Mehus, 2020).

I henhold til strukturperspektivet skal organisering og planer hjelpe virksomheten med effektiv måloppnåelse (Christensen et al., 2020; Andreassen & Bjørklo, 2020). Man søker forutsigbarhet og felles forståelse i organisasjonen om hvem som gjør hva, når og hvordan (Renå, 2019). I dette tilfellet kan det se ut til at måten man har valgt å organisere virksomheten på har motsatt effekt. Det at man skal gå fra linje- til stabsledelse, med de organisatoriske endringene det medfører, skaper forvirring og usikkerhet fordi aktørene ikke er fortrolige med den nye organiseringen (Mehus, 2020). Det er særlig to aspekter jeg fester meg ved i empirien som jeg tror kan påvirke evnen til å effektivt håndtere kriser. Det første er graden av rolleforståelse aktørene har når organisasjonen endres. Det andre er usikkerhet rundt hvem som har beslutningsansvaret, eller om kommandostrukturen er tilstrekkelig klar.

5.1.1.1.1 Rolleforståelse

“En utfordring er at det ikke er en omforent forventningsavklaring, slik at de som sitter på jobb tror at staben skal gjøre noe annet enn det staben tror de skal gjøre”
(Informant i Mehus, 2020, s. 43).

Sitatet speiler funn i empirien om manglende forventningsavklaring knyttet til roller og beslutningsansvar (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021; Østgaard, 2015). Aven et al. (2004) hevder at krisehåndteringsprosessen ofte blir svak når den utføres av personell som har andre hovedoppgaver, noe som er tilfelle for de fleste som har roller i politimesterens stab (Mehus, 2020). For å utøve og koordinere godt krisearbeidet bør man ha inngående kjennskap til egne oppgaver og egen rolle i organisasjonen. En rolle kan beskrives som hva som forventes av et individ i bestemte situasjoner (Carron & Brawley, 2008). God rolleforståelse innebærer at man kjenner eget ansvarsområdet med tilhørende arbeidsoppgaver (Reimer et al., 2006), og har sammenheng med det å skape egne mentale modeller med hensyn til den spesifikke rollen man har under krisen. Den mentale modellen hjelper aktøren å forklare og forutse det som skjer rundt dem (Rouse & Morris, 1986). Mentale modeller utvikles gjennom trening og erfaring i relevante omgivelser (Weick, 1979; Kahneman & Klein, 2009). Svak rolleforståelse vil på mange måter være motsatsen til det å utvikle egne mentale modeller rundt rollen i stab.

Individuelle mentale modellene blir felles mentale modeller når aktørene deler sine egne modeller og lærer om andres (Yen et al., 2006). Felles mentale modeller handler om at teamet har en felles forståelse for oppgaven som skal utføres og hvordan man skal samordne seg i teamet (Jonker et al., 2011). I henhold til min forståelse av teambegrepet kan både en operasjonssentral og en stab betegnes som et team. Team som utvikler felles mentale modeller presterer bedre enn team som ikke gjør det (Hemphill & Rush, 1952; Yen et al., 2006), spesielt i kaotiske eller tvetydige omgivelser fordi felles mentale modeller fører til bedre samhandling og færre misforståelser (Gershgoren, 2012). Når et team blir påvirket av stress, så minker mengden kommunikasjon og teamet tvinges til å stole på implisitt koordinering heller enn eksplisitt kommunikasjon (Kleinman & Serfaty, 1989). Det er derfor viktig at stabsmedarbeiderne kjenner hverandre godt i normalsituasjon for å få til et godt samarbeid under en krise (Quarantelli, 1998).

Empirien viser at stabsmedlemmene finner det krevende å identifisere egen og andres roller og ansvar i overgangsfasen (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021; Østgaard, 2015). Det at det enkelte teammedlem har liten grad av rolleforståelse, altså manglende informasjon om bredden i rollens ansvar eller forventet adferd som assosieres ved rollen, kan kalles rolletvetydighet (Levinson et al., 1965). Beauchamp et al. (2005) mener at rolletvetydighet kan påvirke teammedlemmenes evne til å forutse handlinger og teamets koordineringsevne, hvor rolletvetydighet skaper usikkerhet og uforutsigbarhet innad i teamet. Apitzsch (2009) skriver at manglende samhandling innad i teamet, eller mellom teammedlemmene, er et kjennetegn på team som opplever en kollektiv kollaps. Den manglende rolleforståelsen vi finner i empirien (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021; Østgaard, 2015) er med andre ord ikke forenlig med effektiv kriseledelse, og kan i ytterste konsekvens bety at prosessene i staben bryter sammen.

5.1.1.1.2 Beslutningsansvar

Empirien viser at det hersker usikkerhet og uklare forventinger knyttet til beslutningsansvar (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021; Østgaard, 2015). Under en reell krisehåndtering kreves det tydelige autoriteter som kan utøve kriseledelse, og som evner å iverksette og implementere tiltak raskt (Weick, 2001; Kuipers et al., 2015). Effektiv ledelse av akutte kriser henger altså sammen med tydelighet, eller kommunikasjon, som er en essensiell faktor i krisehåndteringen (Prytz et al., 2015). Man vet at god kommunikasjon kan redusere usikkerhet (Bjelland & Nakstad, 2018), og lavere grad av usikkerhet kan virke positivt ved at hver enkelt stabsmedarbeider får utført sine oppgaver raskere og behovet for koordinering blir lavere. På den måten blir gruppen mer effektiv. Ifølge Weick (2001) henger god kriseledelse sammen med evnen til å iverksette tiltak raskt. Da er man avhengig av et avklart beslutningsansvar slik at det ikke går med unødig tid til koordinering mellom nivåer eller innad i nivåene, som mellom operasjonsleder og stabssjef.

“Utfordringer er at man jo på en måte kan få tvil om hvem som skal ta en beslutning, er dette en strategisk beslutning eller er det en operativ beslutning?” (Informant i Mehus, 2020, s. 43).

Sitatet reflekterer funn i empirien om at det hersker usikkerhet rundt hvem som sitter med beslutningsansvaret (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021; Østgaard, 2015). Når dette er uklart

risikerer man at staben ikke evner å iverksette tiltak raskt nok. Videre risikerer man at avgjørelser faller mellom to stoler, eller at nødvendige avgjørelser ikke blir tatt. Man har ledere på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå som driver parallell krisehåndtering. For at dette skal fungere optimalt bør planverket klart identifisere hvem som skal gjøre hva og når, og det må skje i før-krise fasen (Renå, 2019). I PBS 1 (Politidirektoratet, 2020) står det at operasjonslederen skal lede operasjonen, samt ivareta kommunikasjonen med innsatslederen. Videre står det at stabssjefen, som blir øverste leder på operasjonelt nivå, også skal ha dialog med innsatslederen gjennom å utgi ordrer og kontrollere innsatslederens plan (ibid). Innsatslederen må med andre ord forholde seg til to ledere på operasjonelt nivå, hvor stabssjefen i utgangspunktet er overordnet operasjonslederen. Det er ikke vanskelig å tenke seg at det kan føre til forvirring og misforståelser. Under 22. juli førte stabsetableringen i Oslo til at det operasjonelle nivået i realiteten ble til to aktører som kommuniserte gjennom forskjellige kanaler og ikke nødvendigvis visste hva den andre gjorde (Renå, 2022). Det må kunne sies å være det motsatte av tydelig og effektiv kommunikasjon. Funn i empirien om uklarheter rundt beslutningsansvar (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021; Østgaard, 2015) ser med andre ord ikke ut til å styrke krisehåndteringsevnen, verken med hensyn til å redusere usikkerhet på operasjonelt nivå, eller når det gjelder å iverksette tiltak raskt.

5.1.1.2 Endringene vanskeliggjør situasjonsforståelse

I empirien finner jeg for det første at det er utfordrende å etablere en tilstrekkelig felles forståelse i overgangen mellom linje og stab. Informasjonstilfanget og antall oppgaver øker samtidig som antallet som skal holdes oppdatert øker. Det er svært krevende å holde både linjeledelsen og staben oppdatert for å skape situasjonsbevissthet (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021). Stabsetableringen tar operasjonssentralens fokus vekk fra selve situasjonsutviklingen da de må oppdatere den påtroppende staben og forberede overtakelsesmøte. Dette hindrer deres evne til å skape og opprettholde et oppdatert situasjonsbilde og skape felles situasjonsforståelse i den avgjørende initiale fasen av krisehåndteringen (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021).

Som jeg har vist tidligere er viktigheten av god situasjonsforståelse for effektiv kriseledelse veletablert kunnskap i forskningen og praksis (Blandford & Wong, 2004; Aarset, 2010). Å skape forståelse for hva som skjer, når og med hvem fremover i tid, er avgjørende for at

nødvendige beslutninger og tiltak kan iverksettes (Boin et al.,2005; Eriksen, 2011). Endsley (2017) hevder at de fleste dårlige beslutninger er et resultat av mangelfull situasjonsbevissthet framfor feil valg av løsning. Det betyr at gode beslutningsprosesser, og med det effektiv krisehåndtering, er helt avhengige av god situasjonsforståelse. Videre i drøftingen vil jeg se nærmere på to funn fra empirien som kan ha betydning for i hvilken grad aktørene klarer å utvikle og vedlikeholde felles situasjonsforståelse. Det første er det økende antallet oppgaver de involverte opplever når, eller samtidig som, organisasjonen endres. Det andre er at operasjonssentralens fokus trekkes vekk fra selve krisen fordi staben må oppdateres.

5.1.1.2.1 Mange oppgaver

I komplekse og dynamiske omgivelser kan krav til oppmerksomhet som følge av for mye informasjon, kompleks beslutningstaking og flere oppgaver, raskt overstige en persons begrensede oppmerksomhetskapasitet (Cowan, 2001). I politiets operasjonssentraler er det en rekke oppgaver som utføres innledningsvis under en akutt krise. Operasjonssentralen skal blant annet svare på nødansrop fra publikum, loggføre innkommende informasjon fortløpende, kalle inn ekstra mannskaper etter behov, og drive krisekommunikasjon (Nordre Buskerud politidistrikt, 2011). Stort arbeidspress påvirker arbeidsutførelsen i krisehåndteringsprosesser negativt (Prytz et al., 2015). For å heve kvaliteten på arbeidet kan det være hensiktsmessig å redusere antallet oppgaver som hver enkelt medarbeider må utføre. Det kan enten nås gjennom å redusere antallet oppgaver, eller ved å delegere oppgavene til utpekte medarbeiderne. På den måten får hver enkelt medarbeider færre antall oppgaver slik at de blir mer fortrolig med hver enkelt oppgave, og effektiviserer utførelsen. Det er vanskelig å se for seg at oppgavene listet over kan strykes eller utsettes i tid uten at det vil gå ut over krisehåndteringsevnen på kort og mellomlang sikt. Noen av oppgavene kan trolig automatiseres, og teknologiske løsninger kan effektivisere og avlaste medarbeiderne. For eksempel kan man nytte teknologi til å innkalle ekstra mannskaper uten at det tar mye tid fra en som jobber i operasjonssentralen. En mulighet som ligger innenfor eksisterende planverk er det jeg vil kalle spesialisering. Jeg vil se på hvem som kan håndtere det økende informasjonstilfanget på en hensiktsmessig måte.

Turner og Pidgeon (1997) skriver at det er vanlig at viktig informasjon kan gå tapt når informasjonsmengden er betydelig ettersom det kan være utfordrende å prosessere alt. Å motta mer informasjon enn man klarer å håndtere kalles *information overload* (Toffler, 1970). Ved å

gå glipp av informasjon risikerer man at trinn én i situasjonsforståelsesprosessen, det vil si å oppfatte elementer i omgivelsene (Endsley, 1995), blir feil. I tillegg til at informasjonen forsvinner i mengden er det også en fare for at viktig informasjon ikke oppfattes på grunn av ulik forståelse, fortolkning, eller prioritering hos de forskjellige aktørene. Her vil graden av felles mentale modeller (Jonker et al., 2011) kunne påvirke hvor stor forskjellen er mellom teammedlemmene. Å kunne behandle og oppfatte innkommende informasjon riktig er viktig for å skape god situasjonsforståelse.

Ved ekstraordinære hendelser og kriser kan etterretningsfunksjonen i politiet knyttes tettere til funksjoner med et stort informasjonstilfang, slik som operasjonssentralen og politimesternes stab (Politidirektoratet, 2020). Etterretningsfunksjonens oppgave er å innhente og bearbeide informasjon for å få kunnskap om hva som har skjedd, og for å kunne produsere fremtidsrettede vurderinger av det trusselbildet politiet har ansvar for å håndtere (Politidirektoratet, 2020). Etterretningspersonell har trening og verktøy til å håndtere store datasett. Politiets etterretningsdoktriner beskriver hvordan indikatorer kan brukes til å styrke eller svekke hypoteser og besvare etterretningsbehovet (Politidirektoratet, 2020b). En indikator gir viktig informasjon om egenskaper ved et fenomen eller objekt, med utgangspunkt i et analytisk spørsmål (ibid). En noe mer spisset definisjon av indikator er: *“informasjon som indikerer en aktørs intensjon om eller kapabilitet til å utføre bestemte handlinger”* (Forsvaret, 2021, s. 102). Ved å aktivt lete etter forhåndsdefinerte indikatorer i innkommende informasjon effektiviseres informasjonsbehandlingsprosessen og risikoen for å gå glipp av viktig informasjon reduseres.

