



**POLITIET**  
ENDRINGSPROGRAMMET

ET HANDLEKRAFTIG POLITI  
PÅ RETT STED TIL RETT TID  
- FOR ET TRYGGERE SAMFUNN

## Kunnskapsbasert erfaringslæring



## **Innhold**

1	Innledning .....	4
1.1	Bakgrunn .....	4
1.2	Tidligere arbeid med kunnskapsbasert politiarbeid.....	4
1.3	Mandat .....	6
1.4	Tolkning og avgrensning .....	7
1.5	Avklaring av begreper.....	10
1.6	Prosjektgruppen.....	11
2	Sammendrag .....	13
2.1	Kunnskapsbasert praksis.....	13
2.2	Behovsanalyse.....	13
2.3	Forslag til tiltak.....	14
3	Metode .....	17
4	Teoretisk bakgrunn for KEL .....	19
4.1	Bakteppet .....	19
4.2	Ulike former for kunnskap .....	20
4.3	Individuell og organisatorisk læring .....	22
4.4	Å dele erfaring og kunnskap .....	23
4.5	Kultur for læring .....	25
4.6	Oppsummering .....	26
5	Behovsanalyse .....	28
5.1	Nå-situasjon .....	28
5.2	Behov .....	49
5.3	Oppsummering .....	55
6	Mål og strategi .....	59
6.1	Mål.....	59
6.2	Strategi .....	60
7	Forslag til tiltak.....	63
7.1	Systematisert tilnærming til KEL .....	63
7.2	Metodikk for standardisering av arbeidsprosedyrer .....	69
7.3	En felles kunnskapsdelingsplattform .....	72
7.4	Verktøy for KEL i beredskapsfeltet.....	76
7.5	Datavarehus .....	82
7.6	Kunnskapscenter for forskning og forskningsformidling .....	82
8	Prosjektforslag .....	84
8.1	Overordnet leveringsomfang.....	84
8.2	Gjennomføringsstrategier og tidsplan .....	85

## Kunnskapsbasert erfaringslæring

Skrevet av: Kjersti Hove

Dato: 28.02.14

Versjon:

Status:

Side 3 av 105

8.3	Grovt kostnadsanslag .....	86
8.4	Kort usikkerhetsanalyse .....	90
9	Litteraturliste .....	91
10	Vedlegg .....	98

## 1 Innledning

### 1.1 Bakgrunn

Politidirektoratet har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet etablert et endringsprogram for politiet, i den hensikt å følge opp 22. juli-kommisjonens anbefalinger. Endringsprogrammet har oppsummert 22. juli-kommisjonens rapport og Sønderland-rapporten i flere læringspunkter.

Prosjektet *Systematisk, kunnskapsbasert erfaringslæring* er organisert i dette programmet og lagt under innsatsområdet *Kompetanse, trening, øving og læring*. Det er spesielt fokus på beredskap. Følgende mål er satt i mandatet:

Politiet bygger kompetanse gjennom å lære av reelle hendelser, øvelser og riktig trening.

Prosjekteier har vært tydelig på at tiltakene som foreslås i alle fall bør bidra til måloppnåelse innenfor beredskapsområdet. Mandatets problemstillinger og føringer favner likevel langt ut over beredskap, det inkluderer hele politiet som organisasjon. Prosjektet må derfor sikte mot målsettinger på flere plan. Foreslåtte tiltak skal bidra til systematisk, kunnskapsbasert erfaringslæring innen beredskapsfeltet spesielt og i politiet generelt.

### 1.2 Tidligere arbeid med kunnskapsbasert politiarbeid

I 2008 oppnevnte Justis- og politidepartementet et utvalg med Liv Finstad som leder som skulle evaluere kontrollmekanismene for politiet med mer. Arbeidet ble ferdigstilt året etter og resulterte i NOU 2009:12, også kalt Finstadrapporten. Her ble det foreslått en rekke endringer for å sikre større uavhengighet, effektivitet og kvalitet i måtene politiet kontrolleres på, for slik å styrke tilliten til kontrollmekanismene for politiet. Benevnelsen kunnskapsbasert erfaringslæring (KEL) ble lansert. Det ble påpekt at politiet selv måtte ta mer ansvar for utviklingen av kvalitet i politiarbeidet og utvalget foreslo KEL som et middel for å oppnå dette. Det ble slått tydelig fast at erfaringslæring måtte bli mer systematisert og koblet til teoretisk kunnskap. Utvalget konstaterte at det verken fantes et etatsovergripende system for erfaringslæring på nasjonalt nivå, eller en landsdekkende oversikt som gjorde det mulig å initiere distriktsovergripende erfaringslæring.

KEL kobles i Finstadrapporten tett til intensjonen om at politiets praksis skal være kunnskapsbasert;

*Kunnskapsbasert politiarbeid blir i norsk politi beskrevet som systematisk og metodisk innhenting av relevant informasjon og kunnskap som analyseres med formålet å kunne bekjempe tiltak. Det ligger i kunnskapsbasert politiarbeid en forventning om at politiet skal forholde seg aktivt til og anvende andre typer enn sin egen erfaringsbaserte (NOU 2009:12)*

Utvalget mener at det er viktig ikke bare å jobbe med kunnskapsbasert erfaringslæring gjennom «store systemer» og «beste praksis», men også gjennom utvikling av skjønnsbaserte beslutninger på kolleganivå. Satsing på erfaringsbasert kunnskap, måtte involvere aktører i politiet på alle nivå, også «fotfolket». Lederes veiledning og korrigerende tilbakemelding i praktisk arbeid ble også sett på som sentralt for KEL.

### **1.2.1 Bakgrunnen for at Endringsprogrammet utreder KEL**

To år etter at Finstadrapporten påpekte behovet for KEL satt i system gav Justis- og politidepartementet Politidirektoratet (POD) ansvar for å følge opp KEL (Justis- og politidepartementet, 2011a og b). Det ble lagt vekt på at målsettingen for KEL blant annet ville være å legge til rette for utvikling av politiet som en lærende organisasjon.

I svar til Justis- og politidepartementet (POD, 2011a) gjør POD rede for hvordan oppfølgingsarbeidet er tiltenkt. 34 oppfølgingspunkter beskrives. Blant annet vises det til at KEL må inngå i ny lederplattform, og bli et tema mellom tilsyn og etatsledelse og i utdanningene ved Politihøgskolen (PHS). Det understrekes at å få på plass et system for erfaringslæring vil være et langsiktig og ressurskrevende arbeid. Det vises til planer om nedsetting av en bredt sammensatt arbeidsgruppe på tvers av avdelinger i POD og med deltakelse fra blant annet Kripos og PHS. Deres oppdrag ville være å utvikle felles metodikk for innsamling og systematisering av erfaringer, analyse av innsamlede erfaringer, analyse av innsamlet datamateriale, utarbeidelse og iverksettelse av tiltak, samt opplegg for systematisk bruk av evaluering som redskap i erfaringslæring. Bruk av KO:DE som verktøy for kompetansedeling skulle også inngå i utredningen.

Oppfølgingsarbeidet ble fordelt på flere avdelinger i POD. 22/7-hendelsen førte til at mange planer ble lagt på is, også deler av arbeidet med erfaringslæring<sup>1</sup>. Planene om

---

<sup>1</sup> I POD's årsrapport til Justisdepartementet for 2012 er det utarbeidet et eget vedlegg som omhandler arbeidet med oppfølging av Finstad-rapporten. Årsrapporten omtaler alle de 34 oppfølgingspunktene i oppdragsbrevet.

utredning av systematisering av kunnskapsbasert erfaringslæring ble løftet fram igjen i Endringsprogrammet.

### **1.3 Mandat**

Ifølge mandatet skal prosjektgruppens leveranser understøtte beslutninger om å iverksette tiltak for en systematisk KEL i hele politiet. Følgende hovedmål er satt for prosjektet:

Tiltakene som foreslås skal bidra til økt effektivitet og/eller bedre kvalitet slik at måloppnåelsen bedres gjennom å styrke etatens evne til å ta til seg læring og omsette det i endret praksis eller adferd.

Det skal leveres et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i form av en rapport som foreslår konkrete tiltak som muliggjør en systematisk KEL i politiet. En eventuell gjennomføring av tiltak foreslått i beslutningsunderlaget skal resultere i at:

- etaten har en felles, anerkjent og dokumentert fremgangsmåte for evaluering og erfaringslæring, en beskrivelse av hvordan dette gjøres, i hvilke sammenhenger det gjøres og hvilket ansvar som er tildelt ulike roller. Systematikken skal blant annet dekke prosesser for å trekke lærdom fra beredskapsøvelser og ekstraordinære hendelser.
- etaten har tilstrekkelige støtteverktøy slik at standardpraksis, retningslinjer for evalueringer, registrering av erfaringer og oppfølging av konkrete forbedringstiltak kan gjøres kjent og tilgjengelig.

Følgende effektmål er satt for prosjektet:

- Effekten av at politiet etablerer og faktisk bruker en standardisert praksis for evaluering og erfaringslæring, forventes å være kontinuerlige forbedringer på alle virksomhetsområder i etaten.
- Spesielt sett i lys av endringsprogrammet forventes det at evnen til å ta lærdom av øvelser og ekstraordinære hendelser og omsette det i endret atferd relatert til beredskap, gir effekter som understøtter de målbilder og gevinster som programmet definerer.

#### **1.3.1 Leveringsomfang**

Rapporten skal beskrive en systematisk tilnærming til KEL for alle fagfelt og alle nivå i politiet. Systematikken skal kunne gjøres gjeldende på følgende tre nivå: POD,

distriktsnivå og kolleganivå. Det skal gjøres særskilt rede for hvordan læring fra øvelser og ekstraordinære hendelser skal sikres.

Rapporten skal inneholde:

- en beskrivelse av nåsituasjonen for erfaringslæring, hvilke typer evalueringer etaten benytter i dag og i hvilket omfang
- en beskrivelse av en felles metodikk for systematisk innsamling, registrering, og analyse av erfaringer og forbedringstiltak som sikrer at informasjon, og beste praksis formidles effektivt (jf. kap.12 NOU 2009:12).
- beskrivelse av hvilke typer evalueringer som skal gjennomføres i ulike sammenhenger og hvilken evalueringskompetanse som kreves
- en beskrivelse av hvordan KO:DE kan benyttes som verktøy for systematisk KEL
- en vurdering av om og eventuelt hvordan PSV, PBS-web og eventuelt andre eksisterende etatssystemer kan bidra til å sikre at erfaringslæring finner sted
- en vurdering av eventuelt andre IKT-løsningstilnærminger
- en vurdering av ytre faktorer for læring og hvordan det kan legges til rette for god læringskultur i etaten
- vurderinger knyttet til ivaretagelse av et forsvarlig arbeidsmiljø
- en vurdering av hvordan politiet kan utnytte kravet om systematisk og dokumentert HMS-arbeid som grunnlag for erfaringslæring og kontinuerlig forbedring

## 1.4 Tolkning og avgrensning

Mandatet er krevende. Målsettingene er omfattende, både når det gjelder i innhold og kompleksitet. PODs tidligere tilnærming til KEL utgjør utgangspunktet for prosjektet (se over). Her uttrykkes forventninger om at KEL skal bidra til organisatorisk læring generelt og utvikling av kunnskapsbasert politiarbeid spesielt. Man ønsker erfaringsutveksling mellom kolleger på ulike nivå, samt å kunne styre basert på innsamlede erfaringer.

### *Føringer fra Finstadutvalget*

Prosjektgruppen legger Finstadrapporten til grunn for arbeidet. Fokus skal være på KEL på individ- og gruppenivå (kolleganivå), på organisasjonsnivå (politidistrikt og særorgan), på systemisk nivå (POD) og mellom disse nivåene. Hovedfokus rettes mot kollektiv læring og organisasjonsnivå. Organisasjoners læring vil likevel være avhengig av individers læring, så dette perspektivet må også tas hensyn til.

### *Læring på og mellom nivå*

Prosjektgruppen oppfatter det slik at rapporten skal beskrive hvordan POD kan ta ansvar for at KEL kan settes i system i etaten, hvordan politimesteren kan ta ansvar for det samme innen eget distrikt, og at det skal gjøres rede for hvordan KEL kan ivaretas i arbeidskulturen generelt, mellom kolleger.

### *Alle arbeidsfelt, men spesielt beredskap*

Systemet skal som nevnt gjøres gjeldende for alle fagfelt og nivå, men det skal konkretiseres hvordan man sikrer læringsutbytte fra beredskapsøvelser og ekstraordinære hendelser, samt utvikles beste praksis i dette fagfeltet. Visjon og målsetting for innsatsområdet «Kompetanse, trening, øving og læring» i Endringsprogrammets angir en faglig retning for operasjonalisering av mandatet med fokus på beredskap. Prosjektgruppen legger PODs definisjon av beredskap hentet fra PBS I til grunn (POD, 2011b). Definisjonen inkluderer den døgkontinuerlige beredskapen som ivaretas av operativt mannskap.

### *Anerkjent og dokument fremgangsmåte*

I mandatet ønskes det at prosjektet skal resultere i en felles, anerkjent og dokumentert fremgangsmåte for evaluering og erfaringslæring. Prosjektgruppen oppfatter dette som at det skal beskrives en grunnleggende metodikk, en grunnleggende tenkning som basis for KEL. Det vil være naturlig å komme frem til en generell modell som kan tilpasses videre til alle nivå og fagfelt. Forslagene som fremlegges skal kvalitetssikres gjennom at etablert praksis og forskning på feltet i offentlig og privat sektor vurderes.

### *Behov for å vektlegge utdyping av begrepet KEL*

Tidlig i prosjektarbeidet ble det klart at begrepet KEL er vanskelig å forstå for mange, selv om det er beskrevet av Finstadutvalget. Det er derfor lagt grunnleggende vekt på utredning av begrepet for å få en felles forståelse. Denne forståelsen danner grunnlag for behovsanalysen og de foreslåtte tiltakene. Det ble derfor valgt å skrive et enkelt teoretisk kapittel som danner grunnlag for prosjektutredningen. Her presenteres det kort hva KEL er, hvordan man kan drive denne form for læring og hvorfor.

### *Læring i politikulturen*

Politiet generelt og beredskapsfeltet spesielt, preges av muntlige uformelle og formelle delingsrutiner. Disse vil også beskrives i utredningen. Mandatet ber spesifikt om en vurdering av ytre faktorer for læring og hvordan det kan legges til rette for god



læringskultur i etaten. Denne delen inngår i kapittelet om KEL.

Prosjektgruppen har oppfattet mandatet som svært bredt og omfattende. Dette understrekes i PODs planer for KEL før Endringsprogrammet ble opprettet og prosjektet ble lagt dit. Prosjektgruppen har hatt begrenset kapasitet til å vurdere alle forhold som vi er bedt om å gjøre. Det er også sett bort fra enkelte føringer for rapportformen som en konseptutredning krever. Foreslåtte tiltak vil bli prioritert og det vil bli skissert et forslag for en trinnvis implementering. I denne vil det inngå en kort usikkerhetsanalyse og en gevinstrealiseringsplan med oversikt over hensiktsmessige tiltak som kan sikre effekt.

Her konkretiseres avgrensningene ytterligere:

- Vår behovsanalyse inkluderer først og fremst beredskapsfeltet. Vi mener at funnene avdekker et bilde av lærings- og kunnskapskulturen generelt og at de generelle funn er representative for også andre arbeidsfelt.
- Mandatet angir at evaluering skal utredes spesielt. Vi velger å se evaluering som en sentral del av systematisk læring (en refleksjonsmetode) og vurderer evalueringsarbeid som del av erfaringslæringen.
- Det pågår i dag et omfattende arbeid for å utvikle grunnleggende infrastruktur for politiets datasystemer (MERVERDI-programmet). Vårt arbeid vil avgrenses til den innholdsmessige vurderingen, og det vil bli spesielt fokusert på KO:DE og PBS-web.
- Arbeidsgruppen oppfatter PSV som et styringssystem mer enn et kunnskapsdelingssystem. Utredningen av PSV vil derfor bli mer overflatisk enn av KO:DE og PBS-web.
- Mandatet legger vekt på forsvarlig arbeidsmiljø knyttet til erfaringslæring. På grunn av bredden i mandatet har prosjektgruppen ikke hatt kapasitet til å gå grundig inn i dette. Det vil bli utført en enkel vurdering av hvordan politiet kan utnytte kravet om systematisk og dokumentert HMS-arbeid som grunnlag for erfaringslæring og kontinuerlig forbedring. Tenkningen ivaretas i enkelte tiltak.
- Prosjektgruppen oppfatter det som lite hensiktsmessig å utarbeide kostnadsestimater for foreslåtte tiltak, sett bort fra den første implementeringsfasen. Enkelte tiltak vil ikke koste noe i kroner og øre, men i vilje til å arbeide på en noe annen måte enn tidligere, inkludert noen endrede aktiviteter. Noen tiltak vil koste investeringer i antall nye stillinger

og utvikling av metodikk. Det å sette tall på forventet effektivitet av læringsprosesser er ikke mulig i denne omgang.

- Rapporten fraviker mal for Endringsprogrammets mal for konseptutredning på flere punkter. Det legges ikke vekt på alternativanalyse.

## 1.5 Avklaring av begreper

Begreper knyttet til læring og kunnskap, defineres og gjennomgås i det innledende teorikapittelet

### *Kompetanse*

Kompetanse uttrykker evne til å utnytte den kunnskap man har ervervet seg i konkrete situasjoner. Kompetanse kan defineres som en persons eller organisasjons evne sett i forhold til en viss oppgave eller situasjon (Försvarmakten, 2000). Vi skiller mellom formell og uformell kompetanse. Formell kompetanse erverves gjennom formell utdanning. Uformell kompetanse erverves gjennom dagligliv og arbeid. Å være kompetent innebærer å vise evne til å utnytte formell og uformell kompetanse i løsning av oppdrag. Dette kalles handlingskompetanse (Ellström, 1992).

### *Læring på ulike nivå*

Finstadrapporten skiller mellom individuell læring, organisatorisk læring og systemisk læring. Individuell læring er den læring som enkeltindivider gjennomgår. Organisatorisk læring dreier seg om at en hel organisasjon lærer av det enkelt-mennesker eller grupper har lært, mens systemisk læring finner sted når et helt sett av organisasjoner innenfor samme virksomhet lærer av det en organisasjon i systemet har lært (POD, 2011b, s. 199).

### *Kunnskapsbasert politiarbeid / kunnskapsbasert praksis*

Kunnskapsbasert politiarbeid blir beskrevet som systematisk og metodisk innhenting av relevant informasjon og kunnskap som analyseres med formålet om å treffe strategiske og bekjempende tiltak (NOU 2009:12).

Prosjektgruppen betrakter kunnskapsbasert politiarbeid synonymt med begrepet kunnskapsbasert praksis som brukes i andre profesjonsgrupper. Med utgangspunkt i definisjon fra Kunnskapscenter for utdanning (Kunnskapscenter for utdanning, 2013) legges følgende forståelse til grunn; Med kunnskapsbasert praksis (i politiet) mener vi at ansatte i politiet skal basere sin yrkesutøvelse på den beste tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen, sammen med egne erfaringer, publikums tilbakemeldinger, føringer fra

samfunnet, kritiske og etiske vurderinger, dokumenterte resultater og kontekstuelle hensyn.

#### *System for kunnskapsbasert erfaringslæring*

Prosjektgruppen oppfatter systemet (i betydningen systematisk tilnærming) som en grunnleggende, ordnet tenkning og fremgangsmåte for KEL på ulike nivå. I dette ligger både beskrivelser av systematiske læringsprosesser og organisering av erfarings- og kunnskapsdeling i muntlige og skriftlige fora.

#### *Evaluering*

Å evaluere innebærer å angi verdi av noe. Til forskjell fra mer uformelle vurderinger, er en evaluering basert på klar systematikk. I arbeidet med å velge evalueringsdesign tar man stilling til følgende spørsmål: Hva skal evalueres? Hvorfor evaluerer man? Hvordan og når skal evalueringen skje? Hvem evaluerer – og for hvem? (Franke-Wikberg & Lundgren, 1985). Evaluering kan inngå i erfaringslæring som del av systematiske refleksjonsprosesser.

#### *Beste praksis*

Med beste praksis menes de suverent beste prosessene eller metodene som bidrar til bedre resultater. Beste praksis er empirisk fundert. Hvor allmenngyldig beste praksis er, avhenger av ambisjonsnivå (Bakli, Hansen & Botheim, 1999).

#### *Arbeidsprosedyrer*

Arbeidsprosedyrer er en angitt fremgangsmåte for å utføre en aktivitet eller en prosess (Standard Norge, 2006). Tiltakskort og fagprosedyrer benyttes som begreper for standardiserte arbeidsprosedyrer.

#### *Beredskap*

Tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser. Beredskap omfatter både den døgnkontinuerlige beredskapen politiet har etablert for å håndtere regulære politioppgaver, og beredskap i form av planverk og tiltak, kompetanse og organisering, som er etablert for initiering når politiet skal håndtere uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser (POD, 2011b).

## **1.6 Prosjektgruppen**

Mandatet angir at prosjektet skal bemannes med to til tre deltakere fra politidistriktene, to til tre deltakere fra POD samt en til to deltakere fra henholdsvis PHS og Kripos. Videre

antynes at prosjektgruppen skal settes sammen med både politifaglig kompetanse med fokus på operativt arbeid og beredskap og kompetanse i analyse, evaluering, kunnskapsdeling og pedagogikk i tillegg til prosjektfaglig kompetanse. Behovet for bruk av eksterne medarbeidere skal vurderes, herunder behovet for ekstern kompetanse på læring i organisasjoner.

Kravene fra mandatet er oppfylt sett bort fra ekstern medarbeider. Dette er kompensert ved kontakt opp mot flere eksterne fagmiljøer. Prosjektgruppen har til sammen bred kompetanse i utredningsarbeid, herunder erfaringer fra PODs tidligere arbeid med oppfølgingen av Finstadrapporten. Prosjektgruppen har underveis fått veiledende støtte fra Endringsprogrammets eksterne konsulenter.

- Kjersti Hove, prosjektleder, førstelektor ved Bacheloravdelingene, Politihøgskolen
- Ole Bjørn Brudvik, fungerende leder ved Hundetjenesten i Hordaland politidistrikt
- Kristin Grasmo, kommunikasjonsrådgiver ved KRIPOS og i KO:DE-redaksjonen
- Henrik Hartmann, beredskapsplanlegger i Asker og Bærum politidistrikt
- Kristin Hellesø-Knutsen, seniorrådgiver, Ph.d, Avdeling for politiberedskap og krisehåndtering, POD
- Bertil Nordstrøm, seniorrådgiver, Analyseeksjonen, POD
- Roger Rønning, beredskapsplanlegger i Beredskapstroppen, Oslo politidistrikt.
- Tyr Steffensen, prosjektrådgiver ved Endringsprogrammets programkontor
- Otto Stærk, politimester, POD
- Kjersti Dahlskås Urnes, spesialbibliotekar ved Politihøgskolen

Prosjektleder har arbeidet full tid med prosjektet. De øvrige har hatt en begrenset (20-60) stillingsprosent.

Prosjektgruppen har hatt i alt 14 samlinger. Enkelte av disse har gått over tre dager. Mellom samlingene har det vært arbeidet med ulike delutredninger. Prosjektleder har hatt hovedansvaret for skriftlige oppsummeringer av arbeid underveis i prosjektperioden og den endelige prosjektrapporten. To prosjektdeltakere har hatt et særlig ansvar for å følge opp tematikk knyttet til kunnskapsdeling, også i rapportutforming. Alle prosjektdeltakerne har underveis kommentert og diskutert skriftlige utkast. De ulike deltakerne har hatt ansvar for delprosjekter underveis.

## 2 Sammendrag

I denne rapporten gir Endringsprogrammet forslag om hvordan politiet kan organisere systematisk, kunnskapsbasert erfaringslæring (KEL). Rapporten gjør rede for hva KEL innebærer, beskrivelse av dagens situasjon og de behov som avdekkes. Rapporten inneholder også forslag til tiltak og implementering.

### 2.1 Kunnskapsbasert praksis

Formålet med KEL er kunnskapsbasert praksis. En nærmere studie avdekker at KEK ideelt sett forutsetter:

- anvendelse av et bredt kunnskapsgrunnlag; forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap, samt kunnskap om politiarbeid publikum og samarbeidspartnere
- systematisk tilnærming til arbeidsaktiviteter gjennom de fire fasene planlegge, gjennomføre, reflektere/vurdere og forbedre
- oppfølging av «lessons identified» til «lessons learned»
- bruk av muntlige og skriftlige delingsarenaer på tvers av organisasjonen
- ledere og medarbeidere med evne og vilje til kontinuerlig forbedring
- at ledere på alle nivå legger til rette for integrering av uformell og formell læring, som setter klare mål, tiltak og følger opp
- en åpen læringskultur som fremmer deling av erfaringer og kunnskap

### 2.2 Behovsanalyse

#### *Læring*

Behovsanalysen avdekker at det skjer for lite systematisk læring gjennom fasene: planlegge, gjennomføre, reflektere/vurdere og forbedre. Det avdekkes manglende systematikk og svak metodekompetanse i alle fire faser. Det er behov for bedre metodekompetanse, verktøy og strukturer for å fremme systematisk erfaringslæring på eget arbeidssted og mellom nivåer. Det er et spesielt behov for å følge opp at identifiserte læringspunkter fører til endret atferd.

#### *Kunnskap*

Både formell og uformell kunnskap i det operative fagfeltet er i stor grad basert på erfaringsbasert kunnskap. Det er spenninger mellom både sentral og lokal kunnskap, mellom den tause, erfaringsbaserte kunnskapen og forskningsbasert kunnskap. Det etterspørres standardiserte metoder for operativ oppdragsløsning og for planleggings- og evalueringsarbeid. Flere etterlyser kunnskap om hvilke metoder som

virker. Kunnskapsgrunnlaget i dette fagfeltet bør videreutvikles. Det er behov for å ta i bruk systematisert erfaringskunnskap og forskningsbasert kunnskap i utviklingen av politiarbeidet. Det er også behov for å legge mer vekt på å ta i bruk kunnskap om politiarbeid fra aktører utenfor politiet.

#### *Kunnskapsdeling*

I det operative fagfeltet deles kunnskap først og fremst i muntlige, uformelle fora. Behovsanalysen avdekker behov for å etablere fagnettverk slik at erfaringsbasert kunnskap lettere kan deles og utvikles.

I den operative arbeidskulturen nedtegnes erfaringer i liten grad. For at erfaringslæring skal bli felles, må denne artikuleres og deles. For fagmiljø innen etterforskning er KO:DE et etablert fora. For operativt mannskap innen beredskap er PBS-web den formelle kanalen. Både KO:DE og PBS web er i for liten grad i bruk. Det er behov for en felles kompetansedelingsplattform for alle fagmiljø i politiet som på en effektiv måte kan formidle kvalitetssikret kunnskap.

#### *Ledelse og organisering*

Det er enda ikke utviklet en strategi for oppfølging av systematisk KEL. En slik strategi forutsetter tydelig eierskap sentralt i organisasjonen og hos ledere på alle nivå. Det eksisterer kulturelle utfordringer i politikulturen med hensyn til det å drive kontinuerlig forbedringsarbeid og dele erfaringer. Det er behov for å integrere uformelle og formelle læringsarena.

### **2.3 Forslag til tiltak**

Prosjektgruppen foreslår flere tiltak. Enkelte av disse er mer grunnleggende enn andre:

1. Systematisert tilnærming til KEL
  - grunnmodell for KEL på alle nivå
  - nettbasert metodestøtte
  - tydelig prosesseierskap og oppfølging i nasjonale og distriktsvise fagnettverk
2. Metodikk for utforming av standardiserte, kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrer
3. Felles web-plattform for kunnskapsdeling
4. Verktøy for beredskapsfeltet

#### *Systematisert tilnærming til KEL*

Felles oppfatninger av sentrale begreper er viktig for at KEL skal kunne bli operasjonalisert i politiet. Det foreslås at det teoretiske grunnlaget som beskriver KEL (kapittel fire) danner grunnlag for bruk av begrepet. Det bør utarbeides enkel og lett tilgjengelig informasjon om KEL på politiets kompetansedelingsplattform. Denne må

utformes i tråd med grunnmodellen. Nettressursen skal inneholde prinsippene for KEL samt grunnleggende metoder og verktøy for de ulike fasene som inngår i læringssirkelen. Systematisk tilnærming til KEL på organisasjonsnivå handler om ledelse av kollektive læringsprosesser. KEL skal først og fremst bygges nedenfra i organisasjonen, gjennom at alle medarbeidere og ledere tar ansvar for kontinuerlig forbedringsarbeid. Det foreslås at KEL inngår som en del av lederoppgavene. Ledelse for KEL må forankres på øverste ledernivå. En tydelig prosesseier i POD anbefales.

Prosjektgruppen ser det som naturlig at KEL knyttes til faglig ledelse og at de politifaglige avdelinger får ansvar for å operasjonalisere KEL i sin portefølje. På tilsvarende nivå må KEL implementeres i faglig ledelse på distriktsnivå. Det foreslås å etablere fagnettverk innen sentrale fagområder på nasjonalt nivå. På distriktsnivå forutsettes tilsvarende nettverk. I store distrikt vil det spesielt være behov for slike nettverk. De nasjonale nettverk må få ansvar å følge opp erfaringslæring fra de ulike distrikt. Formålet er å utvikle beste praksis. Distriktsvise nettverk vil ha fokus på kontinuerlige forbedringsprosesser. Oppfølging av aktiviteter i nasjonale og distriktsvise nettverk må rutinemessig inngå i mål- og virksomhetsplanleggingen og bli et fast punkt i styringsdialogen.

#### *Kunnskapsdeling*

Prosjektgruppen foreslår flere tiltak for å stryke skriftlige og muntlige arenaer for erfaringslæring. I tillegg til erfaringsdeling i nettverk, foreslås felles, web-basert kompetansedelingsplattform hvor det blir enkelt å finne frem til relevant, oppdatert kunnskap. Prosjektgruppen foreslår også å strukturere paroler for å forbedre kunnskapsbasert erfaringslæring og kunnskapsbasert praksis i de operative fagmiljøene.

#### *Standardiserte prosedyrer*

Det avdekkes tydelig behov for å drive kontinuerlig forbedringsarbeid med formål å fremme effektivitet og kvalitet i politiarbeidet. Prosjektgruppen ønsker enhetlige metoder for å sikre utvikling av daglige arbeidsrutiner. Det er også et ønske om å fastsette metodikk for å sikre kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrer eller tiltakskort. Prosjektgruppen foreslår å nedsette en arbeidsgruppe som jobber frem metodikk for dette.

#### *Verktøy for beredskapsfeltet*

Prosjektgruppen foreslår flere konkrete verktøy for beredskapsfeltet for at politiet kan lære mer av øvelser og ekstraordinære hendelser. Disse inkluderer helhetlige modell for

øvingsplanlegging og evalueringsmetoder, enkel modell for debrief (After Action Review), standardiserte arbeidsprosedyrer/tiltakskort og strukturerte paroler. Verktøyene bygger på grunnmodell for KEL og er allerede tatt i bruk i enkelte distrikt. Prosjektgruppen foreslår at nasjonalt fagnettverk følges opp vurdering av disse.

