

”Hvordan drive kunnskapsbasert ledelse i en mål- og resultatstyrt virksomhet underlagt Politidirektoratet”

Av
Rolf Ove Viken

Avhandling avlagt ved Handelshøjskolen i København (CBS) og
Institut for Uddannelse og Pædagogik, Aarhus Universitet (DPU)
for graden

Master of Knowledge Management
(Master i Kunnskapsledelse)
2013



SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR- /KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER

Forfatter(e): Rolf Ove Viken

Tittel: Hvordan drive kunnskapsbasert ledelse i en mål- og resultatstyrt virksomhet underlagt Politidirektoratet

Studieprogram: Master i kunnskapsledelse

Kryss av:

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

**Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre
Kan frigis fra: _____**

Dato: 30.8.2013

Rolf Ove Viken
underskrift

Forord

Etter snart to ti-år som fagleder og strategisk leder med personalansvar, innså jeg at det å være en del av politidistriktets ledergruppe med formalkompetanse innenfor ledelse kun fra første nivå lederutdanning (30 sp) fra Politihøgskolen og forsvarrets befalsskole, ikke var tilstrekkelig for å forstå hvilke mekanismer som både påvirker enkeltansatte og organisasjonen som helhet. Spesielt kunnskap om, og betydningen av verktøyene man bør disponere som personalleder følte jeg å mangle. Likeledes hadde jeg mangelfull forståelse for hvordan virksomhetens styringsmekanismer fungerer i et samspill mellom ansatte, ledelse, styring og metode. Denne erkjennelsen åpenbarte seg etter en samtale våren 2010 med kollega Henning Kværnø, som også forstod viktigheten av tilstedeværende formalkompetanse innen ledelse og virksomhetsstyring, og da spesielt med tanke på det lokale endringsarbeidet vi hadde drevet over flere år, uten støtte fra slik kompetanse.

Jeg forstod også at andre ansatte med høy formalkompetanse hadde en helt annen evne til å lese og tolke organisasjonen, samtidig som de hadde forståelse for en strategisk tilnærming til lederutførelsen som jeg følte å mangle. Her hadde jeg glemt egen kompetanseutvikling i iver etter å drive organisasjonen videre. Denne erkjennelsen resulterte i søknad om opptak til en erfaringsbasert master i kunnskapsledelse høsten 2010. Styrken en slik kompetanseheving har gitt meg så langt i den daglige jobbutførelsen som leder er uvurderlig.

Erkjennelsen har i alle fall nådd meg og flere, slik at fra høsten 2013 skal alle lederne på det øverste nivået i organisasjonen lokalt i Nord-Trøndelag politidistrikt få et faglig påfyll i høgskoleregi. Håpet er at vi skal kunne gjøre flere i organisasjonen bedre i stand til å forstå hvilke roller som kreves for å styre aktiviteten og lede menneskene i vår organisasjon. Slik at vi som ledere kan bidra til at hele organisasjonen strekker seg etter virksomhetens overordnede visjon; trygghet, lov og orden.

Jeg må spesielt takke mine nærmeste medarbeidere ved administrativ enhet som har tatt tak og båret en ekstra byrde i mitt, ikke bare sporadiske fravær igjennom nesten tre år, men også tankemessige fravær ved min reise igjennom endring, utvikling og læring. Jeg kommer sterkt tilbake, vel vitende at selv enkle ting er komplekse!

Jeg må også takke min veileder Eirik Irgens for raske og tydelige tilbakemeldinger. Samtidig som den mest konstruktivt kritiske, men også motiverende pådriver og bidragsyter, har vært og er min samboer Marit Helene.

Sammendrag

Denne oppgaven har forsøkt å gi svar på «Hvordan drive kunnskapsbasert ledelse i en mål- og resultatstyrt virksomhet underlagt Politidirektoratet». Problemstillingen er svært aktuell for meg, idet jeg til daglig jobber med styring og ledelse av Nord-Trøndelag politidistrikt, som er en av flere virksomheter underlagt Politidirektoratet. I tillegg har en pågående offentlig debatt om bruk av mål- og resultatstyring i offentlige virksomheter, og herunder spesielt i politi- og lensmannsetaten, vekket min nysgjerrighet for styringsmetoden.

For å skaffe et empirisk grunnlag til analysen har jeg gjennomført intervjuer med seks respondenter som alle besitter betydelig kunnskap om virksomhetsstyringskjeden fra Justis- og beredskapsdepartementet, via Politidirektoratet, og ned til politidistriktene og særorganene. Oppgaven omfatter i hovedsak virksomhetsnivået mellom Politidirektoratet og politidistriktene, samt internt i politidistriktene. I tillegg til intervjuer har jeg samlet empiri fra lovverk, instruksverk, og andre offentlige styringsdokumenter. For å få en bedre forståelse av hvordan mål- og resultatstyring er tenkt å fungere i offentlige virksomheter, har jeg også hentet metodedokumenter fra Direktoratet for økonomistyring.

Intervjuene ble gjennomført som individuelle semistrukturerte intervjuer med strategisk utvalgte respondenter, hvor jeg støttet meg til en intervjuguide utarbeidet med bakgrunn i problemstilling og teoretisk fundament. Intervjuene ble tatt opp på lyd og deretter transkribert, samtidig som jeg foretok en meningsfortetting til senere bruk i analysen.

Dokumentene har på ulik måte bidratt til empirien i oppgaven. Lovverket og instruksverket har beskrevet rammen for anvendelsen av mål- og resultatstyring som metode. Dette har gitt meg et ståsted og utgangspunkt for hvordan metoden er tenkt benyttet. Dette sammen med metodedokumentene fra Direktoratet for økonomistyring. Styringsdokumentene har bidratt til å gi et innblikk i hvordan virksomhetsstyring tenkes fra overordnet virksomhetsnivå. Årsrapport fra Stab tilsyn 2012 (Politidirektoratet, 2013b) opplever jeg å støtte flere av mine funn.

Empirien viser at virksomheter underlagt Politidirektoratet i svært varierende grad benytter metoden mål- og resultatstyring, herunder også kunnskapselementet, som forutsatt fra Direktoratet for økonomistyring. Noe av dette kan skyldes mangelfull kunnskap om metoden og mangelfull kunnskap om ledelse og styring av kunnskapsorganisasjoner. Et uavklart tillitsforhold mellom virksomhetslederne kan også påvirke ledernes mulighet til å benytte handlingsrommet i virksomhetsstyringen som forutsatt. Til slutt og kanskje ikke minst, virker det å være en spenning i balansen mellom styring og ledelse av organisasjonen. Denne spenningen kan igjen skyldes den forannevnte mangel på kunnskap om ledelse og det uavklarte tillitsforholdet mellom virksomhetsnivåene.

Det å etablere en kunnskapsorganisasjon med ansatte og ledere som forstår bruken av virksomhetsstyringsmetoden er krevende. Slik jeg ser dette, kreves det en kvalitativt endret forståelse av hvordan virksomheter underlagt Politidirektoratet styres og ledes. For å kunne drive kunnskapsbasert ledelse i offentlig virksomhet må en ha ledere som forstår metodebruken i offentlig virksomhetsstyring, samtidig som lederen har forståelse for ledelse av kunnskapsorganisasjoner, og hvordan resultatinformasjon omsettes til læring, som igjen fører til endring av praksis. Mine funn bør følgelig føre til større vektlegging av formalkompetanse ved rekruttering av strategiske ledere til virksomheten, en strategi for kunnskapsheving hos dagens ledere av kunnskapsorganisasjonen, og en obligatorisk innføring i bruk av dagens valgte virksomhetsstyringsmetode for strategiske ledere i virksomheter underlagt Politidirektoratet.

Innhold

1	Innledning.....	6
1.1	Styringsformen i Politidirektoratets underliggende virksomheter	6
1.2	Formålet med oppgaven	7
1.3	Valg av problemstilling	8
1.4	Avgrensning og definering av problemstilling.....	8
1.5	Begrunnelse for valg av teori	11
1.6	Oppgavestruktur	12
2	Casebeskrivelse	13
2.1	Virksomhetens strategiske ledelse	14
2.2	Målehierarki	15
2.3	Styring og ledelse	15
3	Teori	19
3.1	Organisatoriske bilder	19
3.1.1	Maskinmetaforen.....	20
3.1.2	Sosiotekniske systemer	22
3.2	Ledelse og styring av organisasjoner	23
3.3	Politianalysen	24
3.4	Kunnskapsarbeid	25
3.4.1	Det objektivistiske perspektivet	26
3.4.2	Det praksisbaserte perspektivet.....	27
3.4.3	Kunnskapsutvikling i organisasjoner	27
3.4.4	Kunnskapsledelse	29
3.4.5	Kunnskapsprosesser og læring	31
3.4.6	Refleksjon.....	32
3.4.7	Problemorientert politiarbeid	32
3.5	Mål- og resultatstyring	33
3.5.1	Gammel offentlig styring	34
3.5.2	Ny offentlig styring	34
3.5.3	Evaluering	35
3.5.4	Antagelser om offentlig administrasjon og styring	36
3.5.5	Tillit.....	39
3.5.6	Læring	40
4	Metode.....	42
4.1	Ontologi.....	42
4.2	Epistemologi	42
4.3	Metodevalg	43
4.4	Induktiv og deduktiv forskningslogikk	43
4.5	Valg av forskningsdesign ut fra type problemstilling	44
4.5.1	Case-studie	46
4.5.2	Valg av metodisk tilnærming - kvalitativt eller kvantitativt	47
4.5.3	Kvalitativ metode	47
4.5.4	Fordeler og ulemper med den kvalitative metoden	48
4.6	Innsamling av empiri.....	48
4.6.1	Utvalg av intervjupersoner	50
4.6.2	Intervjuguide	50
4.7	Validitet, reliabilitet og generalisering	51

4.7.1	Validitet	51
4.7.2	Reliabilitet	53
4.7.3	Generalisering	54
4.8	Metodesvakhet	55
4.9	Metodeoppsummering.....	57
5	Analysen.....	58
5.1	Hvordan tilrettelegges handlingsrommet for kunnskapsbasert styring i virksomheten?	59
5.1.1	Organisatorisk ramme for virksomheten.....	60
5.1.2	Styring og ledelse av virksomheten	61
5.1.3	Tillit i virksomheten	62
5.1.4	Lederne i virksomheten	64
5.1.5	Handlingsrommet i virksomheten	65
5.2	Hvordan understøtter kunnskap virksomhetsstyringsmetoden?.....	67
5.2.1	Kunnskap som element i mål- og resultatstyring	67
5.2.2	Kunnskapslederen i mål- og resultatstyring	69
5.2.3	Kunnskapsmedarbeideren i mål- og resultatstyring	75
5.3	Hvordan brukes resultatinformasjon i virksomheten?	77
5.3.1	Resultatinformasjon som element i virksomhetsstyringen.....	77
5.3.2	Styringsverktøy som element i virksomhetsstyringen	80
5.3.3	Evaluering som element i virksomhetsstyringen	82
5.3.4	Læring som element i virksomhetsstyringen	84
5.3.5	Bruk av resultatinformasjon i styringsdokumentene.....	89
6	Avslutning	90
7	Litteraturliste	93
8	Vedlegg	96

Tabell:

Tabell 1 Styring vs. Ledelse (Irgens, 2007:179).....	23
Tabell 2 Karakteristika ved taus og eksplisitt kunnskap (Hislop, 2009:23)	26
Tabell 3 Hvordan skape kunnskap 5 x 5 – matrisen (Von Krogh mfl., 2007:23)	29
Tabell 4 Meningsfortetting av intervju med fortolkning (utdrag vedlegg 3, Viken, 2013)	58
Tabell 5 Dokumenter i analysegrunnlaget (Viken, 2013).....	59
Tabell 6 Hovedmål for virksomheter underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (Viken, 2013).....	60

Figur:

Figur 1 Dokumenthierarkiet (Politidirektoratet, 2005:7).....	10
Figur 2 Styringshjulet (DFØ, 2006:15)	14
Figur 3 Metaforens vesen (Morgan, 2009:15).....	19
Figur 4 Resultatkjeden (DFØ, 2006:7)	33
Figur 5 Styringsformer (Johnsen, 2007: 105).....	38
Figur 6 Grunntrekk ved kvalitativ og kvantitativ metode (Nyeng, 2003:195).....	43

1 Innledning

1.1 *Styringsformen i Politidirektoratets underliggende virksomheter*

Mål- og resultatstyring er etablert virksomhetsstyringsmetode i politi- og lensmannsetaten. Styringsformen er innført etter pålegg fra Justis- og beredskapsdepartementet i 1997. Bestemmelsen om å innføre mål- og resultatstyring i Staten ble inntatt i Økonomireglementet for staten, fastsatt 26. januar 1996. Gjeldende reglement er siste gang revidert 8. juni 2010, hvor styringsmetoden videreføres. Politi- og lensmannsetaten var før etableringen av Politidirektoratet i 2001, direkte politisk styrt fra Justis- og beredskapsdepartementet, hvor mål- og resultatforventninger ble utarbeidet. Fastsetting av måleparametere skjedde i hovedsak i en årlig dialog mellom det enkelte politidistrikt og departementet. Departementet styrte etter min forståelse, frem til opprettelsen av Politidirektoratet, de underliggende virksomheter etter en typisk byråkratisk modell.

Politidirektoratet fikk ved opprettelsen i 2001 blant annet ansvar for å utvikle gode styringsformer for underliggende virksomheter. Politidirektoratet ble bemannet med tidligere ansatte fra Justis- og beredskapsdepartementet og politi- og lensmannsetaten. Slik jeg ser det fikk vi i denne etableringen et møte mellom to kulturer, den byråkratiske fra departementet og den operasjonelle fra politidistriktene.

Direktøren i Politidirektoratet tok utgangspunkt i styringssystemet fra Justis og beredskapsdepartementet og med støtte i «Økonomireglement for staten» ble det utviklet «*Instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet*» i 2005. Instruksen ble revidert i 2010. Denne instruksen beskriver etableringen av kunnskapsbasert ledelse i politi- og lensmannsetaten, sammen med Stortingsmelding nr. 42 Politiets rolle og oppgaver.

For å etablere denne nye ledelsestilnærmingen utviklet Politidirektoratet flere instruks og metododokumenter for enkeltelementer rundt bruk av kunnskapsledelse i virksomheter underlagt Politidirektoratet. Opplæring ble samtidig gitt i problemorientert politiarbeid og utvikling av strategiske analyser. Denne opplæringen skjedde både for ledere og for fagansvarlige. Som støtte til både mål- og resultatstyring og kunnskapsbasert ledelse ble virksomhetsstyringsverktøyet «*politimesterens styringsverktøy*» (PSV) utviklet og besluttet tatt i bruk i 2005. Dette dataverktøyet samler og fremstiller sentrale måleparametere i mål- og resultatstyringen på en oversiktlig måte. I tillegg har verktøyet rom for politidistriktenes lokale kunnskapsbaserte tilnærming og rom for håndtering av resultatinformasjon. Verktøyet er transparent og nasjonalt, noe som åpner for læring på tvers av organisatoriske grenser. Virksomhetsstyringsverktøyet ble imidlertid i begrenset grad benyttet fra 2005, før det ble utviklet ytterligere, og på nytt satt i systematisk innføring for politi- og lensmannsetaten i 2012.

Jeg er av den oppfatning at politiet er et typisk byråkrati som legger bruk av mål- og resultatstyring som metode til grunn for styring av virksomheten. I Instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet fremgår det at Politidirektoratet har som oppgave å «sikre at alle underliggende virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp» (Politidirektoratet, 2005:8). Dette viser etter min mening at politiet i stor grad er underlagt tydelig styring, noe som gjenspeiler Justis- og beredskapsdepartementets styring av Politidirektoratet. En slik styring innebærer også i praksis sentralt utviklede resultatmål i følge Åge Johnsen (2007). Politidirektoratet jobber samtidig for at vi skal være kunnskapsbaserte og ha en "bottom up" tilnærming der vi skal gjøre bruk av ansattes kunnskap ved utvikling av tiltak for å nå virksomhetens mål. I tillegg skal det lokalt utarbeides analyser som beskriver utfordringsområdet for etaten lokalt og eventuell innvirkning på nasjonal satsning. De nasjonale fastsatte målene for virksomheten gjelder for alle virksomheter under politidirektoratet, dog ikke særorganene, og beskrives i plan- og rammetildelingen fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet og videre ut til politidistriktene i plan- og rammeskrivet fra Politidirektoratet. Diskusjon rundt bruk av mål- og resultatstyring som virksomhetsstyringsmetode er ikke særegent for norsk politi. Også dansk politi har en diskusjon om hvordan metoden blir anvendt i styring, senest igjennom et innlegg fra leder i dansk politiforbund ved en kronikk i Politikken 22. april 2013 (Ibsen, 2013). Jeg oppfatter dette slik at denne kronikken viser i likhet med diskusjoner i norsk media hvordan mål- og resultatstyring oppfattes å være en metode hvor det styres på indikatorer og ikke mål.

1.2 Formålet med oppgaven

Formålet med oppgaven er å se på hvordan vi kan drive kunnskapsbasert ledelse i en mål- og resultatstyrt virksomhet som Politi- og lensmannsetaten. Jeg ønsker å se på hvordan kunnskap brukes i styring av politi- og lensmannsetaten, hvordan handlingsrommet for kunnskapsledelse i virksomheten er, samt hvordan resultatinformasjon brukes i virksomheten. For å få et innblikk i dette har jeg valgt å intervju sentrale aktører i hele beslutningskjeden fra Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og ned til og med politimestere. I tillegg har jeg gjennomført kurs i mål- og resultatstyring, samt risikostyring ved Direktoratet for økonomistyring. Dette for å sikre grunnleggende kunnskap om hva mål- og resultatstyring er, hvordan mål- og resultatstyring er tenkt brukt og om det ligger rom for kunnskapsledelse i bruken av mål- og resultatstyring som styringsmetode. Jeg vil også studere Plan- og rammetildelingen fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet, samt Plan- og rammeskrivet fra Politidirektoratet til de underliggende virksomhetene. Til slutt vil jeg benytte min kunnskap om Nord-Trøndelag politidistrikt etter over 15 år i politidistriktets strategiske ledergruppe, de tre siste årene som administrasjonssjef, som empiri under veis i oppgaven. Dette vil samtidig være et av temaene som jeg vil drøfte i forhold til det å forske på egen organisasjon i tilknytning til metodebruken.

Hovedformålet med gjennomføringen av dette studiet, og med denne avsluttende oppgaven vil være egenutvikling. En egenutvikling som jeg vil ta med meg tilbake til virksomheten og bruke til utvikling og forbedring av styring og ledelse av politi- og lensmannsetaten. Eventuelle funn i analysen håper jeg også andre kan ha interesse av. En viss grad av ekstern validitet håper jeg å kunne påberope i denne sammenheng, da all offentlig virksomhet i Norge er underlagt samme metode for styring av virksomheten. Den enkelte virksomhets metodebruk antar jeg imidlertid kan variere sterkt.

1.3 Valg av problemstilling

Som administrasjonssjef i en virksomhet underlagt Politidirektoratet, var det naturlig for meg å forske på hvordan vi klarer å implementere kunnskap som element i virksomhetsstyringen. Virksomhetsstyringen i vår organisasjon skal skje etter prinsippene i metoden mål- og resultatstyring for offentlige virksomheter. En av mine hovedoppgaver som administrasjonssjef er å være prosessdriver for virksomhetsstyring og kvalitetssikrer for denne prosessen sammen med politidistriktets strategiske ledergruppe. Kunnskap og forståelse for virksomhetsstyringsprosessen, samt kunnskap om mål- og resultatstyring som metode vil gi meg økt kunnskap og derigjennom føre til at jeg gjør en bedre jobb. For å komme nærmere en forståelse av hvordan kunnskapsledelse påvirker virksomhetsstyringen i politi- og lensmannsetaten, valgte jeg problemstillingen:

”Hvordan drive kunnskapsbasert ledelse i en mål- og resultatstyrt organisasjon underlagt Politidirektoratet?”

Jeg utviklet videre tre forskningsspørsmål for å tilnærme meg problemstillingen med tre forskjellige tilnærminger. Hensikten var å finne svar på hvordan vi håndterer viktige elementer i virksomhetsstyringsmetoden, samtidig som jeg ønsket å knytte problemstillingen opp mot utdannelsens hovedtema kunnskapsledelse og læring. De tre forskningsspørsmålene som utgjør rammen for senere drøfting er. Hvordan tilrettelegges handlingsrommet for kunnskapsbasert styring i virksomheten, hvordan understøtter kunnskap virksomhetsstyringsmetoden, og hvordan brukes resultatinformasjonen i virksomheten. Politiet skal i følge virksomhetsstyringsinstruksen «*bruke kunnskapsorientert og strategisk ledelse til å oppnå de strategiske målsettingene for etaten*», og således være en kunnskapsbedrift med kunnskapsstyrt ledelse som hovedmetodikk (Politidirektoratet, 2005:11). Dette forutsetter at politi- og lensmannsetaten er en kunnskapsorganisasjon som tar opp i seg de utfordringer dette innebærer. Samtidig skal mål- og resultatstyring være det overordnede styringsprinsippet for politi- og lensmannsetaten.

1.4 Avgrensning og definering av problemstilling

Med min bakgrunn fra politi- og lensmannsetaten, og erfaring som leder i denne virksomheten har jeg gjort meg noen refleksjoner under veis i studiet som jeg ønsker å se

nærmere på. Dette er forhold som griper inn i hvordan vi benytter mål- og resultatstyringen i virksomheter underlagt Politidirektoratet. Jeg valgte derfor problemstillingen *"Hvordan drive kunnskapsbasert ledelse i en mål- og resultatstyrt virksomhet underlagt Politidirektoratet"*. For å kunne besvare problemstillingen har jeg valgt å foreta noen valg og avgrensninger. Dette gjelder både oppgavens omfang, metodebruk og teori. Avgrensningene vil fremgå av de påfølgende kapitlene i oppgaven. Jeg har videre utformet tre forskningsspørsmål som er avgjørende for den videre tilnærmingen til oppgaven. Forskningsspørsmålene skal bidra til å gi en retning i forhold til hvilke tema jeg ønsker å forske dypere i.

Hvordan tilrettelegges handlingsrommet for kunnskapsbasert styring i virksomheten?

Under dette forskningsspørsmålet ønsker jeg å se på hvordan organisatoriske forhold, og samspillet mellom nivåene i virksomheten, understøtter en kunnskapsbasert styring. I min tilnærming handler dette om utforming av styringsdokumenter og hvordan lederne opplever handlingsrommet for lokal tilpasning av målutvikling.

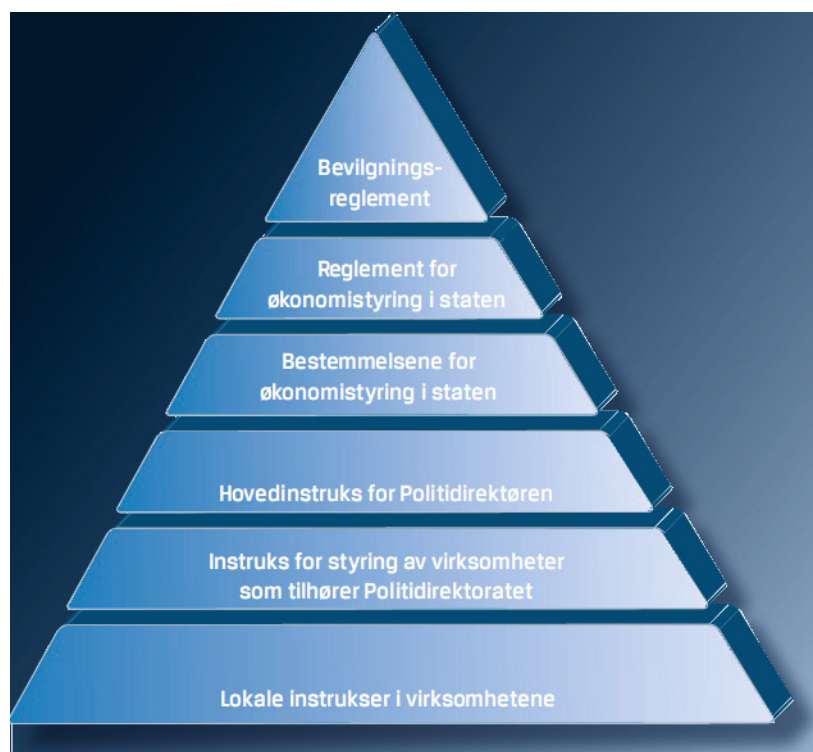
Hvordan understøtter kunnskap virksomhetsstyringsmetoden?

