

Endringer i det norske politiet som følge av terrorhandlingene 22.juli 2011

Karoline Kittelsrud Aaram
Karoline Brodal Bjørgum

Helse, miljø og sikkerhet

Innlevert: juni 2016

Hovedveileder: Stian Antonsen, IØT

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse

Oppgavetekst

Denne oppgaven er tilknyttet forskningsprosjektet “The next disaster (NEXUS)”, der IØT er prosjekteier. Oppgaven er en fortsettelse på fordypningsprosjektet høsten 2015, der det ble sett på om en sentralisering av politiet vil øke sikkerheten i samfunnet.

Det vil i denne oppgaven bli sett på endringer som er gjennomført i politiet etter terrorhandlingene 22.juli 2011 og om endringene har ført til at politiet er bedre forberedt på, og bedre kan håndtere, større krisesituasjoner i fremtiden.

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet ved institutt for industriell økonomi og teknologiledelse (IØT), Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet (NTNU), våren 2015. Oppgaven er avslutningen på en toårig mastergrad i helse, miljø og sikkerhet (HMS), og er skrevet av Karoline K. Aaram og Karoline B. Bjørgum.

Masteroppgaven er tilknyttet forskningsprosjektet NEXUS, som har som formål å vurdere om lærdom fra terrorhandlingene 22.juli har blitt gjort om til konkrete tiltak for å øke samfunnets sikkerhet og beredskap. I tilknytning til NEXUS-prosjektet har det blitt gjennomført flere intervjuer, som også har blitt benyttet i denne oppgaven for å innhente informasjon.

Det er flere som har hjulpet oss slik at denne oppgaven har vært mulig å gjennomføre, og flere fortjener derfor en takk. Først og fremst vil vi takke vår veileder Stian Antonsen, forskningssjef ved SINTEF, som har bidratt med gode og faglige tilbakemeldinger og diskusjoner, samt ledet oss i riktig retning. Videre vil vi takke ansatte i Avdeling Sikkerhet ved SINTEF Teknologi og samfunn for disponering av lokaler, faglig støtte og gode samtaler gjennom hele arbeidsperioden. En takk rettes også til forskningsleder ved avdelingen, Anita Øren, som har hjulpet oss med tilgang til datamaterialet.

Til slutt vil vi takke hverandre for et godt samarbeid, gode diskusjoner og for å ha holdt ut med hverandre i en krevende, men ikke minst spennende, periode. Våre kjæresten, familie og venner fortjener også en stor takk for god støtte gjennom hele perioden.

Trondheim, 10.juni 2016

Abstract

The acts of terror performed on July 22nd 2011 challenged the Norwegian emergency preparedness in an extraordinary matter. The police force is a central agent in dealing with emergency situations, but during the acts of terror on this day, there were several errors and deficiencies with regards to how the police handled the situations that arose. It is clear from reports compiled subsequent to the terror acts (Gjørv-commission`s report and the Policeanalysis), that massive changes are required to make the Norwegian police department better suited for similar challenges in the future. The Police reform, “nærpolitireformen”, was passed and is supposedly the solution to several of the challenges. This ongoing reform is mainly driven by the acts of terror on July 22nd 2011, and entails a great transformation process in the police department towards 2020. The aim of the reform is a visible, accessible and available police force that creates a sense of security in the population.

This master thesis is linked with the research project NEXUS, and aim towards investigating how the current processes of change affects the police department`s ability to be prepared for a major emergency. This will be done by looking into the changes initiated and performed by the police, as well as identifying areas for improvement. The implemented method is qualitative research based on interviews of key stakeholders in civil protection and crisis management. These interviews where performed prior to the passing of “nærpolitireformen”, but they contain central points from both the Gjørv-commission report and the Policeanalysis, which both played a major role in the foundation of the reform.

The most important recollection for the police after the 22nd July terror, is not the result of a reform, but the realization that acts of terror and other major emergencies can occur even in a small country like Norway. This recognition has led to a change in the way of working, and to some extent a behavioral change followed by structural changes. Due to these changes the police are better prepared and equipped. The recognition that our country is not immune to acts of terror has affected how the employees perceive the reform and its contents, in both cultural and structural aspects. In our perception, if the police show implementation capacity and complete the “nærpolitireform”, they will be better equipped to handle a major emergency. There are some areas of improvement prior to successfully implementing the reform, for example the police management. In addition, an increased workforce, upgraded IT-system and extended helicopter service is crucial to reach the objectives of the reform.

Sammendrag

Terrorhandlingene 22.juli 2011 førte til at det norske beredskapsarbeidet ble utfordret på en helt spesiell måte. Politiet er en sentral aktør i håndtering av krisesituasjoner, men under terrorhandlingene var det flere mangler og svakheter knyttet til politiets håndtering. Det kommer tydelig frem av rapporter utarbeidet i ettertid av terrorhandlingene (Gjørv-kommisjonenes rapport og Politianalysen) at det må gjennomføres store endringer i det norske politiet for at de bedre skal kunne møte utfordringer de står ovenfor. En ny politireform, nærpolitireformen, ble vedtatt og skal være løsningen på flere av utfordringene. Terrorhandlingene var en viktig pådriver for nærpolitireformen som innebærer en stor endringsprosess i politi- og lensmannsetaten frem mot 2020. Målet er å sikre et politi som er synlig, operativt og tilgjengelig, og som skaper trygghet i befolkningen.

Denne masteroppgaven er tilknyttet forskningsprosjektet NEXUS, og har som hensikt å undersøke hvordan nåværende endringsprosesser påvirker politiets evne til å være forberedt på en større krisesituasjon. Det skal gjøres ved å se på hvilke endringer politiet har initiert og gjennomført, samt hvilke områder som krever forbedringer. Metoden som har blitt benyttet er kvalitativ forskning med intervju av sentrale aktører innen samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Intervjuene ble gjennomført før nærpolitireformen ble vedtatt, men de inneholder sentrale tema fra både Gjørv-kommisjonens rapport og Politianalysen, som i stor grad la grunnlaget for reformen.

Den største endringen i politiet etter 22/7 er ikke et resultat av en planlagt endringsprosess, men erkjennelsen av at store krisesituasjoner kan oppstå i "lille Norge". Erkjennelsen har ført til en kulturendring i politiet, og til en viss grad en atferdsendring som videre førte til strukturelle endringer. Dette er endringer som har ført til at politiet er bedre forberedt og rustet. Erkjennelsen har også påvirket både kulturelle og strukturelle aspekter knyttet til hvordan nærpolitireformen oppleves av de ansatte, og hva den innebærer. Vår oppfatning er at dersom politiet viser gjennomføringsevne og fullfører nærpolitireformen, vil de bli bedre rustet til å håndtere en større krisesituasjon. Det er noen områder som må forbedres for at nærpolitireformen skal gjennomføres, blant annet politiets ledelse. Det kreves i tillegg en økt bemanning, et oppgradert IKT-system, samt en utvidet helikoptertjeneste for at målene i reformen skal oppnås.

Forkortelser

AUF:	Arbeiderpartiets ungdomsorganisasjon
CIM:	Crisis Incident Management (verktøy for mannskapsinnkalling)
DSB:	Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap
FBS:	Fylkesbredskapssjef
HMS:	Helse, miljø og sikkerhet
IKT:	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
IP:	Innsatspersonell
IP 3/4/5:	Innsatspersonell kategori 3, 4 eller 5
IØT:	Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse
JD:	Justis- og beredskapsdepartementet
NEXUS:	“The next disaster” (forskningsprosjekt)
NOU:	Norsk offentlig utredning
NSM:	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
NTNU:	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
PD:	Politidistriktet
PLIVO:	Pågående livstruende vold
POD:	Politidirektoratet
PST:	Politiets sikkerhetstjeneste
SINTEF:	Stiftelsen for industriell og teknisk forskning
UEH:	Utrykningsenhet
UP:	Utrykningspolitiet
22/7:	Terrorhandlingene 22.juli 2011

Innhold

Forord	I
Abstract	III
Sammendrag	IV
Forkortelser	V
1. Introduksjon	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven	1
1.2 Formål og problemstilling	2
1.3 Oppbygging av oppgaven	3
1.3.1 Avgrensninger	3
2. Casebeskrivelse	5
2.1 Politiets håndtering av 22/7	5
2.2 Oppgaver tilknyttet politiet	6
2.2.1 Kjerneoppgaver.....	7
2.2.2 Tilleggsoppgaver	7
2.3 Utviklingen i det norske politiet	7
2.3.1 Politireform 2000.....	8
2.4 Analyser av politiet etter 22/7	9
2.4.1 Gjørsv-kommisjonens rapport.....	9
2.4.2 Politianalysen.....	10
2.5 Organisering av politiet før nærpelitireformen	11
2.6 utfordringer i politiet før nærpelitireformen	12
2.6.1 Organisering og ledelse.....	12
2.6.2 Kjerneoppgaver.....	12
2.6.3 Politikultur	13
2.6.4 Øvelser	14
2.6.5 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT).....	14
2.6.6 Befolknings- og kriminalitetsutvikling.....	15
2.7 Nærpelitireformen	15
2.7.1 Sentraliseringsprosessen	17
3. Teori	22
3.1 Gjennomføringsevne og risikoerkjennelse	22
3.2 Samfunnssikkerhet og beredskap	23
3.2.1 Samfunnssikkerhet.....	23
3.2.2 Beredskap.....	25
3.2.3 Forholdet mellom samfunnssikkerhet og beredskap.....	25
3.2.4 Prinsipp for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap	26
3.2.5 Nivå i det nasjonale beredskapsapparatet.....	28

3.3 Endring og læring	29
3.3.1 Organisasjonsendring.....	30
3.3.2 Organisasjonslæring.....	35
3.4 Kultur	37
3.4.1 Organisasjonskultur	38
3.4.2 Sikkerhetskultur	39
3.4.3 Kulturendring	40
4. Materiale og metode	41
4.1 Valg av metode	41
4.1.1 Kvantitativ og kvalitativ metode.....	41
4.2 Gjennomføring av kvalitativ metode	43
4.2.1 Forskningsprosessen før masteroppgaven startet.....	43
4.2.2 Forskningsprosessen i masteroppgaven.....	43
4.3 Kvalitet i kvalitativ metode	45
4.3.1 Troverdighet.....	46
4.3.2 Bekreftbarhet.....	46
4.3.3 Overførbarhet	47
4.4 Litteratursøk	48
4.5 Ethiske betraktninger	49
5. Analyse av datamaterialet	52
5.1 Endringsprosesser igangsatt etter 22/7	52
5.1.1 Endringsprogrammet	52
5.1.2 Merverdiprogrammet.....	54
5.1.3 Nærpolitireformen.....	55
5.2 Opplevelse av gjennomført endring	56
5.2.1 Kultur.....	56
5.2.2 Beredskap.....	57
5.2.3 Trening og øvelser	61
5.2.4 Samhandling.....	63
5.2.5 Lokalt initierte tiltak	65
5.3 Hvilke områder må forbedres for at politiet skal bli bedre rustet?	66
5.3.1 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT).....	66
5.3.2 Politiets helikoptertjeneste	68
5.3.3 Læring.....	69
5.3.4 Fokuset på hendelser	70
5.3.5 Styring av endringer.....	71
5.3.6 Sentralisering.....	72
5.3.7 Ledelse	74
6. Diskusjon	76
6.1 Endringsprosesser igangsatt etter 22/7	76

6.1.1 Oppsummering.....	78
6.2 Opplevelse av gjennomført endring.....	78
6.2.1 Kulturelle endringer.....	79
6.2.2 Strukturelle endringer	81
6.2.3 Oppsummering.....	82
6.3 Hvilke områder må forbedres for at politiet skal bli bedre rustet?	84
6.3.1 Endringer som må gjennomføres	84
6.3.2 Forbedringer for å gjennomføre endringer.....	85
6.3.3 Sentralisering.....	87
6.3.4 Oppsummering.....	89
7. Konklusjon: Hvordan påvirker nåværende endrings-prosesser politiets evne til å være forberedt på større krisesituasjoner?	90
8. Referanseliste	93

Figurliste

Figur 2.1 Forenklet oversikt over politi- og lensmannsetaten før nærpelitireformen	12
Figur 2.2 Inndeling av politidistrikt fra 1.1.2016.....	19
Figur 2.3 Overordnet organisasjonsmodell for de seks største distriktene	20
Figur 2.4 Milepæler for hvert distrikt.....	21
Figur 3.1 Risikomatrix over vurderte scenarioer i nasjonalt risikobilde for 2014.....	26
Figur 3.2 Ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet	29
Figur 3.3 Enkelt- og dobbeltkretslæring	36

Tabelliste

Tabell 2.1 Politiets kjerneoppgaver.....	7
Tabell 2.2 Nærpolitireformens faser	17
Tabell 4.1 Oversikt over intervju	44

1. Introduksjon

To sekvensielle terrorangrep ble utført av en høyreekstremistisk terrorist fredag 22.juli 2011. Terroranslagene er de verste angrepene det norske samfunn har blitt utsatt for siden andre verdenskrig. Det første angrepet var rettet mot regjeringskvartalet, der en bilbombe drepte åtte mennesker og forårsaket flere personskader, samt store materielle skader. To timer senere fikk politiet meldinger om skyting på Utøya i Hole kommune der AUF hadde sin årlige sommerleir. «En mann i politiuniform går omkring på øya og skyter. Flere ligger nede». Gjerningsmannen forårsaket at 69 personer mistet livet og at mange ble alvorlig skadet. Han ble pågrepet av politiet i overkant av en time etter de første meldingene om skyting på Utøya ble mottatt.

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Angrepene som fant sted 22.juli 2011 utfordret beredskapen i Norge på en helt spesiell måte og samfunnssikkerhet og beredskap fikk dermed stor oppmerksomhet. Gjørsv-kommisjonen ble nedsatt etter terrorhandlingene med formål å foreta en gjennomgang og evaluering av angrepene som fant sted, for å kunne trekke lærdom fra terrorhandlingene. Kommisjonen avdekket i sin rapport flere mangler og svakheter knyttet til politiets håndtering. Blant annet kom det frem at koordineringen, samhandlingen og utnyttelsen av IKT-systemet var begrenset, i tillegg til at tidligere utviklede planer og ressurser ikke ble benyttet i tilstrekkelig grad. Det ble også tydelig at øvelser gjennomført i forkant av terrorhandlingene ikke var tilstrekkelig i forhold til kvalitet og antall, og at politiet ikke hadde tatt lærdom av dem. Uklare ansvarsfordelinger var også en svakhet. Politianalysen *“Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer”* ble utgitt året etter som et svar på kritikken i Gjørsv-kommisjonens rapport. I politianalysen ble utfordringer i politiet analysert og det ble blant annet vurdert hvilke endringer det norske politiet bør gjennomføre for å bli bedre rustet.

Politiets håndtering av terrorhandlingene gjenspeiler flere av utfordringene politiet har stått ovenfor, og det har tydelig kommet frem at politiet må forbedre seg på flere områder for å kunne møte utfordringene. En ny politireform, nærpolitireformen, kom som et svar på det som ble presentert i Gjørsv-kommisjonens rapport og politianalysen, og innebærer en stor endringsprosess i politi- og lensmannsetaten de neste årene. Terrorhandlingene var dermed en viktig pådriver for nærpolitireformen.

Nærpolitireformen ble vedtatt 10.juni 2015 og innebærer en gradvis sentraliseringsprosess av politiet frem mot 2020. Intensjonen med nærpolitireformen er å etablere en politiorganisasjon som har bedre tilpassede polititjenester, som sikrer tilstedeværelse og som er robust nok til å

håndtere uønskede hendelser i fremtiden. Første del av politireformen innebar at antallet politidistrikt ble redusert fra 27 til 12 distrikt fra og med 01.01.2016, og ny politimester for distriktet ble innsatt. Sammenslåingen av politidistrikt skal sikre gode fagmiljøer og tilstedeværelse av et kompetent og effektivt lokalt nærpolti. Nærpolitireformen innebærer at flere omfattende endringsprosesser vil pågå parallelt i tiden fremover.

Det har også tidligere blitt uttrykt behov for endringer i den norske politi- og lensmannsetaten. Det har blitt satt i gang flere endringsprosesser, blant annet Politireform 2000. Reformen hadde flere av de samme målene som nærpolitireformen og innebar også en reduisering av antallet politidistrikt. Reformen fikk mye kritikk av både publikum, politikere og ansatte i politiet. Blant annet var målet et tilgjengelig og synlig politi, men den ønskede effekten av reformen viste seg å være dårlig ved evalueringer i ettertid. Mange frykter at dette også vil være tilfellet med nærpolitireformen.

1. 2 Formål og problemstilling

Det kommer tydelig frem av rapportene utarbeidet i etterkant av terrorhandlingene at det må gjennomføres store endringer for at det norske politiet bedre skal kunne møte sine utfordringer. Vi studerer disse endringene som en del av forskningsprosjektet NEXUS *“The next disaster - collaboration, risk communication and action capacity in Norway after the 22.07 terror”*. Hovedmålet er å vurdere i hvilken grad lærdom fra 22.juli-angrepet har blitt omsatt til konkrete tiltak for å øke samfunnets sikkerhet og beredskap. NEXUS har fått støtte fra Forskningsrådets program Samrisk II, som har følgende formål: *“å øke kunnskap om trusler, farer og sårbarhet, om hvordan uønskede hendelser kan forebygges og krisehåndtering styrkes, samtidig som grunnleggende menneskerettigheter og personvern ivaretas”*. NEXUS styres fra SINTEF og NTNU, og i forbindelse med prosjektet har det blitt gjennomført intervjuer som også vil bli benyttet i denne oppgaven.

Denne masteroppgaven har som formål å se på hvilke endringer politiet har initiert og gjennomført, hva som bør forbedres og hvordan endringsprosessene påvirker politiets evne til å håndtere uønskede hendelser. Problemstillingen i denne oppgaven vil dermed være som følger:

“Hvordan påvirker nåværende endringsprosesser politiets evne til å være forberedt på større krisesituasjoner?”

Den overordnede hensikten med problemstillingen er å undersøke om endringene gjør politiet bedre rustet til å håndtere større uønskede hendelser, og om de har tatt lærdom av de svakheter og mangler som ble synlig ved håndteringen av 22/7. Det vil derfor bli undersøkt

hvilke endringer politiet allerede har gjennomført og hvilke forbedringer som eventuelt mangler.

For å enklere kunne besvare problemstillingen er følgende forskningsspørsmål utarbeidet:

- Hvilke større planlagte endringsprosesser er igangsatt etter 22/7?
- Hvordan opplever ansatte på ulike nivå i politiet endringer som har skjedd?
- Hvilke områder må forbedres for at politiet skal bli bedre rustet?

1.3 Oppbygging av oppgaven

For å kunne få en oversikt over det norske politiet, som studeres i denne oppgaven, vil kapittel 2 inneholde en casebeskrivelse som tar for seg relevante aspekter som blir sett på som nødvendig ved tolkning av datamaterialet. Casebeskrivelsen er derfor ment å danne bakgrunnen for oppgaven. Håndteringen av terrorhandlingene vil bli presentert først, da dette er relevant for resten av kapittelet. Kapittel 3 redegjør for relevant teori som benyttes for å diskutere funnene i datamaterialet. I kapittelet vil relevante begrep, som endring, læring og organisasjonskultur, bli forklart og teori som kan knyttes mot politiets endringer vil bli presentert. Hvilken metode som har blitt benyttet for å samle inn informasjon og hvorfor metoden er benyttet vil utdypes i kapittel 4, samt at det vil bli gjort vurderinger rundt kvaliteten av metoden. Etske betraktninger knyttet til datamaterialet vil også bli beskrevet. I kapittel 5 presenteres funnene fra datamaterialet og oppbygningen baserer seg på de valgte forskningsspørsmålene som ble presentert i avsnitt 1.2. Tema som er gjentagende i datamaterialet og som svarer til forskningsspørsmålene har blitt benyttet som underkapitler til forskningsspørsmål. Kapittel 6 inneholder en diskusjon av funnene som er gjort opp mot teori, og baseres i likhet med analysekapittelet på forskningsspørsmålene. Hvert kapittel i diskusjonen avsluttes med en oppsummering hvor funnene benyttes til å svare på forskningsspørsmålet. Avslutningsvis i kapittelet vil forskningsspørsmålene bli vurdert opp mot problemstillingen, som danner grunnlaget for konklusjonen som presenteres i oppgavens siste kapittel.

1.3.1 Avgrensninger

Det har blitt foretatt noen avgrensninger i oppgaven. Blant annet har det blitt tatt utgangspunkt i intervjuer som ble gjennomført i 2014 og i 2015. Funnene i oppgaven er derfor gjort med utgangspunkt i hvordan situasjonen var da intervjuene ble gjennomført. Forskningsspørsmålene i denne oppgaven gjør at det er mest aktuelt å se hva aktører internt i politi- og lensmannsetaten mener, og intervjuer fra POD og PD har derfor blitt mest benyttet. På noen områder har det også vært relevant og interessant å se hva eksterne aktører mener for å få andre synspunkter. JD, FBS og DSB blir i denne oppgaven regnet som eksterne aktører ut

i fra de intervjuene som var tilgjengelige fra NEXUS-prosjektet. Det har blitt utført et intervju av PST knyttet til PD, men det ble ikke sett på som relevant for denne oppgaven.

I intervjuene har det naturlig nok blitt lagt vekt på informasjon som er relevant tilknyttet oppgavens problemstilling. Intervjuene som har blitt gjennomgått bygger på andre forskningsspørsmål og inneholder derfor informasjon som ikke er relevante for denne oppgaven. Det har derfor blitt valgt å ekskludere informasjon som ikke omhandler politiet, for eksempel beskrivelser av kommuner og samhandling mellom aktører der politiet ikke er involvert.

For å vurdere om politiet er mer forberedt har det kun blitt sett på hva som har endret seg og ikke endret seg etter håndteringen av 22/7. Dette regnes som tilstrekkelig for å kunne besvare oppgavens problemstilling. Når det gjelder hvilke endringer som har blitt gjennomført og hvilke forbedringer som bør gjøres, er det verdt å nevne at det kun har blitt tatt utgangspunkt i hva informantene beskriver. Det kan altså være andre endringer som har blitt gjort og andre forbedringer som bør gjøres, men det vil ikke bli presentert i denne oppgaven.

2. Casebeskrivelse

I dette kapittelet vil det bli redegjort for sentrale områder ved det norske politiet som er bakgrunnen for å besvare oppgavens problemstilling. Kapittelet starter med en beskrivelse av politiets håndtering av 22/7, før oppgaver underlagt politiet og utviklingen av det norske politiet blir presentert. Deretter vil det bli gjort rede for analyser av politiet som ble gjennomført i etterkant av 22/7, og politiets organisering og utfordringer før nærpelitireformen. Avslutningsvis vil innholdet i nærpelitireformen bli presentert.

2.1 Politiets håndtering av 22/7

Politiets håndtering av terrorhandlingene viste at de ikke var tilstrekkelig forberedt på en nasjonal krise- og beredskapssituasjon, da det var flere forhold i politiet som sviktet eller ikke fungerte godt nok. Terrorhandlingene besto av to angrep, men for politiet kan terrorhandlingene ses på som tre sekvensielle hendelser. Den første hendelsen betegner angrepet på Regjeringskvartalet hvor en bombe ble detonert. Gjerningsmannens forflytning gjennom flere politidistrikt på vei til Utøya kan anses som den andre hendelsen, og den tredje hendelsen betegner angrepet på Utøya, der flere mennesker ble skutt. Terrorhandlingene fant sted på en fredag ettermiddag i ferietiden, og politiet hadde derfor en redusert bemanning. Politiet hadde heller ingen informasjon som ga indikasjoner på hva som ventet (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a).

Det første angrepet var en bilbombe som detonerte i Grubbegata utenfor høyblokka i regjeringskvartalet i Oslo. Bomben detonerte klokken 15.25 og førte til massive skader, samt at flere liv gikk tapt. Første politipatrulje var på stedet kort tid etter, og det ble gitt beskjed om at alle politienheter i Oslo måtte bistå i politioperasjonen. Flere nærliggende politidistrikt tilbydde hjelp, men operasjonssentralen i Oslo nyttiggjorde seg ikke av disse ressursene. Kort tid etter eksplosjonen mottok operasjonssentralen tips fra et vitne om hvordan gjerningsmannen var kledd, og hvilken type bil og bilnummer han benyttet når han forlot Regjeringskvartalet. Denne viktige informasjonen ble derimot ikke benyttet av politiet før noen timer senere. Gjerningsmannen kjørte etter plassering av bomben i Regjeringskvartalet, gjennom flere politidistrikter på vei til Utøya. Dette kan ses som den andre av de tre hendelsen i terrorhandlingene. De involverte politidistrikt fikk ikke delt kritisk informasjon om gjerningsmannen raskt og sikkert, da de manglet velfungerende systemer for kommunikasjon. Manglende samhandling og svak ledelse, både internt i og mellom de ulike politidistriktene, gjorde at gjerningsmannen ikke ble stoppet. For eksempel visste ikke patruljer som kunne stoppet gjerningsmannen at han var i nærheten, og operasjonssentralene manglet oversikt over patruljens lokasjon. At de ikke nyttiggjorde seg av tipset umiddelbart og at systemer var for dårlige, resulterte i at politiet ikke klarte å ta gjerningsmannen før han var ankommet Utøya (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a).

To timer etter at bomben gikk av i Regjeringskvartalet ble det meldt om skyting på Utøya, definer som den tredje hendelsen. Operasjonssentraler i politidistrikt mottok meldinger fra ungdommer på Utøya «*En mann i politiuniform går omkring på øya og skyter. Flere ligger nede.*». Politiet ankom ikke Utøya før over en time etter den første meldingen. Manglende koordinering og ledelse var medvirkende faktorer til at ressurser ikke fant hverandre og at politiets ankomst til Utøya ble forsinket. Andre faktorer som gjorde at politiet ble forsinket var blant annet at politihelikopter ikke var tilgjengelig og at det oppsto problemer med å frakte politiet til Utøya i båter. Politiets mangelfulle håndtering representerer flere av utfordringene politiet står overfor, som vil bli presentert nærmere i kapittel 2.6 Utfordringer i politiet før nærpolitireformen (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a).

I Norges offentlige utredninger nr. 24 om ett sårbart samfunn fra 2000 defineres en krise som: “*en hendelse som har potensiale til å true viktige verdier, og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige samfunnsfunksjoner*” (Justis- og politidepartementet, 2000) og ut i fra dette kan terrorhandlingene anses som en krisesituasjon.

2.2 Oppgaver tilknyttet politiet

I Politiloven §1 står det at politiet skal gi borgerne trygghet, velferd og rettssikkerhet ved å være et ledd i samfunnets innsats for å fremme dette og i §2 er politiets oppgaver fastsatt (Politiloven, 1995). Noen oppgaver har lovpålagte saksbehandlingsfrister, men politiet har allikevel skjønsmessig frihet i valg av tiltak, prioritering, og løsningsalternativer. I St. meld nr 42 (2004-2005) benyttes en inndeling av oppgavene etter kategoriene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2005):

- Trygghetsskapende oppgaver
- Politiets oppgaver i kriminalitetsbekjempelse – forebyggende tiltak og straffesaksbehandling
- Sivile rettspleieoppgaver
- Forvaltningsoppgaver
- Fangetransport
- Grensekontroll
- Bistandsrelaterte oppgaver

Videre i dette kapittelet vil det bli sett på hva som anses som politiets kjerneoppgaver og tilleggsoppgaver.

2.2.1 Kjerneoppgaver

Oppgaver som direkte kan utledes av politiets mål og ansvar, benevnes kjerneoppgaver. Fordi politiets oppgavesett er veldig bredt (Justis og beredskapsdepartementet, 2013), er det viktig å tydeliggjøre hva som er kjerneoppgaver. Politianalysen betrakter politiets kjerneoppgaver som forebygging og etterforskning, orden og beredskap. I politiets beredskapssystem (2011) beskrives fire overordnede hovedoppgaver ut i fra ansvar og oppgaver som er hjemlet i politiloven (Politidirektoratet, 2011). Hovedoppgavene presenteres i Politianalysen (2013) som politiets kjerneoppgaver og kan ses i Tabell 2.1.

Tabell 2.1 Politiets kjerneoppgaver (Justis og beredskapsdepartementet, 2013, Politiloven, 1995, Politidirektoratet, 2011)

Kjerneoppgaver	Forklaring
Forebygge og forhindre straffbare handlinger	Politiet skal sikre at kriminalitet og krenkelser av offentlig sikkerhet forebygges og forhindres.
Beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet	Politiet skal være forberedt på å bistå med hjelp og tjenester til borgerne ved faresituasjoner, når det oppstår situasjoner som tilsier at det kreves bistand, samt ved tilfeller som er lovbestemt.
Opprettholde alminnelig orden	Politiet skal hindre forstyrrelser av alminnelig orden. Dette innebærer å gripe inn når forhold medfører, eller kan medføre, alvorlige ordensforstyrrelser.
Etterforske og straffeforfølge lovbrudd	Politiet skal avdekke kriminalitet og sørge for at straffbare forhold blir forfulgt, i samsvar med lov eller gitte regler.

2.2.2 Tilleggsoppgaver

Tilleggsoppgaver anses som de oppgaver politiet ikke er pålagt å utføre, men som politiet allikevel er ansvarlig for å gjennomføre. Ifølge utvalget i Politianalysen (2013) medfører tilleggsoppgavene at politiet hverken får nok tid til eller på en effektiv måte kan løse de pålagte oppgavene, altså kjerneoppgavene. Oppgaver som sies å komme i tillegg til politiets kjerneoppgaver kan ifølge utvalget løses av etater med lik eller større forutsetninger for å løse den type oppgaver (Justis og beredskapsdepartementet, 2013). Eksempler på tilleggsoppgaver er forvaltning av hittegods, skiltmyndighet, og oppgaver knyttet til transport av psykisk syke og varetektsinnsatte (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a).

2.3 Utviklingen i det norske politiet

Politiets viktigste oppgaver har alltid vært å ivareta trygghet for befolkningen og bekjempe kriminalitet. Selv om oppgavene har vært de samme har det skjedd store endringer når det gjelder innhold og omfang av oppgavene (Justis- og politidepartementet, 2001). 10

grunnprinsipp ble besluttet og nedfelt i Norges offentlige utredninger nr. 35 om politiets rolle i samfunnet fra 1981, og de har siden den gang blitt brukt som utgangspunkt for utvikling av norsk politi. De 10 grunnprinsippene er som følger (Justis- og beredskapsdepartementet, 2005):

1. Politiet skal gjenspeile samfunnets idealer
2. Politiet skal ha et sivilt preg
3. Vi skal ha et enhetspoliti
4. Politiet skal være desentralisert
5. Politimannen skal være en generalist
6. Politiet skal virke i samspill med publikum
7. Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet
8. Politiet skal ha bred rekruttering
9. Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet
10. Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side

Etter justeringer gjort i 1994 ble lensmannsetaten overført til politimestrene. Det ble da kun en etat; Politi- og lensmannsetaten (Justis- og politidepartementet, 1999). En omorganisering av politidistriktene ble satt i gang det samme året, og innebar blant annet at politimesteren fikk ansvaret for flere områder (Justis- og politidepartementet, 2001). Den gang var politiet inndelt i 54 politidistrikter, slik det hadde vært i lang tid. I Norges offentlig utredninger nr. 10 om en bedre organisert politi- og lensmannsetat ble det fastslått at det var nødvendig med et høyt antall tjenestesteder og at det norske politiet skulle være desentralisert. Årsaken til dette var at nærhet til befolkningen er avgjørende for at virksomheten skal være publikumsrettet (Justis- og politidepartementet, 1999).

2.3.1 Politireform 2000

Det har tidligere blitt gjennomført endringsprosesser i politiet for at de på best mulig måte skal kunne yte polititjeneste. Av interesse for denne oppgaven vil Politireform 2000 bli presentert, da den har flere likhetstrekk med nærpolitireformen politiet nå er i gang med å gjennomføre.

Politireform 2000 - et tryggere samfunn var en omfattende kvalitetsreform som trådte i kraft i 2002. Politidirektoratet ble etablert i 2001 og fikk da ansvaret for politidistriktene og særorganene, som tidligere hadde ligget hos justisdepartementet (Politiet, 2009, Justis- og politidepartementet, 2001). Reformens hovedmål var at politi- og lensmannsetaten skulle forebygge og bekjempe kriminalitet mer effektivt, være mer publikumsorientert og

tjenesteytende, samt arbeide mer kostnadseffektivt. Reformen innebar en reduksjon av antallet politidistrikt fra 54 til 27 (Justis- og politidepartementet, 2001).

I forbindelse med reformen ble det i 2004 og 2006 gjennomført evalueringer av reformen. I 2006 kom det frem at flere av de ansatte hevdet at reformen var mer mislykket enn vellykket. Det kom også frem at ledere hadde et mer positivt totalinntrykk enn hva de ansatte hadde. Evalueringen viste også at forutsetningene for å arbeide forebyggende og å håndtere hverdagskriminalitet ikke ble tilstrekkelig forbedret av reformen. Reformen skulle gi et tilgjengelig og synlig politi, noe som ifølge evalueringen ikke ble tilfellet. Publikumsorientering og tilgjengelighet for publikum ville derfor være en av de store utfordringene i politiet i tiden fremover. Det kom også frem av evalueringen at reformen hadde størst effekt på forutsetninger til å løse store oppgaver og innsats av ressurser (Sæveraas, 2006). I evalueringen ble det også påpekt at etaten måtte være forberedt på kontinuerlig endring og forbedring i tiden fremover, og at det fortsatt var mye som kunne gjøres for at etaten ytterligere skulle forbedres (Justis- og politidepartementet, 2001). Reformen fikk mye kritikk av både publikum, politikere og ansatte i politiet. Flere av målene i Politireform 2000 gjenspeiler målene i nærpolitireformen. Mange frykter derfor at de negative effektene også vil være til stede i nærpolitireformen (Sæveraas, 2006).

2.4 Analyser av politiet etter 22/7

Det har blitt utført flere analyser av politiorganisasjonen etter 22/7. Det vil i denne oppgaven bli lagt vekt på de rapporter som trolig har hatt størst innvirkning på politiets endringsprosesser; Gjørsv-kommisjonens rapport fra 2012 og Politianalysen fra 2013. Politiet har også gjennomført egne analyser av organisasjonen, men de vil det ikke bli gått nærmere på i denne oppgaven.

2.4.1 Gjørsv-kommisjonens rapport

Gjørsv-kommisjonen var en uavhengig kommisjon som ble nedsatt kort tid etter terrorhandlingene. Kommisjonens formålet var å gjennomgå og evaluere det som skjedde under 22/7, for å kunne ta lærdom fra hendelsen. Kommisjonen påpeker at mye fungerte godt ved håndteringen av 22/7, men det ble likevel avdekket flere mangler og svakheter knyttet til politiets håndtering (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a).