#### *Langsiktige tiltak*

Prosjektgruppen foreslår også to langsiktige tiltak som kan bidra til at det blir mulig å gjennomføre større analyser av registrerte hendelser, utvikling av forskning og forskningsformidling: Datavarehus og Kunnskapscenter.

#### *Implementering*

Det foreslås at tiltakene implementeres trinnvis. Først gjennom beredskapsfeltet og deretter til alle fagområder. Prosjektgruppen foreslår opprettelse av en pilot og at denne knyttes til et fagfelt i beredskapsavdelingen. Piloten skal inkludere ett til to distrikt. I piloten skal den systematiske tilnærmingen til KEL prøves ut gjennom konkrete verktøy som er foreslått. Gjennom piloten kan man systematisk prøve ut og evaluere ny metodikk for å fremme god praksis for KEL. Ved å legge piloten til beredskapsfeltet vil piloten også få et mer kortsiktig mål; konkrete forbedringer av arbeidsprosesser i beredskapsfeltet.



### 3 Metode

Mandatet for dette prosjektet er bredt anlagt. Prosjektgruppen har benyttet flere metoder i arbeidet.

I avklaringen av begrepet kunnskapsbasert erfaringslæring, ble det avholdt møter med Liv Finstad som skrev rapporten der begrepet ble benyttet første gang (NOU 2009:12), Preben Lindøe, forfatter av teorigrunnlaget bak begrepet i denne utredningen og Stig Johannessen som i en bokutgivelse våren 2013 kritiserte politiets erfaringslæring. I og med at flere har uttalt at det er vanskelig å forstå hva som menes med kunnskapsbasert erfaringslæring, så vi det som nødvendig å legge vekt på å avklare begrepet opp mot allmenne begrep som benyttes innen ulike typer pedagogisk litteratur, i særlig grad innen organisasjonslæring og profesjonskunnskap. I dette arbeidet så vi også hen til kunnskapsgrunnlaget i andre sektorer og fant god støtte innen spesielt helsefag og i litteratur som er utviklet av fagansatte ved PHS. Begrepsforståelsen er underveis i prosessen drøftet i prosjektgruppen og med fagansatte ved PHS.

I kartleggingen av nå-situasjonen er det gjennomført dokument- og litteraturanalyser. Vi har studert offentlige utredninger, interne rapporter fra politiet, herunder både lokale og sentrale, samt kilder fra andre offentlige og private organisasjoner. Tidligere prosjektrapporter fra Endringsprogrammet inngår også i denne analysen. I tillegg har vi søkt etter relevante studier med tematikk innen beredskapsfeltet. Litteratursøk har vært knyttet til emner som organisasjonsutvikling, lærende organisasjon, endringskunnskap, erfaringslæring, profesjonskunnskap, pedagogikk, offentlig forvaltning. Foreløpige funn ble i november diskutert i en workshop med aktører i ulike stillinger og på ulike nivå i beredskapsfeltet. I denne samlingen ble foreløpige funn presentert og diskutert. I tillegg ble forslag til tiltak drøftet. Funnet og tiltak er også presentert og drøftet med fagansatte og ledere ved PHS. Det har underveis også vært kontakt med flere fagmiljøer i politiet, og da spesielt miljøer knyttet til beredskapsfeltet og MERVERDIprogrammet.

Det er avholdt flere møter med aktører fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), særlig opp mot et utredningsarbeid innen brann og redning som omhandlet erfaringslæring. Det har også vært kontakt med Operativ lederforum i Oslo politidistrikt (OLF), og ulike aktører i Forsvaret (Forsvarets høgskole, Hærens Krigsskole, Hærens Våpenskole og Håkonsvern). I tillegg har vi hatt kontakt med Helsedirektoratet, Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, Mattilsynet og private aktører som Statoil og Det Norske Veritas. Vi har også hatt kontakt med fagmiljø tilknyttet Institutt for samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger.

For å avdekke situasjonen på distriktsnivå er det foretatt en elektronisk kartleggingsundersøkelse hos utvalgte beredskapsplanleggere i alle distrikt (Hansen, 2014), og en enkel intervju-undersøkelse hos utvalgte UEH-ledere.

Det er foretatt intervju med sentrale aktører som har ansvar for beredskapsutdanninger ved PHS og evaluering av nasjonale beredskapsøvelser. Intervjuguiden ble utarbeidet av prosjektmedlemmene i samråd med prosjektleder og prosjektrådgiver. Det ble gjennomført fire intervjuer basert på intervjuguiden. Intervjuobjektene ble valgt ut av prosjektgruppens medlemmer basert på prosjektmedlemmenes kjennskap til deres spisskompetanse innen sine respektive fagfelt. Intervjuutvalget er således et strategisk utvalg og ikke et sannsynlighetsutvalg. Utvalgsmetoden, kombinert med det relativt lave antallet intervjuobjekter, gjør at undersøkelsen ikke kan sies å ha særlig høy grad av representativitet. Denne undersøkelsen er imidlertid kvalitativt innrettet, og baserer seg på dybdeintervjuer med nøkkelinformanter valgt ut på bakgrunn av sin kompetanse. Det er derfor ikke hensiktsmessig å tilstrebe et representativt utvalg, det sentrale er å finne personer med kunnskap om emnet.

Det er foretatt enkle kartlegginger hos fagansvarlige ved Etter- og videreutdanningen (EVU) og bachelor-utdanningen ved PHS. Intervju av sentrale aktører i beredskapsavdelingen i POD og aktører med ansvar for analysearbeid i Oslo politidistrikt er også gjennomført. Deler av prosjektgruppen gjennomførte i desember 2013 en studiereise til England for å se nærmere på hvordan College of Policing driver kunnskapsdeling gjennom sin kunnskapsdelingsplattform, POLKA.<sup>2</sup>

Det ble i tre tilfeller benyttet felles intervjuguide til disse møtene, og korte referater ble skrevet. I de resterende møtene ble intervjuguide ikke benyttet, og delvis referat skrevet. Denne formen for gradert systematikk ble valgt etter en vurdering av etterarbeidet som utløses av databehandling når intervjureferat må skrives, opp mot tilgjengelige ressurser i datainnsamlingsfasen.

For enkelte tema er det utarbeidet egne delutredninger. Dette gjelder den web-baserte kartleggingsundersøkelsen av nå-situasjonen hos beredskapsplanleggere, kartlegging av erfaringslæring sett opp mot HMS, og erfaringsdeling sett opp mot spørsmål om selvinkriminering. De to siste delutredningene ligger vedlagt.

---

<sup>2</sup> <http://www.college.police.uk/en/16173.htm>

## 4 Teoretisk bakgrunn for KEL

Begrepet erfaringslæring har fått kritikk for å være lite presist og for lite forankret i politiets organisatoriske praksis (Johannessen, 2013). Når begrepet utvides til kunnskapsbasert erfaringslæring, blir dette ikke nødvendigvis lettere å forstå.

Hensikten med dette kapittelet er å gjøre rede for begrepet og betingelser som må ligge til grunn for å drive KEL på alle nivå i politiet. Innholdet i kapittelet danner grunnlag for prosjektgruppens behovsanalyse.

### 4.1 Bakteppet

Kunnskapsbasert erfaringslæring er et begrep som har sitt opphav i politiet. Man finner ikke dette begrepet benyttet i andre sammenhenger enn internt i etaten. For å forstå begrepet må man derfor se hen til Finstadutvalgets rapport der begrepet ble benyttet for første gang (NOU 2009:12).

I Finstadrapporten knyttes KEL til kunnskapsbasert politiarbeid. Kunnskapsbasert politiarbeid kan oppfattes som en del av et styringsideal der beslutninger i forvaltningen skal fattes på bakgrunn av evidensbasert kunnskap.

*Kunnskapsbasert politiarbeid blir i norsk politi beskrevet som systematisk og metodisk innhenting av relevant informasjon og kunnskap som analyseres med formålet å kunne treffe strategiske og operative beslutninger om forebyggende og bekjempende tiltak. Det ligger i kunnskapsbasert politiarbeid en forventning om at politiet skal forholde seg aktivt til og anvende andre typer kunnskap enn sin egen erfaringsbaserte (NOU 2009:12).*

New Public Management, med fokus på effektivitet, resultater, marked, konkurranse og sterk brukerorientering har lenge preget offentlig forvaltning (Smeby, 2008). Reglement for økonomistyring i staten slår fast at statlig virksomhet skal baseres på kunnskap om hva som virker (Finansdepartementet, 2013). Større tiltak skal etterfølges av evalueringer for å vurdere effekt<sup>3</sup>. Justis- og beredskapsdepartementet og POD slår fast at politiets arbeid skal være kunnskapsbasert. I tillegg til fokus på en effektiv forvaltning, må kunnskapsbasert politiarbeid forstås som et uttrykk for en profesjonell utøvelse av yrket, det at den enkelte medarbeider utfører sitt arbeid på en kvalitativt god måte (Gundhus, 2013). Idealet for autonome profesjonsutøvere er at de kan basere sin yrkesutøvelse på forskningsbasert kunnskap, praktisk kunnskap, praktiske ferdigheter og

---

<sup>3</sup> <http://evalueringsportalen.no/>

yrkesetiske normer (Sullivan, 2008). Finstad-utvalget poengterer at erfaringslæring vil være avhengig av koblinger mellom erfaringer og teoretisk kunnskap. Slike koblinger forutsetter refleksjon og systematisk evaluering for at erfaringslæringen ikke skal bli tilfeldig (NOU 2009:12).

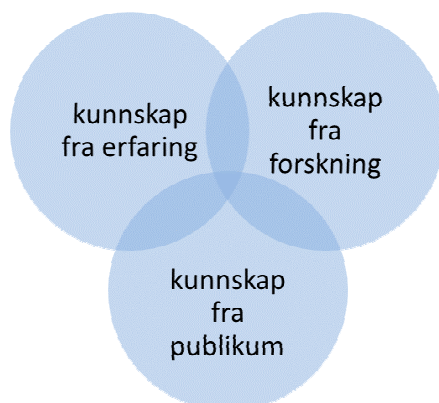
Det er i dagens samfunn stort fokus på at profesjonsutøveres skal basere sitt arbeid på et solid kunnskapsgrunnlag (Molander & Terum, 2008). Betegnelsen kunnskapsbasert praksis benyttes av flere som kjennetegn på at yrkesutøvelse baseres på solid, ikke tilfeldig, kunnskap. Dette er en betegnelse som prosjektgruppen oppfatter som dekkende for idealet om utøvelse av kunnskapsbasert politiarbeid.

*Å utøve kunnskapsbasert praksis er å ta faglige avgjørelser basert på systematisk innhentet forskningsbasert kunnskap, erfaringsbasert kunnskap og pasientens ønsker og behov i den gitte situasjon (Nortvedt, Jamtvedt, Graverholt, Nordheim & Reinart, 2012, s. 17).*

Ifølge Olsvik(2013) er ikke intensjonen med KEL at teori skal styre praksis – eller omvendt. Heller at teori og praksis skal virke sammen. Gjennom KEL fokuserer man på betydningen av systematisk kunnskapsutvikling og forskning på politiets praksis for å utvikle mer effektive og hensiktsmessige retningslinjer for politiarbeidet. Målet er at politiet selv skal kunne utøve kunnskapsbasert praksis. Idealet er å utvikle politiet til å drive kontinuerlig utvikling av eget arbeid, og å være en lærende organisasjon.

## 4.2 Ulike former for kunnskap

Kunnskapsbasert praksis baseres på tre kilder til kunnskap; erfaringsbasert, forskningsbasert og kunnskap om politiarbeidet fra publikum og samarbeidspartnere (se figur 1).



**Figur 1: Kunnskapsgrunnlag i kunnskapsbasert erfaringslæring (KEL). Modellen er inspirert av helsesektorens fokus på kunnskapsbasert praksis (Nortvedt et al., 2012)**

En kilde til kunnskapsbasert praksis er det vi kan kalle for forskningsbasert kunnskap, ofte omtalt som teori eller eksplisitt kunnskap. Dette er kunnskap som er basert på vitenskap, logiske slutninger og faktakunnskap.

Flere fagmiljø er opptatt av at forskning skal kunne bevise effekt av tiltak. Beste praksis som begrep knyttes gjerne til en slik streng forståelse av evidens. Forskningsmessig evidens blir av andre tolket mer åpent. For disse innebærer evidensbasert forskning mer enn det som objektivt kan bevises (Nordtvedt et al., 2012). Her innlemmes forskning basert på ulike metoder, både kvalitative og kvantitative.

Erfaringsbasert kunnskap baseres på praktisk kunnskap og ferdigheter. Ferdigheter handler om håndverksmessig kunnskap knyttet til de teknikker som utøves. Praktisk kunnskap tilegnes gjennom å handle og delta i virksomheter sammen med andre. I den praktiske kunnskapen inngår klokskap. Teoretisk kunnskap handler om *hva* man skal gjøre, praktisk kunnskap om *hvordan* man gjør det, og ferdigheter om *når* man skal gjøre det (Hoel, 2013).

Mens teoretisk kunnskap oftest formidles og tilegnes gjennom tekster, er praktisk kunnskap og ferdigheter kroppslig, og forutsetter personlig erfaring. Praktisk kunnskap beskrives som subjektiv og taus (Nonaka & Takeuchi, 1995). Denne kunnskapen uttrykkes gjerne ved bruk av historier eller sammenlikninger. Småpratene er ofte den katalysatoren som gjør taus kunnskap synlig (Ekman, 2004). For å kunne forbedre konkrete arbeidsprosesser, er det derfor viktig å få tatt i bruk den tause kunnskapen som arbeidstakerne har opparbeidet seg. Praktisk kunnskap kan også gjøres tilgjengelig gjennom systematisk observasjon og forskning. Felles for både teoretisk og praktisk kunnskap er at den kan læres, overføres mellom personer, samt at den kan akkumuleres og begrunnes kritisk (Smeby, 2013).

Erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap, eller praktisk og teoretisk kunnskap, bør ikke betraktes som klart adskilte kunnskapsformer (Grimen, 2008). En erfaren tjenestemann vil i det daglige arbeidet ikke bevisst kunne skille mellom de ulike typer av kunnskap som han har ervervet. Ulike former for kunnskap integreres i den enkeltes praksiskunnskap (Lauvås & Handal, 1990).

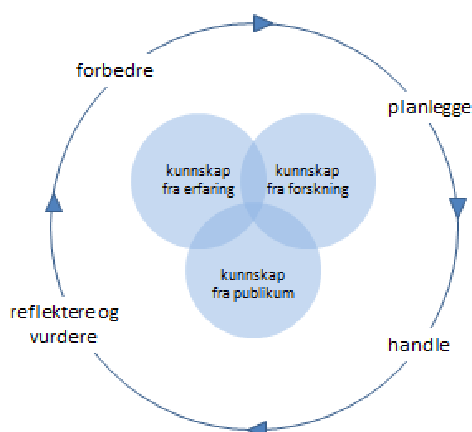
Den tredje kilden til kunnskap om politiet kommer fra aktører utenfor etaten. Politiet gjør sitt arbeid på vegne av samfunnet og samhandler i stor grad med andre etater, private

aktører og enkeltpersoner, både publikum, vitner og mistenkte og kriminelle gjengangere. Kunnskap om hva disse aktørene mener om politiets arbeid, vil være sentralt for kontinuerlig å kunne vurdere kvaliteten på politiarbeidet og forbedre dette.

### 4.3 Individuell og organisatorisk læring

Læring defineres ofte som *relativt varig endring av atferd*. Læring skjer i realiteten både gjennom tilegning av etablert kunnskap og gjennom deltakelse i arbeidsfellesskap (Lave & Wenger, 1991). I formelle utdanninger skjer tilegnelse av innhold og atferd mest av alt gjennom individuelle, kognitive og emosjonelle prosesser. Læring skjer gjennom refleksjon over det som leses, høres og observeres. Læring skjer også gjennom deltakelse i arbeid, som kollektive læringsprosesser. Fokus ligger her på de sosiale relasjonene mellom mennesker, mer enn de individuelle læringsprosessene. Praksisfellesskap og sosialt klima blir i denne forståelsesrammen bestemmende for den læring som skjer.

I KEL fremheves betydningen av å lære gjennom erfaring, både individuelt og kollektivt. Denne læringen knyttes først og fremst til praksisfeltet. Praksisfeltet blir slik et premiss for KEL. I denne læringen vektlegges kobling til forskningsbasert kunnskap. Erfaringslæring beskrives i Finstadsrapporten som *en kontinuerlig læringsprosess der mange elementer er knyttet sammen i en lærings sirkel som inneholder fire faser som ikke er strengt atskilte, men likevel angir en bestemt tidsrekkefølge* (NOU 2009:12). Læringsprosessen illustreres som følger:



Figur 2: Kunnskapsbasert erfaringslæring (KEL), grunnmodell.

Modellen gis ulike benevnelser i ulike fagmiljø<sup>4</sup>, den er universell og ligger til grunn for internasjonal standard for kvalitetsstyring (Standard Norge, 2006).

Individuell læring skjer mer eller mindre bevisst i tråd med slike lærings sirkler (Kolb, 1984). I organisasjonssammenheng er idealet at aktiviteter blir basert på planer som er utarbeidet i tråd med overordnede mål, analyser av tidligere erfaringer og oppdatert kunnskap. Kollektiv læring fordrer at det utvikles en felles oppfatning av den situasjonen man står i, og at man vurderer problemløsning i fellesskap. I arbeidsoppgaver som inkluderer praktiske problemstillinger, vil taus og eksplisitt kunnskap spille sammen (Nonaka & Takeuchi, 1995). Involverte aktører må i fellesskap finne frem til de rette løsningene. Etter aktiviteter er avsluttet bør resultater bli evaluert etter metoder som er tilpasset formålet. Nye planer som skal utvikles skal deretter baseres på de erfaringer som er gjort.

I organisasjonslæring inngår kollektive læringsprosesser og forvaltning av kunnskaper i en større organisatorisk ramme, ofte i en strategisk sammenheng. En klar premisse for organisasjoners læring er medarbeideres evne og vilje til læring (Milton, 2010). Mens individuell læring ikke nødvendigvis vises i synlig atferd, er kjennetegnet på organisasjoners læring at man kan observere at endring har skjedd. Endringer kan innebære korrigerende av etablert atferd, f. eks justering av prosedyrer. Læring kan også føre til dypere former for endring, f. eks endring av styrende verdier og strukturer (Argyris og Schön, 1978).

Det er først når evalueringsfunn følges opp i konkrete endringer at man kan si at læring på organisasjonsnivå har funnet sted. Det skilles derfor mellom identifisering av læringspunkter (lessons identified) og læring forstått som endring av atferd (lessons learned) (Milton, 2010).

#### **4.4 Å dele erfaring og kunnskap**

Målsettingen med kollektive læringsprosesser er at etablert praksis ikke stivner, og at man opprettholder en konstant lærende og dynamisk innstilling til sine daglige oppgaver. Målsettingen er at man lærer mer og raskere fra hverandre.

Læring i etaten virker altså i fire dimensjoner: fra bunn- til -topp, topp-til-bunn, sideordnet og i tid. Slik ser vi at læring skjer:

---

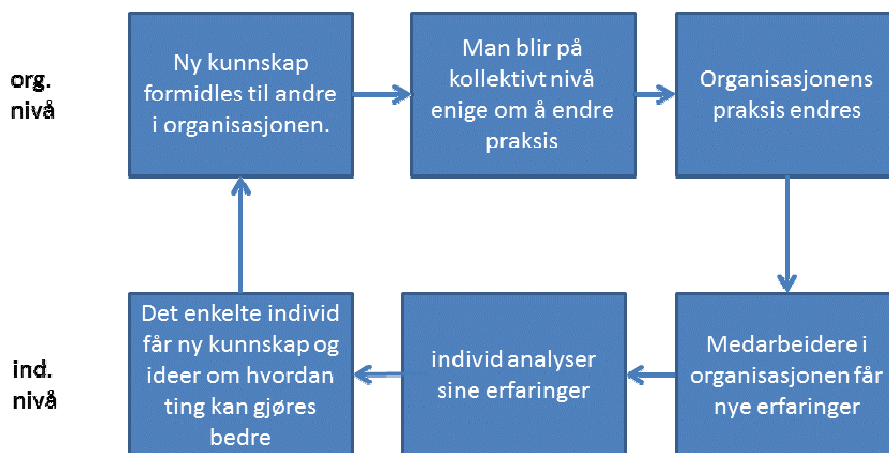
<sup>4</sup> F. eks PDCA-sirkelen og Demings sirkel

- 1 individuelt – hva den enkelte tjenesteperson lærer
- 2 organisatorisk – hva hele Nordre Buskerud politidistrikt lærte av 22. juli
- 3 systemisk – hva hele det norske politi lærte av 22.juli
- 4 historisk – fortidige hendelser fremstår gradvis i nytt lys (Olsvik, 2013).

Kollektiv refleksjon forutsetter at det eksisterer en kultur for å reflektere åpent om det man erfarer. Skal man lære som gruppe eller som organisasjon og gjøre erfaringene til et felles gode, må erfaringene artikuleres og deles (Lindøe, 2003; Filstad, 2010).

For at man skal lære av andres erfaring, må informasjon om disse erfaringene gjøres tilgjengelig. Systematisk erfaringslæring på organisasjonsnivå forutsetter at organisasjonen klarer å få aktivisert og involvert enkeltindivider og enheter i organisasjonen for å få bredest mulig informasjon til å kunne ta riktige handlingsvalg. Ulike aktører i politiet trenger tilgang til den kunnskapen som eksisterer i organisasjonen for å drive effektivt politiarbeid.

Figuren under illustrerer forholdet mellom individuell læring, kollektiv refleksjon og organisatorisk læring:



**Figur 3: Forholdet mellom individers læring og organisasjonslæring. (Jacobsen og Thorsvik, 2013)**

Informasjonsdeling oppfattes derfor som sentralt i organisasjoners læring (Dixon, 1999). I en hierarkisk organisasjon blir informasjonsutvekslingen spesielt krevende siden organisasjonen består av flere enheter og flere beslutningsnivå. Integrering av informasjon i store organisasjoner blir utfordrende fordi flere faktorer vil kunne hemme denne, som for eksempel eks manglende informasjonsdelingssystemer, manglende informasjonsoppsummeringer, informasjonsforsinkelse og modifisering av informasjon.



## 4.5 Kultur for læring

Organisasjonskultur defineres som "måten vi gjør ting på hos oss" (Kaufmann og Kaufmann, 2009, s. 266). Organisasjonskulturen består av flere delkulturer, blant annet ledelseskultur, læringskultur og arbeidsdelingskultur (Wadel, 2002). Kulturen baseres på grunnleggende verdier og antagelser knyttet til virkelighetsforståelse og handlingsmønstre (Filstad, 2010).

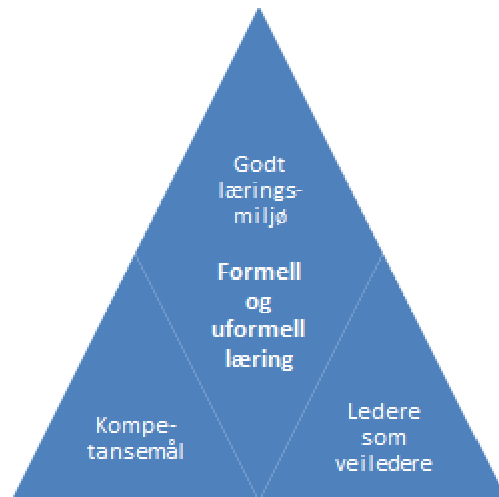
Fem grunnleggende elementer trekkes gjerne frem som betingelser for at en organisasjon skal kunne bli en lærende organisasjon: personlig mestring, mentale modeller, delte visjoner, teamlæring og systemtenkning (Senge, 1990). Den femte disiplin, den siste betingelsen, innebærer at den enkelte forstår sin egen arbeidsrolle i lys av organisasjonens helhet, og hvordan utførelse av mindre arbeidsoppgaver får betydning på flere plan. Den positive innstillingen til å arbeide, å stå på for organisasjonen, oppfattes som grunnleggende i tenkningen om en lærende organisasjon (Filstad, 2010). Forpliktelse og tilhørighet til eget arbeidssted er grunnleggende verdier i en slik innstilling.

For at erfaringslæringen skal være kunnskapsbasert, basert på en bred kunnskapsplattform, kreves nysgjerrighet og tillit til å benytte annen kunnskap enn sin egen erfaringskunnskap. Man må være nysgjerrig på hva andre kolleger kan om det man jobber med, og hvilke erfaringer andre har gjort på andre enheter enn sin egen. Videre må man være åpen for å søke systematisert, forskningsbasert kunnskap og også være opptatt av hva slags oppfatninger og kunnskap samarbeidspartnere og brukere av politiets tjenester bærer til torgs.

*Å lære av erfaringer gjennom kollektiv refleksjon og evaluering betyr altså at det er vilje og mulighet til åpenhet om hendelser, at tema kan settes på dagsorden og at det er ressurser og kompetanse til kartlegging og analyse (Olsen, 2003, s. 138).*

Vektlegging av systematisk, kunnskapsbasert erfaringslæring forutsetter sterk forankring i organisasjonens ledelse på alle nivå, først og fremst i toppledelsen og i de rammer og føringer som gis for å fremme slik læring i organisasjonen. Ledere må skape godt klima for å dele kunnskap. Kunnskapsbasert erfaringslæring forutsetter også forankring hos «fotfolket», og i arbeidskulturen. Medarbeidere må være villig til å dele sine erfaringer i det åpne fellesskap. Det er altså utfordrende idealer som stilles til en lærende organisasjon.

Figuren under tydeliggjør disse ideelle betingelsene for en sterk læringskultur. Først og fremst må ledere evne å inkludere formell og uformell læring gjennom å skape gode læringsarenaer, både skriftlige og muntlige. Videre forutsettes ledere som setter tydelige kompetansemål, tilrettelegger og veileder (Filstad, 2010).



Figur 4: Betingelser for utvikling av en sterk læringskultur (Filstad, 2010, s. 228).

## 4.6 Oppsummering

Hensikten med dette kapittelet var å gjøre rede for begrepet kunnskapsbasert erfaringslæring og betingelser som må ligge til grunn for å drive KEL på alle nivå i politiet.

Prosjektgruppen påpeker at formålet med KEL er utvikling av kunnskapsbasert politiarbeid, eller kunnskapsbasert praksis. Hensikten er å utvikle politiets måter å arbeide på og samtidig utvikle det kunnskapsgrunnlaget som politiarbeidet er bygget på. KEL skal både bidra til en mer effektiv statsforvaltning i tråd med kravene om kunnskapsbasert forvaltning, og kontinuerlig forbedring. Det skal også bidra til mer kvalitet i arbeidsprosessene gjennom utvikling av den faglige kunnskap som politiarbeidet bygger på.

KEL forutsetter:

- et bredt kunnskapsgrunnlag; forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap samt kunnskap om politiarbeid fra publikum og samarbeidspartnere
- en systematisk tilnærming til arbeid gjennom fasene planlegge, handle, reflektere og vurdere, forbedre
- oppfølging av «lessons identified» til «lessons learned»
- muntlige og skriftlige delingsarenaer på tvers av organisasjonen

- tydelige ledere som setter klare mål og tiltak, og som følger opp med veiledning og kontroll
- en åpen læringskultur der erfaringer og kunnskap kan deles

I behovsanalysen i neste kapittel har prosjektgruppen undersøkt i hvilken grad disse forutsetningene og arenaene er til stede i politiet i dag. Basert på hvordan teori beskriver forutsetninger for KEL og funnene i nåsituasjonsbeskrivelsen, blir behovene for en fremtidig kunnskapsbasert erfaringslæring formulert. Behovene framkommer slik som gapet mellom nå-situasjon og ønsket situasjon.

## 5 Behovsanalyse

Dette kapitlet skal undersøke i hvilken grad politiet jobber etter prinsippene for kunnskapsbasert erfaringslæring slik det er beskrevet i forrige kapittel. Behovsanalysen deles i to deler. Først gjøres det en beskrivelse av nå-situasjonen og deretter en kort beskrivelse av behov som avdekkes.

I tråd med mandatet er det det beredskapsfeltet prosjektgruppen fokuserer på i denne analysen. Politiarbeid knyttet til etterforsknings- og forebyggingsoppgaver blir i liten grad berørt. Prosjektgruppen ser spesielt på hvordan politiet driver kunnskapsbasert erfaringslæring i ordens- og beredskapsarbeid, da særlig i forbindelse med beredskapsøvelser og ekstraordinære hendelser. Kapitlet er bygget opp rundt disse fire spørsmålene:

- I hvilken grad drives systematisk erfaringslæring i tråd med læringssirkelens faser; planlegge, handle, reflektere og vurdere og forbedre?
- Benytter politiet et bredt kunnskapsgrunnlag i erfaringslæring i det operative fagfeltet, det vil si erfaringsbasert kunnskap, forskningsbasert kunnskap og kunnskap fra publikum og samarbeidspartnere?
- Hvordan deles kunnskap fra erfaringer og forskning?
- Tar ledere et aktivt ansvar for KEL?

Selv om beredskapsfeltet benyttes som case i behovsanalysen, mener prosjektgruppen at de hovedfunn som det vises til i dette kapitlet er allmenne og relevante for også andre deler av politiets arbeid.

### 5.1 Nå-situasjon

#### 5.1.1 Systematisk læring gjennom å planlegge, handle, reflektere og vurdere samt forbedre?

Som tidligere beskrevet, skjer systematisk læring gjennom sykliske faser bestående av fasene å planlegge, handle, reflektere og vurdere samt forbedre (se fig. 2).

##### 5.1.1.1 Planlegge

PBS I (POD, 2011b) gir de overordnede føringer for organiseringen av beredskapsfeltet. Her angis rammene for læringsarbeidet, både for blant annet planlegging og evaluering av øvelser og debrief etter ekstraordinære hendelser. På bakgrunn av føringer i PBS I skal distriktene utarbeide lokale planer.

Tilsynsrapport for beredskap (POD, 2013a) og vår egen kartleggingsundersøkelse hos beredskapsplanleggere i distriktene (Hansen, 2014) avdekker ulike ambisjonsnivå for beredskapsplanlegging, og også liten grad av helhetlig planlegging. Eksempelvis avdekker gjentakende evalueringsrapporter fra Øvelse Tyr en manglende evne til å formulere konkrete øvingsmål, noe som gjør det vanskelig å evaluere øvelsene i etterkant<sup>5</sup>. Kompetanse og ressursdisponering varierer sterkt fra distrikt til distrikt selv om kravene fra sentralt hold er de samme (POD, 2013a; Hanssen, 2014). Halvparten av distriktene hadde våren 2013 ikke ferdigstilt det operative planverket slik PBS I forutsetter. Lokale planverk viste varierende kvalitet. Det manglet langtidsplaner for beredskapsøvelser både på sentralt og lokalt hold (Oslo pd, 2013a; POD, 2013a).