Her ser jeg på hvordan kunnskapsledelse som lederfilosofi kan være en del av mål- og resultatstyringsmodellen, og hvordan dette påvirker ledelse og ansatte. For å kunne belyse dette må jeg ta stilling til mitt eget kunnskapssyn, og om det i virksomheten gis uttrykk for et spesielt perspektiv på kunnskap, slik Donald Hislop (2009) deler inn kunnskapssynet i to epistemologiske retninger, det objektivistiske og det praksisbaserte perspektiv.

Hvordan brukes resultatinformasjonen i virksomheten?

Det tredje forskningsspørsmålet berører hvordan virksomhetene bruker resultatinformasjonen, samt hvordan denne informasjonen tas opp i organisasjonen for å skape en kultur for læring og utvikling (DFØ, 2006).

For å kunne belyse problemstillingen har jeg tatt utgangspunkt i en case som er min forståelse av virkeligheten, og slik jeg oppfatter virksomhetsstyringsprosessen for virksomheter underlagt Politidirektoratet. Min egen organisasjon Nord-Trøndelag politidistrikt er sammen med de øvrige 26 politidistriktene og særorganene, en del av denne virksomheten. Virksomhetsstyringsprosessen er godt beskrevet i lover, instruksjer og rundskriv. Utgangspunktet for virksomhetsstyringen ligger i Bevillingsreglementet for økonomistyring i staten, forankret i det nasjonale Bevillingsreglementet illustrert i figuren på neste side.



Figur 1 Dokumenthierarkiet (Politidirektoratet, 2005:7)

Figuren over viser en skjematisk fremstilling av dokumenthierarkiet for styring av virksomheter under Politidirektoratet. Jeg legger beskrivelsen til Direktoratet for økonomistyring (DFØ) til grunn for min forståelse av hva virksomhetsstyring ved bruk av metoden mål- og resultatstyring innebærer. Direktoratet for økonomistyring har valgt følgende definisjon for hva metoden innebærer. «Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (DFØ, 2006: 9).

Målstyring er å styre etter mål med fokus på resultater, som igjen består av tre prosesser, målformuleringer, medvirkning og resultatvurderinger (Johnsen, 2007). Peter F. Drucker (1954) kalte denne metoden for «målstyring og selvkontroll» (i Johnsen 2007:134). Målformulering brukes for å påvirke adferd, resultater og virkninger, samtidig som det er en rettesnor for virksomheten som skal gjennomføre en politikk med bakgrunn i et vedtak. I dette ligger også en formulering av en målsetting som er en beskrivelse av en fremtidig ønskverdig tilstand. Drucker beskriver videre intensjonen med målstyringen som en modell hvor virksomhetslederne fastsetter målene (ibid).

En klargjøring av hvilket kunnskapssyn jeg har og hvilken teori jeg legger til grunn for hvordan læring skjer i en virksomhet, er nødvendig for å forstå argumentasjonen videre i oppgaven. Mitt syn på kunnskap er at denne er sosialt konstruert, at den dannes i møte mellom mennesker, og at kropp og kunnskap veves sammen i det som Hislop (2009) kaller det praksisbaserte perspektivet. Dette perspektivet har flere kjennetegn som jeg kommer tilbake til i teoridelen av denne oppgaven. Min tenkning støtter seg også til Stacey (2001 i

Johannessen, 2008) hvor kunnskap og mening vokser frem i mellommenneskelige relasjoner, samt hvordan tilrettelegging av kunnskapsprosesser er viktig for kunnskapsutvikling i organisasjoner (Von Krogh m.fl., 2001).

Med kunnskapsbasert ledelse forstår jeg å bruke de ansattes kunnskap for å nå mål i organisasjonen, sammen med organisasjonens kunnskap nedfelt i planverk, instruksjoner og andre styringssystemer. Eirik Irgens (2007) beskriver kunnskapsanvendelsen som det å ta i bruk det man har lært, det å anvende ansattes kunnskap og organisasjonens kunnskap. Som leder vil det samtidig være å legge til rette for at denne kunnskapen sammen med andre styringsparametere kommer til anvendelse i kunnskapsbasert ledelse. Sterkt forenklet kan en kunnskapsorganisasjon kjennetegnes ved at mye av kunnskapen sitter ute hos de ansatte, og at disse ledes igjennom en større grad av coaching fra lederne (Von Krogh m.fl., 2001). Læring i virksomheter forstår jeg først skjer etter at en reflektert erfaring utløser en kvalitativt endret forståelse, en akkomodasjon.

1.5 Begrunnelse for valg av teori

Jeg har valgt teori knyttet til mål- og resultatstyring fra Åge Johnsen (2007) hvor han har beskrivelser og drøftinger av hvordan resultatstyring brukes i demokratiske styringskjeder i offentlige virksomheter. I min case og i mine undersøkelser virker det for meg som om skille mellom styring og ledelse er noe uklart. Jeg har følgelig valgt å beskrive dette ved bruk av relevant teori.

For å definere et skille mellom styring og ledelse har jeg valgt å benytte meg av forklaringsmodellene til Irgens (2007) som beskriver en anakronisme hvor dagens kunnskapssamfunn ikke harmonerer med styringsmetodikken. Behovet for å definere dette begrunner jeg i mål- og resultatstyringens element hvor kunnskap skal inn i mål- og resultatstyringsprosessen som en avgjørende faktor for evaluering og fastsetting av nye mål for virksomheten.

Virksomhetsstyringsinstruksen (Politidirektoratet, 2005:11) beskriver hvordan virksomheter underlagt Politidirektoratet skal «videreutvikle kunnskapsstyrt ledelse som hovedmetodikk». For å forklare hva kunnskap er og hvordan denne oppstår og kan brukes har jeg valgt å benytte forklaringsmodellene til Von Krogh, Ichijo og Nonaka (2011) hvordan kunnskap skapes i en organisasjon. I tillegg vil jeg støtte meg til hvordan Hislop (2009) beskriver de forskjellige kunnskapsperspektivene og hva kunnskapsledelse er. Irgens og Wennes (2011) synliggjør hvordan godt kunnskapsarbeid forutsetter både rasjonell tenkning og en estetisk, kunstnerisk forståelse av verden. Uheldig enøydhet igjennom rasjonelle strukturelle perspektiv med røtter i naturvitenskapen og matematiske fag har oppnådd en dominans både i utdanning og i arbeidslivet. Hvordan læring skjer i organisasjoner vil også være vesentlig i forståelsen av problemstillingen. Dette vil være relevant i drøftingen da ansvaret for mål- og resultatstyringen for virksomheter underlagt Politidirektoratet nå ligger til

Finansdepartementet som beskrevet i eksempelsamlingen fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ, 2011).

Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for å forvalte reglement og føresegner om økonomistyring i staten. Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har fått delegert myndighet til å forvalte hovuddelen av økonomiregelverket, med unntak av fagområdet statsstyring, som er behalve i Finansdepartementet (kapittel 1 i føresegnene) (ibid:3).

Det er en vanlig antagelse innen resultatstyring at beslutningstakerne lærer av resultatinformasjonen og deretter fatter bedre beslutninger, og på den måten forbedrer styringen av virksomheten. For å oppnå ønsket effekt av resultatoppfølgingen må man imidlertid ta hensyn til hvordan læring skjer i en organisasjon (Johnsen, 2007:265). Som relevant teori for å drøfte teori har jeg valgt å støtte meg til Chris Argyris og Donald Schön(1978 i Rennemo, 2006).

1.6 Oppgavestruktur

Jeg vil først presentere en case som beskriver hvordan bruken av mål- og resultatstyring som metode utføres i virksomheter som er underlagt Politidirektoratet og da i enkelte eksempler spesielt med utgangspunkt i Nord-Trøndelag politidistrikt. Casen tar også opp i seg de elementer som er viktige for hvordan mål- og resultatstyring som metode forstås og benyttes av virksomhetene. Viktige elementer for meg vil være knyttet til forskningsspørsmålene som, handlingsrom for kunnskapsbasert styring, hvordan kunnskapsledelse kan understøtte mål- og resultatstyringen og hvordan resultatinformasjonen brukes i virksomheten. Metodekapittelet tar for seg de metodologiske valgene som er gjort i forhold til innhenting av empiri, hvilke verktøy som er benyttet og hvorfor de ulike metodene er valgt. Det empiriske materialet vil deretter bli knyttet opp mot teori, og en analyse av problemstillingen med de tre underliggende forskningsspørsmål vil bli gjort. Helt til slutt i oppgaven vil jeg oppsummere og foreta en vurdering av forskningsprosjektet, samt presentere funn, og hvilke konsekvenser dette eventuelt bør få for praksis.

2 Casebeskrivelse

Som ansatt i politiet i Nord-Trøndelag og medlem i politidistriktets strategiske ledergruppe, jobber jeg mellom annet med styring av virksomheten og herunder gjennomføringen av overordnet målstyring, en mål- og resultatstyring som er felles for alle virksomheter underlagt Politidirektoratet. Metoden som skal benyttes er beskrevet i Instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet (Politidirektoratet, 2005). Vi følger denne beskrivelsen når vi årlig gjennomfører vår interne virksomhetsstyringsprosess, som mellom annet består av å implementere de overordnede målene, samt å oppfylle de beskrevne resultatkravene igjennom vår lokale aktivitet. Kunnskap om mål- og resultatstyring som metode fremstår derfor som viktig for vår evne til å styre virksomheten etter denne metoden.

Hele virksomheten består i dag av ca. 14000 ansatte med forskjellig utdanningsbakgrunn. Nord-Trøndelag politidistrikt har ca. 300 ansatte. I hovedsak har de fleste ansatte utdannelse på høgskolenivå. Frem til 2000 var politiutdanningen organisert i en egen to-årig etatskole, etter dette er utdanningen omlagt til høyskole og skolen fikk full akkreditert som høyskole 18. juni 2004. den Politifaglige utdanningen er nå tre-årig bachelorutdanning. Lederutdanninger inne både fagledelse og strategisk ledelse tilbys ved Politihøgskolen igjennom forskjellige utdanningsprogrammer.

Ledelsens hovedoppgave er å styre virksomheten etter fastsatte mål, og oppfylle målsettingene igjennom ledelse av andre. Virksomheten benytter i svært liten grad maskiner i selve jobbutførelsen, maskinene er som hovedregel støtteverktøy for menneskene i organisasjonen. Virksomheten fremstår derfor som en organisasjon som kan ledes ut fra en organisk tilnærming. Rammene for virksomhetens drift er imidlertid etablert strengt regelstyrt og hierarkisk oppbygd, altså med en typisk mekanisk tilnærming.

Lederne i virksomheten er i hovedsak rekruttert internt av ansatte med politifaglig bakgrunn, dog med noe rekruttering av ledere med Cand.jur./master i rettsvitenskap, samt enkelte med merkantil utdannelse. Lederne i virksomheten er i hovedsak rekruttert internt etter opprykk fra lavere stilling, gjerne fra fagstillinger. Hovedtyngden av lederne i virksomheten har politifaglig bakgrunn i tillegg til noe lederutdanning. I følge Politilederundersøkelsen 2008-2010 (Glomseth, 2010) har 19 % av lederne i politiet høyskoleutdanning med inntil 60 studiepoeng og 2 % av lederne master i organisasjon og ledelse med 90 studiepoeng eller mer. Virksomheten har således fortsatt i hovedsak ledere uten akademisk utdannelse.

Lokal kunnskap om utfordringsbildet benyttes under planlegging og gjennomføring av lokal aktivitet i virksomhetsstyringen. Denne tilnærmingen ble etablert i 2007 med utviklingen av strategisk analyse ved det enkelte politidistrikt. Kunnskapen i den lokale analysen skal samtidig gi overordnet myndighet beslutningsgrunnlag for målutforming for kommende planperioder. Kunnskapen kommuniseres derfor tilbake til Politidirektoratet. Denne prosessen kan visualiseres igjennom styringshjulet.



Figur 2 Styringshjulet (DFØ, 2006:15)

Styringshjulet viser hvordan de forskjellige fasene i mål og resultatstyringsprosessen er tenkt å henge sammen og hvordan dette utgjøre en sammenhengende prosess i virksomheten. For å gjøre bruk av de beskrevne fasene i styringen må virksomhetens ledelse ha kunnskap om prosessene, samt kunnskap om mål- og resultatstyring. Johnsen (2007) beskriver hvordan disse fasene også utgjør en produktlivssyklusmodell, ett rammeverk som består av fasene utforming, iverksetting, bruk og evaluering av elementene i resultatstyringen.

2.1 Virksomhetens strategiske ledelse

Politidirektøren utgjør strategisk ledelse i Politi- og lensmannsetaten sammen med politimestrene og lederne for særorganene, til sammen 34 virksomhetsledere. Strategisk ledelse i et politidistrikt vil variere ut fra struktur. I Nord-Trøndelag politidistrikt består strategisk ledergruppe av politimesteren, samt driftsenhetslederne for geografiske enheter, som er ledere for en geografisk samling av lensmannskontorer, og ledere for funksjonelle enheter som har ansvar for fellesfunksjoner i politidistriktet. Ledergruppa består således av 8 personer.

Strategisk ledergruppe utarbeider med basis i politidistriktets analyse og bruk av egen klokskap de lokale målene som virksomheten har handlingsrom til å utarbeide. I tillegg beskriver ledergruppa nivået for de sentrale resultatkravene knyttet til politidistriktets andel av nasjonale mål. Resultatkravene knyttet til disse målene drøftes med Politidirektoratet i dialogmøtet i forkant av lokal planprosess. Dialogmøtet består av politidistriktets ledelse og to representanter fra etatsledelse i Politidirektoratet. Tema for møtet er styringsgrunnlag for kommende år og drøfting av målforpliktelser. Intensjonen med denne tilnærmingen er god men viser også hvilke lokale forhold som påvirker evnene til strategisk ledelse og evnen til å utnytte verktøyene som tilligger ledelse av virksomheten. Som eksempel på dette er ledelsens ledelsestilnærming, kunnskapssyn og bruk av egen analyse som

kunnskapsbakgrunn for strategisk styring og anvendelse av verktøyene som metoden mål- og resultatstyring inneholder.

Virksomhetens evne til strategiske styring vil således fremgå av mål- og resultatforventningene, hvordan virksomheten skal ledes kunnskapsstyrt er imidlertid opp til den enkelte lokale virksomhetsleder å definere. For å forstå hvordan virksomheten kan ledes kunnskapsstyrt må virksomheten ha ledere som har kjennskap til kunnskapsstyrt ledelse. Slik virksomheten har rekruttert og drevet videreutdanning av ledere er jeg usikker på om virksomheten har kompetansen som kreves for å drive kunnskapsstyrt.

Som en av respondentene sier *"Vi ble rekruttert som håndverkere som skulle inn i politiet og utføre håndverket, nå er generalisten akademisk"*.

Virksomhetsinstruksen beskriver hvordan vi skal styre virksomheten kunnskapsstyrt. Med dette forstår jeg at virksomheten skal styres ut fra en kunnskapsbasert tilnærming og benytte kunnskapsbasert ledelse som prinsipp. Dette har da en betydning for hvordan vi leder virksomheten og som en av respondentene sier: *«Det å lede kunnskapsarbeidere er mye vanskeligere enn å lede en enhet under kommando»*. Dette viser noe av utfordringen og kravene til ledelse knyttet til utviklingen av en kunnskapsstyrt virksomhet. Dette er å benytte kunnskap som grunnlag for styring og samtidig forstå utfordringene ved å lede kunnskapsarbeidere (Politidirektoratet, 2005).

2.2 Målehierarki

Virksomhetens mål er fastsatt sentralt av Justis- og beredskapsdepartementet i samråd med blant andre Riksadvokaten. Disse er sentralt fastsatt og kan følgelig ikke endres lokalt, dette er kvantitative mål som for eksempel saksbehandlingstid og oppklaringsprosent for straffesaker. Andre lokale mål kan vi drøfte og fastsette i årlig dialogmøte med Politidirektoratet. Disse lokale målene og resultatkravene er også utledet fra et felles nasjonalt målehierarki. De fastsatte målene oppleves som konkrete og fremstår som absolutte i Plan- og rammeforventningene og Plan- og rammeskrevet. Det foreligger imidlertid en ulikhet i disse dokumentene som jeg vil drøfte i siste del av oppgaven.

Det er gjort betydelig arbeid med å forenkle måleparameterne. Politiets målekriterier ble utarbeidet i 2009, Mikkelsen-utvalget, gjorde er forarbeid med tanke på innføring av ny straffelov. Et nytt utvalg i Politidirektoratet jobber nå videre med denne problemstillingen sett i lys av hendelsene i 2011 og de endringer norsk politi nå står overfor. Politianalysen (NOU, 2013) viser til hvordan målehierarkiset kan videreutvikles for å etablere større grad av eierstyring i virksomhetsstyringen.

2.3 Styring og ledelse

Politi- og lensmannsetaten skal, som virksomhet underlagt Politidirektoratet, i følge «Reglementet for økonomistyring i Staten» (2011) styres etter grunnleggende

styringsprinsipper som omfattes av metoden mål- og resultatstyring med tillagt risikostyring og internkontroll. Ansvaret for oppfølging av offentlig mål- og resultatstyring i det offentlige er tillagt Finansdepartementet. Bruken av mål- og resultatstyring som metode innebærer nødvendigvis en omforent forståelse av hva dette innebærer for de forskjellige nivåene i politi- og lensmannsetaten. Uten en slik forståelse vil virksomheten ikke kunne benytte denne styringsmetoden som forutsatt. Metoden inneholder slik jeg forstår den, en del hovedprinsipper som ledelsen bør ha kunnskap om.

Politi- og lensmannsetatens visjon er "trygghet, lov og orden". Nord-Trøndelag politidistrikt har en egen visjon "trygghet, service, lov og orden" som noe tydeligere tar opp i seg vår tilnærming til innbyggerne. Vår virksomhetsidé ellers er definert i Politilovens §1.

§ 1. Ansvar og mål

Staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for. Polititjenesten utføres av politi- og lensmannsetaten.

Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.

Strategien for virksomheten fastsettes for det enkelte politidistrikt. Nord-Trøndelag politidistrikt har for perioden 2013-2018 følgende strategiske valg. Bekjempe kriminelle nettverk, kvalitet på familievoldssakene, redusere alkoholen skadevirkninger på ungdom, og tilgjengelighet og beredskap. For å komme frem til denne strategien beskriver mål- og resultatstyring en prosess for hvordan strategien bør jobbes frem i virksomheten. Fase en er kartlegging og analyse, hvor er vi nå. Fase to er målstruktur, hvor skal vi. Fase tre er strategi og gjennomføring, hvordan kommer vi dit. Fase fire er ressursallokering, med hvilke ressurser skal vi komme dit.

Proessen i strategisk ledermøte for Nord-Trøndelag skjer i prinsippet etter en slik tilnærming. Mål- og resultatstyring som styringsmetode har blitt kritisert som styringsform i offentlige virksomheter og påstås angivelig å være en av de bakenforliggende årsakene til hvorfor Politi- og lensmannsetaten ikke maktet å håndtere hendelsen av hendelsene 22. juli 2011 på en bedre måte. Dette vil imidlertid ikke være tema for min tilnærming i denne oppgaven. Jeg ser imidlertid ikke bort i fra at kunnskapen om mål- og resultatstyring som metode kan være sammenlignbare mellom flere av virksomhetene under Politidirektoratet. For å bringe klarhet i hva Direktoratet for økonomistyring legger i begrepet mål- og resultatstyring valgte jeg å gjennomføre et kurs i denne styringsmetoden ved deres kurssenter. Kurset gikk over to dager 13.-14. mars 2013 og hadde som tema «mål- og resultatstyring, risikostyring i staten».

Politidirektoratet beskriver politi- og lensmannsetaten som en virksomhet som skal «*videreutvikle kunnskapsstyrt ledelse*» (Politidirektoratet, 2005). Dette innebærer etablering av kunnskaps- og analyseenheter i alle politidistrikter, samt et nettverk av etterretningskontakter ute i de underliggende driftsenheter. Etterretningskontaktene er

engasjert for å jobbe frem kunnskap som grunnlag for virksomhetens styring og målarbeid, samt påvirke målutformingene for kommende virksomhetsstyringsperiode fra overordnet nivå. Det fremgår av respondentene at denne etableringen i distriktene ikke har skjedd som forutsatt. Som en av respondentene beskriver dette. «*Vi kommer ofte ut på lensmannskontorer og spør om de gjør analyser eller bidrar inn til distriktet med informasjon, nettverk av informasjon, da er det ofte begredelige svar selv om det er forskjellig. Vi har ikke fått dette til å bli levende*». Denne lokale kunnskapen skal altså danne grunnlaget for rapporteringen tilbake til overordnet nivå, i tillegg til å utgjøre styringsinformasjonen for valg av lokale tiltak som understøtter måloppnåelsen for egen virksomhet. Rapporteringen til overordnet nivå er tilrettelagt igjennom rapportering to ganger hvert år, halvårlig og i årsrapport. Til dette benyttes virksomhetsstyringsverktøyet politimesterens styringsverktøy. Verktøyet er et nasjonalt elektronisk saksbehandlingsverktøy som er transparent for alle brukerne og felles for hele virksomheten underlagt Politidirektoratet. Styringsverktøyet omfatter de sentrale målforventningene drøftet mellom Politidirektoratet og politidistriktene i forkant av planperioden. Målene understøttes deretter av lokale tiltak og aktiviteter utarbeidet av virksomhetens ansatte med utgangspunkt i den kunnskap de besitter og funn i lokal analyse. Alt dette utarbeides og presenteres i saksbehandlingssystemet. Det er etablert et eget tilsyn for virksomhetene underlagt Politidirektoratet. Stab tilsyn gjennomfører årlig tilsyn ved virksomhetene i en syklus på ca. tre år. Årsrapporter fra Stab tilsyn er således et grunnlagsdokument for erfaringslæring i virksomhetene (Politidirektoratet, 2013b).

Et utvalg nedsatt av Politidirektoratet i 2009, "Mikkelsen-utvalget" beskriver i politiets målekriterier hvordan en dreining i dialogen mellom Politidirektoratet og politimestrene med større frihet til selv å definere lokale måleindikatorer, vil gi økt handlingsrom for politimestrene. (Politidirektoratet, 2009a). Dette ville styrke virksomhetens mulighet for å videreutvikle kunnskapsstyrt ledelse. Nye målekriterier er under utvikling, men vil ikke bli presentert før etter at resultatene som følge av Politianalysen (NOU, 2013:9) er ferdigstilte.

Politiet etablerte i første omgang tilnærmingen Problemorientert politiarbeid hvor kunnskapen som et fenomen skulle analyseres før en valgte å sette inn tiltak og deretter evaluere resultatene som var oppnådd (Politidirektoratet, 2004). Dette var oppstarten for en kunnskapsbasert tilnærming til Politi- og lensmannsetatens virksomhetsstyring. Som støtte i implementeringen benyttet Politidirektoratet internasjonal kunnskap og erfaringer i oppstartsfasen. Dette var oppstarten til politiets kunnskapsbaserte tilnærming. Vi har etter dette fått utviklingen av strategisk analyse med oppstart i 2007 (Politidirektoratet, 2007) og omverdensanalysen som første gang ble presentert fra Politidirektoratet i 2012. Strategisk analyse utarbeides i politidistriktene med bakgrunn i lokal kunnskap satt i system. Omverdensanalysen utarbeides av Politidirektoratet og omfatter nasjonale og internasjonale forhold som forventer å påvirke politiets utfordringer fremover. En oversikt fra Politianalysen (NOU, 2013:9) viser imidlertid at bare 12 av 27 politidistrikter har en fullverdig strategisk analyse (ibid).

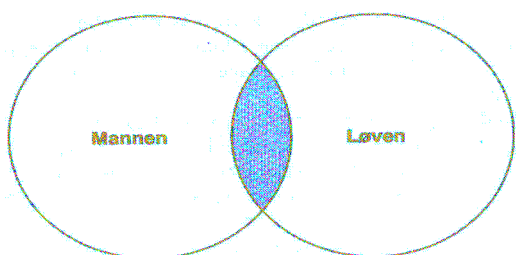
Politianalysen (ibid) viser til at den langsiktige innsatsen for å utvikle kunnskapsfronten innenfor politiets kjerneoppgaver er oppsiktsvekkende lav. Den viser også til at Justis- og beredskapsdepartementet bruker 0,17 % av budsjettammen til forskning og utvikling. Miljøverndepartementet bruker til sammenligning 14,47 % av rammen. Dette kan være en av faktorene som påvirker hvordan politi- og lensmannsetatens evner å ta inn over seg beslutningen om å styre kunnskapsbasert, slik Virksomhetsstyringsinstruksen beskriver (Politidirektoratet, 2005). Denne beskrivelsen skal jeg knytte opp mot funnene i empirien og drøfte ved bruk av de utvalgte teoriene. Teoriene presenteres i neste kapittel.