I Gjørsv-kommisjonenes rapport var konklusjonen at politiets håndtering ble påvirket av dårlig koordinering, samhandling og utnyttelse av IKT-systemet. Manglende samhandling og koordinering var blant annet medvirkende faktorer til at det var vanskelig å etablere en god situasjonsoversikt, og at politiets ankomst til Utøya ble forsinket. IKT-systemet var utdatert og hadde flere mangler, antallet personell var for lavt og det ble påpekt svakheter knyttet til

samhandling og ledelse, både internt i og mellom de ulike politidistriktene. Ledelsens evne til ansvarsfordeling var også en svakhet under 22/7. Det var manglende kunnskap og etterlevelse av planverk og prosedyrer som inkluderte ulike tiltak som kunne vært benyttet under terroraksjonen. Det fantes omfattende planverk for ulike beredskapssituasjoner, inkludert et terror- og sabotasjeplanverk. Det ble også tydelig at øvelser gjennomført i forkant av terrorhandlingene ikke var tilstrekkelige og at politiet ikke hadde tatt lærdom av dem. Evnen til å erkjenne risiko og til å gjennomføre det man hadde bestemt seg for var også medvirkende årsaker til at politiets håndtering sviktet. Hovedkonklusjonen i rapporten var at politiets holdninger, kultur og ledelse førte til at håndteringen 22/7 sviktet (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a).

I rapporten ble det avslutningsvis listet opp 31 oppsummeringspunkter, hvorav 9 går direkte på tiltak kommisjonen mener politiet bør gjennomføre. Blant tiltakene finner man at POD må innføre et mer omfattende målstyringssystem for å få en sammenheng mellom prioriteringer, mål, ressursbruk, rapportering samt planlegging av bemanning og ressurser. Dette innebærer blant annet å innføre krav til responstid og responskvalitet, samt å styrke den operative virksomheten. I tillegg må POD ta et sterkere ansvar for effektivisering, enhetlige løsninger og samordning, slik at politiet er robust nok med tanke på responstid, erfaring og kapasitet. POD må videre utarbeide en effektiv og rask implementering av en helhetlig IKT-strategi, som muliggjør en bedre samhandling på de ulike nivåene i politiet. Operasjonssentralene må bli bedre bemannet og rustet slik at det sikres rask og effektiv varsling og mobilisering, og politistyrken må øke kompetansen i forbindelse med skarpe oppdrag. Å gi patruljer tilgang til teknologi var også et tiltak for at de bedre skal kunne løse oppgaver og utveksle informasjon mellom de ulike nivå i politiet. I tillegg bør transportkapasiteten til politiet styrkes ved blant annet etablering av en robust helikoptertjeneste. Den viktigste anbefalingen var likevel at ledere må arbeide med å styrke både sine egne og organisasjonens holdninger og kultur knyttet til gjennomføringsevne, risikoerkjennelse, samhandling, resultatorientert lederskap og IKT-utnyttelse (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a).

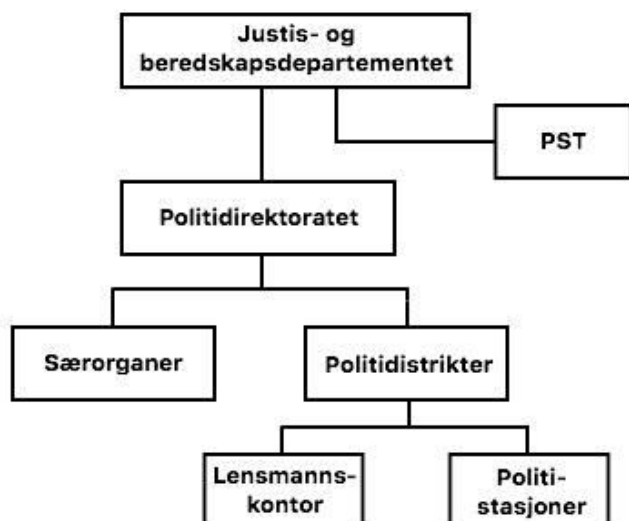
2.4.2 Politianalysen

Politianalysen *“Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer”* ble utgitt året etter Gjørsv-kommisjonens rapport. Utfordringene i politiet skulle analyseres og analysen skulle danne grunnlaget for en langsiktig plan for videreutvikling av politietaten. Analysegruppen skulle vurdere politiets ressursbruk, kompetanse, prioriteringer, ledelse og organisering. Konklusjonen skulle gi forslag til forbedringer og en vurdering på mulige endringer som kunne gjennomføres for å bedre oppgaveløsning og gi en mer effektiv ressursbruk (Justis og beredskapsdepartementet, 2013).

Flere av utfordringene i politiet ble analysert og det ble blant annet vurdert hvilke endringer det norske politiet kunne gjøre for å bedre og mer effektivt løse pålagte oppgaver. Et viktig poeng var at politiets organisasjonskultur er viktig for å kunne ta lærdom av de svakhetene og underliggende årsakene som svekket håndteringen av terrorhandlingene. Politianalysen anbefalte at det skulle gjennomføres en strukturreform og en kvalitetsreform, slik at politiet skal kunne utvikle seg og møte fremtidens behov. Strukturreformen skulle innebære endring av politiets oppgavesett, for å frigjøre ressurser til løsning av kjerneoppgaver, og endret struktur og organisering, for å få et mer robust og kompetent lokalt politi. Det var blant annet sterke anbefalinger om en sentralisering og en reduksjon av politidistrikt fra 27 til 6. Årsaken var at variasjoner i lokale arbeidspraksiser og problemstillinger var problematisk, og at politiet ville få en bedre forutsetning for å løse oppgaver med en sentralisert, standardisert og enhetlig tilnærming. Analysegruppen konkluderte også med at politiet bør fokusere mer på kjerneoppgaver, og at tilleggsoppgaver som ikke direkte understøtter politiets formål bør overføres til andre etater. Kvalitetsreformen som analysegruppen anbefalte skulle innebære en styrket ledelse og bedre styring, samt bedre kvalitet og økt vekt på prestasjoner. Dette vil ifølge utvalget føre til at politiet blir effektivt og kunnskapsbasert med evne til å forbedre og utvikle seg kontinuerlig (Justis og beredskapsdepartementet, 2013).

2.5 Organisering av politiet før nærpolitireformen

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for styringen av politi- og lensmannsetaten, som igjen består av Politidirektoratet, PST, særorganer og politidistrikter. Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og er et eget politiorgan. Politidirektoratet har ansvar for at politidistriktene blir utviklet, faglig ledet, styrt og fulgt opp. En politimester leder et politidistrikt som består av lensmannskontor og politistasjoner med ulike oppgaver. Figur 2.1 viser en forenklet oversikt over organiseringen av politi- og lensmannsetaten før nærpolitireformen ble iverksatt. Hvordan politidistriktene er organisert varierer mellom de enkelte politidistrikt. I flere distrikter eksisterer det til en viss grad et mellomnivå, i form av en driftsenhet mellom distriktet og tjenestestedet. I en driftsenhet har en driftsenhetsleder, stasjonssjef eller lensmann den overordnede rollen overfor andre lensmannskontor. I forbindelse med nærpolitireformen skal det norske politiet organiseres på en ny måte, noe som vil bli nærmere presentert i kapittel 2.7 Nærpolitireformen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a).



Figur 2.1 Forenklet oversikt over politi- og lensmannsetaten før nærpolitireformen

2.6 utfordringer i politiet før nærpolitireformen

Under 22/7 ble politiets arbeid utfordret på en helt spesiell måte og hendelsen synliggjorde utfordringer politiet har hatt knyttet til tjenester de utfører. I de følgende underkapitlene vil de mest relevante utfordringene for denne oppgaven bli presentert. Dette er utfordringer som har blitt påpekt i blant annet politianalysen og som kan knyttes til mål i nærpolitireformen.

2.6.1 Organisering og ledelse

De 27 politidistriktene har gitt utfordringer spesielt for den lokale strukturen. Små tjenestesteder binder opp ressurser ved å holde tjenestestedet i drift, og den lokale strukturen har dermed vært til hinder for at de effektivt kan løse kjerneoppgaver. Politidistriktene hadde store forskjeller i kriminalomfang, volum og størrelse. I tillegg var det interne forskjeller i hvordan de var organisert og hvordan de prioriterte og løste oppgaver. Dette begrenset samhandling og læring på tvers av distriktene og gjorde det vanskelig for ledelsen å utarbeide felles retningslinjer og metoder, samt grunnlag for felles kunnskap. For at politiet skal kunne håndtere de oppgavene de er pålagt kreves nødvendig utvikling av kapasitet og spesialfunksjoner, noe som har vært vanskelig på grunn av manglende sentral styring. Strukturen gjorde styring og ledelse av politiet vanskelig (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a, Justis og beredskapsdepartementet, 2013).

2.6.2 Kjerneoppgaver

Det brede oppgavesettet har vanskeliggjort en riktig prioritering av kjerneoppgaver, og har vært til hinder for at de effektivt kan løses. I tillegg til at omfanget av oppgaver stadig blir større, bindes ressurser slik at oppmerksomhet trekkes vekk fra kjerneoppgavene.

Utfordringer knyttet til kjerneoppgavene oppstår spesielt ved de små tjenestestedene hvor tilleggsoppgavene ikke kan effektiviseres og spesialiseres i egne enheter. Det brede oppgavesettet gir også utfordringer knyttet til ledelse fordi at ledere ved små tjenestesteder ofte må utføre tilleggsoppgaver. Kjerneoppgavene får dermed ikke det fokuset som er nødvendig (Justis og beredskapsdepartementet, 2013). Som presentert i 2.2.1 Kjerneoppgaver, var forebygging en av politiets kjerneoppgaver, men arbeid på forebyggende områder har vært preget av manglende langsiktig tenkning, klare mål og overordnet styring (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a).

2.6.3 Politikultur

Politikultur kan ifølge Johannessen (2013) betraktes som de dynamiske og komplekse prosesser som utgjør praksisen som foregår helt konkret i politiets organisasjon. Ledelse og organisasjonskultur står sentralt for å kunne forstå dynamikken i politiet og politiets organisasjonskultur kan betraktes som måten ansatte i politiet snakker, tenker, handler og utøver arbeidet på i organisasjonen. Det er ingen tvil om at det finnes flere ulike kulturer i politiet (Johannessen, 2013). Kulturen i politiet blir i Gjørø-kommisjonenes rapport (2012) knyttet til manglende risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling og resultatorientert lederskap (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a).

Det har vært et stort fokus på de problemene og utfordringene som er mest synlige etter terrorhandlingene, mens utfordringene rundt kulturelle og organisatoriske forhold har fått mindre oppmerksomhet. Dette er forhold som kunne ha utgjort en stor forskjell, og som også kan være av stor betydning dersom en lignende hendelse skjer i fremtiden (Johannessen, 2013). For å forstå hva som faktisk sviktet ved politiets håndtering er det nødvendig å se på årsaksforhold som kultur og holdninger, som ligger dypere enn mangel på ressurser og organisering (Justis og beredskapsdepartementet, 2013). Det er gitt for lite oppmerksomhet til hva som begrenser det politiansatte kan få til, og hvordan de trenes for å tenke og gjøre vurderinger i krisesituasjoner. Dette er viktig fordi feilvurderinger kan oppstå ved manglende trening sammen eller når man utsettes for krevende oppgaver (Johannessen, 2013).

Det kom frem at politiet under terrorhandlingene ikke tok i bruk eksisterende prosedyrer og planer, noe som hadde stor innvirkning på håndteringen (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a). Prosedyrer og planer bør ifølge Johannessen (2013) benyttes for å forberede og trene opp mennesker, men under kriser er man avhengige av at planene og reglene tilpasses situasjonen (Johannessen, 2013).

2.6.4 Øvelser

Øvelser og opplæring gjennomføres årlig i politidistriktene og inkluderer ansatte på alle nivå i organisasjonen. I Gjørsv-kommisjonens rapport kommer det frem at øvelser, ifølge en stabssjef som ble intervjuet, har blitt holdt på et minimum, da de er kostbare og tidkrevende. Det er en utfordring å gjennomføre et tilstrekkelig antall øvelser med god nok kvalitet, samt å ta lærdom av dem slik at de ansatte i politiet får en bedre forståelse av risikoen som er til stede. Det kommer også frem i rapporten at lederen for UEH mener praktiske problemer har ført til vanskeligheter med å gjennomføre operativ obligatorisk trening (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a).

2.6.5 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)

For at patruljer skal kunne løse oppgaver effektivt og med god kvalitet har de behov for god informasjon og kommunikasjon. Et IKT-system er helt avgjørende for politiets oppgaveløsning og resultatoppnåelse, men IKT-systemet har store svakheter (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a, Sønderland et al., 2012). For eksempel har evalueringer i etterkant av øvelser vist svakheter knyttet til styringsverktøyet politioperativt system (PO-systemet) som brukes til logging av hendelser og henvendelser (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a). Ifølge Gjørsv-kommisjonens rapport (2012) har politiets patruljer en begrenset tilgang på kommunikasjonsutstyr. Mangel på bærbare løsninger i patruljebiler gjør at radio- og nødnettsamband må benyttes for å kontakte operasjonssentral, og som videre må foreta søk i politiets register. Dette har vært utfordrende for politiet da det hindret effektiviteten, samt at det viser hvor avgjørende det er at sambandet fungerer. Manglende forbedring av IKT-systemet har ikke bare vært en utfordring for patruljene, men for hele politietaten (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a).

Under håndteringen av 22/7 kom det tydelig frem at IKT-systemet ikke var bra nok. Eksempelvis eksisterte det ikke, ifølge Gjørsv-kommisjonens rapport (2012), et robust, velfungerende og utprøvd system for felles og rask varsling i politietaten, noe som førte til en langvarig prosess med å ringe inn mannskap. Kun få patruljebiler som var involvert i håndteringen hadde installert GPS og tilgangen på elektroniske kart var derfor fraværende. Dette førte til at en ikke kunne utarbeide en oversikt over andre patruljer i nærheten. Det var også vanskelig å samle en oversikt over tilgjengelige ressurser, som våpen og posisjon av politikjøretøy. For eksempel mottok ikke en patrulje som befant seg i nærheten av gjerningsmannens bil avgjørende meldinger om bilen, og operasjonssentralen manglet oversikt over lokasjonen til patruljebilen (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a).

2.6.6 Befolknings- og kriminalitetsutvikling

Befolkningen stiller krav til at politiet skal være tilgjengelig, og til hva som er en tilfredsstillende og god polititjeneste. Det skjer stadig endringer i samfunnet, både når det gjelder befolkningsøkning og kriminalitetsutvikling, som utfordrer det norske politiet. Økningen i Norges befolkning skyldes først og fremst en økt innvandring og et økt antall eldre mennesker. I tillegg til at befolkningen øker, konsentreres og sentreres den stadig rundt byer og større tettsteder. Forflytningen forventes å øke og det forventes en befolkning med endret sammensetning når det gjelder alder og etnisitet (Justis og beredskapsdepartementet, 2013, Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a).

I løpet av de senere årene har kriminaliteten gått ned, men den har endret seg ved at den stadig blir mer kompleks og organisert. At kriminaliteten endres påvirkes blant annet av bosetting, og det er mer kriminalitet der befolkningen er mest konsentrert. Det er en økende grad av både organisert kriminalitet og mobil vinningskriminalitet i tillegg til at den økte innvandringen gir flere utenlandske kriminelle (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a, Justis og beredskapsdepartementet, 2013). I politianalysen (2013) påpekes det at politiets utnyttelse av ressurser ikke er god nok til å møte de endringene som skjer i kriminaliteten. En viktig årsak er at en desentralisert struktur, med mange små politienheter, gjør det krevende å bygge opp de fagmiljøer som kreves. Små politidistrikter er også preget av at de mangler ressurser som gjør det vanskelig å håndtere kriminalitetsendringen (Justis og beredskapsdepartementet, 2013).

2.7 Nærpolitireformen

Politiets håndtering av terrorhandlingene viste at de ikke var tilstrekkelig forberedt på en nasjonal krise- og beredskapssituasjon. Flere av utfordringene politiet har stått ovenfor ble synliggjort under terrorhandlingene. Gjørsv-kommisjonen rapport påpekte flere svakheter og mangler ved politiets håndtering av terrorhandlingene og listet avslutningsvis opp flere anbefalinger og tiltak. Politianalysen kom som et svar på Gjørsv-kommisjonens rapport, og ved å analysere utfordringene skulle de danne en plan for politietatsens videreutvikling. Rapportene ble brukt som et viktig fundament for nærpolitireformen som vil bli presentert i dette underkapittelet.

Nærpolitireformen ble vedtatt i juni 2015 og skal være løsningen på politiets utfordringer. Reformens overordnede mål er å sikre et politi som er synlig, operativt og tilgjengelig, og som skaper trygghet i befolkningen. Dette skal oppnås ved å ha kompetanse og kapasitet til å etterforske, forebygge og påtale kriminelle handlinger. Nærpolitireformen er en plan for å utvikle et robust politi frem mot 2020 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a). For å øke grunnbemanningen i politiet, refereres det i nærpolitireformen til målet om at det skal være et

gjennomsnitt på to polititjenestemenn per 1000 innbyggere i 2020. Dette ble presentert i rapporten “*Politiet mot 2020 Bemannings- og kompetansebehov i politiet*” fra 2008 (Politidirektoratet, 2008).

Nærpolitireformen består av flere forbedringstiltak. Overordnet består reformen av fire hovedgrep: ny organisering, nye og bedre arbeidsverktøy, bedre ledelse og styring, samt nye og bedre måter å jobbe på (Politiet, 2016d). Reformen legger også til rette for at gamle systemer og IKT-løsninger skal forbedres kontinuerlig, i tillegg til at nye og helhetlige løsninger skal bygges opp for å møte fremtiden behov. En stor forbedringsprosess for IKT-systemene har blitt igangsatt før oppstart av reformen. Gjennom reformperioden vil områder som skal sikre gode styringsprosesser og god ledelse styrkes, som er en forutsetning for et effektivt politiarbeid. Ny organisering og teknologi gir henholdsvis større og mer solide fagmiljøer over hele landet, samt mer effektive og smartere arbeidsmetoder (Politiet, 2016a).

Et mål i nærpolitireformen er å styrke arbeidet innen forebygging, etterforskning og beredskap (Politiet, 2016a) ved å arbeide mer kunnskapsbasert. Dette innebærer at politiet fokuserer mer på kjerneoppgavene. For at politiet på en best mulig måte skal kunne løse sine kjerneoppgaver og samtidig levere en god tjeneste til befolkningen, kreves tydelige prioriteringer og en fagkompetanse som er spesialisert i alle ledd i politiet (Justis og beredskapsdepartementet, 2013). I nærpolitireformen (2015) kommer det frem at noen tilleggsoppgaver skal overføres helt eller delvis til andre etater. Eksempelvis skal transport av psykisk syke overføres til helsemyndighetene og forvaltning av hittegoods overføres til kommunene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a).

Nærpolitireformen er bygd opp ut i fra ulike planlagte faser som skal gjennomføres frem mot 2020. I de første årene vil fokuset være å gi politiet bedre grunnleggende forutsetninger for endring og for å yte bedre polititjeneste i fremtiden. Evne til å yte polititjenester vil øke etterhvert som reformen tar form, blant annet gjennom ny organisering av politidistriktene. Endrings- og utviklingsarbeidet er en langsiktig prosess, og i siste fase har man et mål om å få gevinster av endringsarbeid som har blitt gjennomført (Politiet, 2016c). En oversikt over nærpolitireformens faser kan ses i Tabell 2.2 Nærpolitireformens faser.

Tabell 2.2 Nærpolitireformens faser (Politiet, 2016c)

Fase	Innhold
1.Etablere fundament	Nye politidistrikt skal etableres for at politidistriktene skal organiseres mer likt og for at det skal stilles felles krav til utførelse av polititjeneste. Det skal etableres felles administrative støttetjenester, for blant annet IKT. Nye arbeidsmetoder skal utvikles og iverksettes, for eksempel politiarbeid på stedet. Det skal også utvikles bedre systemer for deling av kunnskap og læring på tvers, samt at ledelse og styring skal bedres.
2.Realisere muligheter	Mulighetene en ny organisering gir skal utnyttes slik at kvalitet og effektivitet i polititjenestene kan utvikles videre. En realisering av muligheter vil innebære endring i arbeidsmetoder slik at moderne teknologi kan utnyttes. I tillegg skal nye arbeidsmetoder tas i bruk.
3.Høste gevinster	Polititjenestens kvalitet og effektivitet skal økes vesentlig i årene 2018-2020. Etter hvert som man nærmer seg 2020 skal målene for reformen nærme seg innfridd.

Ifølge politianalysen (2013) kan de ulike kulturene i politiets enheter og distrikter skape et fravær av en enhetlig ledelse i etaten (Justis og beredskapsdepartementet, 2013). Fordi det er avgjørende at politiet samles om felles verdier og én felles identitet, er det et mål i nærpolitireformen å forsterke organisasjonskulturen i politiet. Utvikling av ledelse og kultur vil foregå på tvers av reformens faser (Politiet, 2016c) og innebærer å gi politikulturen mer fokus, samt en endring av kulturen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a).

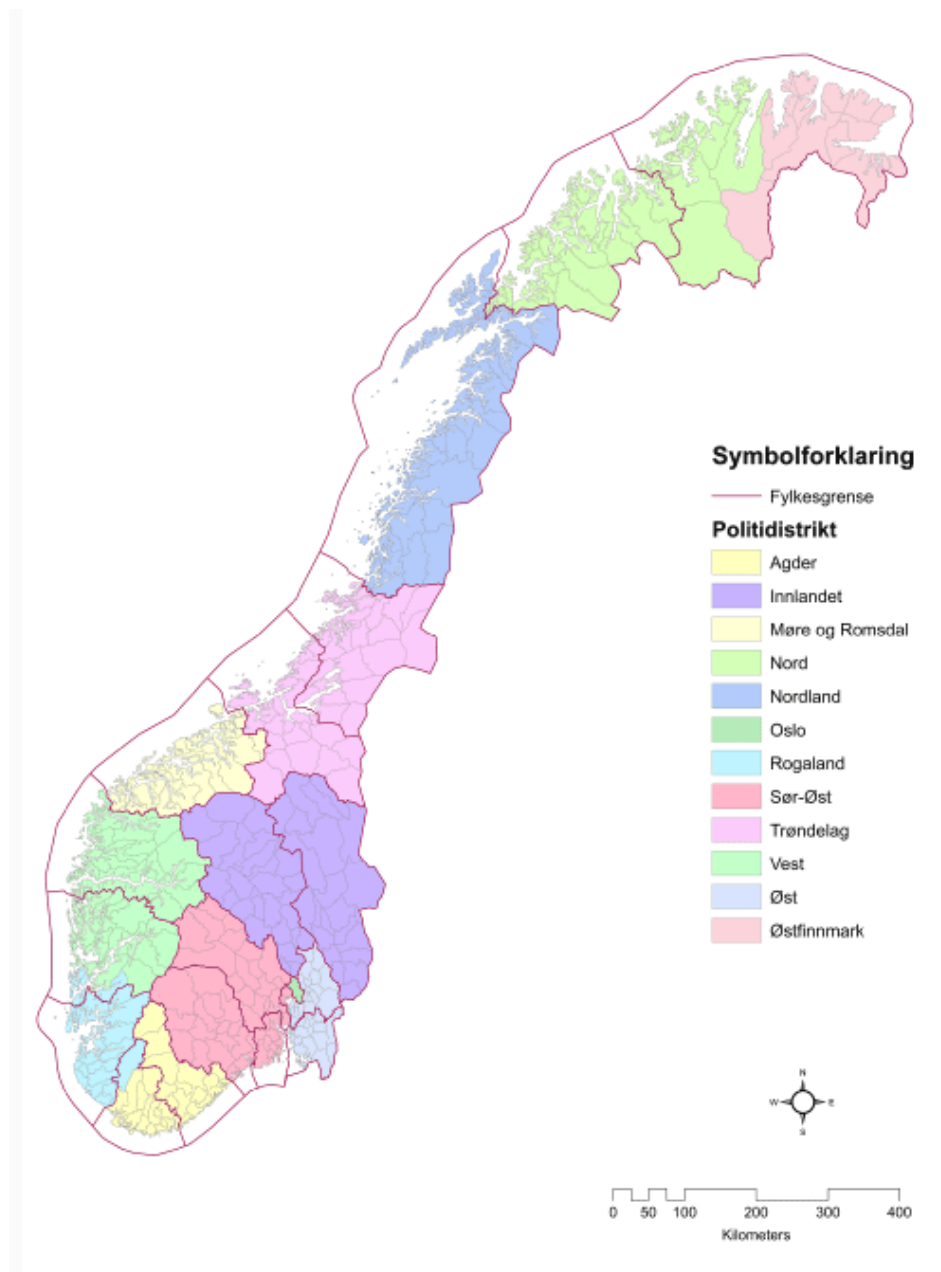
2.7.1 Sentraliseringsprosessen

I rapporten "*Politiet mot 2020*" påpekes det at grunnprinsippet som omhandler desentralisert politi er under press på grunn av ressursknapphet, spesialisering og urbanisering (Politidirektoratet, 2008). I politianalysen (2013) anbefales det at politiet ikke bør være desentralisert og i nærpolitireformen ble det bestemt at politiet skal sentraliseres (Justis og beredskapsdepartementet, 2013, Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a). Politiet vil da organiseres slik at de bedre kan møte de utfordringene de har stått overfor og sikre en helhetlig organisering av politiet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a). Sentralisering vil si at noe blir konsentrert rundt et begrenset og sentralt område. Ifølge Rykkja (2004) vil en sentralisert struktur bety at strategiske beslutninger, prioritering, koordinering, samordning og implementering blir enklere, samt går raskere enn ved en desentralisert struktur. Det vil gi en bedre utnyttelse av kompetanse og ekspertise, samt en bedre oversikt over ansvarsforhold (Rykkja, 2014).

Ifølge nærpolitireformen (2015) og politianalysen (2013) vil en sentralisering føre til at flere ansatte samles på samme sted, slik at det blir enklere å utvikle flere spesialistfunksjoner og mer spesialiserte og solide fagmiljøer. Større fagmiljøer vil legge bedre til rette for videre spesialisering, kompetanseutvikling og kunnskapsoverføring som er viktig for politiets utvikling. En spesialisering gjør at oppgaver kan utføres på en mer effektiv måte av personer med riktig kompetanse. Bedre kvalitet på polititjenesten og større politikraft oppnås ved større fagmiljø og ved at flere kan jobbe sammen. Opprettelse av felles sentrale retningslinjer, maler og veiledninger er et mål i nærpolitireformen, for å sikre like arbeidsmetoder ved tjenestestedene slik at oppgavene skal kunne løses på en mest mulig effektiv måte (Justis og beredskapsdepartementet, 2013, Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a). En sentralisering av politiet innebærer også at det oppnås overordnede føringer ved at administrative oppgaver ivaretas på et høyere nivå. En del av de administrative funksjonene i politidistrikt, særorgan og direktoratet skal samles og spesialiseres for å oppnå en høyere kostnadseffektivitet og en bedre utførelse av administrative oppgaver. En sammenslåing og spesialisering vil føre til at politiet kan konsentrere seg mer om kjerneoppgavene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a).

Ny inndeling av politidistrikter

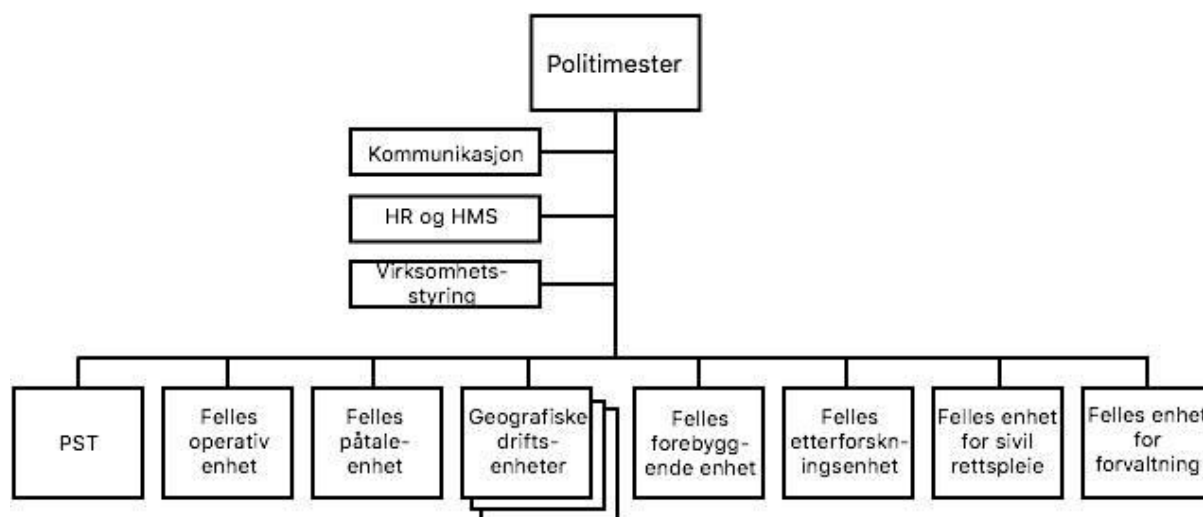
De 27 politidistrikter hadde svært ulike forutsetninger for å utføre oppgaver (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a). Dette førte til at politidistrikt ble slått sammen slik at antallet politidistrikt ble redusert fra 27 til 12, med utgangspunkt i fylkesgrenser og politidistriktgrenser (Justis og beredskapsdepartementet, 2013). De nye politidistriktene med ny politimester ble formelt etablert 1. januar 2016, og inndelingen kan ses i Figur 2.2. Sammenslåingen medførte at hvert enkelt distrikt ble større i areal og at det ble et økt antall ansatte ved hvert distrikt (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a).



Figur 2.2 Inndeling av politidistrikt fra 1.1.2016 (*Prop. 61 LS (2014-2015), 2015*)

Etter at nye politimestere ble innsatt, startet de arbeidet med å etablere en ny organisasjon for politidistriktet (Politiet, 2016d). I februar 2016 ble en overordnet organisasjonsmodell for politidistriktene besluttet av Justis- og beredskapsdepartementet. Modellen skal bidra til en standardisering av de nye politidistriktene, samt sørge for en enhetlig organisering. Det er besluttet to ulike modeller basert på distriktenes størrelse og modellen kan tilpasses lokalt. Oslo Politidistrikt vil få en egen tilpasset modell. De seks største politidistriktene er Øst, Sør-Øst, Sør-Vest, Vest, Innlandet og Trøndelag. Disse skal inneholde de funksjonelle enhetene felles forebyggende enhet, felles etterforskningsenhet, felles operativ enhet, felles påtaleenhet, felles enhet for sivil rettspleie og felles enhet for forvaltning som vist i Figur 2.3. De fem minste politidistriktene skal ha felles forebyggings- og etterforskningsenhet, felles operativ

enhet, felles påtaleenhet, felles enhet for forvaltning og sivil rettspleie. I hvert politidistrikt skal det også etableres geografiske enheter og PST-enhet, samt stabsfunksjonene kommunikasjon, virksomhetsstyring og HR og HMS. Organisasjonsmodellen skal danne grunnlaget for god ledelse og oppgaveløsning i politiet og tilrettelegge for at politiet kan løse sine oppgaver på en god måte (Anundsen, 2016).



Figur 2.3 Overordnet organisasjonsmodell for de seks største distriktene (Politiet, 2016b)

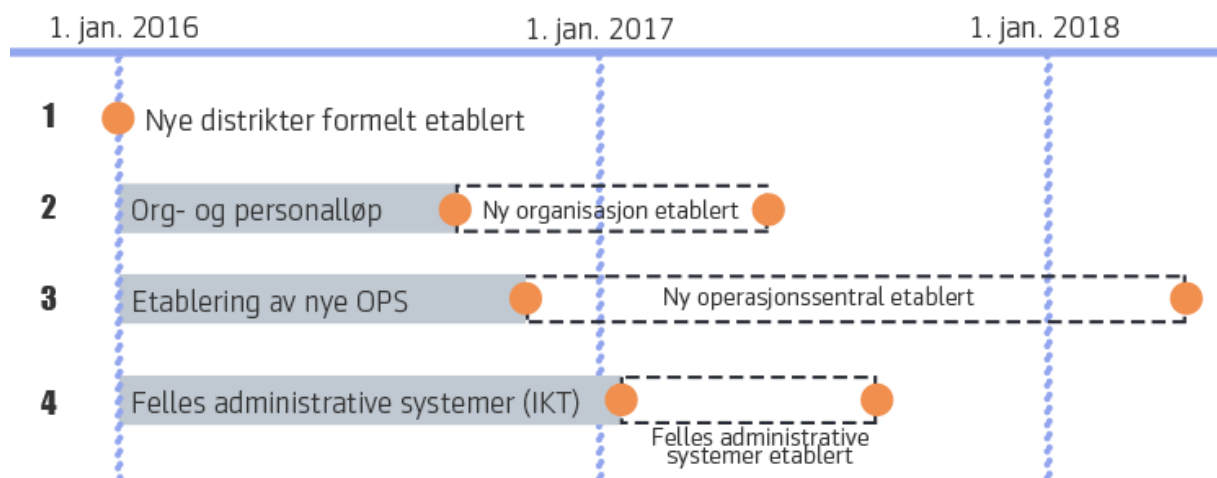
Tjenestestedene skal slås sammen fordi det kan være utfordrende å opprettholde kvalitet og kapasitet i tilstrekkelig grad ved små tjenestesteder, samtidig som at ulikheter mellom tjenestestedene reduserer mulighet for effektiv samhandling (Justis og beredskapsdepartementet, 2013). Når tjenestestedene slås sammen og sentraliseres vil avstandene mellom dem bli større. Selv om det oppstår større avstander mellom tjenestestedene er målet at politiet fortsatt skal kunne opprettholde kontakten med befolkningen, ved blant annet å gjøre politiarbeid på stedet. Kontakten med publikum er avgjørende for godt forebyggende arbeid og bekjempelse av kriminalitet, fordi økt kunnskap og forståelse for oppgaver og roller sikres gjennom en god dialog med befolkningen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a, Justis og beredskapsdepartementet, 2013).

Politiet vil som følge av den nye reformen organiseres på to nivåer; driftsenhetsnivå og politidistriktnivå. Driftsenhetene i distriktene vil fungere som et mellomnivå mellom tjenestested (politistasjoner og lensmannskontor) og politidistrikt. Politidirektoratet mener at driftsenhetene vil hindre geografiske utfordringer samtidig som at det vil gjøre det enklere å ha kontroll over de ulike tjenestestedene. Geografiske driftsenheter skal ivareta de administrative oppgavene for tjenestestedene og en driftsenhet kan omfatte flere tjenestesteder. Nivåene skal organiseres slik at politiet oppleves som tilgjengelig når befolkningen har behov for polititjenester. I nærpolitireformen stilles det krav til at

kjøreavstand for befolkningen til nærmeste tjenestested skal være på maksimalt 45 minutter for 90 prosent av befolkningen. Hvor tjenestestedene plasseres vil derfor være av mindre betydning fordi politiet med denne løsningen skal være tilstrekkelig tilgjengelig for befolkningen. Det er fortsatt usikkerhet rundt antallet tjenestesteder man til slutt ønsker å ende opp med, men antallet og plassering av tjenestesteder skal bestemmes av politidirektoratet på grunnlag av berørte lokale interesser og på bakgrunn av departementets anbefalinger i nærpolitireformen. Det er viktigere å skaffe gode løsninger lokalt, enn å ha et konkret antall og bestemte lokasjoner på tjenestestedene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a).