Øvelsene som ble gjennomført var i liten grad basert på anbefalte Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), og det ble satt spørsmålsteget ved metodekompetansen i distriktene. På bakgrunn av disse funnene ble det i tilsynsrapporten reist tvil om hvorvidt den operative tjenesten kunne betegnes som kunnskapsstyrt.

Fra ulike hold pekes det på manglende samsvar mellom lokal trening for innsatspersonell (IP-trening) og større øvelser. Fagmiljø uttrykker usikkerhet knyttet til det å planlegge og å evaluere øvelser (Oslo pd, 2013a; Pollestad & Steinnes, 2012). Metodekompetanse etterspørres på flere nivå. Det etterspørres sentrale føringer for planverk, og øvingsmodeller som veiledning for det lokale arbeidet. Det ønskes en felles standard for planlegging og evaluering slik at det kan bli lettere å sammenlikne resultater fra øvelsene fra år til år og mellom distrikt. Bruk av felles modeller forventes også å gjøre det lettere å kommunisere i planleggingsarbeidet på tvers av distrikt.

Beredskapsøvelser skal forberede organisasjonen på ekstraordinære og kritiske hendelser. Drill av arbeidsprosesser på enkeltmannsnivå og mellom større enheter kan være den kritiske kompetansen som må til for å kunne agere raskt i krevende situasjoner. Flere etterlyser standardiserte tiltakskort eller standardiserte arbeidsprosesser for ekstraordinære og kritiske hendelser for å kunne heve ferdighetsnivået innen beredskap. Oslo pd har utarbeidet 24 taktiske tiltakskort. Ved gjennomgang av PBS-web, ser prosjektgruppen at flere distrikt kopierer disse.

Våre kartlegginger viser at det i det siste året har vært økende aktivitet for å få på plass planverk og bedre modeller for øvingsplanlegging og evaluering. Utdanningsaktiviteten

---

<sup>5</sup> Intervju med Eirik Rosø, PHS, 20.9.13

ved PHS er økt betraktelig når det gjelder IP-trening, beredskapsplanlegging, studier for innsatsledere og stabsledelse. Det fokuseres tydelig på erfaringsbasert kunnskap gjennom bruk av erfaringer fra øvelser og gjennomgang av caser. Større distrikt legger mer vekt på beredskapsplanlegging enn før, og utvikler modeller for øvingsplanlegging i samarbeid med andre nødetater<sup>6</sup>. Det meldes om at nødetatene samarbeider om øvingsplanlegging (Hansen, 2014). I beredskapsavdelingen i POD arbeides det målrettet med å få på plass modeller og rutiner for øvingsplanlegging. DSB har etablert nettverk mellom nødetatene og arbeider frem planleggings- og evalueringsmodeller. Utfordringen for alle disse utviklingsarbeidene er koordinering og læring på tvers.

### **5.1.1.2 Handle**

Gjennomføring av store samvirkeøvelser er ressurskrevende, og de krever stor avgivelse av mannskap, både lokalt og nasjonalt. Flere melder fra om at det ikke settes av tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre øvelser.

Selv om politiets arbeid reguleres gjennom utdanning og stor turnover, varierer operativ oppdragsløsning i praksis fra distrikt til distrikt. Systemer, prosedyrer og metoder blir anvendt forskjellig. Det etterlyses større standardisering av oppgaveløsning og prestasjonsledelse for å styrke gjennomføringsevnen (NOU 2013:9; POD, 2013a; Politiet Endringsprogrammet, 2013 a,b,c).

Det å utføre operativt politiarbeid basert på standardiserte metoder og tiltakskort er omstridt i det operative fagmiljøet. Ordens- og beredskapsfeltet blir av flere betraktet som lite egnet for standardisert oppdragsløsning fordi de politioperative situasjonene man møter alltid vil være situasjonsbestemte<sup>7</sup>. Standardiseringer vil etter enkeltes oppfatning undergrave tjenestepersonenes skjønnsmessige vurderinger; selve kjennetegnet på profesjonell yrkesutøvelse (Hoel & Edvardsen, 2013). Tjenestepersoner vi har møtt gjennom dette prosjektarbeidet ønsker imidlertid tydelige standarder velkommen – innenfor visse grenser. Det pekes på at uerfarne tjenestepersoner kan støtte seg til standardiserte løsninger når de ikke har oppøvet kompetanse for å utøve godt skjønn. Behovet for standardiserte løsninger synliggjøres gjennom at flere distrikt kopierer de taktiske tiltakskortene fra Oslo pd - selv uten å tilpasse dem til egne forhold.

---

<sup>6</sup> Powerpoint presentert på beredskapsstudiet ved PHS november 2013 av D. Mong ved Rogaland politidistrikt.

<sup>7</sup> Olsvik, E.O. (2014). Vitenskapsteori for POLITIET. Tankemåter i kunnskapsstyrt politiarbeid. Revidert utgave. In progress.

### 5.1.1.3 Reflektere og vurdere

#### *Evalueringer generelt*

De seneste årene har bruken av evaluering som virkemiddel for oppfølging av sentrale satsinger og prioriteringer økt betraktelig<sup>8</sup>. Økningen skyldes blant annet økt krav om dokumentasjon av effekt. I dag skjer formelle evalueringer i stor grad som følge av føringer i tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet. Departementet legger opp til at POD skal få større ansvar for sentrale evalueringer fremover, jamfør utkast til instruks for direktoratet der det blant annet heter: "Politidirektoratet har ansvar for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon som ikke dekkes gjennom den løpende rapporteringen. Departementet skal orienteres om hovedinnholdet i evalueringene og hvordan innholdet er tenkt håndtert, før offentliggjøring." Frem til nå har den enkelte fagavdeling/seksjon fortløpende håndtert utfordringene knyttet til evaluering på egen hånd, og det samme har det enkelte politidistrikt og særorgan gjort.

I 2013 vedtok Politidirektøren retningslinjer for hvordan POD skulle håndtere sine evalueringer (Politiet, 2013a). POD har også igangsatt et arbeid med å utarbeide en plan for analyse og evaluering som skal binde opp analysearbeidet i årene fremover.

Hovedmål med planen er blant annet å:

- sikre gode beslutningsgrunnlag til politidirektør og Justis- og beredskapsdepartementet
- styrke PODs rolle som faglig premissgiver
- sikre at POD og etaten har et langsiktig og strategisk fokus
- sikre at PODs analysearbeid er aktuelt og relevant
- sikre systematisk erfaringslæring og evaluering
- sikre en rød tråd i etatens analysearbeid og klare grensesnitt i etaten

De viktigste målgruppene for planen er ledelsen i politiet og Justis- og beredskapsdepartementet. Planen skal fange opp både det kortsiktige og langsiktige analyse- og evalueringsbehovet i etaten. Planen skal fange opp analysebehovene innen de viktigste områdene og prosessene i politiet, basert på politiets virksomhetsmodell. Det forventes at planen skal bidra til god erfaringslæring i etaten. Den skal for eksempel sikre at tiltak som iverksettes blir monitorert og/eller evaluert og at man vurderer og iverksetter læringspunkter dersom man avdekker svakheter. Planen kan bidra til å få frem beste praksis i politidistriktene slik at politiet i større grad får til læring på tvers i etaten. I tillegg skal planen sikre at de ulike analysene og evalueringene som

---

<sup>8</sup> Flere distrikt har utviklet tydelige retningslinjer for de evalueringer som skal gjennomføres. Eksempelvis har Telemark politidistrikt utarbeidet en intern veileder for hvordan evalueringene skal utføres.

gjennomføres i etaten - politidistrikt, særorgan og POD- henger godt sammen. Det finnes dog ikke noe evalueringsregime som beskriver mål, standarder, retningslinjer, rolle og ansvar, og som gjelder for hele etaten per i dag.

#### *Ulike former for refleksjon*

Ifølge PBS I skal erfaringer fra ekstraordinære hendelser, øvelser og forskning analyseres, systematiseres og implementeres. Nå-situasjonsbeskrivelsen avdekker at dette idealet ofte ikke blir realisert. Ekstraordinære hendelser blir i liten grad evaluert, verken sentralt eller lokalt. Ofte blir det gjennomført uformelle debrifinger i stedet for formelle evalueringer. Debrifinger bærer gjerne mer preg av psykologiske vinklinger enn taktiske, og følges ikke opp i skriftlige rapporter selv om dette anbefales i PBS I.

Det er svak forståelse for hva evaluering etter øvelser og ekstraordinære hendelser i politiet innebærer (Jonassen, 2010; Oslo pd, 2013a; Hansen, 2014). UEH-lederne vi intervjuet i forbindelse med denne utredningen, bekreftet dette bildet. Det pekes på at mange ledere er usikre på hvordan man skal evaluere. Det er vilje til å evaluere, men man mangler kompetanse og tilgjengelige evalueringsverktøy (Oslo pd, 2013a). Det finnes lite formalisert evalueringsstøtte i form av konkrete verktøy, som for eksempel maler, evalueringslitteratur tilpasset politiet og veiledninger.

Gjennomføring av evalueringer og formidling av evalueringsfunn er tilfeldig og lite systematisert (Jonassen 2010; Pollestad & Steinnes, 2012). Det avdekkes manglende involvering av operative tjenestepersoner i evalueringsarbeidet etter øvelser og ekstraordinære hendelser (Sunde & Næss, 2013; Klingsheim, 2008). Viktig informasjon går derfor tapt i evalueringsarbeidet. Ressursmangel og tidsknapphet er andre faktorer som ofte blir trukket fram som grunner til at man ikke evaluerer (Oslo pd, 2013a). Det gjennomføres i liten grad elektroniske evalueringer som gjør det mulig å effektivisere evalueringene.

Uformelle, muntlige vurderinger blant tjenestepersoner er imidlertid sterkt utbredt i politidistriktene og danner den viktigste forutsetningen for uformell læring. Svak kultur for å notere ned og dele slike erfaringer i formelle settinger gjør det vanskelig å få innsikt i disse. Når vurderinger fra «grasrota» og sentralt nivå ikke blir sett i sammenheng fører dette lett til at ulike virkelighetsoppfatninger forsterker skillet mellom uformell og formell læring.



#### 5.1.1.4 Forbedre

Det er på generelt plan slått fast at politiets evne til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke de planer man har utviklet, har vært for svak (NOU 2012:14). Beslutninger som fattes sentralt påvirker i begrenset grad tjenesten på lokalt nivå (Gundhus, 2006; Hellesø-Knutsen, 2013; Winsnes, 2011). Tilsynsrapporten for beredskap bekrefter at dette bilder også gjelder for beredskapsfeltet (POD, 2013a). Det er en utbredt oppfatning at det i politiet eksisterer en klar avstand fra det å identifisere læringspunkter til det å følges disse opp i endret atferd, altså en avstand mellom «lessons identified» og «lessons learned». Det er lite systematisk overføring av erfaring og kompetanse mellom enheter og nivåer (Brodahl & Sæther, 2013).

*Politiet har i dag ikke gode systemer for å lære, utvikle og forbedre virksomheten systematisk. Det finnes mye god kompetanse, mange meget dyktige og kompetente miljøer, men utvalget ser en begrenset grad av systematisk erfaringslæring, analyse og utvikling av beste praksis. Forskjellighet i praksis og organisering mellom politidistrikter gjør denne type læring og utvikling vanskeligere. Samtidig synes heller ikke læring og utvikling å være fokusert på og vektlagt, verken lokalt eller sentralt. Etter utvalgets vurdering mangler det i dag strukturer, prosesser og aktiviteter for å analysere resultater som grunnlag for å forbedre praksis og metoder, eller omsette slik innsikt til standarder som implementeres gjennomgående i organisasjonen (NOU 2013:9, s. 19).*

#### Mål- og resultatstyring

Intensjonen med mål- og resultatstyring er kontinuerlig forbedring av virksomheten (SSØ, 2010). Gjørsv-kommisjonens rapport (NOU 2012:14) og Politianalysen (NOU 2013:9) peker på en grunnleggende svakhet i at læringspunkter ikke blir fulgt opp i endret praksis, dett til tross for bruk av mål- og resultatstyringsregimet.

Politioperative utfordringer er verken enkle å beskrive i presise mål eller enkle å forbedre raskt. Det hevdes at direktoratets oppfølgingsamtaler i politidistriktene legger for liten vekt på de politifaglige utfordringer som distriktene opplever i daglig arbeid, at mål- og resultatsstyringen i politiet har vært for opptatt av de administrative og økonomiske mål som er lette å måle (Hellesø-Knutsen, 2013). Basert på denne kritikken, oppfattes målstyringsregimet som en forklaring på at det legges så liten vekt på informasjonsdeling på tvers av politidistriktene (Wangberg & Tallaksen, 2012.).

*Forbedringer etter øvelser og ekstraordinære hendelser*

Politiet kritiseres for å lære for lite av øvelser og ekstraordinære hendelser. Nå-situasjonen avdekker at det er vanskelig å identifisere læring, siden øvelser ofte mangler klare målsettinger å evaluere opp mot. Evalueringsrapporter ferdigstilles lenge etter at øvelsene er slutført, og etter at planlegging av nye øvelser har startet. Slik mister evalueringen sin verdi. Det er for prosjektgruppen uklart i hvilken grad læringspunkter fra store øvelser fører til konkrete forbedringer av beredskapsplaner og handlingskompetanse.

Enkelte distrikt utmerker seg med god systematikk i revisjon av planverk. Oslo politidistrikt, Fellesoperativ enhet, har utarbeidet gode rutiner for forbedring av instruksjoner og taktiske standarder (tiltakskort) etter øvelser og ekstraordinære hendelser i distriktet<sup>9</sup>. Erfaringer fra ekstraordinære hendelser fra inn- og utland blir aktivt vurdert i dette revisjonsarbeidet. Alle innsatsledere ved enheten involveres i revideringen før disse godkjennes etter anbefaling av stabssjef. Operasjonssentralen reviderer standard operasjonsprosedyrer (SOP) i tråd med de reviderte tiltakskortene. På denne måten utvikles taktiske tiltakskort gjennom systematisk erfaringslæring. Til tross for gode revisjonsrutiner, påpekes det internt at tiltakskortene ikke er godt nok kjent blant mannskapene i distriktet (Oslo politidistrikt 2013a).

*Revisjon av emneplaner i formelle studier*

Ved PHS revideres flere emne- og studieplaner i dialog med referansegrupper som representerer ulike distrikt. Intensjonen er å fange opp erfaringsbasert kunnskap i revisjonsarbeidet. Overføring av erfaringsbasert kunnskap er likevel utfordrende i operative etter- og videreutdanninger som legger stor vekt på praktisk kunnskap (Brodahl & Sæther, 2013). Den tause kunnskapen som innsatspersonell har fra før de starter utdanningene, vil fortsatt være styrende for den enkeltes håndtering av konkrete hendelser om utdanningene legger for liten vekt på tilegnelse av nye ferdigheter.

**5.1.1.5 Erfaringslæring gjennom HMS og PSV***HMS*

Arbeidsmiljøloven pålegger å sette erfaringslæring innen HMS i system (Lindøe, 2003). Det finnes derfor i dag god systematikk i politiet for oppfølging av erfaringer gjennom rapportering av uønskede hendelser (RUH). Rapporteringer står imidlertid ikke i forhold

---

<sup>9</sup> Intervju med Thor Langli, Oslo politidistrikt, 5.12.2013

til de ekstraordinære og kritiske hendelser som skjer<sup>10</sup>. Dette skjer stort sett bare i de tilfeller hvor uønskede hendelser medfører fysisk skade på person eller materiell (Amdal, 2012). Alvorlighetsgraden av hendelsen blir gjerne retningsgivende for hvordan organisasjonen håndterer informasjonen og fokus blir ofte rettet mer mot spesifikke hendelser, enn fokus på helheter og det å forstå bakenforliggende årsaker. Forbedringer bærer mer preg av korrigerende av eksisterende system og kultur enn forbedring av disse. HMS-sporet blir i for liten grad fulgt opp etter debriefinger og i daglig ledelse. Kulturen for å skrive rapporter om uønskede hendelser eller avvik, oppfattes som stort sett fraværende. Dette oppfattes som en ukultur (Sunde & Ness, 2013). Rapportering blir personavhengig og basert på frivillighet. Hovedverneombudet etterlyser mer fokus på rapportering av uønskede hendelser i daglig politiarbeid. Ombudet etterlyser også et IKT-system hvor erfaringslæring knyttes til HMS kan følges opp.

#### *Politiets styringsverktøy*

Politiets styringsverktøy (PSV) er politiets målstyringsverktøy. Målstyring, virksomhetsplanlegging og periodisk innrapportering utgjør verktøyets hovedfunksjoner. PSV er i all hovedsak et kvantitativt måleverktøy og er delt opp i noen sentrale punkter og noen lokale. De sentrale er bestemt nasjonalt, mens de lokale er mål som politiet lokalt kan legge inn. PSV brukes i virksomhetsplanleggingen ved at det gis et måltall, en begrunnelse for bruk av måltall, hva sannsynligheten for å oppnå måltallet er, og hvilke tiltak som skal settes inn for å nå målene. Det er i utgangspunktet ikke tilrettelagt for deling av kvalitativ kunnskap i PSV.

Det fremheves imidlertid av fagpersoner med ansvar for PSV at verktøyet har potensial som kunnskapsdelingsplattform (Oslo pd, 2013b). Det er muligheter i PSV for å legge inn data og kunnskap i forbindelse med evaluering og læring, og at PSV kan gjøre dette tilgjengelig og søkbart nasjonalt eller for det enkelte politidistrikt. Innrapporterte aktiviteter og resultater er tilgjengelige i PSV i ettertid og kan dermed fungere som et dataarkiv/kunnskapsbank. Fordi man kan få innsyn på tvers av nivåer og seksjoner åpner dette for gjensidig erfaringsutveksling<sup>11</sup>.

I praksis finnes det eksempler på at kunnskap deles på tvers av enheter innenfor distrikter. I Oslo politidistrikt skjer det kunnskapsdeling mellom seksjonsledere og

---

<sup>10</sup> Se vedlegg fra Politiets hovedverneombud om HMS og erfaringslæring.

<sup>11</sup> Intervju med Marius Kvithyld, Strategisk stab, Oslo politidistrikt, 11.10.2013

analytikere på seksjonsnivå. Kriminalitetsbekjempelse innenfor vinning og familievold trekkes frem som områder hvor beste praksis deles gjennom PSV.

## 5.1.2 Kunnskapsgrunnlaget i operativt arbeid

### 5.1.2.1 Bred kunnskap i formell utdanning

Samfunnet styrer i dag politiet gjennom lovregulering og etatsutdanning. Lik utdanning for alle tjenestemenn skal kvalitetssikre standardisert oppdragsløsning og utøvelse av godt skjønn (Hove, 2012a).

Utdanningen skal rettes mot politiets hovedoppgaver. Grovt sett deles politiarbeidet i to: straffesaksarbeid, og arbeid på forebyggings-, ordens-, sikkerhets- og beredskapsfeltet (Heivoll, 2012). Helt siden politiet fikk i oppgave å etterforske straffbare handlinger, og en egen påtalemyndighet ble opprettet til å lede denne virksomheten, har det eksistert spenninger mellom politiets straffsaksarbeid på den ene siden, og ordens- og sikkerhetsarbeid på den andre.

Med utgangspunkt i et tydelig, juridisk rammeverk, har politiet utviklet et bredt kunnskapsgrunnlag for etterforskningsfaglige tema. Ordens- og beredskapsfeltet har vært preget av erfaringsbasert kunnskap, utviklet gjennom praktisk arbeid. Den første formelle lov om politiets kompetanser og tillatelser på dette fagfeltet kom først i 1995 (Auglend, Mæland & Røsandhaug, 2004). Det har vært lite systematisert forskning i denne del av politiretten (Heivoll, 2012). I ordens- og beredskapsfeltet er det særlig politi med politifaglig bakgrunn som har systematisert og utviklet den praktiske kunnskap politiet har hatt behov for. Gjennom høyskoleutdanningen fra 1992 har det formelle kunnskapsgrunnlaget fått et mer tverrfaglig og vitenskapelig preg (Hove, 2012a). Det er først de senere årene at det er blitt skrevet politifaglige lærebøker i ordensfeltet. Den formelle, politifaglige undervisningen påvirkes av samarbeid mellom fagansatte ved PHS og profesjonsutøvere i de ulike distrikt. Erfaringer fra for eksempel øvelser i beredskapsplanlegging og erfaringer fra innsatsledere, operasjonsledere, nasjonal beredskap og krisehåndtering bakes inn i de operative utdanningene på alle nivå<sup>12</sup>. Referansegrupper, sensorgrupper og formelle nettverk er virksomme i årlige revisjoner av fag- og emneplaner (PHS, 2009a). Referansegrupper er også aktive i kvalitetssikring av pensumlitteratur (PHS, 2009b).

---

<sup>12</sup> Intervju med E. Rosø, 20.9.2013

Politiets grunnutdanning er en akkreditert bachelorutdanning basert på EUs kvalifikasjonsrammeverk og skal, på lik linje med de øvrige profesjonsgrupper, gi formell kompetanse til å drive kunnskapsbasert praksis (Kunnskapsdepartementet, 2011). Grunnutdanningen vektlegger tydelige koblinger mellom erfaringsbasert kunnskap og forskningsbasert kunnskap (PHS, 2014). Det legges spesielt vekt på at det siste studieåret skal tydeliggjøre sammenheng mellom studentenes erfaringer fra det praktiske studieåret og tilegnet kunnskap fra de øvrige studieår.

I det andre studieåret får studentene veiledet praksis. Et formål med denne veiledningen er å øve opp studentenes evne til refleksjon over de erfaringer som gjøres samt det å begrunne handlingsvalg. Det samme formålet er satt for høgskolens instruktør- og veiledningsstudier. Gjennom veiledning skal det legges vekt på forankre politiarbeid i både forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap.

#### *Spenninger mellom forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap*

For at formell kunnskap skal bli til kompetanse, kreves at kunnskapen utvikles gjennom læring i praktisk arbeid (Filstad, 2013). Det er i møtet med etablert kunnskapskultur at studenter og nyutdannede får en personlig opplevelse av hva som er det reelle kunnskapsbehovet (Heggen & Damsgaard, 2010).

Spenning mellom teori og praksis, mellom krav til lokal oppdragsløsning og faglige standarder basert på idealet om kunnskapsbasert praksis som formidles gjennom formell utdanning er levende (Aslaksen, 2013). Diskusjoner på sosiale medier og innlegg i Politiforum holder liv i debatten. Spenningen preger studentenes kunnskapsutvikling (Johannessen, 2013). Det er ikke mulig å endre politiets kunnskapskultur gjennom høgskoleutdanning alene.

*Ofte hevdes det at dette vil forandre seg etter en viss tid. "Bare vent til de høgskoleutdannede polititjenestemennene når lederposisjoner", er synspunkter jeg ofte hører. Dette er etter min mening å undervurdere de sosiologiske prosesser som skjer gjennom påvirkning i arbeidslivet. Skal man ta kunnskapsbasert politiarbeid på alvor kreves mer radikale tiltak enn å sende nyutdannede tjenestemenn inn i veletablert korpskultur (Guttulsrød, 2008).*

#### **5.1.2.2 Bred kunnskap i den operative kunnskapskulturen**

Spenningen mellom formell og uformell kunnskap er universell, den er ikke unik for politiet. Selv om det er en kjensgjerning at arbeidslivskunnskap generelt anses som mer

viktig enn formell kunnskap (Aspøy & Tønder, 2012), oppfattes spenningen som spesielt tydelig i politiet.

Johannessen beskriver ulike kunnskapskulturer i politietaten (2013); den operative praksis, den akademiske praksis, den byråkratiske praksis og fagforeningspraksisen. Mens den operative praksisen og fagforeningspraksisen hviler tungt på erfaringsbasert kunnskap, hevder han at den byråkratiske praksisen og den akademiske praksisen er mer opptatt av forskningsbasert og prosedyrebaseret kunnskap. Flere har pekt på de samme spenningene (Gundhus, 2013; Winsnes, 2011; Aas, 2009; Hoel, 2013). Analysen gir likevel et forenklet bilde av virkeligheten. PHS' operative emner og studier hviler tungt på erfaringsbasert kunnskap. Flere aktører i praksisfeltet er også opptatt av forskningsbasert kunnskap. En økning i antall masteroppgaver med tema fra operativt arbeid bekrefter dette. Kandidatundersøkelser fra PHS viser en mer balansert vurdering av politiets formelle kunnskapsgrunnlag enn debatten ofte gir inntrykk av (Hove, 2012b, Aas, 2013) Det er likevel ingen tvil om at uformell kunnskap preget av taus kunnskap har en sterk posisjon i det operative fagfeltet.

#### *Standarder og beste praksis*

Flere interne og offentlige rapporter etterlyser mer enhetlig oppgaveløsning og standardiserte metoder for det operative feltet (POD, 2013a; NOU 2013:9). Vår kartlegging i beredskapsfeltet viser også at det etterspørres konkrete verktøy og hjelpemidler for beredskapsplanlegging, øvelser og evaluering og standardiserte metoder for operativ oppdragsløsning (Hansen, 2014). Rapporter fra Endringsprogrammet understreker det samme (Politiet Endringsprogrammet, 2013a,b,c).

I sammenheng med at det etterlyses utvikling av standardiserte metoder for operativt arbeid, etterlyses forskning som kan avdekke hvilke metoder som virker. I flere profesjonsfelt er det etablert kunnskapssentre som formidler forskningsbasert kunnskap til yrkesutøvere i praksisfeltet om hvilke metoder som har best effekt. Målsettingen er å finne frem til beste praksis for å kunne drive kunnskapsbasert praksis. I helsesektoren utarbeides det kunnskapsbaserte fagprosedyrer som på en effektiv måte formidler forskningsbasert kunnskap for konkrete arbeidssituasjoner<sup>13</sup>. Kunnskapssenteret for engelsk politi formidler også «what works briefings»<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten: <http://www.helsebiblioteket.no/microsite/fagprosedyrer>

<sup>14</sup> College of Policing: <http://www.college.police.uk/en/20720.htm>

Det finnes som sagt lite forskningsbasert kunnskap innen beredskapsfeltet i Norge. Beste praksis basert på evidens i streng forstand kan derfor i liten grad utformes i dette arbeidsfeltet. Her kan beste praksis utvikles gjennom å involvere de beste og mest erfarne praktikerne samt den forskningen som eventuelt finnes innen det aktuelle tema.

### **5.1.2.3 Bruk av kunnskap fra aktører utenfor politiet**

Det finnes flere kilder til samfunnets syn på politiets arbeid som aktivt benyttes i utforming av kriminalitetsanalyser og overordnet planverk. Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi, har ansvar for innbyggerundersøkelser som gir oversikt og kunnskap som departement og direktorat kan bruke både i planlegging og prioritering av kvalitets- og utviklingsarbeid (Difi, 2013a).

Publikum kan klage på politiets arbeid gjennom Spesialenheten for politisaker. POD mener klagesaksbehandlingen i dag er bedre enn det som var tilfellet da Finstadutvalget evaluerte politiets kontrollmekanismer i 2009. Direktoratet har de senere år fulgt opp rapportene gjennom møter med distriktene. En ny evalueringsrapport viser at rapportene i økende grad blir benyttet som grunnlag for endringsarbeid i de ulike distrikt (POD, 2013b).

Fremdeles påpekes det behov for bedre utnyttelse av læringspotensialet i klagesakene. Det etterlyses også en nasjonal standard for hvordan klagehåndteringen skal foregå, med tilstrekkelig dokumentasjon og en presisering av instruksene når det gjelder hva som skal behandles i klagesporet og hvordan saker og henvendelser som ikke er tatt inn i det ordinære klagesporet skal dokumenteres og rapporteres. Enkelte viser til klagehåndteringssystemet i England og mener dette kan egne seg som modell for et slikt system<sup>15</sup>.

Daglig arbeid i ordenstjeneste preges av tett dialog med publikum. Dette gir politiet en unik mulighet til å tilegne seg lokal kunnskap om samfunnet. Gjennom ordensoppdrag og initial etterforskning påvirker publikum politiets arbeid og politiets kunnskapsgrunnlag på en uformell, ustrukturert måte. Publikums direkte tilbakemelding og politiets magefølelse av å ha gjort en god jobb er de viktigste markørene for hva godt politiarbeid er for det operative politiet, heller enn de kvantitative målene som settes sentralt (Finstad &

---

<sup>15</sup> <http://www.ipcc.gov.uk/complaints>

Wathne, 2011). Denne erfaringen utgjør grunnlaget for uformell kunnskap om det operative arbeidet.

Operativt lederforum (OLF) ble opprettet i Oslo i 1996. Forumets formål er å ivareta og utvikle samvirket mellom operative ledere i Ambulansetjenesten i Oslo/Akershus, Brann- og redningsetaten i Oslo og Oslo politidistrikt. Fire andre politidistrikter har de senere årene innført lignende fora etter samme modell. OLF er en viktig bidragsyter til bedre kultur mellom innsatslederne i de ulike etatene og gir uformell kunnskap om nødetatenes syn på kvaliteten i politiarbeidet. Målsettingen for disse fora er blant annet samordning av operativ ledelse og planlegging, tverrfaglig utvikling, og trening på samhandling og ledelse til beste for det publikum og de medarbeiderne man er satt til å betjene. DSB initierer nettverk og konferanser innen beredskap. Også private aktører har kommet på banen de senere år, ikke minst gjennom oljerelatert virksomhet i Nordsjøen. Kontakt og samarbeid med andre profesjonsgrupper medfører større perspektiver på egen aktivitet og korrigeringer av etablert praksis.

### **5.1.3 Kunnskapsdeling**

Det eksisterer i dag mange forskjellige kanaler for politiansatte hvor man kan finne informasjon og dele kunnskap. Mange informasjonskanaler gjør det utfordrende å finne frem til den informasjon man har behov for. I tillegg til uformell, muntlig kunnskapsdeling finnes flere skriftlige arenaer. Disse inkluderer blant andre politiets egen kompetansedelingsportal KO:DE, PBS-web, Politihøgskolens bibliotek, diskusjonsfora på internett og ulike intranett, fagdager og fagnettverk, seminarer, kurs, nyhetsbrev, e-post og sosiale medier.

#### **5.1.3.1 Skriftlig kunnskapsdeling**

Prosjektgruppens undersøkelser og litteraturgjennomgang viser at det er variabelt hvor mye erfaringer og kunnskap som deles skriftlig i de typiske kunnskapsdelingskanalene. Det aller største problemet er at etaten ikke er god nok til å ta erfaringene videre og bruke dem til forbedring. Selv om POD har ansvar for den systematiske erfaringslæringen i politiet blir for eksempel ikke de ulike tilsynsrapportene og oppfølging av klagesaker og anmeldelser informert om på en åpen og tilgjengelig måte slik at det når ut og skaper endring. Det er besluttet at KO:DE inntil videre skal være etatens formelle kunnskaps- og kompetansedelingskanal. Imidlertid benyttes ikke KO:DE av ansatte på alle fagfelt. POD benytter heller ikke kanalen til systematisk erfaringslæring.