3 Teori

I dette kapitlet har jeg som beskrevet tenkt å presentere de teorier som jeg ønsker å anvende når jeg senere drøfter problemstillingen opp mot funnene i undersøkelsen, relatert til de underliggende forskningsspørsmål. En offentlig virksomhet som politi- og lensmannsetaten fremstår slik jeg ser det som et klassisk byråkrati, et kontorstyre. For å forklare hva jeg legger i dette vil jeg støtte meg til teori som viser hvordan en offentlig virksomhet er tenkt styrt ved hjelp av mål- og resultatstyring som metode. For å bringe inn kunnskapselementet i virksomhetsstyringsmetoden vil jeg også berøre teori som forklarer hvordan kunnskap kan oppstå, hvordan den kan deles og hvordan den kan overføres til styring, og således ha betydning for hvordan vi driver ledelse av virksomheten. Som beskrevet tidligere er kunnskapselementet i mål- og resultatstyringen for politi- og lensmannsetaten satt på dagsorden fra 2005, med opplæring i bruk av strategisk analyse som element i mål- og resultatstyringen fra 2007. Tilnærmingen er således ganske fersk i virksomheten.

3.1 Organisatoriske bilder

Som beskrevet over, setter jeg politi- og lensmannsetaten inn i en generell betegnelse som gir leseren et bilde av hvilken type organisasjon dette er. For å gi et slik bilde av hvordan en kan velge en måte å tenke på og en måte å se på som setter sitt klare preg på hvordan vi oppfatter verdenen, velger jeg å bruke Gareth Morgans(2009) organisasjonsbilder som forklaring. De forskjellige organisatoriske bildene er orientert slik at de gir oss «*en måte å tenke på og en måte å se på*». Vi må samtidig være klare over at de skaper en form for ensidig innsikt som begrenser tankesettet, samtidig som de skaper fordreininger og blir absurde dersom de trekkes for langt. Ensidigheten hvor vi ser etter likheter og ignorerer forskjeller synliggjøres i figuren Metaforens vesen. Hensikten med å benytte organisatoriske bilder er å skape en postmoderne tilnærming til forståelsen av paradokser, uklarheter og konkurrerende dimensjoner (ibid).



Figur 3 Metaforens vesen (Morgan, 2009:15)

3.1.1 Maskinmetaforen

For å relatere egen offentlig virksomhet til en av Morgans organisasjonsbilder faller mitt valg naturlig på maskinmetaforen i det jeg ser på egen virksomhet som et klassisk byråkrati. Utfordringen ved bruk av maskinmetaforen er at ledere som tenker på organisasjonen som en maskin, har en tendens til å lede og styre som en maskin. Organisasjoner i denne metaforens syn er bygget av mekaniske relasjoner. Morgan (ibid) beskriver dette som faste relasjoner i en fastlagt orden. Generelle prinsipper innen den klassiske administrasjonsteoriens prinsipper er beskrevet som 13 prinsipper. De fleste av disse er fortsatt i bruk i dag og er beskrivende for selv dagens modifiserte former for byråkrati (ibid). Den tyske sosiologen Max Weber var en vesentlig bidragsyter til teorier rundt fremveksten av byråkratiske organisasjonsformer. Som sosiolog var han spesielt opptatt av de sosiale konsekvensene av byråkratiets fremvekst. Weber var klar over at organisasjonsformen kunne føre til rutinisering og mekanisering av menneskenes liv (1946 i Morgan, 2009).

Den amerikanske ingeniøren Frederick Taylor blir sett på som den som innførte vitenskapelig ledelse. Dette fikk han mye kritikk for men prinsippene er videreført hos mange organisasjoner i dag. De fem prinsippene er:

- Flytt alt ansvar for organiseringen av arbeidet fra arbeideren og over på lederen.
- Vitenskapelig metode må tas i bruk.
- Velg den person som er best egnet til å utføre den enkelte jobb.
- Lær arbeideren opp til å utføre arbeidet effektivt.
- Overvåk hvordan arbeidet blir utført.

Utfordringene med en streng byråkratisk tilnærming er mellom annet at modellen blir langsom og tungvint. Den kan føre til likegyldighet, kan ha ikke-planlagte konsekvenser og virke nedverdiggende for de ansatte. Organisasjonsstrukturen kan gi utslag i forhold til hvordan menneskene i organisasjonen møter en endring og følgelig påvirke hvilke konflikter som oppstår som følge av dette. Strukturen påvirker også mellom annet kommunikasjonen og hvordan informasjon beveger seg i et hierarki (Irgens, 2009).

Webers idealtypiske byråkratimodell er den organisasjonsformen som mange forbinder med dagens offentlige virksomheter. I de opprinnelige beskrivelsene av byråkratiet viser Weber til følgende sentrale kjennetegn (1946 i Morgan, 2009).

- En klar horisontal arbeidsdeling og spesialisering
- Et hierarki der det er klart definert hvem som er underordnet og overordnet innen de ulike kompetanseområdene.
- Ansettelse på kontrakt etter faglige kvalifikasjoner
- Stilling er en karrieremulighet ved at man kan avansere fra lavere til høyere posisjoner i hierarkiet.
- Den enkelte lønnes med fast lønn og har ikke noen eiendomsrett over organisasjonens ressurser.

Henry Mintzberg (1990) kaller denne organisasjonsformen for maskinbyråkrati.

Maskinbyråkrati kjennetegnes ved at det finnes en sentralisert beslutningsmyndighet og en

organisasjon med høy grad av formalisering. En slik organisasjonsform vil vanligvis også ha en stor teknologistruktur. Maskinbyråkratiske organisasjoner vil ofte også være funksjonelt spesialisert, men man kan også ha en markedsbasert inndeling. Fordeler med en slik organisering blir pekt på å være klare ansvarsområder, stabilitet og forutsigbarhet, og standardisering som fremmer kostnadseffektivitet. Ulemper med en slik tilnærming er imidlertid lite fleksibilitet, og at sentraliseringen og standardiseringen som fremmer kostnadseffektiviteten kan virke demotiverende. Mintzberg (ibid) har i likhet med Morgan (2009) forsøkt å typologisere organisasjoner. Han legger forskjeller i strategi til grunn for sin inndeling. Ut ifra sitt eget syn på strategiutarbeidelsesprosessen har Mintzberg (1990) foreslått 10 ulike skoler som tillater pragmatisk anvendelse av bidrag fra alle skolene i praksis. To av disse tilnærmingene er av interesse i denne oppgaven. Det er kunnskapsteknologi og struktur, samt informasjonsteknologi og struktur. Disse strategiene vil jeg benytte i drøftingen senere i oppgaven. Mintzberg (ibid) kritiseres imidlertid for at dette er idealiserte modeller som ikke vil fungere i virkeligheten, og at dette beskriver en struktur som hele tiden er i balanse. Han deler sin tenkning inn i to sentrale retninger, det er tanken om at struktur er et virkemiddel for å støtte opp under organisasjonens strategi, en tankegang om at struktur følger strategi. Den andre retning kalles den situasjonsavhengige skolen, der ulike strukturelle trekk formes av forhold som organisasjonens størrelse, alder, oppgave, teknologi, omgivelser, samt trekk ved de menneskene som arbeider i organisasjonen. En virksomhet som politi- og lensmannsetaten driver i hovedsak tjenesteproduksjonen som medfører at det er av betydning hvilken kunnskapsteknologi de ansatte utgjør. Hvor mye kunnskap de ansatte trenger, vil i stor grad avhenge av oppgavens kompleksitet. Jo mer kunnskap en medarbeider får, jo mer profesjonalisert er han/hun. Profesjonelle vil vanligvis ha andre standarder enn de som organisasjonen har utarbeidet. Dette er standarder som er tillært gjennom en lang formell utdanning. Organisasjoner med et stort innslag av profesjonelle vil derfor ofte ha en struktur som er preget av lite regelstyring og stor grad av desentralisert myndighet til spesialiserte enheten, altså det som kan kalles et profesjonelt byråkrati (Mintzberg, 1990). Med informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) menes elektroniske hjelpemidler for innsamling, bearbeiding, analyse, overføring, lagring og presentasjon av informasjon. Samt for å styre og kontrollere utstyr og arbeidsprosesser, og å kople sammen mennesker, funksjoner og ulike enheter både i og mellom organisasjoner. På grunn av den nye teknologien blir mange av de tradisjonelle tankene om struktur, strategi, oppgave, størrelse og teknologi følge Mintzberg (1990) overflødige og noen ganger opphevet. "IKT" har bidratt til flere ting, så som:

- Utvikling av nye kommunikasjonsverktøy. Kommunikasjonen blir upersonlig og dermed mindre avhengig av organisatorisk status og prestisje
- IKT har bidratt til å øke både frekvens og volum på kommunikasjonen i alle retninger i organisasjoner, noe som forbedrer koordineringen.
- IKT kan bidra til å styrke overordnet administrativ kontroll, og omvendt bidra til å undergrave hierarkiske autoritetsrelasjoner i organisasjonen. Er med på "rive pyramiden", siden e-post og lignende gjør mellomnivåer i byråkratiet overflødig.

- Bidrar til en ny form for koordinering. IKT gjør at store mengder informasjon blir tilgjengelig for alle ansatte i en organisasjon samtidig.
- Utviklingen innen IKT gir mulighet til i stadig økende grad å automatisere rutineoppgavene.
- IKT bidrar til at fysisk avstand mellom de ansatte blir mindre viktig.

Påvirkningen IKT har på virksomhetsstyringen vil jeg ta med meg inn i drøftingen i slutten av oppgaven. Rapport fra 22. juli-kommisjonen (NOU 2012:14) beskriver hvordan IKT-systemene i politi- og lensmannsetaten viste store svakheter under den kritiske hendelsen. De beskriver også hvordan gode IKT-løsninger for samband, informasjonsdeling og analyse er blitt en forutsetning både for å kunne sikre god samhandling og kunnskapsbasert ledelse «*Tilstanden på systemene og evnen til å bruke IKT-systemer i virksomhetsstyringen for politi- og lensmannsetaten er etter min mening en faktor i forhold til hvordan mål- og resultatstyring kan drives i virksomheten*» (NOU 2012:254).

3.1.2 Sosiotekniske systemer

En annen tilnærming fra Gareth Morgan (2009) er å se organisasjonen som en organisme. Denne metaforen fokuserer på ledelse av menneskelige ressurser, hvor organisasjonen er et sosioteknisk system der det tekniske systemet for eksempel organisasjonsstruktur alltid får konsekvenser for menneskene i organisasjonen. Denne tilnærmingen startet på mange måter med Hawthorne-eksperimentene utført i Chicago under ledelse av Elton Mayo i 1927-1932 ved Western Electric Co, hvor hensikten var å undersøke forholdet mellom arbeidsmiljøet og graden av tretthet og kjedsomhet blant de ansatte. Underveis ble de sosiale omgivelsene trukket inn i undersøkelsen og undersøkelsen klarte å dokumentere de sosiale behovenes betydning. Dette avdekket behovet for å være oppmerksomme på organisasjonens menneskelige sider (ibid). Organisasjonsteoretikere som Abraham H. Maslow (1943 i Morgan, 2009) utviklet som følge av dette «*behovenes hierarkiske oppbygging*», fokuset på at individer og grupper er mest effektive når deres behov tilfredsstilles fullt ut. Maslows behovsteori legger til grunn at menneskene blir motiverte av et hierarki av behov, fra enkle fysiologiske behov til spissfindige psykologiske behov. Teorien har imidlertid fått kritikk for dårlig forskningsmessig basis (Busch og Vanebo, 1997). Begrepet sosiotekniske systemer ble lansert av forskere ved Tavistock-instituttet i London på 1950-tallet. Systemet ville finne frem til hvordan de sosiale og de tekniske sidene ved arbeidet er avhengige av hverandre. Systemet tar utgangspunkt i at det ene alltid får konsekvens for det andre (Morgan, 2009). Chris Argyris viste sammen med flere hvordan man kunne omforme en byråkratisk organisasjon og en byråkratisk lederstil til en alternativ organisasjonsform hvor folk ble oppfordret til å utnytte sine evner, som skapte autonomi og kreativitet. Dette er en del av utviklingen frem mot sosiotekniske systemer (Morgan, 2009). I sosioteknisk tenkning utfordres vi i å forene de menneskelige og de tekniske kravene, mens systemteorien trekker inn flere prinsipper i tillegg, så som at forbindelsene mellom tekniske, sosiale og strategiske krav blir sett i sammenheng med kravene til ledelse og miljø. Dette gir oss teorier slik at vi er i stand til å bryte med klassisk byråkratisk tenkning og innlemme

kravene fra omgivelsene. Dette er det som kalles situasjonsteori i tilknytning til organisasjonsendring.

3.2 Ledelse og styring av organisasjoner

I Virksomhetsstyringsinstruksen (2005:11) viser Politidirektoratet til at virksomheten skal bruke «*kunnskapsstyrt ledelse som hovedmetodikk*». Med dette forstår jeg at styring er den overordnede tilnærmingen til hvordan virksomheten skal driftes. Dette vil jeg forsøke å legge vekt på i drøftinger senere i oppgaven. Hege Eggen Børve (2010) viser til hvordan Haldor Byrkjeflot har forklart at forholdet mellom ledelse og styring kan forklares. Ledelse omfatter desentralisert, dialogbasert påvirkning primært i relasjon mellom leder og ansatt. Styring omhandler derimot sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte igjennom formelle strukturer, prosedyrer og rutiner (Byrkjeflot, 1997 i Børve, 2010). Det som er felles for både ledelse og styring er at begge omhandler virkemidler for å påvirke ansattes adferd og organisatoriske ressurser for å oppnå best mulig resultat. Irgens (2007) beskriver hvordan forholdet mellom styring og ledelse er en anakronisme i dagens kunnskapssamfunn. Med det forstår jeg at begrepet styring ikke harmonerer med dagens tenkning rundt ledelse av kunnskapsorganisasjoner. I tabellen nedenfor har Irgens (ibid) beskrevet hvordan motsetningene mellom styring og ledelse fortøner seg.

STYRING KAN GI UTTRYKK FOR ET MEKANISK SYN	LEDELSE KAN GI UTTRYKK FOR ET ORGANISK SYN
Man styrer maskiner, systemer, politikk, soldater	Man leder mennesker og organisasjoner
Styring forteller at noen står for tenkningen og andre utførelsen	Ledelse forteller at man har en gjensidig relasjon
Styring gir assosiasjoner om dirigering kontroll, overvåking, styringsdata, enveisinformasjon, kommando, formidling	Ledelse gir assosiasjoner om motivasjon, tilretteleggelse, delegering, tillit, kommunikasjon, toveisutveksling, forståelse og mening
Styringsperspektivet er mekanisk	Ledelsesperspektivet er sosialt
Organisasjonen er en maskin	Organisasjonen er et sosialt system av frie aktører
Verden blir konkret, entydig og gitt	Verden blir tvetydig, kompleks, mangfoldig og skapes av aktørene
Målene blir konkrete, målbare, absolutte	Målene blir retningsgivende, indikatorer
Virksomheten kan programmeres gjennom styringssystemer	Virksomheten må skapes og omskapes gjennom kontinuerlig læring
Kunnskap kan deles igjennom informasjon i for eksempel dokumenter	Kunnskap skapes gjennom fortolknings- og kommunikasjonsprosesser

Tabell 1 Styring vs. Ledelse (Irgens, 2007:179)

Ut fra denne fremstillingen forstår jeg at offentlig mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten fortsatt kan forbindes med en mekanisk form for styring av virksomheten. Dette kan også bety at kunnskapsledelse kan være utfordrende innenfor denne beskrivelsen.

Spesielt vil jeg anta at menneskene i organisasjonen opplever at styringen tar deler av handlingsrommet.

Irgens (ibid) beskriver også utfordringer med virksomhetsplanlegging og målstyring i en hierarkisk organisasjon hvor endringer skjer hurtig. I og med at overordnede mål skal formuleres av politiske myndigheter og deretter omsettes i aktivitet nedover i organisasjonen ut til den enkelte ansatt. Den operasjonaliserte aktiviteten skal deretter evalueres og rapporteres oppover i systemet igjen til bruk som læring for en mulig korrigerende av mål og arbeidsform (ibid). Kunnskapen som benyttes i oppgaveutførelsen i en kunnskapsorganisasjon befinner seg også sjelden lengst oppe i hierarkiet. Kunnskapen befinner seg gjerne nærmest brukeren. Dette forutsetter handlingsrom for den ansatte til å finne løsninger som er tilpasset lokale forhold, samtidig som de tilfredsstillende sentrale målstyringssignalene. I en hierarkisk organisasjon som politi- og lensmannsetaten med ovenfra og ned-styring, og en virksomhet hvor kunnskapen befinner seg nærmest brukeren kan også lokale variasjoner av sentrale utfordringer skape problemer i tilknytning til målutformingen (ibid).

3.3 Politianalysen

NOU 2013:9 «*Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*» ble presentert 19. juni 2013. Mandatet i utredningen var å «*gjennomføre en politistudie som skal danne grunnlag for en langsiktig for videreutvikling av etaten*» (ibid:9). Rapporten peker på flere områder som er relevante i min problemstilling. Politidirektoratet fikk høsten 2012 eneansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene, mens Justis- og beredskapsdepartementet sitter tilbake med ansvar for langsiktighet i rammebetingelsene og mål, samt det å iverksette og følge opp vedtatt politikk. Rapporten viser at dagens styring av politiet ikke fungerer tilfredsstillende. Dette handler om svakt strategisk grunnlag for målrettet og langsiktig utvikling og styring av politiet. Styringen er hendelsesstyrt og kortsiktig. Politiet har ikke de nødvendige fullmakter og rammebetingelser for å utvikle og lede virksomheten effektivt. Virksomhetsstyring og – utvikling er svak, samt at styringsprosessene ikke ivaretar en reell styring av undergitte virksomheter (ibid:174). Rapporten mener videre det er kritisk viktig å få en helhetlig strategisk planlegging og styring av etaten. Samtidig foreslås det å legge eierstyring inn som et element i mål- og resultatstyringen. Med eierstyring menes det å vektlegge interne prosesser i virksomhetene, lederutvikling og medarbeidertilfredshet. Det er også beskrevet utfordringer knyttet til ledelse hvor det ikke stilles formelle krav for å bli leder, flere faglig flinke ansatte er rekruttert inn og satt i lederfunksjoner uten at dette innebærer at de er dyktige ledere. Likeledes at det ikke er bare lederens personlige egenskaper som henger sammen med hvordan denne utøver ledelsen, også lederens formelle og erfaringsbaserte læring er avgjørende.

En leder som gjennom læring har utviklet åpenhet, refleksjon, tillit og kompetanse i form av evne til å tåle og mestre usikkerhet, tvetydighet og konflikt, vil kunne tolke og definere handlingsrommet på en annen måte enn en leder som er orientert mot det

trygge og sikre, og som gjennom læring har utviklet liten toleranse for det komplekse og skiftende (ibid:197).

Politianalysen viser til fire suksesskriterier for de deler av politiorganisasjonen som leverer godt på effektivitet og kvalitet. Dette er kunnskapsbasert arbeid, standardiserte verktøy og rutiner, god organisering og kompetanse, og god ledelse. Igjennom det overbyggende virksomhetsstyringsverktøyet, politimesterens styringsverktøy, åpner dette for stor grad av læring på tvers og kompetansedeling igjennom deling av beste praksis (ibid).

3.4 Kunnskapsarbeid

Begrepet kunnskapsarbeid er relativt nytt og før Drucker (1954 i Johnsen, 2007) introduserte forståelsen på 1950-tallet, var ikke kunnskap tema i litteratur om organisasjoner. I dagens samfunn må imidlertid arbeidere ha mer kunnskap for å kunne utføre sitt arbeid. I boka Kunnskapsarbeid – om kunnskap, læring og ledelse i organisasjoner blir kunnskapsarbeider utledet til følgende definisjon av forfatterne Eirik J. Irgens og Grete Wennes(2011).

Kunnskapsarbeid er arbeid som i liten grad er rutinebasert, som vanskelig lar seg standardisere, og der svarene på hvordan oppgavene skal utføres, primært er å finne i den profesjonelle kunnskapen arbeideren har tilgang til og utvikler gjennom praksis (Irgens og Wennes, 2011:15).

Kunnskapsarbeidere må være i stand til å se verden under flere forståelsesformer, noe som medfører at man må ha kunnskap og forståelse for at problemstillinger og løsninger kan sees i flere perspektiver. De peker også på at ledelsen vil få større utfordringer i organisasjoner med kunnskapsarbeidere, i og med at kunnskapsarbeideren jobber selvstendig med arbeidsoppgaver som ikke er rutinepreget og at kunnskapsarbeideren inspireres av at arbeidet gir muligheter for autonomi og personlig vekst. De ønsker med andre ord å være selvstyrte og selvgående (ibid). Kunnskaping kan ses i lys flere perspektiver, velger vi for eksempel et relasjonelt perspektiv, vil kunnskaping bli noe som skjer i relasjoner mellom mennesker, som en konstruktiv og pågående prosess av meningsskaping og for å skape en felles forståelse (Irgens og Wennes, 2011).

I Stortingsmelding nr. 42, 2004 – 2005 politiets rolle og oppgaver, beskrives det at politiarbeidet blir mer komplekst og i mange sammenhenger krever spisskompetanse (Stortingsmelding nr. 42 2004-2005). Politi- og lensmannsetaten har, og vil få flere medarbeidere med høyere og ulik kompetanse. Dette stiller etaten overfor utfordringer som man også finner i typiske kunnskapsorganisasjoner. Stortingsmeldingen sier også at «*Politi- og lensmannsetatens virksomhet skal være kunnskapsstyrt*» (ibid:7), og at ledere derfor må delegerer fullmakter til kompetente medarbeider innenfor klare definerte mål og resultatforventninger og at det til denne kategorien medarbeidere vil være nødvendig å utøve ledelse igjennom en rolle som veileder og coach. Med dette forstår jeg at også Politi- og lensmannsetaten forsøker å ta inn over seg tanken om at kunnskap kan sees på som den viktigste verdi en organisasjon besitter (Hislop, 2009).

Donald Hislop (ibid) deler litteraturen om kunnskapsledelse inn i to epistemologiske retninger, det objektivistiske og det praksisbaserte perspektiv. Dette er en inndeling som er avgjørende for forståelsen av hvordan kunnskapsledelse kan gjennomføres. Jeg mener dette følgelig er relevant i forhold til å drøfte hvordan en kan anvende kunnskapsledelse i en mål- og resultatstyrt virksomhet.

3.4.1 Det objektivistiske perspektivet

I det objektivistiske perspektivet (Hislop, 2009) skilles det mellom kropp og kunnskap. Det fokuseres på kodifisering og samling av kunnskap, og det å lage systemer for å dele kunnskap, som for eksempel datasystemer. Kjennetegn videre vil være at kunnskap er en enhet eller et objekt, og at kunnskap blir sett på som objektive fakta. Med objektive fakta forstås det at disse er en sannhet for den det angår, og at de fremstår som like for alle. Eksplisitt kunnskap blir oppfattet som objektiv, kodifiserbar, upersonlig, kontekststuvhengig og lett å dele. Eksplisitt (objektiv) kunnskap har i denne forståelsen antatt større verdi enn taus (subjektiv) kunnskap. Taus kunnskap blir oppfattet som subjektiv, kodifiserbar, personlig, kontekstspesifikk og en kunnskap som er vanskelig å dele (ibid).

Det objektivistiske perspektivet er i tråd med positivistisk vitenskapsteori (ibid), hvor det antas at mye av den tause kunnskapen kan gjøres eksplisitt. Det vil si at den kan kodifiseres, systematiseres og samles inn. På denne måten også enkel å dele med andre.

Det objektivistiske perspektivet hviler på en antakelse om at overføring av kunnskap foregår lineært som budskap fra en avsender til en mottaker. Det antas i denne forståelsen at kunnskap hos avsenderen er klart avgrenset og kan oppfattes og forstås av mottakeren uten nærmere kontakt med avsenderen. Det er følgelig i denne tenkningen fullt mulig å kunne gjøre kunnskap tilgjengelig igjennom for eksempel et datasystem.