Milepæler for hvert distrikt

Sentraliseringen og endringer i organisasjonsstrukturen er en del av de fire milepælene som “Prosjekt nye politidistrikt” og Politidirektoratet har utarbeidet for hvert distrikt. Arbeidet med å etablere nye operasjonssentraler har startet, og målet er at den første operasjonssentralen skal være ferdig etablert mot slutten av 2016. POD planlegger videre å etablere to operasjonssentraler i året etter 2016. Nye IKT-systemer skal ruller ut fra POD til distriktene etter hvert som de er klare (Politiforum, 2015). Oversikt over milepælene kan ses i Figur 2.4.



Figur 2.4 Milepæler for hvert distrikt (Politiforum, 2015)

3. Teori

Politiets arbeid ble, som presentert i casebeskrivelse, utfordret på en helt spesiell måte under 22/7, og i etterkant fikk de mye kritikk for måten de håndterte hendelsen på. Gjørv-kommisjonens rapport konkluderte med flere kritikkverdige punkter, og der håndteringen sviktet handlet det i stor grad om kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, utnyttelse av IKT og ledelse. Det norske politiet skal gjennomgå omfattende endringer, som skal svare til de utfordringene som gjorde at håndteringen av 22/7 sviktet. For å kunne besvare problemstillingen om hvordan endringsprosesser påvirker politiets evne til å være forberedt på større krisesituasjoner, er det nødvendig å presentere relevant teori. Teorikapittelet vil gjøre rede for gjennomføringsevne og risikoerkjennelse, som stadig går igjen i Gjørv-kommisjonens rapport, for å kunne vurdere endringer som har skjedd opp mot disse begrepene. Samfunnssikkerhet og beredskap vil bli presentert fordi politiet innehar en sentral rolle i samfunnets responsevne mot store kriser, og da særlig tilsiktede uønskede handlinger. Videre vil organisasjonsendring og organisasjonslæring bli presentert fordi politiet er en stor etat som skal gjennomføre en omfattende endringsprosess. Avslutningsvis vil det bli sett på kultur fordi en uformell organisering er et viktig og ofte oversett element ved organisasjonsendringer.

3.1 Gjennomføringsevne og risikoerkjennelse

Gjennomføringsevne og risikoerkjennelse i politi- og lensmannsetaten er sentrale begrep knyttet til politiets håndtering av 22/7. Gjennomføringsevne blir i stor grad knyttet til at politiet ikke gjennomførte tiltak som kunne ført til en bedre håndteringen av terrorhandlingene. Risikoerkjennelse er knyttet til den manglende erkjennelsen av at et terrorangrep kunne skje i Norge. Begrepene er sentrale for resten av teorien og en forklaring av begrepene vil derfor være hensiktsmessig.

Gjørv-kommisjonen mener risikoerkjennelse var et av punktene som ikke var tilstrekkelig ved håndteringen av 22/7, og som førte til at menneskers sikkerhet ikke ble ivaretatt. Begrepet risikoerkjennelse ble derimot ikke definert i rapporten. Risikoforståelse er oftere brukt, blant annet knyttet til antall, innhold og læring av øvelser (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a). Aven og Amundrud (2015) påpeker i sin rapport "*On how to understand and acknowledge risk*" at selv om begrepet risikoerkjennelse brukes ofte, finnes det ingen presis og entydig definisjon av begrepet. Diskusjonen rundt begrepet risikoerkjennelse tyder på at det betyr noe dypere enn risikoforståelse og at risikoerkjennelse er noe som oppnås etter at en risiko er kjent. I en situasjon med en god risikoforståelse vil risikoerkjennelse handle om å akseptere denne risikoen og gjøre de nødvendige konklusjoner og handlinger.

Risikoerkjennelse trigger derfor til handling (Amundrud&Aven, 2015) og gjennomføringsevne blir dermed knyttet til begrepet risikoerkjennelse. Gjennomføringsevne vil si evnen til å gjennomføre det man har besluttet. Svikter gjennomføringsevnen, vil man ikke klare å gjennomføre den handlingen som kreves for å redusere en kjent risiko.

Hverken Gjørv-kommisjonens rapport eller politianalysen definerer begrepet gjennomføringsevne, og det har derfor blitt benyttet en definisjon brukt av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Difi gjennomførte i 2012 en medarbeiderundersøkelse i staten hvor ansatte skulle vurdere forhold på arbeidsplassen. I rapporten defineres gjennomføringsevne som *“evnen til å ta og gjennomføre beslutninger innenfor det politiske oppdraget og de statlige rammene som virksomheten er en del av”*. Undersøkelsen viste at kultur, samspill, medvirkning og ledelse hadde størst betydning for de ansattes opplevelse av virksomhetens gjennomføringsevne. Undersøkelsen viste også at det er en sammenheng mellom opplevelsen av gjennomføringsevne og høyt engasjement blant de ansatte (Reiersen et al., 2013).

3.2 Samfunnssikkerhet og beredskap

Samfunnssikkerhet og beredskap ses på som viktig for å besvare denne oppgavens problemstilling, fordi politiet er en sentral aktør i samfunnets responsevne mot store kriser. Flere hendelser har over lengre tid skapt utfordringer for arbeidet med samfunnssikkerhet i Norge, og 22/7 var en slik hendelse. Regjeringen har satt seg mål om å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, som skal bidra til å gjøre samfunnet mindre sårbart samt skape tillit og trygghet i befolkningen. Dette skal gjøres gjennom å forebygge og om mulig forhindre uønskede hendelser som kan true samfunnet. I tillegg må en sikre en effektivt beredskap for å håndtere uønskede hendelser, ha en god evne til å gjenopprette samfunnskritiske funksjoner, samt å sikre at det oppstår en god læring av hendelser og øvelser som allerede har oppstått (Justis og beredskapsdepartementet, 2012b). Politiet er altså en sentral aktør for å kunne oppnå målene om et styrket arbeid innen samfunnssikkerhet og beredskap. En begrepsavklaring av samfunnssikkerhet og beredskap ses som nyttig og vil bli presentert i de neste underkapitlene, før det blir sett på forholdet mellom de to begrepene.

3.2.1 Samfunnssikkerhet

Politiet har en viktig rolle i forbindelse med håndtering og forebygging av større krisesituasjoner som truer sikkerheten i samfunnet. For å kunne definere den risikoen som kan true samfunnet, har samfunnssikkerhet blitt et eget begrep i Norge. Det finnes flere tolkninger av begrepet samfunnssikkerhet, noe som har gjort det vanskelig å etablere et entydig begrep (Justis- og politidepartementet, 2006).

I NOU 2006:6 (2006) beskrives tre ulike tilnæringer til begrepet samfunnssikkerhet, en bred, en snever og en politisk tilnærming. Den brede tilnærmingen inneholder tre aspekter ved samfunnssikkerhet; 1) ekstraordinære hendelser skal kunne forebygges og håndteres, 2) dagligdagse hendelser skal forebygges og håndteres ved å ha ressurser, og 3) små hendelser som kan bli til flere skal forhindres slik at samfunnet ikke blir påvirket. Tilnærmingen legger vekt på både dagligdagse og ekstraordinære hendelser, men kan bli for upresis for denne oppgaven da alvorlighetsgraden av en risiko kan minimaliseres ved disse aspektene. Den snevre tilnærmingen legger vekt på å forhindre og håndtere ekstraordinære hendelser som gir et behov for ressurser utenom det vanlige (Justis- og politidepartementet, 2006). Denne tilnærmingen legger ikke vekt på hendelser som skjer i det daglige, og som oftest berører samfunnets befolkning. Fordi det i denne oppgaven blir sett på det norske politiet, hvor de fleste oppgaver går ut på å håndtere dagligdagse hendelser, vil ikke denne tilnærmingen være presis nok. Politiets håndtering av de dagligdagse hendelsene er minst like viktige for å sikre en trygghet i befolkningen, og denne tilnærmingen gjør at det blir et mindre fokus på slike hendelser. Den politiske tilnærmingen til samfunnssikkerhet har tidligere blitt presentert i stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) som *“Samfunnssikkerhet brukes for å beskrive den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger”*. Dette begrepet dekker sikkerhet mot alle utfordringer, fra små naturhendelser til større kriser som omfatter fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, og til sikkerhetsutfordringer som truer hele nasjonens eksistens (Justis- og politidepartementet, 2002). På bakgrunn av dette vil denne definisjonen bli ansett som den mest passende av de tre tilnærmingene, selv om det ikke presiseres hva viktige samfunnsfunksjoner er.

En nyere definisjon av begrepet samfunnssikkerhet har kommet etter at de tre tilnærmingene ble presentert i Norges offentlige utredninger nr. 2006:6 (2006), og definisjonen presenteres i stortingsmelding nr. 29, *“Samfunnssikkerhet innebærer vern av samfunnet mot hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller av bevisste handlinger”* (Justis og beredskapsdepartementet, 2012b). Denne definisjonen dekker også et bredt spekter av hendelser, fra de dagligdagse til de ekstraordinære. Definisjonen blir ansett som den mest presise for denne oppgaven og vil dermed bli brukt videre for å kunne undersøke politiets evne til å opprettholde sikkerheten i samfunnet. Det kan tenkes at denne definisjonen kommer som et svar på kritikken til de tre tilnærmingene, da den er mye mer anvendbar for å beskrive hva samfunnssikkerhet faktisk innebærer.

3.2.2 Beredskap

Beredskap er et begrep som i stor grad har blitt benyttet i forbindelse med politiets håndtering av 22/7. Terrorhandlingene avdekket, ifølge Gjørsvik-kommisjonen, alvorlig svikt i samfunnets beredskap (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a). I Norges utredninger nr. 24 om *Et sårbart samfunn*, blir beredskap definert som “tiltak for å forebygge, begrense og håndtere kriser og andre uønskede hendelser” (Justis- og politidepartementet, 2000). Ifølge politiets beredskapssystem (2011) innebærer beredskap at man må være forberedt på at kriser og uønskede hendelser kan inntreffe, og være i stand til å begrense konsekvensene gjennom planer og tiltak som er utarbeidet på forhånd (Politidirektoratet, 2011). Politianalysen (2013) hevder at det har manglet en helhetlig operativ politiberedskap i Norge, men at det å skape en enhetlig beredskap er vanskelig uten en reduksjon av antallet politidistrikt (Justis og beredskapsdepartementet, 2013).

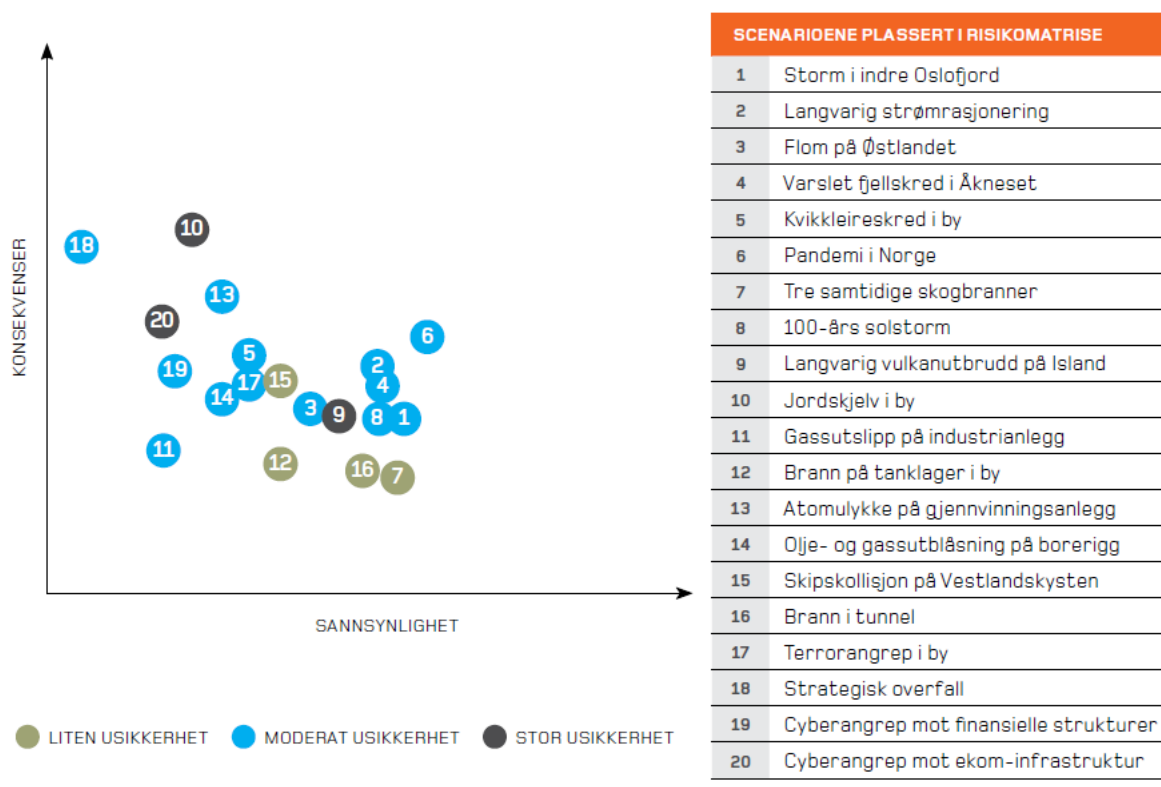
Politiets beredskap innebærer å håndtere politioppgaver, samt etablerte tiltak, planverk, organisering og kompetanse som benyttes ved håndtering av kriser og uønskede hendelser. Politiets beredskapssystem (PBS) består av tre ulike deler og er politiets verktøy for at de effektivt kan håndtere sine oppgaver. PBS 1 inneholder retningslinjer for politiets beredskap, PBS 2 inneholder PODs styringssystemer og PBS 3 inneholder politidistriktenes planverk, som utgjør den helhetlige dokumentasjonen av politiets beredskap (Politidirektoratet, 2011).

3.2.3 Forholdet mellom samfunnssikkerhet og beredskap

Samfunnssikkerhet omfatter ulike typer påkjenninger på samfunnet og innebærer både forebygging og håndtering. Det forebyggende sikkerhetsarbeidet skal redusere sannsynligheten for at det oppstår uønskede hendelser og inkluderer innføring av tiltak som skal redusere konsekvensen. Dersom en uønsket hendelse oppstår er beredskap den forberedelsen og planleggingen som gjennomføres for å håndtere hendelsen. I arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er det viktig at foreliggende risiko og sårbarhet søkes og kartlegges (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a). Sårbarhet er knyttet til den begrensede evnen et system har til å tåle påkjenninger og avvik (Forsvarskomiteen, 2002). Det som bestemmer risikonivået er en kombinasjon av sannsynlighet for at det oppstår en hendelse og eventuelle konsekvenser hendelsen gir dersom den oppstår. Ved å redusere sannsynligheten eller konsekvensen kan man redusere risikoen knyttet til en uønsket hendelse. Sikkerhet kan derfor ses på som det samme som fravær av risiko (Kongsvik, 2013).

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap utgir hvert år nasjonalt risikobilde (NRB) for å gi en oversikt over risiko, sårbarhet og beredskap i samfunnet (Justis og beredskapsdepartementet, 2012a). I rapporten blir ulike scenarier vurdert, og plassert i en risikomatrise med sannsynlighet og konsekvens, som vist i Figur 3.1. Vurderingen i rapporten

fra 2014 belyser blant annet at alle scenarioene som går på tilsiktede uønskede handlinger (inkludert terrorhandlinger) truer samfunnsstabiliteten, men at også flere naturhendelser vil utfordre samfunnsstabiliteten (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2014).



Figur 3.1 Risikomatrise over vurderte scenarioer i nasjonalt risikobilde for 2014 (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2014)

3.2.4 Prinsipp for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap skal gjennomføres med utgangspunkt i fire beredskapsprinsipper. De tre første prinsippene; ansvar, nærhet og likhet ble introdusert allerede i stortingsmelding nr. 17 (2001-2002). De tre prinsippene har vært hensiktsmessige, men det viser seg at de ikke i stor nok grad kommuniserer nødvendigheten med å ha et godt samvirke mellom ulike aktører. For at kriser skal håndteres på en best mulig måte er det viktig at aktører samvirker, både under hendelser og ved øvelser. Regjeringen introduserte derfor i 2012 et fjerde prinsipp, samvirkeprinsippet. Prinsippet skal inngå som et element i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, for å sikre en bedre organisering (Justis og beredskapsdepartementet, 2012b). Ifølge politiets beredskapssystem del 1 er politiet, på likhet med andre offentlige sektorer, pliktet til å forholde seg til beredskapsprinsippene og å utarbeide beredskapsplaner innenfor eget ansvarsområde (Politidirektoratet, 2011).

Ansvarsprinsippet

Prinsippet om ansvar innebærer at den som har ansvaret for et fagområde har det samme ansvaret dersom det oppstår en uønsket hendelse eller krise, som de har i normalsituasjon (Politidirektoratet, 2011). Ansvaret innebærer også å planlegge for hvordan funksjoner skal opprettholdes og videreføres innenfor eget ansvarsområde dersom en ekstraordinær hendelse inntreffer (Justis og beredskapsdepartementet, 2012b, Fimreite, 2014).

Likhetsprinsippet

Prinsippet om likhet innebærer at den organiseringen man opererer med til daglig bør være mest mulig lik den organiseringen man benytter når det oppstår kriser og ekstraordinære hendelser (Politidirektoratet, 2011). Dette prinsippet bygger på ansvarsprinsippet ved at ansvarsforhold ikke skal endres dersom hendelser viker fra normal drift (Fimreite, 2014, Justis og beredskapsdepartementet, 2012b).

Nærhetsprinsippet

Prinsippet om nærhet innebærer at de som er nærmest en krise når den oppstår skal håndtere den. Hendelsen skal håndteres på lavest mulig nivå av de som best forstår og er mest egnet til å håndtere hendelsen. Nærhetsprinsippet bygger i likhet med likhetsprinsippet også på ansvarsprinsippet ved at det er de som er nærmest krisen som har ansvaret for å håndtere den. Prinsippet gjelder ikke ved sikkerhetspolitiske kriser, da slike kriser håndteres på sentralt nivå (Fimreite, 2014, Politidirektoratet, 2011, Justis og beredskapsdepartementet, 2012b).

Samvirkeprinsippet

Prinsippet om samvirke stiller krav til at myndigheter, virksomheter og etater tar ansvaret for å sikre at samvirket mellom relevante aktører ved forebygging, beredskap og håndtering er best mulig. Det er nødvendig med et samarbeid på tvers av ansvarsområder for at ressurser skal bli utnyttet på best mulig måte. Aktører på sentralt, regionalt og lokalt nivå har en forpliktelse til å samordne sitt arbeid med beredskap med andre. Prinsippet må inngå i planverk, og virksomheter må organisere øvelser med relevante aktører (Justis og beredskapsdepartementet, 2012b). Prinsippet har blitt gjort gjeldende for alt arbeid med samfunnssikkerhet etter 22.juli (Fimreite, 2014), og man får dermed et prinsipp som er uavhengig av hvilken krise det er snakk om eller på hvilket nivå krisen håndteres (Justis og beredskapsdepartementet, 2012b).

3.2.5 Nivå i det nasjonale beredskapsapparatet

Prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke er grunnlaget for alt sikkerhets- og beredskapsarbeid, og de ordinære ansvars- og beslutningslinjer følges også i krisesituasjoner. Alvorlige krisesituasjoner berører ofte flere sektorer og flere statsråders ansvarsområder og det er derfor etablert en egen administrativ struktur for å sikre et godt samvirke og en koordinert håndtering av alvorlige krisesituasjoner. Krisehåndteringsstrukturen er basert på beredskapsprinsippene, samt at hver enkelt statsråd er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for saksområdet statsråden er satt til å styre (Justis og beredskapsdepartementet, 2012b). I det nasjonale beredskapsapparatet skilles det mellom tre nasjonale nivå og tre nivå for politidistrikt.

Strategisk nivå

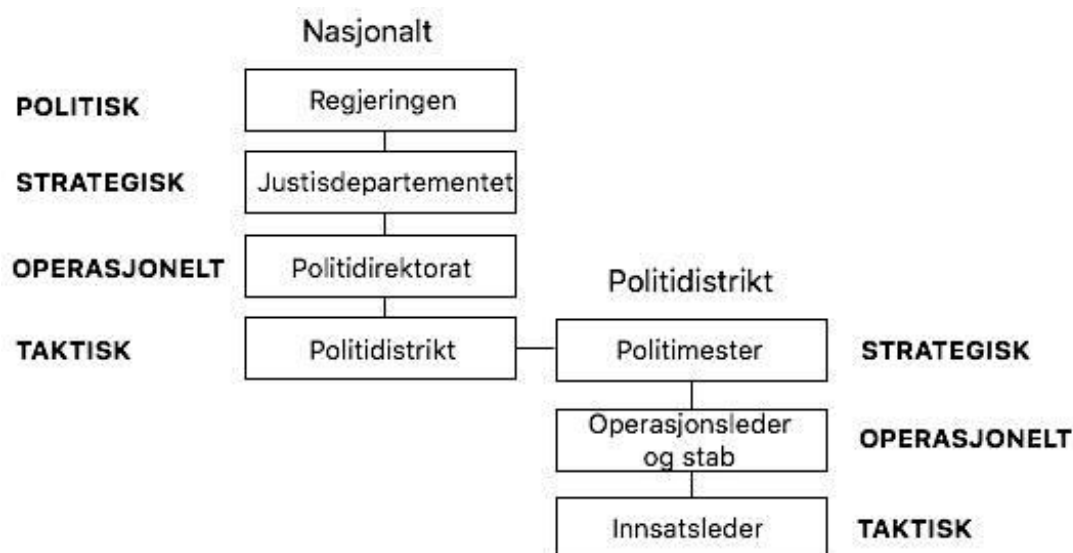
Det strategiske nivået (det sentrale nivået) er regjeringen, Kriserådet og departementene. Som følge av ansvarsprinsippet har hver statsråd sitt konstitusjonelle ansvar også ved kriser og ekstraordinære og/eller uønskede hendelser (Politidirektoratet, 2011). Dette innebærer ansvaret med å forebygge og planlegge håndtering av uønskede hendelser, samt å evaluere og følge opp læringspunkter (Justis og beredskapsdepartementet, 2015).

Operasjonelt nivå

Det operasjonelle nivået inkluderer direktorater, etater og tilsyn som har viktige beredskapsoppgaver og sentrale funksjoner i nasjonal krisehåndtering (Justis og beredskapsdepartementet, 2015). Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste vil ofte være involvert i nasjonal krisehåndtering. Ved kriser, uønskede og/eller ekstraordinære hendelser kan Politidirektoratet gi operasjonsordre til det taktiske nivået, råd til berørte sjefer for særorgan og politimestre, samt sørge for at personell- og materiellressurser er disponible (Politidirektoratet, 2011).

Taktisk nivå

Det taktiske nivå inkluderer både regionalt og lokalt nivå, og omfatter blant annet fylkesmenn, kommuner, region- og distriktskontor til statlige forvaltningsorganer, samt politidistrikter og særorgan. De to sistnevnte har et selvstendig ansvar for å løse samfunnsoppdrag innenfor sine områder og skal ved uønskede og/ekstraordinære hendelser håndtere alle politioppgaver selv. Det vil si at politimester har kommando og ansvar for politiets håndtering av hendelser i eget politidistrikt. Ved uønskede hendelser skal politimestre og fylkesmann sammen vurdere situasjonen (Justis og beredskapsdepartementet, 2015).



Figur 3.2 Ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet (revidert fra (Politidirektoratet, 2011))

Som vist i Figur 3.2 er politidistrikt underlagt det taktiske nivået. Politidistriktene er videre inndelt i strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Politiinnsatsen ledes basert på de tre nivåene, hvor politimesteren leder strategisk nivå, operasjonsleder og stabssjef leder operasjonelt nivå og innsatsleder leder taktisk nivå. Nivåene skiller av at det er ulike oppgaver og beslutningsnivå. På de strategiske nivået utarbeidet strategier for å løse oppgaver. På operasjonelt nivå planlegges og koordineres politiinnsatsen basert på strategier gitt av strategisk nivå, samt at planer for ressursbruk og ordre til taktisk nivå utarbeides. Det taktiske nivået gjennomfører oppdrag fra taktisk og operasjonelt nivå som innebærer ledelse og samordning av innsatsstyrker (Politidirektoratet, 2011).

3.3 Endring og læring

Politiet skal gjennomgå flere endringer for å bli mer robust slik at de bedre kan håndtere fremtidige uønskede hendelser. Det har derfor blitt valgt å se på hva endringer er og hvordan endringer kan påvirke en organisasjon. Teorien vil senere bli knyttet til politiets endringer og til informantenes opplevelse av endringer etter 22/7. Politiet har fått kritikk fordi de ikke har hatt nok fokus på læring, da spesielt etter øvelser, og det vil derfor være interessant å se om dette blir tatt grep om i gjennomføring av endringer. Fordi hovedfokuset i denne oppgaven er å undersøke hvordan endringer i politiet påvirker deres evne til å håndtere en større krisesituasjon, vil det være relevant å utdype hva endring og læring innebærer.

Endring

En endring kan man si har skjedd når noe har forandret seg fra ett tidspunkt til et annet. En organisasjonsendring kan innebære at organisasjonen kvitter seg med noe, innfører noe nytt eller at en gjør en justering i måten man gjør ting på. Endringene i politiet innebærer alle de tre typene, og det vil derfor være interessant å se på hva endringene innebærer på et dypere plan. For å si at endring har funnet sted må man kunne sammenligne minst to ulike tilstander som viser en viss grad av stabilitet. Endring krever at relativt stabile tilstander kan beskrives og at empiriske forskjeller mellom dem kan påvises. Det må også være mulig å si noe konkret om hva som har endret seg og hvor omfattende endringen er (Jacobsen, 2004). Endring kan, ifølge Jacobsen og Thorsvik (2007), omhandle flere forhold (Jacobsen&Thorsvik, 2007):

1. Endring av strategi, teknologi eller oppgaver
2. Endring av organisasjonsstruktur, som innebærer fordeling av arbeidsoppgaver, belønningssystem, samt kontroll og styring av organisasjonen
3. Endring av organisasjonskultur, som innebærer antagelser, normer og verdier
4. Endring av atferdsprosesser, som innebærer læring, beslutninger, kommunikasjon og produksjon

Læring

Læring er noe som har skjedd når en person har tilegnet seg ny kunnskap eller utviklet nye ferdigheter. At man har tilegnet seg kunnskap vil si at man har fått innsikt i hvorfor noe skjer eller hvordan noe fungerer. Har man tilegnet seg ferdigheter har man fått evnen til å bruke kunnskapen for å få noe til å skje eller fungere. Hovedsakelig refererer begrepet læring til at man både har tilegnet seg kunnskap og at man har endret atferd på grunn av at man har fått ny kunnskap. Det er flere definisjoner av organisasjonslæring, men hovedbudskapet er at det er en prosess som fører til at man endrer praksis (Jacobsen&Thorsvik, 2007). For at politiet skal vise at de er en lærende organisasjon kreves det at de gjennomfører nødvendige tiltak og endringer, uten å bortforklare eller benekte det som skjedde 22/7 (Kongsvik, 2013).

3.3.1 Organisasjonsendring

I dagens samfunn skjer det stadig store endringer som får konsekvenser for enkeltmennesker, samfunnet og organisasjoner, noe som betyr at man stadig må tilpasse seg de endrede forholdene (Jacobsen, 2004). Ifølge Lewin (1947) er en gruppe med mennesker aldri uten endring, det er bare forskjell i størrelse og type endring (Lewin, 1947). Endring kan oppstå på flere ulike måter og kan ha ulike drivkrefter og årsaker (Jacobsen, 2004). Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og befolknings- og kriminalitetsutvikling, som presentert i casebeskrivelsen, er eksempler på forhold som stadig endres og som gjør at politiet må tilpasse seg slik at de har de løsningene som kreves for at sikkerheten opprettholdes.

Det finnes uendelig mange perspektiver om organisatorisk endring og Andrew Van de Ven og Marshatt Scott Poole (1995) ønsket å forenkle perspektiver for å finne idealmodeller. De konkluderte med fire modeller som kan tjene som byggesteiner for å forklare endringsprosesser i organisasjoner: livssyklus, evolusjon, dialektikk og teleologi (planlagt endring). Modellene representerer forskjellige sekvenser av hendelser og kausale mekanismer, som forklarer hvordan og hvorfor endring skjer. Livssyklusmodellen baserer seg på at organisasjoner endrer seg på en forutbestemt og spesiell måte, altså at endring skjer ved at alle organisasjoner går gjennom bestemte faser i sin levetid. Endring som evolusjon fokuserer på at endring er en naturlig utvikling og perspektivet har hentet inspirasjon fra teorier om evolusjon blant levende organismer. Endringen er ikke bestemt av aktørene i organisasjonen, men den skyldes at endringer i omgivelsene, som ligger utenfor organisasjonens kontroll, forplantes inn i organisasjonen slik at organisasjonen tilpasser seg. Dialektikk baserer seg på at endring i organisasjoner skjer ved at ulike interesser i organisasjonen konfronteres, maktbaser aktiveres og organisasjonen endres etter interessene til den part som vinner. Planlagt endring er en type endring som skjer fordi noen ser problemer, setter seg mål for å løse problemene og iverksetter løsninger. Organisasjonen gjennomgår en endring fordi noen ønsker endring for å nå et nytt mål. Planlagt endring forutsetter at noen har en intensjon om hva de ønsker å endre og hva man vil oppnå med endringen. Videre antar man ofte at endringen er basert på en analyse av dagens situasjon, fremtidige trusler eller muligheter. Endringen blir sett på som løsningen på et problem og man antar at endringen kan implementeres gjennom ulike teknikker. Planlagte endringer fører ikke bestandig til det resultatet man ønsket å oppnå, da organisasjoner er sosiale systemer og det er mange usikkerheter forbundet med å endre sosiale systemer (Van de Ven&Poole, 1995, Jacobsen, 2004). Jacobsen (2004) presenterte i tillegg en femte modell, endring som tilfeldighet. Det går ut på at endring kan ses på som et resultat av tilfeldigheter og hovedpoenget i modellen er at utfallet skapes ut i fra hvor og når aktører kobles sammen (Jacobsen, 2004).

En endring der tilstanden er svært forskjellig på to tidspunkt er en “revolusjon” og innebærer vanligvis at organisasjonen endrer mål og strategier. En revolusjonær endring er en omfattende endring som foregår over relativt kort tid. En “evolusjon” er en naturlig utvikling over lengre tid og innebærer flere små endringer som til slutt summeres til en omfattende endring (Jacobsen&Thorsvik, 2007). Organisasjoner må forvente å gjennomgå begge endringene, da kontinuerlig tilpasning og justering er avgjørende for at organisasjoner skal bli bedre, mer effektiv og målrettet. De største endringene er nødvendig når det skjer store endringer i organisasjonens økonomiske, tekniske og politiske omgivelser, eller når stor ubalanse har oppstått i ulike organisatoriske elementer (Jacobsen, 2004). Jacobsen og Thorsvik (2007) viser til Nadler og Tushmans (1990) forklaring om at endringsprosessene kan være basert på et reaktivt eller et proaktivt perspektiv. I en reaktiv endringsprosess er et

spesielt forhold årsaken til at organisasjonen endrer seg og endringen er et svar på noe som har skjedd, enten internt i organisasjonen eller i omgivelsene. En proaktiv endring er basert på forventninger og vil si at man endrer organisasjonen før en hendelse man antar vil finne sted faktisk skjer (Jacobsen&Thorsvik, 2007).

Organisatorisk endring kan bestå av to elementer, formelle og uformelle eller strukturelle og kulturelle. Strukturelle endringer innebærer vanligvis endringer i arbeidsdeling, koordinering, styring, spesialisering eller belønningssystemer, altså organisasjonens formelle deler. Kulturelle endringer er rettet mot å endre personers meninger, holdninger og oppfatninger (Jacobsen&Thorsvik, 2007). Mange organisasjonsendringer har som mål å forbedre organisasjonens resultater og for å forbedre resultater må de ansattes atferd endres. Det kan være vanskelig å endre atferden direkte og i organisasjonsteorien antas det at ansattes atferd kan endres indirekte ved å endre på de ansattes kontekst. Det kan gjøres enten ved å endre strukturelle rammer som de ansatte befinner seg innenfor, eller ved å endre organisasjonskulturen (Jacobsen, 2004).

Ifølge Lewin (1947) inkluderer en suksessfull endring tre aspekter: unfreezing, moving og freezing (Lewin, 1947). Det første steget i alle endringsprosesser innebærer å opptine det nåværende atferdsmønsteret for å kunne styre motstand mot endring. Hva dette innebærer kommer an på graden av endring som er planlagt, men det kan for eksempel innebære å forfremme eller permittere ansatte, utvikle eksperimentelle treningsprogram, eller få tilbakemeldinger på hvordan ansatte føler om ulike ledelsesmetoder. Målet med det første steget er å få ansatte til å innse at endringen er nødvendig, gjøre de mer beviste på deres egne atferdsmønster og gjøre de mer åpen for endringsprosessen. Det andre steget, bevegelse (movement), innebærer å gjøre den endringen som endrer organisasjonen. I dette steget må man forvente å se at personer oppfører seg annerledes, for eksempel ved å vise nye evner. I dette steget må man også forvente å se endringer i organisasjonsstrukturen, rapporteringsforhold og i belønningssystem som påvirker hvordan ansatte gjør arbeidet sitt. Det siste steget av endringsprosessen, opprettholdelse av ny situasjon (refreeze), innebærer å stabilisere eller institusjonalisere endringen. Dette kan gjøres ved å etablere systemer som gjør at atferdsmønstrene blir sikret mot endring. Steget kan for eksempel innebære å omstrukturere organisasjonens rekrutteringsprosess som kan øke sannsynligheten for å ansette de som deler den nye lederstilen eller verdisystemet (Goodstein&Burke, 1991).

Det finnes mange meninger om hva som definerer at en endring har skjedd. Jacobsen (2004) bruker det grunnlaget at *“en endring ikke er reell før atferden til en større andel av organisasjonens medlemmer har endret seg, slik at organisasjonen som helhet faktisk opptrer på en annen måte”*. Ofte er resultatet av en endringsprosess forskjellig fra de opprinnelige intensjonene. Det kan skyldes at man endrer intensjonene underveis, eller at intensjonene kun

er symboler og aldri ment å resultere i faktiske endringer. At man møter motstand fra ulike aktører både i organisasjonen og utenfor kan være en årsak til at planlagte endringer ikke blir gjennomført. Endring kan bli møtt med motstand fordi noen ser at de vil tape på endringen, endringen skaper dårlige følelsesmessige reaksjoner, eller fordi noen tolker situasjonen annerledes enn de som forsøker å initiere endringen (Jacobsen, 2004). Det er flere mulige utfall av en endringsprosess (Jacobsen, 2004):

1. Idealtypen: organisasjonen endrer både formelle og uformelle elementer, noe som gir utslag i endret atferd og videre kan måles i endrede resultater. Organisasjoner som gjør endringer i flere elementer av organisasjonen samtidig og har konsistens mellom de enkelte delene er de som oppnår de beste resultatene.
2. Atferdsendring uten endring i synlig resultat: gjennom å endre strukturelle og/eller kulturelle elementer klarer organisasjonen å endre medlemmenes atferd, men det medfører ikke endring i resultater.
3. Kulturendring uten atferdsendring: det har skjedd endringer i sentrale normer, verdier og oppfatninger hos store grupper i organisasjonen, uten at det har ført til en endring i atferden.
4. Strukturendring uten kultur eller atferdsendring: slike endringer regnes i de fleste tilfeller som fiaskoer, uten noen reell endring.
5. Strategisk symbolsk endring: formelle elementer endres uten at det skjer en endring i tankemønster, atferd eller resultater. Dette kan være en bevisst strategi for å møte krav fra omgivelser.
6. Ingen endring.