5.1.1.2.2 Endret fokus

Empirien viser at operasjonssentralens fokus trekkes vekk fra selve krisen fordi staben må oppdateres (Mehus, 2020). Da er det ikke det at staben oppdateres før de skal overta kommando som er utfordrende. Det er åpenbart nødvendig for staben å tilegne seg situasjonsforståelse dersom de skal lede krisen på en god måte. Det er måten staben oppdateres på som er utfordringen. *“Vi gjør det jo muntlig gjennom hyppig kontakt”* (informant Mehus, 2020, s. 46). Sitatet reflekterer funn i empirien som tilsier at oppdateringen i stor grad skjer ansikt til ansikt med mange involverte. Det tar mye av den samlede kapasiteten til operasjonssentralen, og drar som empirien viser fokuset bort fra selve krisen (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021). Spørsmålet er da om staben kan oppdatere seg på en smartere måte.

Operasjonssentralen bruker allerede tid på fortløpende loggføring (Nordre Buskerud politidistrikt, 2011). Sagt på en annen måte kan man si at de bygger et felles operasjonsbilde. Konseptet om *common operational picture* (COP) er nært forbundet med utvikling av felles situasjonsforståelse (Steen-Tveit & Munkvold, 2021). COP beskrives som en kontinuerlig opprettholdt beskrivelse av situasjonen og operasjonsmiljøet, bygget på mottatt informasjon, og konklusjonene basert på den (Norri-Sederholm, Joensuu, & Huhtinen, 2017). Ved å koble seg på de arbeidsprosessene som allerede finner sted kan den påtroppende staben frigjøre tid og fokus for operasjonssentralen i den innledende fasen. Det stiller høye krav til medarbeiderne i operasjonssentralen om å loggføre innkommende informasjon og beslutninger fortløpende slik at situasjonsbildet blir forståelig og oppdatert. 22. juli-kommisjonen fant at operasjonssentralens loggføringssystem hadde begrensninger som gjorde seg særlig gjeldende ved større hendelser, og kunne ikke sikre effektiv deling av informasjon mellom sentralens egne operatører og til stab (NOU 2012:14, s. 91). Å oppdatere staben ved hjelp av COP-konseptet er avhengig av at de tekniske løsningene er brukbare.

5.1.1.3 Lavere beslutningstempo

Empirien beskriver flere forhold som påvirker beslutningstempoet på operasjonelt nivå (Palmer, 2020; Hoel & Mehus, 2021). For det første er det ikke etablert noen beredskapsordninger som sikrer at stab kan settes raskt. Under en akutt krise er erfaringen at stabsetablering tar for lang tid til å bidra med effektiv kriseledelse (ibid). For det andre senker selve avgjørelsen om å sette stab tempoet på beslutningsprosessene (Hoel & Mehus, 2021). For det tredje sentraliseres beslutningsansvaret når kommandostrukturen endrer seg. Denne sentraliseringen senker beslutningstempoet (Mehus, 2020). Dette fører blant annet til at staben i mange tilfeller ikke evner å holde tritt med situasjonsutviklingen. De blir dermed et forsinkende ledd i krisehåndteringen som ikke klarer å iverksette tiltak i rett tid (Østgaard, 2015; Palmer, 2020).

“Det [stabsorganiseringen] er bygd for en annen tid, tiden går fortere og fortere, det er mindre marginer, vi har ytterst få av de lange, lange situasjonene, det aller meste er løst innenfor the golden hour, holdt jeg på å si” (Informant i Mehus, 2020, s.62).

Effektiv håndtering av akutte kriser innebærer at de må håndteres hurtig (Rosenthal et al., 1989; Faraj & Xiao, 2006; Fimreite et al., 2011; Bråten, 2013; Heier & Kjølberg, 2013; Angeltveit & Gangdal, 2018). Det betyr at alle aktiviteter og hendelser som leder frem til en avgjørelse (Enderud, 1976) må gjennomføres raskt. Alternativt må antallet aktiviteter og hendelser reduseres, for eksempel ved å redusere antall ledd i en kommandokjede. For å oppnå en tidsriktig og effektiv respons på krisen vil beredskap og responstid være avgjørende faktorer (Pappas, 2017). I empirien ser vi at det er to forhold som kan gjøre det utfordrende med tanke på effektiv krisehåndtering. Det tar lang tid å sette stab og i tillegg sentraliseres beslutningsansvaret i det organisasjonen går fra linje- til stabsledelse (Palmer, 2020; Hoel & Mehus, 2021). Jeg vil under se nærmere på disse to forholdene i lys av teorien.

5.1.1.3.1 Tar lang tid å sette stab

Ettersom hurtig håndtering er viktig under akutte kriser, er mangel på beredskapsordninger som sikrer en rask mobilisering et problem. Både operasjonssentralen i Oslo og Nordre Buskerud ble raskt overbelastet under 22. juli i 2011 (NOU 2012:14). Når en slik overbelastning finner sted skal det settes stab for å styrke ledelsessystemet (Politidirektoratet, 2020). 22. juli-kommisjonen fant at det ikke forelå noen beredskapsordninger som sikret tilgang på ekstra mannskap dersom behov oppsto i 2011 (ibid). At vi gjør de samme funnene i empirien som er fra nyere tid er tankevekkende (Palmer, 2020; Hoel & Mehus, 2021). Det kan være flere grunner til at slike beredskapsordninger ikke er etablert. Økonomi er en viktig faktor ved alt beredskapsarbeid (Le Coze, 2015). I 2010 hadde Nordre Buskerud politidistrikt en anstrengt økonomi, hvilket førte til at politimesteren, etter å ha orientert Politidirektoratet, gjennomførte 18 kostnadsreducerende tiltak for å komme i budsjettbalanse. Ett av disse tiltakene var periodevis alenevakt på operasjonssentralen (NOU 2012:14, s. 110). Den lave bemanningen fikk konsekvenser den 22. juli ved at operasjonssentralen ikke klarte å lede operasjonen. Reasons (1997) teori om *the unrocked boat* tar for seg forholdet mellom produksjon og beskyttelse. På den ene siden ønsker man at sikkerhet ikke skal koste for mye, og på den andre siden vil man unngå at mangel på sikkerhet resulterer i en katastrofe. Et annet aspekt som virker inn på dette er at fokuset på forebyggende sikkerhet svekkes etter hvert som avstanden til siste hendelse øker (Aven et.al., 2004).

På en annen side er det aktuelt å diskutere hvorvidt det å kalle inn stab er relevant i en akutt krise, i det minste i den innledende fasen når det er svært høyt press på operasjonssentralen. Under en akutt krise må effektive tiltak iverksettes innen minutter fremfor timer (Pappas, 2017). Selv med en fungerende beredskapsordning der stabsmedlemmene skal være tilgjengelige og kunne møte fysisk innen et visst tidsrom, vil det være grenser for hvor hurtig de kan etablere seg. Ettersom empirien viser at både det å vurdere om stab skal kalles inn, og det å oppdatere staben tar tid og fokus i operasjonssentralen (Østgaard, 2015; Palmer, 2020; Hoel & Mehus, 2021), kunne det kanskje være best å utsette innkallingen noe.

Bakken og Hærem (2020) argumenterer for at kriser går gjennom ulike faser, av ulik intensitet, usikkerhet og varighet. Innledningsvis i en akutt krise handler innsatsen om å handle raskt, under stor usikkerhet, for å stoppe blødningen (Snowden & Boone, 2007). Denne fasen må kunne karakteriseres som en fase med høy intensitet. Et argument for å vente med å sette stab er at det kan gi operasjonslederen rom til å faktisk lede og koordinere politiinnsatsen, for på den måten å optimalisere bruken av de ressursene som er tilgjengelige innledningsvis. Under 22. juli tok ikke operasjonsleder i Oslo denne rollen, men ble sittende og kalle inn stabsmedlemmene en etter en på telefon (NOU 2012:14, s. 93). Operasjonsleder i Nordre Buskerud politidistrikt ble opptatt med å besvare nødanrop og dermed “satt ut som ledelseelement” (ibid, s. 122). 22. juli-kommisjonen mener at manglende ledelse var en medvirkende årsak til dårlig utnyttelse av stor slagkraft i form av tilgjengelig innsatspersonell, som kunne aksjonert mot Utøya tidligere (ibid, s. 121). Bemanning er et aspekt som kan forklare at det ble slik at operasjonslederne ikke ledet, men det handler også om oppgaveprioritering.

Mehus (2020) reflekterer rundt Oslo politidistrikts håndtering av moske-angrepet i Bærum i 2019. Der ble ikke stab satt under akutfasen og forfatteren undrer om det var fordi man ville skjerme linjeledelsen under akutthåndteringen, og at overgangen søktes lagt til et gunstig tidspunkt for å unngå stabsetablering midt i en hektisk fase. Til tross for at det har oppstått en situasjon der det er behov for å styrke ledelsessystemet på operasjonelt nivå, kan det gi større evne til kriseledelse å utsette stabsetableringen til en mindre intens fase. Dette fordi det reduserer antall oppgaver operasjonssentralen har innledningsvis og frigjør operasjonsleder slik at den kan fokusere på å utnytte tilgjengelige ressurser best mulig.

5.1.1.3.2 Sentralisering

Når det gjelder sentralisering vet vi at nærhetsprinsippet tilsier at kriser skal håndteres på et lavest mulige nivå. Da legger man til grunn at de som står nærmest krisen, normalt vil yte den raskeste og mest målrettede innsatsen (Meld. St. 10 (2016–2017)). Sentralisert styring betyr at makt gis til sentrale myndigheter (Hart et al., 1993). Sentralisering av beslutningsansvar forbindes gjerne med byråkratisk regelstyring og analytisk beslutningsprosess som er tidkrevende (Johannessen, 2015). Desentralisering av beslutningsansvar betyr en myndiggjøring av underliggende nivåer, med en forventning om raskere beslutningsprosesser som skaper tempo og fremdrift i krisearbeidet (Aven et al., 2004). Lunde (2014) er også av den oppfatning at en delegert beslutningsmyndighet tildelt ledelsesnivået nærmest der hendelsen skjer, må til for å iverksette riktig respons tidlig nok. Rask beslutningstaking med minst mulig forsinkelse gjennom lange kommunikasjonslinjer kan bety en forskjell når det gjelder å påvirke en situasjon effektivt for beredskapsorganisasjoner (ibid). Oppsummert kan vi se at ved akutte og dynamiske kriser vil det være behov for omfattende delegering av beslutningsfullmakter (Engen et al., 2016).

‘t Hart et al. (1993) bruker begrepene «uformell og formell desentralisering» som en respons til den sentraliserte styringsformen. En uformell, ikke planlagt, desentralisering kan oppstå i kritiske faser der tidspress eller overbelastning på det sentrale nivået tvinger fram beslutninger på lokalt nivå. Det kan også være at beslutninger som er fattet sentralt blir oppfattet av underliggende nivåer som «*utilstrekkelige, ineffektive eller kontraproduktive*» (Boin et al., 2005, s. 54). Resultatet blir at beslutninger fattes på et lavere nivå og det oppstår brudd i hierarkiet. For å unngå slike brudd i hierarkiet kan myndighet delegeres til lavere nivåer, noe som blir en formell desentralisering av beslutningsmyndighet (‘t Hart et al., 1993). Sentralisering av beslutningsmyndighet virker uhensiktsmessig under akutte kriser av hensyn til krisens krav til hurtig respons. Det kan derfor være interessant å se nærmere på mulige årsaker til sentraliseringstendensen vi finner i empirien.

Desto mer komplisert en situasjoner oppfattes, jo høyere opp i beslutningshierarkiet fattes ofte beslutningene (Kruke & Olsen, 2012). Tendensen til å løfte krevende beslutninger høyere opp i hierarkiet kan lede til beslutningsparadokser, og forklares ved at kriser skaper usikkerhet, som

igjen kan lede til at beslutninger ikke blir tatt (Engen et al., 2016). Beslutningsparadokser fører til at beslutningsnivået som ut fra sin kompetanse burde ha fattet en beslutning, ikke gjør det, men løfter problemstillingen til et nivå som ikke nødvendigvis har oversikt over situasjonen (ibid). En forklaring for politiets vedkommende kan ligge i endringen som skjer på operasjonelt nivå. I empirien har vi sett at det foreligger usikkerhet rundt roller og beslutningsansvar ettersom den nye organiseringen virker ukjent å jobbe i (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021; Østgaard, 2015). Operasjonsleder skal i utgangpunktet fortsette å ivareta mange av de oppgavene den gjør til vanlig (Politidirektoratet, 2020), men på grunn av usikkerhet løftes mange problemstillinger til staben for avgjørelse (Mehus, 2020).

Politiet må forholde seg til mange ulike aktører, både internt i etaten og eksternt, under en krise. Slik dialog og koordinering kan være svært ressurskrevende og det krever et stort apparat å holde oversikt. I kriser der mange aktører er involvert kan det være hensiktsmessig å sentralisere beslutningsprosesser med hensyn til bruk av fellesressurser eller avgjørelser som angår mange (Engen et al., 2016). Bruk av for eksempel nasjonale bistandsressurser kan ikke være opp til hver enkelt polititjenesteperson eller innsatsleder å rekvirere. Det samme gjelder støtte fra andre etater som Forsvaret, sivilforsvaret, eller frivillige organisasjoner. Det kan være større behov andre steder eller andre hensyn som er viktige å vurdere når man beslutter hvor ressursene skal nyttes. Slike vurderinger har ikke nødvendigvis de som er tettest på krisen gode forutsetninger for å gjøre da de ikke har den samme helhetsoversikten.