### *PBS-web*

PBS-web skal brukes av POD, politidistriktene og særorganene til kunnskapsdeling og systematisk erfaringslæring innenfor politiberedskapsfaget slik at det gis mulighet for kompetansedeling og samarbeid innen plan- og beredskapsarbeidet.

I PBS I står det at på PBS-web publiseres blant annet (POD, 2011b):

- PODs bearbejdede og systematiserte gjennomgang av hendelser og pålegg
- evalueringsrapporter fra lokale og nasjonale øvelser
- saker fra spesialenheten for politisaker som er egnet for nasjonal erfaringslæring
- ny kunnskap: retningslinjer, endringer i prosedyrer, taktikker og teknikker

POD ved avdeling for politiberedskap og krisehåndtering har det overordnede ansvaret for PBS-web. I PBS I og II er det POD som står for all publisering og kvalitetssikring, mens i PBS III er det vanligvis beredskapsplanleggeren i distriktet som har det overordnede publiseringsansvaret og som følger opp innholdet, flere brukere kan også få muligheten til å publisere. Politiansatte får lesertilgang til PBS III i sitt distrikt. Det kan også gis lesertilgang til andre utenfor distriktet. Det er ulike rutiner i distriktene og POD er gang med å revidere metodikken knyttet til PBS-web slik at det kun skal inneholde gyldige dokumenter til enhver tid. PBS-web har ikke et tilfredsstillende diskusjonsforum. Mange beredskapsplanleggere bruker programmet Chat til å diskutere.

Det publiseres mye mindre på PBS-web enn det som var intensjonen.

Kartleggingsundersøkelsen prosjektgruppen har foretatt blant beredskapsplanleggere viser at PBS-web ikke er viktig for alle i det daglige arbeidet. Distriktene som har mye innhold på sine sider har flere lesere enn distriktene som har sider uten innhold. PBS III brukes mest, noe prosjektgruppen mener kan indikere at lokalt forankret kunnskap oppfattes som relevant og viktig i det daglige, men også fordi PBS I og II er tilgjengelig skriftlig. Det er tilrettelagt for at distriktene skal kunne dele kunnskap i PBS III på siden for erfaringslæring, men få politidistrikter legger ut erfaringer her, verken angående øvelser eller ekstraordinære hendelser.

I en rapport fra Oslo politidistrikt (2013a) hvor innsatspersonell er intervjuet, konkluderes det med at det er varierende bruk av PBS-web og at den derfor ikke fremstår som en viktig arena for erfaringslæring per i dag. Det sies at webben brukes mest som verktøy for mer analytisk tilnærming ved at man for eksempel kan hente ut tallmateriale fra ulike hendelser, og ikke til erfaringslæring. Innsatspersonellet mener likevel at webben er i stadig utvikling og har et fremtidig potensial. I en masteroppgave

om erfaringsoverføring i politiet (Sunde & Ness, 2013) viser funnene at PBS-web er kjent på taktisk nivå, men mindre på strategisk nivå. Majoriteten av respondentene mener at det ikke eksisterer systemer for registrering av viktige rapporter som omhandler erfaring og læring. De oppga også forskjellige grunner til at PBS-web ikke blir brukt i større grad; tidsmangel, manglende tilgjengelighet på dataverktøy i bilene, manglende føringer om at PBS-web skal brukes som en del av de daglige arbeidsverktøyene, og liten forståelse for nødvendigheten av å bruke systemet.

Til tross for at det er de få av beredskapsplanleggerne som bruker PBS-web mye, oppfattes det som et viktig arbeidsverktøy for dem (Hansen, 2014).

#### *KO:DE - politiets fagportal*

Fagportalen KO:DE er tilrettelagt for i første rekke å dekke politigeneralistens behov for raske svar på spørsmål og en form for beste praksis, men har også innhold for flere målgrupper. Innholdet på KO:DE utarbeides av fagspesialister fra særorgan og distrikter med nasjonalt fag- eller bistandsansvar for spesifikke fagområder.

Fra 2013 har POD overordnet ansvar for KO:DE, mens Kripos ivaretar forvaltning og nasjonalt redaktøransvar. KO:DE er inntil videre besluttet videreført som nasjonal fagportal. KO:DE er bygd opp med grunnleggende faginnhold om politiets fag og metoder og har også etablert flere fora som brukes til diskusjon.

#### *Bruken av KO:DE*

KO:DE brukes lite i det operative miljøet (Oslo pd, 2013a; Hansen, 2014). Det kan skyldes manglende mobil tilgang, samt at områdene for orden og forebygging har lite, eller mangler, innhold på KO:DE.

Medio februar 2014 viste statistikken 5621 unike brukere de siste 30 dagene.<sup>16</sup> Antall unike brukere har hatt en jevn økning siden KO:DE ble opprettet. Brukerne henviser til KO:DE på ulike fagtreff, og deler av innhold på KO:DE brukes som undervisningsmateriale. Flere distrikter deler erfaringer aktivt. I KO:DEs brukerundersøkelse<sup>17</sup> oppgir 53 % av respondentene at KO:DE har vært til konkret nytte i en sak eller oppgave de har jobbet med. Det uttrykkes imidlertid ønske om at det legges mer til rette for erfaringsutveksling og interaktivitet.

---

<sup>16</sup> Hentet fra statistikkverktøyet for Sharepoint (publiseringsverktøyet for KO:DE)

<sup>17</sup> Brukerundersøkelse om KO:DE fra 2013.

### *Politihøgskolens bibliotek*

PHS' bibliotek yter tjenester til studenter og ansatte ved PHS, og har også en funksjon som etatsbibliotek for alle ansatte i politi- og lensmannsetaten. Det finnes i tillegg flere mindre bibliotek i etaten, som hos Oslo politidistrikt og POD. Biblioteket ved PHS forvalter ca. 18000 bind og rundt 17 500 lån i året. Biblioteket abonnerer på en rekke forskningsdatabaser, og det foretas om lag 40000 søk i disse databasene årlig<sup>18</sup>. Biblioteket tilbyr kvalitetssikret og forskningsbasert informasjon, deler kunnskap, og gir mange mulighet til å benytte seg av den kompetansen som finnes i etaten. Nettsiden og sosiale medier brukes aktivt til dette formålet.

Den erfaringsbaserte kunnskapen er underrepresentert i bibliotekets samling. På grunn av manglende system for deling av skriftlig kunnskap i etaten er det få lokale rapporter fra distriktene som finner veien til PHS. Dette gjelder spesielt innenfor det operative fagområdet. Det er stor etterspørsel etter slik kunnskap blant bibliotekets brukere. Forskningsavdelingen, kommunikasjonsenheten og biblioteket samarbeider om forskningsformidling ved PHS. I PIA, Politihøgskolens digitale arkiv, publiseres faglige og vitenskapelige arbeider i fulltekst, så som artikler, master- og doktorgradsavhandlinger skrevet av egne ansatte. Dette viderefremmes på skolens og bibliotekets profiler i sosiale media.

### *Forskningsnettverk*

Politihøgskolen har i følge Strategisk plan 2012-2016 (2012) som et av sine mål å være et ledende miljø innen politiforskning. En rundspørring blant forskerne bekrefter at forskningsnettverk er en god kilde for kunnskapsdeling og utvikling av ny kunnskap. Mange av forskningsnettverkene utgir sine egne nyhetsbrev og sprer kunnskap via disse.

### *Tidsskrifter*

For de ulike politiforeningene er egne tidsskrifter en viktig kilde for deling av erfaring og kunnskap. *Norsk politi* er det største norske polititidsskriftet med et opplag på cirka 18000 (Politiet, 2013b). Tidsskriftet har som hovedmål å bidra til økt kunnskap og forståelse om norsk politi, og distribueres blant annet til alle ansatte i etaten. Hvert nummer er konsentrert om et bestemt tema og gir utdypende kunnskap om det. *Politiforum* har et opplag på cirka 14000 (Fagpressen, u.å.), og ønsker å være et ledende forum for norsk kriminalpolitisk debatt. I følge en brukerundersøkelse (Ipsos MMI, 2012) er fagartikkelen den som blir nest mest lest, noe som kan tyde på at tidsskriftet er en

---

<sup>18</sup> E-post fra biblioteksjef Hege Undem Store, 11. februar, 2014

viktig plass for fagutveksling. Om lag halvparten av leserne svarte at Politforum er «svært nyttig» eller «nyttig» for å få impulser og ideer som de ellers ikke ville ha fått. Brukerundersøkelser (Inderhaug, 2014) sier også at politistudenter og politiansatte under 30 år foretrekker å lese artikler på nett og at de mener Politforum må satse mer på digitale flater. Politforum skriver stort sett om erfaringsbasert kunnskap, men fagartiklene er som regel bygget på forskningsbasert kunnskap.

### *Sosiale medier*

*Etaten mangler verktøy, strategi og en bevisst ledelse som bidrar til aktiv kunnskapsdeling. Dette medfører at kollektiv kunnskap går tapt. Mens vi har et stort forbedringspotensial når det gjelder å dele og tilgjengeliggjøre kunnskapen innad i etaten, ser vi at en delingskultur sprer seg på Internett (Iversen, 2009a).*

En evaluering av politiets arbeid i sosiale medier gjort på distrikts- og organnivå (Volan, Mathismoen & Bottheim, 2013) konkluderer med at 75 % er etablert på Facebook og 66 % bruker Twitter. Politiet har som mange andre offentlige virksomheter tatt i bruk Facebook og funnet nye måter å kommunisere med målgruppene sine på (Difi, 2010). Utrykningspolitiets (UP) facebook-side er et godt eksempel på dette. Siden brukes til å dele kunnskap med publikum og til å lære av respons fra disse. Det finnes også en rekke lukkede grupper på Facebook for polititjenestepersoner med ulike faginteresser. Her både deles og tilegnes kunnskap.

De fleste av landets operasjonssentraler er på Twitter og bruker kanalen til å informere om ulike pågående hendelser. Operasjonssentralen i Oslo har over 119000 følgere per februar 2014. I tillegg finner man POD, samt de fleste av politiets særorganer som Økokrim, Kripos, Politiets Utlendingsenhet og UP på Twitter. Alle disse deler nyheter og kunnskap. Mange politiansatte har egen profil, av dem er det et hundretalls som er svært aktive. Ved siden av den daglige twitringen er det mange som twitrer på konferanser og nettverkstreff, og på denne måten gir de andre som ikke er til stede mulighet for å ta del i kunnskaps- og informasjonsflyten.

Å være oppdatert på nyheter, få hjelp til faglige problemstillinger, og at det er positivt å hjelpe andre med faglige innspill oppgis som grunner som fremmer bruken av sosiale medier blant politiansatte (Iversen, 2009b). Prosjektgruppens kartlegging bekrefter også at Facebook og spesielt Twitter er gode kilder til å finne frem til ny og rask informasjon gjennom den nye dele-kulturen.

*Politiets intranett og internett som kunnskapsdelingsarenaer.*

POD har ingen statistikk over politiets intranettbruk. Dagens intranettløsning er meget ustabil og lite brukervennlig. Nytt intranett er derfor blant de prioriterte IKT-tiltakene i POD i 2014. I prosjektet «Intranett --> Digital Arbeidsflate» jobbes det med en omlegging av intranettet. Målet er at den enkelte arbeidstaker skal få en digital arbeidsflate tilpasset sine individuelle behov. Dagens intranett har åpne prosjektrum, arenaer som kan brukes til erfaringsdeling og erfaringslæring, men de brukes svært lite. En av grunnene kan være at den tekniske løsningen er utdatert og fungerer dårlig til diskusjoner. Bruken i de lukkede arenaene kjenner ikke prosjektgruppen til. I forbindelse med konseptutredningen av nytt intranett, jobber POD med å kartlegge hvilke plattformer og nettsteder som per i dag brukes som et slags intranett. Disse stedene brukes blant annet til diskusjonsforum og kunnskapsdeling. Per september 2013 var det registrert 30-50 slike steder. Dette var alt fra twitterprofiler og facebooksider til egne intranett.

*E-post*

Å dele erfaringer via e-post og filer er en utbredt metode i de fleste virksomheter, så også politiet. Faren er imidlertid at erfaringene kun havner hos mottaker av e-posten og ikke bringes videre.

*Chat*

Alle politiansatte har tilgang til programmet Chat, men den er i utgangspunktet begrenset til en brukers eget kontaktnettverk. Her kan både erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap deles. Det man skriver er bare tilgjengelig fram til kl. 24.00 samme dag, og lagres ikke, og bærer derfor preg av en mer muntlig kunnskapsdeling selv om den foregår skriftlig.

**5.1.3.2 Muntlig kunnskapsdeling**

Operativt mannskap deler kunnskap uformelt i arbeid. Behov for oppdatert informasjon dekkes tradisjonelt gjennom kontakt med operasjonssentral. Verdifull informasjon om ordens- og beredskapsarbeid deles mellom kolleger på samme nivå (Hellesø-Knutsen, 2013; Olsen & Sjøtrø, 2013). Felles historier bidrar til kunnskapsutvikling, kunnskapsspredning og identitetsutvikling (Glomseth, 2009).

*Paroler*

Daglige paroler eller mønstringer er en sentral arena for utveksling av kunnskap. Parolene foregår i hovedsak i forbindelse med tjenestestart, gjerne i overlappingstiden

mellom vaktsettene. Morgenparolene er ofte korte mens det på parolene på ettermiddagstid gis mer tid til å utveksle informasjon.

Det finnes i dag ingen felles standard for organisering av paroler og ved mange tjenestesteder er det opp til den enkelte leder å bestemme form og innhold. Variasjon i informasjon som gis på paroler fører til lite systematikk i daglig informasjonsutveksling. Enveiskommunikasjon og fokus på det som har skjedd i det forrige vaktsett, preger ofte parolene. I enkelte distrikt støttes parolene med en Power point-presentasjon som legges ut på det lokale intranettet. På den måten kan de som ikke var tilstede få innsikt over den informasjon som ble gitt.

### *Nettverk*

Flere etterspør mer systematisk deling av kunnskap. Det etterspørres faglige nettverk for deling av kunnskap og erfaringer mellom distrikt. Flere uformelle nettverk er etablert med utgangspunkt i utdanninger ved Politihøgskolen. Beredskapsplanleggere uttrykker også stort behov for å dele erfaringer i nettverksmøter (Hansen, 2014)<sup>19</sup>. OLF i Oslo er et eksempel på et nettverk hvor politiet møter andre samarbeidspartnere og søker å forbedre dagens arbeidsmetoder. Nettverket har eksistert i over 20 år og oppfattes som svært verdifullt.

Det er i dag svak tradisjon for å løfte forskningsbasert kunnskap eller systematisert erfaringslæring inn i den uformelle, muntlige kunnskapsdelingen (NOU 2009:12). Det er grunn til å nevne at kartlegging av nå-situasjonen avdekker flere eksempler på at nyere forskning blir lagt merke til og diskutert i det operative fagfeltet. Masteroppgaver i operative tema diskuteres i formelle og uformelle settinger<sup>20</sup>. Dette gjelder særlig de oppgaver som er skrevet av tjenestepersoner og tema som er tett knyttet til det konkrete politiarbeidet. Forskningsbasert kunnskap blir også benyttet som grunnlag for utvikling av beredskapsøvelser (Sommer & Vastveit, 2011)<sup>21</sup>. Forskning som oppfattes som relevant for konkret politiarbeid blir lagt merke til.

### *Kunnskap og makt*

Forskning understreker betydningen av å utvikle godt arbeidsmiljø for å sikre god

---

<sup>19</sup> Ledere for utrykningsenhetene som vi har intervjuet i forbindelse med denne utredningen, uttrykker at samlinger med kolleger som har samme funksjoner er en av de viktigste arenaer for erfaringslæring.

<sup>20</sup> Intervju med T. Langli, 5.12 2013

<sup>21</sup> Powerpoint-presentasjon om øvingsplanlegging i Rogaland politidistrikt av D. Mong, 2013. Se vedlegg.

kunnskapsdeling. For å dele kunnskap som kan føre til endring, må det være et godt klima for dette.

Skillet mellom de ulike kunnskapskulturer i politiet kan betraktes i lys av interesser og makt. Mens lojaliteten til lederne formelt sett knyttes til standardiserte prosesser og de rapporterte resultatene må kunne etterprøves sentralt, er medarbeidernes lojalitet ofte knyttet til kolleger og normativ kontroll (Johannessen, 2013). Erfaringsbasert kunnskap knyttes til høy tillit i kollegafellesskapet, mens forskningsbasert og systematisert kunnskap assosieres med akademia (PHS), byråkratisk kontroll og sentral styring. Flere vi har vært i kontakt med gjennom dette prosjektet viser til at det ikke er en åpen kultur for å være kritisk til løsninger som er vedtatt i kollegafellesskapet. Erfarne tjenestemenn er heller ikke alltid åpne for å se på etablerte løsninger på en ny måte. Nyutdannede som stiller kritiske spørsmål til oppdragsløsning karakteriseres gjerne som akademiske og lite praktiske.

Det pekes på at tjenestemenn holder igjen informasjon fra oppdrag de har gjennomført fordi de er redd for å ha utført politiarbeidet på en lovstridig måte. Dette hemmer åpen dialog om de erfaringer som gjøres. PBS I påpeker at man skal være varlig med gjennomføring av debriefing hvis det er fare for inkriminering. Manglende kunnskap om lovverket kan forsterke denne usikkerheten. Forholdet mellom rapporteringsplikt og tjenestepersoners vern mot selvinkriminering er ikke så utydelig som mange vil kunne hevde (jf kort utredning av temaet fra R. L. Auglend i forbindelse med vårt prosjektarbeid, se vedlegg 3).

#### **5.1.4 Ledelse av KEL**

Gjørsv-rapportens viktigste ankepunkt etter 22/7 var at politiets ledelse manglet evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater. Det ble tydelig avdekket at det har skjedd få reelle endringer på bakgrunn av identifiserte læringspunkter. Dette til tross for strategisk mål- og resultatstyring som skal være basert på systematiske læringsløyper. Hvordan ivaretas erfaringslæring i faglig ledelse i dag?

##### **5.1.4.1 KEL og forventet strukturreform**

Flere peker på at politifaglig ledelse i dag preges av uklare ansvarsforhold<sup>22</sup>. Flere ledere i POD har ansvar for deler av samme oppgaver. Oppfølging av erfaringslæring blir derfor vanskelig. Sentrale arbeidsoppgaver blir utført av ansatte med korte

---

<sup>22</sup> Intervju av J. E. Haugland og S. Ousdal, 9.10.2013

innbeordringsperioder. Dette gjør det utfordrende å bygge opp kompetente fagmiljø som evner å drive langsiktig, strategisk arbeid. Manglende forvaltningsskikk i form av skriftlighet og sporbarhet og analytisk kompetanse vanskeliggjør implementering av kunnskapsbasert politiarbeid (Difi, 2013b; Benan & Kjenn, 2013).

Store deler av politiets arbeid vil alltid være hendelsesstyrt. Dette utfordrer målrettet, strategisk arbeid. Flere vi har møtt i prosjektarbeidet har pekt på at strategisk og faglig styring lider under politisk detaljstyring og at media presser frem fokus på enkeltsaker som forskyver prioriteringer.

Politianalysen etterlyser en strukturreform med formål om å frigjøre ressurser mot løsning av kjerneoppgavene og legge forutsetninger for et kompetent og robust politi. Styring av politiet skal ikke bare knyttes mot økonomiske og administrative rutiner, men også faglig innhold. Politianalysen legger vekt på at det må utvikles solide fagmiljøer og spesialister både regionalt og nasjonalt. Strukturreformen forutsetter spissing av politiets oppgavesett mot kjerneoppgavene, og en ny struktur og organisering av politiet. Det forventes at POD i tråd med dette må ta mer faglig ledelse for politiet kjerneoppgaver samtidig som distriktene setts i bedre stand til distriktsvis oppdragsløsning. Strukturreformen forutsetter en matriseorganisasjon hvor POD driver strategisk, faglig ledelse og distriktene gis ansvar for den operative faglige ledelse.

#### **5.1.4.2 KEL og forventet kvalitetsreform**

Kvalitetsreformen har som formål å utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling. Ifølge Politianalysen vil kvalitetsreformen omfatte forbedringer i styring og ledelsesprosesser samt forbedringer knyttet til kvalitet og prestasjoner. Intensjonene bak kvalitetsreformen harmonerer med lærings- og kunnskapssynet for KEL. Politianalysen forutsetter kunnskapsbasert praksis, og et effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling.

Kontinuerlig forbedringsarbeid og organisasjonslæring forutsetter at ledere involverer bredt i konkret endringsarbeid slik dette er beskrevet i kapitel fire. En slik type ledelse utfordrer dagens lederkultur i politiet. Det pekes blant annet på at politiet i dag praktiserer en kontrollorientert HR-tilnærming (Skoglund, 2013) og ikke den type tilnærming til ledelse som etterspørres i kvalitetsreformen.

Politiet mot 2020 (POD, 2008) synliggjorde at kompetansebyggingen i distriktene er noe tilfeldig, og at formell kompetanse i mindre grad blir vektlagt som del av overordnet



styring og ledelse. I et internt prosjektarbeid fra POD kom det i 2010 frem at distriktene i for stor grad har lent seg på PHS når det har vært snakk om kompetanseutvikling (POD, 2010). Det ble her etterlyst mer fokus på kompetanseforvaltning som del av ordinær ledelse, og at kompetansespørsmål må inngå i styringsdialogen mellom POD og distrikt.

Til forskjell fra politiet i Norge, opererer engelsk politi med klare kompetansekrav til ulike stillingskategorier (Skills for Justice, u.å., Riksadvokatens arbeidsgruppe, 2013; Politidirektoratet 2013d). På denne måten tydeliggjøres forventninger om formell kompetanse utover grunnleggende utdanning. I Norge tilegnes gjerne kompetanse for stillingsinnholdet lenge etter at man har trådt inn i en ny stilling. Det er også høy turnover i flere stillingskategorier, noe som fører til at den erfaringsbaserte kunnskapen som kreves for stillingene ikke blir godt utviklet hos de som bekler stillingene.

I Politianalysen fremheves behovet for økt fokus på både effektivitet og kvalitet. Det settes søkelys på prestasjonsledelse. Det forventes at ledere på alle nivå tar ansvar for at mål settes og resultater nås.

## **5.2 Behov**

### **5.2.1 Behov knyttet til systematisk læring gjennom å planlegge, handle reflektere/vurdere og forbedre**

#### **5.2.1.1 Planlegge**

Nå-situasjonsbeskrivelsen avdekker generelt et stort behov for å få på plass bedre systematikk i planlegging av politiarbeid. Planene må i større grad enn i dag baseres på kunnskapsbasert metodikk, inkludert et bredt kunnskapstilfang. Dette behovet gjenspeiles på alle nivå. For å drive systematisk planlegging på distriktsnivå, er det behov for at det utarbeides sentrale langtidsplaner som rammer for de lokale planer. Disse planene må egne seg til å styre aktivitetene på en målrettet måte. De må også gi grunnlag for å kunne drive systematisk evaluering i etterkant. For å få på plass dette er det behov for å heve formell og reell kompetanse hos medarbeidere som er involvert i denne type arbeid. Ikke minst er det behov for generell metode- og analysekompetanse. Tilpassede planleggingsmodeller må utarbeides.

Lokale kompetansehevende tiltak innen beredskap må ses i sammenheng; enkeltmannsferdigheter (lokal IP-trening), mindre taktiske øvelser og fullskalaøvelser. Det er behov for å få god progresjon i læringsaktivitetene og utnytte ressurser til

øvingsaktiviteter bedre enn i dag. Det bør legges vekt på å vurdere effekten av store øvelser.

Det er behov for å koordinere økende planleggingsaktivitet i beredskapsfeltet slik at erfaringene fra de ulike aktører kan deles og ressursene benyttes effektivt. Dette gjelder særlig koordinering mellom sentralt nivå i DSB, POD og øvrige nødetater.

Det er behov for at de formelle utdanningsaktivitetene ved PHS følger opp planleggings- og evalueringskompetanse i ulike studier. Ikke minst er det behov for å legge vekt på utvikling av ferdigheter i disse emnene.

### **5.2.1.2 Handle**

Det uttrykkes behov for å drive ferdighetstrening i daglig arbeid der det er rom for dette. Flere uttrykker behov for å gjennomføre uanmeldte øvelser, korte og avgrensede. Videre etterlyses fokus på skrivebordøvelser og TØUT<sup>23</sup> for strategiske ledere. I distrikt med mange væpnede oppdrag bør erfaringene brukes aktivt i erfaringslæring hos den enkelte og i organisasjonen som helhet.

For å kunne håndtere ekstraordinære hendelser på en god måte, må beredskapsaktører inneha de nødvendige ferdigheter som kan bidra til koordinert innsats. Det er behov for å utvikle kunnskapsbaserte standarder innen sentrale scenarier som kan gi beslutningsstøtte i stressede situasjoner. Det er behov for at det avsettes tilstrekkelig tid til å drive ferdighetstrening i arbeid der det er rom for dette.

Evne til å gjennomføre det man har planlagt fordrer både tydelige, målrettede planer og tilstrekkelige ressurser. Gjennomføringen er også avhengig av at planene etterleves lojalt og at det er tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å gjennomføre dem hos enkeltpersoner og enheter.

### **5.2.1.3 Reflektere og vurdere**

Det er behov for større fokus på debriefinger etter ekstraordinære hendelser og evaluering av øvelser. Det må avsettes ressurser til dette arbeidet. Sentral informasjon må nedtegnes. For å få frem kollektiv informasjon fra de erfaringer som gjøres, må debriefinger og evalueringer favne bredt. Det må legges vekt på å innhente informasjon fra alle aktører, fra «grasrota» til toppledere. Funn fra evalueringer må tilflyte beslutningstakere på alle nivå. Det uttrykkes behov for en nasjonal, søkbar

---

<sup>23</sup> Taktisk Øvelse Uten Tropper

erfaringsbase med kategorisert informasjon slik at det blir mulig å generere kunnskap innen utvalgte fagområder.

Formal- og realkompetanse i evalueringsarbeid må styrkes på alle nivå. Ferdighetsnivået må heves. Ikke minst gjelder dette for å drive evaluerings- og analysearbeid.

Det er behov for å sette av tilstrekkelig tid til gjennomføring og analyser av evaluering.

Evalueringene må systematiseres slik at det blir mulig å følge utvikling over tid.

Det er behov for å utvikle tydelige evalueringsmodeller som egner seg for ulike typer oppdrag, alt fra evalueringer basert på kontroll og tilsyn til selvevalueringer med fokus på involvering og utviklingsarbeid. Fokus på kontinuerlige forbedringsprosesser vil

innenfor enkelte fagfelt føre til behov for at det etableres målinger og web-baserte kvalitetssystemer som hjelp i forbedringsarbeidet. Dataverktøy for dette må utvikles.

Evalueringsfunn må formidles på en enklere måte enn i dag. Lengden på mange rapporter fører til at disse ikke blir lest. Essensen av evalueringsfunn må formidles raskt etter at aktiviteter er avsluttet slik at disse kan benyttes i videre forbedrings og planleggingsarbeid.

#### **5.2.1.4 Forbedre**

I tillegg til å identifisere kunnskapsbaserte læringspunkter gjennom gode planer og evalueringer, er det behov for å drive kontinuerlig forbedringsarbeid basert på disse. Målsettinger knyttet til faglig utvikling må følges opp i vurderinger og nye tiltak og mål må fastsettes. Dette er kvalitetshjulets gang. Revisjon av identifiserte læringspunkter må forfølges til revisjon av rutiner, kompetansekrav, standardiseringer etc.

Kontrollerfunksjoner etterspørres (Oslo politidistrikt, 2013a).

For at forbedringer skal være reelle, må ikke bare planer bli endret. Forbedring av planer og standardiseringer må også føre til at praksis i realiteten endres i konkret handling.

Det er derfor behov for økt fokus på prestasjoner på alle nivå, på ferdigheter og handlingskompetanse på individ og organisasjonsnivå.

Systematisk forbedringsarbeid krever stabile fagmiljø som utvikler god kompetanse i fagfeltet og som kan følge opp tiltak over tid. Det er behov for klare roller i forhold til hvem som har ansvar for hva. Forbedringsarbeid må følges opp av ledere med beslutningsmyndighet.

## **5.2.2 Behov knyttet til kunnskapsgrunnlaget i operativt arbeid**

Det eksisterer tydelige spenninger mellom erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap, og mellom lokal og sentral kunnskap. Det er stort behov for å bygge ned denne spenningen slik at alle aktører kan ha tillit til disse ulike kunnskapsformene.

### **5.2.2.1 Forskningsbehov**

Det er behov for å videreutvikle politiets kunnskapsgrunnlag gjennom både erfaringsbasert og forskningsbasert metodikk. Formalisert kunnskapsutvikling bør i større grad enn i dag ta utgangspunkt i behov som identifiseres i praksisfeltet. Flere studier er påkrevd for å få frem solid kunnskap. Det er behov for at Justis- og beredskapsdepartementet og POD setter av flere midler til å stimulere til denne type kunnskapsutvikling. Forskningsarbeid bør involvere operativt fagmiljø. Aksjonsforskning kan være en egnet metodikk.

### **5.2.2.2 Behov for større handlingskompetanse**

Handlingskompetanse etterspørres i det operative fagfeltet, ikke bare kognitiv kunnskap. Kunnskap om *hvordan* man for eksempel utfører planlegging og evaluering etterspørres på alle nivå. Ferdigheter erverves først og fremst gjennom arbeid. Det er behov for å legge til rette for slik kunnskapsutvikling. Ferdigheter må utvikles gjennom prøving og feiling, og gjennom veiledning fra ledere og kolleger.

### **5.2.2.3 Behov for utvikling av beste praksis**

Nå-situasjonsbeskrivelsen avdekker behov for utvikling av beste praksis. Standarder etterspørres. Beste praksis fordrer en viss grad av evidens. Mens helsesektorens fagprosedyrer i stor grad baseres på forskningsbasert kunnskap, må politiets arbeidsprosedyrer (tiltakskort) i operativt arbeid i stor grad baseres på erfaringsbasert kunnskap fra de beste praktikerne. Det er behov for å utvikle metodikk som sikrer kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrer og beste praksis.

### **5.2.2.4 Behov for å drive kontinuerlige forbedring**

Kunnskap om effektive metoder kan ikke alltid hentes direkte fra tidligere erfaringer eller forskning (Nutley, Walter & Davies, 2007). Flere forskere, ledere og organisasjonskonsulenter peker på at løsninger på praktiske problemstillinger må skapes i felleskap av de som står i situasjonen (Wig, 2013). I arbeidsoppgaver som inkluderer praktiske problemstillinger, må taus og eksplisitt kunnskap spille sammen. Det er ikke

nok å overføre erfaringskunnskap fra andre, selv om den har vist seg å fungere i tidligere settinger (Nonaka & Takeuchi, 1995).

#### **5.2.2.5 Behov for mer samarbeid med andre etater**

Det er i dag mer samarbeid mellom nødetatene enn tidligere, både gjennom konkret arbeid og i møtevirksomhet og konferanseaktivitet. Det er behov for å stimulere til økt samhandling og også innhenting og bruk av publikums vurdering av beredskapsarbeidet.

