



Forsvarets høgskole

våren 2015

Masteroppgave

Politiets stabsfunksjon

Hvordan oppleves samhandlingen mellom operasjonelt og taktisk nivå?

Politioverbetjent Simen Østgaard

Forord

Denne studien danner avslutningen på en toårig masterutdanning ved Forsvarets stabsskole. Det er en periode som har gitt meg utrolig mye, både i forhold til tilegnet kompetanse, men også gjennom alle de flotte representantene for Forsvarets jeg har vært så heldig å få studere sammen med. Det er få andre forunt å få vært «under huden» på en annen yrkesgruppe enn den man selv tilhører gjennom så lang tid.

Jeg vil videre rette en stor takk til min hovedveileder, oberstløytnant Tormod Heier, for svært gode tilbakemeldinger underveis i skriveprosessen. Jeg er imponert over måten han klarte å sette seg inn i problemstillingen fra politiets verden i denne studien. Takk for gode og riktige innspill underveis, og for at jeg ble tilført tryggheten jeg trengte underveis i prosessen.

Jeg ønsker også å rette flerfoldige takk til kona mi, Solgunn, og våre to barn, for at det ble vist forståelse i perioder der stressnivået mitt var høyt. Det er ingen tvil om at dere har hatt et fraværende familiemedlem gjennom disse årene, selv om jeg fysisk var til stede i huset vårt.

Tusen takk til gode kollegaer i politiet som stilte opp til intervjuer både i og utenfor arbeidstiden. Håper bidraget dere har gitt i denne studien kan munne ut i enkelte forbedringer i vår kriseledelse.

Sist vil jeg takke Forsvarets stabsskole for øvrig for alle små og store bidrag jeg har fått av alle de dyktige og hyggelige ansatte der gjennom studieårene 2013-2015.

Simen Østgaard

Forsvarets stabsskole, 21. mai 2015

Sammendrag

Politiets ledelsessystem ble satt på prøve under terrorangrepet i Norge 22. juli 2011. Mye av evalueringen av hendelsen gikk blant annet på politiets evne til å lede og organisere sine ressurser under en terrorhendelse i tråd med samfunnets forventinger. Politiets organisering under slike og liknende hendelser har dannet noe av bakgrunnen for denne studien. Hensikten har vært å kartlegge hvordan samhandlingen i deler av politiets kriseledelse oppleves blant medlemmene som samhandler mellom et taktisk og et operasjonelt ledelsesnivå.

Kildegrunnet har vært politiets øvelseevalueringer gjennom flere år, tidligere oppgaver levert inn av studenter ved ulike høyskoler, evalueringsrapporten fra 22. juli-kommisjonen, intervjuer av kriseledelsen i tre av Norges politidistrikter, samt litteratur innenfor fagfeltet.

Ambisjonsnivået har vært å kartlegge hvordan samhandlingen mellom taktisk og operasjonelt nivå i politiet oppleves av polititjenestemenn som arbeider på disse nivåene. Begrepet samhandling er operasjonalisert ved å ta utgangspunkt i de overordnede oppgavene for politiets operasjonelle ledelsesnivå som er definert i Politiets beredskapssystem, oppgaver som skal utføres av dette nivået under en hendelse. De overordnede oppgavene har dannet rammeverket i intervjuene som er gjort med polititjenestemenn på det operasjonelle og taktiske nivået i politiet. I tillegg er det lagt noe vekt på å beskrive konteksten politiet arbeider i, ved å redegjøre rundt fasene i en reaktiv, ekstraordinær hendelse.

Basert på analysen av funnene har studien utledet flere slutninger. For det første viser analysen at det ikke finnes et standardisert og omforent bilde av hvordan reaktive hendelser skal forstås eller håndteres. For det andre kan det hevdes at opplevelsene ved reaktive hendelser ofte varierer med hvor polititjenestemennene sitter i organisasjonen. Den siste generelle konklusjonen som kan utledes bygger på den vedvarende og til dels kroniske ressursknappheten som politidistriktene lever under.

Abstract

This study examines how the interaction between the operational and tactical levels in the Norwegian police is experienced by members of the Police emergency response organisation during crisis management in an ad-hoc context. Earlier evaluation reports, including the report that was released by the 22 July Commission, have stated that there were challenges and faults with the way the Norwegian police organize their chain-of-command during crisis management. The study shows that the different levels of command experience their tasks and responsibilities differently, depending on their position in the hierarchy. It also shows that the main crisis management responsibilities and tools given to the operational level of command were not always adequate when dealing with a time-critical reactive case. The three police districts examined have therefore made their own individual adjustments in order to make the tasks more suitable for ad-hoc assignments.

Finally, the study showed that the three police districts examined had different levels of experience and capability levels. The police districts' emergency response organizations also had different levels of resilience, or built-in contingency, when dealing with a demanding event. At the same time, all the three police districts had inadequate funding to develop satisfactory crisis management capabilities and an adequate readiness in their contingency planning.

Innholdsfortegnelse:

KAPITTEL 1: INNLEDNING.....	s. 7
1.1. Bakgrunn.....	s. 7
1.2. Noen presiseringer av problemstillingen.....	s.13
1.3 Oppgavens struktur	s.14
KAPITTEL 2: KONTEKST.....	s.15
2.1 En ekstraordinær hendelse og dens faser.....	s.15
2.2 Politiets ledelsesnivåer.....	s.16
2.3 Politiets ledelse under ordinær drift.....	s.17
2.4 Politiets ledelse under ekstraordinære hendelser.....	s.18
2.5 Politistabens oppgaver og sammensetning.....	s.20
2.6 Taktisk nivå, herunder innsatsleders rolle og funksjon.....	s.21
KAPITTEL 3: TEORETISK RAMMEVERK.....	s.22
KAPITTEL 4: METODE.....	s.29
4.1 Kildegjennomgang.....	s.32
4.1.1 Intervjuobjekter.....	s.32
4.1.2 Kildekritikk.....	s.33
KAPITTEL 5: ANALYSE - OPERASJONELT OG TAKTISK NIVÅ.....	s.35
5.1 Generelt om samhandling mellom operasjonelt og taktisk nivå.....	s.36
5.2 Spesifikt om samhandling mellom operasjonelt og taktisk nivå.....	s.43
KAPITTEL 6: KONKLUSJONER.....	s.54
6.1 Delkonklusjoner.....	s.54
6.2 Hovedkonklusjon.....	s.59
LITTERATURLISTE.....	s.61

Vedlegg: Intervjugal for respondentene.

KAPITTEL 1: INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

You cannot command any operation effectively if you involve yourselves with any form of trivia whatsoever.

-Adm. Sandy Woodward, The Falkland Battle Group Commander

Politiet er og skal være gjenstand for et kritisk blikk fra samfunnet de er satt til å tjene, og i årene som har gått siden terrorhendelsene 22.juli 2011 har ulike deler av politiet jevnlig blitt kritisert. Blant annet er det fremkommet at politiet har et ledelsesapparat under kriser som innehar mangler for å løse store, alvorlige kriser i tråd med samfunnets forventninger. I Norge er politiet gitt oppgaven med å være «den sentrale aktøren i det sivile samfunns beredskap mot store ulykker, naturkatastrofer og terroranslag» (St.meld. 42, 2004-2005, s. 6). Det er en forventning i samfunnet om at politiet griper inn umiddelbart for å stanse slike hendelser. Dette stiller krav til effektiv ledelse og utførelse. Gjørø-kommisjonen (22.juli-kommisjonen) som ble nedsatt for å gjennomgå politiets håndtering av terrorhendelsen 22. juli 2012 redegjorde for det de mente var en rekke mangler hos politiet. Kommisjonen påpekte for eksempel at stabens rammebetingelser i Oslo politidistrikt var mangelfulle blant annet fordi lokalitetene ikke var tilpasset behovet eller enkle krav til funksjonalitet. Videre fant 22.juli-kommisjonen grunn til å påpeke manglende klar overgang fra normal ledelse til stabsledelse denne dagen, og staben ble for Oslo politidistrikts vedkommende etablert uten å ha sikret seg kritisk styringsinformasjon (NOU 2012: 14, s. 95-96).

I ettertid har både politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Forsvarets etterretningstjeneste meldt om et økende trusselnivå mot Norge. I Forsvarets etterretningstjenestes årsrapport for 2015 hevdes det blant annet at den spesifikke terrortrusselen mot Norge vurderes å øke i innværende år (Fokus 2015, s. 70) samtidig som PST vurderer en negativ utvikling av terrortrusselen mot Norge (Åpen trusselvurdering, 2015, s. 4). Dette gjør at politiet trolig vil måtte forberede seg på å håndtere flere alvorlige og livstruende hendelser i et større format enn hva etaten tradisjonelt har vært vant til. Evnen til å lede og koordinere egne og samfunnets øvrige ressurser på en effektiv måte i et fremtidig, komplekst trusselbilde blir derfor viktig.

Denne oppgaven vil undersøke opplevelsen til noen av dagens polititjenestemenn rundt samhandlingen i deler av politiets ledelsesfunksjoner, og kartlegge og gi en overordnet beskrivelse av hvorvidt ledelsesfunksjonen oppleves å ha positiv eller negativ innvirkning på samhandlingen mellom to ledelsesnivåer.

I likhet med mange andre organisasjoner opererer politiet med et skalerbart ledelseselement, kalt stab. Staben trer i kraft ved hendelser som overstiger kapasiteten til normal linjeledelse.

Linjeledelsen utføres til daglig av det operasjonelle nivået ved en operasjonssentral ledet av en operasjonsleder. Operasjonslederen handler på bakgrunn av fullmakter gitt av politidistriktets politimester, og han/hun anvender operasjonssentralens operatører til å lede det taktiske nivået, det vil si patruljene som løser oppdrag ute i samfunnet. Operasjonell ledelse innebærer å planlegge og koordinere politiinnsatsen for å oppnå målene som er fastsatt av den strategiske ledelsen (Politidirektoratet, 2011, s. 34). Videre sikrer de sammenhengen mellom det taktiske og strategiske nivået. Taktisk ledelse innebærer direkte ledelse og samordning av politipatruljene (ibid., s. 34). Et godt fungerende samarbeid og samspill mellom operasjonelt nivå ved operasjonsleder og taktisk nivå ved innsatsleder er derfor av stor betydning for å løse oppgaver med best mulig resultat. Dersom hendelser utfordrer linjeledelsens kapasitet vil politimesteren kunne etablere stab. Hensikten vil være å utøve en effektiv ledelse og koordinering av de ressurser som politidistriktet disponerer i situasjoner som avviker fra normaltstanden (ibid., s. 118). Det finnes imidlertid tilfeller der utfordringer rundt stabens evne til effektiv ledelse og koordinering har blitt diskutert, noe som blant annet har resultert i et nytt stabs- og lederutviklingsprogram, lansert i januar 2014. Dette er utarbeidet av Politihøgskolen for økt kompetansebygging i politidistriktene.

Politidirektoratet har årlig en nasjonal samvirkeøvelse, *Øvelse Tyr*. Hensikten med øvelsen er tredelt, å øve samvirke, å skape rolleforståelse blant øvelsesaktørene, samt styrke aktørenes håndteringsevne. Øvelsenes innhold planlegges på bakgrunn av trusselvurderinger og behovsprøving (ibid., s. 216). Politidirektoratets og Politihøgskolens evalueringsrapporter for øvelsene i årene 2008, 2012 og 2013 viser enkelte av utfordringene politiets ledelsesapparat har stått overfor. I rapportene påpekes situasjoner der samarbeidet mellom politiets stab og underliggende nivåer oppfattes negativt (Politidirektoratet, 2009, Politihøgskolen 2013 og 2014). Noen eksempler fra øvelsene som kan være illustrerende er:

Det ble mye trening i stabsarbeid som gav mange interne erfaringer (møtestruktur, forberedelser, stabsinstruks, referater etc.) som grunnlag for et forbedringsarbeid.

Fellesloggen ble lite bruk av politistaben, både for informasjon inn til og ut fra staben, og det oppstod særlig 28.10.08 et merkbart informasjonstomrom hos ledelsen. (Øvelse Tyr, 2008, s. 14)

Da var OPS [operasjonssentralen] med sin defensive rolle faktisk satt ut av spill uten oversikt over situasjonen og tilgjengelige ressurser. Ordre om innsats skjedde direkte fra stabssrommet til taktisk nivå ved aksjonsleder BT [Beredskapstropen], uten at OPL [operasjonsleder] var med i prosessen og i kommunikasjon med IL [innsatsleder] på taktisk nivå (Øvelse Tyr, 2012, s. 38).

Operasjonsplanleggingen som ble iverksatt av staben hadde ikke et avklart grensesnitt med OPL i forhold til ansvar og videre plan- og oppgaveløsning (ibid., s. 39).

Ved flere anledninger ble staben oppfattet som et forsinkende ledd som ikke evnet å ta raske beslutninger når situasjonen krevde det (ibid., s.40).

Det ble ikke uventet et stort arbeidspress på operasjonssentralen (OPS) og OPL i meldingsfasen, og det ble således fort et påtrengende behov for å styrke OPS og OPL- rollen. Operatørene klarte ikke å loggføre i Politioperativt system (PO) i sann tid, og OPL mistet mye av oversikten og styringsgrunnlaget. Det var tiltak som var utført, men ikke loggført, og andre planlagte tiltak som verken var vurdert eller iverksatt (Øvelse Tyr, 2013, s. 28).

Det syntes likevel som om samhandlingen mellom IL og OPS ikke har vært god nok, da politiets første innsatsenhet og fast utpekt IL først etablerte mottak på Bekksneset. Det tok altfor lang tid før IL og hans mannskaper kom til mottaksstedet i Leirvik, hvor ressurser fra øvrige samvirkeaktører hadde møtt opp og iverksatt mottak. Her konstateres uklar kommando og kontroll fra OPS (ibid., s. 28)

Et annet eksempel for å illustrere dette utenfor øvingskonteksten er følgende beskrivelse av politiets håndtering av angrepet på Utøya 22. juli, 2011, gitt av 22.juli-kommisjonen (NOU 2012:14, s. 453):

Politiaksjonen på Utøya var svakt koordinert og tok derfor lengre tid enn nødvendig. Den underbemannede operasjonssentralen, som etter planen skal lede og koordinere, ble overlesset med telefoner. Kommunikasjonsproblemer gjorde at ressursene ikke fant hverandre. Uformell språkbruk og avvik fra grunnleggende krav til presis kommunikasjon i krise bidro til å gjøre en dårlig sambandssituasjon ekstra utfordrende.

Basert på inntrykkene fra denne mest sentrale øvelsen i politiet, samt evaluering foretatt av 22. juli-kommisjonen, er formålet med denne oppgaven å drøfte hvorvidt staben løser de oppgaver den er ment å gjøre i reaktive, ekstraordinære situasjoner. Det vil si situasjoner som avviker fra normalsituasjonen. Dette er bakgrunnen som er med på å danne motivasjonen for oppgaven.

Analysen er relevant både fordi dette ikke tidligere er tilstrekkelig undersøkt ved en empirisk tilnærming, og fordi det etter egen erfaring er en tilbakevendende debatt internt i det politioperative miljøet om staben som ledelselement er en riktig løsning. Forfatterne Fimreite, Lango, Lægreid og Rykkja spør seg også hvordan beredskapsorganiseringen skal innrette seg for å møte uforutsette situasjoner, samtidig som de skal ha en velfungerende organisering for å håndtere normalsituasjoner. Det hevdes blant annet at det finnes liten systematisk kunnskap om hvordan en skal organisere seg for å håndtere slike utfordringer, og at det er behov for mer forskning på området (Fimreite, Lango, Lægreid & Rykkja, 2014, s. 266) Analysen må ses i lys av de større hendelsene der politiet har valgt å etablere stab. Følgende problemstilling anses å belyse ovennevnte:

Hvordan oppleves samhandlingen mellom politistab og taktisk nivå under reaktive, ekstraordinære hendelser?

Det var overnevnte sitater, hentet fra evalueringen av Øvelse Tyr over flere år, samt 22.juli-kommisjonens rapport som bidro til at jeg ønsket å undersøke holdbarheten i utsagnene. Var momentene et gjentakende trekk i samhandlingen mellom stab, operasjonsleder og taktisk nivå? Relevansen i oppgaven er videre gitt gjennom å undersøke om dagens måte å drive ledelse på i

akutte situasjoner innebærer en opplevelse av avvik fra hvorledes den prinsipielle tilnærmingen er, nemlig at ledelsesfunksjonen styrkes for å utøve effektiv ledelse og koordinering. Samtidig vil jeg trekke frem at det er under og etter de store hendelsene der stab etableres eller har vært etablert at fokuset på politiet er størst, og der sjansen for å «mislykkes» er større enn under daglige rutineoppdrag. I min telefonsamtale med Politihøgskolens leder for operativ etter- og videreutdanning, politiinspektør Per Olaf Torkildsen 24. november 2014, hevdes det at en slik studie gir en vinkling som ikke tidligere har vært undersøkt systematisk. Dette bekreftes også av søk og undersøkelser gjort i ulike databaser (Bibsys, Brage og Christin). Tidligere undersøkelser gjort av polititjenestemenn i forbindelse med deres etterutdanning har etterlatt et inntrykk av at politiets stabsetablering innebærer flere utfordringer. Dyrdal og Brattland (2013) har i sin semesteroppgave argumentert for at dagens ordning med stabsetablering i politiet er et brudd med *likhetsprinsippet*, fordi organisasjonen endres i en krise. Gjennom drøfting basert på organisasjonsteori innenfor koordinering, kommunikasjon, beslutningsprosesser og organisasjonsendringer oppsummeres utfordringer som kan oppstå ved en stabsetablering under en ekstraordinær hendelse. De viser gjennom sine funn til at politiets nåværende organisering i kriser der stab settes ikke fungerer optimalt og at dette dermed kan gi seg utslag i svekket kommunikasjon og beslutningsevne. De argumenterer videre for å styrke politiets operasjonssentraler der operasjonsleder fortsatt leder operasjonen, og at stab fjernes som ledelsesapparat (Dyrdal og Brattland, 2013, s. 35).

En undersøkelse gjennomført av polititjenestemennene Harald Antun og Rasmus Eikemo (1993) har sett på stabsprosessene internt, og hvorledes arbeidet i stab har blitt utført. Antun og Eikemo har forsøkt å avdekke om politistabene i Norge fungerer etter intensjonen i Stabshåndboken for politiet. Metoden de har valgt er å forespørre 23 polititjenestemenn ved 23 ulike politidistrikt ved hjelp av et spørreskjema. De har også foretatt samtaler med polititjenestemannen som var ansvarlig for utarbeidelsen av politiets stabshåndbok, der han har delt sine erfaringer rundt utfordringer ved politiets stabsarbeid. Litteraturen som er benyttet i undersøkelsen er stabshåndboken for politiet og håndbok for redningstjenesten i Norge (Antun & Eikemo, 1993, s. 10). Selv om Stabshåndboken er erstattet av Politiets beredskapssystem 1 (PBS1) i etterkant kan enkelte av funnene som er gjort i undersøkelsen trolig fortsatt være gyldige. Imidlertid er det viktig å påpeke at dagens politi er organisert noe annerledes, blant annet er operasjonssentralene profesjonalisert og forstørret, og de benytter i større utstrekning standardiserte verktøy i sitt arbeid. Det vil i så måte være interessant dersom det viser seg at enkelte av de samme utfordringene kan sies å gjøre seg gjeldende også i dag.

