

Læring i krise: Barrierer for erfaringsopsamling i turbulente tider

Temanummer: Krisestyring i samfundet

Hvordan og hvad lærer samfund af kriser – og hvad forhindrer læring? I denne artikel identificerer vi fem barrierer for læring og erfaringsopsamling under og efter større samfundskriser:

Kompleksitet og turbulens, unikhed, krav om hurtig handling, involvering af mange aktører og politisering. På baggrund heraf peger vi på metalæring som middel til at undgå fejllæring og understøtte udviklingen af robuste krisestyringssystemer i turbulente tider. Dette indebærer blandt andet praksisnær følgeforskning, mens kriserne pågår, og indførelsen af læringsprincippet som det ottende princip for krisestyring i Danmark.

Kriseramfundet: Læring fra krise til krise

Det påstås, at vi i dag lever i ”kriseramfundet”, hvor nye kriser afløser hinanden i et kontinuum, og hvor vi ikke kan forvente at vende tilbage til en stabil normalitet (Rasmussen 2021). Denne framing er med til at ændre vores måde at forstå og tale om kriser på. Når det usædvanlige normaliseres, bliver undtagelsestilstanden til hverdag. Vi kan ikke længere blot sidde krisen igennem som en sjælden afvigelse fra den kendte *modus operandi*. I en sådan situation bliver det afgørende, hvad, hvordan og hvor meget vi som samfund lærer af kriser – hvis vi da overhovedet lærer noget.

Forskningen viser, at kriser under de rette omstændigheder faktisk kan udgøre kærkomne lærings- og forandringsanledninger, der kan øge organisationers effektivitet og innovationsevne (Wang 2008; Birkland 2009; Deverell 2009; Broekema, van Kleef & Steen 2017). Samtidig er læring fra kriser vital for at styrke organisationers adaptive kapacitet, dvs. deres evne til at tilpasse sig forstyrrelser og forandringer i omgivelserne (Orth & Schuldis 2021). Når krisen rykker ved de gængse arbejdsgange, kan der opstå nye forbindelser, som viser sig produktive for arbejdet. Nylig forskning har for eksempel vist, hvordan COVID-19-pandemien udløste organisatoriske forandringer i danske kommuner, som under krisen ikke blot fik sat blus på hjemmearbejdet og online-møderne, men også begyndte at arbejde mere tillids- og samarbejdsbaseret (Bentzen & Torfing 2022). Der er længe blevet forsket i læring fra krise til normaltilstand, men dagens kriseramfund gør det endnu vigtigere at lære fra krise til krise: Når man har forsøgt sig med at håndtere en krise, tryktestes krisestyringssystemet, og man bliver klogere på, hvad der skal til for at opnå effektiv krisehåndtering (Moynihan 2009).



**RASMUS
DAHLBERG**

Lektor,
Institut for Strategi og
Krigsstudier,
Forsvarsakademiet



**ANDREAS
HAGEDORN KROGH**

Adjunkt,
Institut for Ledelse og
Organisation,
Forsvarsakademiet

En stor del af krisestyringslitteraturen anskuer læring som krisehåndterings afsluttende fase, hvor organisationer evaluerer deres ageren i de forgående faser og implementerer forandringer, som forbedrer deres evne til at forudse, forebygge, respondere på og komme sig efter kriser i fremtiden (Wang 2008; Broekema, van Kleef & Steen 2017). Dette er dog en teoretisk fremstilling, som alt for sjældent afspejles i virkeligheden. En voksende litteratur om læring fra kriser peger da også på en række læringsbarrierer, som vanskeliggør læring fra krise til krise (Boin et al., 2018; Smith & Elliott, 2007; Antonsen et al., 2023; Eriksson & Hallberg, 2022; Orth & Schuldis, 2021; Deverell 2009), herunder rigiditet i organisatoriske rutiner, normer, værdier og opfattelser; ineffektive kanaler for kommunikation og informationsudveksling; og manglende ledelsesfokus på mulig læring fra kriser i andre organisationer.