En mulig forklaring når det gjelder funnene i empirien vedrørende langsommere beslutningstempo er at det ikke først og fremst har noe med graden av sentralisering eller desentralisering å gjøre. Det kan heller ha med endringen i kommandostrukturen som empirien viser fører til usikkerhet rundt beslutningsansvar (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021; Østgaard, 2015). Dersom utfordringen først og fremst er endringer i beslutningsansvar, kan man se for seg at en økt desentralisering også kan senke beslutningstempoet fordi vedkommende leder blir usikker på de nye oppgavene. En mulig løsning kan være å etterstrebe mest mulig likhet i de beslutningsfullmakter lederne har i linjeorganisasjonen. Det vil være mer i tråd med likhetsprinsippet som betyr at man skal operere med mest mulig lik organisering i det daglige som under kriser (Meld. St. 10 (2016–2017)). Det bidra til å redusere usikkerhet

rundt roller og beslutningsansvar, noe som kan ha en positiv effekt på tempoet i beslutningsprosessene.

I tema 1) organisering har jeg sett hvordan stabsetableringen kan påvirke situasjonsforståelse og beslutningsprosesser under en akutt krise. I empirien gjorde jeg funn om forventninger og rolleforståelse, hvordan organiseringen påvirker situasjonsforståelse og hvordan den påvirker beslutningstempoet. Jeg har drøftet de empiriske funnene opp mot relevant forskningslitteratur om kriseledelse. Diskusjonen viste at endringene i organisasjonen som skjer når man går fra linjeledelse til stabsledelse skaper usikkerhet rundt rolleforståelse og beslutningsansvar. Dette gjør det vanskelig å skape individuelle- og felles mentale modeller (Rouse & Morris, 1986; Jonker et al., 2011) som er hensiktsmessig under krisehåndtering, samt iverksette og implementere tiltak raskt (Weick, 2001; Kuipers et al., 2015). Videre gjør endringene det vanskelig å opparbeide den nødvendige situasjonsforståelsen, som er avgjørende for god krisehåndtering (Boin et al., 2005; Eriksen, 2011; Endsley, 2017), fordi stabsetableringen trekker fokus vekk fra selve krisen. Til slutt har jeg sett at selve stabsetableringen tar for lang tid i forhold til behovet under en akutt krise som må håndteres hurtig (Rosenthal et al., 1989; Faraj & Xiao, 2006; Fimreite et al., 2011; Bråten, 2013; Heier & Kjølberg, 2013; Angeltveit & Gangdal, 2018). Basert på disse funnene må jeg konkludere med at organiseringen av kriseledelsen ikke er egnet til effektiv håndtering av akutte kriser.

5.1.2 Planverk og prosedyrer

I tema 2) planverk og prosedyrer vil jeg fokusere på politiets overordnede planverk; PBS 1. Det er dette planverket som legger forutsetningene og danner rammene for distriktenes eget arbeid med beredskapsplanverk. Det er flere funn i empirien som sier noe om hvordan politiets beredskapsplanverk påvirker evnen til å skape situasjonsforståelse og gjennomføre beslutningsprosesser. Jeg har derfor valgt å strukturere temaet med to underoverskrifter; PBS og tiltakskort.

5.1.2.1 PBS

I empirien finner jeg at PBS 1 oppleves som statisk og lite fleksibelt hva angår det praktiske behovet under en akutt krise, både med hensyn til organisering og stabsmetodikk. Planverket beskriver en organisering for normaldrift og en organisering for ekstraordinære hendelser. Det

tar ikke hensyn til hva slags hendelse som har oppstått, men behandler alle hendelser likt (Mehus, 2020).

Kriser oppstår og utvikler seg ulikt. Krisehåndteringen må derfor tilpasses kontekstuelle faktorer som følger av hver enkelt krise for en best mulig løsning (Snowden & Boone, 2007; Engen et al., 2016). Frykmer et al. (2018) skriver at kriser vil rokke ved alle planer som er lagt og vil kreve improvisasjon og en fleksibel tilnærming. At kriser vil rokke ved planene støttes av andre som mener at planverk har liten nytteverdi ved akutte krisehendelser (Boin & Bynander, 2014; Clarke & Perrow, 1996). Det som utkrystalliserer seg i litteraturen som en nøkkelfaktor til vellykket håndtering av akutte kriser, er fleksibilitet i planverket (Perry & Lindell, 2003; Dekker & Suparamaniam, 2005; McConnell & Drennan, 2006; Weiseth & Kjesrud, 2007).

I empirien ser vi at planverket oppleves som statisk og lite fleksibelt med hensyn til organisering (Mehus, 2020). Operasjonelt nivå kan i utgangspunktet styrke ledelsessystemet gjennom forsterket linje eller ved etablering av stab (Politidirektoratet, 2020). Men ved store og komplekse hendelser skal det settes stab (ibid). Det er altså størrelsen på hendelsen som er førende for hvilken organisering man skal velge, og ikke de ulike behovene som kan dukke opp som følge av krisens egenart eller hvilken fase i krisen man befinner seg i. Satt på spissen skal organiseringen være lik ved en fast-burning crisis og en slow-burning crisis (Hart & Boin, 2001), til tross for at disse har svært ulike hendelsesforløp og stiller forskjellige krav til krisehåndtererne.

Zeiner (2018) skriver at Politidirektoratet og flere politidistrikter har vurdert og prøvd seg frem med bruk av forsterket linje som en mulig foretrukket organisering i den akutte fasen også ved større hendelser. Fra distriktene var det mange som hadde gode erfaringer med forsterket linjeledelse, både fra øvelser og reelle hendelser. Flere av Zeiners respondenter så på dette som den naturlige veien å gå sett i lys av etableringen av mer robuste operasjonssentraler (Zeiner, 2018) som følge av politireformen. En av fordelene ved å benytte forsterket linje under akuttfasen kan være at man beholder kommandolinjene og beslutningsansvaret uendret. På den

måten unngår man kanskje den usikkerheten og rollekonflikten vi har sett i empirien kan oppstå i overgangen fra linje- til stabsledelse (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021; Østgaard, 2015).

“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” (Informant i Palmer, 2020, s. 66).

Sitatet reflekterer funn i empirien om at staben oppfattes å jobbe for sakte (Palmer, 2020; Hoel & Mehus, 2021). En faktor som kanskje bidrar til dette er manglende fleksibilitet med hensyn til stabsprosess i planverket (Mehus, 2020). I henhold til PBS 1 vil stabens operasjonsplanlegging ved akutte hendelser omfatte blant annet innsamling av opplysninger, vurdering av situasjonen, planlegging, utstedelse av direktiver og ordrer, samt ledelse og kontroll av gjennomføringen (Politidirektoratet, 2020, s. 165). Selve planprosessen innebærer å innhente planleggingsgrunnlag og strategi, gjennomføre planlegging og risikovurdering, gi en anbefaling til beslutningstaker, motta en beslutning, for deretter å gjennomføre detaljplanlegging. Ved hendelser som innebærer pågående livstruende vold (PLIVO) gjelder egne prosedyrer som ikke er offentlig tilgjengelig (ibid), jeg må derfor ta utgangspunkt i prosessen slik den er beskrevet over.

Planprosessen i PBS 1 er en typisk analytisk beslutningsprosess som beskrives som tidkrevende i litteraturen (Johannessen, 2015). I en akutt krise risikerer man at operasjonelt nivå ikke evner å holde tritt med situasjonsutviklingen og dermed blir et forsinkende ledd i krisehåndteringen (Østgaard, 2015; Palmer, 2020). Dette kan føre til at det oppstår en uformell desentralisering (Boin et al., 2005) der taktisk nivå i mindre grad følger føringer fra operasjonelt nivå fordi nivået jobber for sakte. Et slikt brudd i hierarkiet vil påvirke politiets samlede krisehåndteringsevne negativt ettersom nivåene ikke løser de oppgavene de er ment å løse. Å kun ha én metode for planprosess som skal brukes til alle typer hendelser kan være uhensiktsmessig. Til sammenlikning har Hæren noe som kalles tilpasset metode som kan nyttes når det ikke er tid til å gjennomføre en full plan- og beslutningsprosess (Hærens våpenskole, 2021). Tilpasset metode innebærer en forenkling av trinnene i plan- og beslutningsprosess, som er en typisk planprosess som bygger på prinsippene for analytisk problemløsning (ibid).

5.1.2.2 Tiltakskort

I empirien oppdaget jeg at det ikke finnes nasjonale tiltakskort for stabsfunksjonene, og dermed ingen generelle og ensartede føringer for hvilke oppgaver man får ved en stabsetablering (Palmer, 2020). Dette fører til stor grad av usikkerhet rundt hva som er stabens rolle og funksjon (Østgaard, 2015). Hoel, Barland og Lillevik (2019) fant at P2-cellene i stabs- og ledertreningsprogrammet ønsket at det utarbeides nasjonale tiltakskort slik at P2-cellene har en felles standard for arbeidet som kan sikre kvalitet, ensartethet og enhetlig praksis.

Tiltakskort er en prosedyre- eller rutinebeskrivelse, på engelsk kjent som standard operating procedure (SOP) (Politidirektoratet, 2020). En beredskapsplan bør inneholde et sett med spesifikke tiltakskort som kan tas frem alt ettersom hvilke tiltak som vurderes nødvendige ut fra krisens art (Prop. 91 L (2009-2010)). En utfordring kan være å velge et hensiktsmessig detaljnivå på tiltakskortene. Kortene bør gi en oversikt over ansvarlige aktører, ansvars- og rollefordeling, varslingslister, samarbeidsparter, informasjonsbehov, vurderinger som bør gjøres og tiltak som bør iverksettes i en tidlig fase av en uønsket hendelse (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012). Prytz (2020) fant at de ansatte ved to norske sykehus tenkte på tiltakskortene som en huskelapp som veiledet dem gjennom arbeidet de skulle utføre i en beredskapssituasjon. Risikoen for å glemme viktige oppgaver eller rekkefølgen på oppgavene ble redusert, noe som dempet stress og usikkerhet hos de ansatte.

Hove (2014) ledet en prosjektgruppe som fant at politiet har behov for å utvikle kunnskapsbaserte standarder innen sentrale scenarier som kan gi beslutningsstøtte i stressede situasjoner. Gjennom prosjektarbeidet ble det klart at det etterspørres tiltakskort fra tjenestepersoner, både innen operativ oppdragsløsning, og for planleggings- og evalueringsarbeid. Prosjektgruppen ønsket en innføring av enhetlige metoder for å sikre utvikling av daglige arbeidsrutiner, og fastsette metodikk for å sikre kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrer eller tiltakskort (Hove, 2014). I empirien finner vi at tiltakskort tilsynelatende ikke er innført henholdsvis fem og seks år senere (Hoel, Barland & Lillevik, 2019; Palmer, 2020). Når vi vet at akutte kriser fremkaller usikkerhet (Boin et al., 2005; Fimreite et al., 2011; Rosenthal et al., 1989; Heier & Kjølberg, 2013; Faraj & Xiao, 2006; Lerbinger, 2012; Bjelland & Nakstad, 2018), og empirien viser at stabsmedlemmene opplever

usikkerhet rundt egne roller og oppgaver fra før (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021; Østgaard, 2015), fremstår det som svært uhensiktsmessig at nasjonale tiltakskort ikke er innført.

I tema 2) planverk og prosedyrer har jeg fokusert på politiets overordnede planverk; PBS 1. Jeg har drøftet funn i empirien som sier noe om hvordan politiets beredskapsplanverk påvirker evnen til å skape situasjonsforståelse og gjennomføre beslutningsprosesser. Jeg strukturere temaet med to underoverskrifter; PBS og tiltakskort. Under overskriften PBS tyder empirien på at planverket er for lite fleksibelt med tanke på organisering og stabsprosess (Mehus, 2020). I forskningslitteraturen fremstår fleksibilitet i planverket som en nøkkelfaktor til vellykket håndtering av akutte kriser (Perry & Lindell, 2003; Dekker & Suparamaniam, 2005; McConnell & Drennan, 2006; Weiseth & Kjesrud, 2007). Planverket dekker derfor ikke behovet som oppstår under en akutt krise. Tiltakskort er et virkemiddel som kan brukes til å redusere usikkerhet og stress for de som skal håndtere en krise (Prytz, 2020). I empirien fant jeg at nasjonale tiltakskort som kan sikre kvalitet og enhetlig praksis ikke finnes (Hoel, Barland & Lillevik, 2019; Palmer, 2020). Basert på disse funnene ser det ut til at politiets planverk og prosedyrer ikke er egnet til effektiv håndtering av akutte kriser.

I denne hoveddelen om strukturperspektivet skulle jeg svare på forskningsspørsmål 1: I hvilken grad er politiets struktur egnet til å håndtere akutte kriser på en effektiv måte? Over har jeg drøftet funn i empirien om hvordan politiets struktur påvirker evnen til å skape og opprettholde situasjonsforståelse, samt evnen til å gjennomføre tidsriktige beslutningsprosesser. Som et resultat av diskusjonen er svaret på mitt første forskningsspørsmål at politiets struktur i liten grad er egnet til å håndtere akutte kriser.

5.2 Praksisperspektivet

I denne hoveddelen vil jeg svare på forskningsspørsmål 2: I hvilken grad er politiets praksis egnet til å håndtere akutte kriser på en effektiv måte? Gjennom å belyse temaene erfaring, og øvelser og trening. Jeg vil først redegjøre for empirien under hvert tema før jeg kort oppsummerer relevant teori som empirien skal drøftes i lys av. Det betyr at jeg skal undersøke hvordan politiets praksis påvirker evnen til å skape og opprettholde situasjonsforståelse, samt evnen til å gjennomføre tidsriktige beslutningsprosesser.