I Antun og Eikemos undersøkelse ble det konkludert med at stabsarbeidet ikke fungerer godt nok, og at det kan ligge ulike årsaker til grunn for dette. Konklusjonen peker på følgende faktorer som utslagsgivende (ibid., s. 35):

- Politistabene synes å være sjelden i bruk.
- Når stabene brukes, synes de ikke å fungere tilfredsstillende
- Organiseringen av stab og stabsrom, samt sammensetningen av stabene synes å være høyst variable.
- Interne meldingsrutiner vanskeliggjør arbeidet i staben
- Stab/stabssjef blir forstyrret med detaljspørsmål
- Stabsmedlemmene mangler kunnskap om egen rolle og politioperativ virksomhet.

I etterkant av konklusjonen foreslås tiltak for å bedre stabenes funksjonalitet, men disse tiltakene anses ikke relevante å redegjøre for i denne sammenheng. Innholdet i Antun og Eikemos undersøkelse skiller seg med andre ord fra denne undersøkelsen ved at den ikke er opptatt av de interne prosessene i politistaben, men om det som leveres som politistabens «produkt» (overordnede oppgaver) oppfattes som hemmende eller fremmede på det taktiske nivåets oppdragsløsning. Min foreløpige antakelse er at det ikke hjelper å ha en velfungerende politistab, om dette ikke omsettes til å bidra til god oppdragsløsning på taktisk nivå. Denne analysen plasserer seg inn i tilsvarende forskning fra utlandet, deriblant Arjen Boins. Boins (2005) hevder at « Our core claim is that successful crisis management depend not so much on critical decision making but on the facilitation of crisis implementation and coordination throughout the response network» (Boins, 2005, s. 43).

Det fremstår videre som viktig at måten politiet arbeider på er forankret i en praksis som er optimal og beviselig velfundert. Politiets stabsløsning er militært inspirert, men ifølge Boins er det en hardnakkert myte at krisehåndtering blir best organisert gjennom en militær kommando- og kontrollmodell. En slik modell, hevdes det, egner seg bedre i mer rutinepregede kriser (Fimreite et al. 2014, s. 254).

Oppgavens relevans er videre ivaretatt ved at politiet står foran store omorganiseringer ved at antall politidistrikter skal kuttes. Målet er at de gjenværende politidistriktene fremstår med et mer robust kompetansemiljø enn tidligere. Dette er en av anbefalingene gjort av det såkalte Røksundutvalget som ble opprettet for å utarbeide Politianalysen (NOU 2013:9, s. 53). Dette vil dermed kunne bidra til en større kapasitet i det ordinære ledelsesapparatet ved store hendelser,

noe som vil kunne utfordre dagens stabsløsning. En økning av Politihøgskolens funksjonsrettede utdanninger og en større utbredelse av sertifiseringer, begge for det taktiske nivået, er også faktorer som vil kunne innvirke på fremtidig oppdragsløsning ved at underliggende nivåer øker sin kompetanse og behovet for en overordnet ledelse dermed ikke fremstår som like nødvendig. Den utviklingen som har foregått for politiets teknologiske infrastruktur er også et moment som kan spille inn på dette ledelsesbehovet. Nødnett, elektroniske kartløsninger, elektroniske registre, og mulighet for lyd og bildeoverføring er eksempler på løsninger som har kommet de siste årene og som vil kunne bidra til økt situasjonsforståelse og nye ledelsesløsninger. Deler av oppgavens konklusjon vil også kunne ha relevans for andre beredskapsaktører som opererer med en stabsfunksjon og/eller med flere ledernivåer i sin organisasjon.

1.2 Noen presiseringer av problemstillingen

Politiets stab etableres både ved planlagte hendelser av et visst omfang, for eksempel Nobelinstituttets årlige fredsprisarrangement i Oslo, og under akutte ikke-planlagte hendelser, også kalt reaktive hendelser. Et eksempel på sistnevnte er 22.juli-angrepene i 2011. Jeg ønsker å avgrense meg til å undersøke den siste kategorien, der stab etableres i etterkant av en uforutsett hendelse. Bakgrunnen for avgrensningen er at det ofte er i slike uforutsigbare situasjoner at ledelselementet trolig møter de største utfordringene. En videre avgrensning er at hendelsen er fysisk, noe som utelukker elektroniske, økonomiske og omdømmemessige hendelser.

Politiets ledernivåer deles inn i det strategiske nivå ved politimester, det operasjonelle nivå ved stab og operasjonsleder/operasjonssentral, og det taktiske nivået som utgjøres av innsatsleder/politipatroljer. Denne oppgaven vil avgrense seg til forholdet mellom det operasjonelle og taktiske nivået, og forsøke å identifisere hvilke forklaringer som kan kaste lys over samhandlingen mellom disse nivåene ved stabsetablering.

Samhandling defineres på nettsiden til *Store norske leksikon* som «samspill eller vekselvirkning mellom to eller flere aktører som handler med hverandre». Videre innebærer samhandling ifølge *Store norske leksikon* direkte kommunikasjon, og det krever en gjensidighet mellom aktørene ved at de må respondere på kommunikasjonen.

Eid og Johnsen (2005) spisser forståelsen av begrepet inn mot krisehåndteringsområdet og definerer samhandling som «hvordan operatørene utveksler informasjon, vurderer situasjonen og fatter beslutninger innenfor en gitt operasjonell kontekst» (Eid & Johnsen, 2005, s. 20).

Konteksten vil være dynamisk og vil påvirkes av operasjonene. Tidspress, risiko og tid vil variere underveis i operasjonen og vil påvirke samhandlingen mellom operatørene (Ibid., s.20).

Denne oppgaven vil bruke og avgrense begrepet samhandling i forhold til hvordan deltakerne i politiets kriseorganisering opplever at stabens overordnede oppgaver utføres fra operasjonelt til taktisk nivå. De overordnede oppgavene vil bli redegjort for, og brukt gjennom hele oppgaven.

Et annet begrep som kunne vært benyttet i problemstillingen er «samarbeid». Imidlertid er det, slik jeg ser det, et begrep som rommer en større komponent med relasjonsorientering mellom deltakernes interaksjon enn begrepet samhandling, som for min del oppleves å være mer oppgaveorientert. Jeg velger derfor å benytte meg av begrepet samhandling som mer dekkende, da en hendelse politiet håndterer foregår med ulike aktører som settes sammen mer eller mindre tilfeldig avhengig av tid, sted og hendelsens art, slik at det vil være oppgavene som kommer i fokus, og fokuset på relasjoner vil være nedtonet. At begrepet samhandling ofte brukes i litteratur fra krisehåndteringsfeltet har også bidratt til avgjørelsen jeg har falt ned på.

1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven består av seks kapitler, inkludert innledningen. Andre kapittel er en redegjørelse for konteksten politiet skal virke i, det vil si en ekstraordinær hendelse, og en forklaring av hvilke faser en slik hendelse består av. I tillegg forklares stabens oppbygning og funksjon på det operasjonelle nivået fulgt av det taktiske nivåets oppbygning og funksjon. Kapittel tre vil presentere en teoretisk modell for å kunne tolke empiri i kapittel fem basert på begrepene som utgjør stabens overordnede oppgaver under en ekstraordinær hendelse. Kapittel fire er en redegjørelse for undersøkelsesmetoden som er valgt, med kildegjennomgang, kildekritikk og bakgrunnen for valg av intervjuobjekter. Kapittel fem er en drøfting av problemstillingen basert på intervjuer med polititjenestemenn som har roller på det operasjonelle og taktiske nivået under ekstraordinære hendelser, og datamaterialet tolkes i lys av teorien som blir presentert i kapittel 3. Avslutningsvis følger kapittel seks der oppgavens funn presenteres.

KAPITTEL 2: KONTEKST

2.1 En ekstraordinær hendelse og dens faser

Det fremstår som riktig å etablere en forståelse rundt hva som menes med en ekstraordinær hendelse, og hvilke faser denne består av. PBS1 beskriver en ekstraordinær hendelse til å være «en hendelse som er så omfattende eller alvorlig at politiet må organisere, lede og benytte sine ressurser på en annen måte enn ved ordinær organisering.» (Politidirektoratet 2011, s. 25). Det vil kunne være ulikt politidistriktene imellom hvorvidt en hendelse anses som ekstraordinær. Omfanget, kompleksiteten og alvorlighetsgraden, sett opp mot politidistriktets kompetanse, utstyr og ressurser vil kunne være avgjørende for om hendelsen betegnes som ekstraordinær. Dette betyr samtidig at også relativt små hendelser kan falle inn under kategorien ekstraordinær. Som eksempler på hendelser er terroranslag, bombetrusler, store ulykker, eller situasjoner som innebærer store påkjenninger for samfunnet. En hendelse kan deles inn i ulike faser som illustrert i figuren nedenfor. *Forberedelsesfasen* kan bestå av beredskapsplanlegging, trening og øvelser. Det vil i denne fasen være viktig å forberede seg best mulig. Denne fasen vil kunne være kort, eller ikke til stede i det hele tatt ved reaktive hendelser. *Gjennomføringsfasen* er igjen inndelt i tre underfaser: *Meldingsfasen* der det ved en inntruffet hendelse vil være stor usikkerhet om hva som har skjedd, og omfanget av den. Innsats og intensitet vil øke fram til overgangen til aksjonsfasen. Overgangen til aksjonsfasen skjer når beredskapsaktørene har etablert seg i innsatsområdet, og begynner å komme i en driftsmodus ved at beredskapsaktørene har samordnet seg og utfører sine oppgaver. I nedtrappingsfasen er det kontroll på situasjonen, og behovet for innsats er ikke like stort som i aksjonsfasen. *Etterarbeidsfasen* har, gjennom etterarbeid og oppfølging, til hensikt å få til en god overgang til normalsituasjonen før hendelsen oppsto (Ibid., s. 26-27).



Figur 1. Faser i en ekstraordinær hendelse, bearbejdet modell (Politidirektoratet, 2011, s.27)

I min problemstilling har jeg valgt å avgrense meg til å se på reaktive hendelser (uforbredte hendelser). En reaktiv hendelse forstår jeg til å være en hendelse der forvarslene til hendelsen ikke eksisterer, eller er ukjente for politiet, i motsetning til forberedte hendelser. Skyting på et kjøpesenter, bombeeksplosjon på tog, gasslekkasje i boligstrøk kan være eksempler på slike hendelser. Dette betyr at forberedelsesfasen faller bort, illustrert med et rødt kryss på figuren over, Modellen er videre bearbeidet for å synliggjøre intensiteten i hendelsen, og tid er lagt inn langs den horisontale aksene. Ved en hendelse der politimester beslutter å opprette en stab vil denne derfor etablere seg enten i meldings-, aksjons-, eller nedtrappingsfasen, der intensiteten og arbeidsinnsatsen er størst. En krise er en hendelse med potensiale til å true viktige verdier og gjør at en virksomhet har problemer med å gjennomføre sine samfunnsfunksjoner (ibid., s 221). Håndteringen av slike hendelser kan utfordre både kapasiteten og kompetansen til staben eller politidistriktet som har ansvaret. Kjentegnene ved en ekstraordinær hendelse vil kunne være mange av de samme som ved en krise. Det betyr blant annet at hendelsen kommer overraskende, det er mangel på kontroll, viktige interesser står på spill og det er mange aktører involvert. Videre innebærer det et tidspres, den regulære beslutningsprosessen kan ha brutt sammen og man har fokus på kortsiktige løsninger. Det kan være mangel på informasjon og stor interesse og pågang fra ulikt hold, deriblant en stor medieinteresse som er ressurskrevende å håndtere (Ibid., s.25).

Redegjørelsen rundt hva en hendelse kan være er med og danner en ramme for å forstå hva slags situasjon et politidistrikt vil kunne befinne seg i, ved en endring fra ordinær linjeledelse, og over til stabsledelse.

2.2 Politiets ledelsesnivåer

Politiet har valgt å benytte seg av den samme inndelingen i sine ledelsesnivåer som Forsvaret benytter seg av. Dette er det strategiske, det operasjonelle og det taktiske nivået. Denne hierarkiske oppbygningen er i følge Ivar Konrad Lunde (2014) viktig for å tydeliggjøre ansvars- og kommandostrukturene i beredskapssituasjoner, der det ofte ikke er tid til å gjennomføre omfattende og involverende beslutningsprosesser (Lunde, 2014, s.77). Oppgaven tar ikke for seg det strategiske nivået, men det kan være viktig å vise formålet med, og inndelingen av de andre ledelsesnivåene. Operasjonell ledelse defineres av Lunde (2014) til «å planlegge og koordinere tiltak og ressursdisponering for det taktiske nivået innenfor de rammeverdier som er fastsatt av det strategiske nivå, samt være bindeleddet mellom strategisk og taktisk ledelse» (Ibid., s. 80).

Videre beskrives taktisk ledelse ved at dette «innebærer direkte ledelse og samordning av tildelte ressurser på skadested i tråd med aktuelle aksjonsplaner» (Ibid., s. 79).

2.3 Politiets ledelse under ordinær drift

I politiet utgjøres det operasjonelle nivået i det daglige av operasjonsleder som leder på fullmakter gitt av politimesteren i politidistriktet. Operasjonslederen er til daglig øverste leder på operasjonelt nivå under alle oppdrag som krever koordinerende ledelse, når stab ikke er etablert. Til hjelp i sin ledelse disponerer operasjonslederen et antall operatører som er polititjenestemenn med spesiell opplæring, og som bemanner operasjonssentralen. Denne sentralen er ansvarlig for å lede planlagt og hendelsesstyrt politiinnsats på taktisk nivå. Dette innebærer å besvare og behandle meldinger fra publikum og å koordinere politiinnsats, sørge for øyeblikkelig etterforskning og gi råd. Operasjonssentralen disponerer alle politidistriktets operative ressurser og bruker disse i politidistriktets oppdragsløsning. Politidirektoratet har fastsatt et minimumskrav til antallet operatører som skal bemanne en operasjonssentral, og for tiden er dette to operatører ved små politidistrikt som for eksempel Vest-Finnmark politidistrikt, tre operatører ved mellomstore politidistrikter, som for eksempel Romerike politidistrikt (St.meld. 21, 2012-2013, s. 82). Disse minimumskravene nevnes for å vise størrelsen på politiets ordinære ledelsesapparat. Under hendelser av en viss størrelse skal to eller tre operatører foreta en rekke arbeidsoppgaver, som ofte må løses samtidig. Nødtelefoner fra publikum skal besvares, patruljer må orienteres og ledes, loggføring skal skje i sann tid, varslinger til eksterne og interne samarbeidspartnere må utføres, og tillatelser (for eksempel bevæpningstillatelse) må innhentes. Dette innebærer ofte, ut ifra egen erfaring, både som operatør og operasjonsleder, at hendelsen ikke trenger å være veldig stor før en operasjonssentral har behov for en styrking av ledelsesapparatet, enten gjennom en forsterket linjeledelse eller ved etableringen av stab.

Selv om det besluttes en opprettelse av stab, fortsetter operasjonsleder ved operasjonssentralen å lede det taktiske nivået i sin oppdragsløsning.

Politiet bruker en rekke verktøy for å kommunisere ledelsesnivåene imellom. Når det gjelder kommunikasjonen mellom taktisk og operasjonelt nivå, vil en fysisk avstand mellom «skadested» der det taktiske nivået i stor grad befinner seg, og operasjonssentralens/stabens lokalisering begrense egnetheten og hensiktsmessigheten på enkelte av verktøyene.

Møtevirksomhet vil i mange tilfeller være utelukket, grunnet avstander og mangel på tid.

Videokonferanser kunne vært en mulighet, men teknologien for å gjennomføre dette fra et

skadested finnes foreløpig ikke i politiet. Kommunikationsverktøyene som kan brukes er da telefon, radiosamband, liaisonering og politiets loggføringsverktøy, Politioperativt system. Dette er datasystemet som brukes for å få skriftlighet i oppdragsløsningen og som alle nivåer har tilgang til å lese og skrive på. I Politioperativt system registreres utførte og ventende arbeidsoppgaver, status på patruljer (ledige/opptatte), anmodninger, situasjonsrapporter og flere andre opplysninger til bruk for de ulike nivåene. Taktisk nivå gjør lite bruk av Politioperativt system, men sender sine meldinger via radiosamband eller telefon til operasjonssentralen for loggføring. Operasjonssentralen bruker også hovedsakelig radiosamband og telefon i ledelsen av taktisk nivå.

2.4 Politiets ledelse under ekstraordinære hendelser

Stabsfunksjonen er opprinnelig en løsning hentet fra det militære. I tiden der små hærstyrker og primitive våpen med liten rekkevidde var tilfelle, hadde ikke hærførerne behov for en stor stab. De kunne kontrollere alt selv. Etter hvert vokste hærstyrkene og slagene til en størrelse der personlig kontroll ikke lenger var mulig, og hærføreren måtte ha hjelp. Dermed meldte behovet seg for stabsliknende elementer i krigføring (Zabecki, 2008, s. 3).

Dersom en legger dagens forståelse til grunn er det først Napoleon som må kunne sies å ha en stabssjef, og dermed gjorde bruk av stabsfunksjonen. Senere har staben inngått som en vesentlig del for å gi sjefen et beslutningsgrunnlag og iverksette sjefens intensjon innenfor krigføring (FSTS, 2012, s. 187).

I undersøkelsen til Antun og Eikemo (1993) redegjøres det historisk for politiets bruk av stabsliknende elementer først i etterkrigstiden, med løsninger som innebærer elementer fra forsvarets stabsmodell, men først i Stortingsmelding nr. 86 (1961/62) diskuteres en formalisert stabsfunksjon til hjelp i ledelse av kompliserte redningsaksjoner. Senere ble ordningen med stab også innført i politiets øvrige oppgaveportefølje, for eksempel sabotasje og terroraksjoner.