Taus kunnskap	Eksplisitt kunnskap
Ikke mulig å kodifisere	Kodifiserbar
Subjektiv	Objektiv
Personlig	Upersonlig
Kontekststuvhengig	Kontekststuvhengig
Vanskelig å dele	Enkel å dele

Tabell 2 Karakteristika ved taus og eksplisitt kunnskap (Hislop, 2009:23)

Tabellen viser hvordan motsetningene i mellom taus og eksplisitt kunnskap kan fremstilles i et objektivistisk perspektiv. Sett i ly av det praksisbaserte perspektiv, som er kritisk til det objektivistiske, vil dette forholde seg annerledes (ibid). Jeg vil derfor redegjøre for det praksisbaserte perspektivet.

3.4.2 Det praksisbaserte perspektivet

I det praksisbaserte kunnskapsperspektivet veves kropp og kunnskap sammen. Dette perspektivet står i kontrast til og er kritisk til det objektivistiske perspektivet. Det praksisbaserte perspektivet beskrives ut fra seks kjennetegn (Hislop, 2009):

- Kunnskap er innebygd i praksis
- Taus og eksplisitt kunnskap er uatskillelige
- Kunnskap er kroppsliggjort og personlig
- Kunnskap er sosialt konstruert
- Kunnskap er en del av kulturen
- Kunnskap kan bestrides

Det at kunnskapen er sosialt konstruert betyr at den er subjektiv og åpen for ulike tolkninger. Det praksisbaserte perspektivet innebærer at man ikke ser på kunnskap som en ting, men som en prosess, som skapes mellom mennesker. Hislop definerer praksis som:

Practice refers to purposeful human activity. It is based on the assumption that activity includes both physical and cognitive elements, and that these elements are inseparable. Knowledge use and development is therefore regarded as a fundamental aspect of activity. (ibid:31).

En viktig konsekvens av det praksisbaserte perspektivet for kunnskapsledelse er at ideen om at kunnskap kan lagres i et lagringsmedium forkastes. En annen konsekvens er at kunnskap ikke kan håndteres og ledes av ledere. Ledere vil aldri kunne ha oversikt over annet enn fragmenter av de ansattes kunnskap. Ledelse av kunnskapsprosesser må skje ved å forsterke den sosiale interaksjonen mellom mennesker. På en slik måte vil forståelse og innsikt utvikles gjennom utforskning og refleksjon. Denne prosessen kalles «*perspective making and taking*», kunnskapsutvikling skjer ved at mennesker deler perspektiver med hverandre (ibid).

3.4.3 Kunnskapsutvikling i organisasjoner

Georg Von Krogh, Kazuo Ichijo og Ikujiro Nonaka (2001) forsøker å sette organisasjon og ledelse inn i et kunnskapsperspektiv, fremfor å sette kunnskap inn i et tradisjonelt organisasjons- og ledelsesperspektiv. Med dette legger de større vekt på kunnskapsproduksjon og kunnskapsprosesser. Dette løfter kunnskap fra å være et objekt som kan administreres og forvaltes, til et fokus på tilrettelegging av gode kunnskapsprosesser. For ledere betyr dette en overgang fra ledelse og kontroll til coaching (ibid). Med coaching forstås det å støtte og legge til rette for kunnskapsutviklingsprosesser. Det er som et resultat av dette utviklet en beskrivelse av de viktigste tilnærmingene i økt fokus på kunnskapsprosessene. Muligheten for å skape ny kunnskap ligger i et tillitsfullt og raust samspill mellom organisasjonens medlemmer. Von Krogh m.fl. (ibid) er opptatt av å skape «*en kunnskapshjelpende kontekst*» preget av omsorg for deltakerne. Kunnskap er berettiget og sann overbevisning og knyttet til den subjektive og meningsskapende prosessen mennesker deltar i. En berettiget og sann overbevisning er en personlig sosial

konstruksjon utviklet fra egne unike erfaringer, perspektiv og forståelse, i et samspill med omgivelsene (ibid). Den er beskrevet som en kunnskapsutviklingsprosess over fem trinn:

- Dele den tause kunnskap
- Utvikle begreper
- Rettferdiggjøre begreper
- Utforme en prototype
- Forsterke kunnskapen og gjøre den tverrfaglig

Hovedpoenget i disse prosessene er å få deltagerne til å inngå i samtaler der de deler sin kunnskap, og leker med ideer og forslag sammen.

Som støtte til kunnskapsutviklingsprosessene er det utviklet fem hjelpere som støtter prosessen (Von Krogh m.fl., 2001). Den første hjelperen er å formulere en kunnskapsvisjon som inneholder både en forståelse av organisasjonen slik den fremstår nå og et ønske om hvordan organisasjonen burde bli. Den andre hjelperen er å utvikle ferdigheter i å lede og delta i samtaler. Samtaler er kjernen i kunnskapsutviklingen. Det er her utveksling av kunnskap kan skape nye ideer og tanker. Dette bringer oss tilbake til behovet for å skape omsorgsfulle kulturer som skaper tillit og raushet mellom deltakerne. Samtidig som kunnskapen trenger å bli kommunisert for at den skal ha påvirkning. Den tredje hjelperen er å mobilisere kunnskapsaktivister. Kunnskapsaktivister er de som mobiliserer, engasjerer, legger til rette for og iverksetter prosesser. Kunnskapsaktivisme handler om å skape kunnskap ikke lede, forsøk på å lede ender med at man henviser til eksplisitt historisk kunnskap. Den fjerde hjelper er å skape den riktige konteksten for kunnskapsutvikling. Dette omfatter å skape organisasjonsstrukturer som utvikler solide relasjoner og effektivt samarbeid. Nøkkelen er å strukturere organisasjonen slik at kunnskapsutviklingen blir mer effektiv og at man river ned så mange individuelle og organisasjonsmessige barrierer som mulig, samtidig som lederne oppmuntrer til å etablere sosiale møtesteder hvor kunnskaping kan skje. Den femte og siste hjelperen er å gjøre lokal kunnskap global. Denne hjelperen er tett forbundet med tverrfaglig forsterkning, det siste steget i kunnskapsutviklingsprosessen (ibid). De fem trinnene i kunnskapsutviklingen og de fem hjelpere påvirker hverandre, dette fremgår av matrisen på neste side.

Kunnskaps hjelpere	Steg i kunnskapsutviklingen				
	Dele taus kunnskap	Utvikle et konsept	Rettferdiggjøre et konsept	Utforme en prototype	Forsterker kunnskapen
Formulere en visjon		✓	✓	✓	✓
Få i gang samtaler	✓	✓	✓	✓	✓
Mobilisere aktivister		✓	✓	✓	✓
Utvikle den riktige konteksten	✓	✓	✓	✓	✓
Globalisere den lokale kunnskapen					✓

Tabell 3 Hvordan skape kunnskap 5 x 5 – matrisen (Von Krogh mfl., 2007:23)

Hvordan de forskjellige kunnskapshjelperne påvirker de forskjellige stegene i kunnskapsutviklingen fremgår av tabellen som spesielt beskriver koplingen mellom kunnskapsutvikling og det å skape kunnskap (ibid). Hjelperne bidrar til å øke kunnskapsspredningen og til å redusere barrierer mot kommunikasjonsflyt. Alle de fem hjelperne har sterk påvirkning av forsterket, tverrfaglig kunnskap. I tillegg vil hjelperen knytte til omsorg og menneskelige relasjoner i organisasjonen, det å lede samtaler, påvirke alle de fem kunnskapsutviklende trinnene i prosessen (ibid).

3.4.4 Kunnskapsledelse

Ralph D. Stacy (2001 i Johannessen, 2008) beskriver hvordan kunnskap vokser frem i en organisasjon og hvordan dette påvirker ledelse av organisasjonen. Når verdensøkonomien har passert industrialderen og er på vei inn i en tid med kunnskapsarbeid i informasjonssamfunnet, vil dette kreve nye organisasjonsformer og nye måter å lede på. Hovedtrekkene virker å være at en går bort fra de byråkratiske, hierarkiske organisasjonsformene og over til mer fleksibel, flatere og enklere nettverksbasert organisasjonsstruktur hvor ansvar og beslutningstaking er desentralisert. Dette er forskjellen på ledelse av industrialderens kroppsarbeider og dagens profesjonelle kunnskapsarbeider (ibid).

Den nye lederoppgaven blir følgelig å lede kunnskapsutvikling. Kunnskap om hvordan en skal gjøre dette blir derfor viktig. I følge Stacey skjer kunnskapsutviklingen i enkeltmenneskets hode hvor det opptrer som taus kunnskap. Lederen må derfor kunne få frem denne kunnskapen og gjøre den eksplisitt. En trenger da en lederstil som oppfordrer til deling og spredning av kunnskap igjennom dialog. Denne tilnærmingen er det Stacey kaller etablert tenkning om kunnskap i organisasjoner. Kunnskapen eies av organisasjonen, den kontrollerer kunnskapen og kunnskapen kan måles. Systemteoretikere organiserer kunnskap

utenfor de enkelte individ sine hoder, mer bestemt lokalisert i sosiale strukturer og teknologi (ibid).

Flytter vi oss fra systemperspektivet og over til at kunnskap vokser frem i komplekse responderende relateringsprosesser mellom mennesker, at kunnskap reproduseres kontinuerlig og kan omformes, vil ingen kunne eie kunnskap. Dette på grunn av at kunnskap ikke kan lagres, intellektuell kapital kan ikke måles og ingen av dem kan ledes. Perspektivet her er at en ser det menneskelige handlingsopphav som interaksjonsprosess mellom fysiske mennesker. For at kunnskap skal kunne eksistere på organisasjonsnivå må den deles mellom individer. Det finnes to retninger innenfor den tenkningen. Skillet ligger i hvordan en tenker omkring årsak-virkning, kausalitet. Den ene retningen har et kantiansk syn på kausalitet i naturen. Man antar at naturen realiserer former som allerede eksisterer fra begynnelsen. Dette omtales som formativ teleologi. Dette er et perspektiv som ikke har noen forklaring på at helt nye former kan dukke opp i naturen. Dette er en videreføring av systemtenkningen som har vært for å forklare fenomener i naturen (ibid). Den andre retningen handler om at fremtiden konstrueres kontinuerlig, transformativ teleologi. Dette inkluderer muligheten for at helt ny kunnskap kan oppstå. Tilhengere av denne tenkningen av kompleksitetstenkning arbeider med abstrakte modeller mot interaksjon mellom abstrakte enheter og viser muligheten for at interaksjon har en egen evne til å utvikle sammenhengende mønstre i seg selv. Fra dette perspektivet konstrueres fremtid kontinuerlig igjennom menneskelig interaksjon i nåtid, i komplekse responderende prosesser. Konklusjonen i Staceys tenkning er at det ikke er mulig å lede læring og kunnskapsutvikling fordi ingen kan lede menneskers sinn eller relasjoner, og det er jo der hvor kunnskap genereres (ibid).

Boisot (ibid) benytter definisjonen av kunnskap som evnen til å utføre handlinger. Han sier også at kunnskap bygger på informasjon som er hentet fra data. Effektiv handling er avhengig av mentale modeller eller kart for å få mening. Han sier også at kunnskapsutvikling er en prosess der det genereres innsikt ved å trekke informasjon ut fra data, og at anvendelsen av kunnskapen består av å teste denne innsikten. Det som videre kjennetegner kunnskap er at den kan deles med andre. Boisot beskriver også hvordan kunnskap spres naturlig, men også forhold som gjør at dette ikke skjer. Han hevder kunnskap flyter mellom mennesker og at den er flytende når den er fri for kontekst, når den er kodifisert, abstrakt og fri for unødig data. Når kunnskapen er rik på data, kvalitativ, motsetningsfylt og kontekstbundet, er den viskøs og flyter nesten ikke. Når vi begynner å forstå noe blir imidlertid også viskøs kunnskap mer flytende. I følge Boisot synes mennesket at flytende kunnskap er vanskelig å dele, derfor kreves kodifisering, en systematisk beskrivelse, for å kunne spre kunnskapen i en organisasjon. Det som er uheldig ved kodifisering er at kunnskapen mister noe av sin verdi. For å bøte på dette må det utvikles strategier for å takle dette (ibid).

Stacey (ibid) sier at mennesket kommuniserer med hverandre ved hjelp av symboler, og når disse symbolene brukes i relasjon mellom de ulike individ får disse aktive symbolene mening og kunnskap trer fram. Kunnskap kan derfor ikke være en "ting", men en handlingsprosess. Likedan avviser Stacey (ibid) kognitiv teori og mener at relasjonen mellom mennesker er viktig, det er denne interaksjonen som skaper endringer. Kompleksitetsteori er således kunnskap, eller mening som vokser fram samtidig i en utadrettet interaksjon mellom menneskene. Fra dette perspektivet eksisterer ikke kunnskap utenfor relasjoner. En prosedyrehåndbok eller et rundskriv blir ikke til kunnskap før den tas i bruk av menneskene i organisasjonen.

3.4.5 Kunnskapsprosesser og læring

Bruk av mål- og resultatstyring som metode for virksomhetsstyringen i politi- og lensmannsetaten forutsetter en kultur for læring og utvikling i virksomheten under resultatoppfølgingen. Dette fremgår av virksomhetsstyringshjulets pkt. 4 (Figur 2).

Aksjonsvitenskap er en utvikling fra tradisjonell aksjonsforskning med undersøkelser av bevisste og ubevisste resoneringsprosesser hos mennesker. Tenkningen er utviklet av Chris Argyris og Donald Schön (1978) beskrevet av Øystein Rennemo (2006). Deres kognitive modeller argumenterer for at mennesker har innebygde mentale kart hvor adferden planlegges. Det er også ofte et gap mellom det vi sier, uttalt teori og det vi gjør, bruksteori. Håndtering av ulikhetene mellom disse to teoriene kan være avgjørende for læringen. Uttalt teori er det vi sier for å forklare og forsvare våre handlinger. Bruksteori omfatter den delen av kunnskapen som er taus og som omfatter kultur og tradisjoner, det vi faktisk utfører (Argyris og Schön, 1978 i Rennemo, 2006). Rennemo (2006) beskriver hvordan læring foregår igjennom resultatorienterte handlinger. Dette kaller han Aksjonsbasert Kunnskap (AK). AK er en del av tilnærmingen i handlings- og erfaringsbasert metode som grunnlag for å oppnå ønsket utvikling. De som berøres av en slik læringssituasjon er deltagerne og eventuelle ledere/coacher er ikke av de direkte berørte. Det er deltagerens forståelse av egen virkelighet og ønsket om forbedring av sider ved denne virkeligheten som er utgangspunkt for læringssituasjonen. Denne læringsprosessen deles inn i to ulike typer prosess, enkel- og dobbelkretslæring. Argyris og Schön (1978 i Rennemo, 2006) benevner dette som "single loop learning" og "double loop learning". Singel loop learning som kan knyttes til begrepet assimilasjon forklares av Rennemo (2006) som en læringsform hvor de nye erfaringene kan forstås inn i eksisterende tankemønstre og gi grunnlag for kvantitativt, men ikke kvalitativt ny læring. Dette handler om å gjøre de samme tingene i organisasjonen på en bedre måte, en produktivitetsforbedring. Læringsformen er hentet fra David Kolbs læringsmodell hvor dette er den ene formen for læringsprosess, mens den andre "dobbelt loop learning" som igjen knyttes til begrepet akkomodasjon, forklares som en læringsform som krever endring av mer grunnleggende antagelser, altså at vi endrer vår forståelse også kvalitativt. Med kvalitativ endring rokker vi ved hele systemet i organisasjonen, både formål, mål og strategier (ibid).

3.4.6 Refleksjon

Erkjennelse av refleksjonens betydning og beherskelsen av refleksjonens kunst er kanskje den viktigste lederferdigheten i kunnskapsintensive virksomheter. Skal læring skje forstår jeg det slik at kunnskapen må knyttes til konkrete oppgaver og deretter høste erfaringer som det reflekteres rundt og trekkes slutninger ut fra. Det er den reflekterte erfaringen som gir læring, ikke selve handlingen (Rennemo, 2006). For å få denne effekten kan en ta i bruk læringsfora som nyttiggjør resultatinformasjonen i organisasjonen. Læringsfora vil være rutiner som skaper åpne og ikke konfronterende dialoger. Åge Johnsen (2007) beskriver videre hvordan en i utforming og bruk av resultatstyring må ta like mye hensyn til å analysere og diskutere data som å registrere, samle inn og rapportere. Han mener videre at dersom strukturelle resultatstyringsreformer skal lykkes må organisasjonens kultur for læring ivaretas.

3.4.7 Problemorientert politiarbeid

Politi- og lensmannsetaten begynte på midten av 2000-tallet å bruke tilnærmingen "Problemorientert politiarbeid", det var en tilnærming basert på erfaringer fra amerikansk politi. Med bakgrunn i studier av hvordan det amerikanske politiet arbeidet for å bekjempe kriminalitet, utarbeidet Herman Goldstein på slutten av 1970-tallet, en helhetlig arbeidsfilosofi som han kalte Problemorientert politiarbeid (POP).

Goldstein (1990) viste at politiet brukte mye ressurser på hendelsesstyrt arbeid og lite proaktivt før hendelsene skjedde. Tjenestemennene var således i konstant beredskap for å komme hurtigst frem til hendelsene for å "rydde opp" og pågripe gjerningspersonen(e). Politiets virksomhet fremstod på denne måten som om det viktigste var å pågripe gjerningspersonene, for deretter å få en rask domfellelse. Goldstein mente at denne måten å jobbe på hadde flere negative konsekvenser. Han pekte på at den reaktive virksomheten innebar at det i stor grad ble fokusert på "symptomene" og ikke årsaken til kriminaliteten. De ulike handlingene ble også sett på som enkeltstående hendelser. Studiene til Goldstein viste videre at politiet brukte mye tid og ressurser på intern administrasjon og rasjonalisering. Forholdsvis små ressurser ble brukt på å utvikle og forbedre organisasjonen til å bli mer effektive i arbeidet for å forebygge og redusere kriminalitet.

Et annet sentralt element var at kompetansen og kunnskapen til tjenestemennene ikke ble utnyttet godt nok. Det ble også pekt på at de ansatte i alt for liten grad ble involvert i arbeidet med å utvikle virksomheten. Blant annet fikk de ikke ansvar for å planlegge og iverksette lokale tiltak. Der hvor lokale tiltak ble etablert, var det ledelsen som utviklet disse. Goldstein mente at tjenestemenn ved hjelp av sin kunnskap om og nærhet til kriminaliteten, hadde et godt grunnlag til å planlegge og iverksette tiltak. Dette var på mange måter oppstarten til politi- og lensmannsetatens arbeid mot å bli en kunnskapsorganisasjon hvor virksomheten skulle ledes kunnskapsstyrt. Dette bekreftes av en av respondentene som sier, «*Jeg pleier å minne om Goldstein som hadde noen funn fra USA, at det er noen nede på grasrota som*

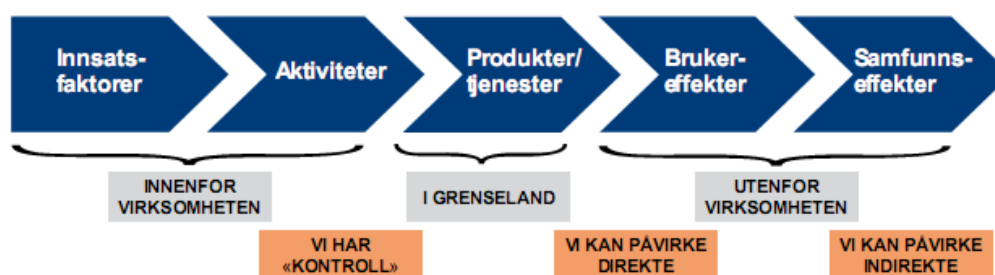
ikke evner å ta denne nye kunnskapen i bruk, lever på gammel storhetstid». Etableringen av analyser som verktøy for utvikling av beslutningsgrunnlag for strategisk ledelse ble oppfølgeren av denne satsningen fra Politidirektoratet, og innføring i bruk av strategisk analyse ble gjennomført i 2007. Analysen er et av hovedelementene i virksomhetsstyringsmetoden, mål- og resultatstyring som jeg beskriver i neste kapittel.

3.5 Mål- og resultatstyring

Eirik Irgens (2007) viser til at målstyring og virksomhetsplanlegging har lang tradisjon i offentlig sektor, og at Stortinget allerede i 1987 vedtok at all offentlig sektor skulle styres gjennom virksomhetsplanlegging. I praksis innebærer dette styring fra departement og ned til den enkelte virksomhet og ansatt gjennom oppdragsbrev og systemer for oppfølging og resultatmåling. De ansatte fikk mulighet til å aktivt ta del i utforming av egne arbeidsoppgaver og således få et bevisst forhold til disse.

Målstyring, slik jeg har beskrevet at det fungerer i virksomheter underlagt Politidirektoratet i dag, kan det sies å være et resultat av den mekaniske forståelsen av en organisasjon, slik bl.a. Fredric Taylor beskrev det hvor de ulike delene i virksomheten har hver sin oppgave og klart definerte rolle, samtidig som utgjør de en del av en større helhet som er avhengige av hverandre. Maskinperspektivet av en organisasjon er en av de mest grunnleggende i samfunnet vårt, mest integrert og samtidig vanskeligst å endre (Morgan, 2004).

Direktoratet for økonomistyring i staten (DFØ) har fått i oppdrag å utvikle og etablere kunnskap om metoder for målstyring i offentlige virksomheter, mål- og resultatstyring. For å øke forståelsen av hvordan mål- og resultatstyring henger sammen som en prosess er resultatkjeden utviklet som en modell til bruk i strategiarbeidet.



Figur 4 Resultatkjeden (DFØ, 2006:7)

Resultatkjeden bidrar samtidig til å finne frem til hvilken informasjon det er behov for i styringen, hva virksomheten gjør og resultatene av dette (DFØ, 2006). Resultatkjeden kan også hjelpe oss i prosessen med å se resultatene og virkningene av innsatsen (Johnsen, 2007).

Johnsen (2007) bygger på Schumpeters analyser som legger stor vekt på å forklare resultater av politiske, økonomiske og sosiale prosesser. Analysen legger videre stor vekt på å forklare resultatene av politikk og styring ut fra usikkerhet, konkurranse og egeninteresse,

noe som er relevant i forhold til praksis. Tradisjonelt har regelstyring, profesjonsstyring og politisk styring vært verktøy i offentlig styring. Johnsen (ibid) argumenterer imidlertid også for at ikke finansiell resultatmåling kan være viktig for offentlig sektor, fordi finansielle resultater og tradisjonelle budsjetter og regnskap gir lite relevant informasjon om produktivitet, effektivitet og fordeling, noen av de viktigste temaene i styring og politikk. For min oppgave vil det spesielt være viktig å se på hvordan kunnskap spiller en rolle i mål- og resultatstyringen. Spesielt viktige sekvenser i metodebruken vil jeg således komme tilbake til i analysen av funnene i empirien.

3.5.1 Gammel offentlig styring

For å forstå deler av utviklingen som har skjedd vil jeg starte med hvordan Weber definerte det ideelle byråkratis om et system som består av skille mellom personer og stillinger, hierarkisk organisering, formalisering og skriftlig dokumentasjon, rekruttering basert på formell kompetanse, forfremmelse etter intern konkurranse, upartiskhet og lojalitet. Denne typen organisering sees fortsatt på som god organisering i byråkratier, dog allikevel ikke moderne. Byråkratiet kan også ha dysfunksjonelle virkninger fordi byråkratene forfølger personlige mål, byråkratiet kan være tilfeldige og utilsiktede virkninger virker urettferdige og uforutsigbare, samt at store byråkratier kan reduserer individets frihet (Johnsen, 2007). Dette kan derfor påvirke byråkratiets evne til tilrettelegging av handlingsrom hos virksomhetslederne.

3.5.2 Ny offentlig styring

Ideen bak denne styringsformen kommer fra New Public Management (NPM) som oppstod med utgangspunkt fra Storbritannia, New Zealand og USA (Johnsen, 2007). Dagens tilnærming kalles Post New Publikk Management med henblikk på den større grad av mer styring, mer kontroll og økt sentralisering. Dette gjenspeiles også i politi- og lensmannsetaten slik det beskrives av Rune Glomseth (2013) i artikkelen «*Ledelse i politiet-nye krav og nye roller*», hvor han beskriver hvordan det ikke lenger bare er faglig styring og regelstyring i politiet og berører betingelser for videre utvikling av lederrollen i norsk politi, den ene av disse er lederutdanning innen organisasjon og ledelse. En slik utvikling av rollen mener han også kan bidra til å skape et nytt handlingsrom i en fremtidsrettet politiledersrolle.