5.2.1 Erfaring

I empirien finner jeg at politidistriktene ikke er gode nok til å evaluere seg selv og lære av hendelser og øvelser (Hoel & Barland, 2017; Hoel, Barland & Lillevik, 2019; Palmer, 2020). I den grad det gjennomføres evalueringer følger man ikke opp eventuelle læringspunkter med nødvendige tiltak (Hoel & Barland, 2017; Hoel, Barland & Lillevik, 2019; Palmer, 2020). Det pekes blant annet på politiets kultur som en hovedforklaring til at man ikke får til god erfaringslæring (Hoel & Barland, 2017; Hoel & Mehus, 2021).

I praksisperspektivet er fokuset på prosess og årsakene til at krisesituasjoner er kognitivt utfordrende for menneskehjernen (Renå, 2019). Praksisperspektivet belyser blant annet hvordan erfaring kan redusere de kognitive utfordringene og forme den beste praksisen (ibid). Sommer og Njå (2011) skriver at erfart eller forklart kunnskap hos beredskapsaktører har en reell overføringsverdi, selv om ikke alle aktører har opplevd liknende situasjoner selv. Slike funn understreker viktigheten av erfaringslæring for å spre kunnskap i virksomheten. Organisatorisk læring skiller seg fra individuell læring ved at den er kollektiv. Det er et eller flere sosiale system som skal endre atferd (Dixon, 1994). Mens individuell læring ikke nødvendigvis vises i synlig atferd, er kjennetegnet på organisasjoners læring at man kan observere at endring har skjedd (Milton, 2010). Og det er først når arbeidet organiseres slik at det skapes arenaer for analyse og oppfølging, at erfaringslæring som læringsform til i virksomheten (Dalin, 2001).

“Nei, tilbakemeldingskultur og evalueringskultur i politiet er vel ikke akkurat noe vi er veldig gode på” (Informant i Hoel & Barland, 2017, s. 68).

Sitatet gjenspeiler funn i empirien om at politidistriktene ikke er gode til å evaluere seg selv og lære av hendelser og øvelser (Hoel & Barland, 2017; Hoel, Barland & Lillevik, 2019; Palmer, 2020). Flere forskere har sett på erfaringslæring i norsk politi og funnet tilsvarende utfordringer vedrørende politiets evne til å lære av tidligere hendelser (Hoel & Barland, 2021; Hoel & Bjørklo, 2017; Bjørklo & Gundhus, 2015; Gundhus, 2013; Bjørkelo, 2018; Walthne, 2009, 2012; Filstad & Gottschalk, 2013). En fare ved manglende erfaringslæring er at man risikerer

å begå de samme feilene flere ganger (Engen et al., 2016). I en beredskapsorganisasjon som politiet kan feil få konsekvenser for liv og helse (Renå, 2022). Jeg vil under drøfte funn fra empirien som tilsier at politiet ikke lykkes med god erfaringslæring, og om det kan henge sammen med politikulturen.

Erfaringslæring kan beskrives og forklares på flere måter. Noen benytter modeller som prøving og feiling og organisasjonssøk (Radner, 1975; Cyert & March, 1963; Levitt & March, 1988). Slike modeller forklarer hvordan en organisasjon kan gå frem for å avdekke feil i eksisterende organisering eller rutiner. En annen tilnærming finner vi i Argyris og Schön (1978) enkelt- og dobbelkretslæring. Enkeltkretslæring sikter seg rett inn på problemet, og den er konkret, oppgavefokustert og uten blick for helheten (Argyris, 1976), mens dobbelkretslæring handler om å søke etter de bakenforliggende årsakene til handlingene (Fiedler, 1964; Filstad, 2010). Dobbeltkretslæring innebærer å stille spørsmål ved erfaringen med prosesser og underliggende tematikk som handler om de ansattes verdier, holdninger og yrkeskultur (Hoel & Bjørkelo, 2017). Et klart premiss for organisasjoners læring er medarbeideres evne og vilje til læring (Milton, 2010). På mange arbeidsplasser møter en heller hindringer for læring da det ikke er vanlig å dele erfaringer og kunnskap (Dalin, 2001). Hvordan dette forholder seg til politikulturen kommer jeg tilbake til.

I empirien ser vi at politiet ikke er gode nok til å evaluere seg selv og lære av hendelser og øvelser (Hoel & Barland, 2017; Hoel, Barland & Lillevik, 2019; Palmer, 2020). Hansen (2014) fant at politiet har en svak forståelse for hva evaluering etter øvelser og ekstraordinære hendelser i innebærer. Til forskjell fra mer uformelle vurderinger, er en evaluering basert på klar systematikk (Franke-Wikberg & Lundgren, 1985). Politidirektoratet (2020) har tilsynelatende lagt opp til en systematisk måte å drive erfaringslæring gjennom implementering av en læringssirkel som inneholder fire faser; sette mål, iverksette, evaluere og gjennomføre korrigerende tiltak (Lindøe, 2003). I empirien ser vi at politiet i liten grad evaluerer, og i den grad det gjennomføres evalueringer, følger man ikke opp eventuelle læringspunkter med nødvendige tiltak (Hoel & Barland, 2017; Hoel, Barland & Lillevik, 2019; Palmer, 2020). Det betyr at politiet i liten grad gjennomfører de to siste fasene i læringssirkelen; evaluere og gjennomføre korrigerende tiltak. Hva kan være grunnen til at slike verktøy ikke tas i bruk i

tilstrekkelig grad? Jeg vil se nærmere på kjennetegn ved politikulturen for å undersøke om denne kan ha betydning for måten politiet driver erfaringslæring.

I empirien pekes det blant annet på politiets kultur som en hovedforklaring til at man ikke får til god erfaringslæring (Hoel & Barland, 2017; Hoel & Mehus, 2021). Innen politiorganisasjonen finnes flere ulike kulturer eller praksiser (Johannessen, 2013). Det er med andre ord ikke snakk om en politikultur, men flere politikulturer. De forskjellige kulturene kan trolig knytte seg til geografi, arbeidsoppgaver og utdanningsbakgrunn. Johannessen (2013) beskriver også ulike kunnskapskulturer i politietaten; den operative praksis, den akademiske praksis, den byråkratiske praksis og fagforeningspraksisen. Mens den operative praksisen og fagforeningspraksisen hviler tungt på uformell og erfaringsbasert kunnskap, hevder Johannessen at den byråkratiske- og den akademiske praksisen er mer opptatt av formell og forskningsbasert kunnskap (ibid). Spenningen mellom formell og uformell kunnskap er universell og ikke unik for politiet (Aspøy & Tønder, 2012). Selv om Hove (2014) fant at spenningen mellom formell og uformell kunnskap oppleves som spesielt tydelig i politiet (Hove, 2014).

Hoel (2013) skriver at teoretisk kunnskap handler om hva man skal gjøre, mens praktisk kunnskap handler om hvordan man gjør det, og ferdigheter om når man skal gjøre det. Grimen (2008) argumenterer for at praktisk og teoretisk kunnskap ikke bør betraktes som klart adskilte kunnskapsformer, fordi ulike former for kunnskap integreres i den enkeltes praksiskunnskap (Lauvås & Handal, 1990). Felles for begge kunnskapsformene er at de kan læres og overføres mellom personer (Smeby, 2013), og at den praktiske kunnskapen overføres best gjennom samhandling i arbeidsfellesskap (Lave & Wenger, 1991; Filstad, 2013; Wig, 2013). Ifølge Olsvik (2013) er ikke intensjonen med kunnskapsbasert erfaringslæring at teori skal styre praksis – eller omvendt, men at teori og praksis skal virke sammen.

Uformell kunnskap preget av taus kunnskap har en sterk posisjon i det operative fagfeltet i politiet (Hove, 2014). Det er publikums direkte tilbakemelding og politiets magesfølelse av å ha gjort en god jobb som er de viktigste markørene for hva godt politiarbeid er for det operative politiet (Finstad & Wathne, 2011). Denne erfaringen utgjør grunnlaget for uformell kunnskap

om det operative arbeidet (ibid). Praktisk kunnskap beskrives som subjektiv og taus fordi den kan være vanskelig å forklare eller fortelle om (Nonaka & Takeuchi, 1995; Polanyi, 2000). Taus kunnskap er ofte knyttet til våre ferdigheter, fysiske erfaringer, sanser, teft og intuisjon (Gotvassli, 2007). Denne kunnskapen uttrykkes gjerne ved bruk av historier eller sammenlikninger. Og småpratene er ofte den katalysatoren som gjør taus kunnskap synlig (Ekman, 2004).

I empirien pekes det som nevnt på politiets kultur som en hovedforklaring til at man ikke får til god erfaringslæring (Hoel & Barland, 2017; Hoel & Mehus, 2021), men historiene og fortellingene går igjen i de fleste politimiljøer (Glomseth, 2009). Historiene handler om hverdagspraksis i politiarbeidet, og blir diskutert blant kolleger. Problemer og utfordringer blir beskrevet, samt hvordan disse er løst og hvilken effekt det fikk (ibid). I praksisfellesskap bidrar historier til kunnskapsutvikling, kunnskapsspredning og identitetsutvikling i arbeidsfellesskap. På denne måten blir historiefortellingene en kjerneaktivitet for læring og kunnskapsdeling (Brown & Duguid, 1991; Wenger, 1998), der verdifull informasjon om ordens- og beredskapsarbeid deles mellom kolleger på samme nivå (Hellesø-Knutsen, 2013; Olsen & Sjøtrø, 2013). Med bakgrunn i Johannessens (2013) kunnskapskulturer så kan det være at Politidirektoratets (2020) læringssirkel ikke passer like godt for alle politikulturene, men oppleves som fremmed for noen. Da er det ikke sikkert at funnene i empirien om at politiet ikke driver erfaringslæring er riktig (Hoel & Barland, 2017; Hoel, Barland & Lillevik, 2019; Palmer, 2020), men at det i noen kunnskapskulturer foregår som historiefortelling (Glomseth, 2009). På en annen side vil slik læring antakelig foregå lokalt, og på den måten ikke være til nytte for hele politiet slik at man oppnår systemisk læring (Politidirektoratet, 2020).

5.2.2 Øvelser og trening

I empirien finner jeg at staben må øves og trenes mer for å være rustet til å håndtere en akutt krisehendelse (Palmer, 2020; Mehus, 2020). Det er behov for å trene mer på å ta raske beslutninger i situasjoner som er preget av mye usikkerhet (ibid), samt selve overgangen fra linje- til stabsledelse (Hoel & Barland, 2017; Mehus, 2020). Overgangsfasen, som utgjør en kritisk del av krisehåndteringen, tillegges for lite vekt (ibid). Jeg fant også at noen stabssjefer synes det er utfordrende å samle staben da det er liten tid i den daglige driften til å drive kompetanseheving (Hoel, Barland & Lillevik, 2019).

“(…) det kommer jo av hvor ofte man øver, jeg blir litt svar skyldig nå, men vi øver for sjeldent, og hvis man ønsker en effekt ut av en [stabs]etablering, så må man jo øve ganske mye for at det skal tilføre noe” (Informant i Mehus, 2020, s. 66).

Sitatet reflekterer funn i empirien om at staben må øves og trenes mer for å være rustet til å håndtere en akutt krisehendelse (Palmer, 2020; Mehus, 2020). Øvelser og trening brukes av beredskapsaktører til å lære og nyttiggjøre seg av ferdigheter som er nødvendige for å håndtere reelle ulykker, kriser og katastrofer (Gillespie & Colignon, 1993; Pearson & Mitroff, 1993; Sommer et al., 2013; Berlin & Carlström, 2015a; Berlin & Carlström, 2015b; Sørensen et al., 2018). Effekten av øving og trening har en reell overføringsverdi til det virkelige arbeidet (Perry, 2004; Berlin & Carlström, 2014; Sørensen et al., 2018; Sørensen et al., 2019; Carlström et al., 2020). Trening handler om å utvikle spesifikke ferdigheter for et individ eller en sektor, mens øving handler om samtrening i større skala, hvor flere aktører får øvd egne ferdigheter i en større sammenheng (Engen et al., 2016). Både trening og øving er viktige for at beredskapssystemet skal fungere optimalt (ibid). I det følgende vil jeg drøfte funn i empirien om at staben må øve mer på hurtige beslutningsprosesser, overgangen fra linje- til stabsledelse samt at det er vanskelig å finne tid til kompetanseheving i staben.

I empirien ser vi at det er behov for å trene mer på å ta raske beslutninger i situasjoner som er preget av mye usikkerhet (Palmer, 2020; Mehus, 2020). Å lære hvordan man tar adekvate beslutninger i beredskapsarbeid, og hvordan man utfører handlingene effektivt, er viktige øvingsmål for beredskapsaktører (Wooten & James, 2008; Sommer et al., 2013). Enkle øvingsscenarioer kan øves gjentatte ganger slik at aktørene får muligheten til å identifisere utfordringer og forbedre disse til neste gjennomføring (Magnussen et al., 2018). Det forutsetter at man gjør en evaluering mellom hver øvelse (ibid). Med et fokus på bedre kommunikasjon og samhandling i teamet vil evnen til å fatte gode beslutninger øke (Chen et al., 2008; Uitdewilligen & Waller, 2018). En tilnærming som kan virke positivt på beslutningsprosessene, og øke hastigheten ved alle delene av stabsarbeidet, er utvikling av felles mentale modeller i staben. For nødetater og andre som driver kriseledelse er øving og trening avgjørende for utvikling og opprettholdelse av felles mentale modeller (Klimoski & Mohammed, 1994). I denne sammenhengen handler begrepet kryssforståelse om i hvilken grad

medlemmer av en gruppe forstår hverandres mentale modeller (Huber & Lewis, 2010). Kryssforståelse kan forklares med at en gruppe benytter felles konsepter og ord som er forståelig for alle medlemmene av et team. På den måten vil kommunikasjonen mellom medlemmene bli mer effektiv (ibid).