### **5.2.3 Behov knyttet til kunnskapsdeling**

#### **5.2.3.1 Skriftlig og muntlig kunnskapsdeling**

Nå-situasjonsbeskrivelsen viser at politiet har *for* mange informasjonskilder å forholde seg til. Det er store variasjoner i hvilke kanaler som benyttes og kunnskapsnivået i det som deles. Det er derfor en utfordring å holde rutiner og retningslinjer oppdatert i tråd med regelverk eller siste forskningsresultater.

Den store informasjonsmengden gjør det vanskelig og tidkrevende for ansatte å finne den informasjonen de trenger. Dette kan i verste fall føre til tjenestefeil. Det er heller ingen fullgode løsninger for å dele erfaringer, metoder for prosedyreutvikling eller IKT-verktøy for å produsere prosedyrer. Analysen viser at forståelsen av hvordan begrepet KEL skal tolkes og fungere i politiet er mangelfull.

Muntlig kunnskapsdeling skjer for eksempel i settinger som paroler, på piketten, i politibilen, i møte med samarbeidspartnere, på fagseminarer eller i fagnettverksmøter. I flesteparten av disse settingene deles erfaringer uten fastlagte rammer. I mange tilfeller er dette klokt. Det er imidlertid også behov for å legge mer til rette for systematikk i møtevirksomhet slik at man kan drive mer systematisk erfaringsdeling.

#### *Skriftlig*

Det er et behov for en felles kunnskapsdelingsplattform med en forankret ansvarsstruktur i fagledelsen, kvalitetskrav til innhold og ikke minst krav om brukervennlighet.

Grunnet den store mengden kunnskapskilder som ansatte må forholde seg til, er det behov for informasjon som oppfattes som nyttig å bruke i hverdagen, samt dekker behovene for kunnskap om politiets fag og metoder, beste praksis og regelverk med mer. Denne informasjonen må være lett tilgjengelig.

Det er behov for informasjon om hvordan man kan utvikle prosedyrer etter godkjente metoder, samt hvordan begrepet KEL skal tolkes og fungere i politiet.

#### *Muntlig*

Det er et behov for å utvikle dagens formelle møtearenaer til å bli arenaer for kollektiv læring. Ledere må ta ansvar for å få frem erfaringsbasert kunnskap i formelle møtefora og formidle dette videre i organisasjonen. Formidling av systematisert kunnskap og relevant kunnskap fra forskning må også få plass i slike fora.

### **5.2.4 Behov knyttet til ledelse av KEL**

Systematisk KEL handler om ledelse av kollektive læringsprosesser. Dette krever systematisk ledelse og kultur for å sette temaet på dagsorden.

#### **5.2.4.1 Behov for god struktur**

Strukturreformen forutsetter en matriseorganisasjon hvor POD driver strategisk, faglig ledelse og distriktene gis ansvar for den operative faglige ledelse. Det er behov for å avklare ansvarsforhold og roller i en slik organiseringsform.

Systematisk erfaringslæring krever oversikt over hvem som har ansvar for hva, slik at læringspunkter raskt kan følges opp i beslutninger og forbedringstiltak og implementering av disse. En tydelig organisasjonsstruktur vil gjøre det lettere å få oversikt over hvem som arbeider med hva i de ulike distrikt, over hvem man kan samarbeide og dele erfaringer med. Dette gjelder både struktur i POD, særorgan og innen de enkelte distrikt.

Det er behov for en sentral aktør i POD som tar ansvar for utvikling av KEL i hele organisasjonen. Ansvar må ikke fordeles på mange aktører slik som tilfellet er i dag. Mål- og resultatstyring har i politiet vært preget av fokus på målbare enheter. For at erfaringslæring skal føre til utvikling og spredning av beste praksis, bør KEL støtte faglig utvikling. Systematisk erfaringslæring som inkluderer alle nivå, må følges opp med veiledning og kontroll.

Det vil være behov for gode koblinger mellom kontinuerlig forbedringsarbeid gjennom KEL, mål- og resultatsstyring og styringsdialog.

#### **5.2.4.2 Behov for god læringskultur**

KEL forutsetter at ledere på alle nivå tar ansvar for å legge til rette for KEL. Det må etableres funksjonelle læringsarenaer der medarbeidere åpent kan dele erfaringer. På distriktsnivå bør alle medarbeidere bidra i prosessen mot å finne frem til effektive arbeidsprosedyrer. En slik lederkultur krever integrering av uformell og formell læring. Tillit til bred kunnskap må stå sentralt.

Ledere må kunne fremme forslag til løsninger og målsettinger som er basert på erfaringsbasert kunnskap. De samme ledere må også kunne stille seg lojalt bak sentrale, prioriterte målsettinger og kunne motivere medarbeidere til den samme type lojalitet. Nå-situasjonsbeskrivelsen avdekker behov for å bygge opp en felles ansvarsfølelse for organisasjonens målsettinger på alle nivå. Det vil være behov for å utvikle insentiver for å få til dette.

#### **5.2.4.3 Behov for formell og uformell kompetanse**

Sist, men ikke minst, krever KEL kompetanse til å drive kollektivt læringsarbeid. Formell, forskningsbasert kompetanse kreves av politifaglige medarbeidere og ledere i sentrale stillinger. Kompetanse i å drive læring gjennom eget arbeid står sentralt. Analysekompetanse og handlingskompetanse må fremheves. Det vil ikke være tilstrekkelig å endre planer og retningslinjer etter at sentrale og lokale evalueringsrapporter peker på mangler og forbedringspunkter. Kontinuerlig forbedring kreves fokus på individuelle og kollektive prestasjoner, og på konkrete resultater.

Det blir behov for å støtte ledere på alle nivå i arbeidet med kontinuerlig forbedringsarbeid, og for å få solid kunnskap om hvordan denne type ledelse kan utvikles i politiet.

### **5.3 Oppsummering**

I dette kapittelet har vi undersøkt i hvilken grad politiet jobber etter prinsippene for KEL slik det er beskrevet i teorikapittelet. Vi har redegjort for nå-situasjonen og de behov som er avdekket gjennom denne, basert på de fire problemstillingene som ble presentert i innledningen.

- *I hvilken grad drives systematisk erfaringslæring i tråd med lærings sirkelens fire faser; planlegge, handle, reflektere/vurdere og forbedre? Hvilket behov avdekkes?*

Det skjer for lite systematisk læring gjennom å planlegge, handle, reflektere/vurdere og forbedre i politiarbeid generelt og i ordens- og beredskapsfeltet spesielt. Utredningen har avdekket mangler i kompetanse og systematikk i alle faser. Identifiserte læringspunkter følges lite systematisk opp i forbedringstiltak. Dette gjelder innen de enkelte distrikt, mellom distrikt, mellom distrikt og direktorat, og mellom direktorat og departement. Nå-situasjonen avdekker at det skjer endringer i dette bildet, men tiltak er ikke satt i system i hele organisasjonen.

Det er behov for å bevisstgjøre ledere og medarbeidere på hvordan systematisk erfaringslæring kan føre til forbedringer i eget arbeid ved å jobbe smartere. Det er behov for å utvikle metodekompetanse, verktøy og strukturer for å få til mer systematisk læring gjennom arbeid på eget arbeidssted og mellom nivå. Det er behov for å følge spesielt opp at læringspunkter fører til endret atferd. Prestasjoner må etterspørres.

- *Benytter politiet et bredt kunnskapsgrunnlag i erfaringslæring i det operative fagfeltet, det vil si erfaringsbasert kunnskap, forskningsbasert kunnskap og kunnskap fra publikum og samarbeidspartnere? Hvilket behov avdekkes?*

Politiets formelle kunnskapsgrunnlag innen ordens- og beredskapsfeltet bærer preg av erfaringsbasert kunnskap, men har de senere år fått en mer tverrfaglig karakter med større innslag av forskningsbasert kunnskap. Det eksisterer spenninger mellom det formelle og uformelle kunnskapsgrunnlaget i det operative fagmiljøet. Spenningene knyttes til både sentral og lokal kunnskap, erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap. Det etterspørres standardiserte metoder for operativ oppdragsløsning og for planleggings- og evalueringsarbeid både fra samfunnet generelt og fra sentralt og lokalt hold i politiet. Det er behov for å utvikle forskningsbasert kunnskap i det operative fagfeltet. Det er behov for bedre kunnskap om hvilke metoder som virker, både med tanke på effektiv oppdragsløsning og kvalitet i politiarbeidet. Det er behov for å bygge ned skillet mellom ulike former for kunnskap.

Fremdeles legges det lite vekt på både å innhente og benytte kunnskap om politiarbeid fra aktører utenfor politiet, sett bort fra den kunnskap som man tilegner seg gjennom kontakt med publikum og samarbeidspartnere i daglig arbeid. Det er behov for å legge mer vekt på å ta i bruk kunnskap om politiarbeid fra disse aktørene.



- *Hvordan deles kunnskap fra erfaringer og forskning? Hvilket behov avdekkes?*

I det operative fagfeltet er man først og fremst opptatt av erfaringsbasert kunnskap. Kunnskap deles først og fremst i muntlige, uformelle fora. Gjennom å gjøre egne erfaringer og dele erfaringer med hverandre utvikles erfaringsbasert kunnskap. Behovsanalysen avdekker motivasjon hos innsatsledere, operative ledere og beredskapsplanleggere til å etablere fagnettverk hvor man kan møtes på tvers av distrikt for å utveksle kompetanse og lære av hverandres erfaringer. Det er behov for å bygge fagnettverk mellom ulike aktører i organisasjonen slik at erfaringsbasert kunnskap kan deles og utvikles.

Det er svak kultur for å nedtegne egne erfaringer og lese om andres. For fagmiljø innen etterforskning er KO:DE et etablert forum. For beredskapsfaglig mannskap er PBS-web det etablerte delingsverktøyet. Det etterlyses likevel mer kunnskap på nett i operative fagmiljø, og det uttrykkes forventning om at ny teknologi skal gi gode kunnskapsoversikter som blir lett tilgjengelig for tjenestepersoner i en hektisk arbeidshverdag. Det er behov for å utvikle en felles web-basert kunnskapsdelingsplattform for alle fagmiljø i politiet som ivaretar nødvendig forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap slik at politiarbeidet kan drives effektivt og med og kvalitet.

- *Tar ledere et aktivt ansvar for KEL? Hvilket behov avdekkes?*

POD har i dag det overordnede ansvar for å drive KEL. Ansvaret er fordelt på flere aktører. Det er ikke utviklet overordnet strategi for oppfølging av KEL. Den ventede struktur- og kulturreformen er enda ikke på plass. IKT-struktur mangler.

Det er behov for et tydelig, overordnet ansvar for KEL. Ansvaret må være samlet. Operasjonalisering av KEL bør styrke faglig ledelse. Det er behov for å utvikle politifaglig kunnskap gjennom å dele erfaringer på tvers i organisasjonen. Kompetanse for å drive KEL må heves på alle nivå.

Utredningen har avdekket kulturelle utfordringer i politikulturen når det gjelder å dele erfaringer og verdsette ulike former av kunnskap. Det er behov for å integrere de uformelle og formelle læringsarenaer for å få til kontinuerlig forbedringsarbeid i hele organisasjonen. Erfaringsbasert kunnskap må fremmes oppover i organisasjonen og

## Kunnskapsbasert erfaringslæring

Skrevet av: Kjersti Hove

Dato: 28.02.14

Versjon:

Status:

Side 58 av 105

politifaglige utfordringer må få mer fokus i målstyring og styringsdialog. Det er behov for at beslutninger følges opp i konkret handling.

## 6 Mål og strategi

### 6.1 Mål

Ifølge mandatet skal prosjektets leveranser understøtte beslutninger om å iverksette tiltak for en systematisk kunnskapsbasert erfaringslæring i hele politiet. Følgende mål er satt for prosjektet:

- Hovedmålet for prosjektet er å bidra til økt effektivitet og/eller bedre kvalitet slik at måloppnåelsen bedres gjennom å styrke etatens evne til å ta til seg læring og omsette det i endret praksis eller adferd.

Prosjektet skal foreslå konkrete tiltak som muliggjør en systematisk og kunnskapsbasert erfaringslæring i politiet. En eventuell gjennomføring av tiltak foreslått i beslutningsunderlaget skal resultere i at

- etaten har en felles, anerkjent og dokumentert fremgangsmåte for evaluering og erfaringslæring, en beskrivelse av hvordan dette gjøres, i hvilke sammenhenger det gjøres og hvilket ansvar som er tildelt ulike roller. Systematikken skal blant annet dekke prosesser for å trekke lærdom fra beredskapsøvelser og ekstraordinære hendelser.
- etaten har tilstrekkelige støtteverktøy slik at standard praksis, retningslinjer for evalueringer, registrering av erfaringer og oppfølging av konkrete forbedringstiltak kan gjøres kjent og tilgjengelig.
- 

Følgende effektmål er satt for prosjektet:

- Effekten av at politiet etablerer og faktisk bruker en standardisert praksis for evaluering og erfaringslæring, forventes å være kontinuerlige forbedringer på alle virksomhetsområder i etaten.
- Spesielt sett i lys av endringsprogrammet forventes det at evnen til å ta lærdom av øvelser og ekstraordinære hendelser og omsette det i endret atferd relatert til beredskap, gir effekter som understøtter de målbilder og gevinster som programmet definerer.
- 

Mandatet slår fast at rapporten skal beskrive en systematisk tilnærming til KEL i politiet for alle fagfelt og alle nivå. Systematikken skal kunne gjøres gjeldende på følgende tre nivå: POD, distriktsnivå og kolleganivå.

Systemet skal gjelde på alle fag- og tjenestekområder i etaten, men mandatet peker på at det skal gjøres særskilt rede for hvordan læring fra øvelser og ekstraordinære hendelser skal sikres.

## 6.2 Strategi

Forslag om tiltak bør ta utgangspunkt i gode erfaringer, både fra politiet og fra andre organisasjoner. Lokale tiltak som oppfattes som interessante for andre enn de som har innført disse, utgjør et god potensiale for implementering i andre deler av organisasjonen. Der tiltak er etablert, finnes det ofte ildsjeler og etablert ressurs som organisasjonen kan dra veksel på.

Formidling av kunnskap fra forskning og systematisert erfaringslæring må nå frem til de som måtte ha behov for denne kunnskapen. For at beste praksis skal deles utover eget arbeidssted, må erfaringskunnskap være enkelt å publisere og lett å tilegne på web. Det må legges vekt på enkel formidling for å fremme interesse. Spesialenhetens årsrapport er et godt forbilde i så måte.

Prosjektgruppen er kjent med at KEL kan oppfattes som vanskelig tilgjengelig. Det blir derfor viktig å utforme gode verktøy for KEL slik at man i det konkrete implementeringsarbeidet ikke må bruke innledende tid på å teoretisere over konsepter og verktøy. Utvikling av gode, praktiske verktøy som bygger på grunnmodell for KEL vil være en strategisk viktig satsing for å kunne implementere KEL.

Målsetting om kunnskapsbasert praksis forutsetter bevisst bruk av både «bottom-up»-, og «top-down»-strategier. Systematiserte erfaringer fra de ulike distrikt må kunne få innvirkninger på beslutninger som tas på sentralt nivå. Sentrale beslutninger må formidles effektivt til tjenestemenn i de ulike distrikt.

### *Den nye internorganiseringen i POD*

Den nye internorganiseringen i POD er et strategisk grep som også vil kunne ha betydning for PODs overordnede ansvar for KEL. At både HR, IKT og beredskap er flyttet opp fra seksjonsnivå til avdelingsnivå innebærer at disse fagområdene, som vil ha stor betydning i arbeidet med utvikling av KEL, får en mer sentral plass i PODs øverste ledelse. Det må forventes at den nye organiseringen, etter hvert som den faller helt på plass, gjennom funksjonsoversikter vil avklare rolle- og ansvarsfordelingen mellom de enkelte fagavdelingene. I det utviklingsarbeidet som nå pågår er det viktig at PODs rolle i den læringssirkelen som er beskrevet i rapporten faller på plass. Det vil legges

grunnlaget for at POD gjennom styringsdialogen med underliggende enheter kan ivareta sin overordnede rolle og sikre at KEL implementeres i hele etaten.

Et viktig grunnlag for at kunnskapsbasert erfaringslæring skal kunne utvikles i etaten er at POD ivaretar det helt nødvendige arbeidet med å innhente og analysere den kunnskapen som ligger i de forskjellige kontrollmekanismene og kunnskapsbasene og ikke minst sørger for en god og hensiktsmessig formidling av de forbedringer som denne analyserte kunnskapen avdekker. Forbedringer på dette området er blant annet godt beskrevet i NOU 2009:12 (Finstadrapporten) i kapittel 12. Prosjektgruppen ser det som helt nødvendig at POD både plasserer ansvaret for dette arbeidet godt synlig i direktoratet og i tillegg tilfører nødvendig kompetanse og ressurser til å gjøre arbeidet.

Politidirektoratets tilsynsordning er plassert i en stabfunksjon direkte under politidirektøren. Tidligere tilsynsrapporter har vist at POD's tilsyn fanger opp både gode løsninger og mangler i politidistriktene som kan gi et meget godt grunnlag for læring. Det er derfor nødvendig at også stab tilsyn er bevisste på systemene og prosessene for kunnskapsbasert erfaringslæring i sitt arbeid. I tillegg må det være tett og god samhandling mellom stab tilsyn og de fem avdelingene i POD – særlig avdeling for strategi og virksomhetsstyring.

#### *Politidistriktene og særorganene*

Det er politidistriktene og særorganene som sitter på det store volumet av erfaringer fra den daglige tjenesten som blir sentral for KEL. Det må etableres rapporteringslinjer og prosesser som sikrer at denne kunnskapen, eventuelt via POD, tilflyter alle virksomheter i ytere etat. Det krever bevisstgjøring og fokus fra ledelsen ut over egen virksomhet og forståelse av hvordan en nasjonal erfaringslæring kan utvikles. I tillegg er det i politidistriktene og særorganene det utøvende arbeidet med å etablere en god læringssirkel på alle områder skal utføres.

For at underliggende enheter og den enkelte tjenestemann skal kunne ta i bruk de læringsmulighetene som ligger der må det også i virksomhetene plasseres et ansvar og tilføres kompetanse og ressurser for å sikre gode læringsprosesser. Videre må KEL bli en naturlig del av den interne styringsdialogen i virksomhetene. Lokale ledergrupper må se og ta i bruk det betydelige materialet som er tilgjengelig for å gjennomføre forbedringer i den daglige tjenesten på alle nivåer i organisasjonen.

*Ny struktur i politi- og lensmannsetaten*

Det er enda ikke kjent hvor mange politidistrikter og særorganer det etter hvert vil bli i politi- og lensmannsetaten. De tiltakene som er nødvendige i politidistriktene og særorganene betinger bruk av ressurser og etablering av ordninger som må stå i forhold til virksomhetenes størrelser. Prosjektgruppen mener de tiltakene som beskrives kan gjennomføres også i dagens organisering. Samtidig fremstår det som klart at effekten av tiltakene vil bli større med en struktur med færre politidistrikter.

## 7 Forslag til tiltak

Behovsanalysen avdekker at det kreves langsiktig innsats for å få etablert KEL i politiet i henhold til de behov som er avdekket både fra eksternt og internt hold. Flere tiltak kan være aktuelle. Vi har landet på enkelte tiltak som vi mener kan dekke de grunnleggende behov for etablering av KEL sett opp mot de organisatoriske og kulturelle utfordringene politiet står overfor i dag.

Prosjektgruppen har gjennom arbeidet avdekket at det eksisterer ulike oppfatninger om hva KEL innebærer. Vi har derfor lagt vekt på å arbeide frem en grunnmodell for KEL. Denne grunnmodellen har dannet basis for behovsanalysen og de tiltak vi foreslår.

Disse tiltakene er:

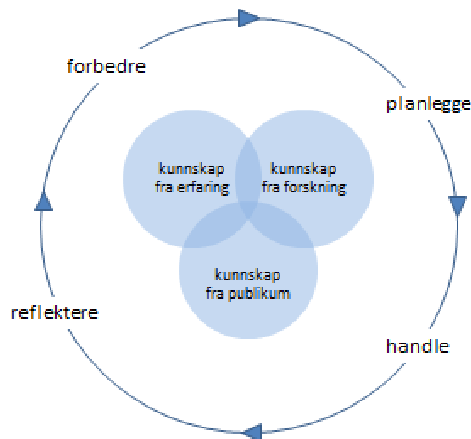
1. Systematisert tilnærming til KEL
  - a. Grunnmodell
  - b. Nettbasert metodestøtte
  - c. Organisering og ledelse
2. Metodikk for utforming av standardiserte arbeidsprosedyrer
3. Felles web-plattform for kunnskapsdeling
4. Verktøy til bruk i beredskapsfeltet
5. Datavarehus
6. Kunnskapscenter for forskning og forskningsformidling

### 7.1 Systematisert tilnærming til KEL

#### 7.1.1 Grunnmodell

KEL innebærer sykliske læringsprosesser bestående av de fire fasene planlegge, handle, reflektere/vurdere og forbedre. Ved å følge modellens syklus sikres systematikk i KEL. Grunnmodellen danner basis for kontinuerlige forbedringsprosesser, og for systematisk læring på alle nivå. For at erfaringslæringen skal bli kunnskapsbasert, forutsettes aktiv anvendelse av et bredt kunnskapsgrunnlag; erfaringsbasert kunnskap, forskningsbasert kunnskap og kunnskap om politiarbeid fra aktører utenfor politiet. For at KEL skal drives systematisk på organisasjonsnivå, kreves at erfaringer og kunnskap aktivt deles i hele organisasjonen.

Grunnmodellen fra kapitel fire (fig 2) legges til grunn for alle tiltak som foreslås. Prosjektgruppen foreslår at kapitel fire utgjør det teoretiske grunnlaget for KEL.



### 7.1.2 Nettbasert metodestøtte

Behovsanalysen avdekker behov for kompetanseheving i generell metodebruk og tilgang på verktøy som kan støtte arbeid med å planlegge og evaluere aktiviteter. I andre sektorer er det utviklet nettbasert støtte for å kunne nå idealet om kunnskapsbasert praksis. For eksempel er det for helsesektorens del er det utviklet en god nettressurs for kunnskapsbasert praksis<sup>24</sup>.

Prosjektgruppen foreslår en tilsvarende nettressurs for KEL som visuelt bygges opp under grunnmodell for KEL. Målsettingen for den nettbaserte ressursen er å gi ulike brukergrupper informasjon om KEL og gi metodisk støtte til arbeid knyttet til fasene i læringssirkelen. For den første fasen planlegging, bør det utarbeides verktøy for bl.a. planleggingsmodeller og analyser. For refleksjons- og vurderingsfasen bør det legges vekt på ulike evalueringsmodeller og støtte til å analysere evalueringer. Det må legges vekt på et brukervennlig grensesnitt. Prosjektgruppen ser det som hensiktsmessig å lage en nivåddelt nettstøtte, med enkle modeller til mer avansert metodikk.

Prosjektgruppen foreslår at nettressursen utvikles i fagmiljø ved PHS som er tilknyttet vitenskapsteori og forskningsmetode i samarbeid med fagansatte ved IKT-avdelingen og studieavdelingen ved PHS som har ansvar for nettbasert utdanningsstøtte. Oppdraget for dette arbeidet må ledes av en sentral prosesseier for KEL ut i fra et klart mandat.

<sup>24</sup> <http://kunnskapsbasertpraksis.no/>



Arbeidet må også involvere sentrale fagmiljø i politiet, blant annet i fra politiets analyse- og evalueringsmiljø og fra brukere på ulike nivå.

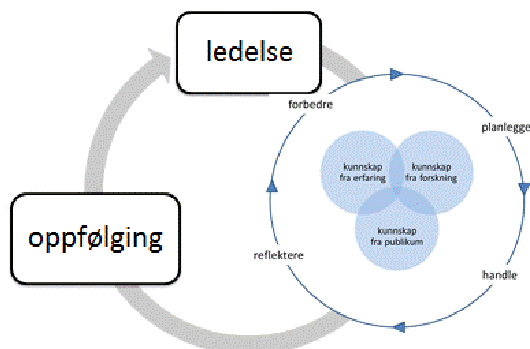
Nettressursen må legges på felles kunnskapsdelingsplattform slik at den kan være lett tilgjengelig for alle fagansatte i politiet. Prosjektgruppen foreslår at nettressursen også tas i bruk ved Politihøgskolen som støtte i deler av undervisningen i grunnutdanningen og i enkelte studier ved EVU.

### **7.1.3 Organisering og ledelse**

Innføring av systematisk erfaringslæring forutsetter tydelig ledelse, avklaring av tiltak og oppfølging (Milton, 2010; Filstad, 2010). Prosjektgruppen har vurdert ulike løsninger for organisering av KEL. Det vil etter prosjektgruppens oppfatning være viktig å knytte KEL til faglig ledelse. KEL handler om kontinuerlig å utvikle arbeidsprosesser og den kunnskap som arbeidsprosessene bygger på. Det å sette læring i system, krever langsiktig og målrettet arbeid av alle ledere og medarbeidere.

For å realisere KEL ser arbeidsgruppen det som avgjørende at det avklares en sentral prosesseier i POD som får som hovedoppdrag å lede arbeidet med å etablere og utvikle KEL. Videre må prosesseier i samarbeid med ledergruppen i POD beslutte hvordan KEL skal implementeres i fagsporet.

Avdelingsledere i POD bør etter prosjektgruppens oppfatning få det overordnede fagansvar for implementering av KEL i sin portefølje. På tilsvarende vis bør det utpekes fagansvarlige for KEL på distriktsnivå. Det må tas stilling til hvem som i særlig grad skal støtte opp dette arbeidet og hvordan dette skal organiseres. Videre må det besluttes hvilke tiltak som skal igangsettes. Det må også tas stilling til hvordan tiltakene skal følges opp og kontrolleres.



Figur 5: Organisering og ledelse av KEL i tråd med modell fra Milton (Milton, 2010:132).

### Formelle, nasjonale fagnettverk

POD er omorganisert for å bedre kunne drive strategisk, faglig ledelse<sup>25</sup>. Den operative fagledelse vil foregå på distriktsnivå. For å utvikle enhetlig oppgaveløsning og beste praksis i politiet bør de operative distriktene og strategisk fagledelse i POD utgjøre formelle nettverk hvor erfaringer deles og felles tiltak settes. For at slike nettverk skal fungere, må roller og ansvar avklares. Prosjektgruppen mener at faglige nettverk kan utgjøre den viktigste arena for KEL på samme måte som andre større kunnskapsorganisasjoner driver faglig nettverk på tvers av enheter og formell linjeledelse<sup>26</sup>

Prosjektgruppen mener at fagavdelinger i POD, først og fremst Avdeling for politiberedskap og krisehåndtering samt Politifagavdelingen, vil utgjøre øverst ansvarlig nivå for slike nettverk. Avdelingsledere i POD må avklare hvor mange nasjonale fagnettverk som bør opprettes. Nettverkene vil måtte bestå av ledere i POD, distriktenes representanter og representanter fra aktuelle særorgan. Det kan også være aktuelt å inngå avtaler med eksterne aktører i et slikt nettverk der dette er naturlig. Prosjektgruppen anslår at omfanget av arbeidet med å lede og delta i nasjonale nettverk vil utgjøre en mindre prosentandel av regulær stilling.

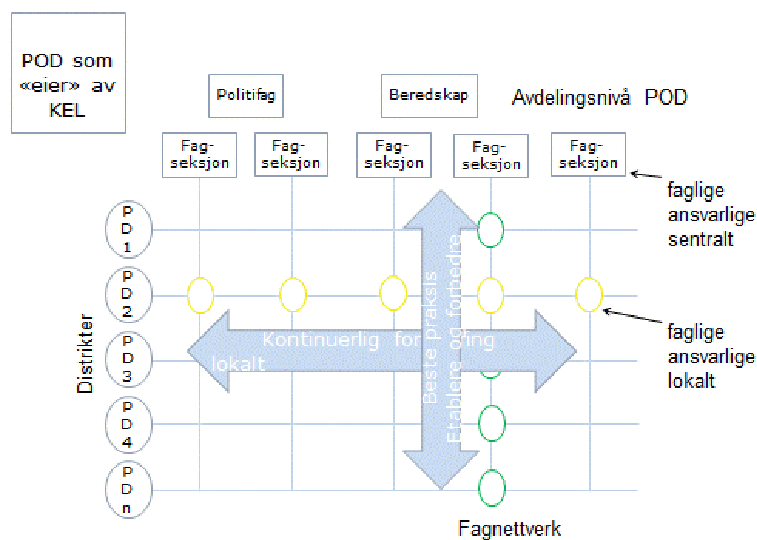
Ledelse av fagnettverk vil blant annet være å sette agenda, lede nettverksmøter, oppsummere og følge opp tiltak og oppdatere nettverkets web-sider. Fagnettverkene kan

<sup>25</sup> [https://www.politi.no/politidirektoratet/om\\_pod/Tema\\_1367.xhtml](https://www.politi.no/politidirektoratet/om_pod/Tema_1367.xhtml)

<sup>26</sup> *Principles for the Hub, Professional Centre and Network Model*, Intervju med O. Andersen, DNV 17.jan 2014

ledes av seksjonsleder i POD eller delegeres til enheter med faglig tyngde, for eksempel særorgan eller større enheter i et politidistrikt med spisskompetanse.

Målsetting med nettverkene vil være å dele erfaring og kunnskap på tvers i organisasjonen. Nettverk kan også fungere som sentralt råd for de strategiske beslutninger som tas i fagavdeling i POD. Forankringsarbeid vil være spesielt viktig når større endringer skal foretas. For at hele organisasjonen skal kunne følge utviklingen i de faglige nettverkene, bør kunnskapsdeling i fagnettverk på web være åpne. Det bør skrives referat fra møtene. Basert på de erfaringer som «bringes til torgs» i nettverksmøter og fra sentrale føringer, må det utarbeides mål for felles forbedringstiltak og tiltak for å nå disse. God praksis kan i slike nettverk deles og utvikles til å bli beste praksis for hele organisasjonen.



Figur 6: Faglige nettverk som arena for KEL

### Oppfølging

Prosjektgruppen har diskutert ulike modeller for oppfølging av KEL for å sikre at erfaringer kan føre til konkret forbedring. Å dele kunnskap i åpne nettverk er kvalitetssikringstiltak i seg selv. En annen måte å følge opp tiltak på, vil være å måle forbedringer gjennom bedret tilbakemelding på politiarbeid og i måling av økt effektivitet. I arbeidet med dette prosjektet har vi møtt private og statlige organisasjoner hvor det er utviklet web-baserte kvalitetssystemer som følger opp standardiserte arbeidsprosesser med avvikskontroll. Andre har utviklet LMS-systemer (Learning Management Systems). Akkrediterte universiteter og høyskoler er i lovs form pålagt å etablere kvalitetssystemer i henhold til standardiserte kriterier (jf. Universitets- og høyskoleloven). Det finnes

systemer som vektlegger kvalitative kvalitetsmål og kvalitative årsrapporter og systematikk basert på sammenlikning av måltall. Noen systemer baseres på jevnlig tilsyn.