Baseret på den bredere litteratur om organisatorisk læring har den hidtidige kriselæringslitteratur i høj grad været optaget af organisatoriske og ledelsesmæssige forhold, der hæmmer og fremmer læring. Den har således primært lokaliseret læringsbarriererne hos dem, der skal lære (organisationerne), og i mindre grad i det, der skal læres af (krisen som fænomen). For at bidrage til forståelsen af, hvordan vi som samfund kan ruste os bedre gennem læring fra krise til krise, identificerer vi i denne artikel fem iboende barrierer for læring og erfaringsopsamling under og efter større samfundskriser og peger på en mulig vej frem, som kan hjælpe til at undgå fejlslæring og understøtte udviklingen af robuste krisestyringssystemer i turbulente tider.

Samfundskrisens iboende barrierer for læring

Krisen er i sin oprindelige betydning en fase, organismen eller samfundet gennemlever, hvorfra der kun er to mulige udfaldsrum: helbredelse eller død. Heraf følger, at katastrofen kan forstås som ”krise minus håb” (se Aronsson-Storrier & Dahlberg 2021). I sin helt korte definition er en samfundskrise en usikker situation, i hvilken vitale samfundsinteresser er truet (Broekema, van Kleef & Steen 2017). Samfundskriser er typisk kendetegnet ved en betragtelig kompleksitet, kaotiske og stressende omstændigheder, mangel på pålidelig information, tvetydighed og uforudsigelighed (Wang 2008). Oven i købet vil samfundskrisen ofte bære præg af betydeligt tidspres og en opfattelse af, at resolut handling er nødvendig (Deverell 2009). Hvor en ulykke kan håndteres inden for de normale procedurer og rammeværk, udfordrer krisen de grundlæggende strukturer, hvormed dens håndtering kræver ekstraordinære tiltag, som ligger ud over kendte rutiner og principper (Eriksson & Hallberg 2022). Disse forhold skaber en række barrierer for læring under og efter større samfundskriser, hvoraf vi her vil fremhæve fem af de væsentligste. Læringsbarrierer, som er iboende i større samfundskriser.

For det første er samfundskrisen et vildt, komplekst, dynamisk og turbulent problem, hvilket gør det vanskeligt at opnå fuld forståelse af mulige årsager til større samfundskriser (Broekema, van Kleef & Steen 2017). Grundet en

høj grad af bevægelighed i mange variable under kriser er det svært at fastslå årsagerne til krisen, men også at måle effekten af bestemte krisestyringstiltag (Wang 2008). Dermed begrænses evidensen, hvilket svækker grundlaget for læring.

For det andet er den enkelte samfundskrise unik. Kriser er ualmindelige begivenheder, som udløses af en kontingent kombination af hændelser og handlinger, hvilket gør det vanskeligt at udlede generel læring (Broekema, van Kleef & Steen 2017). I og med den enkelte samfundskrise er særegen i sin konkrete karakter og sit specifikke forløb, er den også unik i sin konkrete udfordring af de institutionaliserede krisehåndteringsprincipper og -mekanismer. At et princip fungerede i én krise – eller i en bestemt fase af en krise – betyder derfor ikke, at det er relevant i en ny krise med andre kendetegn. Samtidig er det dog vigtigt at være opmærksom på, at oplevelsen af katastrofer som unikke og kontekstspecifikke i sig selv kan udgøre en barriere for læring på tværs af kriser, som trods alt ligner hinanden på visse parametre (Smith & Elliot 2007).