I empirien ser vi at det er behov for å trene mer på selve overgangen fra linje- til stabsledelse (Hoel & Barland, 2017; Mehus, 2020). Overgangsfasen, som utgjør en kritisk del av krisehåndteringen, tillegges for lite vekt (ibid). Under øvelser er det viktig at øvingsscenarioer gjenspeiler reelle forutsetninger og hendelser (Berlin & Carlström, 2015a; Rolfe et al., 1998). For å øve på å håndtere akutte kriser vil det derfor være u hensiktsmessig om staben allerede er etablert før øvelsen begynner. Det kan gi trening på selve stabsarbeidet, men vil ikke fange opp problemstillinger i empirien knyttet til rolleforventninger og beslutningsansvar (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021; Østgaard, 2015), situasjonsforståelse (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021) eller beslutningstempo (Palmer, 2020; Hoel & Mehus, 2021). Alle disse aspektene påvirker krisehåndteringsevnen i overgangsfasen, og må øves for å gi aktørene relevante erfaringer og ferdigheter under en akutt krise (Perry, 2004; Berlin & Carlström, 2014; Sørensen et al., 2018; Sørensen et al., 2019; Carlström et al., 2020).

I empirien finner vi at noen stabssjefer synes det er utfordrende å samle staben da det er liten tid i den daglige driften til å drive kompetanseheving (Hoel, Barland & Lillevik, 2019). En effekt av at staben samles sjeldent er at stabsmedlemmene ikke kjenner hverandre spesielt godt, noe som går ut over samhandlingen i staben (Hoel & Barland, 2017). Når et team blir påvirket av stress, så minker mengden kommunikasjon og teamet tvinges til å stole på implisitt koordinering heller enn eksplisitt kommunikasjon (Kleinman & Serfaty, 1989). Det er derfor viktig at stabsmedarbeiderne kjenner hverandre godt i normalsituasjon for å få til et godt samarbeid under en krise (Quarantelli, 1998). Perry og Lindell (2003) skriver at ved å delta på øvelser blir kriseledelsens deltagere kjent med hverandre og hvilken rolle de skal utøve i en krisesituasjon. Derfor må det tilrettelegges for gjentakende øving og trening, siden kjennskap og samarbeid er noe aktører utvikler over tid. Det er også viktig å møte samarbeidspartnere som man skal samvirke med under en krise (Berlin & Carlström, 2015a; Carlström et al., 2020; Sørensen et al., 2018). Evnen til å samarbeide på tvers av nødetater viser seg å være en av de fremste suksessfaktorene for å gjennomføre optimal krisehåndtering (ibid).

Det er et lederansvar at beredskapsaktører er tilstrekkelig øvet og opplært (Wooten & James, 2008; Yang & Hsieh, 2012). Det innebærer koordinering av samhandling og øving innen egen sektor og ved tverrsektorielt samarbeid (ibid). Weisæth et al. (2007) skriver at ledere ikke prioriterer øvelser og kompetanseheving innen krisehåndtering. Det forklares med at mange ledere ikke har tilstrekkelig teoretisk og praktisk kompetanse innen krisefaget, noe som gjør at mange har en tanke om at det ikke er nødvendig å arbeide med krisehåndtering før en krise har oppstått, og at lederne selv ikke er i stand til å fatte beslutninger under en krise (ibid). I politiet er det stabssjefen som skal være pådriver i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder sørge for at stabsmedlemmene har nødvendig kompetanse og trening. Hoel, Barland og Lillevik (2019) kom frem til at stabssjefer som ikke har personellansvar fant det vanskelig å samle staben for kompetanseheving. Begrensningene kan ligge like mye i toppledelsens prioritering av beredskapsarbeid og kompetanseheving som i de organisatoriske rammene stabssjefene omtaler (ibid). Dette kan understøttes av en stabssjef, som også har personalledelse, og som sitter i politimesterens ledergruppe (Hoel, Barland & Lillevik, 2019).

Denne hoveddelen om praksisperspektivet skulle svare på forskningsspørsmål 2: I hvilken grad er politiets praksis egnet til å håndtere akutte kriser på en effektiv måte? Jeg har undersøkt hvordan politiets praksis påvirker evnen til å skape og opprettholde situasjonsforståelse, samt evnen til å gjennomføre tidsriktige beslutningsprosesser, gjennom å drøfte funn i empirien med relevant teori. Jeg har funnet at politiet ikke lærer av øvelser og hendelser i tilstrekkelig grad, og at de ikke øver og trener nok. Svaret på mitt andre forskningsspørsmål er at politiets praksis i liten grad er egnet til å håndtere en akutt krise på en effektiv måte.

6.0 Konklusjon

6.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

I første kapittel presenterte jeg følgende problemstilling: **I hvilken grad er stabsledelse egnet til å håndtere akutte kriser på en effektiv måte?**

For å svare på denne problemstillingen har jeg benyttet følgende to forskningsspørsmål:

1. I hvilken grad er politiets *struktur* egnet til å håndtere akutte kriser på en effektiv måte?
2. I hvilken grad er politiets *praksis* egnet til å håndtere akutte kriser på en effektiv måte?

Gjennom drøfting av empiri i lys av relevant teori vil jeg konkludere med at politiets struktur i liten grad er egnet til å håndtere akutte kriser på en effektiv måte. Det er utfordringer ved politiets organisering, planverk og prosedyrer som på forskjellige måter kan virke negativt inn på kriseledelsens evne til å skape og opprettholde situasjonsforståelse, samt gjennomføre tidsriktige beslutningsprosesser.

Gjennom drøftingen har jeg identifisert fem hovedutfordringer ved politiets struktur. For det første fører endringene i organiseringen som inntreffer når man går fra linje- til stabsledelse til usikkerhet med tanke på roller og beslutningsansvar (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021; Østgaard, 2015). Dette gjør det blant annet vanskelig å skape individuelle- og felles mentale modeller i kriseledelsen (Rouse & Morris, 1986; Jonker et al., 2011), som er hensiktsmessig for å fremme god kommunikasjon, samt for å iverksette tiltak raskt (Weick, 2001; Kuipers et al., 2015). Usikkerheten som oppstår innvirker negativt på beslutningsprosessene og reduserer politiets krisehåndteringsevne i en situasjon som krever hurtig håndtering (Fimreite et al., 2011; Rosenthal et al., 1989; Heier & Kjølberg, 2013; Angeltveit & Gangdal, 2018; Bråten, 2013; Faraj & Xiao, 2006).

For det andre vanskeliggjør endringene i organiseringen situasjonsforståelse (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021). Det skjer både gjennom at antallet oppgaver øker og ved at fokuset trekkes vekk fra situasjonsutviklingen under stabsetableringen (ibid). God situasjonsforståelse er avgjørende for å kunne ta de rette beslutningene (Boin et al., 2005; Eriksen, 2011; Endsley,

2017). Når det operasjonelle nivåets evne til å utvikle god situasjonsforståelse reduseres, begrenses samtidig forutsetningene til å ta beslutninger som har ønsket effekt i den spesifikke situasjonen.

For det tredje tar stabsetablering for lang tid til å få ønsket effekt under en akutt krise (Palmer, 2020; Mehus, 2020). Hensikten med å etablere stab er å få en effektiv ledelse og koordinering av politidistriktets ressurser (Politidirektoratet, 2020). Ettersom det ikke er etablert beredskapsordninger som sikrer rask etablering av stab (Palmer, 2020; Mehus, 2020), vil den ikke settes i tide til å lede under en akutt krise som krever en hurtig respons (Hart & Boin, 2001; Snowden & Boone, 2007). Denne typen kriser gjør det mer relevant å se på minutter fremfor timer med tanke på responstid (Pappas, 2017).

For det fjerde oppleves planverket for lite fleksibelt (Mehus, 2020). Planverket beskriver en organisering for normaldrift og en organisering for ekstraordinære hendelser, uten at det tar hensyn til hva slags hendelse som har oppstått (ibid). Forskningslitteraturen peker på fleksibilitet i planverket som en nøkkelfaktor til vellykket håndtering av akutte kriser (Perry & Lindell, 2003; Dekker & Suparamaniam, 2005; McConnell & Drennan, 2006; Weiseth & Kjesrud, 2007). I stedet for å være til støtte for kriseledelsen kan planene forsinke og hindre arbeidet dersom situasjonen krever en annen organisering eller hurtigere og enklere plan- og beslutningsprosesser.

For det femte finnes det ikke nasjonale tiltakskort som kan sikre kvalitet og enhetlig praksis i politiet (Palmer, 2020). Effekten av tiltakskort er at de kan redusere usikkerhet og stress, og sikre at man ikke glemmer viktige gjøremål (Prytz, 2020). Konteksten en akutt krise utgjør fører med seg stress og usikkerhet (Boin et al., 2005; Fimreite et al., 2011; Rosenthal et al., 1989) blant annet på grunn av mangel på informasjon og fordi viktige verdier er truet (Rosenthal et al., 1989; Glomseth & Aarset, 2020). Mangel på tiltakskort bidrar ikke til å redusere stress eller sikre at kriseledelsen utfører viktige oppgaver.

Svaret på det andre forskningsspørsmålet er at politiets praksis i liten grad er egnet til å håndtere akutte kriser på en effektiv måte. Det er utfordringer ved politiets erfaringslæring, øvelser og trening som på forskjellige måter kan virke negativt inn på kriseledelsens evne til å skape og opprettholde situasjonsforståelse, samt gjennomføre tidsriktige beslutningsprosesser.

Gjennom drøftingen har jeg identifisert tre hovedutfordringer ved politiets praksis. Den første utfordringen er at politiet ikke lykkes med god nok erfaringslæring (Hoel & Barland, 2017; Hoel, Barland & Lillevik, 2019; Palmer, 2020). Politiet evaluerer øvelser og hendelser i for liten grad, og der det gjennomføres evalueringer, følger man ikke opp eventuelle læringspunkter med nødvendige tiltak (ibid). Det betyr at etaten ikke får nyttiggjort seg av de ansattes kunnskap til å gjennomføre tiltak for utvikling og forbedring. Som eksempel finnes det en rekke evalueringer (Politidirektoratet, 2009; Politihøgskolen, 2013 & 2014; NOU 2012:14; Oslo politidistrikt, 2011; Nordre Buskerud politidistrikt, 2011) som viser at stabsledelse er dårlig egnet til å håndtere akutte kriser, uten at det fører til utvikling og forbedring av politiets krisehåndteringskonsept.

Når det gjelder øving og trening for staben gjennomføres det for sjelden til å være rustet til å håndtere en akutt krisehendelse (Palmer, 2020; Mehus, 2020). Øving og trening har en reell overføringsverdi til det virkelige arbeidet (Perry, 2004; Berlin & Carlström, 2014; Sørensen et al., 2018; Sørensen et al., 2019; Carlström et al., 2020), og er viktig for at beredskapssystemet skal fungere optimalt (Engen et al., 2016). Manglende prioritering av kompetanseheving gjennom øvelser og trening betyr at staben må håndtere reelle hendelser med dårligere forutsetninger. Sannsynligheten for å begå feil øker, noe som kan få konsekvenser for liv og helse i en nødetat som politiet (Renå, 2022).

I tillegg har jeg funnet at staben øver og trener for lite på overgangsfasen mellom linje- til stabsledelse (Hoel & Barland, 2017; Mehus, 2020). Denne fasen utgjør en kritisk del av håndteringen under en akutt krise. I en slik kontekst er det viktigst å opprettholde kontinuerlig situasjonsforståelse og beslutningsevne. For å unngå usikkerhet rundt roller og beslutningsansvar (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021; Østgaard, 2015) må overgangsfasen trenes og øves i tilstrekkelig grad.

Konklusjonen man kan utlede fra svarene på forskningsspørsmålene, og som gir svaret på problemstillingen, er at stabsledelse i liten grad er egnet til å håndtere akutte kriser på en effektiv måte. Det er utfordringer både ved politiets struktur og praksis som vanskeliggjør evnen til å utvikle situasjonsforståelse og gjennomføre gode beslutningsprosesser.

6.2 Mulige implikasjoner og forslag til videre forskning

Hensikten med denne masteroppgaven var å undersøke i hvilken grad stabsledelse er egnet til å håndtere akutte kriser. En konsekvens av svaret på problemstillingen kunne være å gå bort fra stabsmodellen som en metode for kriseledelse. Oppgaven gir derimot ikke svar på hva som faktisk kan øke krisehåndteringsevnen på operasjonelt nivå under en akutt krise. Men i løpet av arbeidet med oppgaven har jeg gjort meg noen tanker om hva jeg mener det er verdt å se nærmere på.

Ledelsessystemet på operasjonelt nivå kan styrkes ved bruk av forsterket linje (Politidirektoratet, 2020). Dette innebærer at operasjonssentralens styrkes ved å trekke inn personell med særskilt kompetanse, men linjeledelsen beholdes. Operasjonslederen fortsetter å lede håndteringen i sanntid, men støttes av flere enn operatørene (ibid). Ved å beholde kommandolinjene uendret kan man trolig unngå usikkerhet rundt roller og beslutningsansvar som er en utfordring ved overgangen til stabsledelse (Mehus, 2020; Hoel & Mehus, 2021; Østgaard, 2015). Zeiner (2018) fant at forsterket linje kan være den naturlige veien å gå sett i lys av etableringen av mer robuste operasjonssentraler som følge av politireformen. Om forsterket linje fullt ut vil dekke behovene under en akutt krise er jeg usikker på, all den tid forsterkningene fortsatt må kalles inn og oppdateres i en situasjon som krever hurtig håndtering ('t Hart & Boin, 2001; Snowden & Boone, 2007). Men det er et eksisterende alternativ i dagens planverk som jeg ikke har funnet noe forskning om. Konseptet bør undersøkes nærmere for å skaffe til veie kunnskap om hvor godt det egner seg til håndtering av forskjellige krisetyper.