Prosjektgruppen hevder at ulike fagfelt og ulike tiltak vil ha like muligheter for oppfølging. Det er derfor vanskelig å se for seg ett felles system for oppfølging av forbedringstiltak. Man må forvente ulik systematikk for ulike typer arbeidsoppdrag. Prosjektgruppen anbefaler at oppfølgingen ved oppstart først og fremst får et veiledende formål og at man i denne fasen ikke har for stort fokus på sentral kontroll. Begrunnelsen for dette er målet om å bygge opp kultur for å dele erfaringer, både gode og mindre gode. Denne kulturen må bygge på tillit mellom de som involveres. For sterk fokus på kontroll kan fungere som et hinder for dette.

Prosjektgruppen anbefaler et enkelt rapporteringssystem for oppfølging av de felles målsettinger og tiltak som fastsettes i faglige nettverk. Arbeidsgruppen anbefaler at det i første omgang etableres et enkelt, kvalitativt rapporteringssystem som legges inn i PSV. Årlig rapportering bør baseres på avtalte målområder. Oppsummerte resultater bør drøftes på avdelingsnivå slik at det kan være mulig å fange opp forhold som bør prioriteres i virksomhetsplan (VP) og budsjett disponering. For at funn fra rapportene skal kunne inngå i VP-prosess og styringsdialog, må rapporter og analyser av rapporter ferdigstilles i god tid før VP-prosessen igangsettes for fullt. Oppfølging av KEL forutsettes slik å inngå som et fast punkt i styringsdialogen.

Etter hvert som standardiserte arbeidsprosedyrer utvikles og måling av standarder kan innføres, mener arbeidsgruppen at web-baserte kvalitetssystemer kan utvikles der dette er hensiktsmessig.

### **7.1.3.1 Distriktsnivå**

Distriktenes representanter i nasjonale fagnettverk vil representere sine kolleger fra eget distrikt. For at erfaringslæring mellom de ulike nivå skal være reell, må representantene ha lokale erfaringer å melde inn i nettverket. Det må derfor være god dialog og samvirke mellom representanten og fagansatte i distriktene. Nettverksmodellen forutsetter derfor at det etableres lokale fagnettverk på distriktsnivå etter den samme tenkning som i de nasjonale nettverk. Flere distrikter har etablert slike nettverk allerede.

Det kan være naturlig å etablere en strukturert ordning med fagspesialister eller fagledere for de samme fagområder som de seksjoner som etableres i fagavdelingene i

POD. Det vil gi en god oversikt i organisasjonen om man treffer på de samme stillingskategorier i alle distrikt. Prosjektgruppen anslår at ansvar for å lede faglige nettverk på distriktsnivå vil kunne inngå som del av regulær stilling. En mindre stillingsprosent bør beregnes for et slikt dette oppdraget.

Mens de nasjonale, faglige nettverkene vil ha fokus på å etablere beste praksis mellom distriktene, vil lokale nettverk måtte ha et bredere ansvar for å drive kontinuerlige forbedringsprosesser på distriktsnivå.

Det er på distriktsnivå det vil være av særlig betydning at ledere arbeider målrettet med å integrere uformell og formell læring. KEL vil være avheng av en læringskultur hvor kunnskap og erfaringer deles uten at man blir sanksjonert. Ansvar for utvikling av god læringskultur må spesielt rettes mot mellomledere som har daglig kontakt studenter ved PHS og nytilsatte som sosialiseres inn i etablert arbeidskultur.

Det er i flere distrikter etablert godt samarbeid med fagmiljøer utenfor politiet. Slike fora bør etter prosjektgruppens oppfatning videreføres.

## **7.2 Metodikk for standardisering av arbeidsprosedyrer**

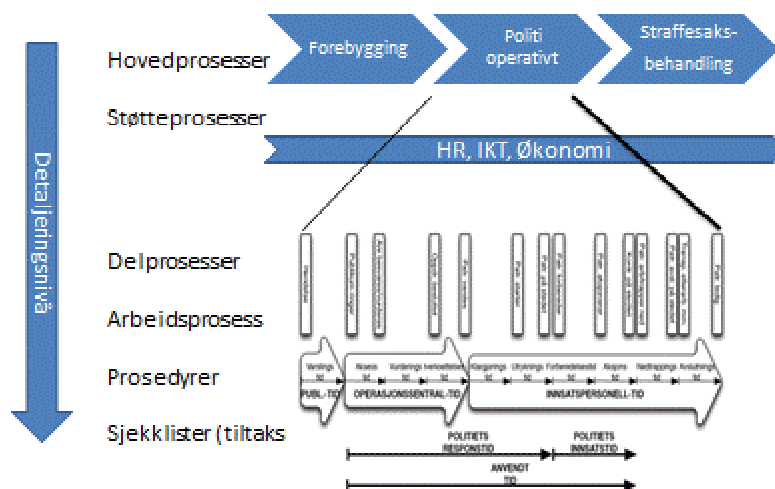
Standardisering av arbeidsprosesser forutsetter tydelig metodikk. Organisasjonen bør kunne være sikker på at standardene er holdbare, at de tilfredsstiller krav til kunnskapsbasert praksis.

### **7.2.1 Kontinuerlige forbedringsprosesser**

Flere rapporter i Endringsprogrammet peker på at dagens etablerte standard for oppdragsløsning i politiet bør analyseres og vurderes for å se om oppdragsløsningen kan bli mer optimal. I rapporten fra Kompetanse på operasjonssentralen, trekkes det f. eks frem behov for å analysere rutiner som involverer både innsats- og operasjonsledelse. Flere offentlige etater har de senere år gjennomgått sine arbeidsrutiner for å finne frem til god praksis gjennom såkalt LEAN-metodikk<sup>27</sup> (Wig, 2013; Alshbib & Ulvin, 2013). Denne type metodikk egner seg for å analysere både større og mindre arbeidsprosesser, fra overordnet arbeidsflyt til konkrete sjekklister. Slike ulike arbeidsprosesser er illustrert i modell fra prosjektrapporten Responstid i Endringsprogrammet:

---

<sup>27</sup> LEAN er enkle prinsipp og metoder for å lage produkter og tjenester med mest mulig nytteverdi og med minst mulig tap av ressurser gjennom å fokusere på flyt, oversiktlige prosesser og kontinuerlig forbedring (Wig, 2013):



Figur 7: Illustrasjon av arbeidsprosesser i beredningsfeltet etter modell fra Endringsprogrammets rapport om responstid.

### 7.2.2 Kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrer

Intensjonen om kunnskapsbasert praksis forutsetter at standardiserte arbeidsprosedyrer baseres på oppdatert kunnskap. I dag benytter flere profesjonsgrupper enkle sjekklister eller fagprosedyrer som beslutningsstøtte for avgrensede oppdrag. Når disse er basert på forskningsbasert kunnskap, kan de betraktes som komprimert forskningsformidling av effektive arbeidsmetoder (Smeby, 2013).

Behovsanalysen avdekker ulike oppfatninger om bruk av standardiserte arbeidsprosedyrer. Prosjektgruppen presiserer betydningen av å være varsom med å utarbeide for mange nasjonale standarder. Med utgangspunkt i helsesektorens lange erfaring med bruk av fagprosedyrer, anbefales følgende kriterier for vurdering av hvilke arbeidsprosesser som bør standardiseres:

- Hvilke arbeidsprosesser har flest avvik eller klager (jf. spesialenhetens rapporter)?
- Hvilke arbeidsprosesser benyttes oftest (effektivisering av daglige rutiner)?
- Hvilke arbeidsprosesser er det vanskeligst å samkjøre når man skal ta raske avgjørelser og mange skal være involvert (jf. 24 taktiske emner i Oslo politidistrikt)?
- Hvilke arbeidsprosesser gir høyest risiko for publikum og tjenestemenn?
- Hvilke arbeidsprosesser er dyrest å gjennomføre?
- Hvilke arbeidsprosesser skrives det mest kritisk om i media?

Helsesektoren er opptatt av at deres fagprosedyrer (arbeidsprosedyrer) skal være kunnskapsbaserte. Ved bruk av internasjonale standarder og egne erfaringer er det utviklet en bestemt metode for dette arbeidet<sup>28</sup>. Gjennom standardiserte retningslinjer søkes det innledningsvis etter relevant forskning som evidens for utforming av prosedyrer. Som tidligere beskrevet, eksisterer det i dag lite forskningsbasert kunnskap innen beredskapsfeltet som kan gi grunnlag for evidensbaserte arbeidsprosedyrer slik tilfellet er i helsesektoren. Muligheten for å angi beste praksis i streng forstand, altså som evidens, er derfor begrenset i det operative fagfeltet i dag. Metodikken som anvendes i helsesektoren kan etter prosjektgruppens oppfatning likevel benyttes som en ramme for å utvikle kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrer i politiet. I beredskapsfeltet må prosedyrene i stor grad baseres på en systematisk vurdering av det beste man har av erfaringsbasert kunnskap, lover og instruksjoner, og den forskning som eventuelt finnes. Grunnmodell for KEL vil være en god ramme for utvikling av slike arbeidsprosedyrer. Dette er den samme grunnmodell som ligger til grunn for utvikling av fagprosedyrer i helsesektoren.

Det er grunn til å presisere at flere arbeidsprosesser innen kriminalteknikk og etterforskning i dag er standardiserte og bygger på bred, evidensbasert forskning. Deler av lovverket innen strafferetten er blant annet såpass detaljert at loven fungerer som en prosedyre i seg selv. I en ny rapport fra POD om etterforskning foreslås økt fokus på standardisering innen dette fagfeltet. Det foreslås her å tilrettelegge for standardiserte prosedyrer og kompetansekrav etter modell fra England og Wales der alle etterforskningsmetoder, prosessrutiner og faglige oppgaver og ansvarsnivå undergitt nasjonal standardisering (POD, 2013 d).

Prosjektgruppen mener at det haster med å opprette en arbeidsgruppe som får i oppdrag å utarbeide felles metodikk for utarbeidelse av kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrer i politiet. Dette oppdraget bør etter prosjektgruppens oppfatning organiseres av prosessansvarlig for KEL i POD. En slik arbeidsgruppe må ha bred representasjon av fagansatte fra ulike arbeidsfelt som har erfaring med utvikling av ulike arbeidsprosedyrer (tiltakskort/standarder), taktisk og teknisk etterforskning, forebygging og operativt arbeid. Det anbefales å spille aktivt på de eksterne fagmiljø som har erfaring med denne type prosedyrearbeid, både internasjonale og nasjonale.

---

<sup>28</sup> <http://www.helsebiblioteket.no/microsite/fagprosedyrer/metode-for-%C3%A5-lage-prosedyrer>

### 7.3 En felles kunnskapsdelingsplattform

Prosjektgruppen foreslår at det etableres en web-basert kunnskapsdelingsplattform som skal være gjeldende for alle fagområder i etaten, og på alle nivåer.

For å få tilgang til etatens samlede kunnskap har man i dag en rekke forskjellige innganger på politinettet, eksempelvis intranettet, de lokale intranettene, lokale og nasjonale filstrukturer, PBS-web, KO:DE, e-post, diskusjonsforum og chatterom både internt og på Facebook, samt at kunnskap er lagret i andre konkrete program og arbeidsverktøy. Dette er både uoversiktlig og lite tidseffektivt. Programmer og informasjon som trengs i det daglige arbeidet bør samlokaliseres. I prosjektet «Intranett --> Digital Arbeidsflate» i regi av POD jobbes det med en omlegging av politiets intranett. Målet er at den enkelte arbeidstaker skal få en digital arbeidsflate tilpasset sine individuelle behov. Spesifikasjonene prosjektgruppen foreslår for kunnskapsdelingsplattformen bør inngå i denne arbeidsflaten.

MERVERDIprogrammet, som også er underlagt POD, ønsker at fremtidens politi skal være et kunnskapsstyrt politi og ønsker verktøy for kunnskapsstyrt politiarbeid gjennom informasjons- og kunnskapsdeling, gode analyseverktøy og samhandlingsløsninger. Fremtidens politi skal framstå som ett politi: ny teknikk skal gi bedre muligheter til å samarbeide og samhandle (POD, 2013c). Prosjektgruppen mener den foreslåtte web-plattformen for kunnskapsdeling og erfaringslæring bør være en arena hvor den ansatte uavhengig av nivå kan komme til orde med egne meninger og erfaringer. Mer deling i formelle, skriftlige fora som dette gjør det enklere for kunnskapsledere å plukke opp innhold og kunnskap som bør tas videre. En forutsetning for å få dette til og skje er at organisasjonen ved lederne fremhever kunnskapsdeling som en viktig del av den interne kulturen.

Politiet skal dele og gjenbruke kunnskap og erfaring på en strukturert måte.

MERVERDIprogrammet gir uttrykk for at det som etaten vet, skal den enkelte ansatt kunne vite. Dette er også prosjektgruppens tanke. Målet er at kunnskapsdelingsplattformen skal gjøre arbeidsdagen enklere og den enkelte smartere.

#### 7.3.1 Sentral funksjonalitet i web-basert kunnskapsdelingsplattform

Kunnskapsdelingsplattformen bør ha et enkelt og intuitivt brukergrensesnitt, og det bør være tydelig hvilken informasjon og hvilke tjenester den tilbyr. Den bør ha et web-vennlig innhold med korte tekster der det er mulig, og gjerne visualisering av budskapet



gjennom bilder, animasjon eller video. Informasjonen må være oppdatert og relevant, enten det er forskningsbasert eller erfaringsbasert kunnskap. Informasjonen må være kvalitetssikret etter tydelige rutiner og metoder slik at det kommer klart frem for leseren hva slags type kunnskap man står ovenfor. En avansert søkefunksjon er en forutsetning, slik at søketreffene blir så presise som mulig. Plattformen bør gi en oversikt over de som er pålogget i den enkeltes fagnettverk til en hver tid og det bør også gå an å kommunisere med dem på en enkel måte. Kunnskapsdelingsplattformen må også kunne tilpasses og gjøres brukervennlige på mobile løsninger som lesebrett og smarttelefoner. Plattformen er tenkt som et støtteverktøy for KEL og bør tilgjengeliggjøre verktøy for kunnskapsdeling. Verktøyene bør gjøre det mulig å registrere erfaringer, dele og evaluere beste praksis og de bør gi retningslinjer for gode evalueringer så man finner læringspunktene og dette resulterer i konkrete forbedringstiltak. Ved å styrke etatens evne til å ta til seg læring og å omsette læringen i endret praksis eller atferd bedres etatens kvalitet.

Kunnskapsdelingsplattformen bør inneholde følgende verktøy:

- Metodestøtte for KEL
- Metodestøtte for utforming av standardiserte arbeidsprosedyrer
- Oppslagsverk med nødvendig faglig informasjon for alle fagområder.
- Erfaringsdeling (diskusjons- og delingsmulighet)
- Kalender
- Kontaktinformasjon

#### **7.3.1.1 Metodestøtte for KEL**

Prosjektgruppen foreslår nettbasert metodestøtte for KEL (se tiltak 1b). I denne vil KEL bli introdusert i tekst og visuelle modeller. Nettbasert metodestøtte bør legges lett tilgjengelig på felles kunnskapsdelingsplattform.

#### **7.3.1.2 Metodestøtte for utforming av standardiserte arbeidsprosedyrer**

Et metodeverktøy for utvikling av arbeidsprosesser kan bli sentralt i kontinuerlig forbedringsarbeid. Prosjektgruppen vurderer et støttesystem for publisering av standardiserte arbeidsprosedyrer, gjerne med en arbeidsflyt som angir ansvarsfordeling og et varslingsystem, slik at man kan være sikker på at prosedyrene er oppdaterte og bygger på beste praksis.

### **7.3.1.3 Oppslagsverk med nødvendig faglig informasjon for alle fagområder**

Plattformen må være det naturlige stedet for å finne all nødvendig faginformatjon innen hvert enkelt arbeidsområde. Denne delen skal kunne fungere som et dynamisk oppslagsverk med de viktigste begrepene og metodene fra arbeidsområdet. Det bør være et faglig dokumentarkiv, en oversikt over aktuelt regelverk, samt litteraturliste for fordypning. Ansvar for innholdet ligger hos den respektive avdelingen i POD, mens ansvar for oppdatering og kvalitetssikring bør ligge hos den øverste fagansvarlige som utnevnes i de enkelte fagnettverkene samt distrikter eller særorgan med nasjonalt fagansvar for et arbeids eller fagområde. Publiseringen foretas av en redaksjon. Relevant og ny forskning bør presenteres på plattformen, for eksempel kan man lage en side som heter «Hva virker», etter modell fra College of Policing sine «What Works Briefings» der det informeres om hvilke forskningsbaserte metoder som virker best for å løse ulike problemområder i politiet. Det er viktig at innholdet her tagges, slik at det også er mulig å lese det med utgangspunkt i de spesifikke arbeidsområdesidene.

Fra plattformen bør det være mulig å søke i samlingen til Politihøgskolens bibliotek, samt PIA(PHS sin base for publisering av faglige og vitenskapelige arbeider). Hvilke behov etaten har for søk i databasene biblioteket abonnerer på bør utredes. Denne tilgangen kan være nyttig for prosedyre- og retningslinjearbeid.

Det er også ønskelig med en innmeldingstjeneste for å fange opp faglige rapporter fra distrikter, politistasjoner eller fra tverrfaglige prosjekter med samarbeidende etater. Her vil det også være naturlig å melde inn masteroppgaver og doktoravhandlinger om politiets fagområder som er skrevet ved andre institusjoner enn PHS. På denne måten får man tilgang til ny kunnskap, og man kan også unngå at det forskes på eller undersøkes noe som allerede er gjort.

### **7.3.1.4 Erfaringsdeling (diskusjons- og delingsmulighet)**

Prosjektgruppen ser for seg at erfaringsdeling kan skje i et eller flere diskusjonsform, samt i en erfaringsdatabase. Begge verktøyene kan være et bidrag til utvikling av beste praksis, hvor det også er mulighet for at informasjon kan komme «nedenfra og opp». Forumene må ha en moderator for å sikre at deltagerne følger oppsatte retningslinjer. I diskusjonsforumet må man, i tillegg til å diskutere, også kunne legge ved filer slik at det er mulig å dele dokumentasjon fra vellykkede erfaringer, og det må være enkelt å laste dem ned. Det bør varsles når det er nye innlegg i en diskusjon brukeren har startet eller det er en ny diskusjon i et fagfelt man er interessert i.

I erfaringsdatabasen bør brukeren på en skjematisert måte kunne melde inn forskjellige typer erfaringer. Disse ideene kan tas videre for eventuell utvikling av nye prosedyrer/beste praksis.

For å få en erfaringsdelingsdatabase til å fungere etter hensikten bør informasjonen som legges inn være standardisert (Milton, 2010). Standarden skal ivareta at man får besvart spørsmålene fra de ulike evalueringsmetodene som benyttes, for eksempel «After action review», slik at det analyseres hva som gikk bra eller dårlig, hvorfor, og hvordan man kan forbedre seg for at det ikke skal skje igjen. På denne måten kan man sørge for at erfaringen går fra kun å være et identifisert læringspunkt, til at man gjør noe med det som ikke fungerer og skaper en forbedring.

Det er viktig å ha et system for å implementere forslagene til endring. Den nye læringen må kringkastes i organisasjonen for eksempel ved hjelp av automatiske varsler for dem det er relevant for. Standardisering av registrert informasjon gir også mulighet til å hente ut statistikker som kan brukes i prosedyrearbeid eller ledelse.

Både diskusjonsforum og erfaringsdatabasen er inspirert av lignende verktøy som brukes av engelsk politi. På en studietur har deler av prosjektgruppen sett nærmere på POLKA, the Police OnLine Knowledge Area som er en kunnskapsdelingsplattform driftet av College of Policing (organisasjon som utvikler standarder og samler og evaluerer beste praksis i England). Hensikten med denne plattformen er å bygge faglige nettverk, stille spørsmål, dele kunnskap, diskutere idéer og foreslå nye måter å jobbe på. Plattformen er relativt ny, men er godt besøkt allerede. Den er bygget opp av over 250 nettsamfunn som er knyttet til ulike fagområder. Den enkeltes naturlige tilgang til POLKA er gjennom eget fag-/arbeidsområde eller gjennom andre fag-/arbeidsområder man er spesielt interessert i. Her finnes både diskusjonsforum og en kunnskapsbank, wikier og blogger. I kunnskapsbanken kan brukeren finne svar på praksisrelaterte spørsmål og å bidra til det evidensbaserte kunnskapsgrunnlaget i politiet.

### **7.3.1.5 Kalender**

En kalenderfunksjon er et nødvendig verktøy for å dele potensielle arenaer for kunnskapsdeling. I tillegg til en kalender med kommende fagsamlinger, seminarer, kurs og lignende, kan man også tenke seg en kalender basert på gjentakende hendelser som preger politiets arbeidshverdag.

### **7.3.1.6 Kontaktinformasjon**

Plattformen bør inkludere en liste som viser relevant informasjon om hvilke personer som har spesielle funksjoner i ulike fagområder i sitt distrikt, særorgan, hos samarbeidspartnere eller andre relevante etater som politiet samarbeider med. Lista bør også vise kontaktinformasjon i forbindelse med behov for bistand fra særorgan eller distrikt med nasjonalt fagansvar.

### **7.3.1.7 Oppfølging**

Overordnet ansvar for plattformen bør ligge hos POD. Det faglige innholdet bør hovedsakelig styres av de fagansvarlige i fagnettverkene og/eller distrikter og særorgan som har et nasjonalt fagansvar. Enkeltbrukerne må være med på å skape diskusjoner, få fram erfaringer og å dele kunnskap. Det bør også være en nasjonal redaksjon for innholdspubliserings, brukeroptimalisering og organisering av innhold og innholdsleverandører.

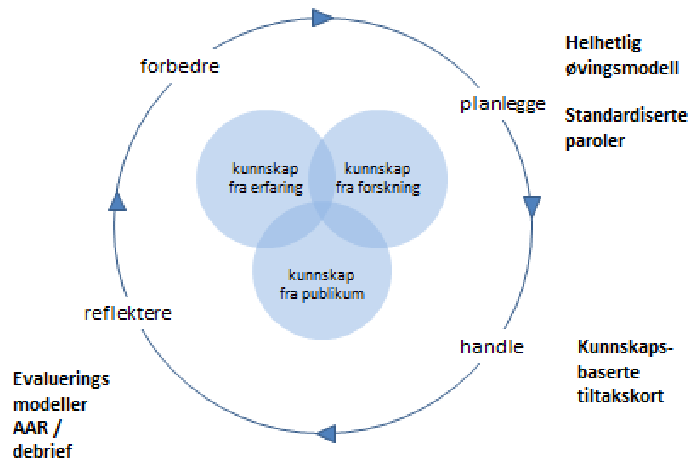
## **7.3.2 Kunnskapsdeling via KO:DE og PBS-web før kunnskapsdelingsplattformen er på plass**

Det vil ta tid før én digital arbeidsflate for alle er tilgjengelig. Inntil videre bør man derfor se på hva som er mulig å få til av kunnskapsdeling i de programmene og verktøyene som er tilgjengelig per i dag. På PBS- web kan man legge ut evalueringer, maler og øvelsesplanlegger., Det er også et mulig forum for erfaringsdeling, selv om denne funksjonen er lite brukt per i dag og programmet ikke har teknikk som understøtter diskusjonsforum slik det er tenkt i en kunnskapsdelingsplattform. Det bør utnevnes en redaktør for PBS-web som har ansvaret for innholdet og følge opp publisering. I KO:DE bør man fortsette å dele faginformatjon og prøve å nå enda bredere ut faglig enn per i dag, så alle fagområder tenker at det er deres naturlige oppslagsverk for fag og metode. Det bør også legges enda mer vekt på kvalitetssikring av innhold og gjenfinnbarhet i KO:DE. Politihøgskolens bibliotek bør spille en rolle her.

## **7.4 Verktøy for KEL i beredskapsfeltet**

Mandatet poengterer at de tiltak som foreslås skal egne seg for beredskapsfeltet. Prosjekteier har ønsket tiltak som kan omsettes raskt i konkret handling. Prosjektgruppen foreslår derfor at KEL introduseres i beredskapsfeltet gjennom flere innfallsvinkler.

Behovsanalysen avdekker at beredskapsfeltet har forbedringspotensialer knyttet til alle fasene i læringssirkelen; planlegge, gjennomføre, reflektere og forbedre. Vi foreslår derfor konkrete verktøy som kan dekke opp sentrale behov. Dette er tiltak som man raskt kan komme i gang med.



**Figur 8: Konkrete verktøy for å bedre KEL i beredskapsfeltet**

Vi har forhåpning om at disse verktøyene kan være et godt utgangspunkt for å kunne lære mer av øvelser og ekstraordinære hendelser.

#### 7.4.1 Modell for øvingsplanlegging og prinsipper for evaluering

Kartleggingsundersøkelsen avdekker variasjon i kompetanse og aktivitet hos beredskapsplanleggerne. Enkelte distrikt prioriterer store ressurser til å opprettholde gode fagmiljø for øvingsplanlegging. Prosjektgruppen har merket seg Rogaland politidistrikt som et spennende fagmiljø med fokus på systematisk øvingsplanlegging. I samarbeid med Universitetet i Stavanger og de øvrige samvirkeaktører i distriktet har de videreutviklet en øvingsmodell som ble utarbeidet av Pollestad og Steinnes i forbindelse med en masteroppgave om organisatorisk læring i samvirkeøvelser. Modellen danner i dag grunnlag for distriktets utvalgsstruktur for aktører innen beredskap og redningstjeneste i Rogaland politidistrikt<sup>29</sup>. Modellen systematiserer arbeidsprosesser som delvis benyttes i flere andre distrikt i dag.

<sup>29</sup> Powerpoint-presentasjon presentert på beredskapsstudiet ved PHS november 2013 av D. Mong ved Rogaland politidistrikt.

Modellen fra Rogaland er basert på både erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap (Sommer & Vastveit, 2011). I denne modellen har KEL et tydelig avtrykk. Det legges vekt på å gjøre erfaringer underveis og tilpasse neste aktivitet til det nivå og den kompetanse som avdekkes gjennom underveisevaluering. Ved bruk av en kjent fotballterminologi kan vi si at modellen gir anvisning for hvordan distriktet systematisk kan trene på triksing, pasninger, forsvar og angrep *før* det spilles kamp.

Øvelser vi lærer av – Øvelser som en lærende prosess.



Med utgangspunkt i skisse utarbeidet av Morten Sommer UIS, HSH - 2012

**Figur 9: Øvingsplanlegging. Modell fra (Pollestad & Steinnes, 2012)**

Evaluering er et verktøy for å fremskaffe informasjon fra en aktivitet om på forhånd stilte spørsmål. I en evaluering inngår også å vurdere om det som er gjennomført var bra eller dårlig. Som tidligere beskrevet har evalueringer ulik grad av systematikk beroende på hva som er formålet med evalueringen og på kompleksiteten på det som er evalueringens fokus. Øvingsmodellen til Rogaland inneholder elementer med ulik kompleksitet. Det er derfor naturlig at det brukes ulike former for evalueringer tilknyttet de ulike faser. Vi foreslår derfor at det utvikles et evalueringskonsept for øvelser som:

- er tilpasset de ulike elementene i valgt øvingsmodell
- er enkelt å bruke for alle involverte
- beskriver hele evalueringsprosessen fra planlegging til iverksetting av tiltak basert på funn
- har et elektronisk dataverktøy for innsamling av data ved operativt og taktisk nivå slik at de involverte enkelt og umiddelbart kan gi feedback om sine erfaringer fra innsatsen
- sikrer at funn, læringspunkter og tiltak fra evalueringene gjøres kjent i hele organisasjonen gjennom kunnskapsdelingsplattformen

I og med at Rogaland nylig har innført denne metodikken, anbefaler prosjektgruppen at øvingsmodellen følges opp med grundig evaluering for å vurdere denne som nasjonal standard. Beredskapsavdelingen i POD, plan- og beredskapsseksjon, bør etter vår oppfatning inngå samarbeid med Rogaland politidistrikt om evaluering av øvingsmodellen. Modellen bør også drøftes nasjonalt fagnettverk (se tidligere forslag).

#### 7.4.2 After Action Review (AAR)

Nå-situasjonsbeskrivelsen avdekker behov for mer systematisk bruk av debrief etter kritiske hendelser på alle nivå, særlig taktisk debrief. Det pekes på at det er for tilfeldig når man organiserer debriefs og at man er usikker på hvordan dette skal organiseres. After action review (AAR) er en veletablert og anerkjent metode for å identifisere læringspunkter etter en aktivitet. Modellen er utviklet i NATO, men anvendes i dag langt ut over forsvaret (Nato, 2011; Milton, 2010). AAR er en kort, strukturert metode for å gjøre vurdering av en hendelse eller en aktivitet. Denne metodikken er beregnet på at enkeltpersoner og mindre grupper kan få umiddelbar tilbakemelding etter hendelser. Metodikken skal bidra til at man etter en avsluttet hendelse raskt identifiserer læringspunkter og får vurdert alternative løsningsforslag.

Metodikken egner seg best til bruk etter avgrensede, målbare hendelser hvor utfallet har blitt betydelig bedre eller dårligere enn forventet. Læringsutbyttet av metodikken vil være mest effektiv når den samme type hendelse eller situasjon vil oppstå igjen (Milton, 2010). For at AAR skal fungere må det settes av tid til å få gjennomført denne debriefingen. For å få de involverte til å dele sine erfaringer må det legges vekt på et inkluderende arbeidsmiljø der man kan gi uttrykk for egne meninger uten å bli sanksjonert.

Strukturen for AAR er enkel og består av følgende spørsmål som besvares i felleskap:

*What was supposed to happen?*

*What actually happened?*

*Why was there a difference?*

*What can we learn from this?*

*What action needs to be taken?*

Prosjektgruppen mener at et enkelt verktøy som AAR kan bidra til å utvikle kultur for å dele viktige erfaringer fra arbeidet. Metoden er enkel og AAR kan gjennomføres på en uformell måte mellom makkere eller i vaktlag etter endt oppdrag. AAR kan også

organiseres mer formelt og følges opp med skjematisk referat (Milton, 200). På den måten kan erfaringer følges opp over tid.

Systematiske debriefinger etter kritiske hendelser bør etter prosjektgruppens oppfatning inkludere et tydeligere fokus på rapportering av uønskede hendelser enn tilfellet i dag. Det bør bli større fokus på nødvendigheten av utfylling av RUH-skjema. Dagens underrapportering hindrer muligheter for å kunne avdekke systematiske svakheter i arbeidsmiljøet. Det å dele erfaringer etter større og mindre kritiske hendelser bør stimulere til bevisstgjøring om bredere rapportering av uønskede hendelser i HMS-sporet, ikke kun fokus på skader på person og materiell. Det å ta kollektivt ansvar for sikkerhetskultur kan bli en effekt ved systematisk innføring av AAR, om man fokuserer bevisst på dette.