For å forstå mål- og resultatstyring bedre tar jeg utgangspunkt i tilnærmingen til Åge Johnsen (2007) som beskriver hvordan mål- og resultatstyring kan forstås. Mål- og resultatstyring omfatter flere begreper som jeg ønsker å beskrive betydningen av. Det er først nødvendig å beskrive hva jeg legger i de tre begrepene målstyring, resultatstyring og resultatmåling. Det å drive målstyring er det å styre etter mål med fokus på resultater, som igjen består av tre prosesser, målformuleringer, medvirkning og resultatvurderinger (ibid). Med målformulering menes utforming av virksomhetens mål for perioden, medvirkning er hvordan ansatte i organisasjonen tar del i målutviklingen og resultatvurdering forstås som resultatvurdering i

forhold til resultatindikator med sammenligning av disse og rapportering av måloppnåelsen under veis i en planperiode (ibid).

Resultatstyring omfatter tre sentrale prosesser, for det første resultatmåling, da styringsformen bygger på det å fremskaffe relevante data som kan benyttes til styring. For det andre sammenligninger da dataene skal benyttes til å analysere produktivitet og effektivitet. For det tredje overvåking og rapportering fordi informasjonen skal settes inn i organisatoriske og politiske sammenhenger hvor informasjonen vil kunne danne grunnlag for endre handlinger, målformuleringer og politikutfordringer. Samtidig som det omfatter en oversikt over resultatene som oppnås i en virksomhetsperiode. Dette er informasjon som ikke kan stå alene, men sammenfattes med annen informasjon fra virksomheten. Styringsparametere kan deles inn i fem hovedgrupper: kroner/volum, produktivitet, kvalitet, effekter og effektivitet. Styringsparametere som måler volum (eventuelt kroner) er relevante for alle leddene i resultatkjeden. Slike parametere brukes av de fleste virksomheter, men gir ofte begrenset informasjon, spesielt når de knyttes til leddene «til venstre i resultatkjeden». Derfor bør de normalt kombineres med andre typer styringsparametere (ibid).

For å kunne styre ressursbruk og måle produktivitet, må vi kunne knytte ressurser til de enkelte tjenestene og eventuelt aktivitetene, og således drive resultatmåling. En forutsetning for dette er at det gjennomføres en eller annen form for tidsfordeling, slik at det er mulig å fordele arbeidstid pr. tjeneste. Et enkelt ambisjonsnivå er å måle arbeidsproduktivitet eller direkte kostnader ved de enkelte tjenestene. En mer presis beregning av kostnader pr. tjeneste krever at også indirekte kostnader knyttet til tjenestene måles og fordeles. Sammenligning av produktivitet forutsetter også at det vi sammenligner har lik kvalitet. Ofte er det derfor behov for å benytte flere kvalitetsparametere parallelt. Å måle effekter av virksomhetens arbeid for brukerne eller samfunnet er viktig, fordi det viser i hvilken grad selve målet med virksomheten oppfylles (ibid).

3.5.3 Evaluering

Effektivitet handler om effekten av innsatsen i forhold til de ressurser som settes inn. Høy effektivitet er det overordnede målet for all virksomhet i staten. Bruk av evalueringer gir mer informasjon og forutsetter grundigere analyser enn det som normalt kan gjøres i den løpende resultatmålingen. Evaluering brukes således til å utfylle den løpende styringsinformasjonen. Risikostyring er Top-Down men informasjonen nede fra organisasjonen må også nå opp i organisasjonen (Johnsen, 2007).

Johnsen (ibid) beskriver videre, om resultatmålingen skal ha noen hensikt, må resultatene drøftes, vurderes og brukes av ledelsen til å ta beslutninger om tiltak som skal forbedre virksomheten og gi bedre måloppnåelse. Oversiktlig rapportering av resultater og ansvarliggjøring av de enkelte lederne er en viktig del av dette. Resultatmålingene kan vise at det er behov for ulike typer forbedringstiltak som er knyttet til de ulike leddene i

resultatkjeden. Resultatinformasjonen brukes i styringen og får dermed konsekvenser for måten styringen av virksomheten drives på. Her har politi- og lensmannsetaten utviklet politimesterens styringsverktøy (PSV) som gir anledning til å håndtere alle disse prosessene. Lederforankring og involvering av ansatte i styringsprosessene og ikke minst i resultatoppfølgingen er en forutsetning for at resultatmålingen skaper en kultur for læring og utvikling i virksomheten (DFØ, 2006)

Johnsen (2007) beskriver målstyring som et godt alternativ til andre styringsformer i offentlige virksomheter. Han beskriver flere andre styringsformer som alternativer til mål- og resultatstyring. I realiteten kombineres flere styringsformer i offentlig styring.

- Politisk styring som utfordrer politisk ledelse i mer detaljstyring hvor kunnskapsgrunnlaget vil være dårligere enn ved målstyring.
- Etatstyring som er en tydeligere form for regelstyring hvor styringssignalene kan bli uklare og hvor det er lite fokus på resultater.
- Fagstyring som innebærer mindre åpenhet og rom dyrking av særinteresser.
- Markedsstyring som for offentlig sektor kan innebære dårligere service og dyrere offentlige tjenester da offentlig sektor vil være et kunstig marked.

3.5.4 Antagelser om offentlig administrasjon og styring

Johnsen (2007) bygger sin teoretiske tilnærming for styring av offentlig virksomhet på tre antagelser.

- Offentlig sektor er viktig i moderne og demokratiske velferdsstater som Norge.
- Offentlig politikk og styring kan forstås som et komplekst system hvor ulike aktører konkurrerer med hverandre for å fremme sine interesser.
- Forskning og undervisning har mye å lære av praksis.

I tillegg beskriver han tolv myter som preger beskrivelsene og tenkningen rundt resultatstyring i offentlig sektor. Myene tar jeg for meg og beskriver i den grad jeg finner at de er relevante for min tilnærming i oppgaven. Den første myten er at resultatstyring er nytt i offentlig sektor. Resultatmåling har i virkeligheten lange tradisjoner i offentlig sektor. Forvaltningsrevisjon har vært brukt siden 1800-tallet, mens Riksrevisjonen i Norge har drevet med forvaltningsrevisjon siden 1918. Mål- og resultatstyring er således ikke nytt i offentlig sektor, selv om det for mange oppleves som noe nytt og ukjent (ibid).

Den andre myten er at resultatstyring ikke trengs i offentlig sektor fordi vi løser styringsproblemer ved å løfte beslutningen opp på politisk nivå eller desentraliserer oppgavene ned på et profesjonelt nivå. Med profesjonelt nivå forstår jeg her et nivå hvor fagkunnskapen finnes, det operasjonelle nivå. Som eksempel kan jeg vise til at politi- og lensmannsetaten delvis både bli politisk styrt og fagstyrt. For eksempel beslutningen om økt antall treningstimer for politiets innsatspersonell i kategori 4 fra 40 til 48 timer i 2013, som

kom som en beslutning fra politisk ledelse (Stortingsproposisjon 77 S 2012-2013), og fagstyres som et eksempel igjennom rundskriv fra Riksadvokaten (Rundskriv nr 1/2013), som omhandler effektivitet i straffesaksbehandlingen. Disse styringsformene kan imidlertid forsterke mangel på resultatinformasjon på grunn av kortsiktigheten i den politiske styringen og fokus på egeninteressen i fagstyringen. Synet på rasjonalitet har betydning for hvordan vi ser på resultatstyringen, og da spesielt formålsrasjonalitet som handler om å nå sine mål på den enkleste og rimeligste måten (Johnsen, 2007). Det foreligger imidlertid to relevante teorier som kan forklare rasjonell atferd på individnivå. Det er teorien om det økonomiske mennesket og teorien om det administrative mennesket. Teorien om det økonomiske mennesket sier at dette har kjennskap til alle alternativer, kan kalkulere nytte og kostnad ved alle alternativer, og er i stand til å velge det alternativet som gir størst netto nytte i forhold til preferansene. Den andre rasjonalitetsteorien beskriver det administrative mennesket og forutsetter begrenset rasjonalitet. Dette betyr at det er vanskelig å ha klare mål før en har valgt noen av alternativene og lært igjennom handling hva en liker, eller ikke liker, og hva kost nytte ved alternativene er. Teorien viser videre til at mennesker har begrensede kognitive evner og svak vilje som vider at det er begrenset hvilke informasjon vi faktisk benytter i valg, og hvor rasjonell vi er. Teorien om det administrative mennesket kan forklare hvordan beslutningsatferd faktisk er i organisasjoner (ibid). På systemnivå har vi teorien om det politiske mennesket, som har begrenset rasjonalitet og bruker informasjonen strategisk. Individet bruker informasjon som fremmer egeninteresser, i visshet om at andre gjør det samme.

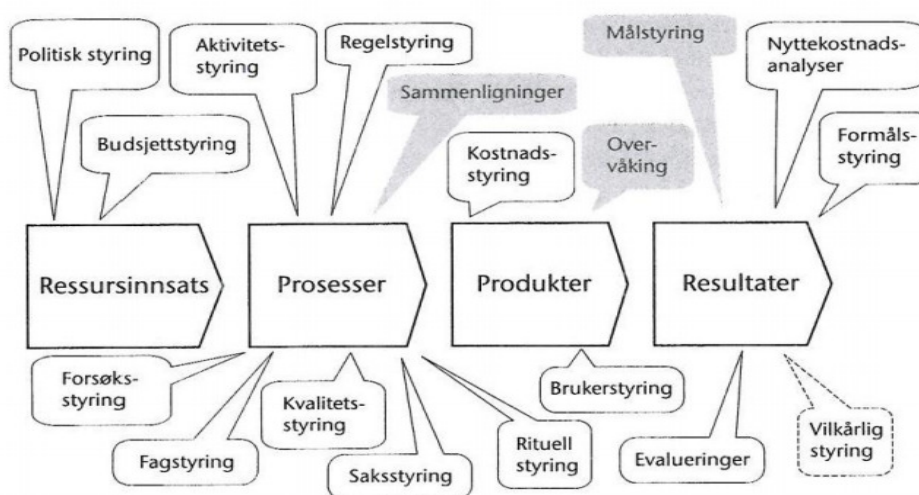
Den fjerde myte er at resultatstyring ikke passer i offentlig sektor på grunn av at tjenestene er vanskelig å måle. Offentlig sektor har følgelig tradisjonelt styrt etter regler og forhandlinger, og ikke etter resultater. Det foreligger dysfunksjonelle virkninger av alle organisasjonsstrukturer og styringsmodeller, også fra resultatstyring. Poenget er imidlertid at de dysfunksjonelle virkningene av resultatstyringen ikke kan unngås, men nytten av resultatstyringen må være større enn kostnadene for samfunnet. Måling av effektene av offentlig virksomhet er vanskelig, derfor er utformingen av resultatstyringssystemet viktig. Evaluering er en rasjonell aktivitet der en undersøker hvilke midler som er best for å nå gitte mål og om målene er riktig og fornuftig utformet. Den ideelle, rasjonelle organisasjonen skulle evaluere seg selv. Wildavsky (i ibid) diskuterte flere ulike grep for å styrke en slik evaluering i organisasjoner. Disse var:

- Bygge evaluering inn i organisasjonskulturen.
- Styrke evalueringsaktivitet i statlig sentraladministrasjon.
- Skille analysen av offentlig politikk fra iverksettingen av politikken igjennom å lage direktorater.
- Lage konkurrerende grupper av evaluatorene.
- Legge evalueringen til et uavhengig organ, riksrevisjonen.

Gjennomføring av evaluering er imidlertid ingen selvfølge, og styringsmessige grep for å styrke evalueringen vil være nødvendig. I Norge benytter vi som tidligere beskrevet et

uavhengig organ, Riksrevisjonen til denne evalueringen. I følge Wildavsky (ibid) må virksomheter som utfører slik evaluering overbevise sine medlemmer om at de må leve med konstante endringer.

Styringsformene i offentlig styring er flere, de mest utbredte er budsjettstyring, regelstyring, profesjonsstyring og politisk styring. Tradisjonelt har offentlig virksomhet benyttet seg av budsjettstyring. Dette handler om å styre ressurser inn i fremtiden basert på evaluering av fortiden. Dette reduserer faren for de helt store feilgrep, men er ikke tilstrekkelig. Budsjettprosessen har en stor grad av medbestemmelse og med tydelig involvering fra fagpersoner. Tradisjonell offentlig budsjettstyring er derfor en pragmatisk blanding av elementer fra andre rasjonelle styringsformer (Johnsen, 2007). Nedenfor vises en modell som beskriver hvordan forskjellige styringsformer kan benyttes på forskjellige stadier i offentlig styring.



Figur 5 Styringsformer (Johnsen, 2007: 105)

Inkrementell budsjettstyring hvor en bygger på eksisterende kunnskap om organisasjonens behov for budsjett virker særlig godt når en utvikler en tjeneste, den virker imidlertid ikke like bra når tjenesten skal omstilles, reduseres eller legges ned. Det er derfor ny offentlig styring har vært et program for å kombinere visse styringsformer med hverandre (ibid).

Dette kan handle om redusert politisk detaljstyring og økt desentralisert detaljstyring. Andre modeller har forsøkt å kople budsjettstyring med resultatstyring. Uansett er styringsmodeller et verktøy som skal bidra til å løse problemer, de er ikke mål i seg selv.

3.5.5 Tillit

Hans de Bruijn (i Johnsen, 2007) beskriver tre prinsipper for utforming av resultatstyring i offentlig sektor hvor komplekse oppgaver innen forvaltning, regulering og tjenesteproduksjon skjer. Skal resultatstyring være forenlig med en slik kunnskapsintensiv styringsform må resultatmålingene bidra til tre ting:

- Den må skape tillit mellom tjenesteutøverne, administrasjonen og politikerne.
- Den må yte rettferdighet ovenfor den kompleksiteten som ligger i oppgavene i offentlig sektor.
- Den må bidra til god samhandling innen og mellom offentlige virksomheter igjennom dynamikk.

Dersom målesystemet benyttes til både innsyn og forbedringsarbeid på en måte som profesjonelle tjenesteutøvere mener skader tjenestene, kan dette undergrave tilliten mellom partene. Den administrative og politiske ledelsen kan samtidig miste tilliten til de profesjonelle yrkesutøverne dersom disse ikke vil gi innsyn eller drive forbedringsarbeid. Det er følgelig viktig å bli enige om hvordan informasjonen skal brukes, hvem som skal bruke den og når informasjonen skal brukes. Innrapportering av resultatinformasjon i styringssystemer, som for eksempel politimesterens styringsverktøy (PSV), bidrar til å utvikle og opprettholde tillit mellom interessentene som benytter resultatinformasjonen.

Komplekse organisasjoner har også ofte komplekse resultatmålinger. Dette kan medføre en "soppskyting" hvor det skjer en oppblomstring av resultatindikatorer som blir lite brukt. Faren ved dette er at en får en dysfunksjonell virkning igjennom tilpasning av aktivitet for å forbedre resultatet. For offentlige virksomheter kan imidlertid mange resultatindikatorer bidra til å gi et bilde av verdiskapning og tjenesteproduksjon. Resultatmålingene må samtidig forsvares informasjonsøkonomisk. Spesielt i forhold til læring i en profesjonell kontekst, i komplekse tjenester kreves det informasjon som kan gi rom for mange tolkningsmuligheter for ulike profesjoner og administrative nivåer (Johnsen, 2007).

For politisk og administrativ ledelse er det tjenestene og virkningene av disse som er interessante. For profesjonelle, som forstås som kunnskapsarbeidere, er det ofte prosessen som er mest interessant. Prosessen sier som regel noe om årsaken til forskjeller i tjenesten, mens tjenesten er resultat av prosessen. Måling av både prosesser og tjenester kan derfor være nødvendig for at resultatvurderingene skal fungere. Dersom kunnskapsarbeideren ikke har mulighet til å forklare produktmålingen med prosessforklaring, kan kunnskapsarbeideren fraskrive seg eierskap til systemet (ibid). Prosesskontroll er mest interessant for læringsfunksjonen, i motsetning til produktmålingen som er en rapportering som for eksempel årsrapport i politiets styringsverktøy.

Resultatmåling krever samarbeid mellom kunnskapsarbeideren, administrasjonen og politikeren. Dette oppnås ved å ta høyde for de ulike dimensjonene i virksomheten, sørge for at alle får utbytte av resultatmålingen og innføre bufre. Dette er grunnlaget for utvikling av multidimensjonalitet i dynamisk resultatmålingen. Modellen må passe overens med behovene til:

- Profesjonsutøveren i deres fagstyring
- Økonomipersonell i deres økonomistyring
- Ledere i deres strategiske styring

Den syvende myten er at resultatstyring er det samme som målstyring og må bygge på målformuleringer. I denne tilnærmingen forstås det at visse styringsmodeller, og da spesielt enkelte strategiske planleggingsmodeller fremmer rasjonell styring bedre enn praksis i dagens offentlige styring. Dette gjelder spesielt forholdet mellom målformuleringen og resultatmålingen, om denne skal være tett koplet eller kan ha en løsere kopling. Ett av momentene her er også forholdet mellom målstyring og hvordan resultatinformasjon benyttes i organisasjonen (Kaplan og Norton, 1996b i Johnsen, 2007).

3.5.6 Læring

Den tiende myten er at resultatinformasjon ikke blir fulgt opp i offentlig styring, og benyttet til læring. Dette støttes av tenkningen til Talbot (2005) (i Johnsen, 2007). Dette bygger på det fakta at offentlig sektor har mye statistikk som kunne ha vært grunnlag for styring, men at denne informasjonen ikke blir brukt, og da særlig ikke av politikere og borgerne. Dette handler også om det å ivareta de kvalitative forholdene og ikke bare la kvantitative forhold ha førsterang. Lite bruk av informasjon kan imidlertid redusere perverterende adferd og dysfunksjonelle virkninger. Johnsen peker på hvordan samarbeid mellom organisasjoner i et nettverk og fora for læring innen organisasjoner kan påvirke oppfølgingen av resultatinformasjonen, som en viktig del i utviklingen av resultatstyringen i organisasjonen (Johnsen, 2007). Organisasjonslæring fra resultatinformasjonen kan defineres som iverksettingssuksess. I denne suksessen er informasjonssøkning og analyse viktige for oppfølging av resultatinformasjonen. Resultatinformasjon kan imidlertid ha en gapestokkvirkning så vel som positiv insentivvirkning. Chris Argyris viser til at ikke-regnskapkyndige i slike sammenhenger tar i bruk bruksteorier som er antilærende og beskyttende for å beholde styringen (Johnsen, 2007). Argyris argumenterer for at organisasjonens defensive rutiner må møtes offensivt og oppfølging av resultatrapportering i nettverk og læringsfora kan være løsningen. For å få dette til å fungere må læring settes i system. Her kommer dobbelkretslæring til sin anvendelse. Moynihan (2005) (i Johnsen, 2007) gjennomførte en studie hvor han påpekte at reformene ikke hadde tatt nok hensyn til hvordan læring skjer i en organisasjon. Særlig har reformene oversett dobbelkretslæring og iverksatt resultatstyring som en strukturell reform uten å ta høyde for den kulturelle faktoren. En løsning på dette er å ta i bruk læringsfora som nyttiggjør seg resultatinformasjonen (Johnsen, 2007).

Den ellefte myten er at bare dårlige resultater får oppmerksomhet i politikken. Dette understøttes av hvordan beslutningstakere sjelden interesserer seg i informasjon som kommer fra tradisjonelle resultatstyringsmodeller i form av nøkkeltall og resultatindikatorer. Dersom de er interessert i slike tall er det for å legitimere beslutninger som allerede er tatt. Dette handler om at informasjonen fra resultatstyringen brukes av politiske aktører for å fremme egne interesser. Tar vi imidlertid utgangspunkt i at alle benytter informasjonen strategisk på den måten vil dette sammen med politisk konkurranse under demokratiske forhold, fremme effektivitet, rettferdighet, åpenhet, forutsigbarhet og politisk og administrativ ansvarlighet (ibid). Her ligger det jeg i beskrivelsen av min case benevner som tilbakemeldingsprosessen. Hvordan kommuniseres resultatene tilbake til overordnet nivå og hvordan benyttes disse resultatene i utformingen av ny politikk.

Det hevdes imidlertid at resultatinformasjon er tallbasert informasjon som innfører en teknisk-økonomisk rasjonalitet som fortrenger politiske vurderinger, og at dette fortrenger den politiske logikken (ibid). Tanken bak bruken av resultatinformasjon er derimot at dette er et politisk verktøy som bidrar til at politikk og styring blir evidensbasert og gjør verdi- og politiske vurderinger lettere og mere riktig. At det ofte er de dårlige resultatene som benyttes i politikken ødelegger imidlertid noe for denne tenkningen. Informasjonen brukes slik selektivt eller strategisk for å fremme egne ideologier eller interesser, så som i forbindelse med gjenvalg. Selv en slik bruk av informasjonen har imidlertid sin verdi. Det gjelder bare for bidragsyterne å forstå at dette bidrar til å belyse konflikter og saker fra ulike sider, samt at politikken blir gjenstand for en forholdsvis rasjonell analyse (ibid).

Johnsen (ibid) deler denne positive virkningen av resultatinformasjonen i to grupper, forbedring av politikken og fornyelse av politikken. Forbedring av politikken skjer gjennom økt ansvarlighet, produktivitet, effektivitet, fordeling og åpenhet i tjenesteproduksjonen, mens fornyelse skjer igjennom endring av selve politikken. Uansett hvordan denne informasjonen brukes mener Johnsen at den er viktig i utformingen av fremtidig politikk.

4 Metode

Metodevalget er en plan for hvordan jeg har tenkt å gå frem for å få informasjon som kaster lys over problemstillingen. I og med at problemstillingen berører et sosialt fenomen velger jeg å benytte en samfunnsvitenskapelig metode. Samfunnsvitenskapelig metode dreier seg om hvordan jeg skal gå frem for å få informasjon om den sosiale virkelighet, hvordan informasjonen skal analyseres og hva den forteller om samfunnsmessige forhold og prosesser (Johannessen m.fl., 2010). Naturvitenskapelig forskning skiller seg ut ved at forskeren er tilskuer til det som studeres da dette i hovedsak er fenomener uten språk hvor det ikke er mulig å diskutere med eller spørre ut studieobjektet, så som for eksempel gener eller dyr.

Valg av metode gjøres med bakgrunn i ontologisk og epistemologisk ståsted, samtidig som det henger sammen med hvilke forhold som skal undersøkes, hva det skal forskes på. Metode kommer fra det greske ordet *metodos*, som betyr å følge en bestemt vei mot et mål. Som forsker stilles det krav til en metodikk som gjør det mulig å sannsynliggjøre at antagelsene i forskningen er riktig. Det holder ikke med raske konklusjoner basert på egne oppfatninger eller oppslag i media (*ibid*). Jeg vil derfor forklare mitt ontologiske og epistemologiske ståsted nærmere.

4.1 *Ontologi*

Ontologi kommer fra de greske ordene, *on* som betyr væren, og *logos* som betyr lære. Det vil si læren om det værende, det å eksistere (Nyeng, 2003). Spørsmålet blir da hvordan verden og virkeligheten faktisk er. Mitt utgangspunkt er en verden som er sosialt konstruert hvor menneskers interaksjon med hverandre påvirker deres meninger og handlinger. Jeg har med utgangspunkt i min erfaring fra offentlig sektor og kunnskap etablert igjennom offentlig samhandling en forståelse for at dette kan påvirke undersøkelsen. Samtidig som politi- og lensmannsetaten er kjent for å ha et objektivistisk syn på virkeligheten, noe som ligger nærmere en positivistisk tankegang. Jeg mener selv å stå for et noe mer konstruktivistisk syn. Dette er forhold det spesielt er viktig å være klar over når en velger en kvalitativ undersøkelse hvor en selv både samler inn, analyserer og tolker dataene (Johannessen m.fl., 2010).

4.2 *Epistemologi*

Ordet epistemologi kommer også fra gresk, ordet *episteme* betyr kunnskap og *logos* som betyr læren om. Nyeng (2003) bruker uttrykket erkjennelseskunnskap om dette begrepet. Det epistemologiske spørsmålet blir hvordan jeg kan klare å skaffe kunnskap om virkeligheten, og i hvor stor grad dette er mulig (Jacobsen, 2000).