I 1988 ble politiets første stabshåndbok utgitt av Justisdepartementet, der Forsvarets stabshåndbok ble brukt som mal (Antun & Eikemo, 1993, s. 7). For å finne historikk på politistabenes opprinnelse, hadde jeg en telefonsamtale i november 2014 med en av dagens ansvarlige for politiets stabsopplæring, politioverbetjent Asle Ivar From. I samtalen ble det nevnt at staben innledningsvis ble sett på som et nyttig ledelselement ved trusler Norge stod overfor under «den kalde krigen» der sovjetiske Spetsnaz-styrkers aksjoner i Norge skulle håndteres av politiets Utrykningsenheter (UEH-styrker) som førsteinnsats. Trusselen kunne innebære

samordnede sabotasjeaksjoner ulike steder i landet, og dermed ville staben kunne inneha en bedre situasjonsforståelse, samt bedre muligheter for samordning og prioritering av ressursene. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) beskriver i *Nasjonalt Risikobilde 2013* et omfattende terroranslag på storbyer med flere mål samtidig som et mulig scenario som kan true norsk samfunnssikkerhet (DSB 2013, s. 147). Således vil det kunne hevdes at deler av dagens trusselbilde ikke fraviker fra «gårsdagens» i særlig grad, det er bare andre aktører.

Politiets beredskapssystem del 1 (PBS1), legger retningslinjer for hvordan politiet skal organisere sin beredskap, og bidrar til enhetlige tilnærminger og løsninger for alle politidistriktene i Norge. Formålet med retningslinjene er for å i best mulig grad å verne om sentrale samfunnsinstitusjoner, ivareta felles sikkerhet og den enkeltes trygghetsfølelse gjennom en effektiv håndtering. Blant annet legges retningslinjer for hvordan ledelsen i ekstraordinære kriser og hendelser skal ivaretas ved en tilpasning og utvidelse av ledelsessystemet. Hovedoppgaven for staben er å bistå politimesteren til ledelse gjennom beslutningsstøtte, iverksetting av tiltak og til sist å følge opp tiltakene. Staben utgjør politimesterens ledelsesapparat på operasjonelt nivå for å håndtere konkrete og uforberedte (reaktive) hendelser. Det er politimesteren som beslutter både opprettelse og avvikling av staben.

Staben har en rekke overordnede oppgaver. Det er disse oppgavene denne studien vil analysere for å finne ut hvordan taktisk nivå opplever at samhandlingen ivaretas mellom operasjonelt og taktisk nivå. Bakgrunnen for at begrepet samhandling operasjonaliseres ved hjelp av disse oppgavene er at det er disse gjøremålene som staben er ment å utføre, og dersom disse gjennomføres godt eller dårlig er det grunn til å anta at dette vil influere på opplevelsen av samhandling ledelsesnivåene imellom. De overordnede oppgavene som er hentet fra PBS1, er følgende:

- Planlegge
- Beslutte
- Iverksette og koordinere
- Kontrollere og støtte
- Risikovurdere

En mer omfattende beskrivelse og operasjonalisering av disse begrepene vil bli gjort under teorikapittelet.

2.5 Politistabens sammensetning og oppgaver

Politistaben er satt sammen av en rekke funksjoner som ledes av en stabssjef. Funksjonene skal finnes i alle politidistrikt, og en forutsetning er at samme modell brukes i alle hendelser som krever stab som beslutningsstøtte (Politidirektoratet, 2011, s. 118). Samtidig er det gitt åpning for at stabens sammensetning og størrelse vil kunne variere i forhold til type hendelse, alvorlighet og kompleksitet (Ibid., s. 122).

Stabsfunksjonene som benevnes med P for politi er satt sammen på følgende måte, hentet fra PBS1 (Ibid., s. 121-128).

Funksjon	Benevning	Oppgaver
Stabssjef	ST.SJ	Leder og koordinerer arbeidet i staben etter fullmakt fra politimesteren. Han/hun er bindeleddet mellom politimesteren og staben. Stabssjefen bestemmer hvordan han/hun vil benytte stabsmedarbeiderne og operasjonssentralen under den aktuelle hendelsen.
Personell	P1	Deltar i planleggingsarbeidet og samarbeider nært med P4 om ressursbruken. P1 bør ha oversikt over polititjenestepersoner og medarbeidere fra aktører som samvirker med politiet. P1 utarbeider tjenestelister og fører oversikter.
Etterretning	P2	Deltar i planleggingsarbeidet og samarbeider nært med P3, som er stabens sentrale planleggingsfunksjon. Ved behov forsterkes P2 med medarbeidere fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST). P2 samarbeider med P5 om å innhente etterretningsinformasjon gjennom medieovervåkning. All etterforskning i aksjonsfasen av den ekstraordinære hendelsen må koordineres av P2.
Operasjoner	P3	Som den sentrale funksjonen i stabens planlegging har P3 hovedansvaret for den operative virksomheten og for utarbeidelse av planer. Han/hun samarbeider nært med P2, operasjonslederen og innsatslederen om planleggingen. P3 koordinerer og kontrollerer gjennomføringen av operasjonen.
Logistikk	P4	Deltar i planleggingsarbeidet og samarbeider nært med P1 om den ressursmessige støtten til operasjonen. P4 legger opp en logistikkplan, gir retningslinjer, koordinerer og kontrollerer logistiktjenesten. Ved behov inngår sambandsleder og andre IKT-medarbeidere i denne funksjonen.
Informasjon	P5	Skal støtte politimesteren, staben og innsatslederen i deres mediehåndtering. P5 bistår P2 ved å innhente etterretningsinformasjon gjennom medieovervåkning.
Juridisk	P6	Deltar i stabens arbeid med juridiske vurderinger og anbefalinger.

Oppgaveavhengig	P7	En fleksibel funksjon og kan benyttes dersom det er behov for kompetanse som ikke allerede dekkes av øvrige stabsfunksjoner.
Rådgivere	Rådgiver	Varierer i sammensetning og kompetanse etter hendelsens art.
Liaisoner	Liaison	Varierer i sammensetning og kompetanse etter hendelsens art.

Når staben er satt, skal stabsfunksjonene P1–P5 alltid ivaretas. Det er valgfritt å benytte funksjonene P6 og P7. Funksjonen P7 kan for eksempel benyttes for å knytte til seg ekstra kompetanse ved en hendelse på sjøen, der en representant for politiets sjøtjeneste vil kunne utpekes som stabsmedlem P7. Rådgivere og liaisoner som kan tilknyttes staben vil også variere i sammensetning og kompetanse etter hendelsens art.

PPB1 mener at terskelen for å etablere et utvidet system for beslutningsstøtte skal være lavest mulig, samtidig som det påpekes at utgangspunktet bør være at de fleste hendelser løses innenfor det ordinære ledelsessystemet (ibid., s. 118). Disse formuleringene, som til en viss grad er motstridende, tolkes til at det trolig er lagt opp til en del skjønn for når politistaben skal settes.

2.6 Taktisk nivå, herunder innsatsleders rolle og funksjon

Forsvaret definerer ifølge Lunde (2014) taktisk nivå til å være nivået som løser de taktiske og konkrete oppgavene som må utføres i tilknytning til de operasjonelle målene (Lunde, 2014, s. 79).

For politiets vedkommende utgjøres det taktisk nivået av politimannskaper som gjør innsats ute på patrulje, det vil si ute på åstedet for hendelsen. Innsatslederen er politiets leder av oppdrag på taktisk nivå. Det skal utpekes innsatsledere ved alle hendelser der det er behov for en koordinerende ledelse. Innsatslederen vil ha ordremyndighet over tildelte patruljer i en konkret politioperasjon. I tillegg til innsatsleder kan det utpekes delledere ved behov, for eksempel til å ivareta samleplass for skadede og døde, avsperringer, helikopterlandingsplass og ambulanseskontrollpunkt for å nevne noen av delledernes oppgaver. Innsatsleder, vil fungere som leder av innsatsleders kommandoplass, som opprettes sammen med andre beredskapsaktører, for eksempel forsvaret, helsevesenet og brannvesenet.

For lettere å kunne danne seg et inntrykk av måten politiets ledernivåer er bygget opp på, vises figuren på neste side. Her vises også innplasseringen av rollene som det er redegjort for, og fet tekst i boksene markerer ordinær linjeledelse, mens vanlig tekst er organiseringen ved et forsterket ledelsesapparat. Operasjonssentralen er ikke plassert inn i figuren, men vil befinne seg mellom firkantene markert med operasjonsleder og innsatsleder.



Figur. Ledelsesnivåene i politidistriktet (Politidirektoratet 2011, s. 33).

KAPITTEL 3: TEORETISK RAMMEVERK

Hvordan kan spenningen mellom det operasjonelle og taktiske nivået forklares i teorien? Charles Perrow (1984) har utarbeidet en teori kalt «Normal accidents-teorien» som påstår at ulykker før eller senere vil oppstå i høyteknologiske systemer. Teorien hans skiller seg fra andre ved at den ser på egenskapene ved selve systemene fremfor feil som gjøres av eiere, utviklere eller brukere (Perrow, 1984, s. 63). Videre gjør han bruk av begrepet «systemulykker» der begrepene «interaksjoner» og «koblinger» brukes som hjelp til å predikere sannsynligheten for at systemulykker skal inntreffe.

Systemulykker defineres til å oppstå «ved at flere hendelser, feil, og ulykker inntreffer nesten samtidig, de er tett koplet og komplekse i sin karakter» (Aven, Boyesen, Njå, Olsen, Sandve 2004, s. 60).

Interaksjoner brukes i forbindelse med samhandling i en organisasjon, og omfatter både beslutningslinjer og informasjonsflyt. Dette deles igjen inni *komplekse interaksjoner* og *lineære interaksjoner* (ibid., s. 60).

Koblinger brukes om prosesser og aktiviteter som foregår i en organisasjon, og disse deles også igjen inn i *løse koblinger* og *tette koblinger* (Ibid., s. 60).

Aven et al. (2004) gir følgende beskrivelse av begrepene interaksjoner og koblinger:

Med *komplekse interaksjoner* menes interaksjoner som skjer i uventede, ikke-planlagte sekvenser eller sammenhenger, de er vanskelige både å forstå og oppdage.

Lineære interaksjoner er synlige, og selv om de ikke er planlagte skjer de i forventede og velkjente sammenhenger (Aven, et al, 2004, s. 60).

Med *tette koblinger* menes prosesser og aktiviteter som har stor tidsavhengighet, og er vanskelige å stoppe. Det vil bare være en måte å gjøre ting på i organisasjonen. Videre kreves høy presisjon, og det er liten mulighet til å improvisere ved uventede feil. Et tett koblet system gjør at en feil i systemet lett kan forplante seg til deler av eller hele systemet, og ved et komplekst system kan samme del ha flere funksjoner, og ved feil i en av disse, vil andre funksjoner kunne berøres (ibid., s. 60).

Med *løse koblinger* menes prosesser og aktiviteter i den andre enden av skalaen, det vil si at det finnes gode muligheter til å stoppe opp og orientere seg på nytt når noe er i ferd med å gå galt, og handlingene og prosessene kan rokeres i tid (ibid., s. 60).

Aven bruker eksempler fra Perrow (1984) på forskjellige organisasjoner som er innehar ulike sammensetninger av interaksjoner og koblinger:

Et kjernekraftverk er et eksempel på en organisasjon med et tett koblet system med komplekse interaksjoner, noe Perrow mener øker risikoen for systemulykker. Et kjernekraftverk kjennetegnes ved at subsystemer, enheter og komponenter er plassert på avgrensede områder, enheter har felles koblingspunkt og driften har behov for spisskompetanse på ulike områder. Det er lite slakk med tanke på forsyninger, utstyr og personell, barrierer er bygget inn i systemene og produksjonsprosessen er tett koblet (ibid., s. 61).

En demning er et eksempel på et system som er tett koblet, men der interaksjonene er lineære. Det finnes få uforutsette interaksjoner, men produksjonsprosessen er tett koblet (ibid., s. 61).

Et annet eksempel kan være å se et universitet som et komplekst system der deltakerne i systemet (studenter, lærere) kan ha mange felles oppgaver og funksjoner, men komponentene er løst koblet. Universitetet svikter ikke ved at en komponent faller bort, og det er flere måter å opprettholde produksjonsmetoden på (ibid., s. 61).

Siste eksempel som nevnes er et postkontor der systemet både er løst koblet, og består av lineære funksjoner. Postkontoret kan fordele post på mange måter, og ikke nødvendigvis i samme rekkefølge. Det vil være få uforutsette situasjoner eller påvirkninger som kan inntreffe på et postkontor (ibid., s. 61).

Høyteknologiske systemer og styringen av disse kjennetegnes av komplekse interaksjoner med tett koblinger. Komplekse interaksjoner gir dermed rom for både uventede, sjeldne og underlige feil, og samtidig med en økende grad av tette koblinger er muligheten for at feil eskaleres og kommer ut av kontroll større (ibid., s. 61).

Det er flere grunner til at systemene lages slik, til tross for en økende risiko, men en redegjørelse om dette faller utenfor denne undersøkelsen. Det konstateres kun at dette er systemer som eksisterer i dagens høyteknologiske samfunn.

Teorien har en overføringsverdi sett opp i mot beredskapsorganisasjoner som for eksempel politiet. Slik teorien tolkes er beredskapsorganisasjoner systemer som i enkelte situasjoner kan være preget av både komplekse interaksjoner og tette koblinger. I håndteringen av en ekstraordinær hendelse vil en krisestab bli satt, noe som øker kompleksiteten i interaksjonen mellom organisasjonens medlemmer. Informasjonsflyt og beslutninger vil ikke lenger i samme grad følge velkjente mønstre og linjer, og ikke-planlagte og uventede interaksjoner kan oppstå. Et empirisk eksempel for å illustrere dette teoretiske aspektet er følgende beskrivelse av Oslo politidistrikts håndtering av angrepene 22.juli, 2011, gitt av 22. juli-kommisjonen (NOU 2012:14, s. 93):

Kommisjonen mener at direkte kontakt mellom innsatsleder og stabselementer representerte en risiko for at operasjonsleder gikk glipp av informasjon, og at styringsevnen ble svekket. Videre engasjerte stabsmedlemmene seg i operasjonen etter hvert som de kom til, før staben var satt. Det var ingen klar overgang fra linjeledelse til stabsledelse. Dette skal ha skjedd «glidende». En slik overgang var etter kommisjonens mening egnet til å skape uklarhet om roller, ansvarsforhold og hvem som skulle gjøre hva.

Når beredskapsorganisasjoner settes på prøve er det videre grunn til å argumentere for at dette skjer i en situasjon med tette koblinger. Det vil som regel være en stor tidsavhengighet, og prosessene og aktivitetene kan vanskelig stoppes, da det ikke er opp til krisestaben hvordan hendelsen utspiller seg. Arbeidsoppgavene må utføres i rekkefølge ved at beredskapsorganisasjonen primært skal redde liv, deretter begrense skade. Det er vanskelig å se for seg at denne prioriteringen kan fravikes. Det forventes også en presisjon i oppdragsløsningen, for eksempel ved at uskyldige liv ikke skal gå tapt. I tillegg setter lovverk og instruksjoner begrensninger for hvor mye som kan improviseres underveis i oppdragsløsningen, selv om det nok finnes elementer av improvisasjon ved en reaktiv hendelse. Feil i en av koblingene, for eksempel ved bortfall av kommunikasjonshjelpemidler, vil berøre andre funksjoners evne til å løse sine oppgaver. Ved at for eksempel politiets organisasjon kan falle inn under et system

preget av komplekse interaksjoner og tette koblinger vil risikoen for å gjøre feil øke. Selv om politiet ikke forårsaker en systemulykke, vil deres håndtering av en reaktiv hendelse kunne oppleves ikke å innfri i forhold til de krav som samfunnet stiller, og således falle inn under teorien.

I forlengelsen av teori rundt endringen av ledelsesform vil jeg også trekke inn noen av prinsippene som beredskapsorganisasjoner, slik som politiet, ofte bruker i dette kapittelet.

Prinsippene er:

Ansvarsprinsippet, som sier at «den etat som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Hovedregelen er at det enkelte departement, direktorat eller annen statlig myndighet har ansvaret for beredskapen og krisehåndteringen på sitt område» (NOU 2012:14, s. 70). Lunde (2014) mener at både den som er tildelt et ansvarsområde, men også den som skal samarbeide med den ansvarlige på området vil finne det enklere å forholde seg riktig dersom ansvaret er plassert likt både under en beredskapssituasjon og i daglig drift (Lunde, 2014, s. 49).

Likhetsprinsippet innebærer at «den organisasjon man opererer med under kriser, bør likne mest mulig på den organisasjonen man har til daglig. Begrunnelsen er at så vel individer som organisasjoner fungerer best, ikke minst under press, når de kan løse sine arbeidsoppgaver i henhold til kjente prosedyrer og regelverk» (NOU 2012:14, s. 70). Prinsippet utfylles av Lunde (2014) ved at han mener det vil være enklere å manøvrere i organisasjonene, ved at de er gjenkjennbare også i en beredskapssituasjon ved at de er identisk bygget opp i daglig drift. Kommunikasjonslinjene er allerede etablert som naturlige og fungerende informasjonskanaler internt og eksternt for organisasjonen (Lunde, 2014, s. 48).

Nærhetsprinsippet tilsier at «kriser skal håndteres på et lavest mulig organisatorisk nivå. Her legger man til grunn at de som står nærmest til å hjelpe, normalt vil yte den raskeste og best målrettede assistansen.» (NOU 2012:14, s. 70). Lunde (2014) er av den oppfatning at en delegert beslutningsmyndighet er tildelt ledelsesnivået nærmest der hendelsen skjer, for å kunne iverksette riktig respons tidlig nok. Rask beslutningstaking med minst mulig forsinkelse gjennom lange kommunikasjonslinjer kan bety en forskjell i det å påvirke en situasjon effektivt for beredskapsorganisasjoner (Lunde, 2014, s. 49)

Samvirkeprinsippet stiller «krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevant aktører og virksomheter i arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering.» (NOU 2012:14, s. 71).

Det er særlig to av prinsippene som anses relevante i denne undersøkelsen og dette er *likhetsprinsippet* og *nærhetsprinsippet*. Dette fordi opprettelsen av stab kan sies å innebære et brudd på disse prinsippene, noe som kan bidra til å forklare enkelte av utfordringene det redegjøres for av respondentene i undersøkelsen.

Til slutt i dette kapittelet utdypes de allmenne retningslinjene og forventningene som ligger til grunn for beredskapsorganisasjonens overordnede oppgaver med tanke på å vise den operasjonaliseringen som er gjort rundt begrepene i intervjumalen. Utdypingen er direkte sitater hentet fra PBS1 (Politidirektoratet, 2011, s. 119-120). Oppgavene som gjengis fra PBS1 utdypes ytterligere ved hjelp av annen litteratur på området:

Planlegge

Staben må være proaktiv, det vil si se framover og handle i forkant. Den skal prioritere innhenting og bearbeiding av informasjon. Situasjonsvurdering er en gjennomgang av den faktiske situasjonen, en løpende prosess fra oppdraget foreligger til operasjonen er avsluttet. Situasjonsvurderingen må bygge på et helhetlig situasjonsbilde, som er planleggingsgrunnlaget. Staben må utarbeide alternativer og vurdere de ulike alternativene. Alternativene drøftes i staben før de fremlegges for politimesteren med anbefaling om hvilket alternativ som bør velges. Både politimesteren og staben må medvirke til at alle faglige vurderinger kommer fram. Stabens planlegging danner grunnlaget for andres detaljplanlegging. Det må derfor være en tett dialog i planleggingsarbeidet, både ved akutte og planlagte operasjoner.