3.3.1.1 Endringsledelse

Politiets ledelse fikk i Gjørsv-kommisjonens rapport mye kritikk knyttet til evnen og viljen til å etablere mål, treffe tiltak og klargjøre ansvar. Ifølge Levin og Klev (2002) er ledelse viktig når en organisasjon skal gjennomføre en endringsprosess (Levin&Klev, 2002) og det er derfor viktig at ledelsen i politiet forbedres slik at reformen kan gjennomføres på en best mulig måte. Når man fokuserer på gruppeprosesser betrakter noen ledelse som en effekt av sosial samhandling, noen betrakter ledelse som spørsmål om personlighet, eller evne til å påvirke eller overtale, noen betrakter ledelse som en maktposisjon, mens andre som virkemiddel for å nå mål.

Definisjoner av ledelse som benyttes i studier er både tvetydige og ulike, i tillegg til at det er vanskelig å skille ledelse fra andre forhold som innvirker på funksjonen til en organisasjon. Jacobsen og Thorsvik (2007) tar utgangspunkt i at ledelse er en spesiell type atferd mennesker viser når de ønsker å påvirke andres tenkning, holdning og atferd. Hensikten med ledelse innenfor en organisasjon er å få andre til å jobbe for å nå bestemte mål, å motivere ansatte til å

yte mer og å få de ansatte til å trives i arbeidet. Ledelse er dermed hovedsakelig en prosess mellom mennesker, der å utøve ledelse betyr å influere andre. Definisjonen av ledelse er uavhengig av formelle lederposisjoner, da ledelse er noe som utøves og kan utøves av personer som ikke er i lederstillinger (Jacobsen&Thorsvik, 2007).

Hvilken effekt lederskap har og hva ledere gjør varierer mellom nivåene i den hierarkiske strukturen til organisasjonen. Man kan skille mellom tre ulike nivå i organisasjoner. På det institusjonelle nivå er toppledelsen som blant annet gir organisasjonen verdigrunnlag, samt formidler normer som skal være retningsgivende for organisasjonen. På det administrative nivået har mellomlederne det overordnede ansvaret for begrensede deler av organisasjonen. De skal sette mål for virksomheten og organisere, administrere og integrere arbeidet. Mellomlederne fungerer også som bindeleddet mellom det institusjonelle nivået og det operative nivået. Lederne på det operative nivået har ansvaret for kjerneaktivitetene i organisasjonen og daglig oppsyn, og innebærer vanligvis veiledning og koordinering av arbeidet (Jacobsen&Thorsvik, 2007).

Jacobsen (2004) hevder at endring er mulig å gjennomføre dersom to kriterier er tilfredsstillt. For det første må man ha valgt den riktige endringsstrategien, at prosessen er tilpasset den endringen som skal gjennomføres. Det andre kriteriet er at endringen må bli ledet på rett vis, at ledelsesformen som utøves passer til prosessen og konteksten (Jacobsen, 2004). En viktig oppgave for ledelsen er å gjøre det mulig for alle å føle at de er en aktør i prosessen med å skape endring. De må også sørge for at hver enkelt har muligheten til å utvikle seg gjennom relevant innsikt og relevante ferdigheter. Det kan bli en utfordring for ledelsen å sikre aktiv deltakelse fra de ansatte i utviklingsarbeidet, og de ansatte må ta ansvar for å møte nye utfordringer for at organisasjonen skal kunne påta seg nye oppgaver. Å sikre langsiktige mål og utarbeide en felles forståelse for fremtidige utfordringer er viktig (Levin&Klev, 2002). En viktig ledelsesoppgave er også å gjøre de ansatte i stand til å håndtere prosesser som omstillingen fører med seg, i tillegg til å håndtere nye arbeidsoppgaver. Dersom ledelsen ikke klarer dette er det fare for at det oppstår en kynisme blant de ansatte og derfor vil begrepet endringskynisme bli presentert i følgende underkapittel.

3.3.1.2 Endringskynisme

Politiet skal som tidligere nevnt gjennomgå flere store endringer på relativt kort tid. Det er grunn til å tro at dette kan skape misnøye blant både ansatte og publikum. Reformen fra 2000 mislyktes delvis i å nå sine mål, og dette kan derfor være en årsak til at det kan oppstå mistillit og manglende tro på nærpolitireformen. Begrepet endringskynisme og hvordan det oppstår vil derfor være relevant å belyse for å kunne bruke det i oppgavens analyse. Endringskynisme er et forholdsvis nytt begrep og et fenomen som er til stede i mange virksomheter. Amundsen og

Kongsvik (2008) definerer endringskynisme som *“en innstilling der medarbeiderne opplever at endringene er forstyrrende, ikke medfører bedring og tar oppmerksomheten vekk fra kjerneoppgavene”* (Amundsen&Kongsvik, 2008).

Endringskynisme kan oppstå når ansatte opplever at det ikke endres for å forbedre organisasjonen, men at det endres kun for endringens skyld. De ansatte kan bli mer opptatt av hvordan de hadde det før i stedet for å se fremover på hvordan det kan bli. Endringene kan oppleves som unødvendige, og man får dermed ikke den motivasjonen som skal til for at endringen skal gjennomføres. Det er derfor viktig at ledere skaper troverdighet til endringer og i tillegg forbereder de ansatte på en endring og hva endringen innebærer. Endringskynisme kan også forekomme dersom endringer fører til at de ansatte føler en tapsopplevelse og at de mister verdi, som kan berøre de ansattes livssituasjon. Eksempler på tapsopplevelser kan være tap av trygghet, kompetanse, tilhørighet og identitet. Endringskynisme kan også knyttes til det at man er redd for det ukjente som endringer kan føre med seg, ved at man går fra en situasjon en føler seg sikker i til en situasjon en føler seg usikker i. Nye arbeidsmetoder, omorganiseringer eller innføring av ny teknologi kan føre til at ansatte ofte opplever endringer uten at de har stor påvirkning på det som skjer. De ansatte må derfor ha mulighet til å medvirke i endringsprosessen. Dette bidrar til at de føler at de er en del av den endringen som foregår i organisasjonen. Medvirkning står derfor veldig sentralt for at en virksomhet skal lykkes med en endringsprosess. På denne måten kan mer kunnskap og flere erfaringer komme til anvendelse, noe som påvirker endringsprosessen i positiv retning. For at de ansatte skal oppleve medvirkning i prosessen er de avhenger av hvordan kommunikasjonen rundt endringene foregår. Det kan være tenkelig at en tilstand av endringskynisme kan svekke lojaliteten de ansatte har til organisasjonen, og at de ikke føler at de har den samme tilknytningen som før (Amundsen&Kongsvik, 2008).

Endringskynisme kan også oppstå dersom ansatte opplever en for høy endringstakt som kan medføre en metning og en endringstrøtthet. Det kan også oppleves at det oppstår flere endringer samtidig som ikke er timet i forhold til hverandre og som da kan føre til at man opplever en for stor arbeidsmengde. En følelse av overdreven endring kan forekomme, som videre fører til motstand og forvirring, slik at endringsprosessen stopper opp (Jacobsen, 2004).

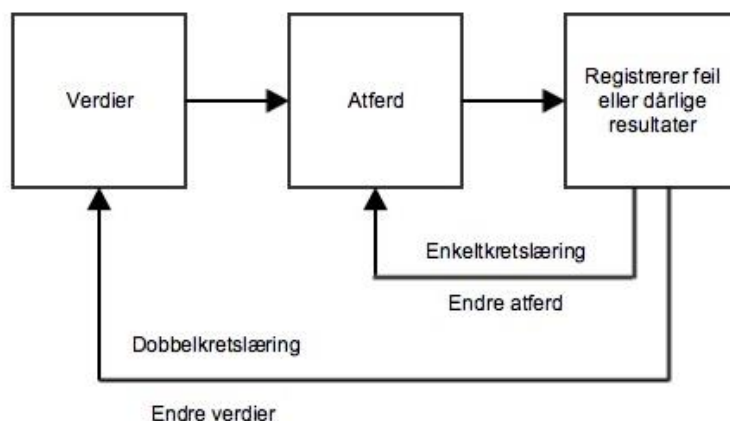
3.3.2 Organisasjonslæring

Organisasjonslæring handler om endring i samspill mellom individer, grupper og større enheter, altså mellom medlemmer i en organisasjon (Levin og Klev, 2002). Man kan si at en organisasjon lærer når den tilegner seg ny informasjon i form av kunnskap, forståelse, teknikker, praksis og “know how”, i tillegg til den allerede eksisterende informasjonen som er

til stede i organisasjonen . Argyris og Schön (1996) påstår at organisasjonslæring oppstår når individer i organisasjoner opplever en problematisk situasjon og undersøker det på vegne av organisasjonen (Argyris&Schön, 1996). Ifølge Argyris (1999) bør alle organisasjoner utvikle kompetanse innenfor organisasjonslæring. Årsaken er at jo bedre organisasjonen er til å lære, jo større sannsynlighet er det for at den klarer å oppdage og korrigere feil og samtidig se når den ikke klarer å oppdage og korrigere feil (Argyris, 1999).

Det er sammenheng mellom individuell læring og organisasjonslæring. Organisasjonslæring forutsetter at hver enkelt ansatt i organisasjonen lærer, at læringen formidles til andre ansatte i organisasjonen og at organisasjonen som helhet utarbeider og iverksetter tiltak for å kunne løse problem (Jacobsen&Thorsvik, 2007). Det er individene i en organisasjon som produserer atferd som leder til læring. Organisasjoner kan skape forhold som kan påvirke hva individer ser på som problem, hva de utformer som løsning, og hvilke handling de gjør for å løse problemet (Argyris, 1999).

Alle definisjoner av organisasjonslæring inneholder en kunnskapskomponent og en handlingskomponent. Den tradisjonelle tenkningen om læring er at man motiveres av mål og at man ut i fra erfaring forsøker å endre atferd for å bli flinkere til å realisere mål man har satt seg. Argyris utviklet en læringsteori som gjør at man stiller spørsmål ved hva man egentlig lærer og hvordan man endrer praksis (Argyris&Schön, 1996). I læringsteorien til Argyris er det et premiss om at all atferd er motivert av noe man ønsker å oppnå. Spørsmålet om læring blir da knyttet til spørsmålene “hvorforskal man gjøre ting bedre?” og “hvordan kan man gjøre ting bedre?”. Han beskriver dette som to former for læring der “hvordan-læring” får navnet enkeltkretslæring og “hvorforskal man gjøre ting bedre?” får navnet dobbeltkretslæring (Jacobsen&Thorsvik, 2007). Argyris (1999) hevder at enkelt- og dobbeltkretslæring kreves av alle organisasjoner (Argyris, 1999) og de to formene for læring er illustrert i Figur 3.3.



Figur 3.3 Enkelt- og dobbeltkretslæring (revidert fra (Jacobsen&Thorsvik, 2007))

Enkeltkretslæring er en form for instrumentell læring der endring av atferd (antagelser eller handlingsstrategier) skjer uten at verdier og normer endres. Man modifierer atferd for at organisasjonens ytelse skal være innenfor rammene av organisasjonens mål og normer, mens verdier og normer forblir uforandret (Argyris&Schön, 1996). Hvis en feil blir oppdaget og rettet opp, uten at det stilles spørsmål eller blir endret på underliggende verdier, kan læringen karakteriseres som enkeltkretslæring (Argyris, 1999). I denne formen for læring blir altså ikke moralske og etiske spørsmål stilt og man tar for gitt at det man ønsker å oppnå er riktig og viktig (Jacobsen&Thorsvik, 2007).

Dobbeltkretslæring er en type læring der atferd og verdier endres. Dobbeltkrets refererer til sammenkoblingen av observerte effekter av handling og verdier gitt av strategier. Strategier og antagelser kan endres samtidig eller som en konsekvens av at det skjer endring i verdiene (Argyris&Schön, 1996). Over tid kan man erfare at man ikke innfrir det man ønsker med de oppnådde resultatene og man begynner derfor å stille spørsmål om hvorfor det man gjør virker mot hensikten (Jacobsen&Thorsvik, 2007). For å oppnå det man ønsker undersøker man og endrer de styrende variablene (Argyris, 1999). Viljen til å konstant vurdere og stille spørsmål ved verdier og mål man har satt seg, gjerne i diskusjon med andre, er den største ulikheten mellom enkelt- og dobbeltkretslæring (Jacobsen&Thorsvik, 2007).

Argyris hevder ifølge Jacobsen og Thorsvik (2007) at det er tre ting man må etterstrebe for å utvikle læringsevnen (Jacobsen&Thorsvik, 2007):

1. Det bør legges vekt på at informasjonen man får er så “sann” som mulig
2. Det bør legges vekt på at kunnskap gir grunnlag for valg av handlingsalternativer
3. Konsekvensene av handlingene man gjør bør vurderes kontinuerlig, og det bør stilles spørsmål til om dette er noe man egentlig ønsker å gjøre

3.4 Kultur

Kultur var et av de punktene som fikk sterk kritikk av Gjørsv-kommisjonen. Kritikken har ført til at det har vært et stort fokus på å styrke kultur og holdninger i politi- og lensmannsetaten. Som nevnt i casebeskrivelse, var Gjørsv-kommisjonens viktigste anbefaling at ledere må arbeide med å styrke både sine egne og organisasjonens holdninger og kultur. I dette kapittelet vil det derfor bli presentert hva som menes med kultur, organisasjonskultur og sikkerhetskultur, noe som skal understøtte funn fra datamaterialet i analysen. Videre vil det kort bli nevnt mulighetene for å endre kulturen i en organisasjon, fordi en kulturendring skal foregå på tvers av nærpolitireformens faser.

Kultur er enkelt sagt de prosesser i en organisasjon som forandres og gjentas gjennom menneskers handlingsmønster (Johannessen, 2013). Jacobsen (2004) benytter en definisjon

som er inspirert av Edgar Schein (1989), der kultur blir sett på i flere ulike nivå. Kulturens kjerne er et sett grunnleggende antagelser, som innebærer hvordan man oppfatter verden og hvordan ting henger sammen. Disse oppfatningene er et resultat av en livslang sosialiseringssprosess og ligger dypt inne i oss. Normer og verdier bygger på våre grunnleggende oppfatninger og er meninger som får direkte konsekvenser for hvordan vi opptrer. Utslag i synlige elementer (artefakter) som handlinger, snakk eller fysiske objekter er det som gjør en kultur direkte observerbar. Kultur er derfor de oppfatninger, normer og verdier som deles av flere i en organisasjon eller en gruppe (Jacobsen, 2004).

3.4.1 Organisasjonskultur

Organisasjonskulturen, “dype strukturen” i en organisasjon, består av antakelser om hva man gjør, hvordan det bør gjøres og hvem som har rett til å vurdere om det er riktig eller ikke. Jacobsen (2004) trekker frem et sett kulturelle dimensjoner som ble utviklet av Greenwood og Hinings (1987 og 1988) og de tre dimensjonene er mye benyttet i forskning om endring i organisasjoner. Den første dimensjonen er knyttet til oppfatninger av hva organisasjonen egentlig gjør, hva som oppfattes som dens eksistensgrunnlag, eller hvilket domene den befinner seg innenfor. Den andre dimensjonen er knyttet til oppfatningen av hva som er den ”riktige måten å gjøre det på hos oss”, altså hvordan oppgaver bør utføres. I denne dimensjonen er et sentralt delement i hvor stor grad man godtar sentral styring og hvem som oppfattes som legitime beslutningstakere. Siste dimensjon baserer seg på hvilke kriterier for evaluering som oppfattes som legitime og hva som skal belønnes (Jacobsen, 2004).

Menneskene i en organisasjon påvirkes ikke bare av formelle og upersonlige forventninger som tillegges dem gjennom stillingsinstrukser, manualer og strategier. En uformell struktur, med uformelle forventninger til hva som er riktig, god og akseptert atferd påvirker også mennesker i en organisasjon. De uformelle elementene kommer fra interaksjoner mellom mennesker i organisasjonen og er derfor et resultat av historiske hendelser (Jacobsen, 2004).

Styrken og enheten i en organisasjonskultur er viktig å ta i betraktning om man skal gjennomføre en endring i en organisasjon. Det er vanlig å benytte tre ulike perspektiver på enhet og mangfold av kulturelle oppfatninger i organisasjoner. Integrasjonsperspektivet er det første perspektivet og viser til organisasjoner med en enhetlig og sterk kultur som binder organisasjonen sammen. Menneskene i organisasjonen deler det samme verdenssynet, har de samme verdier og normer, samt at når beslutninger skal tas legges de samme premisser til grunn. Organisasjonen blir et sted man setter pris på og er villig til å kjempe for å opprettholde. Det andre perspektivet er differensieringsperspektivet og referere til organisasjoner med ulike kulturer, for eksempel mellom interne avdelinger. Det siste perspektivet er fragmenteringsperspektivet og det er organisasjoner der verdiene ofte er

uklare, skiftende og motstridende. Jacobsen (2004) trekker frem flere studier som har vist at det å skape sterke kulturer ofte gir organisasjoner som viser stor suksess. Årsaken er, ifølge O'Reilly og Chatman (2006) i Jacobsen (2004), at en sterk kultur er en sterk motivator for de ansatte. En sterk kultur skaper en følelse av retning og enhet som gir et sterkt strategisk fokus og et fellesskap i språk og oppfatninger gjør kommunikasjonen lettere. Meyerson og Martin (1987) i Jacobsen (2004) mener at en sterk kultur ofte kan virke som en barriere mot endring, fordi jo sterkere kulturen er, jo mindre villig er organisasjonen til å ta imot alternative synspunkter og meninger. Derfor vil det trolig være sterkere motstand mot endring, jo sterkere og mer enhetlig organisasjonen er. Organisasjoner uten sterke kulturer eller med fragmenterte kulturer vil være enklere å endre, da man med flere kulturer i organisasjonen får flere impulser fra omgivelsene og flere ulike meninger, synspunkter og verdensbilder som brytes mot hverandre internt i organisasjonen. Organisasjonen vil derfor være mindre fastlåst i forhold til kursen som er valgt (Jacobsen, 2004).

3.4.2 Sikkerhetskultur

Sikkerhetskultur defineres av ACSNI (Advisory Committee on the Safety of Nuclear Installation) som *“Et produkt av individuelle og felles verdier, holdninger, oppfatninger, kompetanse og atferdsmønstre som bestemmer forpliktelse til, og stilen og ferdighet av, en organisasjons helse- og sikkerhetsledelse”* (Health and Safety Commission, 1993). Ifølge Kongsvik (2013) er en sterk sikkerhetskultur en organisasjonskultur hvor sikkerhetsrelaterte antakelser, verdier og holdninger prioriteres høyt (Kongsvik, 2013).

James Reason (1997) mener sikkerhetskultur består av komponenter som ledelsen kan påvirke. Komponentene bygger på at kulturen er rapporterende, rettferdig, fleksibel og lærende. I en god sikkerhetskultur, som Reason setter synonymt med en informert kultur, opptrer komponentene som en helhet. En organisasjon hvor ledere og operatører av systemet har oppdatert kunnskap om forhold som kan påvirke systemets sikkerhet er en informert kultur. Politiet har fått kritikk for manglende læring og det vil derfor her presiseres hva Reason mener representerer en lærende kultur. En lærende kultur vil si at man har et godt informasjonsgrunnlag, har evnen til å trekke de riktige konklusjonene og viljen til å gjennomføre endring (Rosness, Nesheim&Tinmannsvik, 2013, Kongsvik, 2013).

3.4.3 Kulturendring

Det er mulig å påvirke en kultur slik at verdier, normer og grunnleggende antakelser støtter opp under organisasjonens mål. Hatch (1993) utviklet en dynamisk modell basert på Scheins (1985) modell, som kan benyttes dersom en organisasjon skal lære en ny kultur eller justere nåværende kultur. Det første steget går ut på at man må kartlegge den gamle kulturen og få frem verdier og normer. Videre må det påvises hvordan normer og verdier kommer frem i atferd og fysiske forhold. For det tredje må det utformes nye artefakter, atferd og fysiske forhold, som formidler normer og verdier. Det siste steget er å fylle de nye artefaktene med symbolsk innhold og det må gis et spesielt verdimesig innhold. Det er ikke en ny kultur før organisasjonens medlemmer tar den for gitt og en slik endring tar tid (Jacobsen, 2004).

4. Materiale og metode

Dette kapittelet gjør rede for hvilke metoder som har blitt benyttet i denne oppgaven for å innhente informasjon og svare på problemstillingen. Før valg av forskningsmetode blir presentert, ses det på som nødvendig å definere hva en metode er, og hvilke overveielser som ble gjort ved valg av kvantitativ eller kvalitativ metode som fremgangsmåte. Videre vil det bli gjort rede for gjennomføringen av kvalitativ metode, samt at det vil bli gjort en vurdering av kvaliteten på metoden. Deretter vil litteratursøket som ble gjennomført i forbindelse med oppgaven bli beskrevet, før kapittelet avslutter med de etiske betraktningene det har vært nødvendig å ta hensyn til.

4.1 Valg av metode

Dalland (2000) beskriver metode som det redskapet en benytter når noe skal undersøkes, og som bidrar til å samle inn den informasjonen som er nødvendig for undersøkelsen. Dalland trekker frem Tranøy (1986) som har definert metode som *“en fremgangsmåte for å frembringe kunnskap eller etterprøve påstander som fremsettes med krav om å være sanne, gyldige eller holdbare”*. Ifølge Dalland (2000) gir metoden svar på hvordan man skal kunne fremskaffe og etterprøve kunnskap. At metoden gir gode data og belyser oppgavens problemstilling er noe som bør ligge til grunn for valg av metode (Dalland, 2000). Det har i denne oppgaven vært et ønske om å få en dypere forståelse i et bestemt tema. Case-studier omhandler, ifølge Thagaard (2003), én eller flere enheter som er empirisk avgrenset, og kan benyttes når man skal undersøke få case eller enheter hvor det er mye informasjon som skal analyseres. Fordi det i denne oppgaven skal fokuseres på endringer i det norske politiet, vil det være naturlig å gjennomføre oppgaven som et case-studie (Thagaard, 2003). Case-studier kan ha både en induktiv og en deduktiv karakter, men det starter ofte med en induktiv tilnærming ved at teoretisk relevans forekommer underveis i studiet (Andersen, 1997). I denne oppgaven vil case-studie ha en slik induktiv karakter fordi politiet ble valgt som case før det teoretiske grunnlaget ble bestemt (Thagaard, 2003).

4.1.1 Kvantitativ og kvalitativ metode

Kvantitative metoder bygger på at det er mulig å omgjøre informasjonen som hentes inn til målbare enheter. Disse enhetene uttrykkes vanligvis i tall og sier noe om et spesifikt fenomen. Dette gjør at man kan analysere mønster i forholdsvis store datamengder (Bryman, 2012, Dalland, 2000). Forskere som benytter kvantitative metoder får i mindre grad innsikt i informantens perspektiv, fordi avstanden mellom dem blir større. Kvantitativ forskning er vanligvis deduktiv og bygger på et prinsipp om at forskning kan benyttes til å teste hypoteser fra teori. En deduktiv tilnærming vil si at teori testes i forhold til datamaterialet (Thagaard, 2003).

Kvalitativ forskning benytter metoder for å hente inn opplevelser og meninger som kan karakterisere et fenomen og som ikke lar seg tallfeste (Dalland, 2000). Data foreligger derfor i form av tekst og den skrevne teksten er et særpreg ved kvalitativ metode (Thagaard, 2003). Ved å benytte kvalitative metoder ender man ofte opp med beskrivende data, for eksempel hva mennesker tenker, mener eller uttaler, og man benytter et holistisk perspektiv der grupper og personer blir sett på som en helhet (Askheim&Grenness, 2008). Målet med kvalitativ forskning er å få en bedre forståelse av hvordan man handler og samhandler i samfunnet vårt (Dalland, 2000), ved å gjennomføre en undersøkelse der man ser på deltakernes forståelse av verden (Bryman, 2012). Fordi målet er å få en forståelse av sosiale fenomener har fortolkning en viktig betydning i kvalitative analyser. Kvalitativ forskning er ofte basert på en induktiv metode som vil si at teori utvikles fra data. Det er basert på tanken om at akkumulasjon av empiriske studier kan være grunnlaget for å utvikle teoretiske perspektiver ved at man kan tilføre nye undersøkelser til det originale datamaterialet for å fremme sammenhenger og mønster. Det finnes flere metoder for datainnsamling i kvalitativ forskning, for eksempel intervju, analyse av dokument, samtaler eller bilder og observasjon. Det kan oppstå etiske og metodiske utfordringer ved de fleste metodene, fordi de innebærer en direkte kontakt mellom de som blir studert og forsker (Thagaard, 2003).

I denne oppgaven har det vært viktig å innhente informasjon som meninger og beskrivelser fra personer som blir berørt av endringer som skjer i det norske politiet og ikke tallfestet informasjon. Datamaterialet relatert til tema var tilgjengelig i form av ferdig transkriberte intervju og det var benyttet kvalitativ metode i gjennomføringen av intervjuene. Informantenes meninger og beskrivelser gjennom intervjuene ses på som viktig for denne oppgaven, da hensikten med problemstillingen er å undersøke deres oppfatninger av endringer som foregår og har foregått i organisasjonen. Datamaterialet inneholdt mye informasjon, selv om det var relativt få informanter. Det var et ønske om å gå i dybden på intervjuene og undersøke informantenes meninger og beskrivelser. Det var derfor naturlig å benytte kvalitativ metode i denne oppgaven. Ved å benytte en kvalitativ tilnærming med intervju som innsamlingsmetode, kan data om personer og situasjoner benyttes for å oppnå en forståelse av sosiale fenomener (Thagaard, 2003). I denne oppgaven var det et ønske om å oppnå innsikt i endringene som gjennomføres i politiet gjennom informantenes forståelse av det. Ifølge Thagaard (2003) bør kvalitative metoder benyttes når det skal gjennomføres studier av tema som det finnes lite forskning på fra før og som derfor har store krav til fleksibilitet og åpenhet (Thagaard, 2003). Endringene som foregår i politiet etter 22.juli er forholdsvis nye, noe som har ført til at det ikke har kommet så mye forskning på dette tema enda, og da spesielt i forhold til om de kan håndtere den neste store hendelsen på en bedre måte. Ved å bruke kvalitativ metode vil man få førstehånds kunnskap om det en ønsker å studere. Det er mye mer fleksibilitet i en slik metode, da kvalitative metoder ikke er standardisert og raffinert slik som kvantitative metoder er (Askheim&Grenness, 2008).

4.2 Gjennomføring av kvalitativ metode

Det vil i dette underkapittelet bli redegjort for prosessen med å gjennomgå intervjuene som ble benyttet i denne oppgaven. En kvalitativ forskningsprosess kan ses på som ulike faser som til en viss grad overlapper hverandre (Thagaard, 2003). Ut i fra problemstilling og forskningsspørsmål i denne oppgaven ble det bestemt at intervju gjennomført i tilknytning til NEXUS-prosjektet kunne benyttes for å hente nødvendig informasjon. Dette fordi intervjuene tar for seg tema omkring endringer i politiet etter 22.juli, og intervjuobjektene er hovedsakelig tilknyttet det norske politiet. Fordi intervjuene allerede hadde blitt gjennomført og transkribert i forbindelse med forskningsprosjektet NEXUS, var den kvalitative forskningsprosessen i gang før masteroppgavens start.

4.2.1 Forskningsprosessen før masteroppgaven startet

De gjennomførte intervjuene baserer seg på problemstilling og forskningsspørsmål som NEXUS-prosjektet har definert. Prosjektgruppen i NEXUS gjennomførte intervju med sentrale aktører innen samfunnsikkerhet og krisehåndtering i Norge; Justis- og beredskapsdepartementet, Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap, Politidirektoratet, Fylkesberedskapssjefer og sentrale aktører i et politidistrikt. Politidistriktet som undersøkes består av både byer og tettsteder og representerer et flertall av Norges politidistrikter. Intervjuene ble gjennomført i 2014 og i 2015. I NEXUS-prosjektet ble det benyttet semi-strukturerte intervju. Det vil si at temaene som skal gjennomgås i intervjuet er fastsatt i en intervjuguide, men at rekkefølgen kan tilpasses. Ved å benytte denne metoden sikres det at relevante temaer blir gjennomgått og at samtalen blir styrt av temaene, uten at informantens fortelling blir forstyrret. Flexibilitet er viktig for å knytte spørsmål til den enkelte informantens forutsetninger og fører også til at informanter kan ta opp tema som intervjueren ikke hadde tenkt på å spørre om. Intervjuene ble gjennomført både med enkeltpersoner og som gruppeintervju. I et gruppeintervju kan informantene kommentere og følge opp hverandres svar og kan derfor tilføye mer til temaene som tas opp. Ifølge Repstad (1987) i Thagaard (2003) forutsetter gruppeintervju at informantene har et felles grunnlag og passer best i situasjoner hvor informantene er samkjørte. For eksempel ble det utført gruppeintervju med to til tre fylkesberedskapssjefer. Et problem med gruppeintervju kan være at synspunkter som avviker fra de mest dominante synspunktet ikke nødvendigvis kommer frem (Thagaard, 2003).

4.2.2 Forskningsprosessen i masteroppgaven

Som tidligere nevnt startet den kvalitative forskningsprosessen før masteroppgavens start, slik at intervjuer allerede var gjennomført og transkribert. Både problemstilling og forskningsspørsmål ble utarbeidet på bakgrunn av oppgavetekst og tidligere gjennomført

prosjektoppgave. Etter at forskningsspørsmål ble formulert, var det neste steget i forskningsprosessen å analysere datamaterialet. Alle tilgjengelige og transkriberte intervju tilknyttet NEXUS ble gjennomgått og en oversikt over intervjuene kan ses i Tabell 4.1.

Tabell 4.1 Oversikt over intervju

Intervju	Antall
Politidirektoratet (POD)	7
Politidistriktet (PD)	8
Justis- og beredskapsdepartementet (JD)	8
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	6
Fylkesberedskapssjefer (FBS)	9

Først ble alle intervjuene lest gjennom i grove trekk for å få en helhetlig følelse av innholdet. Det ble tatt notater fra intervjuene, som ble systematisert etter tema i et samlet dokument og sammen med intervjuguiden ga dette en helhetlig oversikt over hvilke tema som var representert i intervjuene. Neste gjennomgang av intervjuene innebar en dypere gjennomlesing av hvert intervju og her ble programmet NVivo benyttet for koding. Dette er et program for tekstanalyse som hjelper til med å organisere og analysere intervjuene (Alfasoft, 2016). Det ble opprettet ulike tema, såkalte “nodes”, for å organisere intervjuene. De fleste “nodes” ble opprettet før kodingen startet ut i fra tematiseringen som ble gjort ved første gjennomgang av intervjuene og ved hjelp av intervjuguide. Noen “nodes” ble også opprettet etterhvert som intervjuene ble gjennomgått på nytt. For å finne “nodes” som passet godt til alle intervjuene, var det nødvendig å diskutere og snakke sammen om hvilke “nodes” som skulle benyttes, slik at alle intervjuene ble kodet mest mulig likt. Dette fordi antallet intervju ble fordelt på to da det ikke var nødvendig at hvert intervju ble gått gjennom av to personer. Når gjennomgang av intervjuene var ferdig ble hver “node” gjennomgått, ryddet og uttrykt så enkelt som mulig i ulike dokument. Det ble da etablert en god oversikt over temaene i intervjuene, og det som sto igjen de viktigste hovedbudskapene knyttet til problemstillingen. Dokumentene med hvert tema ble benyttet når det var klart for å utforme analysen. At det ble etablert en oversikt over hvert tema og hvem av aktørene på de ulike nivåene som hadde kommet med uttalelser om temaet var til god hjelp. En slik oversikt var nyttig også i forbindelse med at flere av informantene hadde samme meninger om de ulike temaene, og temaene fikk dermed en større tyngde. Intervjuene ble analysert ved å se på hva de ulike informantene sa om de samme temaene. For en mer helhetlig analyse burde det ha blitt benyttet flere intervju, noe som ikke var tilfellet ved denne oppgaven.

Når all koding av datamaterialet var ferdig, og det var utarbeidet et mer oversiktlig bilde, var det på tide å se om funnene var i overensstemmelse med problemstillingen. Da ble temaene gjennomgått på nytt og vurdert opp mot problemstillingen samt forskningsspørsmålene. Det viste seg at det måtte gjøres noen justeringer, da problemstillingen viste seg å være litt snever i forhold til datamaterialet. Problemstillingen ble spesifisert etter at intervjuene var gjennomgått, fordi det ville gi et bedre utbytte av intervjuene om det ble fokusert på større krisesituasjoner i stedet for lignende hendelser som 22/7. Det ble også gjort justeringer på forskningsspørsmålene fordi man så at det var interessant å undersøke hvordan informanter på ulike nivå opplevde endring i etaten, samtidig som det var interessant å undersøke hva informantene mente manglet av endringer i etaten for å bli bedre rustet til å håndtere større hendelser i fremtiden.

Det har ikke vært nødvendig å utføre ytterligere intervju i denne oppgaven, selv om det i startfasen ble vurdert å gjøre egne intervju. Etterhvert som intervjuene ble gjennomgått, ble det bekreftet at det var nok informasjon å finne i de opprinnelige intervjuene. Intervjuene var forholdsvis nye og det har ikke skjedd så mye nytt i forbindelse med endringer i politiet etter at intervjuene ble utført. Derfor ville det ikke være mye ny informasjon å hente med egne intervju i tillegg. Det at problemstillingen og forskningsspørsmålene ble mer spesifisert var også en grunn til at det ikke var nødvendig å utføre egne intervju. Noe av det innsamlede datamaterialet krevde ytterligere fakta innhentet fra pålitelige internettsider. Det var dersom noe informantene beskrev var uklart eller dersom informantene ikke ga tilstrekkelige beskrivelser. Der dette er gjeldene vil man i analysekapittelet se henvisning til kilder. For å gjøre de nødvendige funnene og trekke de nødvendige konklusjonene ut i fra intervjuene var kodingen som ble gjort av datamaterialet til stor hjelp. Det ble tatt utgangspunkt i temaer som var gjennomgående i intervjuene, og som var relevant for problemstillingen. Det ble benyttet meninger fra ulike informanter så langt det lot seg gjøre for å se på de ulike synspunktene.

4.3 Kvalitet i kvalitativ metode

For å undersøke kvaliteten på informasjonen som har blitt innhentet ved bruk av kvalitativ metode og intervju ble informasjonens troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet vurdert. Disse begrepene har i den senere tid blitt brukt i kvalitativ forskning, og kan erstatte de tre begrepene; validitet, reliabilitet og generaliserbarhet, som opprinnelig er knyttet til og benyttes ved kvantitativ forskning (Thagaard, 2003). Det vil i følgende underkapittel bli gjort rede for de tre begrepene knyttet til vurderingen av kvaliteten i den kvalitative forskningsprosessen i denne oppgaven.