For det tredje kræver samfundskrisen resolut handling, hvormed der sjældent er tid til evidensbaseret praksis. Politiseringen og den offentlige bevågenhed fra medier skaber et ekstra pres på ledende beslutningstagere, som forventes at 'gøre noget'. Dette 'noget' er imidlertid ofte båret af hensynet til at sætte en prop i afløbet og tilfredsstille den offentlige opinion (Birkland 2009). Dermed er der risiko for, at den læring, der sker, i bedste fald er overfladisk læring – og i værste fald er decideret fejllæring.

For det fjerde berører samfundskrisen en lang række interessenter med forskellige opfattelser og interesser. I moderne samfund involverer håndteringen af større samfundskriser en lang række offentlige og private aktører fra forskellige sektorer, som agerer ud fra forskellige kulturer, roller, mål og midler (Eriksson & Hallberg 2022). Selvom nogle aktører er aktive under de fleste kriser, vil aktørsammensætningen uvægerligt variere fra krise til krise. Da aktørerne ikke opererer efter et og samme rammeverk, men bibringer krisestyringen forskellige tilgange og perspektiver, bliver det samlede billede mangfoldigt, dynamisk og uden en entydig linje i krisehåndteringen. Aktørernes forskellige fortolkninger af krisen, dens årsager og den håndtering vanskeliggør yderligere entydig (kollektiv) læring (Boin et al., 2016; Smith & Elliot 2007; Broekema, van Kleef & Steen 2017). Trods eventuelle forsøg på kollektiv meningskabelse gør tilstedeværelsen af flere situerede perspektiver det ofte vanskeligt at enes om et fælles krisenarrativ og dermed også at drage konkret læring fra krisen og dens håndtering på systemniveau.

For det femte er samfundskrisen politisk. *Framing, blaming* og *shaming* er en integreret del af moderne krisehåndtering (Brändström & Kuipers, 2003), og der opstår hurtigt en politisering af samfundskriser, hvor regeringer, politiske partier og andre centrale beslutningstagere involveres i krisehåndteringen (Broekema et al., 2017). Politikere såvel som offentlige, private og civilsamfundets organisationer vil kæmpe om at sikre deres interne og eksterne legi-

timitet, bl.a. gennem placering af skyld og udpegning af syndebukke (Smith & Elliot 2007). En øget medieopmærksomhed giver ofte yderligere næring til legitimeringsstrategier, hvor hver part i krisen søger at retfærdiggøre egne handlinger og beskytte sig mod beskyldninger fra andre. Der foregår således en både pro- og reaktiv historieskrivning, hvor der udpeges helte og skurke. At indrømme fejl i håndteringen, både undervejs og efterfølgende, vil dermed møde politiske barrierer, hvormed udgangspunktet for læring forringes.

Metalæring: Nye veje for kriselæringen

Kriselæring er ofte institutionaliseret i tilbageskuende kommissioner og evalueringer med vurderende sigte (Wang 2008). Mens et institutionaliseret læringsfokus er prisværdigt, rummer denne form for post-krise-læring en række begrænsninger. For det første er de allerede forældede i det øjeblik, de udkommer. For det andet peger de ofte på (NATO 2022) *lessons identified*, men hjælper sjældent til at få omsat disse til *lessons learned*. De har det derfor med at ende som ”fantasidokumenter”, der kun har begrænset betydning for praksis (Birkland 2009).

I stedet skal vi som samfund lære at lære af kriser, mens de sker, gennem konstant fokus på erfaringsopsamling og løbende justering af praksis herudfra. Denne tankegang flugter godt med begrebet ”antiskrøbelighed”, som betegner et samfunds evne til at vokse sig stærkere gennem respons på små stød, ligesom når kroppens immunforsvar boostes ved vaccination (Taleb 2012). Der bør således i mindre grad fokuseres på at trække læring ud af store kriser gennem bagudrettede analyser, hvis fremadrettede værdi er begrænset pga. krisernes kontekstualitet, dynamik og unikhed, men derimod at kultivere en konstant opmærksomhed i samfundet på at konvertere hver eneste lille observation og erfaring fra mindre kriser til en generel styrkelse af modstandsdygtighed. Det harmonerer ligeledes med det, der i forvaltningslitteraturen er blevet betegnet som robust samfundsstyring og -beredskab (Ansell, Sørensen og Torfing, 2021; Krogh og Lo, 2023).