Jonas Eriksen (2011) mener at en proaktiv ledelse kan forbindes med et fremtidsrettet fokus på innsatsen. Proaktivitet fremheves som en mangel i krisehåndteringen, og det hevdes at dette er en viktig årsak til ineffektiv ledelse ved omfattende hendelser (Eriksen, 2011, s. 94). Det ventes med nødvendige beslutninger, og ressurser blir for eksempel ikke tilkalt før lederne selv ser behovet, og da kan det ofte være for sent. Videre tar ikke ledelsen i stor nok grad hensyn til og tidsforsinkelsen fra en ordre blir gitt til den faktisk utføres, og ledelsen får tilbakemelding. Når ordren faktisk utføres har situasjonen utviklet seg videre, og aksjonene blir ineffektive (ibid., s. 94).

Lunde (2014) hevder at beredskapsledelsen kan fremme proaktivitet gjennom å fremtvinge en fremtidsorientert beslutningsprosess som bidrar til at de forsøker å styre utviklingen av situasjonen, og ikke bare reaktivt reagerer på den historiske informasjonen de mottar (Lunde, 2014, s. 146). Lunde hevder at de fleste beredskapsledelser tradisjonelt har benyttet to tredjedeler

av tiden sin nettopp på å håndtere historisk informasjon, mens kun en tredjedel av tiden ble benyttet til å lede organisasjonen i en respons for fremtiden for derigjennom å aktivt påvirke situasjonsutviklingen (Ibid., s. 146).

Beslutte

Stabens anbefalinger utgjør en del av beslutningsgrunnlaget som skal fremlegges for politimesteren. Politimesterens beslutning kan i tillegg bygge på råd fra rådgivere han/hun har knyttet til seg på strategisk nivå. Videre må politimesteren ta hensyn til overordnede føringer og policy. Dette utgjør til sammen beslutningsgrunnlaget. Det er politimesteren som tar den formelle beslutningen om strategi og handlemåte under gjennomføringen av operasjonen. Denne faktoren gjengis som en av stabens oppgaver, men behandles ikke ytterligere, da strategisk nivå ikke omfattes av denne undersøkelsen.

Iverksette og koordinere

På grunnlag av politimesterens beslutning utarbeider staben en operasjonsordre, og iverksetter denne. Staben må løpende vurdere hvordan en hendelse utvikler seg. Det ekstraordinære er svært sjelden statisk. Dynamikken og endringene vil tvert imot ofte være den største utfordringen. Staben bør vurdere om nye opplysninger påvirker fattede beslutninger så mye at disse må endres. Hvis svaret er ja, må staben vurdere hvilke endringer som må gjøres, og hvordan. Hvem kan i så fall beslutte endringer? Har staben fått fullmakter til dette, eller må slike spørsmål forelegges politimesteren? Staben må vurdere om det finnes alternative løsninger, og hvilke som i tilfelle bør anbefales når endringene skal gjennomføres, og hvem som berøres. Staben må videre vurdere hvordan politiets innsats oppfattes, og om man bør utarbeide forslag til en ny ordre. Staben skal revidere ordren når situasjonen eller forutsetningene endres, og ordren viser seg å være upresis eller ufullstendig, eller når andre uforutsette hendelser inntreffer.

Dersom ovennevnte skal utføres effektivt vil trolig dette kreve at stab utfører fortløpende situasjonsvurderinger. Eriksen (2011) bruker en definisjon på situasjonsvurdering som «ferdigheter i å foreta en rask vurdering av beslutningssituasjonen ved å gjenkjenne og forstå signaler som er av betydning for valg av løsning» (Eriksen, 2011, s. 205). Eid og Johnsen (2005) anvender begrepet situasjonsbevissthet, og mener at betydningen av situasjonsbevissthet er en evne til å utvikle en adaptiv indre modell av miljøet, og en operatørs forståelse av en situasjon som danner grunnlaget for en beslutningstaking. Situasjonsbevissthet blir en funksjon av all tilgjengelig informasjon fra sansene personen innehar, via non-verbal og verbal kommunikasjon med andre teammedlemmer og teknologiske systemer. Det ses på det dynamiske i situasjonen,

kunnskap gitt ved et bestemt tidspunkt, men også kunnskap bygget opp over tid. Denne kunnskapen kan deretter benyttes til å forutse hva som kan komme til å skje i nær fremtid. Situasjonsbevissthet relaterer seg derfor til fortid, men også til fremtid ved å se hvordan denne kunnskapen skal benyttes (Eid & Johnsen, 2005, s. 227).

Kontrollere og støtte

Staben skal kontrollere, støtte og veilede operasjonslederen og innsatslederen under oppdraget. Den skal forvise seg om at ordren blir mottatt, forstått og fulgt.

Kontroll defineres av Allied Joint Doctrine (2010), som “Control is the authority exercised by a commander. It can be described (but not defined) as the process through which a commander, assisted by the staff, organizes, directs and coordinates the activities of the forces assigned to implement orders and directives” (AJP-01 (D) (2010), s. 6-2). Denne definisjonen er, slik jeg ser det, direkte overførbar til politiet.

Risikovurdere

Risikovurdering skal inngå som en del av planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av alle politioperasjoner, også i politimesterens stab. Hensikten er å identifisere mulige uønskede hendelser og farlige forhold i arbeidsoperasjoner og iverksette tiltak som reduserer faren for uønskede hendelser.

Eid og Johnsen (2005) mener at operative beslutninger opererer med sannsynligheten for uønskede utfall, også omtalt som risiko. Statistisk kan risiko omtales som produktet av sannsynligheten for et uønsket utfall og størrelsen av utfallets konsekvenser. Den intuitive oppfatning av risiko kalles risikopersepsjon, eller subjektiv risikovurdering (Eid & Johnsen, 2005, s. 167). Den subjektive risikovurderingen som gjøres av lekfolk har blitt systematisk undersøkt av Paul Slovic, en amerikansk forsker, og funn fra undersøkelsen gjengis av Eid og Johnsen. Slovic har identifisert to hovedforhold som legges til grunn av lekfolk ved vurdering av risiko. Den viktigste hoveddimensjonen er styrkedimensjonen, eller grufullhetsfaktoren, der tankebildet preges av om risikokilden kan få katastrofale, grufulle og fatale konsekvenser dersom den realiseres. Jo mere grufulle konsekvenser, jo større oppleves risikoen (Ibid., s. 168). Den andre hoveddimensjonen handler om hvorvidt risikokilden er kjent, om den kan kontrolleres, og om eksponeringen for kilden skjer frivillig Dette er relevant i vurderingen av hva som ønskes regulert av samfunnet i form av tiltak, men påvirker i liten grad risikovurderingen i seg selv, altså om noe vurderes som mer eller mindre farlig (Ibid., s. 168). Risikoestimer bør ifølge Eid og Johnsen (2005) bestå av både en frekvens, eller sannsynlighetskomponent (hvor ofte går det

galt, kontra hvor ofte det ikke går galt), og en styrkekomponent (dersom det går galt, hvor ille vil det være?), men det viser seg at det blir lett å fokusere ensidig på konsekvensene av ulike grunner (ibid., s. 169). Krisestaber kan trolig i varierende grad utsettes for ovennevnte påvirkninger under utøvelsen av risikovurderinger.

I analysekapittelet vil disse teoretiske variablene danne rammeverket for å tolke det innsamlede datamaterialet fra intervjuene. Kapittelet og drøftingen vil inndeles slik at hvert politidistrikt drøftes separat med de funn som er gjort i intervjuene med respondentene fra de ulike ledelsesnivåene. Imidlertid vil ikke begrepet «beslutte» omhandles som også tidligere nevnt og begrunnet.

KAPITTEL 4: METODE

Metoden jeg har valgt å bruke er en kvalitativ tilnærming for den passer best til problemstillingen. Metoden egner seg når undersøkelsen tar sikte på å avklare hva som ligger i et fenomen, og videre dersom undersøkelsen ønsker å få frem hvordan mennesker fortolker og forstår en gitt situasjon (Jacobsen, 2005, s. 131). Gjennom et såkalt intensivt design vil oppgaven gå i dybden og avdekke så mange forhold som mulig ved bruk av få intervjuobjekter. Ved å ta utgangspunkt i stabens overordnede oppgaver (Politidirektoratet, 2011, s. 118) operasjonaliseres begrepet «samhandling» sett i lys av samhandlingen mellom det operasjonelle nivået og det taktiske nivået.

Rammeverket for oppgaven refereres til i litteraturen som «små-N-studier». En slik form for studie er ikke avgrenset av tid og rom på samme måte som et case-studie, og det er fenomenet «samhandling» som ønskes undersøkt, uavhengig av en konkret hendelse. Dersom undersøkelsen ønsker å gi en rik beskrivelse av et fenomen egner små-N-studier seg (ibid., 2005, s. 93). Det er flere utfordringer med å foreta undersøkelser rundt temaet for denne oppgaven. Alle hendelser vil være unike, og en undersøkelse rundt en enkelthendelse vil ha liten forklaringskraft utover den aktuelle hendelsen, da det forefinnes svært mange mellomliggende variabler og ukjente spuriøse effekter. Selv om det forsøkes å kategorisere hendelser, for så å undersøke disse i forhold til oppgavens problemstilling, som for eksempel trafikkulykker, vil antallet variabler fort bli mange. For å illustrere omfanget innen nevnte kategori kan følgende spørsmål stilles: Er det en trafikkulykke med få eller mange skadde? Skjer det på en øde strekning langt fra innsatsressurser, eller i tettbygd strøk, der innsatsressursene er i umiddelbar nærhet? Organiseres

skadestedet ved hjelp av mange innsatsenheter, eller få? Finnes det radiosambandsdekning på stedet eller ikke? Ledes håndteringen av erfarne tjenestemenn, eller tjenestemenn som opplever en slik hendelse for første gang? Alle disse momentene vil gi seg utslag på hvordan løsningen av en hendelse vurderes utført, og følgelig vil svarene som avgis i en undersøkelse variere mye. En annen utfordring er at en reell hendelse er unik, og vil ikke være mulig å rekonstruere tilsvarende der andre løsninger forsøkes for så å sammenlikne svarene. Det kan dermed ikke heller konkluderes med hvilken løsning som er best, om det da ikke blir benyttet eksperimenter, noe denne undersøkelsen ikke har ressurser til å gjennomføre. Igjen fremstår små-N-studier som mest relevant ved at betydningen av hendelsen tones ned, og fenomenet settes i fokus (ibid., 2005, s. 93.) Det jeg dermed ender opp med å ha ambisjoner om å undersøke er om det kan identifiseres felles indikasjoner, eller tendenser som gjør at opplevelsen av samhandlingen ledelsesnivåene imellom oppleves som positivt eller negativt under en reaktiv hendelse på bakgrunn av gjennomførte intervjuer. En slik kartlegging vil kunne gi grunnlaget for senere forskning på området der deler av dette studiet kan brukes for så å gå dypere i forskningen.

Metoden som er valgt er god fordi den legger få begrensninger på hva intervjuobjektene kan gi av svar. Metoden vektlegger også detaljer og nyanserikdom og hvert intervjuobjekts særpreg. Dette er egnet til å bringe frem en riktig forståelse av et fenomen eller en situasjon. Det er intervjuobjektene som i all hovedsak definerer hva den «korrekte» forståelsen er.

Videre vil nyanserikdommen i svarene bli bedre, da hvert enkelt intervjuobjekt kan bruke egne begreper og nyanser for å forklare fenomenet etter sin subjektive opplevelse. Det fremheves også at metoden i enkelte tilfeller er egnet til å skape nærhet til intervjuobjektene gjennom lange samtaler eller observasjoner, men denne undersøkelsen tar ikke sikte på en slik tilnærming, selv om elementer av dette oppnås gjennom telefonintervjuer. Underveis i undersøkelsen er denne metoden også egnet til å foreta forandringer, for eksempel på problemstillingen, etter hvert som undersøkelsen avdekker mer kunnskap. Metoden er med andre ord fleksibel, og forskningsprosessen er ikke låst (ibid., s. 129).

Metoden har svakheter, blant annet fordi den er ressurskrevende under datainnsamlingen. Intervjuer er tidkrevende, og det legges opp til å prioritere innhenting av mange variabler, fremfor mange enheter (i betydningen intervjuobjekter). Dette gjør at muligheten for å generalisere funn i undersøkelsen er begrenset, og dette svekker validiteten på undersøkelsen (ibid., s. 130). Metoden vil også gi svar fra intervjuobjektene som ikke umiddelbart lar seg kategorisere, og muligheten til å få hjelp til å kategorisere svar ved hjelp av dataprogrammer er i liten grad til stede. I samme åndedrag som nærhet nevnes som en fordel ved en kvalitativ

metode, kan det også oppfattes som en svakhet i undersøkelsen, ved at intervjuer knyttes for tett inn i undersøkelsen, og mister noe av objektiviteten, og den kritiske refleksjonen. Jeg har selv sittet i enkelte av funksjonene som skal intervjues, i en lik kontekst, og dette gjør at jeg må være bevisst rollesammenblanding.

På den annen side vil min forforståelse kunne styrke undersøkelsen ved at svarene som avgis av intervjuobjektene vil tolkes bedre, og bli satt i riktig kontekst. Jeg vil også trolig få tilgang på informasjon som intervjuobjektene kanskje ikke ellers ville gitt til en utenforstående.

I forlengelsen av dette kan det trekkes inn enkelte fordeler og ulemper som belyses av Cato Wadel (2014) rundt forskning/feltarbeid i egen kultur. Han nevner blant annet et grunnleggende problem ved at det kan være vanskeligere å kartlegge mange forhold i vår egen kultur (les politiet) fordi de tas for gitt. Det eksisterer en «taus» felles kunnskap som ikke oppdages og settes ord på (Wadel, 2014, s. 27). Denne undersøkelsen kan inneholde noe av denne ulempen.

Som en annen svakhet ved en kvalitativ metode bør også «undersøkelseeffekten» nevnes, som er et fenomen som kan forekomme ved at undersøkelsen måler noe den selv har skapt, ved at undersøkelsen i seg selv skaper funnene, fremfor å måle intervjuobjektene oppfatninger (Ibid., s. 130). Grunnet metodens svakheter har jeg i analysekapittelet valgt å gjengi fyldige sitater fra intervjuene. Gjennom denne fremgangsmåten vil mine tolkninger av respondentenes svar gjøres etterprøvbare, og leseren har selv muligheter til å vurdere om mine tolkninger er rimelige.

Gjengivelsen av data vil også kunne være til hjelp for etterfølgende forskning med problemstillinger som grenser opp mot denne oppgavens problemstilling.

Til sist vil jeg nevne utfordringer rundt selve operasjonaliseringen av samhandlingsbegrepet. Begrepets presisjon avhenger av hvor godt det treffes av de faktorene jeg har valgt ut for å operasjonalisere samhandling. Er oppgavene som gjengis i PBS1 faktorer som passer inn som indikatorer, eller ville andre faktorer være mer egnet for beskrivelse av samhandling? Imidlertid kan det ses på som en styrke at samhandlingsbegrepet blir omfattet av faktorene som utgjør stabens oppgaver. Det er opplevelsen av om i hvilken grad disse oppnås som vil være relevante å undersøke gjennom respondentenes opplevelse av situasjonen. Svakheten ved operasjonaliseringen, der flere faktorer brukes kan være at respondentene ikke legger det samme i begrepene under svaravgivelsen, og at min tolkning av respondentenes svar blir farget av meg. Det er også en svakhet at intervjuene tvinger respondentene til å svare på bakgrunn av faktorer jeg har plukket ut, der svarene kunne blitt annerledes ved en mer åpen tilnærming. Jeg har imidlertid falt ned på at samhandlingen må undersøkes i lys av faktorene som PBS1 nevner som stabens overordnede oppgaver fordi dette gjør den empiriske tolkningen av datamaterialet mer

systematisk og stringent, noe som også øker den eksterne validiteten. Det vil trolig være lite hensiktsmessig å undersøke opplevelsen av stabens evne til å gjennomføre oppgaver som ikke er de samme som er pålagt staben som en del av PBS1.

4.1 Kildegjennomgang

Oppgaven vil gjøre bruk av både primær- og sekundærkilder. Bruken av flere typer kilder kan bidra til å styrke resultatene undersøkelsen kommer frem til. Dette omtales av Jacobsen (2005) som en «triangulering», og kan medføre at gyldigheten og troverdigheten til data og konklusjoner økes ved å kombinere ulike metoder (Jacobsen, 2005, s. 229). Primærkildene vil i oppgaven både omfatte offentlige dokumenter og intervjuer. Sekundærkildene vil bestå av faglitteratur og tidligere undersøkelser innenfor det området oppgaven omfatter.

4.1.1 Intervjuobjekter

Intervjuobjektene jeg har bestemt å bruke i oppgaven er valgt ut på følgende måte: Aller først har jeg ønsket å undersøke politidistrikter som i størst mulig grad er representative for politiet i Norge ved at det største og det minste politidistriktet er holdt utenfor, men der tre representanter for de øvrige 25 politidistriktene er valgt for å få med distrikter fra byer, tettsteder og landsbygd, som både har bygget opp sine politidistrikter i henhold til retningslinjer gitt i Politiets beredskapssystem del 1, og samtidig har erfaring fra etablering av stab. Ifølge Jacobsen (2005) kan utvalg finnes ved formålsrettede utvalgsmetoder, der en ikke er ute etter representativitet i bredde, men på bakgrunn av informasjonen som utvalget besitter (ibid., s. 174). Jeg har således tatt kontakt med ulike polititjenestemenn med rollene som stabssjef, operasjonsleder og innsatsleder som vil være mine intervjuobjekter. Disse er valgt ut på bakgrunn av rollene de innehar på det operasjonelle og taktiske nivået, og at de har erfaringer med en av disse rollene i reaktive hendelser der staben har vært i funksjon.

Videre er rollene valgt som intervjuobjekter fordi stabssjefen er sentral i stabens prosesser og sitter med et totalbilde av arbeidet som utføres i stab, og hvordan samarbeidet ned til operasjonsleder/innsatsleder fungerer. Operasjonsleder er valgt på bakgrunn av at dennes funksjon som bindeledd mellom stab og innsatsleder, og vil trolig kunne være i stand til å i større grad se sammenhengen mellom det operasjonelle og det taktiske nivået. Innsatsleder er valgt på bakgrunn av at han/hun er bruker av «sluttproduktet» som nivåene over skal levere for en best

mulig oppdragsløsning. I og med at disse er representanter for gruppen jeg ønsker å undersøke vil de heretter omtales som respondenter (ibid., s. 171).