Prosjektgruppen mener at AAR bør introduseres i grunnutdanningen, da spesielt i studentenes praksisår (B2) og for nytilsatte i etaten som for alvor introduseres i politiets arbeidskultur. Det anbefales å prøve ut og evaluere AAR i pilot for å tilpasset metodikk og gi veiledende støtte til de enheter som tar dette i bruk i introduksjonsfasen.

### **7.4.3 Standardiserte arbeidsprosedyrer/tiltakskort**

I behovsanalysen avdekkes at Fellesoperativ enhet i Oslo over lengre tid har utviklet lokale, taktiske arbeidsprosedyrer eller tiltakskort. Prosjektgruppen mener at det standardiseringsarbeidet som er gjort i Oslo gir et godt grunnlag for utvikling av nasjonale standarder. Når nasjonalt fagnettverk blir etablert bør tiltakskortene vurderes med tanke på om enkelte av disse egner seg som nasjonale prosedyrer. Det anbefales at de utvalgte prosedyrer kvalitetssikres slik at de kan utgjøre beste praksis. Denne kvalitetssikringen bør skje i tråd med metodikk for standardisering av arbeidsprosedyrer (se tiltak 2). Det vil også være mulig å raskt gå i gang med å kvalitetssikre instruks for innsatspersonell slik at instruksen blir oppdatert etter en kunnskapsbasert standard.

Ideelt sett bør dette tiltaket vente til metodikk for utforming av arbeidsprosedyrer er på plass (se tiltak 2). Det kan alternativt være aktuelt å dra direkte nytte av ekspertise fra Kunnskapssenteret for helsetjenester for raskt å komme i gang med dette prosedyrearbeidet. Å prøve ut metodikken fra dette kunnskapssenteret i forhold til et eller to tiltakskort kan være et godt innspill i det mer grunnleggende arbeidet med utforming av metodikk.



#### **7.4.4 Strukturerte paroler**

Nå-situasjonsbeskrivelsen avdekker at politiet deler kunnskap og erfaringer i uformelle settinger, i muntlige former. I daglig arbeid finnes de formelle og uformelle møtearenaene. Operativ kunnskap består i stor grad av erfaringsbasert kunnskap, preget av taus kunnskap. Denne kunnskapen er ikke alltid like lett å forklare, den må demonstreres og prøves. Fordelen med denne type kunnskapsdeling er at den skjer i arbeid. Ulempen er at kunnskapsdelingen blir usystematisk, at erfaringene ikke kommer alle til del, og at viktig informasjon ikke spres til ledere oppover i systemet.

Parolene oppfattes av prosjektgruppen som den viktigste arenaen for daglig informasjonsdeling for operativt mannskap. Behovsanalysen avdekker at det er behov for å systematisere denne delingsarenaen. Prosjektgruppen mener at parolene har et effektiviseringspotensial, at denne arenaen kan utnyttes bedre til å integrere uformell og formell læring. Vi mener at mellomledere bør kunne benytte arenaen på en strategisk bedre måte enn i dag. Parolene kan sikre at verdifull informasjon når frem til operativt mannskap og kan på tilsvarende måte sikre seg nødvendig informasjon fra «grasrota» slik at prioriteringene kan bli tilpasset utfordringene i felten.

Prosjektgruppen foreslår derfor at gjennomføring av parolene analyseres for å finne frem til mer effektiv organisering. Standardisering av parolene vil kunne gi tydelige rammer effektiv deling av kunnskap. Parolene kan bidra til økt vekt på kollektiv erfaringsdeling. Standardisering kan være en hjelp til lederes disponering av paroler og mønstringer, og i deres ansvar for KEL.

Parolen bør ha en fast form basert på informasjon som også legges inn i en nettparole. Nettparolen bør oppdateres daglig. Innholdet bør være knyttet opp mot strategisk analyse, og informasjonen må være relevant for ventende arbeidsoppgaver. Innholdet i en parole bør være kortfattet og oversiktlig.

Tjenestelister bør etter prosjektgruppens mening kunne utarbeides slik at det blir mulig å organisere fagdag for alle minst annenhver måned. Fagdagene må ha hovedfokus på læring utover innholdet i IP-treninger og paroler. Her kan det være mulig å nå ut med kunnskap fra særorgan og spesialenhet. Fagdag må også sikre at man kvalitetssikrer læring knyttet opp mot blant annet After Action Review, evalueringsrapporter, beste praksis, prosedyrer. Fagdagene bør være obligatoriske på lik linje med IP-trening.

## 7.5 Datavarehus

Det er svært viktig å ha tilgang til nøyaktige og komplette data om egne tjenester for å følge utvikling og effekt av tiltak (Bakke, Udness & Harboe, 2011). I dag er datasituasjonen i politiet preget av at dataene til politiet er spredd på mange dataansvarlige, det er tungvint å få tak i data fordi disse lagres på tilfeldige personlige filer og mapper, og i ulike formater.

Det er viktig å ha enkel tilgang til data når det skal gjennomføres evalueringer og analyser. De fleste evalueringer og analyser gjør omfattende bruk av data. Prosjektgruppen mener at bruk av datavarehus i flere sammenhenger vil kunne gjøre det mulig å tallfeste beste praksis i et politidistrikt. Slik vil bruk av data kunne understøtte erfaringslæring. Et datavarehus vil også gjøre det lettere å se sammenhengen mellom ulike typer datasett. Med en slik løsning vil det være mulig å publisere data eksternt utenfor etaten og slik kunne gjøre det enklere for andre å gjøre bruk av politiets data. Informasjonsinnhenting som i dag må gjøre manuelt av politidistrikter og POD ved ulike typer av rapportering vil kunne gjøres på en betydelig enklere og mer effektiv måte.

## 7.6 Kunnskapscenter for forskning og forskningsformidling

PHS er i dag den sentrale utdanningsinstitusjonen for politiet og skal drive utdanning, forskning og formidling. Formålet med forskningen ved PHS er å bidra til politiets utvikling og å videreutvikle fundamentet for et kunnskapsbasert, kritisk og reflektert politi. Gjennom høgskolen skal det utvikles ny, politivitenskaplig kunnskap. Forskningsformidling skal styrke det faglige grunnlaget for beslutningstakere i justissektoren og bidra til en reflektert og konstruktiv samfunnsdebatt (PHS, 2012).

Et økt fokus på utvikling av kunnskapsbasert praksis har i andre profesjonsfelt ført til behov for større kunnskapscenter som har fått ansvar for utvikling av forskning som rettes mot utvikling av praksisfeltet. Sentrene skal gjøre forskningsresultater lettere tilgjengelig for et bredere publikum. Det største kunnskapscenteret i Norge finner vi i helsesektoren; Nasjonalt kunnskapscenter for helsetjenesten<sup>30</sup>. Forskningsrådet fasiliteter kunnskapscenteret for hele utdanningssektoren<sup>31</sup>. Engelsk politi har et tilsvarende kunnskapscenter.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> <http://www.kunnskapscenteret.no/>

<sup>31</sup> <http://www.forskningsradet.no/prognett-kunnskapscenter/Forside/1253965374154>

<sup>32</sup> <http://www.college.police.uk/>  
<http://www.college.police.uk/en/20720.htm>.

I en artikkel i Klassekampen er rektor ved PHS, Håkon Skulstad, bekymret over at det er for lite forskning i politiet. «Det er for lite forskning på metodene vi bruker, og derfor vet vi heller ikke nok om vi jobber på den beste og mest effektive måten.» (Tallaksen & Thorvaldsen, 2014)

I samme artikkel blir det dokumentert at justissektoren prioriterer forskning lavest av alle offentlige sektorer. Mens Kunnskapsdepartementet bevilger 13183 millioner til forskning og utvikling, ligger Justis- og beredskapsdepartementet nederst på rangeringen av departementene med en bevilgning på 67 millioner kroner. Ingen departementer gir mindre penger til forskning og utvikling enn Justis- og beredskapsdepartementet.

Selv om forskningsaktivitetene ved PHS er økende og i dag er mer tilpasset praksisfeltet enn tidligere, mener vi at det er stort behov for økt forskning og forskningsformidling på linje med det som er tilfellet for de andre profesjonsgrupper som politiet kan sammenlikne seg med. Prosjektgruppen anbefaler at det utredes opprettelse av et nasjonalt kunnskapscenter for justissektoren.

## 8 Prosjektforslag

### 8.1 Overordnet leveringsomfang

*Tiltak sett opp mot mål og føringer i mandat*

Prosjektgruppen foreslår flere tiltak, både grunnleggende tiltak og enkelte verktøy som bygger på grunnmodell for KEL. Vi mener at tiltakene kan fremme systematisk KEL i hele politiet, på og mellom nivå. Vi mener at disse tiltakene kan bidra til den måloppnåelse som er satt for prosjektet;

*Økt effektivitet og/eller bedre kvalitet slik at måloppnåelsen bedres gjennom å styrke etatens evne til å ta til seg læring og omsette det i endret praksis eller adferd.*

Tiltakene er, som mandatet krever, basert på anerkjent og dokumentert kunnskap, Vi har basert oss på kunnskap fra forskning og erfaring fra evalueringer og erfaringslæring i egen etat, i andre etater og større organisasjoner. Den foreslåtte systematikken kan benyttes i alle fagfelt. Det er lagt vekt på å fremme tiltak som kan *identifisere* de nødvendige læringspunkter, kunne fremme *forslag* til endring på basis av det som identifiseres og konkret *endre* arbeidsmetoder og organisering på bakgrunn av det som er identifisert.

Prosjektgruppen har under tiltak 1c beskrevet kort hvordan organisering og ledelse av KEL bør foregå. Her skisseres, som mandatet krever, hvordan læringsarbeidet skal gjøres, i hvilke sammenhenger det skal gjøres og hvilket ansvar som er tildelt ulike roller. Fordeling av roller og ansvar må utredes videre.

Vi har sett som viktig å fremheve at erfaringslæring må deles i både muntlige og skriftlige arena. For at god arbeidspraksis skal kunne deles og videreutvikles til beste praksis for hele organisasjonen, blir det viktig å sette ord på de erfaringer som gjøres og formidle denne kunnskapen både i egen enhet, eget distrikt og videre i organisasjonen. Taus kunnskap må bli artikulert. På tilsvarende vis vil det være nødvendig å formidle sentrale retningslinjer, standardiserte prosedyrer og ulike oppfølginger av erfaringslæring fra sentralt hold til de ulike deler av organisasjonen, også til de som driver operativt politiarbeid. Daglige, muntlige fora, nasjonale og distriktsvise fagnettverk og felles kunnskapsdelingsplattform, gir mulighet for dette.

*Prosesseierskap*

Prosjektgruppen ser som spesielt viktig å fremheve at KEL forutsetter en sentral

prosesseier som evner å se hele organisasjonen under ett. Vi ser det som naturlig at prosesseierskap legges til sentrale aktører med ansvar for lederutvikling. Prosesseier skal ikke *drive* KEL, men utvikle de overordnede rammer for KEL og støtte opp om arbeid med KEL i fagavdelinger. Prosesseier må ta ansvar for videreutvikling av grunnmodell, igangsette arbeid med nettbasert metodestøtte for KEL, metodeutvikling for standardiserte arbeidsprosesser og planlegging av pilot. Prosesseier må også ta stilling til videre arbeid med felles kunnskapsdelingsplattform og de øvrige forslag i rapporten.

For at KEL skal kunne få innvirkning på sentrale beslutninger knyttet til mål- og virksomhetsplanlegging, mener prosjektgruppen at det må lages systematikk for dette slik vi kort skisserer under tiltak 1c. Det vil være naturlig at denne systematikken drøftes og avklares i sentral ledergruppe i POD.

## 8.2 Gjennomføringsstrategier og tidsplan

### *Trinnvis implementering*

I planleggingsfasen må prosesseier starte arbeidet med å fastsette endelig grunnmodell for KEL, igangsette arbeid med nettbasert metodestøtte for KEL, metodeutvikling for standardiserte arbeidsprosesser og planlegging av pilot. Prosesseier må også ta stilling til videre arbeid med felles kunnskapsdelingsplattform og de øvrige forslag i rapporten. Prosjektgruppen antar at det i forbindelse med utvikling av politiets intranett raskt vil bli behov for å kunne gå videre med de forslag som er fremmet i denne rapporten. Ikke minst vil det bli behov for å avklare organisering av faginnhold på felles kunnskapsdelingsplattform.

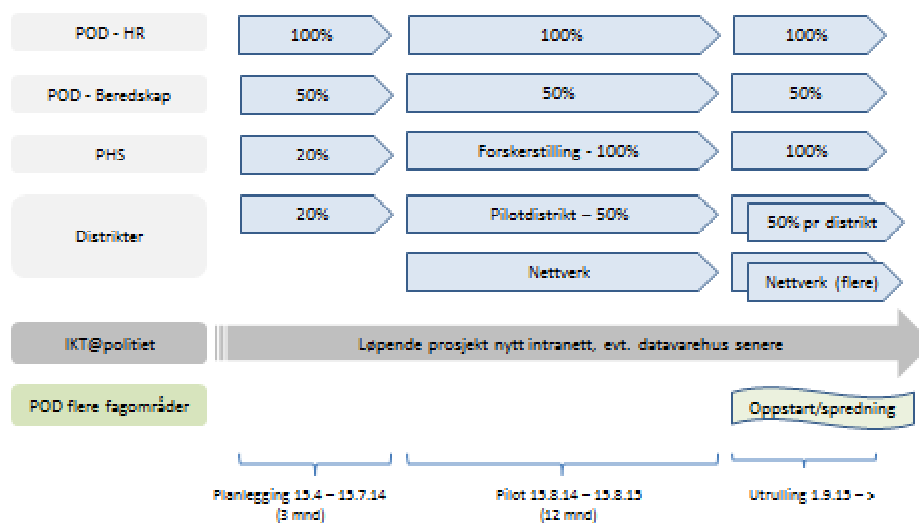
Prosjektgruppen foreslår at KEL introduseres og prøves ut i beredskapsfeltet. Det anbefales å komme raskt i gang med planlegging og gjennomføring av hovedtiltak og pilot. Ved å ta utgangspunkt i beredskapsfeltet, i etablerte nettverk og i distrikt hvor det er gode erfaringer å bygge på, mener vi dette vil være et godt utgangspunkt. Det er likevel viktig å presisere at KEL også kan introduseres og prøves ut i andre fagområder enn det vi foreslår.

Vi foreslår en kort planleggingsperiode for piloten, 3 måneder. Sentral prosesseier må lede arbeidet, på full tid. Utpekte medarbeidere fra fagavdelingen vil måtte ta det faglige hovedansvaret. Vi anslår en 50 % ressurs til dette, både i planleggings- og pilotfasen. Det må velges ut involverte distrikt. Prosjektgruppen anbefaler å involvere distrikt som har kommet godt i gang med endringsarbeid. Det må lokalt avsettes en 50 % ressurs til planleggingen. Piloten vil utgjøre et utviklingsarbeid og det blir viktig å dokumentere

erfaringer underveis. For å lede og dokumentere dette utviklingsarbeidet mener prosjektgruppen at prosesseier bør ha støtte av aksjonsforskning. I planleggingsperioden bør denne støtten være på minst 20 %.

Piloten bør organiseres rundt et avgrenset fagfelt. Vi foreslår derfor at det velges ut et eller to fagnettverk som allerede er etablert. POD har organisert «Operativt seminar» siden 2003, vekselvis i samarbeid med PHS. Etter planen, skal det igangsettes nettverk for beredskapsplanleggere våren 2014. Dette fagnettverket kan være et godt grunnlag å bygge videre på i piloten.

I piloten vil den systematiske tilnærmingen til KEL prøves ut, og da særlig gjennom de konkrete verktøy som er foreslått. Hensikten med piloten er å prøve ut den grunnleggende systematikken for KEL (tiltak 1), videreutvikle og forbedre denne. Piloten vil slik ha en langsiktig målsetting om å utvikle KEL. Ved å legge piloten til beredskapsfeltet vil piloten også få et mer kortsiktig mål; konkret forbedring av arbeidsprosesser i beredskapsfeltet. Gjennom piloten kan man systematisk prøve ut og evaluere ny metodikk for å fremme læring etter ekstraordinære hendelser og øvelser.



Figur 10: Forslag til fremdriftsplan for implementering av KEL

### 8.3 Grovt kostnadsanslag

Tiltakene som er foreslått implementert kan grovt deles inn i de som realiseres på kort sikt, og de som realiseres på lang sikt:

#### Kort sikt

1. Systematisert tilnærming til KEL
  - a. Grunnmodell

- b. Organisering og ledelse
- c. Nettbasert metodestøtte
- 2. Metodikk for utforming av kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrer
- 3. Felles web-plattform for kunnskapsdeling
- 4. Verktøy til bruk i beredskapsfeltet

**Lang sikt**

- 1. Datavarehus
- 2. Kunnskapscenter

Ettersom denne utredningen er i en tidligfase, før selve planleggingsfasen, så er det kun tiltakene på kort sikt som grovestimeres. Videre vil det for disse tiltakene estimeres selve planleggingsfasen og pilotfasen.

Gjennom selve planleggingsfasen vil man kunne bedre avdekke informasjon som kan danne grunnlag for estimering av en full implementering. Disse estimatene vil videre kunne korrigeres i pilotfasen, før man eventuelt iverksetter full implementering.

**8.3.1 Kostnader planleggingsfasen**

Tabellen under viser kostnader beregnet for planleggingsfasen. Planleggingsfasen er satt til tre måneders varighet. Det er antatt en kombinasjon av interne ressurser, med noe støtte utenfra.

Planleggingsfasen - tiltak	Mengde	Totalkost	Eksisterende finansiering	Tiltakets kostnad	Kommentar
<b>1. Systematisert tilnærming til KEL</b>					
<i>Grunnmodell, organisering og ledelse</i>					
Årsverk POD	100%	175 000	175 000	0	Tilgang på ansatte ressurser
Årsverk beredskap	50%	87 500	87 500	0	Tilgang på ansatte ressurser
Årsverk PHS	20%	35 000	35 000	0	Tilgang på ansatte ressurser
Årsverk distrikt	20%	35 000	35 000	0	Tilgang på ansatt i distrikt
Prosjektressurs	50%	87 500	0	87 500	Leies inn
<i>Nettbasert metodestøtte</i>	0%	0	0	0	Inngår i den sentrale planleggingsgruppen
<b>2. Kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrer</b>	0%	0	0	0	Inngår i den sentrale planleggingsgruppen
<b>3. Web-plattform for kunnskapsdeling</b>	0%	0	0	0	Koordinerer med eksisterende intranettprosjekt
<b>4. Verktøy til bruk i beredskapsfeltet</b>	0%	0	0	0	Inngår i den sentrale planleggingsgruppen
<b>Totalt for planleggingsfasen</b>		420 000	332 500	87 500	

Basert på samtaler med sentrale aktører i POD og PHS, så baserer vi oss på å benytte allerede ansatte ressurser i arbeidet, samt noe prosjektinnleie. Deltidsressurs fra et av distriktene som senere skal være pilot inngår også. Den totale kostnaden for planleggingsfasen er beregnet til ca. 400.000 i perioden, hvorav litt under 100.000 er spesifikt nye ressurser for tiltaket.

Planleggingen vil primært foregå i POD's lokaler. For tiltaket som omhandler web-plattform vil det koordineres med et pågående prosjekt for nytt intranett.

### 8.3.2 Kostnader pilotfasen

Pilotfasen vil gå over tolv måneder. Det arbeides videre primært med deltakere fra planleggingsfasen, samt noen utvidelser. Tabellen under viser en oversikt.

Pilotfasen - tiltak	Mengde	Totalkost	Eksisterende finansiering	Tiltakets kostnad	Kommentar
<b>1. Systematisert tilnærming til KEL</b>					
<i>Grunnmodell, organisering og ledelse</i>					
Årsverk POD	100 %	700 000	700 000	0	Tilgang på ansatte ressurser
Årsverk beredskap	50 %	350 000	350 000	0	Tilgang på ansatte ressurser
Årsverk PHS	100 %	700 000	700 000	0	Søker om forskningsmidler fra JBD
To halve årsverk i distrikter	100 %	700 000	700 000	0	To distrikter, med en i hvert på 50%
Prosjektressurs	100 %	700 000	0	700 000	Leies inn
<i>Nettbasert metodestøtte</i>					
Årsverk PHS	100 %	700 000	700 000	0	To personer på 50%, bruke eksisterende
Kostnader reise og workshops		300 000	0	300 000	Beregner flat sum over året
<b>2. Kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrer</b>	0 %	0	0	0	Inngår i den sentrale planleggingsgruppen
<b>3. Web-plattform for kunnskapsdeling</b>	0 %	0	0	0	Koordinerer med eksisterende intranettprosjekt
<b>4. Verktøy til bruk i beredskapsfeltet</b>	0 %	0	0	0	Følger opp eksisterende tiltak (eks. AAR)
<b>Totalt for planleggingsfasen</b>		4 150 000	3 150 000	1 000 000	

Den sentrale gruppen økes noe, og det settes spesielt inn folk fra pilotdistriktene i arbeidet. Dette antas også å være eksisterende ressurser, ettersom pilotene vil foregå i store distrikter med mye tilgjengelig kapasitet. Det settes også dedikerte ressurser på arbeidet med nettbasert metodestøtte.

Totalt er planleggingsfasen estimert til cirka. 4 MNOK, basert på eksisterende stillinger eller eksterne forskningsmidler fra JBD, samt innleid prosjektressurs. Det vil primært jobbes i POD's lokaler. Nå blir det imidlertid en del reise og workshops i distrikter, så det er derfor satt av en fast sum til dette på 300.000. Totalt vil ca. 1 MNOK være det som kreves av friske midler for pilotfasen.

### 8.3.3 Vurdering av kostnader på sikt

Prosjektgruppen ser det ikke som hensiktsmessig å kostnadsberegne tiltak som strekker seg ut over den første pilotperioden. Valg av tiltak og omfang vil måtte tas av sentral prosesseier etter evaluering av pilot. Prosjektgruppen har likevel gjort forsøk på enkle, kvalitative vurderinger knyttet til vurdering av kostnad for de ulike tiltak.



*Pilot 2*

Det anbefaler at det opprettes en utvidet pilot etter pilot 1. Denne bør involvere fagnettverk og distrikt fra pilot 1 og en til to flere fagnettverk og distrikt. Det anbefales at disse fagnettverkene knyttes til andre fagområder enn beredskap. Kostnadene vil for pilot 2 følge den samme beregning som for pilot 1. Det anbefales at piloten går over to år for å fange opp erfaringene med KEL for å finne frem til god praksis når KEL skal implementeres i alle distrikt og i alle arbeidsfelt.

*Støtte til forskningsformidling og søk i forskningsdatabaser*

For å gjøre forskning tilgjengelig på felles web-plattform må det beregnes ressurs til dette. Prosjektgruppen anbefaler at ansvaret gis til Etatens bibliotek ved PHS. Biblioteket har i dag ikke kapasitet til å påta seg denne type oppgaver. Det beregnes en fast stillingshjemmel til dette.

Enkelte distrikt har etterlyst tilgang til forskningsdatabaser for å gjøre egne søk. I helsesektoren har fagansatte tilgang til alle databasene. Det bør utredes om politiet skal tilby det samme for politiansatte.

*Kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrer*

Arbeidet med standardisering av arbeidsmetoder kan kreve ekstra ressurser på sikt, alt avhengig av hva slags metodikk som arbeidsgruppen foreslår. Kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrer innebærer søk i forskningsdatabaser. Denne støtten kan gis ved Etatens bibliotek ved PHS. Dette vil i så fall måtte kostnadsberegnes. Det må også beregnes ressurser til veiledning i metodebruk ved utforming av kunnskapsbaserte prosedyrer. Det må her vurderes om etaten skal opprette egen ressurs til dette eller om det skal søkes samarbeid med andre fagmiljø.

*Forskning og forskningsformidling*

Det er naturlig at fokus på kunnskapsbasert praksis og KEL vil føre til et økt behov for tjenestemenn med høyere utdanning på masternivå og videre. Dette vil kreve ressurser til generell studiestøtte. Det er viktig at høyere utdanning målrettes mot politifaglige metoder slik at formell kompetanse kan få direkte verdi i utførelse av politiarbeid. I dag dekker ingen masterstudier i Norge politifaglige metoder. Det må bevilges ressurser til å utvikle forskningsbasert kunnskap og igangsette masterstudier som fokuserer på dette.

### *Datavarehus*

Det pågår i dag et stort arbeid med å gjennomgå politiets datasystemer. I dette arbeidet forventes at de ulike datasystemene ses i sammenheng. Det å utvikle datavarehus krever store ressurser og prosjektgruppen antar at det vil ta tid før man kan prioritere dette arbeidet.

## **8.4 Kort usikkerhetsanalyse**

I denne rapporten foreslås ingen raske løsninger. Systematisk bruk av KEL innebærer langsiktig og målrettet arbeid med å utvikle kunnskapsbasert praksis. Kontinuerlig forbedringsarbeid krever vilje, kompetanse og omstillingsevne i hele organisasjonen. Prosjektgruppen har tidligere gjort rede for de ideelle betingelser for implementering av KEL i hele politiet som organisasjon. KEL handler om å integrere formell og uformell læring. Dette er faktorer som forutsetter etablering av god læringskultur (infrastruktur, organisering, praksisfellesskap og tilgang til kolleger), ledere som tilrettelegger og veileder samt kompetansemål (tillit, motivasjon og læringsverktøy) Utfordringene knyttet til realisering av KEL i lys av disse betingelsene er drøftet tidligere i rapporten.

Kritiske suksessfaktorer for implementering av forslagene vi fremmer i denne projektrapporten knyttes seg imidlertid også til andre forhold enn implementering av KEL alene. Usikkerhet angående realisering av tiltak kan knyttes til endringsarbeid generelt. I april 2013 ble det foretatt en grundig risikoanalyse for Endringsprogrammet som helhet. Flere av momentene som der ble avdekket er relevante i vurdering av hvorvidt tiltakene i denne rapporten vil bli realisert:

- mange ulike prosjekter, programmer og tiltak gjør koordinering forvirrende
- manglende absorberingskapasitet- og evne
- vanskeligere å implementere tiltak på de viktigste overordnede prinsipielle nivåene som for eksempel «kultur», enn på de tekniske / operasjonelle områdene
- ulike tolkninger og forventninger til hva som for eksempel ligger i begrepet «kultur»
- ny terminologi skaper forvirring
- manglende vilje, kompetanse og omstillingsevne

I dag preges politiet av flere krevende prosjekter. Organisasjons-strukturen debatteres, det arbeides med kvalitetsreformen og IKT-struktur. Flere prosjekt er satt i gang for å forbedre politiets arbeid. I en slik situasjon kan forslag om KEL lett bli satt på vent.

## 9 Litteraturliste

- Aas, G. (2009). *Politiinngrep i familiekonflikter: En studie av ordenspolitiets arbeid med familiekonflikter/familievoldssaker i Oslo* (Doktoravhandling, Universitetet i Oslo). Hentet fra [http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_13559](http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys_brage_13559)
- Aas, G. (2014). Fiks ferdig utdannet politi? *Politiforum*, 105(1), 44-45.
- Alshbib, L. & Ulvin, K. (2013). *Lean i forvaltningen: Verktøy, trend eller symbol?* (Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus). Hentet fra [https://oda.hio.no/jspui/bitstream/10642/1664/2/Alshbib\\_og\\_Ulvin.pdf](https://oda.hio.no/jspui/bitstream/10642/1664/2/Alshbib_og_Ulvin.pdf)
- Amdal, T.A. (2012). *Politiets sikkerhetsstyring i praksis* (Mastergradsoppgave, Universitetet i Stavanger). Hentet fra [http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_32976](http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys_brage_32976)
- Argyris, C. & Schön, D.A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading: Addison-Wesley.
- Aslaksen, J.R.K.E.H. (2013). *Teori og praksis i politiutdanningen: En analyse av grunnutdanningen fra Etatsskole til Politi høgskole* (Mastergradsoppgave, Universitetet i Oslo). Hentet fra <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-35472>
- Aspøy, T. M & Tønder, A.H. (2012). *Utredning om forskning på voksnes læring: En litteraturgjennomgang*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Auglend, R., Mæland, H.J. & Røsandhaug, K. (2004). *Politirett*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Bakke, T., Udness, E. & Harboe, I. (2011). *Læringsnettverk som verktøy i kvalitetsforbedring: En oppsummering av forskning og erfaring* (Rapport nr 23-2011). Oslo: Nasjonalt kunnskapscenter for helsetjenesten.
- Bakli, O, Hansen, T.V. & Botheim, I. (1999). *Benchmarking som begrep og metode i offentlig sektor* (Rapport 1999:5). Oslo: Statskonsult.
- Benan, R.A. & Kjenn, B.L. (2013). *Kunnskapsstyrt politi: Strategiske analyser i praksis* (Mastergradsoppgave, Politi høgskolen). Hentet fra [http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_43575](http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys_brage_43575)
- Brodahl, S. & Sæther, K.A.O. (2013). *Når det uvirkelige blir virkelig!* (Mastergradsoppgave, Universitet i Stavanger). Hentet fra [http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_50174](http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys_brage_50174)
- Difi. (2010). *Veileder i sosiale medier for forvaltningen*. Hentet fra <http://www.difi.no/filearchive/veileder-i-sosiale-medier-for-forvaltningen-pdf-.pdf>
- Difi. (2013a). *Innbyggerundersøkelsen 2013: Hva mener brukerne?* (Rapport 2013:7). Hentet fra <http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2013-7-innbyggerundersokelsen-hva-mener-brukerne.pdf>
- Difi. (2013b). *Evaluering av Politidirektoratet* (Rapport 2013:3). Hentet fra

<http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2013-3-evaluering-av-politidirektoratet.pdf>

- Dixon, N.M. (1999). *The organizational learning cycle: How we can learn collectively* (2nd ed.). Aldershot: Gower.
- Ekman, G. (2004). *Fra prat til resultat: Om lederskap i hverdagen*. Oslo: Abstrakt.
- Ellström, P-E. (1992). *Kompetens, utbildning och lärande i arbetslivet: Problem, begrepp och teoretiska perspektiv*. Stockholm: Publica.
- Fagpressen (u.å.). *Politiforum*. Hentet 20. februar 2014 fra <http://fagpressen.no/katalogen>
- Filstad, C. (2010). *Organisasjonslæring: Fra kunnskap til kompetanse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Filstad, C. (2013). Fokuserer på kunnskap – forventer kompetanse! *Personal og ledelse*, 17(8), 44-48.
- Finansdepartementet (2013). *Reglement for økonomistyring i staten: Bestemmelser om økonomistyring i staten: Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 18. september 2013*. Hentet fra [http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement\\_for\\_ekonomistyring\\_i\\_staten.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf)
- Finstad, L. & Wathne, C. T. (2011). Et politi mellom barken og veden. *Politiforum* 102(6-7), 38-39.
- Franke-Wikberg, S. & Lundgren, U.P. (1985). *Att värdera utbildning, bind 1: En introduktion till pedagogisk utvärdering*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Glomseth, R. (2009). Fortellinger, småprat og kunnskapsdeling i politiet. *Magma*, 12(6), 14-16. Hentet fra [http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_10831](http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys_brage_10831)
- Grimen, H. (2008). Profesjon og kunnskap. I A. Molander og L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 71–87). Oslo: Universitetsforlaget.
- Gundhus, H. O. (2006). "For sikkerhets skyld": IKT, yrkeskulturer og kunnskapsarbeid i politiet (Doktoravhandling, Universitetet i Oslo).
- 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.
- Guttulsrød, T.E. (2008). *Kan aksjonsforskning benyttes som metode for å utvikle kunnskap i politiet?* Halden: Høgskolen i Østfold.
- Hansen, H. (2014). *Kartleggingsundersøkelse hos beredskapsplanleggere: Erfaringslæring fra øvelser og evaluering blant beredskapsplanleggere*. Oslo: Endringsprogrammet. Upublisert.