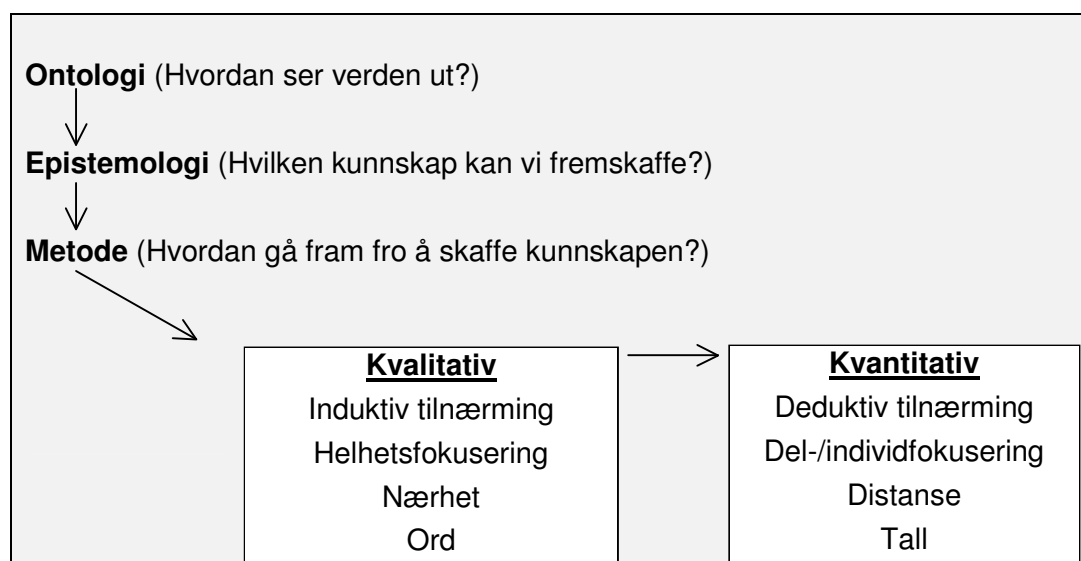
En annen tilnærming som jeg bør diskutere er forholdet mellom positivismen og hermeneutikken. Positivismen hevder at det finnes en objektiv verden utenfor oss, og at jeg

som forsker klarer å se helt objektivt på denne (ibid). Det å ha fullstendig skille mellom forsker og objekt er derfor avgjørende i positivismen. Hermeneutikken hevder derimot at det er umulig å snakke om en objektiv virkelighet (ibid). Virkeligheten er sosialt konstruert og finnes i ulike forståelser. Hermeneutikken handler derfor om å forstå fenomener, fortellinger, bilder, menneskelige handlinger, sosiale relasjoner og organisasjoner (Nyeng, 2003). Kumulativ kunnskap som positivismen bygger på, vil være lite aktuell i hermeneutikken (Jacobsen, 2000).

Jeg har av den grunn tro på at epistemologien vil være preget av en hermeneutisk tilnærming i og med at forskningen går ut på å søke informasjon om fenomener i en bestemt organisasjon, virksomheter underlagt Politidirektoratet. Mine ontologiske og epistemologiske vurderinger vil være grunnlag for valg av metode.

4.3 Metodevalg

Med bakgrunn i de ontologiske og epistemologiske vurderingene foretar jeg valg av metode. Metode er læren om de verktøy som benyttes for å samle inn informasjon, og er et hjelpemiddel til å samle inn, organisere, analysere og tolke data på en systematisk måte (Jacobsen, 2000). Nyeng (2003) forklarer hvordan ulike filosofiske grunnlag kan være førende for valg av metodisk tilnærming, kvalitativ eller kvantitativ.



Figur 6 Grunntrekk ved kvalitativ og kvantitativ metode (Nyeng, 2003:195)

Figuren viser hvordan en i et pragmatisk metodeperspektiv kan illustrere skillet mellom kvalitativ og kvantitativ metode og hvilke data vi fremskaffer i undersøkelsen.

4.4 Induktiv og deduktiv forskningslogikk

Min strategi for innsamling av informasjon måtte bestemmes før datainnsamlingen startet. Det beskrives to tilnærminger til forskning, dette er induksjon og deduksjon. "Induksjon

handler om å trekke slutninger basert på en begrenset mengde observerte enkelthendelser, å konstruere forventninger, hypoteser og teorier ut fra et utvalg erfaringer” (ibid:37).

Deduksjon er en hypotesetestende metode som tar utgangspunkt i foreliggende teori (ibid). Ut fra teori og innsamlet empiri danner forskeren seg en forventning om hvordan virkeligheten ser ut, og foretar en datainnsamling for å sjekke om dette stemmer. Forskeren tar utgangspunkt i ”*aksiomer som holdes fast, som tas for å være selvinnsynende sanne, og utleder følgeriktige konklusjoner som så kan testes empirisk*” (ibid:37) Faren med denne tilnærmingen er at man kun blir opptatt av det man leter etter, og at forskningen blir en form for selvpoppfyllende profeti (Jacobsen, 2000). Velger jeg en induktiv metode, innebærer det at jeg bygger teorier og modeller ut fra det jeg finner i observasjon av enkelthendelser (Nyeng, 2003). I følge Jacobsen (2000) er det viktig at forskeren har et helt åpent sinn når empirien samles inn. Dette for å få best og mest relevant informasjon slik at teoriene kan utvikles. Den deduktive tilnærmingen betegnes som lukket og knyttes opp mot kvantitativ metode, mens den kvalitative metoden støtter en mer induktiv tilnærming på grunn av at man ofte er mer åpen for ny informasjon ved denne metoden.

Tilnærmingen som jeg har brukt i denne oppgaven er verken ren induktiv eller deduktiv. Av deduktive trekk kan man ut fra problemstillingen se at det er foretatt et valg for å se konkret på bruk av kunnskapsbasert ledelse i virksomhetsstyringen. Finnes det handlingsrom for kunnskapsbasert styring, hvordan kunnskap understøtter virksomhetsstyringsmetoden, og hvordan resultatinformasjonen benyttes i virksomheten. Dette viser at det er negative aspekter i organisasjonen som skal drøftes. Jeg som forsker har dermed også gitt føringer i forhold til den empirien som skal samles inn, på grunn av at jeg ut fra problemstillingens ordlyd har dannet meg visse forventninger. På den andre siden vil den induktive tilnærmingen gjøre seg gjeldende ved at jeg som forsker er åpen for alle mulige svar og forklaringer som forekommer. Jeg har ikke dannet meg konkrete oppfatninger eller teorier på forhånd som skal testes, men ønsker at informantene skal komme med den informasjonen de ønsker, med sine egne fortolkninger av de aktuelle temaene. Konklusjonen i dette tilfellet blir at oppgaven metodologisk sett havner et sted midt i mellom de to tilnærmingene. Ut fra det jeg har argumentert med i dette avsnittet og det som jeg vil diskutere i forbindelse med valg av metode, vil jeg likevel si at benyttet strategi er nærmere en induktiv tilnærming enn en deduktiv. Ingen av de to tilnærmingene gir et helt objektivt og korrekt bilde av virkeligheten, men det å være bevisst metodologiske utfordringer før en forskningsprosess starter vil være verdifullt med tanke på å redusere feilkilder (ibid).

En kvalitativ forskningsmetode bygger også på et holistisk syn på sosiale fenomener. Holismen tar utgangspunkt i at fenomener kan forstås ved å se på det komplekse samspillet mellom enkeltindivider og konteksten de inngår i Nyeng (2003). En kvantitativ metode er derimot preget av et individualistisk syn på verden.

4.5 Valg av forskningsdesign ut fra type problemstilling

I følge Jacobsen (2000) vil det være av stor betydning å foreta en analyse av problemstillingen for å velge det forskningsdesignet som er mest hensiktsmessig, samtidig

som metodevalget avhenger av problemstillingens karakter. Det er derfor viktig å være bevisst ulike aspekter i forhold til problemstillingen, og hvilke forskningsspørsmål man ønsker svar på. Det er tre dimensjoner som kan være nyttig å vurdere. For det første må det tas stilling til om problemstillingen er klar eller uklar. For det andre må det drøftes om den er beskrivende eller forklarende. I tillegg må man vurdere om man ønsker å generalisere funnene sine eller ikke (ibid). Dette var aspekter som måtte drøftes tidlig i forskningsprosessen i forhold til problemstillingen:

”Hvordan drive kunnskapsbasert ledelse i en mål- og resultatstyrt organisasjon underlagt Politidirektoratet?”

Problemstillingen er relativt klar og uttrykker ønske om å se på ett forhold, dog sammensatt av flere fenomener. Når det gjelder den andre dimensjonen vil jeg si at problemstillingen er forklarende. Forklarende problemstillinger tar sikte på å avdekke sammenhenger mellom fenomener (ibid). I dette tilfellet er hensikten med forskningen å finne ut om handlingsrommet eksisterer hos virksomheter underlagt Politidirektoratet, om hvordan kunnskapsledelse understøtter mål- og resultatstyringen, samt hvordan resultatinformasjonen benyttes i virksomheten. Man kan dermed si at målet med undersøkelsen er å vurdere om sammenhengene er kausale, det vil si at vi har et årsak- og virkningsforhold. Det andre forskningsspørsmålet tar eksempelvis sikte på å finne ut om det er lederutfordringer (årsak) knyttet til bruken av mål- og resultatstyringen (virkning).

Når det gjelder det tredje kriteriet, vil jeg si at hovedformålet ikke er å foreta en generalisering, men som nevnt å beskrive et spesielt fenomen. Kort sagt kan man nevne at grunnleggende krav for å kunne generalisere er at utvalget må være over en viss størrelse, samt at det må foretas et representativt utvalg som ligner på populasjonen (ibid). Det er ikke tilfelle i denne undersøkelsen, og dette vil komme til syne under valg av respondenter, og drøftingen av undersøkelsesopplegg. I forbindelse med drøftingen av analytisk generalisering vil man likevel se at en viss form for generalisering kan forekomme. Ved valg av undersøkelsesdesign blir likevel poenget at hovedhensikten med avhandlingen ikke er å generalisere funnene, slik at de er representative for all offentlig virksomhet, men derimot å vurdere hvordan situasjonen er for virksomheter underlagt Politidirektoratet.

Ut fra drøftingen av problemstillingen kan man si at designet bør tilpasses den forklarende dimensjonen, samtidig som det må vurderes om studien skal gå i bredden (ekstensiv) eller i dybden (intensiv). Ekstensive design operer med et høyt antall undersøkelsesenheter, og er som nevnt hensiktsmessige når hovedmålet er å foreta generaliseringer. Antall enheter medfører at man må redusere antall variabler, og dermed får en mer overfladisk undersøkelse. Intensive design vil fokusere på detaljrikdom og på å få fram så mange nyanser som mulig. Den enkeltes forståelse og fortolkning av et fenomen vil her stå i sentrum. I tillegg benyttes et slikt design når det er ønskelig å få fram en helhetlig forståelse av forholdet mellom undersøkelsesenheter og den konteksten de befinner seg i (ibid). Ut

fra de ontologiske og epistemologiske vurderingene som er foretatt, vil jeg konkludere med at et intensivt design er aktuelt i dette tilfellet. Det å få fram ulike individers fortolkning av situasjonen vil være det essensielle, det vil si en hermeneutisk tilnærming. Hvordan verden og virkeligheten ser ut (ontologisk vinkel) avhenger av oppfattelsen, erfaringene og synet det enkelte intervjuobjekt har ut fra den situasjonen man befinner seg i. Hvordan man skal på best mulig måte få tak i kunnskapen som kan gi svar på problemstillingen (epistemologi), vil også avhenge av at man fokuserer på den enkeltes syn på den kulturen man operer i. Valget av design sto dermed mellom et casestudie og små-N-studier. Små-N-studier går ut på å få frem mest mulig nyanser og sider av et fenomen, mens man i en casestudie fokuserer på en spesiell enhet. I denne oppgaven ble det derfor mest naturlig å benytte en casestudie, nettopp for at denne type undersøkelsesdesign passer når man skal få fram hvordan samspillet mellom en kontekst og et fenomen er (ibid). Valget falt som sagt på virksomheter underlagt Politidirektoratet.

4.5.1 Case-studie

I følge Johannessen m.fl. (2010:199) henvises det særlig til Robert K. Yin (2007:31). «*En casestudie er en empirisk undersøkelse som studerer et aktuelt fenomen i dets virkelige kontekst fordi grensene mellom fenomenet og konteksten er uklare*». En casestudie undersøker ett eller få tilfeller inngående. Casestudier gjennomføres ofte ved hjelp av kvalitative tilnærminger som observasjon eller åpne intervjuer. Det kan også kombineres med flere metoder for å skaffe mye og detaljerte data (Johannessen m.fl., 2010).

I og med at den hermeneutiske tankegangen i vesentlig grad gjør seg gjeldende i forhold til dette forskningsdesignet, bør en som forsker være familiær med begrepet sosial konstruktivisme. I motsetning til behaviorismen (en dominerende retning innenfor psykologien tidlig på 1900-tallet) som kun gjorde det observerbare og synlige til gjenstand for forskning, hevder sosial konstruktivismen at mange ulike sosiale fenomener er gjenstand for studier. Konstruktivismen tar nemlig for seg det faktum at sosiale fenomener er skapt av individers syn på dem (Nyeng, 2003). Vi ser her likhetstrekk mellom hermeneutikken og sosial konstruktivisme, noe som understreker at det som forsker er viktig å være bevisst på at det finnes ulike fortolkningsrammer.

I denne oppgaven er det valgt en kollektiv enhet som skal undersøkes, virksomheter underlagt Politidirektoratet. I og med at det er en stor organisatorisk enhet, vil det innenfor denne enheten eksistere mindre enheter eller grupper (Jacobsen, 2000). I en intervju- og en analyse situasjon vil det være hensiktsmessig å være bevisst hvilke enheter og grupper intervjuobjektene tilhører.

I og med at jeg selv er ansatt som administrasjonssjef i en av virksomhetene under Politidirektoratet, ble valg av case et forholdsvis enkelt valg. Jeg kjenner politi- og lensmannsetaten etter å ha vært ansatt i flere ti-år, og har deltatt i

virksomhetsstyringsprosessen på flere nivåer i organisasjonen over lengre tid. Dette kan, som jeg vil komme nærmere inn på under drøftingen om validitet og reliabilitet, føre til både positive og negative konsekvenser.

4.5.2 Valg av metodisk tilnærming - kvalitativt eller kvantitativt

I den kvantitative metoden samles det inn informasjon som omkodes til tall (harde data), mens det i den kvalitative tilnærmingen foretas en innsamling av ord (myke data). En ren kvantitativ undersøkelse kan være en spørreundersøkelse, mens dybdeintervju er en kvalitativ tilnærming. Selv om dette er to forskjellige måter å samle inn empiri på, er det likevel på sin plass å understreke at de i mange tilfeller blir brukt sammen, og dermed utfyller hverandre (Jacobsen, 2000). I denne undersøkelsen valgte jeg likevel å kun bruke en av metodene. Dette i hovedsak på grunn av at omfanget av oppgaven ikke gjorde det mulig å foreta en metodetriangulering. Problemstillingens ordlyd, og de ontologiske og epistemologiske vurderingene, viser at formålet med undersøkelsen er å få fram den enkeltes forståelse av et fenomen. Hermeneutiske grunntanker er som nevnt essensielle i denne undersøkelsen, i og med at det er aktørenes subjektive meninger som skal fram, og at jeg ikke tar utgangspunkt i at en objektiv virkelighet eksisterer. På bakgrunn av dette, har jeg valgt å benytte en kvalitativ metode. Kvalitativ metode egner seg i følge Jacobsen best når hensikten «er å få fram hvordan mennesker fortolker og forstår en gitt situasjon» (ibid:117).

Grunnene til at den kvantitative metoden ikke ble benyttet er flere. For det første ville en spørreundersøkelse med faste svaralternativer kunne ført til at nyttig og viktig informasjon ikke hadde kommet fram. Som forsker hadde jeg måtte definere ulike svar på forhånd, og ut fra dette definert for respondentene hva som var relevant. I tillegg ville bruk av spørreskjema skapt en stor avstand mellom meg og de undersøkte, noe som kunne vanskeliggjort å skape en forståelse av den enkeltes situasjon. Selv om jeg ved bruk av denne metoden ville hatt mulighet til å benytte mange flere respondenter og dermed oppnådd høyere grad av ekstern gyldighet på undersøkelsen, ville dette gått på bekostning av de undersøktes personlige, unike og varierte fortolkninger av virksomhetsstyringsprosessen. Nyanserikdommen ville dermed blitt svekket, og viktige aspekter som kunne ha bidratt til å besvare problemstillingen kunne gått tapt (ibid). Jeg vil komme nærmere tilbake til både de positive og negative sidene ved bruk av den kvalitative metoden.

4.5.3 Kvalitativ metode

I og med at jeg har tatt utgangspunkt i den hermeneutiske vitenskapsteorien og ønsker å belyse hvordan kunnskapsledelse anvendes i politi- og lensmannsetaten, har jeg som det ble konkludert med i forrige avsnitt, valgt å benytte en kvalitativ tilnærming. I denne metoden er åpen og mangetydig empiri et sentralt kriterium. Et annet viktig særmerke for den kvalitative metoden er at de utgår fra studiesubjektenes perspektiv. Metoden innebærer liten grad av formalisering, og handler primært om å skape forståelse. Man er ikke nødvendigvis opptatt av å prøve om data er generelt gyldige, det sentrale blir at man gjennom ulike former for

innsamling av data makter å skape dypere forståelse for det området man studerer, og hvilken totalsammenheng dette befinner seg i.

Dette viser nok en gang at hermeneutikken er den framtrepende vitenskapsretningen i denne forskningsprosessen, og at ulike fortolkninger av den samme situasjonen kan forekomme. Systematikk og teknikk er noe som vil framstå som viktig i forbindelse med denne metoden. Ved å bruke rett teknikk og samtidig ha systematikk i arbeidsprosessen, vil dette være med på å lette arbeidsmengden betraktelig. I kvalitativ metode bør det være en gjennomtenkt logikk som er i interaksjon med det teoretiske materialet (Jacobsen, 2000).

4.5.4 Fordeler og ulemper med den kvalitative metoden

Fordelene med å benytte kvalitativ metode er at intervjuobjektene får komme med sine versjoner uten mange begrensninger på de svar han eller hun ønsker å gi. Nyanser og detaljer vil komme fram i mye høyere grad enn ved bruk av kvantitativ metode. Dette medfører at man har gode muligheter for å få fram det individuelle og unike i en kontekst. Ved bruk av kvalitativ metode er man likevel avhengig av å skape en nærhet mellom deg som forsker og respondentene. Dette vil være en naturlig følge med tanke på at man ofte har lange samtaler på tomannshånd om det aktuelle temaet. En annen fordel med den kvalitative tilnærmingen er at metoden er fleksibel. Problemstillingen kan endres etter hvert som ny informasjon kommer fram under veis i intervjuet (Jacobsen, 2000).

En av ulempene er at den kvalitative metoden er veldig ressurskrevende, og at man derfor ikke kan benytte så mange respondenter. I og med at dataene man får vil være svært komplekse, samtidig som man vil få fram svært mange nyanser, kan det være lett å miste oversikten. Et resultat kan være at enkelte aspekter faller bort, nettopp på grunn av at man ubevisst velger å se bort fra dem. Flexibiliteten som den kvalitative metoden representerer, kan også bli et problem dersom man ikke klarer å sette sluttstrek for forskningen. Man kan oppleve at det stadig dukker opp ny informasjon, og at man dermed føler at dette må undersøkes nærmere (ibid).

Andre utfordringene knyttet til kvalitativ metode, vil bli nærmere berørt når validitet og reliabiliteten skal vurderes. Jeg vil nå gi en oversikt over de metodene som er valgt i dette caset, og begrunnelse de valg som er gjort.

4.6 Innsamling av empiri

Metoden som er valgt i denne oppgaven er dokumentanalyse og delvis strukturerte intervjuer. Som nevnt tidligere er dokumentanalyser aktuelt i en casestudie. Dette kan i følge Tove Thagaard (2010) for eksempel være brev, dagbøker, referater eller offentlige skrifter, som stortingsmeldinger. Før jeg startet med intervjuene foretok jeg dokumentanalyser (innholdsanalyse) av litteratur som foreligger i forbindelse med

virksomhetsstyringsprosessen. Dokumenter som blir benyttet i denne prosessen er offentlige dokumenter utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet, Riksadvokatens rundskriv og styringsdokumenter fra Politidirektoratet. I tillegg kommer lover, forskrifter og instruksjoner som gjelder for virksomheter underlagt Politidirektoratet. I tillegg gjennomførte jeg et kurs i mål- og resultatstyring og risikostyring ved Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Thagaard (ibid) beskriver det kvalitative forskningsintervjuet, en delvis strukturert tilnærming, som en samtale mellom forsker og informant som styres av de temaene forskeren ønsker å få informasjon om. Samtalen vil likevel ikke være jevnbyrdig, i og med at det er forskeren som kontrollerer situasjonen, og har mulighet til å stille kritiske oppfølgingsspørsmål hvis det er nødvendig (ibid). Før jeg startet med et delvis strukturert intervju, lagde jeg en intervjuguide som var systematisert etter de ulike hovedtemaene jeg ønsket å belyse. Selv om jeg hadde en rekkefølge på de ulike spørsmålene, måtte jeg regne med å fravike denne etter hvert som samtalen utvikler seg (Jacobsen, 2000). Intervjuguidens oppbygning vil jeg komme tilbake til i et senere avsnitt.

Jeg valgte å foreta individuelle intervjuer. Dette for på best mulig måte å få fram personlige synspunkter og meninger. Ved å intervju den enkelte på tomannshånd i stedet for i en gruppesituasjon, var det lettere for intervjuobjektet å komme med sine innerste tanker og virkelige synspunkter. Dette førte i tillegg til at anonymiseringen av informantene ble ivarett på en bedre måte. Dette i motsetning til hva gjennomføring av gruppeintervjuer ville ha gjort.

Intervjuene ble i hovedsak foretatt på arbeidsplassene til hvert enkelt intervjuobjekt. Dette er ett av de elementene som kan påvirke informantens svar under intervjuet. Thagaard (2010:103) beskriver *«hvordan intervjusituasjonen representerer en sosial interaksjon mellom forsker og informant og at det således er viktig å fokusere på hvordan informantenes reaksjoner er knyttet til hvordan forskeren fremstår for vedkommende»*. Dette vil være relasjoner informanten har til forskeren, hva forskeren representerer for informanten og måten forskeren fremtrer på. Det viktige her er imidlertid å etablere en god og tillitsfull atmosfære i intervjusituasjonen (ibid).

Under intervjuene benyttet jeg lydopptaker. Den største fordelen med det var at jeg slapp å notere så mye underveis i intervjuet. Jeg fikk i stedet konsentrert meg om å gjennomføre en naturlig samtale. De notatene som ble gjort var oppfølgingsspørsmål og forhold som jeg ønsket å spørre om senere i intervjuet. Ved bruk av lydopptak hadde jeg tilgang til alt materialet ordrett i ettertid. Faren med å ta lydopptak av samtalene er at informantene kan føle det ubehagelig (Jacobsen, 2000). Dette følte jeg ikke var noe problem for informantene. De ble spurt om tillatelse til å benytte lydopptak i forkant av intervjuet, samtidig som de ble forklart hvordan dette skulle bli brukt i ettertid. Jeg registrerte ikke at noen av informantene endret oppførsel etter at lydopptakeren ble startet. En annen uheldig side ved lydopptak er i følge Jacobsen (ibid) at man som forsker kan bli sløv ved tanken på at man likevel tar opp alt som blir sagt på bånd. For at jeg skulle få med de fleste aspektene, så jeg det som

nødvendig å notere ned stikkord og tilleggsspørsmål underveis i intervjuet. En slik tilnærming kan også ha vært med på å forbedre kvaliteten på undersøkelsen.

4.6.1 Utvalg av intervjupersoner

Tove Thagaard (2010:59) beskriver hvordan utvalget må vurderes i forhold til et "metningspunkt". Når en ikke synes å få ytterligere forståelse av å studere flere enheter eller gjennomføre flere intervjuer, kan en betrakte utvalget som tilstrekkelig stort. Gjennomfører man intervjuer slik jeg gjorde bør antall informanter ikke være større enn at det er mulig å gjennomføre dyptpløyende analyser (ibid). Antall informanter i min undersøkelse ble til slutt seks stykker. Utvalget ble gjort som et strategisk utvalg, hvor informantene har kvalifikasjoner som er strategisk i forhold til problemstillingen. For meg var det også nødvendig å få informanter i hele virksomhetskjeden fra Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og ned til øverste ledernivå i politidistriktene.