Fordelene ved valg av respondenter er at de er selektert på bakgrunn av å ha erfaring på området som skal undersøkes. Det er, heldigvis kan man si, svært sjelden stab etableres i politiet, og det finnes flere operasjonsledere og innsatsledere uten erfaring i samarbeid med staben

Jeg har valgt å gjøre bruk av strukturerte telefonintervjuer, det vil si intervjuer med faste spørsmål men med åpne svaralternativer, for å samle inn deler av primærdataene. Grunnen til valget av intervjuer over telefon i denne undersøkelsen er først og fremst av praktiske årsaker. Majoriteten av mine respondenter jobber døgkontinuerlig turnus, og det vil kreve mange reiser til de valgte politidistriktene som er fordelt over et stort geografisk område for å møte samtlige i eller utenfor arbeidstiden. Strukturerte intervjuer er egner seg for å ha et bedre sammenlikningsgrunnlag gjennom at alle respondentene får de samme spørsmålene. I og med at begrepet «samhandling» er operasjonalisert ved å benytte begrepene som danner stabens overordnede oppgaver i spørsmålene er det viktig at alle respondentene tar stilling til samtlige benyttede begreper så analysen i etterkant blir fullstendig. Strukturerte intervjuer gjør at informasjonen jeg mottar er lettere å reprodusere og vil således bidra til en høyere reliabilitet. Ved bruk av åpne svaralternativer vil flere nyanser i svarene kunne fanges opp, og de kan utdypes i større grad enn om svaralternativene var gitt. Fenomenet jeg ønsker å undersøke er komplekst og således kan jeg få en rekke uventede svar som lukkede svaralternativer nødvendigvis ikke ville fanget opp. Da oppgaven har til hensikt å frembringe ny kunnskap ville det også vært uheldig slik jeg ser det å operere med faste svaralternativer.

4.1.2 Kildekritikk

Alle undersøkelsesmetoder har sine styrker og svakheter og følgende trekkes frem for denne undersøkelsen: Primærkildene utgjøres altså av offentlige dokumenter. Styrken ved slike kilder er at de anses som relativt objektive og troverdige, men en svakhet vil kunne være at man ikke alltid er klar over hvilken prosess som ligger i forkant av et ferdig offentlig dokument. Politiske føringer og kamp om ressurser kan være bakenforliggende motiver som ikke vil synes i det ferdige dokumentet, men som kan «farge» informasjonen. Det bør også nevnes at flere av de offentlige dokumentene er utarbeidet som evalueringer av tidligere hendelser der politiet er involvert, og de kan derfor gi et noe ensidig negativt bilde rundt politiets stabsetablering.

Sekundærkildene består av tidligere studier og rapporter gjennomført av polititjenestemenn som ledd i deres utdanning, samt ulike faglitteratur. Fordelen med disse sekundærkildene er muligheten til å finne mønstre og entydige trekk, mens svakheten kan være et sprikende kildemateriale og lite forskningsbasert kunnskap ved enkelte av disse kildene. Faglitteraturen som brukes kan være utarbeidet på bakgrunn av andre vinklinger og faktorer som kanskje ikke er relevant for denne analysen, og vil således ikke gi et korrekt bilde i forhold til denne studien. Tidligere studier og rapporter gjennomført av polititjenestemenn konkluderer med at stabsetableringen i politiet har negative konsekvenser. Dette gjør at kravet til objektivitet i denne studien er viktig, slik at jeg ikke ubevisst er farget av funn fra andre studier før denne problemstillingen undersøkes. Samtidig viser tidligere funn en tendens som bør berøres i drøftingen.

Intervjuer egner seg ifølge Jacobsen (2005) best når relativt få enheter undersøkes, og vi er interessert i hva hvert enkelt individ sier, og hvordan individet tolker et spesielt fenomen (Jacobsen, 2005, s. 142). Når det gjelder bruk av intervjuer generelt er svakheten at utvalget av respondenter blir lite grunnet arbeidsmengden ved hvert intervju. Dette svekker generaliserbarheten av funnene som gjøres, ved at utvalget i undersøkelsen som regel er mindre enn ved bruk av mindre arbeidskrevende datainnsamlingsmetoder. En annen svakhet ved strukturerte intervjuer kan være rigiditeten ved intervjuformen, der ny informasjon ikke alltid er like lett å absorbere inn i de fastsatte rammene. Ulempen kan på et generelt grunnlag også være at respondenter svarer i forhold til bakenforliggende motiver som kan være ukjent for intervjuer. Eksempelvis kan nevnes ønske om egen posisjonering, kamuflering av mangel på kompetanse, eller svaravgivelse etter det respondenten tror er et sosialt akseptert svar. Dette vil det imidlertid være vanskelig å gardere seg mot.

Jeg har valgt å anonymisere både respondenter og politidistrikter ved å bruke roller på respondentene og tall for politidistriktene når de omtales i studien. Anonymiteten kan, slik jeg ser det, bidra til større åpenhjertighet i svarene fra respondentene ved at de ikke kan identifiseres og på samme måte holdes ansvarlige. Imidlertid kan anonymiteten bidra til svar som ikke nyanseres eller tenkes igjennom i like stor grad, da svaravgivelsen trolig ikke oppleves å medføre en etterfølgende forpliktelse for dem.

Fordelen ved bruk av intervjumetoden er at nye momenter kan avdekkes, intervjuer kan stoppe opp underveis i intervjuet og grave dypere på ny relevant informasjon fra respondentene. Det vil også være enklere å korrigere informantens dersom spørsmål er oppfattet feil, eller svarene ikke er utfyllende eller presise nok. Disse fordelene som er nevnt over, springer ut av egne erfaringer

som politietterforsker, der avhørssituasjonen jeg ofte har befunnet meg i har samme likhetstrekk som intervjusituasjonen. Bruken av telefon i intervjuene vil bidra til å minimere tidsbruken, da en av ulempene med intervjumetoden nettopp er at den er tidkrevende. Telefonintervjuer betyr at flere respondenter kan intervjues slik at funn i større grad kan generaliseres. Det vil også bidra til å sikre en større forskningsmessig avstand til respondentene grunnet den fysiske avstanden. Samtidig vil et intervju foretatt over telefon ha enkelte svakheter ved at kroppsspråk ikke vil fanges opp, og tillit som oppnås gjennom nærhet vil bli mindre, noe som kan bidra til reserverte svar. På den andre siden kan nettopp avstand mellom intervjuer og respondent bidra til mer åpenhjertige svar. Intervjuene vil søke å operasjonalisere opplevelsen av begrepet samhandling gjennom spørsmål utledet av bakgrunnen for de overordnede arbeidsoppgavene gitt i PBS 1.

KAPITTEL 5:

EN ANALYSE AV SAMHANDLINGEN MELLOM OPERASJONELT OG TAKTISK NIVÅ.

Analysen som har blitt gjort i dette kapitlet er delt inn i to deler. Begge delene baserer seg på intervjuene med respondentene. Første del består av spørsmål av en mer generell karakter rundt ledelse ved hjelp av stab i en reaktiv hendelse, før analysen tar for seg en mer spesifikk del ved bruk av spørsmålene som er utledet av begrepene som operasjonaliserer «samhandlingen». Svarene fra andre del i kapitlet er deretter kategorisert og drøftet i delkonklusjoner innenfor hvert enkelt politidistrikt. Svar som anses relevant fra første del kan enkelte ganger også trekkes inn i drøftingen. Avslutningsvis blir politidistriktene sammenliknet i en hovedkonklusjon for å finne ut om det er felles trekk på tvers av politidistriktene ved opplevelsen av samhandlingen mellom stab som operasjonelt nivå og taktisk nivå.

Politidistriktene som har medvirket i undersøkelsen benevnes i oppgaven som politidistrikt 1, 2 og 3. Videre omtales respondentene som henholdsvis stabssjef, operasjonsleder og innsatsleder under sine respektive politidistrikter, for eksempel stabssjef i politidistrikt 1. Denne benevnningen ble gjort for å sikre respondentene og politidistriktene anonymitet i undersøkelsen.

5.1 Generelt om samhandling mellom operasjonelt og taktisk nivå.

Jeg har valgt å trekke frem noen mer generelle og åpne spørsmål først i analysen, slik at respondentenes egne tanker og meninger rundt samhandlingen fremkom før de spesifikke spørsmålene rundt samhandlingen begynte. Denne rekkefølgen vil kunne bidra til en bedre forståelse for leseren av kompleksiteten i samhandlingen når stab etableres under en reaktiv hendelse, og begrunnelsen for en så omfattende gjennomgang er også at dette samtidig vil kunne gi et bredere underlagsmateriale for fremtidig forskning på området.

Intervjuene startet med å få en oversikt over hvor lenge respondentene har vært i rollene sine, og svarene viste at tiden i rollene spente fra to år opp til 14 år. De ble så forespurt om antall øvelser eller reelle hendelser de hadde vært med på der stab ble satt helt eller delvis, og her ble spennet fra ett tilfelle og opp til over tjue tilfeller. Flere av respondentene hadde imidlertid vansker med å anslå antallet, så det hefter en del usikkerhet ved dette tallet. Hovedformålet med spørsmålet var imidlertid å kontrollere at respondentene hadde befunnet seg i situasjoner der stab ble satt, og dette ble bekreftet av samtlige respondenter. Det viste seg også å være til dels store variasjoner i hvor ofte stab ble satt helt eller delvis politidistriktene imellom basert på respondentenes svar.

Det ble så stilt spørsmål til respondentene for å kartlegge hva deres mening av (i) hva stabens rolle er under en reaktiv hendelse og om de mente det innebar (ii) fordeler eller ulemper i samhandlingen mot taktisk nivå å etablere stab. Videre ble respondentene forespurt om (iii) hvordan de synes staben fungerte i sine respektive politidistrikter ved reaktive hendelser og (iv) om det var ting de kunne tenke seg å endre på i forhold til dagens ordning med stabsetablering. Under er svarene gjengitt og fordelt på politidistriktene slik respondentene på de ulike nivåene avga dem under intervjuet:

Stabens rolle under en reaktiv hendelse, eventuelle fordeler og ulemper i samhandlingen mot taktisk nivå ved stabsetablering i en reaktiv hendelse og endringer i forhold til dagens ordning.

I Politidistrikt 1 sier stabssjef at stabens hovedrolle er å støtte taktisk nivå i forhold til oppgaveløsningen som skal foregå der, og for øvrig bidra med beslutningsstøtte til strategisk nivå. Fordelen som oppnås ved stabsetablering er at linjeledelsen forsterkes ved etableringen av stab, og stabsfunksjonene vil ha til hensikt å støtte innsatsleders oppdragsløsning på taktisk nivå hevder stabssjefen. Ulempen mener han er at staben ikke alltid klarer å etablere seg raskt nok i

en reaktiv hendelse, grunnet manglende beredskap. Tidsfaktoren er viktig, og staben må etableres raskt, ellers kan utfordringer være passert før staben begynner å virke. Stabssjefen sitter også med et inntrykk av at taktisk nivå er gode på situasjonsrapportering i nåtid til operasjonssentralen, men ikke like gode på å samle inn og formidle opplysninger om fremtidig utvikling under en hendelse. Han mener det er for mye fokus på nåtid på alle nivåer, og at de ulike ledelsesnivåene ikke har forstått hverandres ulike roller i tilstrekkelig grad. Stabssjefen har inntrykk av dagens ordning har betydelige utfordringer. Beredskapen i stab er fraværende, og det betyr at det er lang tid mellom varsling og stab er satt, og det er tilfeldig hvor mange stabsmedlemmer som møter ved innkalling. Han mener også at kravene som settes i PBS1 til antallet funksjoner som skal besettes, og underliggende «funksjonsceller» er vanskelig å bemanne i små politidistrikter. Fokuset på hverdagen i politidistriktet går utover muligheten til trening i samhandling i og utenfor staben. Stabssjefen ser for seg en fremtidig løsning som ikke nødvendigvis innebærer dagens stabsløsning, men kanskje heller at stabens funksjoner overføres til en større og mer robust operasjonssentral, der operasjonsleder fungerer som dagens stabssjef.

Operasjonslederen sier rollen til staben er å se fremover, støtte selve oppdragsavviklingen, komme inn på konkrete bestemmelser og utarbeide konkrete ordrer for hvordan ting skal gjøres om noe skjer, det vil si ligge litt i forkant, samt gi støtte til operasjonen på alle plan. Fordeler ved stabsetablering anses å være at det gir en god støtte for det taktiske nivået, og at stab kan ligge litt i forkant, og ved god kommunikasjon vil avgjørelsene kunne forankres, såfremt staben er «fremoverlent». Operasjonslederen ser ikke store ulemper ved stabsetablering såfremt staben har en nær kontakt med taktisk nivå, det vil si at kontakten har kort vei gjennom tette forbindelseslinjer og at staben er oppdaterte på situasjonen. Dersom avstanden blir for stor enten fysisk eller i kommunikasjonsmessig forstand så vil stab kanskje bli på etterskudd og dermed oppfattes som en ulempe. Operasjonslederen mener at hans oppgave er å utfordre staben, og forlange svar han ønsker av stab, og at han også bidrar til å tenke fremover. Han mener dagens stabsordning i politidistrikt 1 fungerer passe bra, men ikke veldig bra, grunnet fysiske begrensninger i bygget, men holdes dette utenfor mener han det øves for lite, for eksempel på bruk av IT-verktøy. Det aller viktigste er å få en rask start ved en hendelse, der operasjonsleder kan frigjøres fra vanlig tjeneste og fungere som leder. Det er forøvrig god kompetanse i staben i politidistrikt 1. Operasjonslederen ønsker et bedre verktøy, for eksempel kartverk, som gjør at situasjonsforståelsen for stabssjef og operasjonsleder er lik under en hendelse. Et eksempel som nevnes er at www.1881.no har bedre kart enn politiet klarer å fremskaffe. Ellers økt IT-støtte/radiosamband til stede i stab. For øvrig konkluderes det med at stab er en fornuftig

organisering, såfremt kommunikasjonslinjene er gode, og at staben evner å bruke de verktøy som finnes. Samtidig mener operasjonslederen at politiet i Norge ikke er organisert i dag til å takle store hendelser på kort tid. Han mener politiet settes «sjakk-matt» til støtteapparatet er på plass under en hendelse.

Innsatslederen sier at stabens rolle under en reaktiv hendelse er å gjøre taktisk nivå gode. Fordelen ved stabsetablering er at stab skaffer ressurser i form av mannskap og utstyr. Innsatslederen blir fort opptatt med å løse oppgaven der og da, og har kun tid til korte forespørsler til overordnede nivåer for å løse oppdukkende mål. Innsatsleder har ikke tid til å «drodle». Ulempen med stabsetablering kan være når linjene er uklare, og det dermed tar lengre tid å få utført oppgaver på vegne av taktisk nivå. Det tar for lang tid før staben får bestemt seg sier innsatslederen. Han mener at dagens stabsordning i sitt politidistrikt ikke er optimal. Dette begrunnes med at enkelte i stab er mer opptatt av sin rolle og sine oppgaver, fremfor å gjøre andre gode. Av forandringer ønsker innsatslederen at lokalkunnskapen består i politidistriktene ved en eventuell sammenslåing av politidistrikter. Han mener at tidsfaktoren vil bli skadelidende dersom polititjenestemenn ikke har lokalkunnskap på alle nivåer. Han mener også at stabsmedlemmene må inneha sine funksjoner på bakgrunn av kompetanse og handlekraft, og ikke i form av stilling.

Stabens rolle under en reaktiv hendelse, eventuelle fordeler og ulemper i samhandlingen mot taktisk nivå ved stabsetablering i en reaktiv hendelse og endringer i forhold til dagens ordning.

I politidistrikt 2 sier stabssjefen at det for det første er stabens oppgave å støtte opp operasjonssentralen i arbeidet de bedriver, men samtidig være beslutningsstøtteverktøy for politimesteren. Fordelen med stabsetablering er at taktisk nivå opplever at tilfanget av og støtte til ressurser fremstår som både lettere og enklere. Videre at etterretningsapparatet kommer tyngre inn enn hva operasjonssentralen selv er i stand til, samt at en stabsetablering vil kunne gi tilstrekkelig tyngde og ryggdekning i forhold til beslutninger. Ulempen, mener stabssjefen, er at ledelsessystemet endres fra linjeledelse til stabsledelse, og utfordringen er å få linjen til å fortsette å jobbe, slik at staben ikke kommer inn som et forstyrrende element som forsinker prosessen. Under en reaktiv hendelse kan det være fort gjort for staben å bli «bakpå» i situasjonsforståelsen, da den etableres etter hendelsen(e) har skjedd, og dermed må ta igjen et gap på situasjonsforståelsen og helst ligge i forkant videre i hendelsen. I politidistrikt 2 er det stabssjefens oppfatning at dagens stabsordning fungerer godt ved at de har en lav terskel for å

etablere stab i reaktive hendelser. De ivaretar støttefunksjon i forhold til operasjonssentralen, og stabsmedlemmene blir trygge i rollene sine ved å ha en relativ høy frekvens på stabsetableringen. I forhold til forandringer av dagens stabsordning mener stabssjefen at stabsmedlemmene bør profesjonaliseres, og ikke som i dag, ha det som en «dugnadsjobb». I dette ligger at stabsarbeidet utføres på siden av, og underordnet stabsmedlemmenes daglige arbeidsoppgaver. Han mener at dersom stabsmedlemmene skal bli gode i staben må man beherske arbeidsoppgavene og verktøyene man har til rådighet. Det er ikke tilfelle i dag ifølge stabssjefen. En annen løsning kan være å dimensjonere opp operasjonssentralen til å ivareta stabens funksjoner, men at dette ikke nødvendigvis er gjennomførbart, da det finnes hendelser som er så store at en stab ses på som eneste løsning.

Operasjonslederen mener stabens rolle er å samle tråder, holde oversikt og koordinere innsatsen på ulike områder, alt i fra å skaffe ressurser, iverksette etterforskning/etterretning og koordinere dette opp mot operativ innsats. Koordinering ses på som en vesentlig funksjon. I forhold til den pågående hendelsen som styres fra operasjonssentralen er det viktig å få innspill og beslutningsstøtte i forhold til å se helheten. Samarbeid og støtte til operasjonsleder hevdes å være viktig.

Operasjonslederen hevder at fordelene man oppnår med en stabsetablering er å få en større helhet i situasjonen og flere personer som vurderer hendelsen fra hvert sitt ståsted. En stab vil kunne overvåke og følge hendelsen fra avstand, og støtte hverandre i forhold til å se muligheter og gode løsninger, men dette betinger god dialog mellom ulike nivåer og funksjoner under hendelsen. Som ulempe nevnes at det mangler trening både i funksjonene og i samarbeidet. Dersom stab fungerer etter intensjonen ser ikke operasjonslederen andre utfordringer, kun fordeler. Det er også operasjonslederen sin oppfatning at stabsarbeidet har blitt vesentlig mye bedre i de siste årene.