Ud fra en erkendelse af samfundskrisens karakter og iboende barrierer for særligt lineær læring handler den løbende forbedring af krisestyringskapaciteten i høj grad om at styrke systemets evne til at lære af og tilpasse sig til den enkelte krise undervejs. Krisehåndteringssystemet bør således være fleksibelt, men den løbende læring og følgende tilpasning kan og bør ske ud fra eksplicite og transparente kriterier. I organisationsteorien har forskere siden slutningen af 1970'erne undersøgt læring af kriser og peget på, at organisationer typisk lærer på tre niveauer: Single-loop-læring (korrektion af fejl), double-loop-læring (refleksion over grundlæggende antagelser) og deuteron-læring (kunsten at lære at lære) (Wang 2008, 432). Forenklet kan man sige, at single-loop-kriselæring på samfundsplan findes i sektorspecifikke evalueringer af konkrete indsatser, hvor f.eks. en myndighed undersøger egen praksis, mens double-loop-kriselæring forudsætter et bredere perspektiv og analyse

af grundlaget for praksis, f.eks. de under krisen gældende principper for krisestyring eller systemets grundlæggende organisering. Deutoron-læring på samfundsplan anlægger et metaniveau, hvor selve systemets evne til at reflektere over egen praksis og inkorporere evaluering og erfaringsopsamling er i fokus.

Coronapandemien 2020-22 var den største samfundskrise herhjemme i nyere tid, og den rummede alle fem barrierer: turbulens, unikhed, krav om hurtig handling, mange interessenter og ikke mindst politisering (Folketinget 2021). Alene forløbet omkring aflivningen af mink i efteråret 2020 har blokeret for megen relevant læring af coronakrisen på statsligt og nationalt niveau, fordi placering af ansvar endte med at overskygge læringsaspektet. I forbindelse med det NordForsk-finansierede forskningsprojekt RESECTOR, som netop undersøger læring af COVID-19 inden for krisestyring i Norden, bemærker vi, hvor begrænset interessen for systematisk erfaringsopsamling og praksisforbedring på tværs af sektorerne er i Danmark. I maj 2023 kunne regeringen f.eks. ikke støtte beslutningsforslag B 79 om at evaluere de menneskelige konsekvenser ved indsatsen mod COVID-19.

Man fristes til at foreslå Beredskabsstyrelsen at tilføje et ottende krisestyringsprincip til de syv eksisterende (se Beredskabsstyrelsen 2019), nemlig *læringsprincippet*, ifølge hvilket det skulle påhvile alle aktører løbende at samle erfaringer op og indbygge disse i egne og fælles praksisser med henblik på at styrke evnen til at håndtere fremtidens kriser. Et læringsprincip ville give aktører på både myndighedsniveau og i den offentlige og politiske debat rygdækning til at tage tværgående initiativer til sikring af læring under og efter kriser. Dette princip kunne med fordel suppleres med modeller for kriselæring og anbefalinger til, hvordan offentlige myndigheder og organisation løbende kan forbedre vilkårene for læring gennem tiltag, der styrker både den intra- og inter-organisatoriske erfaringsudveksling og den forskningsbaserede vidensudvikling om og af læring under krise.