4.6.2 Intervjuguide

Etter at problemstilling var utarbeidet, og det teoretiske fundamentet var bestemt, lagde jeg en intervjuguide som skulle være til støtte i intervjusituasjonen. Denne guiden var sammen med lydopptakeren, penn og papir, verktøyene som jeg benyttet i intervjusituasjonene. Guiden var delt inn i forhold til de tre forskningsspørsmålene. I forbindelse med hver av delene hadde jeg utarbeidet tema og åpne spørsmål som skulle bidra til å gi svar på problemstillingen. I tillegg hadde jeg notert aktuelle teoretiske innfallsvinkler som var innenfor de ulike tema. Dette så jeg på som en fordel, både med tanke på å se på svarene til de intervjuede i sammenheng med aktuell teori, men også for å være helt sikker på at forskningsspørsmålene ble besvart og vurdert.

I etterkant av intervjuene ble de transkribert fra muntlig til skriftlig form. Mesteparten av opptakene ble transkribert ordrett med tanke på bruk av sitater, og for ikke å miste viktige poenger. I følge Thagaard (ibid) vil et skriftlig materiale gjøre analysedelen enklere og mer oversiktlig. Transkriberingen er også første del av analysen, og dermed et nyttig gjøremål med tanke på dette arbeidet. Det var også svært hensiktsmessig å foreta transkriberingen samme dag som intervjuene ble gjennomførte. Dette for at jeg da hadde samtalen friskt i minnet, og at jeg på samme tid hadde mulighet til å justere på og forbedre intervjuguiden til neste intervju. Så langt dette var mulig ble dette gjennomført.

Som nevnt i forbindelse med transkriberingen ble det foretatt en meningsfortetting med deler av intervjuene, ved at enkelte av uttalelsene ble forkortet når de ble nedskrevet. Hensikten med dette var å få et relativt kort og konsist innhold, med tanke på å forenkle det videre analysearbeidet. Deretter ble intervjuene lest gjennom med tanke på å danne et helhetlig og generelt inntrykk av innholdet. Som en oppfølging ble aktuelle avsnitt vurdert nærmere, og det ble skrevet kommentarer til disse spesielle funnene i forhold til teoretiske innfallsvinkler.

Det neste steget var da å benytte metoden som Thagaard (ibid) beskriver som meningstolkning. Deler av det som hadde blitt sagt i intervjuene var til en viss grad selvmotsigende, og trengte derfor en tolkning. Samtidig kunne det være vanskelig å se ut fra det transkriberte materiale hva den egentlige meningen var. Meningstolkningen er inspirert av hermeneutikken på den måten at jeg som forsker også har et syn og perspektiv på det som undersøkes. Ut fra dette ble det foretatt en tolkning av de delene av intervjuene som framsto som uklare. Til slutt i denne fasen ble det gjort en kvantifisering av funnene, slik at man fikk et inntrykk av omfanget av de ulike holdningene og meningene.

Neste steg i analyseprosessen var å strukturere funnene i forhold til de ulike forskningsspørsmålene. I og med at problemstillingen inneholder tre forskningsspørsmål, ble det naturlig å benytte denne kategoriseringen i analysen. Ved utarbeidelsen av intervjuguiden ble det som nevnt, notert ned aktuell teori i forbindelse med hvert enkelt forskningsspørsmål. Utsagnene og funnene ble derfor nedskrevet i tilknytning til det enkelte forskningsspørsmål, og aktuell teori ble samtidig vurdert. Selve analysekapittelet er som nevnt innledningsvis delt opp i de samme tre forskningsspørsmålene, med påfølgende drøfting og svar på spørsmålene.

4.7 Validitet, reliabilitet og generalisering

Forskningsundersøkelser skal alltid ta hensyn til validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Dette går blant annet ut på å foreta kritiske vurderinger til kvaliteten på empirien som er samlet inn. I tillegg er det viktig å drøfte hvorvidt funnene man gjør kan generaliseres (Jacobsen, 2000).

4.7.1 Validitet

Datamaterialets validitet kan forklares på følgende måte, «*måler vi det vi tror vi måler*». Dette benevnes også som intern validitet (Johannessen m.fl., 2010:230). Dette kan sies å være en positivistisk tilnærming som knytter validiteten direkte opp mot kvantitative målinger. Dette har med i hvor stor grad en metode måler noe som den i utgangspunktet skal undersøke. Det vil si om den informasjonen og empirien jeg skaffer til veie i intervjusituasjon har betydning for det fenomenet jeg har bestemt meg for å forske på. Ut fra denne beskrivelsen av validitetsbegrepet kan den kvalitative forskningen også gi valid kunnskap, selv om den ikke kan tallfestes (Pervin, 1984 i Kvaale, 2000).

Validitetsvurderinger tar for seg hvor gyldig datamaterialet er i forhold til problemstillingen (Jacobsen, 2000). Allerede ved valg av problemstilling foretas det valg som gjør at en del tema må kuttes ut av praktiske hensyn, og på grunn av at det er nødvendig å forenkle. Det er dermed viktig å være klar over at undersøkelsen vil være gyldig kun for de temaene jeg velger å undersøke. I en tidlig fase av forskningsprosessen må man også være klar over at datainnsamlingsmetoden vil kunne påvirke validiteten. Dette viser nødvendigheten av å

foreta en vurdering av fordeler og ulemper ved de ulike metodene, før man foretar et metodevalg. Som nevnt er den valgte kvalitative metoden fleksibel, og den vil ofte også medføre høy intern validitet ved at det er de som blir intervjuet som gir sine fortolkninger av fenomenet. Ved bruk av den kvantitative tilnærmingen vil forskerens syn i større grad være representert ved at man lager svaralternativer på forhånd, og dermed skaper seg et bilde av situasjonen. Aspekter ved den interne validiteten vil videre bli drøftet.

4.7.1.1 Intern validitet

Den interne validiteten tar for seg om fenomenet er beskrevet og forstått på riktig måte (Jacobsen, 2000). Det vil si at man som forsker må danne seg et riktig bilde av den informasjonen som foreligger, og faktisk finne ut om visse forhold fører til et visst resultat. Det finnes flere måter for å vurdere hvor høy den interne validiteten er.

En av faktorene som bør tas i betraktning er om man har fått tak i de riktige kildene (ibid). I dette tilfellet har jeg i dokumentstudiet i hovedsak tatt for meg dokumenter utarbeidet på sentrale kilder. Kritiske vurderinger som må gjøres i forhold til dette er om jeg har fått tak i alle dokumentene som best mulig kan belyse alle sidene ved mål- og resultatstyringen. Dette anser jeg ikke som noe stort problem. De nødvendige offentlige dokumentene har vært lett tilgjengelige, både på papir og på internett. Når det gjelder utvalget av intervjupersoner, kan det også drøftes om valget av nettopp disse personene bidro til å øke validiteten. I og med at det ble valgt å dekke hele virksomhetskjeden fra Justis- og beredskapsdepartementet og ned til politidistriktene, bidro dette til å svekke valgmuligheten til en viss grad. Dette valget kan likevel være med på å øke validiteten ved at man kan si at undersøkelsen er gyldig for hele virksomheten under Politidirektoratet. Ingen av de som ble spurt om å stille opp til intervju sa nei til dette.

Den neste vurderingen som bør gjøres er om intervjupersonene ga korrekt informasjon (ibid). I forhold til dette vil den enkeltes kunnskap om organisasjonen og virksomhetsstyringsprosessene, ha betydning for intervjusituasjonen. Det at jeg på forhånd gjorde meg kjent med respondentens bakgrunn og erfaring, kan være en fordel også i forhold til å øke validiteten. Dette fordi man kan sette den informasjonen den enkelte kommer med i sammenheng med tidligere erfaring og kunnskap. Disse faktorene vil til en viss grad ha betydning for den tolkningen man gjør av empirien. Bevissthet rundt dette temaet kan føre til at validiteten øker. I forhold til selve intervjusituasjonen kan det være verdt å nevne at Kvaale (ibid) hevder at det å validere en oppgave, vil si å stille spørsmål, og samtidig være oppmerksom på om intervjuobjektet har en riktig forståelse av spørsmålene. I denne oppgaven vil den hermeneutiske vitenskapsretningen være sentral, og det er dermed viktig å huske at den enkelte intervjuperson kan ha sin egen oppfattelse av sin virksomhetsstyringsprosess. Ulike tolkninger av spørsmålene kan dermed forekomme, noe som også er naturlig ut fra stillingsinstruks og erfaring. Ut fra mine synspunkter bør man

også som forsker tillate slike forskjeller i en forskningsprosess som har en hermeneutisk vitenskapsfilosofisk tilnærming.

Bruk av sitater i analysen kan også bidra til å øke validiteten, forutsatt at disse blir brukt på en korrekt måte. Det kan være lett å ta et utsagn ut fra dets kontekst, og tolke det på en gal måte. Dette var forhold som jeg hele tiden prøvde å være bevisst på, spesielt i kategoriserings- og analysearbeidet. For å dobbeltsjekke dette, gikk jeg tilbake til de originale transkriberte intervjuene, for å ta en vurdering av den sammenhengen intervjupersonene hadde uttalt det i, før sitatene aktivt ble brukt.

4.7.2 Reliabilitet

Reliabilitet tar for seg om de data som er samlet inn er pålitelige, hvilke data som samles inn, hvordan de samles inn og hvordan de bearbeides (Johannessen m.fl., 2010). Spørsmål som bør stilles i forhold til dette er om det er faktorer ved selve undersøkelsen som kan ha påvirket det endelige resultatet (Jacobsen, 2000). Johannessen m.fl. (2010) er imidlertid opptatt av at reliabiliteten er kritisk i kvantitative undersøkelser, men ikke like kritisk i kvalitative undersøkelser på grunn av at disse ikke benytter strukturerte innsamlingsteknikker, observasjoner er verdiladet og kontekstavhengig og for det tredje bruker forskeren seg selv som instrument. Jeg vil nå vurdere noen aspekter som allikevel kan ha hatt innvirkning på reliabiliteten.

4.7.2.1 Undersøkelsesopplegget

I følge Jacobsen (2000) vil alle undersøkelser som man er åpne om, utsette de undersøkte for påvirkning. Stimuli og signaler som blir gitt, kan dermed føre til at de intervjuede reagerer og svarer på spørsmål på bestemte måter. Det at alle informantene hadde mottatt informasjon per mail fra meg, og også at alle av intervjuobjektene hadde vært i både formelle og uformelle samtaler med meg tidligere, kan ha medført at de hadde dannet seg et bilde på forhånd på hva de trodde jeg var ute etter.

Respondentene kan ha blitt påvirket av det Jacobsen (ibid) beskriver som undersøkereffekten. Som kollega kan dette for eksempel ha ført til at respondentene kan ha utelatt og fortalt noe som de antok at jeg var klar over. Dette kan ha medført at viktig informasjon ble oversett, uten at noen av partene så dette. På den andre siden kan min kjennskap til virksomheten ha gjort intervjusituasjonen enklere ved at vi i hovedsak benytter samme språk og terminologi. På grunn av at sjansene for å misforstå er lavere når jeg som forsker har en viss innsikt i den enkeltes arbeidsområde, kan dette ha medført en høyere grad av reliabilitet.

Konteksten i intervjusituasjonen kan ha innvirkning på påliteligheten av den informasjon som kommer fram i en intervjusituasjon. I innhenting av informasjon til denne oppgaven, vil jeg

hevde at stedene der intervjuene ble tatt og konteksten for øvrig, ikke har påvirket reliabiliteten. Grunnen til dette er at jeg tror at det ikke foreligger konkrete og spesifikke faktorer som kan ha påvirket samtalene. Valg av intervjusted ble gjort i samråd med respondenten.

4.7.2.2 Nedtegningen og analysen av datamaterialet

Nøyaktighet i nedtegnning av data, og i analyseprosessen er også forhold som påvirker reliabiliteten på oppgaven. I og med at intervjuene ble festet på lyd, foreligger ingen problemer med at nyttig informasjon forsvinner eller bli glemt. Utfordringene angående påliteligheten kommer først og fremst til syne i forbindelsen med analyseringen av dataene. Intervjuguiden var lagt opp etter de ulike temaene på forhånd, men det ble naturlig at rekkefølgen ble endret underveis i intervjusituasjonen. Det å vurdere de ulike utsagnene og empirien i den konteksten dette ble uttalt i av respondenten, kan ha vært med på å øke denne reliabiliteten.

4.7.2.3 Reliabiliteten i dokumentundersøkelsene

Når det gjelder påliteligheten av dokumentstudiene, kan jeg kort kommentere at den vil være forholdsvis høy, i og med at det i hovedsak er benyttet offentlige dokumenter. Dette er blant annet dokumenter som er utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet, Direktoratet for økonomistyring og av Politidirektoratet. Informasjonen kommer dermed direkte fra kildene, og betegnes som primærdata (Jacobsen, 2000). Denne typen data vil naturlig nok ha en høyere pålitelighet enn data som har gått gjennom flere ledd, og dermed kan ha endret seg.

4.7.3 Generalisering

Som beskrevet innledningsvis er en casestudie «*En casestudie er en empirisk undersøkelse som studerer et aktuelt fenomen i dets virkelige kontekst fordi grensene mellom fenomenet og konteksten er uklare*» (Robert K. Yin, 2007 i Johannessen m.fl., 2010:199).

Ekstern validitet eller generaliserbarhet ved kvalitativ forskning innebærer at fortolkningen av dataene gir grunnlag for overførbarhet. Overførbarhet kan betegnes for en rekontekstualisering når den teoretiske forståelsen som er knyttet til et enkelt prosjekt, settes inn i en videre sammenheng. Den gjenspeiler på denne måten et mønster som er kjent i andre sammenhenger. Spørsmålet blir om en casestudie i hvordan kunnskapsbasert ledelse drives i virksomheter underlagt Politidirektoratet skal gjelde for all offentlig virksomhet. Hermeneutikken har i motsetning til positivismen ikke like sterk fokus på generalisering, nettopp fordi det unike ved hver enkelt hendelse verdsettes (Nyeng, 2003). Jeg vil likevel drøfte om generalisering kan forekomme.

Datainnsamlingsmetoden beskriver en metodetriangulering ved studie av dokumenter og intervju. Dette bidrar til å styrke validiteten og reliabiliteten til studien. Validiteten handler om i hvor stor grad materialet er gyldig for den problemstilling undersøkelsen er rettet mot.

Reliabiliteten i en kvalitativ undersøkelse som denne handler om hvordan dataene er blitt utviklet i løpet av forskningsprosessen. Studie av dokumenter fra Politidirektoratet angående kunnskapsbasert ledelse og virksomhetsstyringsprosessen må kunne sies å ha høy validitet. Tilsvarende høyt krav til håndtering av data innsamlet i intervju stilles. Reliabilitet og validitet henger i en viss grad sammen, og er en vurdering av forskningens pålitelighet (Thagaard, 2009). Dette gir etter min mening grunnlag for at jeg kan si at denne casestudien er lagt opp på en måte som kan gi grunnlag for generalisering.

En casestudie studerer en enkelthendelse i en bestemt kontekst, dette er selve caset. En case kan vanskelig gjenskapes eller med sikkerhet sies å være identisk med en annen case. Det er imidlertid argumentasjon i process generalisering som åpner for at en kan generalisere over resultatene når prosessen er lik mellom flere forhold (Simons, 2009). En styrt innføring av kunnskapsbasert ledelse og etablering av mål- og resultatstyring som metode for styring av offentlige virksomheter, kan etter min mening være et slikt tilfelle. Prosessen er gjennomført etter en felles mal i alle politidistrikter og særorgan. Dette er en faktor som kan bidra til at resultater fra denne type undersøkelse kan være generaliserbare.

Ved valg av casetilnærming med kvalitativ undersøkelse er det ikke mulig å foreta statistisk generalisering. En slik generalisering innebærer at man ut fra data i et mindre utvalg kan si noe om en hel populasjon (Jacobsen, 2000). Som nevnt innledningsvis i metoddelen, var ikke hovedhensikten med oppgaven å foreta en undersøkelse som var representativ for hele offentlig virksomhet. I motsetning til positivismen, har ikke den hermeneutiske retningen et like sterkt fokus på generalisering, nettopp fordi det unike ved hvert fenomen verdsettes (ibid). Jeg vil likevel drøfte om en viss form for generalisering kan forekomme.

Kvales (2002) vurdering av analytisk generalisering inneholder vurderinger om hvorvidt resultatene fra en undersøkelse kan brukes som en mal for hva som kan skje i en annen situasjon. I dette tilfellet må det dermed vurderes om funnene kan benyttes for å forklare lignende fenomener i en annen offentlig virksomhet. I og med at også andre offentlige virksomheter benytter mål- og resultatstyring som metode, vil jeg anta at en del av funnene kan være gjeldende for enkelte av disse. Denne formen for generalisering vil mest sannsynlig være mest aktuell for virksomheter av noenlunde samme størrelse, oppbygning og kunnskapsnivå.

4.8 Metodesvakhet

Et av de forholdene som det bør gjøres grundige vurderinger omkring, er om mitt ansettelsesforhold kan ha svekket både validiteten og reliabiliteten av oppgaven. Det å selv være en del av den organisasjonen som det forskes på, kan føre til at man har en del

forutinntatte holdninger i forkant av undersøkelsen. Det å være bevisst på at det finnes slike naturlige mekanismer kan likevel være med på å redusere disse problemene.

Valget av respondenter kan man også stille seg litt kritisk til. For det første er avgrensingen av utvalget noe som kan være med å svekke forskningen. Et bredere utvalg kunne ha ført til at flere dimensjoner hadde blitt belyst, samtidig som man hadde fått et mer helhetlig bilde av situasjonen. Det er også helt klart at man mister noe ved å kutte ut enkelte grupper i organisasjonen, noe en større og bredere undersøkelse kunne ha vært med på å forhindre. En annen vurdering er om utvalget av intervjupersoner er for tilfeldig, slik at det kan være med på å svekke reliabiliteten. Utvalget ble foretatt dels på bakgrunn av kunnskap om ansatte i virksomheten. Valg av andre respondenter kunne som nevnt ha gitt en annen informasjon og empiri.

Under intervjuene kan en av farene være at jeg som forsker har forutinntatte holdninger. Dette kunne være et faremoment, spesielt etter at en del intervjuer hadde blitt foretatt. Som intervjuer merket jeg også at det var lett å være påvirket eller preget av de foregående intervjuene. Jeg måtte derfor være bevisst på dette. Selv om man er klar over denne utfordringen, kan nok dette være et av de områdene der mer trening i situasjonen gir positiv effekt.

En annen kritisk vurdering som bør tas i forhold til intervjusituasjonen, er om intervjuguiden inneholdt for ledende spørsmål, selv om spørsmålene var ment å være rimelig åpne. Jeg opplevde likevel at en del av spørsmålene ble tolket ulikt av respondentene, noe som var med på å vise at det var rom for personlige vurderinger.

Det må også drøftes om den informasjonen som kom fram i løpet av intervjuene er reliabel. Man kan stille spørsmål om enkelte av de intervjuede svarte det de trodde jeg ønsket. I tillegg kan det være andre forhold som kan være med på å påvirke om man sier sin sanne mening. Flere av respondentene benyttet uttrykk som «dette står jeg inne for» og «dette kan du sitere meg på». Dette tolker jeg som et tegn på at respondentene sa sin sanne emning. Dette kan for eksempel være respekt for sine ledere, og frykt for at informasjonen de kommer med skal kunne tilbakeføres til dem. Det er ingen grunn til å tro at noen av de intervjuede skal ha hatt noen grunn eller motiv for å komme med uriktig informasjon.

Når det gjelder analysedelen, kan det oppstå problemer med reliabiliteten ved at det har vært unøyaktighet i forhold til kategoriseringen. En del av utsagnene passer i flere av kategoriene, og det ble dermed et skjønn hvor det skulle behandles. Dette kan ha vært med på å forme analysen i den forstand at en annen oppdeling kunne ha skapt andre type drøftinger og problemstillinger. Jeg kunne dermed ha tolket det empiriske materialet på en annen måte enn det var ment fra intervjupersonenes side.

4.9 Metodeoppsummering

Dette kapitlet har tatt for seg de metodiske valgene som har blitt gjort i forbindelse med innhenting av empiri til denne oppgaven. Ut fra problemstillingen ble det valgt å gjennomføre en casestudie. I og med at det var den enkeltes oppfatning av et fenomen som skulle undersøkes, falt det metodiske valget på en dokumentundersøkelse og delvis strukturerte individuelle intervjuer. Som beskrevet i metodevurderingene anser jeg intervjusituasjonen med mine spørsmål som mest kritisk i forhold til kvaliteten på forskingen. Hovedgrunnen til at en kvalitativ metode ble valgt, var et ønske om et fokus på den hermeneutiske tilnærmingen. Jeg foretok undersøkelser av foreliggende offentlige dokumenter som beskriver hvordan en operasjonalisering av virksomhetsstyringsmetoden kan gjøres, samt virksomhetsstyringsdokumentene for virksomheter underlagt Politidirektoratet. Dette for å sikre høy intern validitet, sammen med måten jeg bearbeidet intervjuene på i ettertid. Dette etterfølgende arbeidet påvirker igjen reliabiliteten, påliteligheten i resultatene. Som det fremgår av mine vurderinger, antar jeg at det vil det være en viss form for generaliserbarhet av mine resultater, hvor resultatene kan settes inn i en større sammenheng og benyttes av andre tilsvarende virksomheter.

Med utgangspunkt i de foregående kapitlene, vil jeg nå foreta en analyse av enkelte av funnene som ble gjort i undersøkelsesfasen.

5 Analysen

I dette avsnittet vil jeg forsøke å drøfte funnene i empirien ved å belyse denne fra forskjellige vinkler med forskjellige blikk og teoretisk forankring. Drøftingen vil skje ved hjelp av teorien som er beskrevet i oppgavens teoridel. Analysedelen vil være tredelt, basert på de tre forskningsspørsmålene. Som empirisk grunnlag har jeg støttet meg til intervjuer av seks respondenter, strategisk utvalgte ut fra kvalifikasjoner i forhold til problemstillingen, i tillegg har jeg studert sentrale styringsdokumenter. I forkant av intervjuene og i innledningen av intervjuene ble problemstillingen og forskningsspørsmålene gjort kjent (vedlegg 1). I tillegg ble hele studiet beskrevet. Datagrunnlaget som ble innsamlet som lydfiler under de individuelle intervjuene ble i hovedsak samme dag transkriberte i fullstendig versjon, hvor jeg deretter foretok en meningsfortetting for å få et kort og konsist innhold. Intervjuene ble deretter lest på nytt før det neste trinnet var en meningstolkning hvor enkelte utsagn ble tolket av meg som forsker. Denne prosessen kan illustreres ved et utdrag av vedlegg 3.

Respondent nr. 1			
Nr.	Spm. 1 - Handlingsrom	Spm. 2 – Kunnskap	Spm. 3 - Resultatinformasjon
10		<p>Vi ble rekrutterte som håndverkere som visste at vi skulle inn i politiet og utføre håndverket. Nå er generalisten akademisk. Det er klart at det er krevende å forberede organisasjonen på det. Akademikeren skal ledes av en generasjon med håndverkere.</p> <p><u>Meningstolkning:</u> Respondenten ser på virksomheten som en byråkratisk organisasjon med lavt utdannende ansatte, hvor utdanningsnivået hos ansatte stiger, uten at kunnskapen hos lederne øker tilsvarende.</p>	
11		<p>Det å lede en kunnskapsmedarbeider er mye vanskeligere enn å lede en enhet under kommando. Godt mulig vi har forsømt lederfunksjonen og lederskapet.</p> <p><u>Meningstolkning:</u> Ledere uten høyere lederutdanning sliter med å forstå hvordan den nye kunnskapsmedarbeideren skal ledes. Anser dette som vanskeligere enn hierarkisk ledelse.</p>	

Tabell 4 Meningsfortetting av intervju med fortolkning (utdrag vedlegg 3, Viken, 2013)

Tabellen viser et utdrag av vedlegg tre som illustrasjon på hvordan jeg har jobbet med transkribering av intervjuer, meningsfortetting og meningstolkning.

Dokumentene som er lagt til grunn i empirien er på samme måte systematisert, for på en ryddig måte kunne benyttes underveis i arbeidet med oppgaven. Tabellen på neste side viser hvordan denne oppstillingen over dokumenter er gjort.