Hun mener at dagens stabsordning i hennes politidistrikt fungerer meget bra og at dette er et nødvendig ledelsesnivå/ledelsesapparat. Ressursene frigjøres enklere gjennom stab, og løsningen av en ekstraordinær, kompleks hendelse løses bedre ved bruk av stab. Hun har kun et ønske om innføring av en beredskapsordning for staben. Hun har opplevd en hendelse der stab hadde vært satt, men oppløst da hendelsen avtok. Imidlertid viste det seg på nytt å være et behov for å etablere stab, men det var ingen tilgjengelige stabsmedlemmer til stede.

Innsatslederen mener at stabens skal være proaktive for ham, de skal være et serviceorgan, og skaffe det materiell, mannskap og forsyninger som behøves på taktisk nivå. De skal videre drive etterretning og komme med innspill i forhold til det samme nivået.

Fordelen med å opprette stab er at staben har «all makt på himmel og på jord». De kan hente ressurser fra hele politidistriktet på en enklere måte enn om stab ikke er satt.

Ulempene ved stabsetableringen er flere ifølge innsatslederen. Staben kan bli for taktiske, og kommer ned på innsatsleders nivå og blir for detaljstyrende. Staben kan også bli for sene ved at beslutningene tas for sent og dermed kan staben etter innsatslederens oppfatning forsinke en operasjon.

Dagens stabsordning i politidistrikt 2 har et potensiale for å bli gode. De gjør mye bra, men på grunn av manglende trening har de fortsatt «et stykke å gå». Han mener hyppigheten i stabsetableringen bidrar til et godt resultat. De kan imidlertid fortsatt ha problemer med situasjonsforståelsen. Det fremheves utfordringer rundt stabens evne til å skaffe forsyninger og etterretningsinformasjon i en hendelse. Innsatslederen ser også for seg en styrking av operasjonssentralene som en alternativ løsning, men mener det fortsatt vil være behov for en tilbaketrukket løsning som innebærer stabselementer.

Stabens rolle under en reaktiv hendelse, eventuelle fordeler og ulemper i samhandlingen mot taktisk nivå ved stabsetablering i en reaktiv hendelse og endringer i forhold til dagens ordning.

I politidistrikt 3 mener stabssjefen at stabens rolle er å legge til rette for å løse politiets oppgaver, være flinke til å sortere, og samtidig være tydelige på hva som er politiets oppgaver, mål, og ansvar, og tydeliggjøre andre aktørers ansvar. Det oppsummeres med at staben skal tilrettelegge for å løse politiets oppgaver.

Fordelen som oppnås ved stabsetablering er blant annet at organisasjonen forstår at det er lagt inn et «annet gir». Det blir noe ærbødig over situasjonen når stab er satt. Dette gir forventninger til at politidistriktet skal opptre etter et mønster. En annen fordel er at politidistriktets ressurser samordnes, og stabssjefen sier videre at det er da han opplever at det er ett politidistrikt, og man slipper å dra i hverandres ressurser. Politidistriktet har avklart spørsmålene rundt økonomien i en hendelse, og det brukes ikke tid i politidistriktet på hvem som skal ta regningen. Ved stabsetablering profesjonaliserer politidistriktet seg, de beste ansatte settes på de mest krevende oppgavene, og de ansatte er mentalt forberedte.

Ulempen som kan forårsakes når politidistriktet går i «stabsmodus» er at det taktiske nivået kan hemmes, fordi de venter for mye på ordrer, og slutter å ta beslutninger de ellers ville tatt. Det

taktiske nivået glemmer ofte at beslutningene skal tas på lavest mulig nivå. Operasjonsleder og innsatsleder venter på at andre skal ta beslutninger for dem. En annen utfordring er at det kan ta litt tid før stab etableres, særlig om hendelsen skjer utenfor kontortid, og stabssjefen har ofte opplevd at hendelsen var over før staben var etablert. Han mener videre at det burde ha eksistert et regime der «taktskiftet» tas en del raskere.

Dagens stabsordning i politidistriktet fungerer ifølge stabssjefen godt. De har hatt en lav terskel for stabsetablering i hans periode som stabssjef, og det har vært en aksept i resten av organisasjonen for at stabselementet fungerte bra. Det har også foregått en endring i hvorledes stabsmedlemmene har blitt rekruttert ved at stabsarbeidet ikke er tilknyttet stilling, men derimot til kompetanse og motivasjon for å være et stabsmedlem.

Av forandringer i forhold til dagens ordning, trekker stabssjefen frem at strategisk nivå ved politimester kan tones noe ned i en reaktiv hendelse. Det operative bør ivaretas ved det operasjonelle og taktiske nivået. Han mener også at flere politidistrikter kan gå sammen om å bemanne en stor operasjonssentral som ivaretar både daglig drift, og på kort tid kan skifte til «krisehåndteringsmodus» der stab er tilstede i organiseringen i døgkontinuerlig drift. Han mener at Norge har altfor få hendelser som krever stabsetablering i politidistriktene til å bli riktig gode innen stabsarbeid.

Operasjonslederen mener at stabens rolle etter etablering skal være å avlaste operasjonsleder og operasjonssentralen i de oppgaver operasjonsleder ikke er i stand til å utføre på grunn av oppdragets størrelse og omfang. En av de viktigste oppgavene i den sammenheng er å se fremover og planlegge.

Fordelen med stabsetableringen er at når oppdraget blir for stort for operasjonssentralen og operasjonsleder, vil de bli avlastet av staben. Gjøre mål som i daglig drift tilligger operasjonslederen, overtas av staben når denne etableres. Når en hendelse oppstår får operasjonsleder for mange oppgaver å ivareta, og der kommer stabens rolle inn ifølge operasjonslederen.

Som ulempe med stabsetablering nevnes samhandlingen som man etter operasjonslederens syn feiler på. Han hevder at politidistriktet oppfatter operasjonssentralen som et tradisjonelt ekspedisjonsledd, det vil si at den går inn i en videreformidlingsrolle, noe som fører til at operasjonssentralen blir passiv. Det hevdes også i intervjuet at operasjonssentralen i utgangspunktet er underdimensjonert for sin rolle, og at staben går inn i for mange detaljer. Operasjonslederen mener at staben i hans politidistrikt ikke er blant de dårligste i Norge, men at de fortsatt har en vei å gå. Han ønsker å styrke «cellene» som støtter opp under de største

stabsfunksjonene, samt et fokus på operasjonssentralens rolle. Han tror at en endring som bør iverksettes er å alminneliggjøre stabens arbeid gjennom kompetansebygging om de ulike nivåenes roller, og hvem som leder politioperasjonen i nåtid. Han mener imidlertid at en fremtidig løsning kan være å få stabselementene inkorporert i operasjonssentralene.

Innsatslederen mener at stabens rolle er todelt. Den skal være en støttefunksjon til operasjonssentralen og innsatslederen skal ikke merke at staben er satt. Han skal vite at den er der, men staben skal ikke merkes annet enn at små justeringer gjøres underveis i hendelsen. Innsatslederen forteller videre at stab utfører andre oppgaver som han som innsatsleder ikke er klar over, men fremhever at det viktigste er at ikke beslutninger tar lengre tid når stab er satt. Fordelen med en stabsetablering er at stab overtar det proaktive synet som innsatsleder til daglig har. Han vet at varslinger går i orden, og at stabsfunksjonene forøvrig har kontroll på sine områder. Innsatslederen mener derfor han kan slippe å fokusere på de områdene som staben ivaretar, og heller fokusere på oppdraget.

Av ulemper nevnes at P2-etterretning ikke etableres raskt nok. Etterretning for innsatsleder er ekstremt viktig. Innsatslederen mener videre at ikke P3-operasjoner sitter på de fullmakter han bør besitte. Innsatslederen mener P3-operasjoner må få mer myndighet som kan resultere i raskere beslutninger. En annen ulempe er at stabens arbeidsmetodikk er personavhengig, og man organiserer staben ulikt avhengig av hvem som er stabssjef. Innsatslederen synes dagens stabsordning fungerer «både og». Han mener at P2-etterretning og P3-operasjoner bør styrkes og bli bedre gjennom mer myndighet til P3-operasjoner for raskere beslutninger. Resten av staben gjør en god jobb ifølge innsatslederen, men stabens suksess er personavhengig.

I forhold til dagens ordning mener innsatslederen at stabsløsningen bør bestå, særlig i forberedte hendelser. Dersom stab klarer å være proaktive under hendelser vil dette et godt verktøy i fremtiden. Sist ønsker han en forsterkning av P2-etterretningsfunksjonen, og at stabsmedlemmene har en større rolle enn hva som er tilfellet i dag.

Respondentene, fordelt på politidistrikt 1, 2 og 3, har dermed svart på de generelle spørsmålene om hva de forstår stabens rolle til å være i en reaktiv hendelse, om det finnes fordeler eller ulemper med å etablere stab i en reaktiv hendelse, hvordan staben fungerer i deres politidistrikt, og om de ser for seg andre løsninger for ledelse i reaktive hendelser. Studien vil nå stille spørsmål om respondentenes opplevelse av samhandlingen i en reaktiv hendelse mellom stab som operasjonelt nivå og taktisk nivå, operasjonalisert og spesifisert gjennom stabens

overordnede oppgaver gjengitt i fet og/eller kursiv skrift. Svarene på disse spørsmålene følger på de neste sidene og er beskrevet for hvert politidistrikt fortløpende under spørsmålene.

5.2 Spesifikt om samhandlingen mellom operasjonelt og taktisk nivå.

Planlegging

Opplevelsen av stabens evne til å være proaktiv og handle i forkant av utviklingen.

Politidistrikt 1 har liten erfaring med å håndtere reaktive hendelser ifølge stabssjefen, men han påpeker samtidig at dette er en kjempeutfordring for staben. Det er en klar forutsetning at en stab skal kunne tenke fremover, og se mulige utviklinger i hendelsen.

Operasjonsleder hevder at stabens evne til proaktivitet og handling i forkant har blitt bedre.

Innsatsleder sier at dette er knyttet opp mot hvor lokalkjente staben er i lokalområdet, herunder kjennskap til polititjenestemennene som er i innsatsområdet. Under naturhendelser [flom, skred, skogbrann] som har en relativt forutsigbar utvikling klarer staben å tenke fremover. Ved en skarp situasjon [bruk av vold eller våpen, eller trusler om dette] skjer såpass mye på en gang, og han sitter med et inntrykk av at staben har nok med å håndtere det pågående i hendelsen.

I politidistrikt 2 sier stabssjefen at dette kontinuerlig må jobbes med. Målsettingen er å ligge i forkant men det oppleves at staben ikke alltid er dyktige nok til det. En ting er å håndtere situasjonen, men også samspillet med etterforskning i redning/eller politioperativt spor gjør at staben går i en nåtidsmodus, og ikke evner å se langt nok frem. Dette oppleves hele tiden.

Operasjonslederen mener at stabens evne til dette oppleves som noe mangelfullt ved en akutt hendelse av alvorlig karakter, og de klarer ikke å ivareta det proaktive perspektivet. Før staben har rukket å etablere seg er kanskje situasjonen over.

Innsatslederen sier at dette generelt begynner å bli bra, men utfordringen for staben er trening og øving.

I politidistrikt 3 mener stabssjefen at dette er noe staben har blitt bedre på. De klarer tidlig å identifisere oppgaver som må utføres. Dette er et fokusområde når stab er satt. Det som skjer i nåtid håndterer operasjonsleder med sine fullmakter, mens staben sitter mer tilbaketrukket, og «ser inn i kula».

Operasjonslederen sier at staben er i stand til å gjøre det, men at de fortsatt er litt mye opptatt av hva som skjer i nåtid.

Innsatslederen mener at ikke staben alltid skiller på proaktive og reaktive hendelser, og han vil at beslutningene må skje hurtigere i en reaktiv hendelse enn en proaktiv hendelse, uten at dette skjer. Et eksempel som nevnes av respondenten er der stab under en hendelse skulle se fremover, men brukte tid på å drøfte en opprettelse av evakuerte-senter for ly og forpleining til evakuerte etter en brann. Innsatslederen mener at det er opplagt at dette måtte iverksettes, og mener det fremsto som unødvendig å drøfte om og hvordan dette skulle gjøres under en hendelse. En del avgjørelser tar lengre tid når staben er involvert enn ellers ifølge innsatslederen.

Opplevelsen av stabens evne til å planlegge for å danne grunnlaget for andres detaljplanlegging.

I politidistrikt 1 trekker stabssjefen frem at det viktigste å være «sterk og klar» i forhold til hvilke myndighet operasjonsleder har til å håndtere situasjonen i nåtid. Staben skal formidle klare rammer og føringer på hvilken retning situasjonen skal gå, og da vil det gjennom dette være rimelig klart hva slags planer som skal legges på taktisk nivå. Dette forutsetter at st.sj har fått myndighet til å angi retning og intensjoner, eller at politimesteren selv gir dette, og dermed gis grunnlaget til det taktiske nivå som har ansvaret for gjennomføringen av sine detaljplaner. Imidlertid avdekket spørsmålet en del usikkerhet hos stabssjefen hva dette egentlig innebar. Han nevner som eksempel at det i en konkret hendelse i politidistriktet var gitt føringer fra strategisk nivå, som Beredskapstroppen (kontraterroravdeling i politiet) inkorporerte i sine planer for øyeblikkelig aksjon og forberedt aksjon. Stabssjefen har en opplevelse av at planleggingen som ble gjort i staben ga et godt grunnlag for andres detaljplanlegging i denne konkrete saken.

Operasjonslederen mener at dette avhenger av hvor lenge politioperasjonen pågår, ved en lang operasjon vil dette være viktig. Stab må være bevisst at operasjonsleder holdes orientert, og at staben ikke kommuniserer direkte med innsatsleder, dette kan undergrave operasjonsleder

muligheter til å lede. Han har under en hendelse opplevet at han ble forbigått og at staben kommuniserte direkte med innsatslederen i situasjonen.

Innsatslederen tror dette er heller dårlig. Han får ikke tid til å snakke særlig med staben under en hendelse, og de får ikke «spilt ham god» i innsatsområdet.

I politidistrikt 2 sier stabssjefen at dette handler om å gi tydelige rammer for operasjonelt og taktisk nivå, slik at taktisk nivå kan utarbeide sine detaljplaner i forhold til dette. Det er utfordringer på dette området både i forhold til kultur. Med dette menes at oppdraget først blir presentert nedover, for deretter å returneres oppover med en plan og så godkjennes eller ikke på operasjonelt eller strategisk nivå. Ifølge stabssjefen er dette noe de forsøker å få til i politidistriktet nå, men det har absolutt ikke vært slik før.

Operasjonslederen er usikker på hva som menes med spørsmålet. Etter å ha fått presisert spørsmålet har ikke operasjonslederen opplevd at staben har planlagt for å danne grunnlaget for andres detaljplanlegging i reelle situasjoner. Det har ikke vært relevant i de situasjoner hun har vært i.

Innsatslederen har et inntrykk av at stabens planlegging for å danne grunnlaget for andres detaljplanlegging ikke er veldig bra. De er ikke proaktive nok, særlig ikke P3-operasjonsfunksjonen. Et eksempel han nevner er en øvelse der informasjon ikke gikk videre fra operasjonssentralen til stab. Innsatslederen anmodet om forhandlere i oppdraget, men 45 minutter senere hadde ikke P2-etterretning mottatt denne anmodningen som rette mottaker.

I politidistrikt 3 er det stabssjefens oppfatning at dette innebærer planer som etterhvert omsettes til ordrer. Tidsperspektivet er i denne sammenheng vesentlig. I situasjoner med tidsknapphet reageres det på gjenkjennelse av situasjonen, og det handles på bakgrunn av innøvde mønstre. Han mener at det å planlegge i reaktive hendelser kan være vanskelig. Han nevner som eksempel at innsatsleder ikke trenger noe «papir» for å fange «the bad guy». Det aksjoneres på bakgrunn av forhåndsplanlagte tiltak. Videre sier stabssjefen at politiloven og politiinstruksen legger rammer for hvordan politiet skal opptre og at det derfor ikke er opp til politimesteren å mene så mye annet enn hva lovverket sier.

Operasjonslederen har en opplevelse av at dette varierer i forhold til oppdragene. Han opplevd begge at det både har vært tilfelle i enkelte hendelser og mangelfullt i andre.

Innsatslederen sier at om staben settes ved en hendelse som er i gang får han «ingen verdens ting». Dersom en hendelse trekker ut i tid kan det etterhvert komme ordrer.

Iverksetting

Opplevelsen av stabens evne til å utarbeide operasjonsordrer og iverksette disse i rett tid i operasjonen.

I politidistrikt 1 sier stabssjefen at dette er en utfordring ved reaktive ekstraordinære hendelser. Både å få informasjonen til å «flyte» oppover i ledelsesnivåene, og deretter returnere skriftlig i form av ordrer ned i ledelsesnivåene når situasjonen er hektisk, er vanskelig. Meldingsgangen vil ofte henge etter i forhold til skriftlighet. Det er noe usikkert hva som egentlig legges i begrepet «ordrer», og at en ordre ikke, nødvendigvis innebærer et eget dokument, men en loggføring i Politioperativt system ifølge ham.

Operasjonslederen har liten erfaring med dette, men han har en følelse av at gjøres. Han har erfaring fra kortere operasjoner, der behovet ikke har vært til stede.

Innsatsleder har ikke særlig grunnlag for å svare på dette. Han har ikke opplevd å få ordrer i hendelser han har vært involvert i.

I politidistrikt 2 sier stabssjefen at i en reaktiv hendelse henger staben veldig etter. Trolig er nåværende løsning stabsmøter, der det gis oppdrag gjennom P3-operasjoner og ut til det taktiske nivået som ordrer, istedenfor å utvikle skriftlige operasjonsordrer under en reaktiv hendelse.

Operasjonslederen kan heller ikke komme på eksempler der hun har opplevd dette som relevant. I øvelser har hun fått tilbakemelding på at dette ikke har vært bra nok. Hun mener de ikke har vært gode nok på dette.

Innsatslederen kan ikke huske å ha mottatt operasjonsordrer under reaktive oppdrag.

I politidistrikt 3 sier stabssjefen dette henger sammen med hendelsen og tiden man har til rådighet. Han tror at taktisk nivå ofte allerede har sine disposisjoner klare før staben rekker å skrive sine ordrer og utgi disse, men de kan komme i ettertid som presiseringer etter hvert som staben har satt seg.

Operasjonslederen føler at P2-etterretning og P3-operasjoner har hatt for liten kapasitet til dette i stabsarbeidet. De er avhengige av en større «celle» som bidrar under seg.