Forskningsmæssigt bør der tages initiativ til mere praksisnær følgeforskning, som kan undersøge centrale beslutningsprocesser under kriser, mens de pågår. Det kræver adgang til de ellers ofte lukkede rum for krisehåndtering i centraladministrationen under samfundskriser, hvilket forskningen i håndteringen af COVID-19-krisen generelt har manglet og lidt under (Antonsen et al., 2023). Systematisk forskning, der inddrager flere situerede krisenarrativer og -perspektiver, kan udgøre en væsentlig læringsintervention, der skaber grobund for en nuanceret forståelse af krisen, som flere aktører kan se sig selv i, og som samtidig skubber til de organisationspecifikke evalueringer og åbner op for en større grad af pan-organisatorisk og systemisk læring (jf. Smith & Elliot 2007). En tættere relation mellem krisestyringsforskning og -praksis vil således kunne hjælpe til en større grad af single-loop- og double-loop-kriselæring, men også en højere grad af deutoron-læring i fremtiden.

Referencer

- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949–960. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>
- Antonsen, S., Haavik, T. K., Frykmer, T., & Gjørund, G. (2023). Structures for collaboration and networked adaptation – Emerging themes from the COVID-19 pandemic. *Journal of Emergency Management*. <https://doi.org/10.5055/jem.0705>
- Aronsson-Storrier, M., & Dahlberg, R. (2021). *Defining Disaster: Disciplines & Domain*. Edward Elgar Press.
- Bentzen, T., & Torfing, J. (2022). COVID-19-induced governance transformation: How external shocks may spur cross-organizational collaboration and trust-based management. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12881>
- Beredskabsstyrelsen (2019). *Retningslinjer for krisestyring*. Beredskabsstyrelsen.
- Birkland, T.A. (2009). Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 146–156. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2009.00575.x>
- Boin, A., t' Hart, P., & Kuipers, S. (2018). The Crisis Approach. In H. Rodríguez, W. Donner, & J. E. Trainor (Eds.), *Handbook of Disaster Research* (2nd ed., pp. 22–38). Springer International Publishing.
- Boin, A., t' Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Brändström, A., & Kuipers, S. (2003). From “Normal Incidents” to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures. *Government and Opposition*, 38(3), 279–305. <https://doi.org/10.1111/1477-7053.t01-1-00016>
- Broekema, W., van Kleef, D., & Steen, T. (2017). What Factors Drive Organizational Learning From Crisis? Insights From the Dutch Food Safety Services' Response to Four Veterinary Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 25(4), 326–340. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12161>
- Deverell, E. (2009). Crises as Learning Triggers: Exploring a Conceptual Framework of Crisis-Induced Learning. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 179–188.
- Eriksson, P., & Hallberg, N. (2022). Crisis management as a learning system: Understanding the dynamics of adaptation and transformation in-between crises. *Safety Science*, 151, article 105735. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2022.105735>
- Folketinget (2021). *Håndteringen af COVID-19 i foråret 2020: Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsorden nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af COVID-19*. Folketinget.
- Krogh, A.H., & C. Lo (2023). Robust emergency management: The role of institutional trust in organized volunteers. *Public Administration*, 101(1): 142–157. <https://doi.org/10.1111/padm.12894>
- Moynihan, D.P. (2009). From Inter-crisis to Intra-crisis Learning. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 189–198.
- NATO (2022): The NATO Lessons Learned Handbook, 4th ed. Joint Analysis & Lessons Learned Centre.
- Orth, D., & Schuldis, P. M. (2021). Organizational learning and unlearning capabilities for resilience during COVID-19. *Learning Organization*, 28(6), 509–522. <https://doi.org/10.1108/TLO-07-2020-0130>
- Rasmussen, M.V. (2021). *Krisesamfundet*. Informations Forlag.
- Smith, D., & Elliott, D. (2007). Exploring the barriers to learning from crisis: Organizational learning and crisis. *Management Learning*, 38(5), 519–538. <https://doi.org/10.1177/1350507607083205>
- Taleb, N.N. (2012). *Antifragile. Things That Gain From Disorder*. Random House.
- Wang, J. (2008). Developing Organizational Learning Capacity in Crisis Management. *Advances in Developing Human Resources*, 10(3), 425–445. <https://doi.org/10.1177/1523422308316464>