Et annet aspekt jeg mener bør undersøkes nærmere er når det optimale tidspunktet for å kalle inn og sette stab er. Kriser går gjennom ulike faser av ulik intensitet, usikkerhet og varighet (Bakken og Hærem, 2020). Innledningsvis i en akutt krise handler innsatsen om å handle raskt,

under stor usikkerhet, for å stoppe blødningen (Snowden & Boone, 2007). I denne fasen vil det være hensiktsmessig å konsentrere innsatsen om å utnytte de ressursene som er tilgjengelig optimalt, istedenfor å bruke operasjonssentralens fokus og tid på innkalling og overlapping. Om staben kan kalles inn etter en akutt krise-fase, eller om det blir for sent til å gjøre nødvendig koordinering med samvirkeaktører og tenke fremover, kan være viktig kunnskap for å justere dagens modell.

Et funn jeg har gjort gjennom arbeidet med masteroppgaven er at det finnes lite forskning på kriseledelse i norsk politi. Med den sentrale rollen politiet har i den norske beredskapsmodellen hadde jeg en forventning om å finne langt flere forskningsbidrag. Inklusjons- og eksklusjonskriteriene jeg har brukt i litteratursøket måtte justeres ved et par anledninger for å få til det utvalget jeg endte opp med, som fortsatt er i minste laget. Når politiets arbeid med erfaringslæring har utfordringer, og det produseres lite forskning om kriseledelse, blir det vanskelig å utvikle politiets krisehåndtering på en kunnskapsbasert måte. Jeg har også et klart inntrykk av at andre beredskapsaktører ser til hvordan politiet jobber. Politiet bør etter min mening være best på kunnskapsproduksjon, både såkalt praktisk- og teoretisk kunnskap, og utvikling innen krisehåndteringsfaget.

Avslutningsvis ønsker jeg å knytte noen kommentarer til selve oppgaven. Temaet kriseledelse i politiet er relevant, og vil fortsette å være det så lenge politiet har den rollen det har i samfunnet. Det er et tema jeg har hatt stor glede av å fordype meg i og skrive om. Oppgaven vil trolig også være av interesse for andre virksomheter der man skal kunne utøve kriseledelse ved behov. Alle som driver kriseledelse bør ta hensyn til struktur- og praksisperspektivet, og se sammenhengen mellom disse. Masteroppgaven har sine styrker og svakheter. En styrke ligger i et solid litteraturfang som gir oppgaven en grundig teoretisk forankring. Metodevalget oversiktsstudie er også en styrke med hensyn til målet om å finne svar som gjelder for hele politiet. Utvalgsstørrelsen utgjør derimot en klar svakhet som betyr at en må lese konklusjonene med forsiktighet. Alt i alt håper jeg at masteroppgaven kan være et bidrag til en kunnskapsbasert utvikling av politiets krisehåndtering.

Antall ord: 20.164.

Litteratur

- Aarset, M. (2010). *Kriseledelse*. Fagbokforlaget.
- Alberts, D. S. Hayes, R. E. (2006). *Understanding Command and Control*. DoD Command and Research Program.
- Andreassen, N., & Bjørkelo, B. (2020). *Organisasjonsteori om krisehåndtering i teori og praksis*. I Larssen, A. K., & Dyndal, G. L. (Red.). *Strategisk ledelse i krise og krig: det norske systemet*. Universitetsforlaget.
- Angeltveit, G., & Gangdal, J. (2018). *Krise: Forebygging, beredskap, håndtering, kommunikasjon*. Fagbokforlaget.
- Argyris, C. (1976). Single-loop and double-loop models in research on decision making. *Administrative Science Quarterly*, 21(3), 363–375.
- Argyris, C. & Schön, D.A. (1978). *Organizational learning: A Theory of Action Perspective*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Argyris, C., & Schön, D. (1996). *Organizational learning II: Theory, method and practice* Reading. Addison-Wesley.
- Apitzsch, E. (2009). Coaches' and elite team players' perception and experiencing of collective collapse. *Athletic Insight: The Online Journal Of Sport Psychology*, 11, *Athletic Insight: The online journal of sport psychology*, 2009, Vol.11.
- Aspøy, T. M & Tønder, A.H. (2012). *Utredning om forskning på voksnes læring: En litteraturgjennomgang*. Norges forskningsråd.
- Aveyard, H. (2014). *Doing a literature review in health and social care : a practical guide* (3rd ed.). Open University Press.
- Bakken, T. B. & Hærem, T. (2020). *Betydningen av enkeltindivider i krisehåndtering: lederen som strategisk beslutningstaker*. I Larssen, A. K., & Dyndal, G. L. (Red.). *Strategisk ledelse i krise og krig : det norske systemet*. Universitetsforlaget.
- Beauchamp, M., Bray, S., Eys, M., & Carron, A. (2005). Leadership Behaviors and Multidimensional Role Ambiguity Perceptions in Team Sports. *Small Group Research*, 36(1), 5-20.

- Berg, R.C. & Munthe-Kaas, H. (2013). Systematiske oversikter og kvalitativ forskning. *Norsk epidemiologi*, 23(2), s.131-139.
- Berlin, J., & Carlström, E. (2015a). Collaboration Exercises: What Do They Contribute? - A Study of Learning and Usefulness. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 23(4).
- Berlin, J., & Carlström, E. (2015b). The Three-Level Collaboration Exercise – Impact of Learning and Usefulness. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 23(4).
- Bjelland, B. & Nakstad, E. R. (2018). Beredskap, kriseledelse og praktisk skadestedsarbeid - En lærebok for Helse- og Beredskapspersonell på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Gyldendal.
- Bjørkelo, B., & Gundhus, H. O. (2015). Å forbedre en etat: Om læring gjennom eksisterende systemer i politiorganisasjonen.
- Bjørkelo, B. (2018). Leading and Managing Interaction Under Risk in the Police: What May Be Some of the Underlying Conditions for Learning from Experience?. In *Interaction: 'Samhandling' Under Risk*. Cappelen Damm Akademisk/NOASP (Nordic Open Access Scholarly Publishing).
- Blaikie, N. (2010). *Designing sosial research*. Polity press.
- Blandford, A., William Wong, B.L. (2004). Situation awareness in emergency medical dispatch. *International Journal of Human-Computer Studies* 61 (4), 421–452.
- Boin, A., 't Hart, P. T., Stern, E., & Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management*. Cambridge University Press.
- Boin, A., & Bynander, F. (2014). Explaining success and failure in crisis coordination. *Geografiska Annaler - Series A, Physical Geography*, ss. 123-135.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2020). Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11(2), 116–138.
- Bolstad, C. A., Endsley, M. R. & Cuevas, H. M. (2010). Team Coordination and Shared Situation Awareness in Combat Identification. *Human Factors Issues in Combat Identification*. Taylor & Francis Group.

- Booth, A. (2016). Searching for qualitative research for inclusion in systematic reviews: a structured methodological review. *Systematic Reviews*. Vol.5, s.74.
- Brehmer, B. (2000). *Dynamici Decision Making in Command and Control*. I McCann, & Pigeau, *The Human in Command: Exploring the Modern Military Experience*(ss. 233-248). Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Brown, J. S., & Duguid, P. (1991). Organizational learning and communities-of-practice: Toward a unified view of working, learning, and innovation. *Organization science*, 2(1), 40-57.
- Brun, W., & Kobbeltvedt, T. (2006). *Beslutningstaking i operative situasjoner*. I J. Eid & BH Johnson (Red.), *Operativ psykologi*. Fagbokforlaget.
- Brunsson, K. & Brunsson, N. (2015). *Beslutninger*. Cappelen Damm AS.
- Bråten, O. (2013). *Håndbok for krisehåndtering*. Cappelen Damm.
- Bundy, J., Pfarrer, M. D., Short, C. E. & Coombs, W. T. (2017). Crises and Crisis Management: Integreation, Interpretation, and Research Development. *Journal of Management*, 43 No. 6, 1661–1692.
- Cannon-Bowers, J., Salas, E., & Converse, S. (1993). Shared mental models in expert team decision making. In *Individual group decision making: Current issues*, 221, 221-46. New Jersey Lawrence Erlbaum Associates.
- Canyon, D. (2020). *Definitions in Crisis Management and Crisis Leadership*. Security Nexus: Daniel K. Inouye Asia-Pasific Center for Security Studies. Hentet fra: www.researchgate.net/publication/340389551_DEFINITIONS_IN_CRISISMANAGEMENT_AND_CRISIS_LEADERSHIP.
- Carlström, E., Magnussen, L. I., Kristiansen, E., Berlin, J., & Sørensen, J. L. (2020). InterOrganisational Exercises in Dry and Wet Context- Why do Maritime Response Organisations Gain More Knowledge from Exercises at Sea Than Those on Shore? *Sustainability*, 12(14).
- Carron, A. V., & Brawley, L. R. (2008). Group dynamics in sport and physical activity. I: T. S. Horn (Red.), *Advances in sport psychology*. (214-237). Human Kinetics.

- Chen, R., Sharman, R., Rao, H.R. and Upadhyaya, S.J. (2008). Coordination in Emergency Response Management. *Communications of the ACM*, Volume 51, pp. 66–73. DOI 10.1145/1342327.1342340.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2018). Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police. *Public Policy Administration*, 33(3), 241–259.
- Christensen, T., Læg Reid, P., & Røvik, K. A. (2020). *Organization theory and the public sector, instrument, culture and myth* (2nd ed.). Routledge.
- Dixon, N. (1994). *The organizational learning cycle*. McGRAW-HILL Book Company Europe.
- Clarke, L., & Perrow, C. (1996). Prosaic organizational failure. *American behavioral scientist*, 39(8), 1040-1056.
- Comfort, L. (1988). *Managing disaster. Strategies and policy perspective*. Duke University Press.
- Coombs, W. T. (2007). Protecting Organization Reputations During a Crisis: The Development and Application of Situational Crisis Communication Theory. *Corporate Reputation Review*, 10(3), 163–176.
- Coombs, W.T. og Holladay, S.J. Red. (2010). *The Handbook of Crisis Communication*. Blackwell.
- Cowan, N. (2001). The magical number 4 in short-term memory: A reconsideration of mental storage capacity. *Behavioral and Brain Sciences*, 24(1), 87-114.
- Cyert, R. M. & March, J. G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood.
- Dalin, Å. (1999). *Veier til den lærende organisasjon*. Cappelen akademisk forlag.
- Dekker, S. & Suparamaniam, N. (2005) Divergent images of decision making in international disaster relief work. Technical Report 2005-11. Lunds Universitet.
- DFØ. (2020). DFØ-rapport 2020:4 Evaluering av nærpolitireformen – statusrapport 2019. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

- DFØ. (2021). DFØ-rapport 2021:1 Evaluering av nærpolitireformen – statusrapport 2020. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2012). Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Dyson, S. B., & t'Hart, P. (2013). Crisis management. *The Oxford handbook of political psychology*, 2, 397.
- Eid, J., Johnsen, B.H. (2005) Operativ psykologi. Fagbokforlaget.
- Ekman, G (2004) Fra Prat til Resultat – om lederskap i hverdagen. Abstrakt forlag AS.
- Enderud, H. (1976). Beslutninger i organisationer – i adfærdsteoretisk perspektiv. Fremad.
- Endsley, M. R. (1988). Design and evaluation for situation awareness enhancement. In *Proceedings of the Human Factors Society annual meeting (Vol. 32, No. 2, pp. 97-101)*. Sage Publications.
- Endsley, M. R. (1995). Measurement of situation awareness in dynamic systems. *Human factors*, 37(1), 65-84.
- Endsley, M.R. (1997). The Role of Situation Awareness in Naturalistic Decision Making. *Naturalistic Decision Making* s. 269-284. Lawrence Erlbaum.
- Endsley, M. R. (2000). *Situation Awareness Analysis and Measurement*. Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Endsley, M. R., & Jones, D. G. (2001). Disruptions, interruptions and information attack: impact on situation awareness and decision making. In *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society Annual Meeting (Vol. 45, No. 2, pp. 63-67)*.
- Endsley, M. R. (2015). Situation awareness misconceptions and misunderstandings. *Journal of Cognitive Engineering and Decision Making*, 9(1), 4-32.
- Endsley, M. R. (2017). Toward a theory of situation awareness in dynamic systems. In *Situational Awareness (pp. 9-42)*. Routledge.
- Engen, O. H., Kruke, B., Lindøe, P. H., Olsen, K., & Pettersen, K. (2016). Perspektiver på samfunnssikkerhet. Cappelen Damm.
- Eriksen, J. (2011). *Krise- og beredskapsledelse: Teamtrening*. Cappelen Damm.