Innsatslederen opplever at dette ikke er spesielt bra. Han må gjøre alt selv som innsatsleder. Han får ikke noe ekstra hjelp. I en øvelse de gjennomførte der han ønsket en avgjørelse fra stab i forhold til handlingsmåter dersom et scenario oppsto, resulterte det for innsatslederens vedkommende i å få et generelt svar med henvisning til våpeninstruksen fra staben. Han opplever at det ikke kommer operasjonsordrer til taktisk nivå, og at han melder inn behov han har motsatt vei fremfor at han skal utføre ordrer fra staben.

Opplevelsen av stabens evne til å ha kontinuitet i situasjonsvurderingene som endrer operasjonsordrene.

I politidistrikt 1 mener stabssjefen at en forutsetning er å inneha situasjonsvurdering, og fange opp informasjon som viser endringene, deretter ta stilling til om dette skaper behov for å utarbeide nye ordrer for å fange opp en ny retning i situasjonen. Han mener staben til en viss grad er i stand til dette. Han mener imidlertid dette er en utfordring i forhold til de kommunikasjonsløsningene politiet rår over. Stabssjefen gir også uttrykk for at lokalitetene staben rår over er utilstrekkelig, det samme er bemanningen på operasjonssentralen, der dilemmaet er at operasjonsleder som i prinsippet skal lede hendelsen i nåtid, må bevege seg ut av operasjonssentralen for å orientere stab, og dermed vil miste situasjonsforståelsen i en hendelse som utspiller seg videre.

Operasjonslederen sier det er viktig, men avhengig av stabens evne til å skaffe seg informasjon gjennom radiosamband og Politioperativt system. Det nye radiosambandet (nødnett) gir bedre muligheter til å gi og motta god informasjon.

Innsatslederen mener operasjonslederne har klaget på at stabsmøtene de må delta i tar altfor lang tid, og at de dermed mister oversikten og kontinuiteten i operasjonssentralen, og da rekker de ikke å tenke fremover.

I politidistrikt 2 sier stabssjefen at det i liten grad utarbeides operasjonsordre i en reaktiv hendelse, og han bruker heller begrepet situasjonsforståelse for å beskrive opplevelsen av stabens evne i forhold til spørsmålet over. Han mener evnen ikke er god nok grunnet mangelfulle rutiner i situasjonsrapporteringene mellom taktisk, operasjonelt og strategisk nivå.

Operasjonslederen sier dette er avhengig av skriftlighet gjennom dialog og logging. Det blir kun hypotetiske svar hun kan komme med.

Innsatslederen svarer at han som sagt ikke har fått operasjonsordrer før, men han er i tvil når staben ikke er anvender Politioperativt system i stor nok grad. Han mener at staben ikke forstår betydningen av å være med i hele operasjonen, og at staben ikke får med seg informasjon de burde ha.

I politidistrikt 3 mener stabssjefen at staben skal være proaktiv, men kan bli en fare for at stabssjef kommer litt for nærme operasjonsleder under reaktive hendelser, med det menes i nåtidstankegang.

Operasjonslederen mener det er viktig at operasjonsleder informerer på stabsmøter. I og med at dagens operasjonssentral er underdimensjonert ifølge OPL. 3.2 er det ikke alltid operasjonsleder kan komme fra sine oppgaver for å informere staben.

Innsatslederen mener taktisk nivå jobber for fort for staben i en reaktiv hendelse.

Koordinering

Opplevelsen stabens evne til å utarbeide presise og fullstendige ordrer.

I politidistrikt 1 er det liten erfaring på dette feltet. Politidistriktet har få hendelser å trekke erfaring fra. Stabssjefen sier at politidistriktet i praksis ikke gjør dette, og heller ikke slik PBS1 beskriver hvordan det skal gjøres. En reaktiv hendelse går for fort til at dette lar seg

gjennomføre, og det er andre oppgaver som fremstår som viktigere å få utført, og løsningen på skriftlighet er å loggføre i Politioperativt system.

Operasjonslederen har lite grunnlag for å svare på dette, men inntrykket hans er at dette går i orden.

Innsatslederen mangler erfaring for å besvare dette spørsmålet ifølge ham selv.

I politidistrikt 2 sier stabssjefen at når ordrer først utarbeides, oppleves disse presise. Når man først får definert et oppdrag, så er det ingen tvil om hva oppdraget er, det er større utfordringer rundt å få rutinene til å gå frem og tilbake og få kvalitetssikret denne gangen.

Operasjonslederen har ikke opplevd at dette har skjedd i praksis. Hun kommer heller ikke på hendelser der det har vært potensiale for dette. Hun kan kun huske at ordrer er gitt ved forberedte hendelser.

Innsatslederen kan ikke huske å ha fått dette under en hendelse

I politidistrikt 3 sier stabssjefen at staben oppleves å ha denne evnen de gangene ordrer utgis.

Operasjonslederen mener denne evnen er god såfremt informasjonsflyten er god. Han har opplevd tilfeller av både positiv og negativ karakter.

Innsatslederen mener at taktisk nivå jobber for fort for staben og at staben dermed ikke rekker å komme med nye ordrer, ved at hendelsen går for fort for dem.

Opplevelsen av stabens evne til å omstille seg ved nye uforutsette hendelser.

I politidistrikt 1 fremhever stabssjefen at staben innehar en god situasjonsvurdering, og han mener at fokuset på dette er til stede i staben. Stabssjefen sier at politidistrikt 1 har mer erfaring med naturhendelser i distriktet, og mener de er flinke til å omstille seg ved fremtidige utviklinger i hendelser. Han har ingen erfaring med dette i reaktive hendelser.

Operasjonslederen mener dette avhenger av nærhet, situasjonsbevissthet og proaktivitet, ellers blir staben liggende på etterskudd, og kan hemme operasjonen.

Innsatslederen tror at staben er i stand til dette, men igjen kan det være personavhengig.

I politidistrikt 2 mener stabssjefen at denne evnen er dårlig i staben. De har erfart at ved store øvelser, der reelle hendelser som krever stabsetablering kommer inn i tillegg så sliter de med kapasitetsutfordringer.

Operasjonslederen sier at hun opplever dette, men naturlig nok med en forsinkelse. Hun tror at staben evner å omstille seg, men hun er usikker på hvor lang tid dette tar.

Innsatslederen opplever at staben er i stand til dette, og at dette fungerer bra.

I politidistrikt 3 er denne evnen til stede når endringer blir identifisert ifølge stabssjefen. En sterk og klar stabssjef med evnen til å få all oppmerksomhet er nesten en forutsetning i denne sammenhengen.

Operasjonslederen viser til en øvelse for 2-3 år siden, der flere momenter ble spilt inn. Han synes dette gikk ganske bra.

Innsatslederen svarer benektende på dette. Hendelsen går for fort og stab klarer ikke å omstille seg, og dette går utover samspillet med innsatsleder.

Kontrollere

Opplevelsen av stabens evne til å forvise seg om at ordrer mottas, forstås og følges.

I politidistrikt 1 mener stabssjefen at evnen er veldig god i staben, og han mener dette også er helt nødvendig. Hans erfaring har gjort at han personlig sjekker at ordrene mottas, forstås og følges.

Operasjonslederen mener at staben klarer å gjennomføre dette på det han karakteriserer som «viktige» ting. Et eksempel han nevner er forhåndsordre der en bestemt handling fra en

gjerningsmann, skal utløse en reaksjon fra politimannskapene som er besluttet fra staben. Han fremhever også sin egen rolle i å skaffe forhåndsordre fra stab ved at han også arbeider proaktivt.

Innsatslederen har ikke opplevd dette. Når ordren er gitt er det hans inntrykk at ordren glemmes av staben.

I politidistrikt 2 sier stabssjefen at denne evnen ikke er god. For dårlige rutiner som også tidligere nevnt er årsaken. Det legges ut oppgaver og ordrer for videre planlegging, men stabssjefen har enda til gode å oppleve at en plan kommer tilbake for godkjenning.

Operasjonslederen mener man har litt å gå på i denne sammenheng, og da sikter hun til skriftligheten. Hennes oppfatning er at dette i dag ivaretas delvis muntlig.

Innsatslederen går ut fra at dette gjøres fra stabens side. Han får sine oppdrag fra operasjonssentralen, og vet ikke alltid som stab er satt eller om det er operasjonssentralen som styrer. Han vet ikke om det er stab eller operasjonssentralen som kontrollerer om ordrer mottas, forstås og følges.

I politidistrikt 3 sier stabssjefen at det må være en kultur for at ordrene blir fulgt. Han nevner som eksempel patruljen som under en hendelse fikk en helt klar ordre om å bevokte et veikryss, men der patruljen på eget initiativ bestemte seg for å stille seg opp et annet sted. I ettertid fant stabssjefen ut at ikke ordrene var fulgt. Det er ikke nok å iverksette ordrer, stab må også følge opp at ordrene blir fulgt.

Operasjonslederen mener det er en vei å gå for staben fortsatt på dette område. Dersom man følger hans syn er det operasjonssentralen som fortsatt styrer taktisk nivå, og som skal ivareta denne oppgaven med oppfølging. Dersom man ser på operasjonssentralen som et ekspedisjonsledd uten ansvar blir feilen at oppfølgingen er for dårlig. Den siste forståelsen av operasjonssentralen deles ifølge operasjonslederen av flere, og da blir det feil.

Innsatslederen har ikke opplevd dette. Hans erfaring er at han «kjører» hele oppdraget. Han har aldri fått spørsmål om han har forstått oppdraget.

Støtte

Opplevelsen av stabens evne til å veilede og støtte operasjonsleder/ innsatsleder under oppdraget.

I politidistrikt 1 er stabssjefen usikker på hva som menes med dette spørsmålet. Han mener stabsarbeidet dreier seg om å støtte. Hans erfaring er at man på et oppstartsmøte må være klar på hvilken myndighet en operasjonsleder har i hendelsen. Gjennom god situasjonsforståelse kan staben ha en evne til å være på «tilbudssiden» og ikke vente på at behovet oppstår. Dette er samtidig helt grunnleggende for en stabsetablering ifølge stabssjefen. Han mener dette fungerer i politidistrikt 1, men det er samtidig helt avhengig av når staben er på plass.

Operasjonslederen mener at han i den siste hendelsen han fungerte som operasjonsleder i fikk god støtte.

Innsatslederen sier dette også er personavhengig, men med få stabsetableringer er grunnlaget mangelfullt. Det er store variasjoner i støtten, og enkelte ganger blir støtten så detaljert at den oppleves negativt. Som eksempel trekker han frem at han har fått beskjed om ikke å kjøre for fort mot innsatsstedet og bruke sikkerhetsbelte.

I politidistrikt 2 sier stabssjefen at han har god erfaring i stabens funksjon som støtte, særlig til operasjonsleder men også til innsatsleder.

Operasjonslederen opplever evnen som god.

Innsatslederen svarer på et generelt grunnlag at han beroliges når stab er satt grunnet enklere ressurstilgang, og at dette oppleves som en støtte. I operasjoner som har gått over tid har han hatt direkte kontakt med P3-operasjoner, noe som oppleves positivt.

I politidistrikt 3 har stabssjefen opplevd dette både positivt og negativt. Det har vært hendelser der kommunikasjonen har vært god nivåene imellom gjennom riktige kommunikasjonskanaler, men også der han som stabssjef ledet en innsatsleder som var helt umulig å komme i kontakt med. Stabssjefen mener grunnlaget for støtte fra stab til operasjonsleder/innsatsleder må legges til perioder utenfor hendelsene.

Operasjonslederen føler at dette fungerer bra, men det betinger at hans forståelse legges til grunn ved at operasjonssentralen styrer hendelsen i nåtid og staben er operasjonsleders hjelpere og bidrar med å se fremover, og lager ordre, innhenter etterretningsinformasjon og skaffer personell.

Innsatslederen sier det er lite veiledning og støtte i selve hendelsen. Staben er flinke til å jobbe parallelt og på utsiden, men mener også at staben «bommer» i hendelsen ved å jobbe for tett sammen med innsatsleder.

Risikovurdere

Opplevelsen av stabens evne til å identifisere uønskede hendelser og farlige forhold i situasjonen og iverksette tiltak som reduserer disse.

I politidistrikt 1 sier stabssjefen at man må planlegge riktig innsats og hva som er trusselen i hendelsen samtidig. Dette må smelte sammen. Kan politiet akseptere risikoen ved å iverksette en plan? Under en konkret hendelse i politidistriktet mener han denne prosessen var god og grundig.

Operasjonslederen mener stabens evne til dette er personavhengig, men samtidig at evnen er relativt god, dog med et forbedringspotensial. Synet modereres utover i intervjuet, og han mener staben evner dette.

Innsatslederen har aldri opplevd at dette har blitt gjort av staben fra hans ståsted.

I politidistrikt 2 sier stabssjefen at evnen er god i de situasjoner der man sitter med riktig situasjonsbilde, og at staben klarer å ivareta dette perspektivet i slike tilfeller. Uten korrekt situasjonsbilde kan man ikke gjøre de riktige vurderingene, så dette henger sammen.

Operasjonslederen sier at staben er sterk på dette, og god til å supplere både innsatsleder og operasjonsleder i stor grad. Staben er lengre unna situasjonen og kan ha et mer overordnet perspektiv på hendelsen.

Innsatslederen antar at HMS-biten (Helse, miljø, og sikkerhet) er et tema hos staben, men at han som innsatsleder ikke merker noe til dette.

I politidistrikt 3 er det stabssjefens oppfatning at det er staben som sitter på verktøy og forutsetninger for å gjøre dette, og de må være tydelige for hvilke vurderinger som gjøres, og avgjørelsene må det være skriftlighet på. Hans erfaringer tilsier imidlertid at det ikke alltid fungerer. Han nevner som eksempel en brann der røyken var farlig, og der stab ikke hadde forutsetninger for å mene noe om farligheten. Avgjørelsen for tiltak som skulle gjøres ble fattet på et tynt grunnlag på taktisk nivå. Det vil variere om innspillene kommer fra taktisk nivå, eller om innspillene utarbeides i stab og går andre veien.

Operasjonslederen sier at stabens rolle er å ha med seg disse tankene i den proaktive fasen. I nåtid er det operasjonsleder og operasjonssentralen som skal fange opp dette. Han ser det som en naturlig oppgave å følge opp for en operasjonsleder. Han forstår også operasjonsleder som et medlem av staben i hendelser der stab er satt, og der dette blir en viktig oppgave for operasjonsleder.

Innsatslederen tror ikke stab har fokus på dette. Han har i hvert fall aldri mottatt tilbakemelding på dette området, og han er tvilsom til om staben utfører dette. Han hevder også at dette er hans oppgave på innsatsområdet.

Dette underkapittelet har beskrevet respondentenes opplevelse av stabenes evne til å utføre sine overordnede oppgaver under en reaktiv hendelse, basert på oppgavene som trekkes frem i PBS 1. Funnene fra de ulike politidistriktene vil nå beskrives i kapittel 6, konklusjoner, under delkonklusjoner for hvert politidistrikt. Avslutningsvis presenteres delkonklusjonene i en hovedkonklusjon der felles trekk ved politidistriktene identifiseres.

Kapittel 6: KONKLUSJONER

6.1 Delkonklusjoner

I politidistrikt 1 er hovedinntrykket at de ansatte ikke har mye erfaring med reaktive hendelser som respondentene kan bruke som svargrunnlag. Det som kan utledes er at en proaktiv tilnærming oppleves som vanskelig fordi staben ikke i stor nok grad lykkes med å være «fremoverlent» og dermed sette premissene for den videre utviklingen.

Når det gjelder stabens evne til å *planlegge* kan det også utledes et interessant funn: stabssjefen anså dette som bra mens innsatslederen derimot anså dette som dårlig. Det er nevnt i PBS 1 at det skal være en tett dialog i planleggingsarbeidet, både ved akutte og planlagte operasjoner, og i så måte kan planleggingsfaktoren ha et forbedringspotensial siden det er et avvik mellom de to nivåene. Det må legges til at respondentene var usikre på hva denne arbeidsoppgaven egentlig innebar for staben.

Et annet inntrykk er at bruken av operasjonsordrer i en reaktiv hendelse kan fremstå som mangelfull, og det kan virke som om løsningen med skriftlige ordrer ikke egner seg, eller er gjennomførbar i reaktive hendelser der tidsaspektet er en viktig faktor. Svaret på om det oppleves en kontinuitet i situasjonsvurderingene som endrer operasjonsordrene kan derfor bli vanskelig å svare på for respondentene. Imidlertid er det nevnt utfordringer rundt dagens arbeidsmåte og de hjelpemidlene politiet har for informasjonsdeling. Det kan også legges til at respondentene var usikre på hva PBS 1 sin beskrivelse av denne arbeidsoppgaven egentlig innebar.

Stabens evne til å utarbeide presise og fullstendige ordrer har respondentene i politidistriktet små forutsetningen for å svare på. Erfaringsgrunnlaget er ikke til stede. Når det gjelder evnen til å omstille seg ved nye uforutsette hendelser mener alle respondentene at staben klarer å omstille seg.

Kontrollfunksjonen som staben har som oppgave oppleves ulikt mellom ledelsesnivåene. I gjente stabssjefen at dette fungerer svært godt, mens operasjonslederen på sin side opplever at dette bare er vellykket i enkelte tilfeller. Innsatslederen opplever ikke i det hele tatt at staben forvisser seg om at ordrer mottas, forstås og følges. Her er det altså et åpenbart avvik mellom oppfatninger, på tvers av nivåene som er undersøkt.

Støtten som skal ytes fra stab til operasjonsleder og innsatsleder viste seg også å skape usikkerhet i forhold til hva som menes med spørsmålet. Det kan imidlertid virke noe varierende litt avhengig av situasjon og person hvor god støtten oppleves gitt og mottatt i politidistrikt 1. mønsteret er imidlertid det samme som for de foregående faktorene, i det opplevelsen på toppen (hos stabssjefen) var mer positiv enn på bunnen (hos innsatslederen).

Spørsmålet om stabens *risikovurdering* viste seg også å oppleves veldig ulikt nivåene imellom. Stabssjefen mener staben er god på å identifisere uønskede hendelser og farlig forhold i situasjonen og iverksette tiltak for å redusere disse. Innsatslederen på sin side opplevde ikke at

staben gjorde dette overhodet, mens operasjonslederen oppfatter stabens evne til å risikovurdere som «grei nok».

Basert på overnevnte funn, samt svar respondentene har gitt på de generelle spørsmålene er det flere momenter som utpeker seg i Politidistrikt 1. Politidistriktet har liten erfaring og øvelse i å håndtere reaktive hendelser, og det er signifikant avvik i måten de ansatte på ulike nivåer opplever stabsarbeidet. På flere av spørsmålene kan det se ut som om opplevelsen av stabens evne til oppgaveløsning i forhold til «avstanden» til stab reduseres, det vil si mellom innsatsleder og stabssjef. Det er derfor grunn til å anta at samhandlingen mellom operasjonelt nivå ved stab, og taktisk nivå vil kunne ha et forbedringspotensial i politidistrikt 1.