4.3.1 Troverdighet

Det er et viktig mål i kvalitativ forskning at leser blir overbevist om at forskningen er utført på en tillitsvekkende måte slik at det oppfattes som troverdig. For å skape troverdighet må forskeren beskrive måten data utvikles på i prosessen, ved blant annet å skille mellom informasjonen som er innhentet fra intervjuer og egne vurderinger av informasjonen. Troverdighet baserer seg også på at det blir gjort rede for hvilken betydning erfaringer på feltet har for datamaterialet som hentes inn, samt hvilke relasjoner en har til informanten. Det er viktig at forsker argumenterer for troverdighet slik at leser blir overbevist om at kvaliteten på forskningen er god, samt resultatenes verdi. Troverdigheten kan styrkes ved bruk av lydbåndopptak i intervjuer slik at det utvikles data som ikke er avhengig av forskerens egne oppfatninger som kan føre til at beskrivelser blir rekonstruert. At flere forskere deltar i prosjektet kan også styrke troverdigheten gjennom samarbeid og diskusjon av beslutninger. Troverdighet bygger altså på vurderinger av forskerens bruk og videreutvikling av data, samt kvaliteten på informasjonen som blir benyttet (Thagaard, 2003).

I denne oppgaven har det vært viktig at måten datamaterialet og informasjonen har blitt innhentet på og brukt har vært så troverdig som mulig. I kapittelet 4.2 har det blitt gitt en beskrivelse av måten datamaterialet har blitt utviklet på i prosessen, slik at leser skal bli overbevist om at kvaliteten er tilstrekkelig. Det har i prosessen med å bearbeide informasjon vært viktig å få et så klart bilde som mulig av hva informantene beskriver, uten at informanter kan gjenkjennes av leser. Det er flere faktorer som bidrar til å styrke oppgavens troverdighet. Blant annet har flere forskere deltatt, som har gitt mulighet for å diskutere funn og informantenes beskrivelser dersom noe har vært uklart. I tillegg har det blitt benyttet lydbåndopptak slik at en har kunnet gå tilbake å høre på lydfilen. Det har også blitt skilt mellom informasjon som har blitt innhentet fra intervjuene og hva som er egne meninger om informasjonen, ved at funn fra intervju er presentert i et eget analysekapittel og egne vurderinger er presentert i et eget diskusjonskapittel. Det at NEXUS-prosjektet har støtte fra Samrisk II programmet i forskningsrådet og at det er fagfolk som har utført intervjuene, er også med på å styrke troverdigheten.

4.3.2 Bekreftbarhet

Tolkninger av resultatene som forskningen fører til kan knyttes til begrepet bekreftbarhet. Bekreftbarhet innebærer at resultatene i forskningen kan bekreftes av annen forskning og at forsker forholder seg til sine egne tolkninger. Å være kritisk i analyseprosessen er viktig for å vurdere egne tolkninger. Forståelsen forsker utvikler og tolkningen forsker gjør i løpet av prosjektperioden, avhenger av om forskeren er en utenforstående eller er tilknyttet forskningsmiljøet. At ulike studier kan bekrefte hverandre er også knyttet til bekreftbarhet. Det er viktig å redegjøre for tolkningens grunnlag dersom en tolkning skal bekreftes av annen

forskning, og at forståelsen som forskningen resulterer i beskrives ved å redegjøre for fremgangsmåter og relasjoner. Hvordan erfaringer fra prosjektet og relasjoner til informantene fører til konklusjoner er det viktig at forskeren beskriver. Kjennskap til miljøet som studeres vil være en styrke, da erfaringer kan bidra til å bekrefte forståelsen forskeren utvikler, og det vil være enklere å forstå situasjonen til informanten. At forskerne er utenforstående kan også styrke forskningens bekreftbarhet fordi man ikke har egne erfaringer å knytte til det som blir sagt og derfor ser mer objektivt på det informanten sier (Thagaard, 2003).

Det har til en viss grad blitt gjort forskning på dette temaet tidligere, men fordi det i denne oppgaven er fokus på endringer etter 22/7 i forbindelse med den nåværende nærpolitireformen er det begrenset hva som finnes av forskning på det samme temaet som i denne oppgaven. Det er grunn til å tro at dersom NEXUS-prosjektet hadde kommet lengre i forskningsprosessen kunne funn og resultater fra prosjektet og denne oppgaven bekreftet hverandre. Dette fordi det i denne oppgaven har blitt tatt utgangspunkt i datamaterialet som er benyttet i NEXUS-prosjektet.

Koding av datamaterialet ved bruk av kodeprogram gjorde at tolkningene ble utført på en mer pålitelig måte enn om programmet ikke hadde blitt brukt. Dette fordi en får en mye bedre oversikt over datamateriale når man kategoriserer og gjennomgår datamaterialet i ulike tema, slik at ikke noe av informasjonen blir oversett. Forskerne i denne oppgaven ses som utenforstående, da en ikke er godt kjent i det miljøet som studeres. Dette kan påvirke forskningens bekreftbarhet ved at det kan oppstå situasjoner der det er uoverensstemmelser mellom tolkning og informantens beskrivelser, og at en kan ha en mindre forståelse for noen tema som blir tatt opp fordi en mangler bakenforliggende informasjon.

4.3.3 Overførbarhet

Den forståelsen som utvikles i et prosjekt kan også ha relevans i andre prosjekter, og dette er knyttet til begrepet overførbarhet. Tolkningen fra et prosjekt kan altså ha relevans i andre sammenhenger og forsker må derfor sørge for å argumentere for overførbarheten. Slik argumentasjon vil være særlig relevant i case-studier, der forskningen kan ha en mulighet for overførbarhet. Det at tolkningen gjør at leser opplever at en har kjennskap til det som studeres kan også knyttes til overførbarhet. Overførbarhet innebærer at teoretisk forståelse prøves ut og utvikles videre i nye studier, slik at studiet gir en generell teoretisk forståelse (Thagaard, 2003).

Tolkningene og funnene om endring som er gjort i denne oppgaven kan overføres til andre etater og organisasjoner, dersom lignende endringer er aktuelle. Det er fordi alle endringsprosesser på ett nivå er ganske like og derfor vil forståelsen som utvikles i denne oppgaven kunne overføres til andre endringsprosesser. Politiets reaksjoner på hendelsene 22/7 vil også være relevant for andre studier, da det er et sosialt fenomen som vil være gjeldende i andre sosiale systemer hvor lignende situasjoner oppstår. og det kan derfor sies at denne oppgaven har en god overførbarhet. De endringene som nå foregår i politiet har et høyt fokus, og det er dermed grunn til å tro at funnene i denne oppgaven kan være nyttig dersom andre skal se på politiets endringer. I denne oppgaven har det blitt brukt intervjuer som hovedsakelig er ment for NEXUS-prosjektet, og siden intervjuene brukes i denne oppgaven er det stor sannsynlighet for at funnene og tolkningene i denne oppgaven kan benyttes i forbindelse med NEXUS-prosjektet.

4.4 Litteratursøk

I casebeskrivelse og teori ble det benyttet litteratursøk som metode for å innhente informasjon. Det var nødvendig å hente inn informasjon for å beskrive bakgrunnen for oppgaven og understøtte funn fra datamaterialet. Litteraturen var også nødvendig for å diskutere funnene som dannet grunnlaget for å besvare oppgavens problemstilling. Litteratursøk handler om å få en oversikt over hva som allerede finnes om temaet som studeres, og videre søke mer målrettet for å finne informasjon som kan benyttes i oppgaven (Dalland, 2000).

Tema og problemstilling gjorde det naturlig å benytte litteraturstudie som analysemetode for å innhente informasjon til denne masteroppgaven. Forfatterne av denne oppgaven utarbeidet i 2015 en prosjektoppgave, der blant annet Politianalysen og Gjørsv-kommisjonens rapport var sentral litteratur. Noe av denne litteraturen har blitt videreført til casebeskrivelsen i denne oppgaven. Teori som skulle inkluderes i denne oppgaven var ikke direkte knyttet til prosjektoppgaven og det var derfor behov for å anskaffe ny litteratur. Ulike søkeverktøy, blant annet Oria og Google Scholar, ble benyttet og ga flere nyttige treff på bøker, rapporter og artikler. Søkeord som ble benyttet var for eksempel organisasjonsendring, organisasjonslæring, endringskynisme, beredskap, organisasjonskultur, gjennomføringsevne og risikoerkjennelse. Flere av bøkene ble leid ved NTNU universitetsbiblioteket på Gløshaugen og Dragvoll. Litteraturhenvisninger i lærebøker og rapporter var til stor hjelp for å finne relevant litteratur. Egne kommentarer fra rapporter og bøker ble benyttet for å enklere knytte teori til oppgaven, samt å få oversikt over hovedbudskap og hva som ble formidlet. Etterhvert som oppgaven tok form ble det enklere å bestemme hvilken litteratur som skulle inkluderes for å danne oppgavens rammeverk, og videre søk på litteratur ble gjort ut i fra dette. I tillegg til egen tiltenkt litteratur, kom det også gode forslag om litteratur fra veileder.

Litteratursøk kombinert med intervjuer ble på bakgrunn av oppgavens omfang og problemstilling vurdert til å være tilstrekkelig. Det er ifølge Dalland (2000) viktig å vurdere litteratur som er brukt, slik at litteraturens gyldighet og relevans for å belyse problemstillingen er tydelig for den som leser oppgaven (Dalland, 2000). Tilgangen på litteratur har vært god i denne arbeidsperioden, men det har oppstått noen problemer med at bøker har vært utlånt fra biblioteket. Tilnærmet lik litteratur ble derfor benyttet i noen tilfeller for å unngå at lang ventetid på bøker ved biblioteket forsinket arbeidet. Ellers har nødvendig litteratur vært tilgjengelig på internett. Da har pålitelige søkeverktøy blitt benyttet, for eksempel NTNU-bibliotekets samlinger av elektronisk materiale. Ved bruk av søkeverktøy ble det benyttet kilder med høy popularitet, som var skrevet av kjente forfattere fra fagfeltet. Der antallet siteringer var oppgitt ble også det relevant for valg av materiale.

Litteraturen som har blitt brukt har i stor grad bidratt til å kunne besvare oppgavens problemstilling, og ses derfor på som relevant. Ikke all litteratur har vært tilstrekkelig oppdatert, men da har informasjonen blitt bekreftet i nyere litteratur. I noen tilfeller ble det benyttet sekundærlitteratur, der tekst har blitt bearbeidet av andre enn den opprinnelige forfatteren. Denne litteraturen har da blitt undersøkt, og det har da vært ønskelig å finne tilbake til opprinnelig litteratur slik at en får det opprinnelige perspektivet. Dette har ikke gått ut over kvaliteten fordi litteraturen ble bekreftet, både gjennom den originale kilden som ble funnet, men også ved at det var flere andre kilder som tolket den originale litteraturen likt. Litteraturen ble på bakgrunn av dette også vurdert som gyldig, og kunne derfor benyttes i denne oppgaven. I de tilfeller hvor litteratur ble utelatt henger det sammen med oppgavens avgrensninger som ble gjennomgått i 1.3.1 Avgrensninger.

For å organisere litteratur og referanser som ble benyttet i denne oppgaven har referansehåndteringsverktøyet EndNote blitt benyttet. Det førte til at kilder kunne struktureres systematisk og at man enkelt fikk en oversikt over hvilke kilder som ble benyttet. Etter at kildene var lagt inn i EndNote, enten manuelt eller tilsendt fra søkeverktøy, kunne de plasseres direkte inn i et Word-dokument. Det ble valgt å bruke stilen Harvard som benyttes innenfor samfunnsfag, teknologi og naturvitenskap (Tangen, 2011).

4.5 Ethiske betraktninger

Intervjuene som har blitt gjennomgått har inneholdt personopplysninger, som ifølge personopplysningsloven §2 er "opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson". Ifølge §8 kan personopplysninger behandles dersom det er gitt samtykke fra den berørte personen. Sensitive personopplysninger innebærer ifølge loven blant annet opplysninger om politiske oppfatninger, noe som derfor vil være relevant å ta hensyn til ved

bruk av datamaterialet. Ifølge §9 kan sensitive personopplysninger behandles dersom det er gitt samtykke fra den berørte (Personopplysningsloven, 2000).

Det etiske ansvaret forsker har ved kvalitativ forskning kan ifølge Thagaard (2003) knyttes til tre hovedprinsipper som er basert på forskningsetiske retningslinjer utarbeidet av De nasjonale forskningsetiske komiteene for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH). Det første prinsippet, informert samtykke, gjør at deltakerne til en viss grad kan kontrollere egen deltakelse. Det andre prinsippet, konfidensialitet, handler om forskerens håndtering av informasjonen som er gitt av informant. Det tredje prinsippet går ut på at deltakelsen ikke skal få negative konsekvenser og at deltakernes integritet skal beskyttes av forskeren (Thagaard, 2003).

Prinsippet om informert samtykke sier at forsker må ha informert samtykke fra deltakerne, og at deltakerne til enhver tid har rett til at deres deltakelse blir avbrutt. Formålet og hovedtrekkene i prosjektet skal gjøres kjent for informantene, og det er viktig at informanten samtykker til at resultater kan presenteres (Thagaard, 2003). I intervjuene gjort i forbindelse med NEXUS-prosjektet kan en se fra de transkriberte intervjuene at det har blitt opplyst om intervjuets formål og hovedtrekk, både på forhånd og ved oppstart av intervjuet. Informantene har også gitt samtykke på at de skal delta i intervjuene, og de har blitt opplyst om at intervjuene blir tatt opp med båndopptaker. Det ble også opplyst om at informantene kunne se hva som ble skrevet i ferdig transkriberte intervju, at de hadde mulighet til å foreta sitatsjekk og at alt materialet vil bli slettet ved prosjektets slutt.

Konfidensialitet innebærer at informasjonen som gis av deltakere i forskningen skal behandles konfidensielt. I dette prosjektet har det derfor blitt tatt forhåndsregler for hvordan datamaterialet behandles og oppbevares. Informasjon som omhandler personer det forskes på må behandles slik at forsker skjuler deltakernes identitet, og informasjonen må ikke brukes og formidles slik at det kan skade de det forskes på. Dette innebærer at forskeren anonymiserer informantene ved fremlegg av resultatene og at ikke andre personer får innsyn i materialet (Thagaard, 2003). Ved gjennomgang av datamaterialet i denne oppgaven ble datamaterialet kodet og kategorisert i temaer, og det ble tatt hensyn til at informantene ikke skulle være gjenkjennelig på noen som helst måte. Politidistriktet som har blitt undersøkt har derfor ikke blitt navngitt. Et rom med begrenset tilgang ble benyttet i gjennomføringen av masteroppgaven, slik at det var mulig å gjennomgå og diskutere datamaterialet uten at andre var til stede og fikk innsyn i materialet. Datamaterialet var kun tilgjengelig elektronisk i databasen SINTEF eRoom, og har hverken blitt lagret på egne datamaskiner eller blitt skrevet ut. Dette var med på å sikre at ingen andre hadde tilgang til datamaterialet. Det ble også skrevet under på taushetserklæring ved oppstart av masteroppgaven.

Det tredje prinsippet er knyttet til forskningens konsekvenser for deltakerne. Forskeren skal unngå at deltakerne utsettes for negative konsekvenser ved å være bevisst på hvilke konsekvenser prosjektet kan få for de som deltar. Dette innebærer å beskytte deltakernes integritet, noe som gjøres ved å blant annet følge prinsippene om informert samtykke og konfidensialitet. Ifølge Thagaard viser erfaringer fra intervjuer at det å bli intervjuet stort sett oppleves som lærerikt og interessant (Thagaard, 2003). Det har vært synlig i denne intervjuundersøkelsen, fordi informantene påpeker at de synes prosjektet er samfunnsnyttig, det er interessant å delta og de føler de har mye å bidra med i et slikt prosjekt.

5. Analyse av datamaterialet

Datamaterialet har blitt tolket og vil i dette kapittelet bli presentert for å kunne besvare problemstillingen “hvordan påvirker nåværende endringsprosesser politiets evne til å være forberedt på større krisesituasjoner?”. Forskningsspørsmålene som ble presentert i introduksjonen vil bli benyttet i dette kapittelet for å oppnå en god oversikt. Først vil det bli sett på endringsprosesser som har blitt igangsatt etter 22/7, videre vil ansattes opplevelse av endringer på ulike nivå bli presentert, før det til slutt blir sett på hva som kreves for at politiet skal bli bedre rustet. Stort sett alt innhold i dette kapittelet vil bestå av informasjon innhentet fra intervjuene. Det kan derfor være andre områder som har endret seg og flere forbedringer som kreves for at politiet skal være bedre rustet, enn det som blir presentert her.

5.1 Endringsprosesser igangsatt etter 22/7

Politiet har startet opp flere endringsprosesser med formål om et mer robust politi i fremtiden. I dette kapittelet vil to av de største planlagte endringsprosessene politiet har gjennomgått etter 22/7 bli presentert for å se hvordan disse har påvirket videre endringer i politiet. Det vil også bli gjort rede for momenter fra dem som har blitt plukket opp i forbindelse med nærpolitireformen. Det er viktig å påpeke at arbeidet med endringsprosessene har endret seg etter at intervjuene ble gjennomført, og at det har vært nødvendig å understøtte funn fra datamaterialet. Det har derfor blitt benyttet oppdatert informasjon og det har blitt referert til kilder der dette er tilfellet, i Endringsprogrammet og Merverdiprogrammet.

5.1.1 Endringsprogrammet

Endringsprogrammet ble etablert av Politidirektoratet høsten 2012, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Evalueringsrapporter som ble utgitt etter 22/7 var utgangspunktet for programmet, og hensikten var blant annet å følge opp og komme med forslag til løsninger på de forbedringspunktene Gjørv-kommisjonen foreslo (Trosdahl, 2013). Dette for å styrke beredskapen i det norske politiet, samt å skape et politi som var handlekraftig og tilgjengelig (Politiet, 2013). Endringsprogrammet var første handling fra POD etter 22/7. Programmet var ifølge informanter oppe og gikk fra 1.januar 2013, og det ble bestemt at programmet skulle vare til utgangen av 2014.

Det ble ifølge informanter fra datamaterialet utarbeidet og levert prosjektrapporter på noen av prosjektene som ble igangsatt i Endringsprogrammet, blant annet for de tre første prosjektene; “Kompetanse på operasjonssentralen”, “Kompetanseheving for innsatspersonell” og “Responstid”. Planen var da at POD skulle arbeide videre med rapportene, for å iverksette de foreslåtte tiltakene. For å på en best mulig måte utrede prosjekter i Endringsprogrammet ble ansatte på ulike nivå i stor grad involvert ved å komme med synspunkter om den jobben de

gjorde. Rapportene som omhandlet «Kompetanse på operasjonssentralen» og «Kompetanseheving for innsats-personell» ble lagt i en skuff etter utredning og de bli dermed ikke videre utarbeidet. Det kommer frem av datamaterialet at utredningen av hvordan en skulle måle responstid var noe av det viktigste som ble gjort. Responstid er definert som *“den tiden det tar fra politiet mottar melding om en hendelse til første patrulje er fremme på stedet”* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b). Ved å sette krav til responstid, som vil variere mellom politidistriktene, gir dette befolkningen et inntrykk av hva de kan forvente av politiet ved hasteoppdrag. Ifølge Anundsen vil krav om responstid være viktig for et mer effektivt politi i hele landet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b). Flertallet av informantene fra datamaterialet er positive til at det har blitt stilt krav til responstid. For å kunne stille et slikt krav var det avgjørende at de faktisk målte på oppdrag som hastet. Tidligere når man fikk inn en melding på operasjonssentralen handlet det om å fylle inn i ulike felter i datasystemet fordi man måtte, og da hadde man ikke en logisk utspørring for å vurdere om meldingen hastet. Fordi man ikke hadde noen prosedyrer for å vurdere om det hastet eller ikke, var måten man registrerte hastemeldinger på veldig variert. Det kommer frem at politiet heller ikke har hatt beslutningsstøtte for operatører når de skal vurdere om en melding haster eller ikke. Nå har det blitt innført krav om at det må registreres hastegrad. Det ble laget en matrise med to enkle kriterier, “Hvor lenge siden er det det skjedde?» og «Formålet med politiets utrykning». Hastemeldinger skal nå kodes ut i fra fem kategorier; “alarm”, “pri1”, “pri2”, “pri3” og “pri4”, og nå stoler man i mye større grad på den vurderingen operatør gjør når meldinger fastsettes og graderes.

Det kommer frem av datamaterialet at det i forbindelse med utredning av responstid også ble foreslått en metode for å måle responskvalitet. Kvalitet ble da definert som to dimensjoner; om politiet leverer det publikum forventer og om politiet leverer det egne standarder sier de skal levere. Det ble likevel besluttet å kun gå videre med responstid, og årsaken var at det kanskje manglet en standardisering eller modenhet på hva responskvalitet er. Mange satte for eksempel likhetstegn mellom kvalitet og kompetanse, selv om kompetansen ikke sier noe om at oppgaven blir løst med god kvalitet. Det ble også utredet og levert rapporter på andre områder i Endringsprogrammet, blant annet felles medarbeiderplattform, politiets helikopterkapasitet i Oslo og sentrale Østlandet, treningsfasiliteter og kunnskapsbasert erfaringslæring.

Arbeidet med Politianalysen startet mens Endringsprogrammet pågikk, og det kommer frem at når rapporten fra politianalysen ble ferdigstilt mistet Endringsprogrammet sin kraft i stedet for å bli motoren for endring. Programmet ble da stemplet som litt mislykket. Selv om det ble utarbeidet en god del initiativ og prosjektrapporter gjennom Endringsprogrammet, ble det ikke satt av ressurser i form av folk eller penger til å gjennomføre tiltakene. Problemet var at prosjektrapportene kom, men linjen var ikke i stand til å omsette prosjektene til tiltak. Det

kommer frem at beslutningene om å gå videre med prosjektrapportene både skyldtes faglig uenighet og at man ikke var i stand til å gjennomføre det. Det var blant annet uenigheter om prosjektene skulle kjøres videre i linja eller om de skulle kjøres videre i Endringsprogrammet. Det kommer også frem at linjeorganisasjonene ikke var moden nok til å ta eierskap til programmet, og at det ikke var vilje til å få en god samhandling mellom programmet og linja. Det ble etter hvert bestemt at programmet måtte stenges ned og at aktivitetene måtte overføres til en virksomhetsstrategi for politiets virksomhet. Informantene påpeker at om man løper etter enkelttiltak så går all energi til det, og man får bare vist aktivitet og ikke varige resultater.

“Hva vi skulle gjort, var å styrke linjene. Bygge opp linjeorganisasjonene til å gjøre jobben. For ganske fort ble programmet en egen wonderboy med egen organisasjon, egen plassering. (...) Skulle ikke vært gjort sånn på den måten, enten skulle du gjort det skikkelig, og laget et ordentlig program og satt 30 mann på dette i en 7-års periode. Kanskje det som skulle vært gjort. Typisk at du starter stort også faller det ganske fort” Informant POD

Endringsprogrammet var ifølge informantene en måte å håndtere kritikken etter 22.juli på. Programmet skapte fokus på enkelttiltak, men for å gå fra mange enkelttiltak til å utvikle og skape varig endring i virksomheten, var det nødvendig å finne en virksomhetsstrategi som var strategisk drevet av målene. Endringsprogrammet kan ses på som et verktøy i en fase hvor organisasjonen utvikler seg. Selv om Endringsprogrammet ble stanset har programmet hatt en positiv virkning, blant annet kommer det frem at Endringsprogrammet har tilført Politidistriktet mange punkter til endring på flere områder.

5.1.2 Merverdiprogrammet

Politiet har et gammelt straffesakssystem som må fornyes og Merverdiprogrammet skal være løsningen. Programmet er et av politiets største tiltak og skal levere moderne IKT-løsninger til arbeid med straffesaker og øvrig kriminalitetsbekjempelse (Sinnes, 2015, Politiets fellesforbund, 2015), samt bli et fundament for fornying av øvrige IKT-løsninger i etaten.

Programmet skal bidra til at ansatte i politiet får tilgang på informasjon slik at måten å jobbe på blir raskere og bedre for fremtidens politi. Flere av politiets oppgaver kan med et slikt program ferdigstilles på stedet (Politiets fellesforbund, 2015). Det kommer frem av data-materialet at Merverdiprogrammet skal gjøre måten å jobbe på i norsk politi bedre i fremtiden ved å blant annet ta avhør på stedet ved hjelp av iPad eller taleopptaker. Dette skal være fremtiden for det norske politiet, men vil kun gjøres på de mest alvorlige sakene og ikke på de hverdagslige sakene som det er flest av.

“Man kan si de får bedre bil, men veien er like humpete, hølete og elendig, man kommer ikke raskt frem.” – Informant JD

Fra datamateriale kommer det frem at POD må ta mer eierskap til arbeidet med Merverdiprogrammet dersom det skal være mulig å gjennomføre det. POD valgte å ikke igangsette Merverdiprogrammet etter en ekstern kvalitetssikring, da kvalitetssikringen pekte på for stor risiko knyttet til gjennomføringen av programmet. Merverdiprogrammet, som skulle bli den nye grunnmuren for IKT-systemet, hadde kostet 240 millioner frem til det ble stanset. Programmet var likevel ikke bortkastet da de hadde fått kunnskap og innsikt knyttet til IKT-utviklingen og valg av en ny retning, slik at datasystemene de allerede brukte kunne moderniseres. Merverdiprogrammet gjennomføre blant annet et pilotprosjekt, “Politiarbeid på stedet” (Humlegård, 2015).

5.1.3 Nærpolitireformen

Både Endringsprogrammet og Merverdiprogrammet har blitt stanset, og nærpolitireformen har blitt igangsatt. Intervjuene som ble benyttet i denne oppgaven ble gjennomført før nærpolitireformen ble vedtatt og det er derfor ikke alle informantene som har informasjon om reformen. Kun ansatte høyere opp i systemet prater om den nye politireformen, mens andre refererer kun til sentraliseringsprosessen som er en del av nærpolitireformen. Politiet har startet det første prosjektet i nærpolitireformen, “Prosjekt nye politidistrikt”. Dette innebærer en sammenslåing av politidistriktene slik at politiet organiseres med 12 politidistrikt. Operasjonssentraler vil også bli slått sammen som følge av den nye inndelingen av politidistrikter. Flere av informantene fra datamaterialet påpeker at kompetansen på operasjonssentralene er veldig varierende, og at prosjektet “Kompetanse på operasjonssentral” blir plukket opp igjen nå i forbindelse med nærpolitireformen. Det kommer frem at årsaken til at prosjektet ble lagt i en skuff etter utredningen i Endringsprogrammet antakeligvis var fordi man forventet en sammenslåing av politidistrikter og operasjonssentraler om ikke lenge. Det var derfor litt for tidlig den gang å gjøre store endringer med operasjonssentralene. Merverdiprogrammet utredet prosjektet “Politiarbeid på stedet”, og denne arbeidsmetoden er nå tenkt videreutviklet i forbindelse med nærpolitireformen. Prosjektet “Kompetanseheving for innsatspersonell” ble også lagt i en skuff etter utredning i Endringsprogrammet, men noe har likevel blitt plukket opp i ettertid, blant annet at innsatspersonell kategori 4 skulle få økt treningsmengde. Dette er ikke direkte knyttet til nærpolitireformen, men det kommer tydelig frem i datamaterialet at prosjektet likevel har bidratt til en videre endring i politiet. I diskusjonen vil det bli sett nærmere på hvordan Endringsprogrammet og Merverdiprogrammet har påvirket politiets arbeid med nærpolitireformen.

5.2 Opplevelse av gjennomført endring

I dette kapittelet vil det bli redegjort for hvordan informanter på ulike nivå i politi- og lensmannsetaten opplever endringer som har skjedd, basert på forskningsspørsmålet: “Hvordan opplever de ansatte på ulike nivå i politiet de endringene som har skjedd?”. For å vurdere de ulike nivåene vil det hovedsakelig bli tatt utgangspunkt i informanter fra strategisk nivå (JD), operasjonelt nivå (POD) og taktisk nivå (PD). Underkapitlene som presenteres omhandler tema som til stadighet går igjen i datamaterialet, og som er knyttet til endringer som har funnet sted etter 22/7.

5.2.1 Kultur

Den viktigste anbefaling i Gjørsv-kommisjonens rapport var knyttet til ledelse, holdninger og kultur, og basert på datamaterialet har det skjedd store endringer i politiet etter 22/7. Det kommer frem av eksterne aktører at politiet tidligere var veldig introverte og mente de kunne løse det meste selv, noe som ble synlig 22/7. Det er en enighet blant informantene om at det har skjedd store endringer i forhold til kulturen i politiet, og flere trekker frem holdningsendringer som den største endringen etter 22.juli.

“Det var en sånn naivitet da, altså rundt hele befolkningen, og i politiet, sånn at... Nei, ikke her, lille Norge. Altså, det.. Så det var en sånn ordentlig, ordentlig oppvåkning for de fleste.” informant PD

Naiviteten som var tilstede før 22/7 førte til en manglende gjennomføringsevne. Gjennomføringsevne er et viktig kulturaspekt i Gjørsv-kommisjonens rapport som særlig refererer til at Grubbegata tidligere ikke ble stengt. Det kommer frem fra informanter i POD at sårbarheten knyttet til Grubbegata var tydelig, men det manglet politisk forståelse for nødvendigheten av å stenge gata. De trodde ikke det var viktig å få stengt Grubbegata, de trodde ikke noe kunne skje. Bevisstgjøringen som oppsto etter 22/7 førte til en erkjennelse av at for mange notater bare gikk frem og tilbake i POD, uten at noe ble forankret og besluttet. Gjørsv-kommisjonen satte dette på papiret på en såpass skarp måte, noe som har ført til at færre dokumenter havner i en skuff og at de er mer bevisste på hva som startes opp. I PD er de ikke overrasket over at politiet fikk kritikk for manglende risikoerkjennelse og handleplikt. Det var en sterk kultur for egensikkerhet, noe det noen ganger må gå på bekostning av. Dette har endret seg og det er mer snakk om handleplikten. Informantene mener også at det har blitt en større vilje til å ta personlig risiko i krevende situasjoner enn det var før 22/7.

“Den holdningsendringen som har vært blant politifolk har vært en veldig positiv og god ting å se på, at vi har mistet en del av den naiviteten vår, og at vi skjønner at ting skjer, hvor som helst, når som helst, også her. Og at hver enkelt tjenestemann har tatt det inn over seg, og er mer mentalt forberedt, og har tenkt gjennom en del scenarioer.” Informant PD

At man er mer mentalt forberedt er et uttrykk som informanter fra PD bruker ved flere anledninger. Det innebærer at de har tatt inn over seg at det kan skje noe og at de er mer bevisste på å være forberedt hvis dersom noe skjer. De tenker blant annet gjennom en del scenarioer de ikke har tenkt gjennom før, ordner seg egne rutiner på å sjekke utstyr og har trent på hvor raskt de kan få på seg utstyr. Ting blir tatt mer på alvor nå enn de ble før, og de er flinkere til å ta høyde for det verst tenkelige. Der de før tenkte “det går vel bra”, har de nå fått en annen tilnærming. Et eksempel som illustrerer dette er at det tidligere ikke var forventet at de brukte skuddsikre vester. Dersom de brukte vest kunne de få kommentarer som “Hva tror du liksom, tror du at du er i Texas?” og “Ja, men kjære meg, dette er verdens Kardemomme by”. Nå får de beskjed om å ta på vest om den ikke er på.

Det har også skjedd store endringer i holdningene de ansatte har til trening. Tidligere måtte instruktører for operativ trening i PD unnskyldte eller rettferdiggjøre det at de trente på skarpe hendelser, for dette kom jo ikke til å skje i Norge. Det har blitt en større aksept for å trene på skarpe situasjoner og det er ingen som klager lenger. Alle har akseptert at dette faktisk kan skje og de har innsett at det må trenes på. Det blir også poengtert av informanter fra PD at når treningene har økt i kvalitet har de fått en større motivasjon og glede knyttet til trening. I PD er de flinkere til å ha små treningsøvelser der det er rom for det, og de prøver å gjøre det så realistisk som mulig, for eksempel kan de bevege seg taktisk i garasjen og i ganger på politistasjonen.

5.2.2 Beredskap

Samfunnssikkerhet og beredskap fikk en helt annen oppmerksomhet etter 22/7. Vekkelsen etter 22/7 førte til at beredskapsnivået kom opp på et høyere nivå. At man ikke lenger tenker “ting skjer ikke hos oss” gjør noe med beredskapsarbeidet, men selv om beredskapsnivået har steget noen trinn er det fremdeles flere trinn til toppen.

Det er enighet blant informantene om at beredskap fikk et høyere fokus og en større bevissthet etter 22/7, i tillegg til at det er enklere å snakke om beredskap. Tidligere var beredskapen i Norge veldig fragmentert. Beredskapen var organisert på like mange måter som det fantes beredskapsaktører og dette førte til utfordringer. Beredskap begynner på toppen med beslutninger, anerkjennelse og muliggjøring, men i politi-Norge har beredskap blitt bygd

opp fra bunnen av. Det satt ingen på toppen og sa at dette skal dere kunne. I POD var det i fasene etter 22/7 en gjensidig aksept for at beredskap skulle stå i fokus. Dette forplantet seg nedover i organisasjonen, og informanter fra PD er enige i at det har blitt et større fokus på beredskap. De mener også at trykket fra POD og JD på beredskap ble større etter 22/7, og at POD er mer på hugget og legger mer føringer. Det har blitt tydeligere krav og forventninger i forhold til beredskap og flere mener dette kan skyldes omorganiseringer i POD og en styrket beredskapsavdeling.

Et høyere fokus på beredskap er knyttet til en voldsom ressursflyt til beredskap. Ut i fra datamaterialet ser det ut til at det meste av ressursene har havnet hos politiet og da særlig til spiss ende knyttet til blant annet politihelikopter og varslingssystemer internt i politiet. Det har vært en diskusjon i samfunnet om beredskap har fått et for høyt fokus og informanter fra JD og PD mener at beredskap er prioritert på bekostning av andre oppgaver som for eksempel etterforskning. Alt som er operativt har høy status i politiet og det er mindre status knyttet til etterforskning. Flere av informantene mener pendelen ikke bør gå for langt over på beredskapstankegangen. Det bør ikke være et motsetningsforhold mellom beredskap og etterforskning, fordi begge deler er viktig. Etter et massivt brudd på vakt og beredskapstjenesten uttrykker flere informanter at det har gått litt tilbake igjen, og at det fremover skal brukes mer ressurser på etterforskning. Det kommer også frem av noen informanter at beredskapsfokuset har gått litt utover det forebyggende aspektet. Fra informanter i PD kommer det frem at de ikke har tid til å være så gode som de ønsker på forebygging. De jobber med forebyggende arbeid, de er flinke til å forsøke, men flere er usikre på om metodene de bruker er gode nok.