- Heggen, K. & Damsgaard, H.L. (2010). *Kvalifisering for profesjonsutøving: Sjukepleiar - lærar – sosialarbeidar*. Oslo: Abstrakt.
- Heivoll, G. (2012, 30. august). Politidirektoratets faglige utfordringer. *Fædrelandsvennen*, s. 5.
- Hellesø-Knutsen, K. (2013). *Jakten på risiko: vurderinger, følelser og valg hos patruljerende politi* (Doktoravhandling, Universitetet i Stavanger). Hentet fra: [http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_46947](http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys_brage_46947)
- Hoel, L. (2013). *Politiarbeid i praksis: Politibetjenters erfaringer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hoel, L. & Edvardsen, O. (2013). Savnetmelding: Nyansert debatt om politiutdanningen. *Politiforum*, 104(11), 44-45.
- Hove, K. (2012a). *Politiutdanning i Norge: Fra konstabelkurs til bachelorutdanning*. Oslo: Politi høgskolen. Hentet fra [http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_36192](http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys_brage_36192)
- Hove, K. (2012b). Kompetansebehov hos nytilsatt politi. *Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskap*, 99(1), 77-96.
- Inderhaug, E. (2014). Yngre politifolk vil lese digitalt. *Politiforum*, 105(2), 8
- Ipsos MMI. (2012). *Leserundersøkelse 2012: Evaluering av Politiforum: Utarbeidet for Politiets Fellesforbund*. Oslo: Ipsos MMI.
- Iversen, T. (2009a). Sosiale medier - et verktøy for økt kunnskapsdeling i politiet? *Politiforum*, 100(12), 16-17.
- Iversen, T. (2009b). *Hvorfor kan innføring av Enterprise 2.0 og sosial IT ledelse bidra til økt kunnskapsdeling i Politiets data- og materielltjeneste?* (Bacheloroppgave, BI). Hentet fra: <http://midori8.files.wordpress.com/2009/06/sosial-it-ledelse.pdf>
- Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, S. (2013). *Politikultur: Identitet, makt og forandring i politiet*. Trondheim: Akademika.
- Jonassen, K. (2010). *Evaluering av ekstraordinære hendelser i politiet, som grunnlag for utvikling av ny kunnskap* (Mastergradsoppgave, Politi høgskolen). Hentet fra [http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_15479](http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys_brage_15479)
- Justis og politidepartementet. (2011a). *Oppdragsbrev av 17.3.2011 om resultatreformen*.
- Justis og politidepartementet. (2011b). *Oppfølging av NOU 2009:12 - Et ansvarlig politi – oppdragsbrev av 14.3.2011*.
- Kaufmann, G. & Kaufmann, A. (2009). *Psykologi i organisasjon og ledelse* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

- Klingsheim, Ø. (2008). *Politiets læring av operative hendelser: En studie av ranet på norsk kontantservice i 2004* (Mastergradsoppgave, Universitetet i Stavanger).
- Kolb, D.A. (1984). *Experiential learning: Experience as the source of learning and development*. Englewoods Cliffs: Prentice-Hall.
- Kunnskapsdepartementet. (2011). *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk*. Oslo: Departementet.
- Kunnskapscenter for utdanning. (2013, 14. mai). *Kunnskapsbasert praksis i utdanning*. Hentet 26. februar 2014 fra [http://www.forskningsradet.no/prognett-kunnskapscenter/Hva\\_er\\_kunnskapsbasert\\_praksis/1250822836004?lang=no](http://www.forskningsradet.no/prognett-kunnskapscenter/Hva_er_kunnskapsbasert_praksis/1250822836004?lang=no)
- Lave, J. & Wenger, E. (1991). *Situated learning: Legitimate peripheral participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lauvås, P. & Handal, G. (1990). *Veiledning og praktisk yrkesteori*. Oslo: Cappelen.
- Lindøe, P. (2003). *Erfaringslæring og evaluering*. Oslo: Tiden.
- Milton, N. (2010). *The lessons learned handbook: Practical approaches to learning from experience*. Oxford: Chandos.
- Molander, A. & Terum, L.I. (2008). Profesjonsstudier: En introduksjon I A. Molander & L.I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 13-27). Oslo: Universitetsforlaget.
- Moldjord, C., Eid, J., Brun, W., Kobbeltvedt, T. & Laberg, J.C. (2007). *Liv og lære i operative miljøer: «Tøffe menn gråter!»*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Försvarsmakten. (2000). *Pedagogiska grunder*. Stockholm: Försvarsmakten.
- NATO, Joint Analysis and lessons learned Centre. (2011). *The Nato lessons learned handbook* (2 ed ed.). Hentet fra [http://www.jallc.nato.int/newsmedia/docs/Lessons\\_Learned\\_Handbook\\_2nd\\_edition.pdf](http://www.jallc.nato.int/newsmedia/docs/Lessons_Learned_Handbook_2nd_edition.pdf)
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: How japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.
- Norvedt, M. W., Jamtvedt, G., Graverholt, B., Nordheim, L.V. & Reinar, L.M. (2012). *Jobb kunnskapsbasert: En arbeidsbok* (2. utg.). Oslo: Akribe.
- NOU 2013:9. (2013). *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer: Politianalysen*. Oslo: Departementenes servicesenter. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/38370010/PDFS/NOU201320130009000DDDPDF.S.pdf>
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/37994796/PDFS/NOU201220120014000DDDPDF.S.pdf>

- NOU 2009:12. (2009). *Et ansvarlig politi: Åpenhet, kontroll og læring*. Oslo: Departementenes servicesenter. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/2189838/PDFS/NOU200920090012000DDDPDF S.pdf>
- Nutley, S.M., Walter, I, & Davies, H.T.O. (2007). *Using evidence: How research can inform public services*. Bristol: Policy Press.
- Olsen, O.E. (2003). Erfaringslæringens begrensninger I P. Lindøe, *Erfaringslæring og evaluering* (s. 135-145). Oslo: Tiden.
- Olsen, P. I & Sjøtrø, A.(2013). *Magefølelse som kunnskapsform: En innsatsleders tilnærming til krevende oppdrag* (Mastergradsoppgave, Aarhus Universitet). Hentet fra [http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_44662](http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys_brage_44662)
- Olsvik, E. (2013). *Vitenskapsteori for politiet: Tenkemåter i kunnskapsstyrt politiarbeid*. Gyldendal akademisk.
- Oslo Politidistrikt. (2013a). *Program for oppfølging etter 22/7: Sluttrapport: Prosjekt trening og øvelser*. Oslo: Oslo PD. [Intern rapport].
- Oslo Politidistrikt. (2013b). *Program for oppfølging etter 22/7: Sluttrapport: Ledelse og kultur*. Oslo: Oslo PD. [Intern rapport].
- Pollestad, B. & Steinnes, T. (2012). *Øvelse gjør mester?* (Mastergradsoppgave, Universitetet i Stavanger). Hentet fra [http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_37576](http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys_brage_37576)
- Politidirektoratet. (2005). *Fornye og forbedre: Et ledelsesverktøy for driftsenhetsledere i politi- og lensmannsetaten*. Oslo: POD.
- Politidirektoratet. (2008). *Politiet mot 2020: Bemanning og kompetansebehov i politiet* (POD-publikasjon nr. 2008/07). Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg\\_561.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_561.pdf)
- Politidirektoratet. (2010). *Effektiv kompetanseforvaltning – evalueringsrapport*. [Internt dokument].
- Politidirektoratet. (2011a). *Innspill til St. meld om videreutvikling av politi- og lensmannsetaten – etatens evne til læring og oppfølging av NOU 2009:12 – "Et ansvarlig politi", brev av 20.10.2011*. [Internt dokument].
- Politidirektoratet. (2011b). *PBS I: Politiets beredskapssystem del I: Retningslinjer for politiets beredskap* (POD publikasjon nr. 2011/4). Oslo: POD.
- Politidirektoratet. (2013a). *Tilsynsrapport for beredskap*. Oslo: POD. [Intern rapport].
- Politidirektoratet. (2013b). *Evaluering av behandlingen av klager over kritikkverdige forhold begått i tjenesten i politi- og lensmannsetaten* (POD-publikasjon nr. 2013/11). Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2441.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2441.pdf)

- Politidirektoratet. (2013c). *MERVERDIprogrammet*. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2114.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2114.pdf)
- Politidirektoratet. (2013d). *Etterforskningen i politiet 2013*. Oslo: POD.
- Politiet. (2013a). *Retningslinjer for evaluering i POD*. Oslo: Politiet.
- Politiet. (2013b, 16. desember). *Magasinet Norsk Politi*. Hentet 1. oktober 2013 fra [https://www.politi.no/aktuelt/magasinet\\_norsk\\_politi/](https://www.politi.no/aktuelt/magasinet_norsk_politi/)
- Politiet Endringsprogrammet. (2013a). *Responstid & responskvalitet: Prosjektutredning*. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg\\_2322.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_2322.pdf)
- Politiet Endringsprogrammet. (2013b). *Kompetanse på operasjonssentralen*. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg\\_2327.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_2327.pdf)
- Politiet Endringsprogrammet. (2013c). *Kompetanseheving innsattpersonell: Prosjektutredning*. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg\\_2324.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_2324.pdf)
- Politi­høgskolen. (2007). *Rammeplan for Bachelor – politiutdanning: Godkjent av Politi­høgskolens styre 9. februar 2006: Godkjent av Justis- og politidepartementet 10. juli 2007*. Hentet fra [http://www.phs.no/Documents/5\\_Student/Regelverk%20og%20sentrale%20dokumenter/Rammeplan%20godkjent%2010.07.07.pdf](http://www.phs.no/Documents/5_Student/Regelverk%20og%20sentrale%20dokumenter/Rammeplan%20godkjent%2010.07.07.pdf)
- Politi­høgskolen. (2009a). *Håndbok for kvalitetsutvikling*. Oslo: PHS. [Internt dokument].
- Politi­høgskolen. (2009b.) *Retningslinjer for nasjonale referansegrupper*. [Internt dokument].
- Politi­høgskolen. [2012]. *Strategisk plan 2012-2016*. Oslo: PHS.
- Politi­høgskolen. (2014). *Rammeplan for Bachelor – politiutdanning: Godkjent av høgskolestyret 11. september 2013: Godkjent av Justis- og beredskapsdepartementet 23. januar 2014*. Hentet fra [http://www.phs.no/Documents/2\\_Studietilbud/1\\_Bachelor/Rammeplan%20av%2023.%20januar%202014.pdf](http://www.phs.no/Documents/2_Studietilbud/1_Bachelor/Rammeplan%20av%2023.%20januar%202014.pdf)
- Riksadvokatens arbeidsgruppe. (2013). *Avhørsmetodikk i politiet: Utredning fra arbeidsgruppen oppnevnt av Riksadvokaten 13. juli 2012: Avgitt til Riksadvokaten 8. oktober 2013*. Hentet fra <http://www.riksadvokaten.no/no/dokumenter/pressemeldinger/Rapport+om+avh%C3%B8rsmetodikk.9UFRzG3-.ips>. Oslo: Riksadvokaten.
- Senge, P.M. (1990). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.
- Senter for statlig økonomistyring. (2010). *Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten*. (i.e. rev. utg.). Oslo: SSØ.
- Skills for justice (u.å.). *Policing professional framework*. Hentet 22. februar 2014 fra <http://www.skillsforjustice-ppf.com/>
- Skoglund, A.B. & Skoglund, G. (2012). *En gang politi, alltid politi?: En kvalitativ studie av de bakenforliggende årsaker til turnover hos politigeneralisten* (Masteroppgave, Høgskolen i Hedmark). Hentet fra [http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_36079](http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys_brage_36079)
- Smeby, J-C. (2008). Profesjon og utdanning. I A. Molander & L.I. Terum (Red.),



- Profesjonsstudier* (s. 87-102). Oslo: Universitetsforlaget.
- Smeby, J-C. (2013). Profesjon og ekspertise. I J-C. Smeby & L.I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier, 2* (17-26). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sommer, M. og Vastveit, K.R. (2011). *Evaluering av Sivilforsvarets innsats i forbindelse med Øvelse SkagEx11: Perspektiv på ledelse og læring* (UiS Rapport nr 31). Stavanger: Universitetet.
- Sommer, M. & Njø, O. (2012). Dominant learning processes in emergency response organizations: A case study of a joint rescue coordination centre. *Journal of contingencies and crisis management, 20*(4), 219-230.
- Standard Norge. (2006). *Systemer for kvalitetsstyring: Grunntrekk og terminologi* (2.utg.) (NS-EN ISO 9000:2005). Oslo: Standard Norge.
- Sullivan, W.M. (2008). *A new agenda for higher education: Shaping a life of the mind for Practice*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sunde, H.K.K. & Ness, S.Y. (2013). *Erfaringsoverføring i politiet: Barrierer og muligheter?* (Mastergradsoppgave, Universitetet i Stavanger). Hentet fra [http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_45975](http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys_brage_45975)
- Tallaksen, S. & Thorvaldsen, L. (2014, 15. februar). Gir minst til forskningen. *Klassekampen*, s. 8.
- Volan, I, Mathismoen, A & Bottheim, G. (2013). *Evaluering av politiets arbeid i sosiale medier*. Gambit H+K: Oslo.
- Wadel, C. (2002). *Læring i lærende organisasjoner*. Flekkefjord: SEEK.
- Wangberg, I.S. & Tallaksen, S. (2012, 17. august). Byråkratiet sluker pengene. *Klassekampen*. Hentet fra <http://www.klassekampen.no/60566/article/item/null/byrakraatiet-sluker-pengene>
- Wig, B.B. (2013). *Lean: Ledelse for lærende organisasjoner*. Oslo: Gyldendal arbeidsliv.
- Winsnes, T. (2011). *Kunnskapsstyrt politiarbeid: Kulturelle og strukturelle barrierer i bekjempelsen av organisert kriminalitet* (Mastergradsoppgave, Politihøgskolen). Hentet fra [http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_25658](http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys_brage_25658)

## 10 Vedlegg

### Vedlegg 1: Erfaringslæring og HMS

#### Innledning

I Politidirektoratets håndbok i systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) 2013, fremgår i det i instruksen for systematisk HMS-styring følgende i pkt. 1.1:

”Formål.

Instruksen er Politidirektoratets (POD) øverste styrende dokument. Instruksen skal sikre god kvalitet på det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet i politi og lensmannsetaten.

Instruksen skal videre sikre at kravene i Arbeidsmiljøloven § 3-1, ”Forskriften om systematisk helse- miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)” og alle hjemmelslover til denne blir ivaretatt.”

Allerede her løftes det fram viktigheten av at HMS-arbeidet er satt i system for å sikre at gitte lover og forskrifter etterleves. Det er flere forutsetninger for at dette arbeidet skal fungere i en organisasjon. En av dem er at det utvikles både rutiner og en god kultur for erfaringslæring. I Finstad-utvalgets rapport er det anført blant annet følgende under kap. 12.4.2:

”/.../ Erfaringslæring gjennom internkontroll har lang tradisjon i Norge når det gjelder HMS-arbeid, også etter hvert i politiet. Ved hjelp av systematisk arbeid med hensyn til kartlegging, oppfølging av risikoområder og korrigerende tiltak vil virksomheten utføre et forbedringsarbeid gjennom systematisk gjennomføring av tiltak. Også HMS-metodikk bør derfor, etter utvalgets mening, kunne være et nyttig hjelpemiddel i politiets erfaringslæring på klagenes og anmeldelsenes områder.”

Sammenhengen mellom et systematisk HMS-arbeid og erfaringslæring generelt begrenser seg imidlertid ikke bare til områdene knyttet til klager og anmeldelser, selv om det har vært sentralt i Finstadutvalgets arbeid. Det er nær sammenheng mellom det systemet som brukes for å fremme et godt HMS-arbeid og erfaringslæring på alle områder i politi- og lensmannsetaten. I tillegg har all virksomhet i en organisasjon HMS-elementer i seg.

## Erfaringslæring på HMS-området

Selv om det også på HMS-området er et forbedringspotensial er det ett av områdene hvor politi- og lensmannsetaten har kommet lengst når det gjelder å sette erfaringene i et system for læring og forebygging. I 22.juli-kommisjonens rapport, kap. 19.2, beskrives en manglende evne til å erkjenne risiko som et av de kritiske punktene. I både arbeidsmiljøloven og politi- og lensmannsetatens håndbok i systematisk helse- miljø- og sikkerhetsarbeid er risikoanalyser et sentralt tema. I arbeidet med å forebygge er gode ROS-analyser, basert blant annet på erfaringer, et viktig verktøy. I HMS-sammenheng er det derfor lagt opp til en kontinuerlig avviksrapportering gjennom ordningen "Rapport om uønskede hendelser" (RUH). Både når det gjelder den enkelte medarbeiders rapporteringer og arbeidsgivers oppfølging viser erfaringene at det er enda mer å hente ut av denne ordningen. I tillegg er det et stort behov for et nytt og bedre verktøy som er brukervennlig og lett tilgjengelig for de i førstelinjen som har forhold å rapportere om.

Det er krav til opplæring for ledere innen HMS-området. I tillegg gjennomføres det opplæring for andre aktører på HMS-området (HMS-rådgivere, verneombudene, kollegastøttene m.v.). Det er imidlertid ikke tilstrekkelig med individuell opplæring. Det er også på dette området viktig å utvikle en kollektiv læring i hele organisasjonen. Utvikling av et godt arbeidsmiljø skal skje i en samhandling mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. I tillegg til åpenhet og gjensidig forståelse er evne og vilje til å erkjenne feil og mangler, både systemfeil og feil hos den enkelte leder og medarbeider, en forutsetning for å få til et godt system for læring. Som en støtte til dette arbeidet har POD v/HMS-seksjonen utarbeidet en rekke håndbøker og veiledere. Disse kan brukes både som retningslinjer og i opplæringsøyemed. I tillegg har det gjennom årene vært gjennomført samlinger med fokus på erfaringsoverføringer og kunnskapsdeling for sentrale aktører i etaten.

HMS-arbeidet knyttet til politioperative aksjoner er omtalt i PBS I, kapittel 14. En rekke av de tiltakene som er beskrevet der bidrar til å legge grunnlaget for erfaringslæring innenfor HMS-området generelt og innen personalomsorg spesielt. I slike tilfeller har det lett for å bli et sterkt fokus på den enkelte involverte tjenestemann, hvilket er helt naturlig. Det er imidlertid viktig å ha rutiner som sikrer at det som kommer fram i slikt oppfølgende arbeid blir tatt med inn i en læringsprosess som kan komme også andre kolleger til nytte og som kan tilføre eget og andre politidistrikt verdifull erfaringskunnskap. En god gjennomgang etter operative aksjoner, med gode

refleksjoner, vil kunne legge grunnlaget for nødvendige systemendringer i politidistriktene.

Det er nødvendig allerede fra et tidlig tidspunkt å bygge forståelse av hvor viktig HMS-arbeidet er. Hvordan dette temaet omhandles i undervisningen på PHS er derfor av stor betydning. Ifølge PHS er temaet ikke lagt inn i studieplanen i 1. og 3. studieår. I praksisåret (2. studieår) er imidlertid HMS ført opp i fagplanen i hovedområdet "Politi og samfunn" under temaet "Politiets organisering, ordre- og planverk". Ferdighetsmålet er at studentene skal kunne følge retningslinjene for avvik og uønskede hendelser, og at de skal tilegne seg generell kunnskap om helse, miljø og sikkerhet.

### **Erfaringskunnskap og teoretisk/forskningsbasert kunnskap**

Også på dette området er det nødvendig å se erfaringskunnskap i sammenheng med teoretisk og forskningsbasert kunnskap. Dersom det utvikles en god forståelse og en god rapportering av alle uønskede hendelser i politi- og lensmannsetaten vil det bli en base med erfaringskunnskap som vil være et godt utgangspunkt for analyser og gode tiltak. Som nevnt er det imidlertid nødvendig med et verktøy som gjør det mulig å sette registreringene i et system. I tillegg vil årsrapportene fra virksomhetenes arbeidsmiljøutvalg inneholde kunnskap som kan brukes i en læringsprosess.

Arbeidsmiljøutvalgene skal blant annet behandle alle rapporter om uønskede hendelser og arbeidsgivers oppfølging av disse. Arbeidsmiljøutvalgene vil i det arbeidet også kunne påse at det erfaringsmaterialet som ligger i rapporter om uønskede hendelser tas med inn i en læringsprosess.

I 2010 utarbeidet HMS-seksjonen i POD publikasjonen "*HMS-kultur i politi- og lensmannsetaten*". Publikasjonen er et meget grundig dokument som belyser flere sider av HMS-arbeidet. I den litteraturoversikten som er tatt inn i publikasjonen er det henvist til 53 forskjellige dokumenter. I de dokumentene det er henvist til ligger det et betydelig materiale med teoretisk og forskningsbasert kunnskap. Det kan grovt deles inn i følgende grupper:

- Offentlige publikasjoner om temaene ledelse og utvikling av arbeidsmiljøet
- Andre bøker/publikasjoner om ledelse, utvikling av arbeidsmiljøet, medvirkning og læring
- Kommentartutgaver av arbeidsmiljøloven
- Bøker om kompetanseutvikling, sikkerhet, risikovurdering, etikk og pedagogikk
- Stortingsmeldinger og Stortingsproposisjoner hvor HMS er omtalt.

Det vil føre for langt i denne rapporten å beskrive dette materialet nærmere, men det kan slås fast at det er betydelig teoretisk kunnskap tilgjengelig på HMS-området. Ett tema som har vært drøftet i flere sammenhenger, og som ble særlig aktualisert i forbindelse med hendelsene 22.juli 2011, er forholdet mellom politiets handleplikt etter politiloven/politiinstruksen og arbeidsmiljølovens § 2-3, pkt. 2. litra c hvor det heter:

*“Arbeidstaker skal: /.../ avbryte arbeidet dersom arbeidstaker mener at det ikke kan fortsette uten å medføre fare for liv og helse”.*

I denne sammenhengen er det viktig å sørge for at ansvaret for å etterleve handlingsplikten ikke begrenser seg til å gjelde den enkelte tjenestemann i spesifikke, operative situasjoner. Det er også en plikt for arbeidsgiver å legge til rette for at det både bemanningsmessig, kompetansemessig og utstyrsmessig er lagt til rette for at politiet som organisasjon er rede til å oppfylle handlingsplikten. I et læringsperspektiv er det derfor nødvendig både å kartlegge og analysere situasjoner ut fra den enkelte tjenstemanns handlinger og i tillegg sette dette inn i en større sammenheng for å legge til rette for den organisatoriske læringen for politi- og lensmannsetaten som arbeidsgiver.

I 22.juli-kommisjonens rapport er det vist til en ekspertuttalelse fra professor emeritus Henning Jakhelln med tittelen *“Innsatsaksjoner og innsatspersonellets plikt til å utføre arbeidsoppgaver med særlig faregrad”*. I tillegg har professor Tor-Geir Myhrer ved PHS utarbeidet en betenkning om dette temaet i forbindelse med etterarbeidet etter politiets aksjoner 22.juli 2011. Det er viktig at denne teoretiske kunnskapen, sammen med alle de erfaringene som ligger både i hendelsen 22.juli og i ekstraordinære hendelser for øvrig brukes i et arbeid med å klargjøre hvordan politiets tjenstemenn skal forholde seg i spenningsfeltet mellom handleplikten etter politiloven/politiinstruksen og arbeidsmiljølovens bestemmelser.

## **Tiltak**

I erkjennelsen av at det også på dette området kan bli bedre fremkommer følgende aktuelle tiltak.

- Ta i bruk de erfaringene og ordningene som allerede ligger i HMS-arbeidet når det gjelder erfaringslæring, og integrere dette som en del av arbeidet med å utvikle en god læringskultur i politi- og lensmannsetaten.
- Videreutvikle det systematiske HMS-arbeidet generelt. Skape en god felles forståelse mellom ledere og medarbeidere om at alle parter har et ansvar og

at læring fremmes av åpenhet og hemmes av mangel på risikoforståelse og risikoerkjennelse.

- Utvikle et godt IKT-verktøy som er lett tilgjengelig og brukervennlig og som legger grunnlaget for en god systematisering av alle rapporter om uønskede hendelser, og som muliggjør gode analyser.
- Større fokus på HMS-området i grunnutdanningen, lederutdanningen og ledelsesutviklingen

**Vedlegg 2:****R. L. Auglend – Notat om forholdet mellom rapporteringsplikt og tjenestepersoners vern mot selvinkriminering.**

I følge punkt 1.3.3 fjerde ledd litra b i Bestemmelser om kjøreforvaltningen i politiet (Bilinstruksen) om plikter ved trafikkuhell, skal fører av politiets kjøretøy straks melde uhellet til nærmeste foresatte og til kjøretøyansvarlig. Videre plikter vedkommende snarest å utarbeide rapport om uhell selv om tilfellet gjøres til gjenstand for politietterforskning. I begge henseender dreier det seg her om tjenesteplikter. Forsettlig eller gjentatt overtredelse av slike plikter er straffbart etter strl. § 324.

Gjennom menneskerettsloven § 2 og § 3 er EMK blitt inkorporert i norsk rett med generell internrettslig forrang. Mistenktes vern mot selvinkriminering, altså vernet mot å bli pålagt å bidra til sin egen domfellelse, er blitt innfortolket i EMK artikkel 6 (1). Et slikt vern kan også innfortolkes i strpl. § 90, og Høyesterett har i flere avgjørelser fremholdt dette som et grunnleggende rettsstatsprinsipp, jf. Rt. 1999 s. 1269 og Rt. 2007 s. 932.

I utgangspunktet kan selvinkrimineringsvernet påberopes i situasjoner der det foreligger *siktelse* mot en person. Imidlertid har både EMD (Lovdatas referanse: EMD-1997-38544) og Høyesterett (Rt. 2011 s. 800) tolket siktelsesbegrepet *videre* enn det som følger av en tradisjonell forståelse, slik at vernet kan påberopes på et tidligere stadium enn der vedkommende formelt kan sies å være siktet. I så henseende blir følgende momenter sentrale:

- om en siktelse mot personen er tilstrekkelig «anticipated» - forventet
- om vedkommende på det aktuelle tidspunkt er «substantially affected»
- om tilknytningen mellom rapporteringsplikten og en eventuell siktelse vil være «remote and hypothetical» - fjern og hypotetisk.

Med dette som bakgrunn kan det stilles spørsmål ved om føreren av et politikjøretøy som har vært involvert i et trafikkuhell, eller som på annet vis påført kjøretøyet skade straffritt kan nekte å skrive rapport hvis det allerede er, eller senere kan bli innledet strafforfølgning mot vedkommende. Videre, og der slik rapport allerede er skrevet, kan det bli spørsmål om det er adgang til å bruke den som bevis i en straffesak mot tjenestemannen.

Følgende må antas å gjelde for plikten til å etterleve rapporteringsplikten:

- Den straffesanksjonerte plikten til å skrive rapport i samsvar med Bilinstruksen punkt 1.1.3 fjerde ledd litra b er ikke del av en etterforskning for en eventuell straffbar handling, men et ledd i den administrative og forvaltningsmessige kontroll med bruken av politiets kjøretøyer. Med bakgrunn i de nevnte vurderingsmomentene, vil således rapporteringsplikten ved trafikkuhell *i seg selv*, og som den store hovedregel, ikke komme i strid med selvinkrimineringsvernet. Den omstendighet at innholdet i en slik rapport *potensielt* kan inkriminere tjenestepersonen, gir altså i utgangspunktet ikke rett til å nekte og skrive den.
- Der det *ikke* kan rettes noen konkret mistanke eller anklage mot føreren av politiets kjøretøy, og der etterforskning av hendelsen heller *ikke* er obligatorisk, må rapporteringsplikten *utvilsomt* etterleves.
- I følge påtaleinstruksen § 34-6 andre ledd jf. strpl. § 67 syvende ledd skal det settes i verk etterforskning uavhengig av om det er grunn til mistanke om en straffbar handling, dersom noen dør eller blir alvorlig skadet under politiets tjenesteutøvelse. Heller ikke iverksettelse av slik obligatorisk etterforskning fører *i seg selv* til at rapporteringsplikten ved trafikkuhell suspenderes.
- Dersom det imidlertid foreligger *konkret mistanke* om et straffbart forhold, må tjenestepersonen etter mitt syn straffritt kunne nekte å skrive rapport, enten nå etterforskningen som innledes er obligatorisk, eller er en følge av konkret mistanke.
- Hvis føreren av politiets kjøretøy *er blitt avhørt* som mistenkt og *har nektet* å forklare seg, vil rapporteringsplikten, og et pålegg om å skrive rapport, nærmest fremstå som en omgåelse av denne retten til taushet. I slike tilfelle må en unnlattelse av å etterleve rapporteringsplikten også være straffri.

For spørsmålet om senere bruk av en allerede skrevet rapport under etterforskning må følgende antas å gjelde:

- Der tjenestepersonen har benyttet seg av sin rett som mistenkt og nektet å avgi forklaring, vil en etterfølgende oversendelse for bruk under etterforskning mot vedkommende for det forhold rapporten omhandler representere en direkte omgåelse av denne retten. Følgelig vil en slik bruk være i strid med selvinkrimineringsvernet.
- Ellers kan oversendelse av slike administrative rapporter til den som forestår etterforskningen *i seg selv*, og i utgangspunktet, ikke antas å være i strid med selvinkrimineringsvernet. Heller ikke foreligger det noen *absolutt* forbud mot å



bruke pliktig administrativ rapportering til rapportskrivers ugunst under en strafforfølgning, men dette vil avhenge av de konkrete omstendighetene.

- For rapporter som er skrevet der etterforskningen er obligatorisk eller nærliggende av andre grunner, og hvor den pliktmessige rapporteringen og etterforskningen ligger nær hverandre i tid, må det forventes at rapporten vil bli nektet ført som bevis som følge av selvinkrimineringsvernet. Dette så meget mer som rapporteringsplikten, selv om den er aldri så administrativ, blant sine ulike kontrollformål også skal avklare om det er grunnlag for å innlede strafforfølgning mot vedkommende fører.

Hvis det har gått noe lenger tid, og etterforskning settes i gang på grunnlag av nye opplysninger, vil bruken av rapporten som bevis avhenge av hvor sentral den er i forhold til de øvrige bevis som foreligger.