- Eriksen, J. (2020). *Krise- og beredskapsledelse: teamtrening. (2.utg).* Cappelen Damm Akademisk.
- Evalueringsutvalget. (2020). *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019.* Hentet fra https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/al-noor-terrorhandlingen/evaluering_terrorhendelsen_i_baerum_01072020_original_digital.pdf
- Evans, J. (2003). In two minds: dual-process accounts of reasoning. *Trends in Cognitive Sciences* 7 (10), 454–459.
- Faraj, S., & Xiao, Y. (2006). Coordination in fast-response organizations. *Management science*, 52(8), 1155-1169.
- Fiedler, F. E. (1964). A contingency model of leadership effectiveness. In *Advances in experimental social psychology* (Vol. 1, pp. 149-190). Academic Press.
- Filstad, C. (2010). *Organisasjonslæring: Fra kunnskap til kompetanse.* Fagbokforlaget.
- Filstad, C. (2013). Fokuserer på kunnskap – forventer kompetanse! *Personal og ledelse*, 17(8), 44-48.
- Filstad, C., & Gottschalk, P. (2013). The police force: To be or not to be a learning organization? I A. Örtenblad (Red.), *Handbook of Research on the Learning Organization* (s. 179-195). Edgar Elgar.
- Fimreite, A. L., Lango, P., Lægreid, P. & Rykkja, L.H. (2011). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering.* Universitetsforlaget.
- Fink, S. (1986). *Crisis Management: Planning for the Inevitable.* AMACOM.
- Finstad, L. & Wathne, C. T. (2011). Et politi mellom barken og veden. *Politiforum* 102(6-7), 38-39.
- Forsberg, C. & Wengstrøm, Y. (2003). *Att göra systematiska litteraturstudier: Värdering, analys och presentation av omvårdnadsforskning.* Natur og Kultur.
- Forsvaret. (2021). *Forsvarets etterrenningsdoktrine.* Forsvarsjefen.
- Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet (2018). *Støtte og samarbeid: en beskrivelse av totalforsvaret i dag.* Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

- Fracker, M. L. (1991). Measures of situation awareness: Review and future directions. (Rapport No. AL-TR-1991-0128). Wright Patterson Air Force Base, OH: Armstrong Laboratories, Crew Systems Directorate.
- Franke-Wikberg, S. & Lundgren, U.P. (1985). Att värdera utbildning, bind 1: En introduktion till pedagogisk utvärdering. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Frykmer, T., Uhr, C., & Tehler, H. (2018). On collective improvisation in crisis management. *Safety Science*, 1-10.
- Gadamer, H.-G. (2001). Fra sannhet og metode; Opphøyelsen av forståelsens historisitet til hermeneutisk prinsipp. I: Læg Reid, S. og Skorgen, T. (red.). *Hermeneutisk lesebok*. Spartacus, s.116-125.
- Gershgoren, L. (2012). The Development And Validation Of The Shared Mental Models In Team Sports Questionnaire. Florida State University.
- Gewurtz, R., Stergiou-Kita, M., Shaw, L., Kirsh, B., & Rappolt, S. (2008). Qualitative MetaSynthesis: Reflections on the Utility and Challenges in Occupational Therapy. *Canadian Journal of Occupational Therapy*, 75(5), 301-308.
- Gilje, N. & Grimen, H. (2005). Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi. 3. utg. Universitetsforlaget.
- Gillespie, D. F., og Colignon, R. (1993). Structural Change in Disaster Preparedness Networks. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 11(2), 143- 162.
- Glomseth, R. (2009). Fortellinger, småprat og kunnskapsdeling i politiet. *Magma*. 12(6), 14-16.
- Glomseth, R., Aarset, M. V. (2020). I Larssen, A. K., & Dyndal, G. L. (Red.). *Strategisk ledelse i krise og krig : det norske systemet* (s. 258-278). Universitetsforlaget.
- Gotvassli, K. Å. (2007): *Kunnskaps- og prestasjonsutvikling i organisasjoner: Rasjonalitet, eller intuisjon og følelser?* Tapir Akademisk Forlag.
- Grimen, H. (2008). Profesjon og kunnskap. I A. Molander og L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 71–87). Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Guldvik, I. (2002). Troverdighet på prøve. Om gruppeintervju som metode for å produsere valide data om politiske diskurser. *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 1.

- Gundel, S. (2005). Towards a New Typology of Crises. *Journal of contingencies and crisis management*, 13(3), 106-115.
- Gundhus, H. I. (2013). Experience or knowledge? Perspectives on new knowledge regimes and control of police professionalism. *Policing: a journal of policy and practice*, 7(2), 178-194.
- Hart, P., Rosenthal, U., & Kouzmin, A. (1993). Crises decision making. The centralization thesis revisited. *Administration and Society* 25 (1): 12-45.
- Hart, P. & Boin, R. (2001). Between Crisis and Normalacy: The long shadow of post-crisis politics. I U. Rosenthal, R. Boin, & L. Comfort, *Managing Crisis - Threats, Dilemmas, Opportunities* (ss. 28-46). Charles C Thomas.
- Hart, C. (2018). *Doing a Literature Review*. Ed.2. Sage Publications LTD.
- Hafting, T. (2017). *Krisehåndtering: Planlegging og handling*. Fagbokforlaget.
- Heier, T., & Kjølberg, A. (2013). *Mellom fred og krig*. Universitetsforlaget.
- Hellesø-Knutsen, K. (2013). *Jakten på risiko: vurderinger, følelser og valg hos patruljerende politi*. (Doktorgradsavhandling). Universitetet i Stavanger.
- Hemphill, J. K. & Rush, C. H. (1952). *Studies in aircrew composition: Measurement of crosstraining in B-29 aircrews (AD Number: B958347)*. Ohio State University, Columbus Personnel Research Board.
- Hilden, P.K., Middelthon, A-L. (2002). Kvalitative metoder i medisinsk forskning – et etnografisk perspektiv. *Tidsskr Nor Lægeforen*. Vol.122, s. 2473–6.
- Hoel, L. (2013). *Politiarbeid i praksis: Politibetjenters erfaringer*. Universitetsforlaget.
- Hoel, L., & Bjørkelo, B. (2017). Kan det være godt politiarbeid?. *Nordisk politiforskning*, 4(02), 187-210.
- Hoel, L., & Barland, B. (2017). Store endringer kommer på kattepoter: Evaluering av stabs-og lederutviklingsprogrammet ved Politihøgskolen.
- Hoel, L., Barland, B., & Lillevik, M. (2019). -Ville ikke vært det foruten...: Evaluering av Stabs-og lederutviklingsprogrammet ved Politihøgskolen.

- Hoel, L., & Barland, B. (2021). A lesson to learn? A study of how various ranks and police leaders understand and relate to experience-based learning. *Policing and Society*, 31(4), 402-417.
- Hoel, L., & Mehus, H. (2021). The Achilles' Heel of crisis management in the norwegian police. *Police Practice and Research*, 1-17.
- Hove, K. (2014). Kunnskapsbasert erfaringslæring. Politiet.
- Huber, G. og Lewis, K. (2010) *Cross Understanding: Implications For Group Cognition And Performance*. Briarcliff Manor: Academy of Management.
- Hærens våpenskole (2021). Plan- og beslutningsprosessen. Sjef Hærens våpenskole.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Cappelen Damm Akademiske.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2016). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P.A. & Christoffersen, L. (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4.utg. Abstrakt forlag.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode (5. utg.)*. Abstrakt Forlag AS.
- Johannessen, S. O. (2013). *Politikultur Identitet, makt og forandring i politiet*. Akademika Forlag.
- Johannessen, S. O., & Glomseth, R. (2015). *Politiledelse*. Gyldendal Akademisk.
- Johannessen, S. O. (2015). *Beslutningstaking og organisasjonsdynamikk i operative nettverk*. I R. Glomseth, & S. O. Johannessen, *Politiledelse* (ss. 250-270). Gyldendal Akademisk.
- Johannessen, S. O. (2018). *Strategies, leadership and complexity in crisis and emergency operations*. Routledge.
- Johnsen, B. (2018). *Beslutningstaking i Operative Situasjoner*. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/22-juli/beslutningstaking.pdf>.
- Jonker, C. M., Van Riemsdijk, M. B., Vermeulen, B., & Den Helder, F. (2010). *B.: Shared mental models: A Conceptual Analysis*. *Proceedings of the Coordination, Organization, Institutions and Norms in Multi-Agent Systems at AAMAS2010*.

- Jonker, C. M., Van Riemsdijk, M. B. og Vermeulen, B. (2011) Shared mental models. Coordination, Organizations, Institutions, and Norms in Agent Systems VI. Springer, s. 132-151.
- Justis- og politidepartementet. (2000). NOU 2000:24 - Et sårbart samfunn. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (1995). Lov om politiet (politiloven).
- Kaempf, G. L., Klein, G., Thordsen, M. L., & Wolf, S. (1996). Decision making in complex naval command-and-control environments. *Human factors*, 38(2), 220-231.
- Kahneman, D., & Klein, G. (2009). Conditions for intuitive expertise: a failure to disagree. *American psychologist*, 64(6), 515.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- Kaurel, F.-E. (2020). Effektiv i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 18. Oktober 2021 fra <https://snl.no/effektiv>.
- Klein, G., Calderwood, R., Clinton-Cirocco, A. (1988). *Rapid Decision Making on the Fire Ground (ARI Technical Report 796)*. U. S. Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences: Klein Associates, Inc.
- Klein, G. (1993). A recognition-primed decision (RPD) model of rapid decision making. *Decision making in action: Models and methods*, 5(4), 138-147.
- Klein, G., & Crandall, B. (1996). *Recognition-Primed Decision Strategies*. MASSACHUSETTS INST OF TECH CAMBRIDGE.
- Klein, G. (2001). *Sources of Power – How people make decisions*. Massachusetts Institute of Technology Press.
- Klein, G. (2008). Naturalistic Decision Making. *The Journal of Human Factors and Ergonomics Society*.
- Kleinman, D. L., & Serfaty, D. (1989). Team performance assessment in distributed decision making. In *Proceedings of the symposium on interactive networked simulation for training* (pp. 22-27). University of Central Florida.
- Klimoski, R., Mohammed, S., 1994. Team mental model: Construct or metaphor? *Journal of Management* 20 (2), 403–437.

- Kovoor-Misra, S. (2009). Understanding perceived organizational identity during crises and change in *Journal of organizational change management* Vol. 22 No 5 2009. Emerald Group Publishing Limited.
- Kruke, B. I. (2012). Samfunnssikkerhet og krisehåndtering: Relevans for 22. juli 2011. Notat, 7, 12.
- Kruke, B. I. & Olsen, O. E. (2012). Knowledge creation and reliable decisionmaking in complex emergencies. *Disasters*, 36(2), 212-232.
- Kuipers, S., Boin, A., Bossong, R., & Hegemann, H. (2015). Building Joint Crisis Management Capacity? Comparing Civil security Systems in 22 European Countries. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 6(1).
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (T. M. Anderssen & J. Rygge, Trans. 3. utg., 2. oppl. ed.). Gyldendal akademisk.
- Kvernbekk, T., Torgersen, G. E. & Moe I. B. (2015). *Pedagogikk for det uforutsette*. Fagbokforlaget.
- Kvålshaugen, R., & Wennes, G. (2012). *Organisere og lede: Dilemmaer i praksis*. Fagbokforlaget.
- LaPlante, J., & Kroll-Smith, J. S. (1988). Centralia: The nightmare which would not end. In M.T. Charles & J.C. Kim (Eds.). *Crisis management, A casebook*. Springfield, IL: Charles C Thomas, pp. 85-100.
- Lauvås, P. & Handal, G. (1990). *Veiledning og praktisk yrkesteori*. Cappelen.
- Lave, J. & Wenger, E. (1991). *Situated learning: Legitimate peripheral participation*. Cambridge University Press.
- Le Coze, J. C. (2015). 1984–2014. Normal accidents. Was Charles Perrow right for the wrong reasons?. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 23(4), 275-286.
- Levinson, H., Kahn, R., Wolfe, D., Quinn, R., Snoek, J., & Rosenthal, R. (1965). Organizational Stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity. *Administrative Science Quarterly*, 10(1), 125.
- Lerbinger, O. (2012). *The Crisis manager: Facing Disasters, Conflicts, and Failures* (2 nd utg.). Routledge.

- Levitt, B. & March, J., G. (1988). Organizational Learning. *Annual Review of Sociology*. (1) 14. 319-340.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Sage.
- Lindøe, Preben H. (2003): *Erfaringslæring og evaluering*. Tiden Norsk Forlag.
- Lunde, I. K. (2014) *Praktisk krise- og beredskapsledelse*. Universitetsforlaget.
- Luukkala, P., Virrantaus, K. (2014). Developing information systems to support situational awareness and interaction in time-pressuring crisis situations. *Safety Science* 63, 191–203.
- Magnussen, L. I., Carlstrøm, E., Sørensen, J. L., Torgersen, G. E., Hagenes, E. F., & Kristiansen, E. (2018). Learning and usefulness stemming from collaboration in a maritime crisis management exercise in Northern Norway. *Disaster Prevention and Management*. 27(1), 129–140.
- Malterud, K. (2013). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning – en innføring*. 3.utg. Universitetsforlaget AS.
- Malterud, K. (2017). *Kvalitativ metasyntese som forskningsmetode: I medisin og helsefag*. Universitetsforlaget.
- March, G. J. (1988). *Decisions and organizations*. Basil Blackwell.
- Mathieu, J. E., Heffner, T. S., Goodwin, G. F., Salas, E. og Cannon-Bowers, J. A. (2000) The influence of shared mental models on team process and performance, *Journal of applied psychology*, 85 (2), s. 273.
- McConnell, A. & Drennan, L. (2006). Mission impossible? Planning and preparing for Crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 14, Issue 2, (side 59–70)
- Mehus, H. (2020). *Kriseledelse. En krevende overgang fra linje til stab (Masteroppgave)*. Forsvarets høgskole.
- Meld. St. 10 (2016–2017). *Risiko i et trygt samfunn — Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Milton, N. (2010). *The lessons learned handbook: Practical approaches to learning from experience*. Chandos.