Ikke alle informantene er enig i at beredskap har fått for mye fokus, men noen mener det kanskje har vært for mye fokus på beredskap i forhold til kriser. Det har vært et stort fokus på standarder, prosedyrer, kompetanser og tiltak for de få, store og sjeldne krisene i tiden etter 22/7. Den daglig akuttberedskapen har fått et mye mindre fokus. De tiltakene man har satt i verk gjelder når det virkelig smeller. Flere av fylkesberedskapssjefene er enige i at beredskapen er rettet mot de mest alvorlige hendelsene som terror, men det som er nært, de hverdagslige hendelsene, på en måte er litt glemt. Informanter fra JD mener at fokuset er i ferd med å dreie tilbake på hendelser som er mer hverdagslige og som har høyere sannsynlighet for å oppstå. I nærpolitireformen vil det være et sterkt fokus på hverdagskriminalitet, samtidig som den vil gjøre politiet bedre rustet til å håndtere store hendelser.

Det kommer frem av datamaterialet at beredskap er en ressurs som ikke produserer i det store hjulet. Enkelte politidistrikt velger derfor bort gjøremål innenfor beredskap som ikke gir effekt på måltallene. Det skyldes en kombinasjon av at god beredskap koster penger, og at

mye av beredskapsarbeidet ikke bidrar i måltallene POD har definert for distriktene. Beredskap er også vanskelig å måle, noe som har vært et gjentakende tema i datamaterialet. Responstid, som tidligere nevnt, er et mål på hverdagsberedskapen og en av de få mulighetene man har til å måle beredskap.

“Beredskap er jo noe som ikke er synlig før du tar det i bruk, sant. Og, sånn at, det å ha god beredskap, det er jo egentlig bare en faktor inntil det brukes, man får ikke vite om den er god nok før den tas i bruk. Og det er først da, når den tas i bruk, at politimestrene blir målt på om beredskapen er god.” Informant POD

I PD er de veldig bevisste på beredskap og de har et ønske om å fortsette å bli bedre. Distriktet har satt opp mange lokale punkter og gjennomført flere tiltak i forhold til å forbedre beredskapen. Blant annet har de stort sett egen innsatsleder og UEH på hele døgnet, i tillegg til at de har benyttet tidligere hendelser for å vurdere bemanning. Dette har ført til en bedre minimumsberedskap. Det ble også gjennomført et prosjekt som resulterte i at det går patruljer rundt i distriktet 24/7 og det er med på å heve beredskapen. Flere informanter trekker frem at den mest effektive døgnskunterlige beredskapen er de som er ute å kjører. POD har derfor et mål om at hvert politidistrikt skal ha minimum en fast UEH. Det ble også bestemt at for å få et fullverdig beredskapssystem, der publikum kan stole på at politiet gjør en kvalitetsmessig god jobb, må politiet som jobber ute være godkjent for et vist trinn. Det førte til at IP5, innsatspersonell uten våpengodkjenning, ble tatt ut av vakt og beredskapstjenesten. Andre tiltak som har blitt innført i hele landet er obligatorisk fremskutt lagring av tjenestevåpen i bilpatruljer og krav om årlig våpengodkjenning for å kjøre patrulje. I det ligger også mer og bedre trening. Selv om det er enighet om at fokuset på beredskap har økt voldsomt etter 22/7, er det informanter på ulike nivå som mener at beredskapen ikke har blitt bedre.

“For hvis dere snakker med folk som jobber ute, så vil nok de si at det har skjedd noe men, og de er utålmodig, det har skjedd alt for lite, og det er et snev at sannhet i det. Jeg tror at de som skal møte hverdagen de føler at det ikke har skjedd nok. Men det betyr ikke at det ikke har skjedd noe, og det jobbes jo hver dag med å bli bedre, man trener mer.” Informant POD

5.2.2.1 Bemanning

Et viktig tiltak som kom i etterkant av 22/7 for å styrke grunnberedskapen i politiet var beslutningen om å øke antallet IP3 til 1200. I JD trodde de at det var 800 i IP3, men det viste seg at det var 650. For å nå det nye målet om 1200 må antallet derfor nesten fordobles. Dette er en målsetting de sikter mot i utgangen av 2016. I datamaterialet kan det ses et svakt skille

mellom hvem som mener hva i forhold til bemanning. Det er noen meninger som skiller seg ut, men hovedsakelig mener informanter fra JD og POD at det har vært en vesentlig oppbemanning av det norske politiet. Ved årsskifte 2014/2015 hadde politiet økt med tusen årsverk de siste tre årene. I PD har få informantene merket store endringer i bemanningen. De som arbeider operativt på den største politistasjonen, sier at bemanningen ikke har økt på mange år og at det heller har blitt færre som arbeider ute. I tillegg mener de at det ikke er noe som tyder på at bemanningen kommer til å øke. Antall ansatte i distriktet har økt, men oppgavene har blitt mer komplekse og det trengs derfor flere som arbeider inne på kontoret. Lederne i PD er derimot av en annen oppfatning, og påpeker at de er i en unik situasjon hvor de har fått flere nye stillinger. I 2013 ble de fleste nye stillinger plassert på vakt og beredskap, mens i 2014 har etterforskning fått de fleste stillingene. At de har fått flere ansatte betyr flere patruljer innenfor distriktet. Likevel påpekes det at det fortsatt er en del hull i beredskapen i politidistriktet som kan tettes ved hjelp av mannskap.

“Jeg vet jo at operasjonssentralen vår har et mer fokus på bemanning, og de er bedre bemannet nå kontra før 22/7. Men i den spisse enden har det ikke skjedd en pøkk” Informant PD.

En økt risikoerkjennelse har ført til at man har innsett at det ikke er tilstrekkelig med kun én person på operasjonssentralen. Det har blitt en helt annen erkjennelse av viktigheten av kompetent bemanning etter 22/7 og POD etablerte krav om minimumsbemanning for operasjonssentralene i 2013. Det innebærer at de minste distriktene skal være bemannet av minst to tjenestemenn, og de mellomstore distriktene skal ha minimum 3 tjenestemenn. Det stilles også krav om kurs for operatørene. Flere informanter uttrykker at denne styrkingen av operasjonssentralene har ført til at de er bedre rustet til å håndtere uønskede hendelser. POD fikk Systemet CIM (Crisis Incident Management) våren 2012 og etterhvert ble det også innført i politidistriktene. Systemet benyttes som et mannskapsinnkallingssystem og bidrar til å styrke beredskapen i politiet ved at det blir enklere å håndtere større mannskapsinnkallinger. De slipper da å lete gjennom telefonlister som de måtte under 22/7. Dersom det er behov for ekstra personer, sender de ut CIM-varsling med beskjed om de skal ta kontakt eller ikke. De øver på å sende ut meldinger så de blir så standardiserte og nøyaktige som mulig. CIM har blitt videreutviklet slik at det kan kombineres med politiets alarm- og varslingsystem på det som omhandler varsling. Riksalarm er også på plass og benyttes for å sende meldinger til alle distrikter og særorganer.

5.2.2.2 Beredkapsressurser

De nasjonale beredkapsressursene består av Beredskapstroppen, krise- og gisselforhandlere, politihelikopter, Bombegruppen, Den Kongelige Politieskorte og Seksjon organisert kriminalitet. Det kommer frem av datamaterialet at de nasjonale beredkapsressursene stilles i et større fokus, men det er hovedsakelig Beredskapstroppen og politihelikopter det blir referert til i forbindelse med beredkapsressurser. Materialet som omhandler politihelikopter vil bli presentert i kapittel 5.3.2 Politiets helikoptertjeneste.

Beredskapstroppen har i etterkant av 22/7 blitt utvidet og vesentlig mye større. De har også fått en mye tyngre kompetanse og blitt gitt anledning til å bli bedre på de områdene de selv mener de trenger å endre eller øke sin kapasitet og kompetanse. Flere av informantene uttrykker at det å styrke beredskapstroppen er bra for Østlandet, men at det ikke hjelper politidistriktene i resten av landet. Skjer det en akutt hendelse må distriktet løse det selv, de har ikke tid til å vente på beredskapstroppen.

“Det er ressurser vi vet er der, men som vi aldri kommer til å få brukt. Jo lenger nord du kommer, jo mindre relevant er du” Informant PD.

De nasjonale beredkapsressursene må få anledning til å dimensjonere seg for det verst tenkelige, mens UEH med innsatspersonell i kategori 3 skal dimensjonere seg for det sannsynlige. Det er UEH som er den reelle beredskapen, det er de som er der hvor hendelser skjer. Kontaktflaten mellom de lokale og nasjonale beredkapsressursene gir mulighet for at de kan gi effekt til hverandre. Tidligere var det et skille mellom Beredskapstroppen og UEH, men nå eksisterer ikke dette skillet lenger. Det handler om å spille hverandre gode, et lag med felles farge på draktene. Koblingen og samordningen mellom de skarpe beredkapsressursene har blitt mye bedre, og ikke minst kulturen for det. Nå handler det om å være til støtte for, i stedet for å skape avstand.

5.2.3 Trening og øvelser

Informantene mener det har vært store endringer i måten treninger og øvelser gjennomføres på etter 22/7. Dette er et tema som omtrent alle informantene tar opp, og som flertallet nevner som en av de viktigste endringene i politiet etter 22/7.

Informanter fra JD uttrykker at det i etterkant av 22/7 har vært et stort fokus på at man skal øve mer. Det har derfor vært noen endringer knyttet til fullskalaøvelser som Tyr, Gemini, Liv og CMX. For eksempel ble den årlige øvelsen Tyr endret til å være en ren terrorhåndteringsøvelse for politiet. Gemini, som er en samøvelse med forsvaret, har blitt veldig stor etter 22/7. Det er en utfordring å øve på det som ikke har skjedd, men for å best

mulig få til det baserer de seg på hva fagavdelinger mener kan være relevante scenarioer, i tillegg til nasjonalt risikobilde og trusselvurderinger fra blant annet PST, NSM og etterretningstjenesten. Noen informant mener at det høye fokuset på øvelser, hvor det skal øves for enhver pris, har ført til at enkelte sentrale aktører i øvelser går i metning. De har ikke kapasitet til å delta på alle øvelsene og ikke tid til å følge opp funn i etterkant av øvelser. Det er tegn til at oppfølgingen av øvelser kan være skadelidende av antallet øvelser og det er et ønske om at gjennomføringstakten går litt ned slik at oppfølging kan få et større fokus. Dette stemmer godt overens med hva informanter fra PD forteller. Det er så mange som ønsker at politiet skal være til stede på øvelser at de ikke har kapasitet til å følge opp alle henvendelsene. Allikevel sier en informant fra operativt nivå at han ønsker enda flere storskalaøvelser.

Innsatspersonell er inndelt i ulike kategorier definert på antall treningstimer i året. Innsatspersonell i kategori 3 har 103 timer med årlig vedlikeholdstrening, og det er de som er skarpest utenfor Oslo-området hvor beredskapstroppen holder til. Det betyr at dersom det skjer en skarp hendelse, utenfor umiddelbar nærhet for beredskapstroppen, er det IP3 som er de best trente, og dermed må løse oppdraget. Beredskapstroppen blir da en forsterkningsressurs. Etter 22/7 ble det et større fokus på dette, noe som har ført til at antallet IP3 skal justeres opp og at IP4 skal kunne bidra i skarpe oppdrag. Et konkret tiltak etter Gjørsv-rapporten er å øke antall timer årlig vedlikeholdstrening for IP4 fra 40 til 48 timer. Det har også blitt en større bevisstgjøring rundt handleplikten, og økningen i antall timer skyldes i stor grad at IP4 skal trene mer på “skyting pågår”-situasjoner og da hovedsakelig hva man skal gjøre som førstemann på stedet. “Skyting pågår” er en taktikk som kom etter 22/7 og innebærer at man skal skyte seg inn istedenfor å isolere området, som var taktikken før. Det er bakt inn i innsattreningen til innsatspersonell og holdningene til å trene på skarpe situasjoner er endret, som beskrevet i 5.2.1 Kultur. Dette har ført til at trening på skarpe situasjoner er satt mer i system enn det var før og at treningene har blitt mer realistiske. For eksempel kan de trene i mørket eller ikke tømme våpenet mellom hvert skudd slik at de går med våpenet skarpladd. Informantene fra PD mener at treningene har blitt bedre også fordi de har dyktige og dedikerte instruktører. Instruktører til operativ trening er populære stillinger, som har ført til at instruktørene er bedre kvalifiserte og at det blir stilt høyere krav til instruktørene, samt at instruktørene stiller høyere krav til de som er på trening. Det blir påpekt at det tidligere har blitt satt litt for lite krav. “Skyting pågår” endret navn til “pågående livstruende vold”, da det ikke nødvendigvis trenger å være en skyteepisode for at taktikken skal brukes. Informantene fra PD er svært fornøyde med endringene som har skjedd i forbindelse med trening og øvelser. De påpeker at innholdet i treningene har økt i kvalitet og at det er mer interessant. At de har veldig gode treningsfasiliteter er også med på å øke kvaliteten på treningene. PD har også gjennomført stabskurs oftere og tilbakemeldingene har så langt bare vært positive.

Det var en terrortrussel mot Norge sommeren 2014 og JD brukte mye tid på å lære av hendelsen i etterkant, da dette var den mest realistiske hendelsen de hadde hatt etter 22/7. Ved planlagte øvelser sender ledere ofte vikarer fordi de ikke har tid til å være med selv. Under trusselsituasjonen møtte alle toppene, og de fikk en realistisk situasjon hvor de virkelig fikk sett hvilke problemer som kan dukke opp. Det som er viktig å trene på er samhandling, man må være forberedt på å samarbeide med andre uavhengig av hvilken type hendelse det er.

5.2.4 Samhandling

Prinsippet om samvirke ble introdusert på grunn av behovet for samarbeid på tvers av ansvarsområder, for å på en best mulig måte utnytte ressurser. Under avsnittet om beredskapsressurser ble forholdet mellom UEH og de nasjonale beredskapsressursene presentert og i dette kapitlet vil det bli sett nærmere på hvilke endringer det har vært i politiets samarbeidet med andre nødetater og forsvaret. Det vil også bli redegjort for samarbeidet på tvers av politidistrikter, med kommuner og fylkesberedskapssjefer, samt en gjennomgang av viktigheten av samband og kommunikasjon ved samhandling.

Det nye prinsippet for samfunnssikkerhet og beredskap, samvirkeprinsippet, ble innført i etterkant av 22/7. Prinsippet var ikke nytt for nødetatene på et skadested, det ble bare utvidet til et generelt prinsipp som gjelder for hele samfunnssikkerhet og beredskapssektoren. FBSene sier de har fokus på å oppfordre og forvente at nødetatene skal bli flinkere til å samvirke på tvers. Det innebærer varsling og kommunikasjon mellom de ulike nødsentralene. Helsedirektoratet, DSB og POD har nå gjennomført et prosjekt for å utarbeide rutiner knyttet til samvirke mellom brann, helse og politi i skarpe oppdrag. Prosjektet resulterte i "Nasjonal prosedyre for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold - PLIVO" og er en direkte konsekvens av håndteringen av 22/7. Prosedyren skal sikre samarbeid, samhandling og styrke beredskapen. I PD etablerte de et innsatslederforum for brann, helse og politi i etterkant av 22/7. Forumet skal sørge for at nødetatene kjenner hverandre, at de vet hva de jobber mot og hvilke mål de har. Informanter fra PD mener dette har ført til at de snakker samme språk og at det aldri er ukjente ansikt, noe som er viktig i forhold til samhandling under håndtering av hendelser. I PD har de også et godt samarbeid med de andre nødetatene i forbindelse med Lokal redningssentral (LRS) øvingsutvalg, noe som også har blitt implementert i andre fylker. Der samarbeider politiet med blant annet kommunen, brann og helse i planlegging og gjennomføring av en årlig LRS-øvelse. De fleste informantene, uavhengig av nivå, mener at samarbeidet mellom nødetatene har blitt bedre. I PD er de fleste informantene enig i at samarbeidet er bedre, men noen mener det ikke har skjedd noen endring og dette er blant annet knyttet til at organisasjonsstrukturen til brannvesenet hindrer en effektiv samhandling.

Evnen til å samhandle på tvers av politidistriktene har blitt bedre, men det kan fortsatt bli enda bedre. I PD har det operative samarbeidet med et nærliggende distrikt økt. Årsaken til dette skyldes delvis at de har felles treninger og at de deler på treningsfasiliteter, men også at de forventer en sammenslåing i sentraliseringsprosessen. Samarbeidet oppleves svært positivt. Informanter fra PD mener at det internt i distriktet er det et godt samarbeid og en god kommunikasjon mellom lensmannskontor og politistasjoner. Det kommer frem i intervju med FBS at det har skjedd endringer internt i politiet og at de har et godt og nært samarbeid med politidistriktene. Politidistriktene har blitt flinkere til å delta oftere på øvelser fra fylkesberedskapsrådet og de viser en interesse for samvirke.

I følge informanter fra PD og FBS har samarbeidet mellom forsvaret og politiet bedret seg etter 22/7. Politidistriktene og heimevernsdistriktene har kommet nærmere hverandre og politiet har i større grad anerkjent at forsvaret har en rolle som kan og bør brukes. Det kommer frem fra datamaterialet at forsvaret tidligere var redd for å komme under politiets kommando. Det har ført til en del konfliktområder med diskusjoner om hvem som var ansvarlig for hva. Nå ser man konturene av at samarbeidet med forsvaret kan formaliseres bedre og det jobbes for at forsvaret får en formell politimyndighet for å kunne understøtte politiet. I PD er det litt uenigheter knyttet til samarbeidet med forsvaret, noen mener det har blitt bedre og noen ser ingen forskjell. Det kommer frem fra informanter i PD at det er en prosess på gang nå der det skal opprettes en kontakt med forsvaret for erfaringsutveksling, og da spesielt spesialavdelingene i heimevernet. Da kan man se hvordan treninger foregår, hva den andre er god på og hva de kan bidra med. PD har ifølge en leder i PD samøvelser med forsvaret med jevne mellomrom. Det er en fast storøvelse, og ellers er det litt mindre og spredte forsøk i forhold til øvelser og samtrening.

For at samhandlingen skal gå så smertefritt som mulig er det viktig med et samband som fungerer. Informantene trekker frem flere eksempler hvor et dårlig samband har ført til problemer. For eksempel ble det på Utøya benyttet forskjellige typer samband, og ved en storskalaøvelse de nylig gjennomførte i PD sviktet sambandet når de entret en bygning. Det påpekes også at de har problemer med at det blir for mye trafikk på sambandet ved store hendelser og at sambandet har sviktet omtrent hver gang det har skjedd en større hendelse. Når sambandet ikke fungerer går det utover kommunikasjonen, noe som fører til at samhandlingen blir dårlig. I PD benyttes vanligvis mobiltelefoner for å formidle informasjon, men de fungerer dårlig som operative verktøy. Flere av informantene mener prosessen med det nye nødnettet, som skal ta over for det analoge sambandet, har tatt veldig lang tid. I perioden da intervjuene ble gjennomført hadde noen radioer til det nye nødnettet begynt å komme til PD og de forventet at de kom til å gå på i løpet av våren 2015. Informantene har generelt troen på at det nye nødnettet er en god løsning og at nødnettet er det viktigste redskapet på operativt plan for å få til et bedre samarbeid. Med det nye nødnettet trenger ikke

POD å belaste distriktene i så stor grad. I stedet for å ringe å spørre kan de heller lytte, og dermed være til støtte i stedet for til belastning. Viktigheten av en god samhandling vil bli videre diskutert i kapittel 6.2.2 Strukturelle endringer.

5.2.5 Lokalt initierte tiltak

I dette kapitlet vil det bli tatt utgangspunkt i endringene PD har gjennomført i etterkant av 22/7, som ikke er sentralt initiert. Årsaken til at de har gjennomført noen lokale endringer er at politimesteren ønsker å være i forkant. De har begynt å gjennomføre det de har sett at ligger i kortene fra rapportene som har kommet etter 22/7. Noe har de lyktes med, og noe har de ikke mulighet til å få gjort noe med før beslutninger blir tatt sentralt og man vet hva som skjer. Noen tiltak har blitt nevnt tidligere i kapitlet, som at PD har satt opp lokale punkter for arbeidet med beredskap, prosjektet som resulterte i at patruljer går rundt i distriktet 24/7 og samarbeidet med nabolokalt. Det kommer også frem at årsaken til treningene har blitt bedre er at de selv har organisert det og satt det i system, samt at lokale ildsjeler har jobbet hardt for å skaffe gode treningsfasiliteter.

Taktisk ledelse og innsatsledelse i politiet ble kritisert av Gjørsv-kommisjonen og påpekt i politianalysen. I PD har de derfor begynt å gjennomføre endringer og et av de viktigste tiltakene er at innsatsledere overføres til felles operativ enhet (FOE). FOE er en enhet som griper over alle funksjonelle enhetene i distriktet og drifter blant annet operasjonssentralen. Det er bestemt at ni innsatsledere skal flyttes over på FOE og få et distriktsovergripende ansvar. Det innebærer at innsatslederne kan sendes ut i distriktet og overta hendelser over et vist nivå. Tidligere har innsatslederne vært for bundet opp mot administrativt arbeid som mål og resultater, noe som har tatt fokuset bort fra det de bør gjøre som innsatsleder. Nå skilles den operative delen ut som et eget fag og innsatslederne får anledning til å spesialisere seg og dykke ned i hvert sitt fagfelt. Da kan de spre kunnskapen videre til de andre innsatslederne og distriktet for øvrig. Når innsatslederne flyttes kommer de tettere på operasjonssentralen, noe som fører til direkte kommunikasjon daglig og et bedre samarbeid. En annen type omorganisering som er gjennomført i PD er at de har lagt ned driftsenheter til fordel for større, litt mer slagkraftige driftsenheter. Det er ingen ovenfra som styrer dette, det er en erkjennelse av at det er mer praktisk å gjøre det slik.

Det kommer frem av datamaterialet at operasjonssentralen i PD tidligere var en salderingspost hvor det ikke var status å jobbe. Den siste tiden har derimot operasjonssentralen opplevd en stor profesjonalisering, med nye systemer og nye måter å jobbe på, i tillegg til en utbygging. Et større fokus på bemanning har ført til at det er flere som jobber der, at det stilles høyere krav til de som jobber der og at de ansatte må ha kurs. Operasjonssentralen har blitt mer vant til å håndtere større hendelser og har blitt flinkere til å definere oppdrag. De som jobber ute

føler at operasjonssentralen har blitt flinkere til å bistå når det skjer noe og at de gjør de riktige tingene. Årsaken kan være at alle de som jobber på operasjonssentralen nå har operativ erfaring, de har jobbet på gata i ulik grad, og de stiller de riktige kontrollspørsmålene for å sikre at de har samme situasjonsforståelse. Nødmeldingstjenesten for brann og politi skal samlokaliseres som følge av nærpolitireformen og dette er det noen distrikter som har begynt med. Det kommer for eksempel frem i datamaterialet at et fylke har opprettet et helse- og beredskapshus hvor brann, ambulans og politi skal samles. Årsaken er at de ser nytten av at de er samlet.

“Ned på det taktiske og operativt nivå så ser jeg at det er mange lokale initiativ som er med på å fundamentere et samarbeid i forhold til de som skal være midt opp i en situasjon og håndtere den” Informant DSB

5.3 Hvilke områder må forbedres for at politiet skal bli bedre rustet?

Det ble i kapittel 5.2 Opplevelse av gjennomført endring sett på hvilke endringer som er gjort i politiet. I de følgende underkapitler vil det bli redegjort for de områder som må forbedres for at politiet skal bli bedre rustet. Dette er knyttet til det tredje forskningsspørsmålet som ble presentert i introduksjonen. Flere av områdene som påpekes at må forbedres i datamaterialet er tidligere nevnt i både Politianalysen og Gjørsv-kommisjonens rapport.

5.3.1 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)

Som tidligere presentert ble Merverdiprogrammet, som skulle levere moderne IKT-løsninger, stanset. Det er enighet blant informantene i datamaterialet om at IKT-systemet til det norske politiet lenge har vært dårlig og at det er preget av en gammeldags struktur. Sårbarheten er stor, og det er ingen tvil om at den enkleste måten å slå ut politiet på ville vært gjennom IKT-systemet. Det kommer frem at det kan hentes gevinster på kort sikt ved å oppgradere IKT-systemet, men at satsingen på IKT gjør at andre områder nedprioriteres. Det kommer frem at det blir gjort mye i politiet for å prøve å bedre det, men de tror det mangler en forståelse av viktigheten av forbedring.

Det kommer frem at man tvinges til å gjøre store teknologiløft og å investere enormt mye i teknologi før man gir funksjonalitet. Dersom de bruker mye tid på å sette av penger til teknologi kan organisasjonen ha endret seg på den tiden, og man får ingen verdier fra en slik investering. Endringer i IKT må tilpasses strukturendringen som skal foregå i politiet. Dersom organisasjonen i veldig stor grad drives av endring i strukturen de neste årene har man ikke kapasitet til å følge opp endringene på en god måte. Man kan da ende opp med en teknologi som man er usikker på om passer til organisasjonen.

“IKT-systemet er generelt sett på steinaldernivå (...) Hvis samfunnet hadde visst hvor dårlig stilt vi er så hadde de ikke trodd det.” – Informant PD

Politidistriktet påpeker at utstyret som blir benyttet, eksempelvis GPS i politibilene, ikke er tilstrekkelig. De får ikke god nok nytte av en GPS på størrelse med en mobiltelefon når de sitter alene i en politibil med høy hastighet på vei til oppdrag. Ambulanse og brann har i flere år fått oppdrag på en skjerm de har i bilene. Politiet får nødvendige bilder tilsendt på MMS, en løsning de ikke er fornøyd med. Mobiltelefoner som benyttes for kommunikasjon med andre operatører og operasjonssentral er de heller ikke fornøyd med. Den er ikke et operativt verktøy og kan hverken benyttes i en skarp situasjon, når noe er tidskritisk eller når det er viktig at informasjonen går ut til alle. Det kommer frem at POD ikke gjør nok for å bedre IKT-systemet, og at det er noe politidistriktene må jobbe med lokalt. Det at man ikke kan ta et skippertak og få det på plass går ut over driften. Et eksempel på det er at straffeloven som ble vedtatt for snart 10 år siden ikke kan innføres fordi datasystemene ikke takler det.

“Vi har datasystem som ikke snakker sammen. Vi har jo ikke fått nødnettet enda, og det sambandsutstyret vi har i dag er så dårlig at det er nummeret før vi må bygge opp varder igjen, ikke sant. Det er trist.” – Informant PD

Det har likevel blitt tatt noen grep, blant annet har det blitt inndratt midler for å gjøre en jobb med IKT-systemet. iPad i bilene kom etter 22/7 og er et hjelpemiddel som gjør det enklere å hente informasjon om oppdrag. De kan da få tilgang til det de trenger for å løse et oppdrag allerede i politibilen, og de er i mindre grad avhengig av å måtte kontakte de som sitter på kontoret. iPad i patruljebil har likevel vist seg å ha noen utfordringer, blant annet når det gjelder pålogging. Systemet benytter en sikker pålogging som fører til at man blir logget ut etter en viss tid. Fordi systemet er tregt rekker de ikke å logge seg på igjen før de er oppe i hendelsen. Et slikt verktøy er dermed lite praktisk å benytte, og det er liten forståelse av hvorfor de har fått et så lite egnet hjelpemiddel. Det hjelper heller ikke å få iPad ut til alle bilene hvis de ikke har forbindelse til stasjonen dersom nettet bryter sammen.

Ulike typer samband viste seg å være en utfordring under 22/7. Et oppgradert samband har tatt tid og har enda ikke kommet til alle politidistrikt. Det kommer frem av datamaterialet at de gjerne skulle vært foruten flere typer samband i politi-Norge. Det aller viktigste er å få et samband som fungerer, og kanskje aller viktigst er det i forbindelse med hendelser som krever godt samarbeid mellom nødetatene. Problemet som oppstår på sambandet ved større hendelser er at det er for mye trafikk som gjør at det bryter sammen. Det burde derfor vært en mulighet for å koble seg av og på for å unngå for mye trafikk.

5.3.2 Politiets helikoptertjeneste

For at politiet skal være tilgjengelig for befolkningen og til stede der det er behov, er det viktig at de har den nødvendige transportkapasiteten. Som følge av at det blir færre og større politidistrikt vil det oppstå lengre avstander, og da kan en solid helikoptertjeneste kompensere for dette. Flere informanter mener at en utvidet helikoptertjeneste er avgjørende nå i forbindelse med sammenslåing av politidistrikt. Helikoptertjenesten har vært sårbar i mange år, og ved håndteringen av 22/7 var det ikke engang helikopter tilgjengelig. Det er helt nødvendig å ha mulighet til å transportere politifolk raskt slik at de kan yte politiinnsats innenfor rimelig tid dersom det skal skje en større hendelse.

Både politianalysen og Gjørsv-kommisjonens rapport påpekte at politiets helikoptertjeneste burde utvides for at politiet skal bli bedre rustet. I Endringsprogrammet ble det utarbeidet en rapport angående politiets helikopterkapasitet i Oslo og sentrale Østlandet, men rapporten ble ikke tatt videre. Det kommer frem at det hverken har vært vilje eller penger nok til å gjennomføre en utvidet helikoptertjeneste. Det å kun etablere en robust helikoptertjeneste i Oslo politidistrikt, som var et konkret tiltak i Gjørsv-rapporten er i følge flere informanter ikke robust nok. Det har heller ikke skjedd noe angående dette tiltaket. Det kommer frem at de to helikoptrene de har i Oslo ikke er tilstrekkelig, og på grunn av nedetid bør de minst ha tre helikopter for å være sikker på at de har den nødvendige transportkapasiteten. Politiet trenger en nasjonal og robust helikoptertjeneste, som dekker et stort geografisk område på kortere tid enn det de gjør med bil. Det kommer frem at det bør komme en trinnvis utbygging av helikoptertjenesten, ikke bare i Oslo, men tjenesten må kunne dekke hele landet. Da bør man få utbygd helikoptertjeneste først i Bergen, Trondheim og videre Tromsø. Noen mener også at det bør plasseres politihelikopter i hvert distrikt, da det er stor sannsynlighet for at et helikopter fra Oslo ikke når frem til distriktene før det er for sent. Likevel tror flere informanter at et helikopter i hvert distrikt tvinges frem ved en sentralisering, da distriktene krever en viss beredskap. Det påpekes også at jo flere politihelikopter, jo kortere blir responstiden.

Hadde man startet en prosess med helikopterberedskapen tidlig etter Gjørsv-kommisjonens rapport, ville det vært større politisk vilje til å gjøre noe med det. Det kommer frem at de enda ikke, etter fire år, har fått en troverdig helikoptertjeneste som skal understøtte politiet. Det kommer også frem at dersom man får en større uønsket hendelse nå, hvor manglende helikopterberedskap for politiet blir avgjørende for resultatet, så blir det veldig tungt å bære for noen. Flere informanter er enige i at det finnes muligheter som i stor grad kan tilfredsstille politiets behov for helikopterstøtte. Enten ved å bygge opp noe solid gjennom forsvaret som politiet er ansvarlig for å drifte, eller gjennom redningshelikopter som politiet kan benytte når det virkelig er nødvendig. Det påpekes derimot at det kan være vanskelig. Slik situasjonen er

må en håpe på at redningshelikopter kan brukes til å frakte politiet, noe som sjeldent fungerer da det ofte er kollisjon mellom redningstjenestens og politiets oppdrag.

5.3.3 Læring

POD ønsker at politiet skal bli mer kunnskapsbasert og dette var også et punkt i Endringsprogrammet. Politiet har en konservativ og etablert kultur som kan fremstå som lite åpen. Kulturen i politiet er en korpskultur, altså en lojalitetskultur, som skaper samhold, enhet og orden i rekkene. Med en slik kultur er det fare for nepotisme, kameraderi, at man vil sikre sine egne og seg selv. Lojalitetskulturen fører til at de som får stillinger ikke nødvendigvis er de med de mest fruktbare perspektivene, som kan føre politiet videre. Det er viktig å åpne for andre miljøer og en annen kompetanse, noe som er vanskelig med en etablert lojalitetskultur. Allikevel kommer det frem at det er en tendens til at politiet jobber mer kunnskapsbasert nå.

Gjørsv-kommisjonens rapport ble, som presentert i casebeskrivelsen, opprettet for at man skulle ta lærdom fra 22/7. Det påpekes av informanter at det har vært lite rom for å stille kritiske spørsmål til rapporten og politiet har dermed mistet mange premisser for vellykket læring. Det ble avslutningsvis i rapporten listet opp 9 oppsummeringspunkter som omfattet forbedringer i politiet. Ledelse og kultur burde vært mer presist enn det Gjørsv-kommisjonens rapport påpeker. Det kommer også frem at punktene viser til så store strukturelle tiltak at de ikke har evne til å ta innover seg læring. For at de skal kunne trekke lærdom ut av punktene må de ha en detaljert gjennomgang av dem internt i etaten, men rapporten ble bare godkjent som en fasit uten at punktene ble diskutert. Gjørsv-kommisjonens rapporten burde vært fulgt opp med en ny rapport som tar for seg hva som må gjøres videre.

“Jeg skulle ønske at man var mye flinkere, at vi hadde hatt kapasitet til å ha tatt en del slike og brukt den hendelsen i en mye mer vitenskapelig sammenheng (...). Brukt den hendelsen mer for å få frem god kunnskap om den.” – Informant DSB

Det kommer frem av datamaterialet at flere savner en større gjennomgang av 22/7 slik at hendelsen kunne blitt studert mer. Norge har hatt få store hendelser og det er derfor viktig å bruke 22/7 for å ta lærdom. For å ta lærdom kreves det i tillegg at det både skjer flere og andre typer hendelser. Da er det en svakhet at man ble ferdig med 22/7 uten å bruke den mer i læringssammenheng. Flere informanter påpeker at hendelsen ikke har blitt utnyttet godt nok og at de ikke vil klare å håndtere en ny 22/7 bedre i dag.

Det har blitt en større bevissthet knyttet til læringseffekten av øvelser. I Politidistriktet har de både store og små øvelser som de prøver å evaluere for å ta lærdom. De prøver å legge inn erfaringer etter hendelser og øvelser i et system som de styrer selv. Instruktører på operativ trening tar del i øvelser og evalueringer i ettertid, men det er dårlige rutiner på hva de skal

gjøre etter evalueringene. Det kommer også frem at det er ønskelig med et enkelt verktøy som kan benyttes for å loggføre de viktigste læringspunktene. Læringspunktene kan da genereres direkte inn i en database slik at de kan hente ut erfaringer fra de ulike hendelsene. Et slikt verktøy kan da gjøre det enklere for POD å jobbe ut mot etaten og ta lærdom av hendelsene som skjer i politidistriktene. Det kommer også frem når det gjelder øvelser at det blir et større fokus på evaluering og oppfølging av tiltak etter hendelsen, fremfor fokus på læring der og da. Når det skjer en hendelse er det ikke nødvendigvis det å unngå at det skjer igjen som er målet, men å ta lærdom fra den slik at man bedre kan håndtere den neste hendelsen. Det er veldig viktig med målepunkter i forhold til det å ta lærdom av hendelser. Ikke alt er mulig å måle, men det betyr ikke at man ikke har lært av hendelsen. Det har blitt forsøkt å bygge opp et nasjonalt øvings- og erfaringsforum som samler viktige aktører i hele Norge i forhold til det å fokusere mer på hva som skal til for at man virkelig skal lære og bli bedre. Noen ekstern informanter er overrasket over at politiet, som er et erfaringsbasert yrke, ikke har satt dette med å lære av erfaringer i et system og at de ikke utveksler tanker og refleksjoner rundt konkrete hendelser. De har ingen systematisk form for læring og egen utvikling. Det påpekes at politiet selv vet at de burde vært flinkere, men det sies at de ikke har tid.