I politidistrikt 2 ser bildet noe annerledes ut når det gjelder opplevelsen av stabens evne til å være proaktiv og handle i forkant av utviklingen. Her oppleves dette å være en utfordring for stabssjef og operasjonsleder, mens innsatslederen mener dette er i ferd med å bli bedre. Dette er med andre ord en motsatt opplevelse av den Politidistrikt 1 sitter med.

I forhold til opplevelsen av stabens evne til å *planlegge* for andres detaljplanlegging oppleves dette som mangelfullt hos alle respondentene, selv om stabssjefen sier det er igangsatt et arbeid for å bedre situasjonen. Innsatslederen nevnte et konkret eksempel under intervjuet under dette punktet, og situasjonen de da var i kunne fått konsekvenser for oppdragsløsingen.

Når det gjelder utarbeidelsen av operasjonsordrer og iverksettelsen av disse i rett tid i operasjonen kan de utfra svaravgivelsen fra respondentene se ut som om dette ikke fungerer i Politidistrikt 2 under en reaktiv hendelse. Hendelsene kan i mange tilfeller utspille seg for raskt til at dette er mulig å gjennomføre. Politidistrikt 2 tyr da til alternative løsninger for å få gitt sine ordrer ut i organisasjonen. Det er interessant at PBS 1 ikke redegjør for, eller skiller på annen arbeidsmetodikk rundt stabens overordnede oppgaver ved reaktive hendelser. Kontinuiteten som endrer operasjonsordrene er funnet ved politidistrikt 2 at dette i ikke skjer. Ifølge stabssjefen utarbeides det ikke operasjonsordrer i reaktive hendelser og operasjonsleder og innsatsleder har dermed ikke grunnlag for å svare på disse spørsmålene.

Når ordre først utarbeides er disse bra ifølge stabssjefen. Operasjonsleder og innsatsleder kan på sin side ikke huske å ha mottatt ordrer i hendelser de har vært involvert i.

Stabens omstilling ved nye og uforutsette hendelser er en utfordring for staben ifølge stabssjefen. Han opplever at staben sliter med kapasiteten for å løse oppgaver når nye hendelser oppstår i

t tillegg. Imidlertid er opplevelsen på lavere nivå ved operasjonsleder og innsatsleder mer positiv, der innsatslederen sitter med opplevelsen av at staben er gode til å omstille seg.

Kontrollen stabens skal ha på om ordrer mottas, forstås og følges oppleves mangelfullt av respondentene, og opplevelsen er samstemt på alle nivåene som er undersøkt.

Veiledningen og *støtten* som skal gis operasjonsleder og innsatsleder under oppdraget oppleves også som god av alle nivåene i politidistrikt 2.

Risikovurderingen der uønskede hendelser og farlige forhold i situasjonen skal identifiseres og tiltak som kan redusere disse skal iverksettes oppleves som god av stabssjefen under forutsetning om at riktig situasjonsforståelse legges til grunn. Denne opplevelsen deles av operasjonsleder, mens innsatslederen antar at risikovurderingen inngår i stabens arbeid, men at han ikke merker noe til det i sitt arbeid.

Det totale bildet av samhandlingen mellom operasjonelt nivå ved stab og taktisk nivå fremstår derfor som mer unisont enn i Politidistrikt 1, selv om det finnes uoverensstemmelser også ved dette politidistriktet. Imidlertid kan det i Politidistrikt 2 tyde på at det fravikes noe på måten PBS 1 fremstiller stabens overordnede oppgaver på, ved at alternative fremgangsmåter brukes fordi de egner seg bedre i en reaktiv hendelse. Det er også interessant at stabssjefen opplever mangler ved stab som lavere nivåer ikke opplever på samme måte.

I politidistrikt 3 gir stabssjefen uttrykk for at staben har blitt bedre i sin proaktive tilnærming, samtidig som operasjonsleder og innsatsleder mener det fortsatt er «en vei å gå», blant annet ved at staben oppleves å ha et «nåtids-fokus» i litt for stor utstrekning, og at det brukes lengre tid på avgjørelser enn innsatslederen mener er nødvendig.

Når det gjelder stabens evne til å *planlegge* for å danne grunnlaget for andres detaljplanlegging kan det tyde på at dette ikke forekommer i særlig grad i Politidistrikt 3. Stabssjefen sier at det handles på bakgrunn av innøvde prinsipper i reaktive hendelser, samtidig som operasjonsleder har opplevd at begge deler forekommer. Innsatslederen har så lang til gode å oppleve planer levert fra stab som danner grunnlaget for hans planer.

Det kan synes som om det er en relativ lik oppfatning hos respondentene i Politidistrikt 3 at utarbeidelsen av operasjonsordre og rettidig iverksettelse av disse er mangelfullt i reaktive hendelser. Staben klarer ikke, ifølge stabssjefen, å utarbeide ordrene i rett tid i en hendelse der tid er en kritisk faktor. Innsatslederen opplever på sin side at det er han som må danne grunnlaget for stabens planlegging på bakgrunn av behov han melder inn underveis i hendelsen.

Kontinuiteten i situasjonsvurderingene som endrer operasjonsordrene besvares noe uklart av respondentene, og det er vanskelig å tolke hva svarene er ment å bety. Det kan imidlertid være at alle respondentene opplever at situasjonsvurderingene ikke alltid gir et riktig bilde ved at de utdateres i en reaktiv hendelse der ting utspiller seg raskt, og at det dermed er vanskelig å ivareta kontinuiteten.

Utarbeidelsen av presise og fullstendige ordrer fra staben oppleves som god av stabssjefen. Dette er ved de anledningene der det utgis ordrer. Imidlertid er det operasjonslederens opplevelse at kvaliteten på ordrene varierer, mens innsatslederen opplever at reaktive hendelser går så fort at staben ikke henger med, og utgir dermed ikke ordrer slik han ser for seg at det skal gjøres.

Stabens evne til omstilling ved nye uforutsette hendelser er god mener stabssjefen. Dette er såfremt endringene identifiseres av staben. Operasjonsleder deler dette synet og viser til en øvelse der dette fungerte bra. Innsatsleders opplevelse av stabens evne til omstilling er at den er mangelfull.

På bakgrunn av en negativ personlig erfaring har stabssjefen fokus på at staben forvisser seg om at ordrer mottas, forstås og følges, og han mener dette gjøres fra stabens side. Operasjonslederen stiller seg mer tvilende til i hvilken grad staben gjør dette, mens innsatslederen aldri har opplevd at ordrer han mottar blir kontrollert om er mottatt, forstått og fulgt av staben.

Stabens oppgave med å veilede og støtte operasjonsleder og innsatsleder under oppdraget ivaretas i varierende grad ifølge stabssjefen. Han legger til grunn at støtte og veiledning skal gjøres utenom hendelsene. I og med at stab ofte etableres først under en hendelse, og ikke er en organisatorisk avdeling i «fredstid» kan denne tolkningen være vanskelig å gjennomføre i praksis. Dog kan enkelte stabsmedlemmer ha arbeidsoppgaver i daglig drift der de er i kontakt med taktisk nivå regelmessig og ivaretar støtte/veiledning på den måten, men slik jeg ser det innebærer det et brudd på stabens arbeidsoppgaver i PBS 1 at dette ikke gjøres i hendelsen.

Imidlertid mener operasjonslederen at veiledningen og støtten fra stab fungerer bra under enkelte forutsetninger han legger til grunn, ved at staben opptrer som hjelpere og tilretteleggere, mens operasjonssentralen leder oppdraget. Innsatslederens svar er at han opplever liten støtte og veiledning under hendelsen, og at staben derimot kan arbeide med oppgaver som grenser for tett opp til hans egne oppgaver.

I Politidistrikt 3 oppleves stabens evne til å identifisere uønskede hendelser og farlige forhold i situasjonen, for å iverksette tiltak som reduserer dem som utfordrende. Både fordi staben befinner seg geografisk et stykke unna hendelsen, men også fordi de ofte vil mangle

forutsetninger og kompetanse for å mene noe om risiko. Det foregår enkelte ganger en identifisering av uønskede hendelser og farlige forhold på taktisk nivå for deretter å formidles til stab, andre ganger går det motsatt vei. Operasjonslederen derimot ser det som sin oppgave å utføre disse oppgavene i nåtid, mens det er stabens oppgave å se fremover i hendelsen og identifisere fremtidige uønskede hendelser og farlige forhold. Samtidig hevder innsatslederen at disse oppgavene skal utføres av ham, og han stiller seg tvilende til om staben har fokus på risikovurdering.

6.2 Hovedkonklusjon

Hvilke generelle slutninger kan vi trekke fra delkonklusjonene i politidistriktene? Hva kan vi utlede av mer allmenn kunnskap basert på analysene fra tjenestemenn som sitter på ulike nivåer og på ulike steder rundt om i Norge? Tre forhold er verdt å nevne.

For det første viser analysen at det ikke finnes et standardisert og omforent bilde av hvordan reaktive hendelser skal forstås eller håndteres. Det er stor variasjon fra ett politidistrikt til et annet, og det er ingen felles oppfatning av hva som kjennetegner et godt stabarbeid når ulykken først har rammet lokalsamfunnet. Dette kan på den ene siden ses på som en ulempe for politietaten. Årsaken er at det blir vanskelig å bruke knappe politiressurser effektivt. Ulike oppfatninger på ulike nivåer, med stor grad av usikkerhet rundt hva som er stabens rolle og funksjon, vil med stor sikkerhet øke usikkerheten i de enkelte politidistriktene. Dette gjør det vanskelig – men også desto mer viktig – å institusjonalisere faste rutiner og metoder, spesielt når det må handles raskt. På den annen side kan det også hevdes at det innad i politidistriktene må være et visst mangfold. Det må være et stort nok rom for å fremelske ulike oppfatninger av hvilke roller og ansvarsforhold en stab skal ha. Årsaken er at det innad i politietaten finnes store lokale variasjoner, både når det gjelder politidistriktenes utforming og deres særegne virkemåte. Et sterkt enhetlig eller institusjonelt preg på stabsmetodikken vil dermed kunne virke som en «tvangstrøye» som for mange ikke vil være lokalt tilpasset de enkelte distriktenes særegenheter. For sterk sentralisering og standardisering, slik for eksempel det norske forsvaret er kjent for, kan derfor i sin ytterste konsekvens bidra til å redusere effektiviteten når ulykken først er ute.

For det andre kan det hevdes at opplevelsene ved reaktive hendelser ofte varierer med hvor polititjenestemennene sitter i organisasjonen. Opplevelser på det øverste nivået ble generelt sett

opplevd som mer positive sammenlignet med opplevelsen på det laveste nivået der planarbeidet kommer til praktisk anvendelse. Dette kan på den ene siden tolkes som et stort avvik i situasjonsforståelse, der innsatsledere på bakken opplever en mer usikker eller kaotisk situasjon, mens situasjonsforståelsen på de øverste nivåene (nivåer som er lenger fra innsatsstedet) preges av en mer kjølig – og kanskje også nødvendig – distanse til den reaktive hendelsen. Dette er også helt i tråd med annen internasjonal forskning innen statlige byråkratier, som påpeker at «where you sit depend on where you stand» (Allison 1971, s. 711). Dette mønsteret er også konsistent med det teoretiske bakteppet jeg etablerte i kapittel 2, med blant annet Perrow (1984). På den annen side kan det også hevdes at dette funnet understreker betydningen av å ha forskjellig situasjonsforståelse på ulike nivået i politiets stabsarbeid. Ulik situasjonsforståelse kan riktignok bidra til en fragmentering og ineffektiv bruk av knappe ressurser, noe som vil være en alvorlig utfordring for politidistrikter som i utgangspunktet er avhengig av å bruke tildelte midler mest mulig rasjonelt og effektivt. Men ulik situasjonsforståelse kan også være nødvendig for å få belyst så mange ulike sider som mulig slik at beslutningene som til sist fattes bygger på et bredest og mest mulig helhetlig grunnlag. Ofte kan det være slik at de høyere nivåene har bedre tid og flere ressurser til å fatte veloverveide avgjørelser, sammenlignet med innsatsledere som «i kampens hete» primært må fokusere på de mest presserende utfordringene «der og da».

Den siste generelle konklusjonen som kan utledes bygger på den vedvarende og til dels kroniske ressursknappheten som politidistriktene lever under. Dette har på den ene siden ført til en rekke lokale tilpasninger. Slike tilpasninger, som altså fremtvinges av ressursmangel, bidrar til å øke avviket mellom standardiserte rutiner og den praktiske utøvelsen lokalt ved reaktive hendelser. En konsekvens av dette er at lokale tilpasninger undergraver etatens evne til å utvikle en helhetlig, systematisk og stringent prosedyre for håndtering av reaktive hendelse.

Situasjonsforståelsen på lokalt nivå vil derfor ofte avvike fra oppfatninger høyere oppe i systemet, noe som igjen kan øke friksjonen innad i krisestaben. Samtidig kan det også hevdes at den samme ressursknappheten tvinger politidistriktene til å tenke nytt og kreativt. Dette bidrar til økt fleksibilitet – og dermed også til en bedre situasjonstilpasset respons – på uforutsette ulykker som kan inntreffe i lokalmiljøet. Dette skjer først og fremst gjennom lokalt tilpassede tiltak som utnytter stedbunden ekspertise og kunnskap, og som dermed knytter politiet tettere til samfunnet og innbyggerne de er ment å hjelpe.

Litteraturliste

AJP-01 (D). (2010). *Allied Joint Doctrine*. NATO Standardization Agency.

Allison, Graham T.: «Conceptual Models and the Cuban Missiles Crisis», p. 711, *American Political Science Review*, Vol. 63, no. 1, 1969, pp. 689-718.

Antun, H., Eikemo, R. (1993) *Fungerer politistabene i Kongeriket Norge etter intensjonen i Stabshåndbok for politiet?* (kursoppgave, Politihøgskolen). Oslo.

Aven, T. Boyesen, M. Njå, O. Olsen, K.H. Sandve, K. (2004) *Samfunnssikkerhet*. Universitetsforlaget: Oslo.

Bang, H. (1988) *Organisasjonskultur*. Tano: Otta.

Boin, A. Hart, P. Stern, E. Sundelius, B. (2005) *The Politics of Crisis Management*. Cambridge university press: New York.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2013), *Nasjonalt risikobilde 2013*, hentet, 09.01.2015, fra http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2013/Tema/NRB_2013.pdf

Dyrdal, J. Brattland, K.A. (2013). *Problematisk etablering av stab i politiet*. (Semesteroppgave Høgskolen i Hedmark): J. Dyrdal, K.A. Brattland, Rena.

Eid, J., Johnsen, B.H. (2005) *Operativ psykologi*. Fagbokforlaget: Bergen.

Eriksen, J. (2011). *Krise- og beredskapsledelse Teamtrening*. Cappelen Damm: Oslo.

Fimreite, A.L., Lango, P., Lægroid, P., Rykkja, L.H. (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Universitetsforlaget: Oslo.

Forsvarets etterretningstjeneste (2015). *Etterretningstjenestens vurdering. Fokus 2015*. Hentet, 22.02.15, fra: <http://forsvaret.no/ForsvaretDocuments/FOKUS2015-endelig.pdf>

Høiback, H. (2012). *Innblikk i fellesoperasjoner*. Eldar Berli (Red.), Ledelse i fellesoperasjoner (s.185-214). Oslo: Br. Fossum.

Jacobsen, D.I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Høyskoleforlaget: Kristiansand S.

Lunde, I. K. (2014) *Praktisk krise- og beredskapsledelse*. Universitetsforlaget: Oslo.

NOU 2012: 14. *Rapport fra 22.julikommissjonen*, hentet 12.02.15, fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2012-14/id697260/>

NOU 2013:9. *Ett politi-rustet til å møte fremtidens utfordringer, Politianalysen*. Departementenes servicesenter: Oslo.

Perrow, C. (1984) *Normal Accidents*. Princeton University Press: New Jersey.

Politidirektoratet (2011) *Politiets beredskapssystem I*, hentet. 03.01. 2015, fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_1385.pdf

Politidirektoratet (2009) *Evalueringsrapport, Øvelse Tyr 2008*. Politidirektoratet: Oslo.

Politiets sikkerhetstjeneste. (2015). *Åpen trusselvurdering*. Hentet, 22.02.15, fra: http://www.pst.no/media/74351/PSTs_tv2015-2.pdf

Politihøgskolen (2013) *Evalueringsrapport, Øvelse Tyr 2012*. Politihøgskolen: Oslo.

Politihøgskolen (2014) *Evalueringsrapport, Øvelse Tyr 2013*. Politihøgskolen: Oslo.

St.meld. nr. 42, 2004-2005 (2005). *Politiets rolle og oppgaver*. Justis og politidepartementet.

St. meld. nr. 21, 2012-2013 (2013). *Terrorberedskap*. Justis og beredskapsdepartementet.

Wadel, C. (2014). *Feltarbeid i egen kultur*. Cappelen Damm: Latvia

Zabecki, D.T. (2008). *Chief of staff*. Naval Institute Press: Annapolis.

Spørreskjema til respondentene

Hvor lenge har du innehatt din funksjon?

Har du deltatt på øvelser/reelle hendelser med/i stab etter du begynte i din funksjon, i såfall hvor mange/ofte?

Hva mener du er stabens rolle under en reaktiv hendelse?

Hvilke fordeler mener du man eventuelt oppnår med stabsetablering ved en reaktiv hendelse?

Hvilke ulemper mener du man eventuelt oppnår med stabsetablering ved en reaktiv hendelse?

Operasjonalisere opplevelsen, forventninger til roller, følgende 6 roller

Hva er din opplevelse (personlige fortolkning) av stabens evne til å:

- **Planlegge**
 - være proaktiv og handle i forkant av utviklingen?
 - planlegge for å danne grunnlaget for andres detaljplanlegging?

- **Iverksette**
 - utarbeide operasjonsordrer og iverksette disse i rett tid i operasjonen?
 - ha kontinuitet i situasjonsvurderingene som endrer operasjonsordrene?

- **Koordinere**
 - Utarbeide presise og fullstendige ordrer?
 - Omstille seg ved nye uforutsette hendelser?

- **Kontrollere**
 - forvise seg om at ordrer mottas, forstås og følges?

- **Støtte**
 - veilede og støtte operasjonsleder/ innsatsleder under oppdraget?

- **Risikovurdere**
 - identifisere uønskede hendelser og farlige forhold i situasjonen og iverksette tiltak som reduserer disse.

...under en reaktiv hendelse.

Hvordan synes du dagens stabsordning ved reaktive hendelser fungerer i ditt politidistrikt?

Hvorfor synes du dette?

Er det noe du synes burde forandres i forhold til dagens ordning?