- Moen, K. (2018). Entusiastisk om kvalitativ metasyntese. Tidsskr Nor Legefore.
- Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten. (2015). Slik oppsummerer vi forskning. Håndbok for Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.
- Nilssen, V. L. (2012). Analyse i kvalitative studier: den skrivende forskeren. Universitetsforlaget.
- 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.
- Noblit, G. W., & Hare, R. D. (1988). *Meta-ethnography : synthesizing qualitative studies* (Vol. vol. 11). Sage Publications.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: How japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford University Press.
- Nordre Buskerud politidistrikt. (2011). Evaluering 22. Juli 2011. Hentet fra: <https://docplayer.me/4623035-Evaluering-22-juli-2011.html>
- NOU 2009: 12. (2009) Et ansvarlig politi. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2012:14. (2012) Rapport fra 22. julkommisjonen. Departementenes servicesenter.
- NOU 2013:9. (2013). Ett politi-rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen. Departementenes servicesenter.
- NOU 2017:11. (2017). Bedre bistand. Bedre beredskap-Fremtidig organisering av politiets særorgan. Departementenes servicesenter.
- NRK. (2021). Skredet i Gjerdrum – dette skjedde de første dramatiske timene. Hentet fra: https://www.nrk.no/norge/xl/skredet-i-gjerdrum_-dette-skjedde-de-forste-dramatiske-timene-1.15314947
- Norri-Sederholm, T., Joensuu, M., & Huhtinen, A.-M. (2017). Ensuring Information Flow and the Situation Picture in Public Safety Organisations' Situation Centres. *Proceedings of the European Conference on Cyber Warfare and Security*.
- Olsen, P. I & Sjøtrø, A. (2013). Magefølelse som kunnskapsform: En innsatsleders tilnærming til krevende oppdrag. (Mastergradsoppgave). Aarhus Universitet.

- Olsvik, E. (2013). Vitenskapsteori for politiet: Tenkemåter i kunnskapsstyrt politiarbeid. Gyldendal akademisk.
- Oslo politidistrikt. (2011). Oslo politidistrikt: evaluering 22/7 2011. Hentet fra: <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/22-juli/oslo-evaluering.pdf>.
- Palmer, A. (2020). Krisehåndtering i politiet. (Masteroppgave). Universitetet i Stavanger.
- Pappas, J. H. (2017). The Golden Hour: Strategic command and control during the initial response to terror attacks (Masteroppgave) Politihøgskolen.
- Pearson, C. M. & Mitroff, I. I. (1993). From crisis prone to crisis prepared: a framework for crisis management. *Academy of Management Executive*, Vol. 7 No. 1, 48- 59.
- Pearson, C. M., Misra, S. K., Clair, J. A. & Mitroff, I. I. (1997). Managing the Unthinkable Organizational Dynamics (Autumn), 51–64.
- Perry, R. (2004). Disaster Exercise Outcomes for Professional Emergency Personnel and Citizen Volunteers. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12(2).
- Perry, W. R., Lindell, K. M. (2003). Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process Disasters (s. 336-350). Blackwell Publishing.
- Polanyi, M. (2000): Den tause dimensjonen-en innføring i taus kunnskap. Spartacus Forlag AS.
- Politidirektoratet. (2009). Evalueringsrapport Øvelse Tyr 2008. Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2011). Politiets beredskapsystem del 1 - retningslinjer for politiets beredskap. Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2012). 22. juli 2011 – Evaluering av politiets innsats. POD-publikasjon 2012/03. Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2016). Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt.
- Politidirektoratet. (2020). Politiets beredskapsystem del 1 - retningslinjer for politiets beredskap. Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2020b). Etterretningsdoktrine for politiet. Politidirektoratet.
- Politiet. (2021). Oppgaver og organisering. Hentet fra <https://www.politiet.no/om/organisasjonen>.

- Politihøgskolen. (2013). Evalueringsrapport Øvelse Tyr 2012. Politihøgskolen.
- Politihøgskolen. (2014). Evalueringsrapport Øvelse Tyr 2013. Politihøgskolen.
- Prop. 91 L (2009-2010). Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). Justis- og politidepartementet.
- Prytz, E. G., Rybing, J., Carlström, E., Khorram- Manesh, A., & Jonson, C.-O. (2015). Exploring prehospital C2- work, during mass gathering event. *International Journal of Emergency Services*, 4(2), 227–241.
- Prytz, V. K. (2020). Tryggere når det trengs. (Masteroppgave). Universitetet i Bergen.
- Quarantelli, E. L. (1998). Major Criteria For Judging Disaster Planning And Managing Their Applicability In Developing Countries. Preliminary paper # 268. University of Delaware Disaster Research Center
- Radner, R. (1975). A behavioral model of cost reduction. *The Bell Journal of Economics*. (1) 6: 196-215.
- Reason, J. (1997). *Managing the Risk of Organizational Accidents*. Ashgate publishing company.
- Reimer, T., Park, E. S., & Hinsz, V. B. (2006). Shared and coordinated cognition in competitive and dynamic task environments: An information- processing perspective for team sports. *International Journal of Sport and Exercise Psychology*, 4(4), 376-400.
- Renå, H. (2017). 22. juli-kommisjonens analyse, vurderinger og konklusjoner: -en metaanalyse av politiaksjon Utøya. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 33(1), 10-36.
- Renå, H. (2019). *Police Coordination in Crisis*. (Doktorgradsavhandling). Universitetet i Bergen.
- Renå, H., & Christensen, J. (2020). Learning from crisis: The role of enquiry commissions. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 28(1), 41-49.
- Renå, H. (2022). *Krisehåndtering i et organisasjonsperspektiv*. Cappelen damm akademisk.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. 4.utg. Universitetsforlaget.
- Rolfe, J., Powell, T., & Saunders, D. (Eds.). (1998). *Simulations and games for emergency and crisis management (Vol. 6)*. Psychology Press.

- Rosenthal, U., Boin, A., & Comfort, L. K. (2001). *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*. Charles C Thomas Publisher.
- Rosø, E., & Torkildsen, P. (2015). Stabs- og kriseledelse. I R. Glomseth, & S. O. Johannessen. *Politiledelse* (s. 19). Gyldendal Akademisk.
- Rouse, W.B., Morris, N.M. (1986). On looking into the black box: Prospects and limits in the search for mental models. *Psychological Bulletin* 100 (3), 349–363.
- Salmon, P. M., Stanton, N. A., Walker, G. H., Jenkins, D. P., (2009). *Distributed Situation Awareness: Theory, Measurement and Application to Teamwork*. Ashgate Publishing Limited.
- Sandelowski, M., & Barroso, J. (2007). *Handbook for synthesizing qualitative research*. Springer.
- Seabrooke, L., & Tsingou, E. (2019). Europe's fast- and slow-burning crises. *Journal of European Public Policy*, 26(3), 468–481.
- Sinclair, H., Doyle, E. E., & Johnston, D. M. (2012). Assessing emergency management training and exercises. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 21(4).
- Smeby, J-C. (2013). Profesjon og ekspertise. I J-C. Smeby & L.I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier*, 2 (17-26). Universitetsforlaget.
- Smith, K., & Hancock, P. A. (1995). Situation awareness is adaptive, externally directed consciousness. *Human factors*, 37(1), 137-148.
- Snowden, D. J., & Boone, M. E. (2007). A Leader`s Framework for Decision Making. *Harvard Business Review*, 9.
- Sommer, M., & Njå, O. (2011). Learning amongst Norwegian fire- fighters. *The Journal of Workplace Learning*, 23(7).
- Sommer, M., Braut, G. S., & Njå, O. (2013). A model for learning in emergency response work. *International Journal of Emergency Management*, 9(2), 151-169.
- Sommer, M., Pollestad, Bjørn, & Stennes, T. (2020). *Beredskapsøving og -læring* (1. utg.). Fagbokforlaget.
- Stanovich, K.E., West, R.F. (2000). Individual differences in reasoning: Implications for the rationality debate? *Behavioral and Brain Sciences* 23 (5), 645–665.

- Steen-Tveit, K., & Munkvold, B. E. (2021). From common operational picture to common situational understanding: An analysis based on practitioner perspectives. *Safety Science*, 142, 105381.
- Støren, I. (2013). *Bare søk! Praktisk veiledning i å gjennomføre en litteraturstudie*. 2.utg. Cappelen Damm AS.
- Sætre, M. (2007). *Analyser av kriminalitet. En innføring i data og metode i samfunnsvitenskapelige og strategiske kriminalanalyser*. Høyskoleforlaget.
- Sætrevik, B. (2019). Arbeid i beredskapssenter. I J. Eid, & B. Johnsen, *Operativ Psykologi - anvendte aspekter* (ss. 163-182). Fagbokforlaget.
- Sørensen, J. L. (2017). Samfunnssikkerhet og beredskap: Det norske beredskaps- og krisehåndteringssystemet. I Kristiansen, E., Magnussen, L. I., Carlström, E. (Red.). *Samvirke: en lærebok i beredskap* (s. 19-32). Universitetsforlaget.
- Sørensen, J. L., Carlström, E., Magnussen, L.-I., Kim, T., Christiansen, A. M., & Torgersen, G.-E. (2018). Old dogs, new tricks? A Norwegian study on whether previous collaboration exercise experience impacted participant's perceived exercise effect. *International Journal of Emergency Work*.
- Sørensen, J. L., Carlström, E., Torgersen, G.-E., Christiansen, A. M., Kim, T.-E., Wahlstrøm, S., & Magnussen, L.-I. (2019). The Organizer Dilemma: Outcomes from a Collaboration Exercise. *International Journal of Disaster Risk Science*.
- Sørensen, J. L., Halvorsen, C., Aas, J. P. W., & Carlström, E. (2020). «Share your tools»- A Utility Study of a Norwegian Wildland- Fire Collaboration Exercise. *Sustainability*, 12(6512).
- Thagaard, T. (1998): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. (4.utg). Fagbokforlaget.
- Thorne, S., Jensen, L., Kearney, M. H., Noblit, G. & Sandelowski, M. (2004). Qualitative Metasynthesis: Reflections on Methodological Orientation and Ideological Agenda. *Qualitative Health Research*, 14(10), 1342-1365.

- Thorne, S.E. (2015). Qualitative metasynthesis: a technical exercise or a source of new knowledge? *Psycho- Oncology*. Vol.24(11).
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal akademisk.
- Toffler, A. (1970). *Future Shock*. Random House.
- Torgersen, G. E. & Steiro, T. J. (2018) Interaction; samhandling under risk: A step ahead of the unforeseen. Cappelen damm.
- Turner, B. (1976). The Organizational and Interorganizational Development of Disasters. *Administrative Science Quarterly*, ss. 378-397.
- Turner, B. (1978). *Man-made disasters*. Wykeham Science Press.
- Turner, B., & Pidgeon, N. (1997). *Man-Made Disasters*. Butterworth-Heinemann; 2 edition.
- Uitdewilligen, S. & Waller, M. J. (2018). Information sharing and decision-making in multidisciplinary crisis management teams. *Journal of Organizational Behavior*, 39(6), 731-748.
- Yen, J., Fan, X., Sun, S., Hanratty, T., Dumer, J.(2006). Agents with shared mental models for enhancing team decision makings. *Decision Support Systems* 41 (3), 634–653.
- Venturino, M., Hamilton, W. L., Dvorchak, S. R. (1989). Performance-based measures of merit for tactical situational awareness. In *Situation Awareness in Aerospace Operations*. NATO-Advisory Group for Aerospace Research and Development.
- Wathne, C. T. (2009). Politiet: En lærende organisasjon? I S. Flaatten, H. I. Gundhus, & M. E. Kleiven (Red.), *Demokrati, kontroll og tillitt* (s. 63–77). Politihøgskolen.
- Wathne, C. T. (2012). The Norwegian police force: A learning organization. *Policing: An international journal of police strategies & management*, 35(4), 704–722.
- Weick, K. E. (1979). *The social psychology of organizing* (2. Utg.). Addison-Wesley.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations* (Foundations for Organizational Science, Vol. 3.). Sage publications.
- Weick, K., Sutcliffe, K., & Obstfeld, D. (1999). *Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness*. Hentet fra drillscience.com: <http://drillscience.com/DPS/Organizing%20for%20High%20Reliability.pdf>

- Weick, K. (2001). *Making Sense of the Organization*. Blackwell Publishing.
- Weick, K., & Sutcliffe, K. (2001). *Managing the Unexpected: Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Weick, K.E., Sutcliffe, K.M. (2015). *Managing the unexpected: Sustained performance in a complex world*. John Wiley & Sons.
- Weisæth, L., Kjeserud, R. (2007). *Ledelse ved kriser: en praktisk veileder*. Gyldendal akademisk.
- Wenger, E. (1998). Communities of practice: Learning as a social system. *Systems thinker*, 9(5), 2-3.
- Whittemore, R. & Knafl, K. (2005). The integrative review: updated methodology. *Journal of Advanced Nursing*, 52(5), 546-553.
- Wig, B.B. (2013). *Lean: Ledelse for lærende organisasjoner*. Gyldendal arbeidsliv.
- Wooten, P. L., & James, E. H. (2008). Linking Crisis Management and Leadership Competencies: The Role of Human Recourse Development. *Advances in Developing Human Recourses*, 10(3).
- Yang, T.-K., & Hsieh, M.-H. (2012). Case analyses of capability deployment in crisis prevention and response. *International Journal of Information Management*, 33, 408–412.
- Zeiner, L. (2018). *Operasjonell ledelse av politiinnsatsen. Samordning i akutfasen*. (Masteroppgave). Forsvarets høgskole.
- Østgaard, S. (2015). *Politiets stabsfunksjon: hvordan oppleves samhandlingen mellom operasjonelt nivå og taktisk nivå?* (Masteroppgave). Forsvarets høgskole.