5.3.4 Fokuset på hendelser

Det som kan være skummelt er at det rettes for mye oppmerksomhet mot det å håndtere en lignende hendelse som 22/7. De har et mindre fokus rettet mot den ukjente hendelsen som ingen vet hva vil være, den ukjente hendelsen som kommer neste gang. Det kommer frem at det siste terroranslaget brukes som en mal på hva som kan skje i Norge, selv om den neste hendelsen kommer til å skje på et helt annet område. Det er terror som skaper gjennomslag, interesse og fokus, men man klarer ikke å ta inn over seg at samfunnet kan få helt andre utfordringer. Det har ingen hensikt å planlegge for en ny 22/7, man må ha beredskapssystemer og krisehåndteringsevne til å håndtere det som kommer litt som lyn fra klar himmel. Man tenker ikke like mye over de områder hvor det ikke har skjedd noe "farlig" og som kan være en like stor trussel.

Det er uforutsigbarheten som gjør samfunnet sårbart, og det vil være en illusjon å tro at man kan være forberedt på å håndtere enhver fremtidig hendelse med god karakter. Dersom man blir flinkere til å praktisere, lære og ha fokus på beredskap og akutt oppgaveløsning i hverdagen, vil man også bli flinkere til å takle den store ukjente krisen. Det er viktig at man gradvis jobber med robustheten, og da er en utvidet helikoptertjeneste veldig viktig. Så må man ha mulighet for å trene på å bli god på det man nødvendigvis ikke vet kommer, men som har med allmenn opplæring å gjøre, og samtidig trene på øvelser med tanke på fornuftige scenarier. Selv om man ikke øver på akkurat det som kommer til å skje, så er det viktig å øve

samhandling, da alle hendelser, uansett omfang, krever god samhandling for å bli løst på en god måte.

5.3.5 Styring av endringer

Det kommer frem av datamaterialet at for mange endringer på en gang gjør at endringene går sent og at det blir vanskelig å håndtere. I tillegg er det en god del avhengigheter som kanskje blir for stor når man først skal justere noe. Det er derfor viktig å ikke gjøre alt på en gang, men heller rydde opp og skape aksept for at noe faktisk er dårlig. Planer må omsettes til handlinger og tiltak som faktisk gir langvarig virkning og som passer inn i det store bildet. Det er også viktig å fullføre planlagte prosjekter for å skape kvalitet, forutsigbarhet og til en viss grad minimere belastningen på organisasjonen. Hvis for mye er på spill kan kvaliteten bli dårligere ved at man haster med å få noe gjort. Det er derfor viktig at det settes i gang prosesser som skaper et grunnlag for god kvalitet. Det er flere faktorer som virker inn på gjennomføringen av endring, blant annet tiden det tar fra man starter å planlegge en endring til endringen blir innført. Det kommer frem at endringer som er planlagt i forbindelse med evalueringer etter 22/7 har tatt for lang tid. Det mangler fortsatt en troverdig helikoptertjeneste som var ment å understøtte politiet og fremdeles mangler mye på IKT.

“Den IKT ordningen som er gradert, (...) vår tilgang til redningshelikopter og kapasitet, tilgang til transport, skarpt politi i nødsituasjon. Det er faen ikke på plass enda etter fire år. (...) Fire år inn, vi har knapt beveget oss fra flekken.” – Informant POD

Spørsmål som kommer nå når politidistriktene skal endres er hvor mange endringer man kan gjennomføre samtidig for at en skal trekkes i riktig retning uten at det skapes for høy risiko. I den forbindelse har det blitt opprettet en seksjon for porteføljestyring i POD for de store strategiske utviklingsprosjektene, som skal sørge for en helhetlig og sikker gjennomføring av nærpoltireformen. Porteføljestyringen må være klar og tydelig, da det norske politiet har gjennomgått mange endringer på kort tid. Det kommer frem at det er viktig at departementet bremses ned og holder igjen litt når det gjelder endringer, da det er veldig mange prosjekter på gang som ikke kan gjøres samtidig. Det handler om å ikke gjøre alle anbefalingene fra Gjörv-kommisjonens rapport på en gang, som hver for seg er gode idéer, men å prioritere. Det kommer frem at politiet like etter 22/7 var preget av at for mye skjedde på en gang og at det ble satt i gang mange prosjekter uten at de helt skjønnte hvorfor. Nå har det roet seg litt og de har fått tid til å tenke.

“Også tror jeg det er litt lurt å ta et skritt tilbake og faktisk gjennomføre det vi nå har laget. Vi har jo masse dokumenter, vi har strategier, handlingsplaner. Vi må

ikke på en måte fortsette og produsere papirer, men at vi nå faktisk tar et skritt tilbake og vurderer hva vi har gjort og hvor langt vi har kommet og hva som gjenstår. Jeg tror ikke det er mangel på tiltak. Absolutt ikke.” – Informant JD

5.3.6 Sentralisering

Det har blitt tatt utgangspunkt i intervjuene som ble utført før sentraliseringsprosessen startet. Ut i fra datamaterialet virker det som at det er enighet innad i politiet om at en sammenslåing av politidistrikt må til for at de skal kunne løse pålagte oppgaver på en bedre måte. Slik som det har vært bindes veldig mange ansatte til kontor og det brukes mye penger på å bemanne de mange små kontorene. Større og færre politidistrikt medfører større og mer robuste operasjonssentraler, det gir mulighet til å etablere store og gode fagmiljø, samt at politi- og lensmannskontor blir mer robuste. En sammenslåing øker sannsynligheten for å lage gode og standardiserte systemer og prosesser slik at politidistriktene blir mer like, og det blir mer “ett politi”.

“Jeg tror jo at det å minske antall politidistrikt vil være med på å, det er jo et nytt slagord nå «et nytt politi» og sjansen for å få til et politi er større jo færre distrikter det er. Det vil bli lokale løsninger på det meste, eller på mye, og har vi færre distrikt så er det jo håp om at vi blir mere ett altså. Ja. Det er håp da i alle fall.” – Informant PD

Det kommer blant annet frem av datamaterialet at politidirektøren har klart å selge konseptet om en sammenslåing av politidistrikt bra internt i politiet, men det er usikkert om de på fylkesnivå og kommunalt nivå har den samme oppfatningen. De har en mer negativ holdning til at politidistriktene slås sammen og blir større. En sentralisering er ifølge informantene politiets svar på Gjörv-kommisjonens kritikk. Det som kommer til å skje er at det oppstår et styringsproblem lengre ned i kjeden, ved at politimestrene skal styre større politidistrikt, samtidig som politimesteren får mange færre politidistrikt å styre. Det kommer også frem at samhandling kan svekkes som følge av en sentralisering, fordi god samhandling bygger på at man kjenner hverandre godt. Det at man er veldig tett på hverandre hele tiden gjør at man blir flinkere til å håndtere hendelser. Det er større fare for at uformelle bånd rives over jo mer man sentraliserer, som igjen vil gå utover håndteringsevnen. Det kommer frem at lensmann med en slik sammenslåing plutselig vil forsvinne. Man får kanskje et større apparat et sted litt lengre unna, men de kjenner ikke på situasjonen. Responstiden kan bli lengre og man kan miste den enorme lokalkunnskapen som ikke kan erstattes av en profesjonell operasjonssentral timevis unna. Dette kan føre til en svekkelse av beredskapen totalt sett. Det vil kanskje fungere godt i starten etter en sentralisering, når de lokale aktørene pendler, men

på sikt vil man miste noe. Det kan kompenseres for noe av lokalkunnskapen gjennom datasystemer, men det er en rekke ting datasystemer ikke kan erstatte.

Det er forskjellige kulturer i politiet på grunn av den desentraliserte strukturen. I et politidistrikt kan det være stor forskjell på tjenestestedenes størrelse, og en ser dermed stor forskjell på kulturen mellom dem. Små steder har en helhetstankegang, der man skriver et bra produkt fordi det kan være naboen som skal ta saken etterpå. Større steder har en mer operativ kultur, der det kan være at de aldri har møtt de som skal ta saken etterpå. På større tjenestesteder med mange ansatte kan det enkelt utvikle seg subkulturer, noe som kan oppleves vanskelig. Det påpekes at det vil være enklere å endre kulturen når det blir større og færre enheter.

Når det blir færre politidistrikter vil det fortsatt være en del av den norske befolkningen som ikke får politiet så raskt som de ønsker, på grunn av avstandene som oppstår. Da er det viktig at politiet kommer raskt på stedet uansett hvor en eventuell hendelse finner sted, for å kunne yte politiinnsats innenfor rimelig tid. En utvidet helikoptertjeneste bør derfor være en forutsetning. Flere informanter mener at en løsning vil være å plassere helikoptertjeneste i hvert enkelt distrikt, da det ikke er nok å kun ha en helikopterstyrke som er tilknyttet Oslo politidistrikt.

Det vil også bli aktuelt å slå sammen politi- og lensmannskontor som en del av sammenslåingen av politidistrikt. Alle kommuner kan være enige om at en sammenslåing av kontor vil føre til en bedre robusthet, men problemer kan oppstå når spørsmålet om hvor kontorene skal ligge kommer opp. Målet med å slå sammen politi- og lensmannskontor er at det skal føre til en profesjonalisering. En profesjonalisering gjør at man blir veldig god på å gjøre den ene tingen som kanskje aldri skjer også mister man generalismen og lokalkunnskapen.

“Noen tror man er på vei inn i himmelen, dette blir bra, endelig, selv om det ikke er duk og dekket bord. De andre er jo på vei inn i helvete, fordi man mister jo relasjonen, man blir ikke lokalkjent og man kjenner ikke han med traktoren eller fresen.” – Informant POD

5.3.6.1 Operasjonssentral

Større og færre politidistrikter medfører større og mer robuste operasjonssentraler. Dette vil gjøre at operasjonssentralene blir utfordret på andre områder, både i volum og kompleksitet, enn de har blitt tidligere. Dette vil føre til at de bedre kan håndtere større hendelser. Det kommer frem av datamaterialet at politiet er sårbart både fordi operasjonssentraler er for små

og fordi det er veldig store forskjeller på dem. Færre operasjonssentraler skal bidra til at måten de utfører tjeneste på blir mer lik, og at de dårligste kan lære av de beste. En viktig forutsetning for organiseringen av politiet er at det skapes store operasjonssentraler som er vant med å håndtere større hendelser og å styre flere enheter. Da er det også avgjørende at operasjonssentralen har et tilstrekkelig antall ansatte og forskjellig kompetanse som dekker flere fagområder.

Operasjonssentralene har vært preget av mangel på standardiserte prosedyrer. Dersom de hadde fått inn en standardisert prosedyre på operasjonssentralene, kunne de hentet noen gevinster uavhengig av struktur og kompetanse. Det ligger ikke nok arbeid i standardisering av arbeidsprosesser, rutiner, prosedyrer og videre endringer i IKT-systemene. Hadde de hatt litt mer fokus på dette kunne de hentet en del gevinster på kort sikt. Det har også vært få strukturstandarder for meldingsmottak i norsk politi, og et dårlig meldingsmottak kan gi konsekvenser for hele kjeden videre. Det er et problem at informasjon ikke føres direkte inn i politiloggen. Det kommer frem at det er vanlig at man først skriver informasjon på en lapp, og at man rett og slett glemmer å føre det inn i loggen etterpå. Dermed er det stor sjanse for at det glipper noe informasjon. Et eksempel var at det under 22/7 forsvant en lapp som en konsekvens av at man ikke førte informasjonen direkte inn i loggen. Det er viktig at en definerer standarder for hva en operasjonssentral skal levere i 2020. Det foregår mye fremtidsarbeid i den forbindelse, og informanter ser fortsatt et gap mellom politiets langsiktige mål og ambisjoner.

5.3.7 Ledelse

Troverdighet i politiet er veldig sentralt og det kommer frem av informanter at POD ikke fremstår som troverdig. De sier at “slik må dere gjøre det”, uten at det blir gitt ytterligere informasjon. Det mangler faglig støtte og tilstedeværelse fra POD for å nå ut til distriktene, og de burde tatt bedre tak i rollen med å koordinere distriktene slik at de gjør likt. Det er i distriktene hendelsene skjer, men POD mangler kontaktflaten ut mot distriktene, noe de selv er enige i. Det burde ha eksistert et kontaktnett hvor POD og politidistriktene kan utveksle nødvendig informasjon. I en omorganisering er det viktig at politidirektørens oppgave er å understøtte politimesteren når det er behov, og koordinere mellom politidistriktene. Man kan ikke komme i den situasjonen at POD skal styre politi-Norge operativt, det er det fortsatt politimestrene som må gjøre. Prinsippet om at det er politimestrene innenfor sitt distrikt som har ansvaret for å håndtere enhver situasjon i distriktet er veldig viktig.

Et av politiets satsningsområdet for 2014 og 2015 er beredskap. Flere informanter påpeker derimot at det er lite definert fra POD sin side hva en skal satse på og hvilke deler av beredskapen som skal prioriteres. Det kommer frem at det er skremmende hvor lite POD har

engasjert seg i blant annet IKT-verktøy og instruksjoner som skal støtte beredskapen. Politidistriktene må derfor jobbe lokalt med det selv.

Det har tidligere vært hendelser hvor informantene mener det har manglet sentrale føringer fra POD, for eksempel under terrortrusselen sommeren 2014 og den midlertidige bevæpningen høsten 2014. I forbindelse med den midlertidige bevæpningen fikk politidistriktene beskjed om at de skulle være bevæpnet fra en viss dato. På grunn av mangelfull informasjon fra sentralt hold angående hva politidistriktene skulle gjøre, ble det mye usikkerhet rundt hva det ville si å være bevæpnet. Dette førte til ulike prosedyrer i politidistriktene, noe som skapte problem for blant annet UP som opererer over flere distrikt. Det kommer frem at POD burde vært litt mer på hugget med å få gitt ut nødvendige informasjonen. POD må bli tydeligere på hvordan en situasjon skal håndteres, slik at det ikke blir rom for ulik tolkning. POD bruker operasjonsordre når de skal gi beskjed til alle politidistriktene om hva de skal gjøre, for eksempel når de skal gå fra ubevæpnet til bevæpnet. Informanter fra POD var enige i at informasjonen politidistriktene fikk rundt bevæpning var litt uklar. Det skyldtes både dårlig kvalitet fra POD sin side, at det var en litt uvant prosess, og også at mottakerne av informasjonen ikke oppfattet den riktig. Det er viktig at prosessen med å sende ut operasjonsordre raffineres og foredles fra POD til politidistriktene, særlig når det skal skje raskt og ha god effekt. Det å kombinere standardiseringer og dynamisk handlingsrom for lokal tilpasning er en utfordring for POD i operasjonell styring og ledelse.

6. Diskusjon

Funnene fra datamaterialet ble presentert i analysen, og dette kapittelet vil ta for seg en diskusjon av funnene knyttet opp mot teori og casebeskrivelse. Dette for å kunne komme frem til en konklusjon som svarer på problemstillingen, hvordan påvirker nåværende endringsprosesser påvirker politiets evne til å være forberedt større krisesituasjoner. Diskusjonen følger samme oppbygging som analysen, altså baserer kapittelet seg på forskningsspørsmålene i oppgaven. Derfor vil det først bli sett på endringsprosesser som har blitt igangsatt etter 22/7, deretter hvordan aktører opplever de endringene som er gjennomført på ulike områder, og avslutningsvis vil det bli sett på de områdene som må forbedres for at politiet skal bli bedre rustet. Både endringer som har blitt gjennomført og endringer som kreves for at politiet skal være bedre rustet er områder som er presentert i forbindelse med nærpolitireformen.

6.1 Endringsprosesser igangsatt etter 22/7

Som presentert i analysen ble Endringsprogrammet og Merverdiprogrammet stanset. Programmene var de største endringsprosessene som har blitt iverksatt etter 22/7 og før nærpolitireformen. De to programmene vil nå bli knyttet opp mot reformen for å undersøke hvordan de har påvirket videre arbeid med utvikling av politiet.

Politiets håndtering av 22/7 belyste behovet for endringer, og Endringsprogrammet kan ses på som politiets første forsøk på å få til en endring. Endringsprogrammet ble ikke ledet og utviklet på riktig måte. Hadde de styrket linjene og gjennomført programmet på en ordentlig måte ved å satt inn 30 mann i en periode på 7 år er det grunn til å tro at de kanskje hadde hatt kapasitet til å fortsette programmet selv om politianalysen kom i veien. Dette påpekes i sitatet og er interessant. Det kan tyde på at programmet og det å gjøre "noe" ble et større mål i seg selv enn å iverksette tiltakene som ble utredet i programmet. Det ser også ut til at iveren etter å gjøre noe førte til at de ikke innså at kapasiteten til å gjennomføre et slikt program ikke var god nok.

Endringsprogrammet fikk kritikk for å mangle gjennomføringsevne fordi prosjektene som ble utredet havnet i en skuff. Gjennomføringsevne knyttes til at man gjennomfører tiltak man har besluttet, men i Endringsprogrammet kan det tyde på at det var for mye som foregikk på en gang. Det kan skape uforutsigbarhet ved at endringene griper inn i hverandre og gjør at de blir vanskelig å iverksette. Den manglende gjennomføringsevnen i Endringsprogrammet skyldes derfor ikke bare dårlig ledelse og mangel på vilje til å utvikle politiet i riktig retning.

At Merverdiprogrammet ble stanset førte til at politiet ikke fikk den nødvendige og ønskede endringen i IKT-systemene. I tillegg var programmet et pengesluk uten synlige resultater og

det kan derfor tenkes at en fremtidig endring av IKT-systemet kan møte motstand. Det er derfor avgjørende at de er bevisst på hva som gikk galt i Merverdiprogrammet, slik at de samme feilene ikke gjentar seg når IKT-systemet skal forbedres i forbindelse med nærpolitireformen.

Flere av prosjektene som ble utredet i programmene har blitt plukket frem igjen og skal videreutvikles i nærpolitireformen. Blant annet “Kompetanse på operasjonssentral” og “Kompetanseheving for innsatspersonell” fra Endringsprogrammet og “Politiarbeid på stedet” fra Merverdiprogrammet. Dette viser at de prøver å gjøre noe med den dårlige gjennomføringsevnen de har vist tidligere. Innføringen av arbeidsmetoden “Politiarbeid på stedet” kan knyttes til nærpolitireformens første fase som omhandler etablering av fundament. Det kan tyde på at politiet har forstått at det er en større endring som må til for at de skal kunne endre seg i riktig retning. Både analysene som ble gjort etter 22/7 og de programmene som ble stanset kan se ut til å være årsaken til denne forståelsen. De har brukt mer tid til kartlegging og planlegging, og det gis inntrykk av at politiet på grunn av dette er bedre forberedt nå enn hva de har vært ved tidligere store endringsprosesser.

Dersom nærpolitireformen gjennomføres slik den er planlagt vil utfallet være idealtypen av endringsprosesser. Det innebærer at endringene gir utslag i endret atferd, som videre kan måles i endrede resultater. Dette baserer seg på at de klarer å gjennomføre reformen ut i fra målene som er satt, men om de ikke klarer dette vil utfallet bli noe annet for eksempel at de ønskede resultatene ikke oppnås. Dette var tilfellet med Politireform 2000, som hadde flere av de samme målene som nærpolitireformen. I Politireform 2000 ble ikke målene i reformen oppnådd i tilstrekkelig grad, og mange frykter derfor at det samme vil skje ved nærpolitireformen. Dette kan bidra til at det skapes en motstand mot de endringene som er knyttet til nærpolitireformen. Det er derfor viktig at endringene nå kommuniseres godt og at man har fokus på å lede endringene på en god måte. Det er viktig at en arbeider mye med reformen slik at en kan skape langvarig virkning av de endringene som iverksettes. Nærpolitireformen skiller seg fra Politireform 2000 ved at det i forkant av nærpolitireformen har vært en stor krise. De detaljerte og kjente analysene som ble utarbeidet i etterkant av 22/7 tok for seg synlige utfordringer ved politiets håndtering og viste til viktigheten av en stor endring. Det er derfor grunn til å tro at det vil gå bedre med nærpolitireformen enn hva det gjorde med politireform 2000.

I teorikapittelet ble fire modeller for å forklare endringsprosesser i organisasjoner beskrevet; planlagt endring, livssyklus, evolusjon og dialektikk. Nærpolitireformen og de endringene politiet skal gjøre på bakgrunn av 22/7 er planlagte endringer. Det vil si at nærpolitireformen innebærer en intensjon om hva de ønsker å endre og hva man vil oppnå med endringen. Det har blitt satt tydelige mål og milepæler for nærpolitireformen, som beskrevet i

casebeskrivelsen, og politiet har påbegynt gjennomføringen av flere endringer som skal gjøre dem mer robust i fremtiden. Nærpolitireformen er også en type endring som skjer fordi noen ser problemer, setter seg mål for å løse problemene og iverksetter løsninger. Det er ingen tvil om at 22/7 var årsaken til at nærpolitireformen ble vedtatt, og nærpolitireformen var en ønsket endring for at politiet skulle forbedres og utvikles i riktig retning. Nærpolitireformen består av en stor endring av en hel sektor og alle nivåene tar del i og blir påvirket av de endringene som skjer. Det har vært mange endringer i politiet den siste tiden som foregår mer eller mindre samtidig. For eksempel skal blant annet kulturen og ledelsen i politiet utvikles parallelt med nærpolitireformens faser. I tillegg til at det skjer endringer i innad i politiet foregår det også flere andre parallelle endringer, blant annet en endring av kommunestrukturen og brannvesenet. Det er vanskelig å forestille seg hvilken effekt disse parallelle endringene gir, men summen av dem kan være litt skummel samfunnssikkerhetsmessig dersom det ikke tas hensyn til at parallelle endringsprosesser foregår.

6.1.1 Oppsummering

Endringsprogrammet og merverdiprogrammet har ikke vært bortkastet, programmene har tilført noe gjennom prosjektene som ble utredet selv om de endringene som inngikk i programmene gjerne skulle vært iverksatt. Det kan se ut til at det kan bli enklere å videreutvikle organisasjonen ved videre arbeid med nærpolitireformen, ved at de henter opp igjen og benytter prosjekter som ble utredet i Endrings- og Merverdiprogrammet. Krav om responstid var et av prosjektene i Endringsprogrammet og har allerede blitt iverksatt. Dette viser både at politiet har en gjennomføringsevne og en forståelse av at det er viktig. Prosjektene “kompetanse på operasjonssentral” og “politiarbeid på stedet” er sentrale i nærpolitireformen og det virker som at politiet har blitt mer bevisst på det å gjennomføre endringer etter programmene. Det er viktig at de nå ved gjennomføringen av nærpolitireformen har lært av “feil” som ble gjort i forbindelse med de tidligere programmene. Dette for at nærpolitireformen skal kunne fullføres og politiet endres slik at de får et fremtidig politi som er bedre forberedt på å håndtere større krisesituasjoner.

6.2 Opplevelse av gjennomført endring

I analysen ble utvalgte endringer etter 22/7 presentert opp i mot forskningsspørsmålet “Hvordan opplever de ansatte på ulike nivå i politiet de endringene som har skjedd?” basert på informasjon fra datamaterialet. I diskusjonen vil funnene bli knyttet opp mot teori og casebeskrivelse, og det blir gjort vurderinger for å kunne svare på forskningsspørsmål som videre skal gi bakgrunnen for å svare på problemstillingen. For å vurdere de ulike nivåene vil det hovedsakelig bli tatt utgangspunkt i informanter fra strategisk nivå (JD), operasjonelt nivå (POD) og taktisk nivå (PD). Jacobsen og Thorsvik mener endringer kan bestå av to elementer,

formelle og uformelle eller strukturelle og kulturelle. I dette kapitlet har det blitt valgt å se på endringene som har skjedd ut i fra hvilken type endring det er snakk om. De kulturelle endringene innebærer endringer i personer meninger, holdninger og oppfatninger, mens de strukturelle endringene går på organisasjonens formelle deler som for eksempel endringer i arbeidsfordeling, koordinering eller styring.

6.2.1 Kulturelle endringer

I Gjørsv-kommisjonens rapport var det sterke anbefalinger om at politiet måtte styrke politiets kultur og holdninger knyttet til gjennomføringsevne, risikoerkjennelse, samhandling og IKT-utnyttelse. Politianalysen trakk frem viktigheten av organisasjonskultur i forbindelse med å lære av svakheter og underliggende årsaker som førte til svikt i håndteringen av 22/7. I nærpolitireformen er det ikke lagt opp til en egen kvalitetsreform som politianalysen anbefalte, men fokuset på en styrket kultur er allikevel et viktig punkt. Utvikling av ledelse og kultur vil, som beskrevet i casebeskrivelsen, foregå parallelt med fasene i nærpolitireformen og innebærer et høynet fokus og en endring av kulturen.

Kultur er ifølge Jacobsen de oppfatninger, normer og verdier som deles av flere i organisasjonen. Som presentert i analysekapitlet var det ifølge flere av informantene på ulike nivå i etaten en endring i holdninger som skilte seg ut som den største endringen etter 22.juli. Dette innebar at man hadde innsett at “lille Norge” ikke var så trygt og sikkert som trodde. Det er grunn til å tro at holdningsendringen kom som en direkte følge av 22/7 og ikke er knyttet til planlagte endringsprosesser. Denne opplevelsen av endring, bevisstgjøringen, baserer seg ikke på hvilket nivå man er i organisasjonen, den skjærer gjennom de ulike nivåene. Det kan skyldes at opplevelsen ikke er knyttet til selve organisasjonen, men til samfunnet som helhet. En økt risikoerkjennelse kom som følge av dette, og det var også et viktig poeng hos Gjørsv. Selv om begrepet risikoerkjennelse sjelden blir definert er det et av de hyppigst gjentakene begrepene etter 22/7 og det er tydelig at det har hatt en påvirkning innad i politiet. Oppvekkelsen etter 22/7 førte til at man fikk en ny holdning knyttet til risiko som finnes i Norge, man fikk ikke bare en forståelse, men en erkjennelse av at ting kan skje når som helst og hvor som helst. Risikoerkjennelse innebærer at man gjør nødvendige tiltak for å senke risikoen, noe som krever gjennomføringsevne. For eksempel var manglende risikoerkjennelse og gjennomføringsevne årsaken til at Grubbegata ikke ble stengt før 22/7. Gjennomføringsevne er et sentralt punkt når det kommer til å gjennomføre de endringene som er foreslått i nærpolitireformen og gjennomgått i analysekapitlet, samt at det er avgjørende for at politiet skal kunne håndtere den neste store hendelsen på en bedre måte. En organisasjons gjennomføringsevne er et av punktene som gjør organisasjonskulturen direkte observerbar.

En informant fra JD mener bevisstgjøringen har ført til en erkjennelse av at notater og planer alt for ofte bare havner i skuffer og at gjennomføringsevnen må økes for at de kan forankres, besluttes og settes ut i livet. De lokalt initierte tiltakene som presenteres i analysekapittelet er også eksempel på lokal gjennomføringsevne og viser samtidig at organisasjonen er klar og villig til å gjennomføre endringer. Informanter fra PD mener at handleplikten har kommet i et større fokus, og at det er en større vilje til å ta personlig risiko. Handleplikten for politiet har også kommet tydeligere frem i forbindelse med treninger og øvelser. Etter 22/7 så kom det en ny taktikk for å håndtere skarpe situasjoner, nemlig "Skyting pågår". Skyting pågår innebærer at istedenfor å isolere området, skal man nå skyte seg inn og gjøre det man kan for å stoppe situasjonen. Bedre instruktører, økt kvalitet på treninger og høyere krav har ført til at treningene nå oppleves bedre, og informanter på flere nivå er fornøyde med hvordan treningsopplegget har bedret seg etter 22/7. Dette kan også være årsaken til de store holdningsendringene som er rettet mot trening, nå er det aksept for å trene på skarpe hendelser.

Jacobsen mener at for at en organisasjon skal forbedre sine resultater må de ansattes atferd endres. Eksemplene over, knyttet til økt gjennomføringsevne, handleplikt og trening, viser til at de ansattes holdninger er endret, men de viser ikke til en endring i atferd. I analysen presenteres derimot noen eksempler som viser hvordan de som jobber operativt har endret atferden, og det er at de legger inn treninger der det er rom for det, har rutiner på å sjekke utstyret og at de har tatt tiden på hvor raskt de kan få på seg utstyret. Dette er noe de ansatte gjør uten at de er pålagt det fra ledelsen. I læringsteorien til Argyris er det et premiss om at all atferd er motivert av noe man ønsker å oppnå. Det kan tenkes at i politiets tilfelle ønsker de å oppnå bedre resultater knyttet til å håndtere hendelser på en bedre måte enn hva som ble resultatet 22/7. Argyris påpeker videre at det er de ansatte i organisasjonen som produserer atferd som leder til læring.

Oppvåkningen om at ting kan skje i Norge har ført til at endringene som foregår ikke bare er reaktive knyttet til 22/7, men også proaktive med tanke på at man vet at noe kommer til å skje. Beredskap innebærer at man må være forberedt på at kriser og uønskede hendelser kan skje, samt at man må kunne begrense konsekvensene. Politianalysen påpeker at det tidligere har manglet en helhetlig operativ politiberedskap i Norge. Holdningene til beredskap er ifølge mange informanter svært endret etter 22/7, og i stor grad knyttet til at man vil være forberedt på den neste hendelsen. En kan derfor si at endringene som har skjedd i forbindelse med beredskapsfokuset har vært proaktive. I analysen kommer det frem at det forskjell på kulturer hvor opptatt man er av beredskap, blant annet er det forskjeller mellom politidistriktene. En årsak er at beredskap koster og ikke er synlig før den blir tatt i bruk, noe som kan føre til at det blir nedprioritert av noen distrikter. Det er altså en enighet blant informantene om at bevisstheten rundt beredskap generelt har blitt bedre, men om den har blitt bedre er det større

uenigheter om. Dette kan skyldes at beredskap kan være så mye, for eksempel kan en informant mene at operasjonssentralen har blitt bedre, men at beredskapen er den samme. En annen informant kan påstå at på grunn av at operasjonssentralene har blitt bedre, så har beredskapen økt. Spørsmålet om beredskapen har blitt bedre er avhengig av hva man legger i ordet beredskap. Det er ingen tydelige skiller på hvem som mener hva i datamaterialet, men det kan se ut som at de som jobber i spiss ende er de som oftest mener at det tar for lang tid å bedre beredskapen og at det ikke er bedre, selv om det også er informanter på høyere nivå som mener det.

Enheten og styrken i en organisasjonskultur er relevant for endringer som skal skje i organisasjonen. Informanter trekker frem at den desentraliserte strukturen i politiet fører til at det blir ulike kulturer, for eksempel har større politistasjoner en mer operativ kultur enn mindre lensmannskontor som har en mer helhetstankegang. Det påpekes også at på de større stedene er det lett at det oppstår subkulturer på grunn av at det er så mange ansatte. Basert på teorien kan differensieringsperspektivet, organisasjoner med ulike kulturer, knyttes mot politikulturen. Ifølge Jacobsen vil organisasjoner uten sterke og ulike kulturer være enklere å endre, men det kan tyde på at selv om politiet har ulike kulturer er politikulturen ganske sterk innad. Det kommer blant annet frem at kulturen er en korpskultur, en lojalitetskultur. Organisasjoner med sterke kulturer viser ofte stor suksess ved at fellesskap i språk og oppfatninger gjør kommunikasjon lettere og en følelse av retning og enhet gir et sterkt strategisk fokus. Integrasjonsperspektivet viser til organisasjoner som har en enhetlig og sterk kultur, og et mål i nærpolitireformen er at politiet skal bli mer enhetlig, målet om "ett politi".

6.2.2 Strukturelle endringer

I etterkant av 22/7 har det blitt gjennomført flere strukturelle endringer. Den største strukturelle endringen vil være knyttet til nærpolitireformen, men da den ikke var vedtatt da intervjuene ble gjennomført vil den ikke bli vurdert i dette kapitlet. Det har allikevel skjedd flere strukturelle endringer som ikke er direkte knyttet til nærpolitireformen, men som allikevel svarer til politiets utfordringer under håndteringen av 22/7 og kritikken fra Gjørvkommisjonens rapport.

For at politiet skal opprettholde en god nok beredskap og at nærpolitireformen skal la seg gjennomføre er det avgjørende at målet om to polititjenestemenn per 1000 innbyggere oppnås. Dersom de ikke oppnår en økning i antallet ansatte blir det vanskelig å oppnå mål om at politiet skal være tilgjengelig og synlig, og nærpolitireformen kan i verste tilfelle lide samme skjebne som Reform 2000. I analysen kom det frem at det var uenigheter blant informantene om hvor stor oppbemanning det faktisk har vært. Det er tydelige at i spiss ende merker de lite til oppbemanningen som de høyere i systemet mener har vært. Årsaken kan

være at politimester gjør avveininger om hvor stillinger skal plasseres, både hvor i distriktet og hvilket fagfelt. Beredskapsfeltet var høyt prioritert den første tiden etter 22/7, med flere stillinger og flere ressurser, noe som ifølge noen gikk på bekostning av andre fagfelt som etterforskning. Det er derimot en enighet blant informantene om at det har vært en oppbemanning av operasjonssentralene og at en styrking av operasjonssentralene fører til at de er bedre rustet til å håndtere større situasjoner. Nye systemer, som CIM og riksalarm, for mannskapsinnkalling og meldingsdeling, styrker også beredskapen i politiet. At de i spiss ende ikke viste noe om oppbemanningen og ikke trodde det kom til å øke, kan tyde på at det har vært en dårlig informasjonsflyt nedover i politiet. Det er viktig å formidle hva som foregår i en endringsprosess og hvilke resultater som oppnås, hvis ikke er det fare for at det oppstår en endringskynisme.

Fokuset på beredskap er også knyttet til de lokale og de nasjonale beredskapsressursene. Beredskapstroppen har blitt utvidet og fått en tyngre kompetanse, men ifølge informanter vil ikke dette hjelpe for politidistrikt utenfor Oslo-området. Det er de lokale beredskapsressursene som må håndtere akutte hendelser i distriktene. For å sikre at beredskapen er god nok i distriktet har blant annet IP4 (UEH) fått flere timer med trening, det er innført fremskutt lagring og innsatspersonell kategori 5 har blitt tatt ut av vakt og beredskapstjenesten. Et viktig poeng er at koblingen og samhandlingen mellom beredskapsressursene har blitt mye bedre. Fokuset på samhandling er også endret innenfor andre områder i politiet, både i forhold til samarbeid på tvers av distriktsgrenser, med andre nødetater og forsvaret. Det er litt uenigheter om samhandlingen på tvers av distriktene har blitt bedre. PD har bedre samhandling med ett distrikt av praktiske årsaker, men ingen av de andre, og informanter fra POD og JD mener det har blitt bedre. Prinsippet for samvirke ble innført for å sikre en bedre organisering slik at samvirke mellom aktører ved forebygging, beredskap og håndtering skal være best mulig. En god samhandling er avgjørende for at større kriser eller uønskede situasjoner kan håndteres på en god måte og PLIVO trekkes frem som en viktig endringen som direkte er knyttet til håndteringen av 22/7. God samhandling er viktig for å forstå hva andre mener og gjør, samt hvorfor de gjør det de gjør. Øver man på samhandling kan man få et fellesskap i språk og oppfatninger som gjør kommunikasjonen lettere. I håndteringen av 22/7 var det flere eksempler hvor samhandlingen var for dårlig og som videre førte til at kritisk tid gikk tapt. God samhandling under en krisesituasjon for at håndteringen skal kunne skje på en best mulig måte.

6.2.3 Oppsummering

I dette kapittelet, hvor det i hovedsak er sett på gjennomførte endringer, har de kulturelle endringene, som holdninger og meninger, vært mest utpreget og det informantene er mest opptatt av. Det kan også se ut som at endringene som er lokalt initiert og endringene relatert

til samhandling og trening har viktige kulturelle komponenter. Spørsmålet er om endringene i atferd skyldes noe som er igangsatt av ledelsen, enten knyttet til å endre organisasjonskultur eller knyttet til endringer i strukturelle rammer. Det kan tyde på at endringene i kulturen som er knyttet til erkjennelsen av at ting kan skje ikke er igangsatt av ledelsen men at endringen er en evolusjon. Altså at organisasjonen har tilpasset seg de endringene som har skjedd i omgivelsene etter 22/7.

En endring kan ikke ses som reell før atferden til en større andel av organisasjonens medlemmer har endret seg, slik at organisasjonen som helhet opptrer på en annen måte. Ut i fra funn og diskusjon kan det tenkes at det har skjedd en endring i politiets kultur, da det tyder på at holdninger til en større andel av de ansatte har endret seg og videre at atferden har endret seg som gjør at organisasjonen opptrer på en annen måte. Informantene på ulike nivå i organisasjonen opplever endringene som har skjedd i kulturen som positive og mener at de har hatt en positiv innflytelse på organisasjonen. Den største erkjennelsen er bevisstheten av at ting kan skje i "lille Norge".

Det er i politiets kultur de største endringene har skjedd, men det har også skjedd endringer knyttet til den strukturelle biten. I forhold til trening og øvelser oppleves det av informantene som positivt at det nå stilles flere krav og at antallet treningstimer har økt for IP3. Det stilles derimot spørsmål til om øvelsesmengden nå har blitt for stor og at det går på bekostning av evnen til å trekke lærdom ut i fra øvelsene. Politiet har fått noen verktøy som skal bedre beredskapen og det er liten tvil om at beredskap har fått et høyere fokus. Det er uenigheter blant informantene om beredskapen er bedre, noe som kan skyldes at beredskap kan være så mangt og derfor uenigheter knyttet til hva man refererer til. Bemanning er et eksempel der informanter har ulike opplevelser om hva som faktisk er endret. De som arbeider i spiss ende mener det ikke har vært en oppbemanning, og de høyere opp mener det har vært en stor oppbemanning. Endringer knyttet til samhandling baserer seg egentlig på både strukturelle og kulturelle endringer. PLIVO er et eksempel på en strukturell endring, mens holdningene til samhandling er kulturelle endringer. De fleste strukturelle endringene bærer preg av at informasjon om hva som har skjedd ikke har gått helt ned til spiss ende. Generelt opplever de på høyere nivå at det har skjedd mer knyttet til strukturelle endringer enn hva de på lavere nivå opplever.

Politiet har altså vist at de har gjennomført endringer på områder hvor Gjørsv-kommisjonen viste til utfordringer. Dette viser at Gjørsv-kommisjonens rapport har blitt benyttet til læring og politiet viser gjennomføringsevne knyttet til punktene som er presentert i dette kapitlet. Politiet viser dermed, til en viss grad, en evne til å lære av feil, og vil dermed trolig kunne bruke denne lærdommen til å håndtere den neste store hendelsen på en bedre måte.

6.3 Hvilke områder må forbedres for at politiet skal bli bedre rustet?

Endringer politiet har gjennomført etter 22/7 har nå blitt diskutert. Likevel er det flere områder som fortsatt krever forbedringer, og som politiet enda ikke har lyktes å gjøre noe med. Det kan være flere årsaker til det. Hvilke områder som må forbedres er det tredje forskningsspørsmålet og vil nå bli trekt opp mot teorien. Først vil det bli sett på hvilke endringer som må gjennomføres for at politiet skal bli bedre rustet og deretter på hvilke områder som må bedres for å være i stand til å gjennomføre endringene. Det er funnene i datamaterialet som har gitt grunnlaget for å presentere de områdene som må forbedres, og det vil derfor være andre områder som må forbedres og som ikke har blitt presentert i denne oppgaven. Flere av endringene har blitt nevnt i forbindelse med nærpolitireformen.

6.3.1 Endringer som må gjennomføres

I analysen har det blitt presentert flere områder informantene mener må bedres. Noen av endringene kan knyttes til mål i nærpolitireformen, blant annet et bedret IKT-system og en utvidet helikoptertjeneste.

IKT-systemet må endres fordi det er utdatert. Politiet har som tidligere nevnt forsøkt å forbedre det gjennom merverdiprogrammet, men det ble ikke slik som de ønsket da programmet ble stanset. Likevel hentet de kunnskap og ny innsikt slik at systemene de har kan moderniseres. Spørsmålet er om det klarer det, og hvor lang tid det vil ta før IKT-systemet endres. Det påpekes at det mangler en forståelse av viktigheten til forbedring i IKT. Denne forståelsen burde de hatt etter 22/7, da IKT var en stor utfordring ved håndteringen. Et bedret IKT-system er viktig da det bidrar til å gi tilstrekkelig informasjon som er nødvendig for å kunne løse oppgaver effektivt og med god kvalitet, samt at det er avgjørende både når det gjelder samhandling, koordinering og ledelse. Dersom IKT-systemet nå skal oppgraderes, er det viktig at de ikke går i den samme fella som ved Merverdiprogrammet som ble stoppet. IKT er på lik linje med utvidet helikopterkapasitet de viktigste områdene som informantene mener må forbedres for at de skal være bedre rustet. Helikoptertjenesten har de lenge snakket om å utvide, men fortsatt finnes tjenesten kun i Oslo-området. Hvorfor det ikke har skjedd noe er vanskeligere å forstå, men det virker som at kostnadene spiller en stor rolle og at politiet har vanskeligheter med å prioritere hva en skal bruke pengene på. Det er stor sannsynlighet for at den neste store hendelsen skjer et annet sted enn i Oslo-området og på et annet område enn terror, og uvissheten viser til viktigheten med en robust helikoptertjeneste. Den ukjente hendelsen kan ha et like stort behov for helikopter som terrorhendelser. Det er derfor viktig at politiet ikke retter for mye oppmerksomhet rundt det å håndtere en liknende hendelse som 22/7, men at fokuset må bli på å håndtere den ukjente hendelsen. Politiet kan ikke bruke 22/7 som en mal på hva som kan skje i Norge, fordi den neste hendelsen kommer til å skje på et helt annet område. I følge norsk risikobilde truer ikke bare terrorhendelser

samfunnsstabiliteten, men også flere naturhendelser. For å redusere risikoen for at hendelser oppstår, kan man ved å tenke forebygging redusere sannsynligheten for at hendelsen oppstår. Det er grunn til å tro at politiet har blitt bedre rustet til å håndtere en større situasjon selv om de trener på en ny 22/7, for det er mye annet som tvinges frem ved treningen. De er mer bevisst på at noe kan skje, og dermed vil de også få opp linjene fortere ved en ny hendelse enn hva de gjorde under 22/7. Fokuset er kanskje ikke knyttet nok mot den ukjente hendelsen, men det er grunn til å tro at de vil være litt bedre forberedt dersom den ukjente hendelsen oppstår. De burde selvfølgelig hatt mer fokus på ukjent hendelse, men det er forståelig at det er vanskelig å trene på dette når en ikke vet hva som kommer.

6.3.2 Forbedringer for å gjennomføre endringer

For at politiet skal kunne gjennomføre de endringene som har blitt presentert ovenfor må de gjøre forbedringer for å være i stand til å gjennomføre endringene. Ledelse og læring er områder som går igjen i datamaterialet, som også har blitt mye omtalt i ettertid av terrorhandlingene og som henger sammen med nærpolitireformen.

Ledelse

Ifølge Jacobsen er et viktig kriterium for at det skal være mulig å gjennomføre en endring at endringen blir ledet på rett vis. Politiets ledelse fikk mye kritikk i etterkant av 22/7, og det er derfor viktig at ledelsen i politiet forbedres nå når politiet skal gjennomgå endringer. Etter 22/7 ble veldig mange svakheter og mangler påpekt i tilknytning til politiets håndtering av hendelsen, og det var mange prosjekter som ble startet opp som en løsning på politiets utfordringer. Det ble for mye som skulle gjøres på en gang, og det virker som at det har gjort at alt har stoppet litt opp og at de ikke har kommet seg videre. For mange endringer på en gang gjør at det går sent og at det er vanskelig å håndtere endringene. Det er viktig at man gjennomfører det som er planlagt, og ikke fortsetter å produsere på papiret uten å vurdere hva som er gjort, hvor langt en har kommet og hva som gjenstår. Ut i fra datamaterialet kan det tyde på at politiet bærer preg av å ha gjort dette ved gjennomføring av tidligere endringer og at det kan være bakgrunnen for at prosesser har stoppet opp. Utviklingen av ledelse og kultur skal, som beskrevet i casebeskrivelsen, foregå parallelt med nærpolitireformens faser og ledelse har derfor tydelig et høyere fokus i nærpolitireformen enn ved de tidligere endringene.

Det er viktig at ledere, som beskrevet i teorien, skaper troverdighet og forbereder de ansatte på hva som vil skje som følge av endringene, slik at de ansatte blir motiverte. For å sikre at det skapes gode resultater er det svært viktig at en god kommunikasjon er til stede i hele politiorganisasjonen. Det kan se ut som at ledelsen i endringsprosessen har tatt noen grep for å sørge for at de ansatte er involvert. For eksempel har politimestrene fått ansvaret med å etablere en ny organisasjon i distriktet basert på den overordnede organisasjonsmodellen.

Siden politidistriktet allerede har initiert lokale endringer uten sentrale styringer, kan det virke som at de ansatte også føler at de er en aktør i prosessen med å skape endring på disse områdene. Som beskrevet i teorien kan en årsak til at planlagte endringer ikke blir gjennomført være at endringene møter motstand. Ut i fra funnene i datamaterialet kan det virke som at det kan oppstå flere problemer ved endringer knyttet til både usikkerheter og endringskynisme. Dersom dette skjer i for stor grad vil det være vanskelig å få frem gode resultater fra endringene.

Hvilken effekt lederskap har og hva ledere gjør avhenger mellom nivåene i den hierarkiske strukturen til organisasjonen. Det viser seg fra datamaterialet at POD ikke fremstår som troverdig og at kommunikasjonen og kontaktflaten ned til distriktene er fraværende. POD må bli mer tydelig på hvordan de styrer og koordinerer distriktene, slik at politidistriktene blir og utfører oppgaver mest mulig likt. Det har vært flere eksempler på at informasjon fra sentralt hold ikke har blitt kommunisert godt nok ned til distriktene. I politianalysen påpekes det at ulike kulturer i politidistrikt og enheter kan skape et fravær av en enhetlig ledelse i etaten.

Det er ikke tiltak det er mangel på, men heller evnen til å gjennomføre tiltakene. Ledelsen har tidligere sett at det finnes problemer og de har planlagt endringer for å løse problemene, men ved flere tilfeller har de ikke klart å fullføre endringen, som for eksempel ved Merverdiprogrammet.. Det har tidligere blitt startet opp for mange endringer på en gang, og det er på tide at JD bremser ned litt. For at politiet skal trekkes i riktig retning uten at det skapes for høy risiko, har POD etablert en seksjon for porteføljestyring som skal sørge for at store utviklingsprosjekt blir gjennomført på en helhetlig og sikker måte. Dette er viktig nå som politiet gjennomfører flere store endringer samtidig for å unngå at endringene blir ledet på feil måte og i verste fall stopper opp.

Læring

Læring var et av punktene som Gjørsv-kommisjonens rapporten og politianalysen mente måtte forbedres. Ut i fra funnene i datamaterialet ser det ut til at politiet har tatt det til seg. Læring handler om at man både har tilegnet seg kunnskap og at man har endret atferd på grunn av at man har fått ny kunnskap. Det kommer blant annet frem at de er mer bevisst på læringseffekten av øvelser og at de i større grad evaluerer øvelser for å lære av dem, men også at det høye antallet øvelser kan gå på bekostning av oppfølgingen. Politiet har også mer fokus på å ta lærdom av tidligere hendelser for å bedre håndtere hendelser som kan oppstå. Men har de blitt flinkere til å lære slik som de selv mener? Det kommer frem at de ikke har klart å sette læring av erfaringer i et system som gjør at de ikke har noen systematisk form for læring og egen utvikling. Det kan se ut til at de er mer bevisst på at de må lære mer, men at de ikke helt klarer å få det til på grunn av for dårlige metoder. Det kommer blant annet frem at for å ta lærdom, er det ønskelig med et enkelt verktøy som kan loggføre de viktigste læringspunktene,

noe de ikke har. POD må også bli flinkere til å jobbe mot distriktene og hente erfaringer derfra, siden det er i distriktene hendelsene skjer.

Som presentert i teorikapittelet oppstår organisasjonslæring ifølge Argyris og Schön når individer i en organisasjon opplever en problematisk situasjon og undersøker det på vegne av organisasjonen. Politiet har nå oppdaget en slik problematisk situasjon i forbindelse med de utfordringene som ble synliggjort ved håndteringen av 22/7, og analyser som har blitt gjort i etterkant av 22/7 har undersøkt hva utfordringene innebærer. Det kan tyde på at politiet delvis har klart å utnytte organisasjonslæringen. De har klart det ved at de har gjort endringer for å bli bedre rustet, men de har ikke i stor nok grad klart det til å kunne gjøre de ytterligere endringene som kreves. Dette er veldig viktig for politiet nå som de vet at en større hendelse faktisk kan skje i lille Norge. Politiets læringskultur er ifølge Reason en viktig komponent for at politiet skal ha en god sikkerhetskultur, en informert kultur. Det er derfor viktig at politiet i større grad fokuserer på å lære, slik at kunnskap om forhold som kan påvirke sikkerheten i organisasjonen er oppdatert. Argyris og Schön sier også at jo bedre organisasjonen er til å lære, jo større sannsynlighet er det for at den klarer å oppdage og korrigere feil. Fordi læring krever ny kunnskap har POD et ønske om at politiet skal bli mer kunnskapsbasert. Dette er avgjørende for at politiet skal holde seg oppdatert og dermed ha mulighet til å oppdage det som truer organisasjonen slik at de kan avverge det. Kunnskapsbasert erfaringslæring var et prosjekt som ble utredet i endringsprogrammet og det kan virke som om at POD presser litt på for at organisasjonen skal bli mer kunnskapsbasert. Politiets kultur gjort det vanskelig å innføre kunnskapsbasert læring, men som diskutert under kultur har kulturen i politiet blitt endret. Det kan derfor tyde på at det vil være enklere for politiet å arbeide mer kunnskapsbasert i tiden fremover.

For at organisasjonslæring skal skje, forutsetter ifølge Jacobsen det at hver enkelt ansatt i organisasjonen lærer, at læringen formidles til andre ansatte i organisasjonen, og at organisasjonen som helhet utarbeider og iverksetter tiltak for å kunne løse problemer. Det er grunn til å tro at dette ikke har vært bra nok på de områdene som ikke har blitt endret i politiet siden de er klar over at det trengs forbedringer, men de har ikke iverksatt tiltak for å løse problemene de står ovenfor.

6.3.3 Sentralisering

Et av grunnprinsippene som ble presentert i kapittel 2.3 sier at politiet skal være desentralisert og i Politianalysen ble det anbefalt at politiet skal sentraliseres for å tilpasse seg endringene i samfunnet. Det at politiet nå skal sentraliseres viser at de er i stand til å gjøre grep for å møte de utfordringene en desentralisert struktur kan gi, selv om det truer grunnprinsippene som har blitt brukt som utgangspunkt for politiets utvikling siden 1981. De fleste informantene er

enige i at en sentralisering er bra, selv om noen få gir uttrykk for at den kan gi flere negative effekter. Intervjuene ble gjennomført før sentraliseringsprosessen, og selv om arbeidet med prosessen har kommet lengre vil det bli tatt utgangspunkt i informantenes beskrivelser.

Politiet er allerede godt i gang med å slå sammen politidistriktene, slik at en kan få større og mer robuste politidistrikt og operasjonssentraler. Som følge av en sentralisering oppstår det større avstander mellom tjenestestedene og en helikoptertjeneste i hvert distrikt må være en forutsetning. En utvidet helikoptertjeneste kan tvinges frem ved sentraliseringen, noe som virkelig bør bli realitet dersom politiet skal bli bedre forberedt på en større krisesituasjon. Større og færre politidistrikt vil også gjøre politidistriktene mer like og skape mer "ett politi". Det vil dermed bli enklere å lede og styre politidistriktene, noe som styrker ledelsen og også gjør politiet bedre rustet.

Større og færre politidistrikt krever flere politifolk ute på gata for å få et politi som oppleves synlig og tilgjengelig for befolkningen. Et synlig og tilgjengelig politi er et viktig forebyggende aspekt og et mål i nærpolitireformen. Det er derfor avgjørende at bemanningen øker frem mot 2020. Sentraliseringen skal også gi mulighet for å etablere store og gode fagmiljø, som vil legge til rette for spesialisering, kunnskapsutvikling og kunnskapsoverføring slik at kompetansen blir høyere. Politiets grunnprinsipp nummer fem er at politimannen skal være en generalist. Spesialiseringen fører til at ansatte blir veldig gode på å løse bestemte typer oppgaver, men de får ikke den samme muligheten til å løse flere typer oppgaver slik generalister gjør og dette kan derfor true grunnprinsippet. Likevel vil store og gode fagmiljø gjøre at kvaliteten på oppgaveløsningen blir bedre. Tilstrekkelig informasjon er da nødvendig, noe som forutsetter at IKT-systemet blir oppgradert. Selv om sentraliseringen ikke har direkte påvirkning på oppgradert IKT-system, skal nærpolitireformen legge til rette for at systemene kontinuerlig forbedres. Det er også viktig at endring i IKT må tilpasses organisasjonen og strukturendringen, og derfor er det grunn til å tro at IKT-endringene starter når de er ferdig med å endre strukturen.

En sentralisering kan også skape utfordringer. Det som er mest bekymringsverdig for de som tror sentraliseringen gir negative effekter er at en mister den lokale kunnskapen som en konsekvens av at politidistriktene slås sammen. Samhandlingen kan også svekkes fordi god samhandling handler om å kjenne hverandre godt. Det kan se ut til at dette kanskje kan bli et problem i starten av sentraliseringen, men etterhvert som en blir vant og komfortabel med endringene er det grunn til å tro at dette ikke vil være et problem lengre.

6.3.4 Oppsummering

Ut i fra funnene i datamaterialet krever noen områder forbedringer for at politiet bedre skal kunne håndtere en større krisesituasjon. De fleste områdene som krever forbedring har blitt tatt opp og presentert ved flere anledninger tidligere, blant annet i Gjørsv-kommisjonens rapport, politianalysen og ved planlegging og utredning av nærpoltireformen. Det er tydelig at politiet er klar over at forbedringene er nødvendig, men når en organisasjon skal endre seg så mye, og det er så mye som foregår på en gang, kan det være vanskelig å iverksette tiltak. Områdene som må forbedres er politiets IKT-system, en utvidet helikoptertjeneste som dekker større deler av landet, og fokuset politiet har på hvilke hendelser som skal prioriteres. For å gjennomføre endringer kreves en forbedret ledelse som kan styre endringene og et større fokus på at organisasjonen i tilstrekkelig grad lærer av hendelser og øvelser. Dersom politiet ikke har evnen til å gjennomføre endringer vil de heller ikke ha evnen til å forbedre seg. Dette gjør at de ikke vil få evnen til å lære av det som har skjedd og dermed får de heller ikke lært av feil og satt i gang tiltak som løsning på problemene de har.

Sentraliseringsprosessen er den delen av nærpoltireformen informantene snakker mest om, og fører med seg mye bra. Det kan se ut til at de med en sentralisering løser flere av de problemene de, selv om noen nye problemer vil oppstå. Det er absolutt viktig at de nye problemene tas i betraktning, kanskje viktigst er den lokale kunnskapen som er viktig å bevare. Det er grunn til å tro at det ikke blir et problem når endringen er ferdig implementert og at sentraliseringen vil gjøre at politiet blir bedre rustet.

7. Konklusjon: Hvordan påvirker nåværende endringsprosesser politiets evne til å være forberedt på større krisesituasjoner?

I dette kapittelet vil oppgavens problemstilling besvares ut i fra funn i datamaterialet og diskusjon. Det er viktig å påpeke at nærpolitireformen ikke var vedtatt da intervjuene ble gjennomført og at det derfor vil bli tatt utgangspunkt i casebeskrivelse og tema i intervju som kan knyttes til nærpolitireformen.

Den største endringen i politiet etter 22/7 er ikke et resultat av en planlagt endringsprosess, men rett og slett erkjennelsen av at store krisesituasjoner kan skje i “lille Norge”. Dette har ført til en kulturell endring i politiet. Funn i datamaterialet tyder på at det også kan ha skjedd en atferdsendring og at det har ført til strukturelle endringer. For eksempel er det innført krav til bemanning på operasjonssentral og antallet treningstimer for IP4 har økt. Den kulturelle endringen har ført til at de er mer forberedt på at en krisesituasjon kan skje igjen, noe som blant annet innebærer at de har implementert tiltak for å bedre kunne håndtere den. Erkjennelsen kom som en direkte følge av 22/7, og har påvirket både kulturelle og strukturelle aspekter knyttet til nærpolitireformen. Henholdsvis at de ansatte forstår at reformen må gjennomføres og at reformen består av endringer som skal sørge for at politiet er bedre rustet for den neste store krisesituasjonen.

Nærpolitireformen innebærer å gjennomføre fire hovedgrep som skal bidra til å oppnå det overordnede målet om å sikre et synlig, tilgjengelig og operativt politi som skaper trygghet i befolkningen. De fire hovedgrepene er; ny organisering, bedre ledelse og styring, nye og bedre arbeidsverktøy, samt nye og bedre måter å jobbe på. Ny organiseringen innebærer blant annet en sentralisering av politidistrikt og operasjonssentraler. En sentralisering fører til bedre utnyttelse av kompetanse og ekspertise, samt at politidistriktene og operasjonssentralene blir større og mer robust. Vår vurdering er at sentraliseringen øker sannsynligheten for at politidistriktene blir mer like og at det blir mer ”ett politi”, samt et bedre samarbeid på tvers av distriktene. En bedre ledelse og styring er avgjørende for et effektivt politiarbeid, god koordinering og ansvarsfordelingen. En god ledelse vil også få de ansatte til å oppnå bestemte mål og yte mer, samt til å trives i arbeidet. Politiet har fått mannskapsinnkallingssystem, riksalarm og nødnett som er nye og bedre arbeidsverktøy, men det mangler fortsatt en tilstrekkelig oppgradering av IKT-systemet. Et forbedret IKT-system bidrar til å gi god informasjon som er nødvendig for å kunne løse oppgaver effektivt og med god kvalitet, samt at det er avgjørende for samhandling, koordinering og ledelse. I forbindelse med nye og bedre måter å jobbe på har arbeidsmetoden ”Politiarbeid på stedet” blitt videreført fra Merverdiprogrammet, noe som ikke har vært et sentralt tema i denne oppgaven. Å innføre en

slik arbeidsmetode vil være tidsbesparende og politiet får dermed tid til å fokusere på andre oppgaver.

De fire hovedgrepene skal løse de største utfordringene i politiet og dersom de lykkes i gjennomføringen av hovedgrepene, og oppnår det overordnede målet, er vår mening at politiet vil bli bedre rustet til å håndtere en større krisesituasjon. For at nærpolitireformen i det hele tatt skal la seg gjennomføre tyder diskusjonen av funn på at politiets ledelse må bli bedre, spesielt i forhold til kommunikasjon, for å holde de ansatte motiverte og sikre gode resultater. Det kommer også frem av diskusjon at en utvidet helikoptertjeneste og en økt bemanning er nødvendig for at politiet skal bli synlig å tilgjengelig. Målet om en økt bemanning er ikke innført i tilknytning til nærpolitireformen, men det er nødvendig for at de skal oppnå det overordnede målet.

Et styrket arbeid innen forebygging, beredskap og etterforskning, ved å arbeide mer kunnskapsbasert, er også et mål i nærpolitireformen. Fokuset på beredskap ble vesentlig mye høyere etter 22/7. Informantene var derimot uenige i om beredskapsarbeidet var bedret, og noen mente fokuset gikk ut over arbeid innen forebygging og etterforskning. Beredskap er tiltak for å begrense, forebygge og håndtere kriser og andre uønskede hendelser. Ved at politiet arbeider mer kunnskapsbasert med beredskap vil de få mer/bedre informasjon om hva som kan skje, og hvordan de på best mulig måte kan forebygge og håndtere en fremtidig krisesituasjon. At de arbeider mer kunnskapsbasert kan derfor føre til at de fokuserer mindre på en ny 22/7, og heller vurderer alle mulige scenarier.

Informantene mener evnen til å ta lærdom av øvelser og hendelser må forbedres for å kunne gjennomføre endringer. Intervjuene ble gjennomført før nærpolitireformen ble vedtatt, og vi tror at dersom intervjuene hadde blitt gjennomført etter vedtaket, ville informantene sett på nærpolitireformen som et resultat av læring. Det skyldes at flere av informantene mente at en sentralisering var nødvendig, samt at de ønsket at flere punkter som nå inngår i reformen skulle forbedres. Vår mening er at nærpolitireformen er et resultat av at de har lært av 22/7, i tillegg til rapportene utarbeidet i etterkant og tidligere endringsprosesser. Klarer de å gjennomføre reformen vil politiet forbedre seg og bli bedre rustet til å håndtere større krisesituasjoner. Det er viktig at politiet fortsetter å lære av feil slik at de kontinuerlig kan forbedre seg.

Den største endringen som har skjedd er altså erkjennelsen av at større krisesituasjoner kan skje i "lille Norge" og dette har etter vår mening ført til at de er bedre forberedt. Erkjennelsen har også bidratt til at politiet er bedre i stand til å gjennomføre nærpolitireformen. Dersom de lykkes med det vil de få løsninger på flere av utfordringene samt en evne til å være bedre forberedt på en større krisesituasjon.

8. Referanseliste

- Alfasoft. (2016) *Hva er NVivo*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.alfasoft.com/no/produkter/statistikk-og-analyse/nvivo.html> [Lest 08.05.16].
- Amundrud, Ø. & Aven, T. (2015) On how to understand and acknowledge risk. *Reliability Engineering and System Safety*, 142, s. 42-47.
- Amundsen, O. & Kongsvik, T. Ø. (2008) *Endringskynisme*. Oslo, Gyldendal akademisk.
- Andersen, S. S. (1997) *Case-studier og generalisering : forskningsstrategi og design*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Anundsen, A. (2016) *Overordnet organisasjonsmodell i politidistriktene - Beslutning*. Tilgjengelig fra: [https://www.pf.no/filestore/Politiets_Fellesforbund/Filer/Politireformen/2016/Beslutningom overordnetorganisasjonsmodellipolitidistriktene.pdf%3E](https://www.pf.no/filestore/Politiets_Fellesforbund/Filer/Politireformen/2016/Beslutningom%20overordnetorganisasjonsmodellipolitidistriktene.pdf%3E).
- Argyris, C. (1999) *On organizational learning*. 2nd ed. Oxford, Blackwell Business.
- Argyris, C. & Schön, D. A. (1996) *Organizational learning II : theory, method, and practice*. Reading, Mass, Addison-Wesley.
- Askheim, O. G. A. & Grenness, T. (2008) *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Bryman, A. (2012) *Social research methods*. 4th ed. Oxford, Oxford University Press.
- Dalland, O. (2000) *Metode og oppgaveskriving for studenter*. 3. utg. Oslo, Gyldendal akademisk.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2014) *Nasjonalt risikobilde 2014*. Tønsberg. Tilgjengelig fra: http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2014/Tema/NRB_2014.pdf%3E.
- Fimreite, A. L. (2014) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utg. Oslo, Universitetsforlaget.
- Forsvarskomiteen. (2002) *Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn*. Innst. S. nr. 9 (2002-2003). Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-009/%3E>.
- Goodstein, L. D. & Burke, W. W. (1991) Creating successful organization change. *Organizational Dynamics*, 19 (4), s. 5-17.

Health and Safety Commission. (1993) ACSNI study group on human factors.

Jacobsen, D. I. (2004) *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen, Fagbokforlaget.

Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2007) *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3. utg. Bergen, Fagbokforlaget.

Johannessen, S. O. (2013) *Politikultur : identitet, makt og forandring i politiet*. Trondheim, Akademika.

Justis og beredskapsdepartementet. (2012a) *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. NOU 2012:14. Oslo, Justis og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/?ch=1&q=%3E>.

Justis og beredskapsdepartementet. (2012b) *Samfunnssikkerhet*. St. meld nr 29 (2011-2012). Oslo, Justis og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/%3E>.

Justis og beredskapsdepartementet. (2013) *Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer — Politianalysen*. NOU 2013 : 9. Oslo, Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2013-9/id730815/%3E>.

Justis og beredskapsdepartementet. (2015) *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*. Meld. St. 13 2015-2016. Oslo, Justis og beredskapsdepartementet,. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20152016/id2465603/%3E>.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2005) *Politiets roller og oppgaver*. St. meld. nr. 42 (2004-2005). Oslo, Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-42-2004-2005-/id199239/%3E>.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2015a) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpolitireformen)*. Prop. 61 LS (2014-2015),. Oslo, Justis- og beredskapsdepartementet.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2015b) *Krav til politiets responstid*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/krav-til-politiets-responstid/id2361701/> [Lest 05.04.2016].

Justis- og politidepartementet. (1999) *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*. NOU 1999:10. Oslo, Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1999-10/id141625/?q=En bedre organisert politi- og lensmannsetat%3E](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1999-10/id141625/?q=En%20bedre%20organisert%20politi-og%20lensmannsetat%3E).

Justis- og politidepartementet. (2000) *Et sårbart samfunn – Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. NOU 2000:24. Oslo, Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsforvaltning. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-24/id143248/%3E>.

Justis- og politidepartementet. (2001) *Politireform 2000 Et tryggere samfunn*. St. meld. nr. 22 (2000-2001). Oslo, Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-2000-2001-/id431872/%3E>.

Justis- og politidepartementet. (2002) *Samfunnssikkerhet*. St. meld nr. 17 (2001-2002). Oslo, Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2001-2002-/id402587/%3E>.

Justis- og politidepartementet. (2006) *Når sikkerheten er viktigst — Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. NOU 2006 : 6. Oslo, Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2006-6/id157408/%3E>.

Kongsvik, T. Ø. (2013) *Sikkerhet i organisasjoner*. Oslo/Trondheim, Akademika forlag.

Levin, M. & Klev, R. (2002) *Forandring som praksis : læring og utvikling i organisasjoner*. Bergen, Fagbokforlaget.

Lewin, K. (1947) Frontiers in group dynamics II. Channels of group life; social planning and action research. *Human relations*, 1 (2), s. 143-153.

Personopplysningsloven. (2000) *Lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000 nr. 31*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-04-14-31%3E>.

Politidirektoratet. (2008) *Politiet mot 2020: Bemannings- og kompetansebehov i politiet*. Oslo, Politidirektoratet.

Politidirektoratet. (2011) *PBS I : Politiets Beredskapssystem del I : Retningslinjer for politiets beredskap*. 978-82-8256-015-3. Oslo, Politidirektoratet. Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1690.pdf%3E.

Politiet. (2009) *Politihistorie*. [Internett]. Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/om_politiet/politihistorie/Tema_438.xhtml [Lest 05.03.2016].

Politiet. (2013) *Status i oppfølging etter 22.juli*. [Internett]. Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/aktuelt/nyhetsarkiv/2013_06/Nyhet_12544.xml [Lest 05.04.2016].

Politiet. (2016a) *Nærpolitireformen*. [Internett]. Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/om_politiet/politireformen/ [Lest 21.3.2016].

Politiet. (2016b) *Overordnet organisering av politidistriktene*. [Internett]. Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/nyhet_15885.xml [Lest 17.04.2016].

Politiet. (2016c) *Reformplan*. [Internett]. Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/om_politiet/politireformen/reformplan/ [Lest 15.04.2016].

Politiet. (2016d) *Spørsmål og svar*. [Internett]. Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/om_politiet/politireformen/sporsmal_og_svar/ [Lest 21.3.2016].

Politiets fellesforbund. (2015) *Merverdiprogrammet*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.pf.no/pf/lonns-og_arbeidsvilkar/omstilling/prosjekter/Merverdiprogrammet.d25-T2tDYY0.ips> [Lest 07.04.2016].

Politiforum. (2015) *Dette skjer når politireformen iverksettes fra nyttår*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://pf.no/no/nyheter/2015/desember/Dette+skjer+n%C3%A5r+politireformen+iverksettes+fra+nytt%C3%A5r.d25-T2BDS2f.ips>> [Lest 17.04.2016].

Politi-loven. (1995) *Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53*. Tilgjengelig fra: <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53%3E>>.

Reiersen, M. S. et al. (2013) *Medarbeiderundersøkelse i staten 2013. Sluttrapport*. 2013:8 Oslo, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).

Rosness, R., Nesheim, T. & Tinmannsvik, R. K. (2013) *Kultur og systemer for læring : en kunnskapsoversikt om organisatorisk læring og sikkerhet*. 9788214055863. Trondheim.

Rykkja, L. H. *Organisering for samfunnssikkerhet - sentraliseringens dilemmaer*. Samfunnsikkerhetskonferansen, 2014 Universitetet i Stavanger.

Sinnes, Å. (2015) Full stopp for Merverdiprogrammet. Tilgjengelig fra: <<http://www.politiforum.no/Full+stopp+for+Merverdiprogrammet.d25-T2BbM1O.ips>> [Lest 07.04.2016].

Sæveraas, R. (2006) *Sluttevaluering Politireform 2000*. 5574. Sandvika, Politidirektoratet.

Sønderland, O. et al. (2012) *22. juli 2011: Evaluering av politiets innsats*. Oslo, Politidirektoratet.

Tangen, L. (2011) *Å referere til kilder*. [Internett]. VIKO. Tilgjengelig fra: <<http://www.ntnu.no/viko/oppgave/refererekilder>> [Lest 21.05.2016].

Thagaard, T. (2003) *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode*. 2. utg. Bergen, Fagbokforlaget.

Trosdahl, L. (2013) *Kompetanseheving innsattpersonell. Prosjektutredning*. Politidirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_2324.pdf%3E>.

Van de Ven, A. H. & Poole, M. S. (1995) Explaining development and change in organizations. *Academy of management review*, 20 (3), s. 510-540.