Dokumentnavn	Hovedinnhold	Kommentar	Prosess
Disponeringsskrivet til politi- og lensmannsetaten 2013.	Styringsinformasjon fra Politidirektoratet om målfastsettinger og økonomiske rammer i 2013.	Inneholder grunnlaget for styringsinformasjon fra overordnet virksomhetsnivå. Utsendes etter virksomhetsperiodens oppstart.	3
Politidirektoratets plan- og rammeforutsetninger 2014.	Styringsinformasjon fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet.	Inneholder beskrivelse av forventet økonomisk ramme og enkelte prioriteringer. Beskriver forventet samspill i planprosess frem mot tildeling av økonomisk ramme. Til bruk i styringsdialog med underliggende virksomhetsnivå.	1
Plan- og rammeskriv for politi- og lensmannsetaten Planprosess 2014.	Styringsinformasjon fra Politidirektoratet til virksomheter underlagt Politidirektoratet	Prosessbeskrivelse for virksomhetsstyringen. Hovedmål-, delmål- og resultatmåloversikt.	2
Riksadvokatens rundskriv nr. 1 2013.	Riksadvokatens prioriteringer for straffesakshåndteringen i 2013.	Beskriver mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen for politiet og statsadvokatene.	4

Tabell 5 Dokumenter i analysegrunnlaget (Viken, 2013)

Dokumentenes rekkefølge i virksomhetsstyringsprosessen fremkommer for ordens skyld av tabellens siste kolonne. De funnene som ble gjort etter arbeid med empirien, som beskrevet innledningsvis i dette kapittelet, vil nå bli benyttet videre i oppgavens kommende analysedel.

5.1 Hvordan tilrettelegges handlingsrommet for kunnskapsbasert styring i virksomheten?

Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsipp for virksomheter underlagt Politidirektoratet. Virksomhetsstyringsinstruksen (2005) beskriver videre hvordan de enkelte elementene i metoden mål- og resultatstyring skal samspille for å forbedre organisasjonens måloppnåelse og styringsgrunnlag for ledelse. For at metoden skal fungere må virksomhetslederne ha rom for å utvikle egne målsettinger ut fra egen kunnskap og analyser (Johnsen, 2007). Stortingsmelding nr. 22 (2000-2001) vektlegger viktigheten av handlingsrom for virksomhetslederne i praktisering av mål- og resultatstyring. Det beskrives videre at trange rammebetingelser og mye bundne ressurser, generelt vil begrense muligheten til å kunne utøve rasjonell mål- og resultatstyring. Dette er elementer som jeg vil drøfte videre i forhold til funn i min empiri, i lys av relevant teori.

5.1.1 Organisatorisk ramme for virksomheten

Virksomheter underlagt Politidirektoratet er som jeg beskrev innledningsvis, organisasjoner som virker å være tuftet på en tradisjonell byråkratisk tenkning. Bruk av metaforer i beskrivelsen av denne organisasjonen vil da raskt ende med en beskrivelse av en mekanisk organisasjon med de tanker for hvordan denne organisasjonen fungerer med et slikt utgangspunkt. Dette er en av farene ved å bruke bilder som generaliserer, dette gjør noe med menneskene i organisasjonen og det setter stempler. Dette fremgår av Morgan (2009) som beskriver hvordan dette kan føre til enøydhet og blindhet i forhold til det som ligger utenfor det bildet generaliseringen gir. På den andre side vil en slik tilnærming gjøre det lettere å forstå hvilke mekanismer som påvirker driften av vår virksomhet som er underlagt Politidirektoratet og hvordan ledere og ansatte forventes å skulle opptre i denne type organisasjon, ut fra et organisatorisk bilde. Som flere av informantene beskriver kommer du lett i kryssild mellom sentrale føringer, styringsdialogen og de lokale målene som du finner igjennom egen analyse, slik jeg forstår dette er det en tilnærming til kunnskapsbasert styring og forsøk på å benytte handlingsrommet. Åge Johnsen (2007) beskriver dette som en av mytene tilknyttet styring av offentlig sektor hvor det legges opp til bruk av mål- og resultatstyring som metode mens det i virkeligheten styres igjennom overordnet politisk styring og fagstyring fra profesjonelt nivå. En sterk politisk styring kan kanskje utledes fra Justis- og beredskapsdepartementets skriv «Budsjet 2014 – Politidirektoratets plan- og rammeforutsetninger», mens fagstyring kan utledes fra Riksadvokatens rundskriv. Plan- og rammeforutsetninger for 2014 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013) inneholder beskrivelser av hvilke mål politikerne har satt for virksomheten i kommende periode. Dette forstår jeg som politiske føringer for virksomheten. Plan- og rammeforutsetningene fra Justis- og beredskapsdepartementet inneholder fem hovedmål. Disse målene er noe omskrevet i Politidirektoratets plan- og rammeskriv, slik det fremgår av tabellen under.

Justis- og beredskaps departementet	Politidirektoratet oversiktsdel s. 5	Politidirektoratet beskrivelse s. 5-9
Redusert kriminalitet	Redusert kriminalitet	Redusert kriminalitet
God rettssikkerhet for individer og grupper	God rettssikkerhet for individer og grupper	God rettssikkerhet for individer og grupper
Økt trygghet og samfunnssikkerhet	Økt trygghet og samfunnssikkerhet	Økt trygghet og <u>styrket</u> samfunnssikkerhet
En mer effektiv justissektor	En mer effektiv justissektor	En mer effektiv og <u>publikumsvennlig</u> justissektor
Helhetlig og konsekvent innvandrings og flyktningpolitikk	Helhetlig og konsekvent innvandrings og flyktningpolitikk	Helhetlig og konsekvent innvandrings og flyktningpolitikk

Tabell 6 Hovedmål for virksomheter underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (Viken, 2013)

Som det fremgår av tabellen er det avvik mellom Justis- og beredskapsdepartementets mål for virksomheten og Politidirektoratets mål. Det fremgår ikke av dokumentet hvorfor det er et slikt avvik. Avvikene er påpekt i Plan- og rammeforutsetninger 2014 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013). Endring av hovedmål for en virksomhet bør skje igjennom tilbakemelding fra underliggende virksomhet igjennom rapporteringer som forbedrer og fornyer eksisterende politikk. Dette vil være å bruke mål- og resultatstyring som metode (Johnsen, 2007). For meg fremstår en slik omskriving å være et eksempel på mangelfull bruk av metoden. En av respondentene beskriver også dette slik «Det som skjer nå er at Politidirektoratet driver med sine prosesser og sine strategier frikoplet fra leddene over». Dette avviker imidlertid sterkt fra en av de andre respondentene som beskriver det samme på følgende måte «Nasjonale styringsparametere som er brukt, og målstrukturen er sammenfallende nasjonalt». For meg fremstår dette som en alvorlig målforskryvning slik Johnsen (ibid) beskriver dette. Det kan også føre til lite konkrete resultatindikatorer på grunn av tvetydighet, samt det kan skje en frikopling hvor resultatstyringssystemet brukes for ekstern legitimering, men får begrenset innvirkning på intern styring. Budsjett og profesjonsstyring vil da kunne fortsette som før (ibid:197).

5.1.2 Styring og ledelse av virksomheten

Tenker vi at handlingsrommet er avhengig av forholdet mellom styring og ledelse vil vårt syn på egen organisasjon og bilde av denne, kunne påvirke valgene vi gjør under veis. Eirik J. Irgens (2007) beskriver hvordan forholdet mellom styring og ledelse er en anakronisme i dagens samfunn. Med dette forstår jeg at det er et misforhold mellom graden av styring og graden av ledelse i dagens kunnskapssamfunn. Når jeg også har definert virksomheter under politidirektoratet til å være kunnskapsorganisasjoner, mener jeg at dette også vil gjelde for disse virksomhetene. Virksomhetsinstruksen (2005:11) beskriver også tydelig at vi skal være en organisasjon som «skal videreutvikle kunnskapsstyrt ledelse som hovedmetodikk». Har du overvekt av styring i organisasjonen og et mekanisk syn på egen organisasjon vil målene være konkrete, målbare og absolutte og virksomheten programmeres gjennom styringssystemer (Irgens, 2007). Du vil som leder kanskje i mindre grad se behovet for et handlingsrom som skal påvirke utformingen av målsettingen, men isteden forsøke å etablere et tydelig virksomhetsstyringssystem. Dette vil kunne være et dilemma i balansen mellom styring og ledelse. Irgens (ibid) er også kritisk til hvordan målstyringskonseptet virker å være tatt i bruk som et pyramidialt styringsverktøy. Med dette forstår jeg at det blir en overvekt av styring ovenfra og ned i organisasjonen, og at vi ikke benytter mulighetene til koordinering, refleksjon og læring slik Irgens (ibid) også beskriver. Årsaken kan slik det beskrives av Irgens (ibid), kan ligge i de tradisjonelle knytningene til maskinperspektivet. Jeg opplever respondentene å være tydelige i forhold til en forventning om styring.

Er det slik at nytten av handlingsrommet forstås først når ledelse og ansatte forstår betydningen av virksomhetens styringsform, og er forholdet mellom styring og ledelse i vår virksomhet i utakt med dagens kunnskapssamfunn. Dette vil jeg forsøke å svare på senere i

oppgaven. Ser vi på hvordan respondentene fra Politidirektoratet beskriver en mulighet for kunnskapsbasert tilnærming innenfor metoden mål- og resultatstyring. «*Handlingsrommet er mye større en det vi evner å ta ut. Det er et dilemma og der er muligheten som vi kanskje ikke har vært flinke nok til å ta ut*»

I dette ligger det etter min mening en tydelig tilnærming til at handlingsrommet for kunnskapsbasert ledelse vurderes som til stede i Politidirektoratet, men at vi ikke klarer å benytte oss av dette på grunn av at vi ikke er «flinke nok», noe jeg velger å forstå som mangelfull kunnskap om metoden. Sammenholder jeg dette med hvordan respondenten fra Justis- og beredskapsdepartementet forholder seg til styringsutfordringen mellom virksomhetene, kan det synes som om det er et sterkt ønske om styring fra Justis- og beredskapsdepartementet. «*Det som skjer nå er at POD for eksempel driver med sine prosesser og strategier frikopleket fra leddene over*».

Dette fremstår for meg som et tydelig signal om at det fra Justis- og beredskapsdepartementet er et sterkt ønske om styring fra deres side, og at bruk av handlingsrom for virksomhetslederne ikke er etablert tenkning. Denne tilnærmingen følger etter min mening en klart byråkratisk tenkning (ibid). En slik tenkning vil kunne ha følger for hvordan handlingsrommet for kunnskapsbasert styring oppleves for resten av virksomheten under Politidirektoratet. En kunnskapsbasert tilnærming legger til grunn av kunnskapen skapes nedenfra og formidles oppover i organisasjonen slik at den kan gi kunnskap til utforming av ny politikk (Johnsen, 2007).

Styring kan også beskrives som en sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte igjennom formelle strukturer, prosedyrer og rutiner. Ledelse derimot oppfattes som desentralisert og en dialogbasert påvirkning først og fremst i relasjon mellom leder og ansatt (Byrkjeflot, 1997 i Børve, 2010). Ser vi hvordan respondentene velger å bruke begrepene under intervju situasjonen, kan det virke som om bruk av styringsbegrepet er overrepresentert. På den andre side kan det være naturlig ut fra at tema i intervjuet er styringsmetoden, selv om kunnskapsledelse er det underliggende aspektet. Ser vi på hvordan Byrkjeflot (1997) definerer de to begrepene tydelig forskjellig, vil begrepsbruken gi en sterk indikasjon på hvilken organisasjonsform respondentene forstår å være ansatte i. Dette støttes også av Irgens (2007) i forhold til skille mellom et mekanisk og et organisk syn på virksomheten.

5.1.3 Tillit i virksomheten

For å kunne operere innenfor et handlingsrom kreves tillit, tillit fra overordnet nivå. Opplevelsen av forskjell i handlingsrom og bruken av dette kan komme som utgangspunkt i mangel på tillit mellom nivåene. Respondenten fra Justis- og beredskapsdepartementet beskriver Politidirektoratet som en organisasjon med «glavalag» hvor informasjonen ikke flyter fritt og hvor det som en av respondentene i Politidirektoratet beskriver «*her blir det som*

to personer bestemmer, direktøren og assisterende direktør». Johnsen (2007) viser til at dersom resultatstyring skal være forenelig med en kunnskapsintensiv styringsform, må resultatmålingene bidra til å skape tillit mellom de profesjonelle tjenestuteøverne, administrasjonen og politikerne, den må yte rettferdighet overfor kompleksiteten i offentlig tjenesteyting igjennom å åpne for mangfold i tolkninger, samtidig som den må bidra til samhandling innen og mellom offentlige virksomheter gjennom dynamikk (ibid:118). I ledelse av en kunnskapsorganisasjon er tillit en viktig faktor, men i styring av en byråkratisk organisasjon med et mekanisk syn hvor noen står for tenkningen og andre står for utførelsen har ikke tillit tilsvarende betydning (Irgens, 2007). På den ene siden tenker jeg her at Politidirektoratet ser for seg å benytte handlingsrommet for kunnskapsbasert styring, men sliter med gjennomføringen av andre årsaker, mens Justis- og beredskapsdepartementet ikke ser at direktoratet skal ha egne kunnskapsbaserte prosesser uten at de er forankret i departementet, frikoplet fra leddene over slik modellen legger opp til. Denne utfordringen er også påpekt i Evalueringen av Politidirektoratet (DIFI, 2013).

«Det at en toppleder tør å gi ansvar og delegere er ganske sentralt for at du skal få engasjement og tillit lokalt» Jeg forstår denne uttalelsen fra en av respondentene i Politidirektoratet slik at det ikke er vanlig lederstil i virksomheter underlagt Politidirektoratet å gi slik tillit. Delegering og ansvarliggjøring av ansatte nedover i organisasjonen er typiske kjennetegn på en kunnskapsorganisasjon (Irgens og Wennes, 2011).

Direktoratet for forvaltning og IKT har gjennomført en evaluering av Politidirektoratet etter oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Evalueringsrapporten forelå 1. mars 2013. I dette dokumentet beskriver de at *«Vårt inntrykk er at tillitsforholdet mellom POD og JD ikke alltid har vært godt nok. Lite handlingsrom, detaljstyring og uklar, eventuelt også ulik oppfatning av rolle- og ansvarsdeling indikerer ofte mangelfull eller sviktende tillit»* (DIFI, 2013:3:78). Dette stemmer godt over ens med respondentene som beskriver utfordringer knytte til tillit mellom de to nivåene. Med en slik utfordring mellom Justis- og beredskapsdepartement tenker jeg at tilsvarende tilnærming lett kan bli overført underliggende virksomheter. Her er imidlertid flere respondenter tydelig på at politimesteren er helt avgjørende for hvordan tilliten mellom Politidirektoratet og den enkelte underliggende virksomhet utvikler seg. Respondentene er også tydelige på at det er svært store forskjeller i tillitsforholdene mellom Politidirektoratet og de forskjellige underliggende virksomhetene. DFØ (2006:11) beskriver tydelig hvordan forventningene om samspill mellom nivåene i virksomheten bør fungere, *«Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp innebærer delegering av myndighet og fullmakter til virksomheten»*. Med dette forstår jeg at tillitsforholdet mellom nivåene i virksomheten er avgjørende for hvordan metoden vil kunne fungere. Betydningen av tillit er påpekt som avgjørende i forholdet mellom de profesjonelle yrkesutøverne, administrativ og politisk ledelse ved bruk av resultatstyring i offentlig sektor (Bruijn i Johnsen, 2007). I tillegg beskriver han hvordan resultatstyringen må ytes rettferdighet overfor kompleksitet og den må bidra til god samhandling både internt og mellom virksomhetene. Med utgangspunkt i respondentenes beskrivelser og evalueringen av

Politidirektoratet utført av DIFI kan en anta at virksomheten vil ha utfordringer knyttet til anvendelse av metoden for styring, med mindre tillitsforholdene utvikles.

Hvordan virksomheten bruker handlingsrommet for kunnskapsbasert styring vil jeg drøfte noe senere under det siste forskningsspørsmålet.

5.1.4 Lederne i virksomheten

Organisasjonens ansatte virker å ha en oppfatning av at virksomheten har et mekanisk preg over seg. Respondentene beskriver jevnt over en organisasjon med ledere som kan ha mangelfull kunnskap knyttet til ledelse av kunnskapsbedrifter, og en kulturell utfordring knyttet til praksis for rekruttering av ledere med fagkunnskap på bekostning av strategisk ledelse og kunnskapsledelse. Dette antar jeg har en viss påvirkning på evnen til å ta i bruk handlingsrommet i metoden mål- og resultatstyring.

I forhold til å kunne operere innen et handlingsrom for virksomhetene fremgår det fra en av respondentene at vi må ha tilstrekkelig kunnskap i organisasjonen for å håndtere metoden som mål- og resultatstyring omfatter. Respondenten bruker en metafor for å beskrive hvordan vi har en delt kompetanse i virksomheten.

Vi ble rekruttert som håndverkere som visste at vi skulle inn i politiet og utføre håndverket, nå er generalisten akademiker. Dette er klart det er krevende å forberede organisasjonen på det. Akademikeren skal ledes av en generasjon med håndverkere. Vi får noen kulturkonflikter i dette.

Flere av respondentene viser også til at vi ikke må la oss styre av verktøyene, disse skal være til hjelp for å bruke metoden. En slik tilnærming støttes også av Stab tilsyn 2012 (Politidirektoratet, 2013) som viser til at god ledelse er avgjørende for å oppnå resultater og sikre effektiv ressursbruk. Jeg forstår disse uttalelsene slik at vi kan ha en utfordring i kunnskapen om bruken av mål- og resultatstyringen som metode. Jeg ser det også slik at bruken av handlingsrommet blir vanskelig om en ikke kjenner hvordan metoden er tenkt å fungere.

Politidirektoratet har utviklet en egen veileder om rekruttering for etater underlagt Politidirektoratet. Denne beskriver hvordan rekrutteringsprosessene skal foregå basert på øvrig gjeldende lovverk for personalforvaltningen, så som Tjenestemannsloven, Personalreglementet m.fl. Rekrutteringsveilederen viser til at rekruttering skal dette skje etter kvalifikasjonsprinsippet, som betyr at den som etter ansettelsesmyndighetens vurdering anses som best kvalifisert skal tilsettes. Dette omfatter i hovedsak utdanning og formell kvalifikasjon, praksis og personlig skikkethet. Prinsippene legger til rette for rekruttering av ledere med nødvendige kvalifikasjoner, spørsmålet blir om dette faktisk skjer. Flere av respondentene peker på utfordringen knyttet til at gode fagledere rekrutteres inn til strategisk ledelse og at disse gjerne kommer nedenifra egen organisasjon. Dette kan være en

utfordring i møte med anmerkninger pekt på i Årsrapport fra Stab tilsyn 2012 (Politidirektoratet, 2013), hvor det pekes på at det fortsatt er viktig med fokus på lederutvikling på alle nivåer. På den ene siden sikrer slik rekruttering god faglig kompetanse hos ledelsen, men dette kan gå på bekostning av strategisk ledelseskompetanse om ikke slik lederutvikling vektlegges. En slik tilnærming for rekruttering av ledere, hvor lederen tillegges ansvaret for organisering av arbeidet igjennom sin fagkunnskap, kan bygge opp under prinsippene for vitenskapelig ledelse utviklet av Frederick Taylor (i Morgan, 2009). Dette bryter med tenkningen for ledelse av kunnskapsorganisasjoner hvor lederen gjerne ikke har fagkunnskap på høyde med de ansatte (Irgens og Wennes, 2011).

Plan- og rammeskrevet for politi- og lensmannsetaten for 2013 fra Politidirektoratet sier følgende om kunnskapsbasert ledelse, «*Gjennom kunnskapsbasert virksomhet skal etaten ved en kombinasjon av forebyggende og reaktive strategier og tiltak, redusere kriminaliteten og øke tryggheten*» (Plan- og rammeskrevet, 2013:4). Plan- og rammeforventningene fra Justis- og beredskapsdepartementet for 2013 inneholder færre mål og mer overordnet enn tidligere tildelingsbrev. Det fremkommer av mitt innhentede materiale fra respondentene at om en skal kunne bruke den kunnskapen som finnes ute i virksomhetene bør andelen sentrale mål være mer overordnede, så få som mulig, og kanskje bare ett som den sentrale føringen. En av respondentene er tydelig på at det burde være kun samfunnsoppdraget som ble lagt til grunn som overordnet mål. Øvrige mål burde deretter være mest mulig styrt av lokal analyse som resultat av etterretning og lokalt samarbeid som for eksempel politiråd. For å oppnå denne tilnærmingen bør flere elementer være til stede i virksomhetene, det ene elementet er handlingsrommet for den enkelte virksomhetsleder.

5.1.5 Handlingsrommet i virksomheten

Flere av respondentene beskriver virksomhetene underlagt Politidirektoratet som organisasjoner med ansatte håndverkere, eller benytter bevisst uttrykket Torvald med bakgrunn i måten ansatte i politiet møter innbyggerne. De beskriver samtidig forventningen om at dette vil bedre seg med bakgrunn i etableringen av Politi-høgskolen, og høyere akademisk forståelse hos nyutdannet politipersonell. Trekker jeg en parallell fra denne tilnærmingen og over til generell kunnskap om virksomhetsstyringsprosessen, kan dette være et bilde på hvordan organisasjonen også ser på kunnskapsledelse. Mangler organisasjonens ansatte kunnskap om dette? En av respondentene beskriver hvordan kunnskapsledelse ble innført, men hvor resultater etter tilsyn i virksomhetene viser at vi ikke har lyktes med innføringen slik som forutsatt. Flere av respondentene peker imidlertid på at dette kun kan rettes på ved utvikling av kunnskapsbasert ledelse hos de strategiske lederne i virksomheten. Virksomhetens leder er avgjørende for hvordan organisasjonen fungerer, som en av respondentene sier "*Lederen konstituerer organisasjonen*". Flere av respondentene viser også til at det å lede en kunnskapsbedrift slik politi- og lensmannsetaten etter hvert er blitt, er noe annet enn å lede en enhet under kommando, det krever en annen form for ledelse. Abraham Maslow (1943 i Morgan, 2009) beskriver hvordan maskinmetaforen tar inn

over seg mellom annet Frederick Taylor sin tilnærming for vitenskapelig ledelse, hvor ett av fem prinsipper var å flytte ansvaret for organiseringen av arbeidet fra arbeideren og over til lederen. Slik jeg ser det passer denne tilnærmingen dårlig over ens med tanken om kunnskapsledelse, hvor den ansatte selv i større grad organiserer arbeidet for å nå målet som er satt i fellesskap. Har man imidlertid et mer organisk syn på hvordan organisasjonen fungerer, vil en som leder være opptatt av hvordan mennesket i organisasjonen fungerer, altså hvordan mennesker fungerer i et sosioteknisk system (Morgan, 2009).

Med bakgrunn i respondentenes uttalelser om håndverkere i organisasjonsledelsen og behov for økt kunnskap om ledelse, vil dette ha betydning for hvordan lederne ser på organisasjonen og hvordan den skal ledes? På den ene side fremstår det som om lederne har kunnskap om ledelse og styring av mekaniske organisasjoner mens de som skal ledes representerer kunnskapsarbeideren som antar at de jobber i en organisk organisasjon ledet etter prinsippene for kunnskapsledelse. Hvordan kunnskap påvirker evnen til å se og ta handlingsrommet er derfor et element i denne tilnærmingen. Politianalysen (NOU, 2013:9) viser til at anvendelse av handlingsrommet også kan henge sammen med kunnskapen hos ledelsen.

En leder som gjennom læring har utviklet åpenhet, refleksjon, tillit og kompetanse i form av evne til å tåle og mestre usikkerhet, tvetydighet og konflikt, vil kunne tolke og definere handlingsrommet på en annen måte enn en leder som er orientert mot det trygge og sikre, og som gjennom læring har utviklet liten toleranse for det komplekse og skiftende (Ibid:197).

Denne tilnærmingen støttes av Wennes (2011) som viser til at lederen av kunnskapsarbeidere har større utfordringer enn ledere av tradisjonelle byråkratiske organisasjoner, idet kunnskapsarbeideren jobber mer selvstendig og med mindre rutinepregede arbeidsoppgaver, noe som tilsier at du som leder må være åpen for at kunnskapsarbeideren utvikler egne metoder for måloppnåelsen, samt at du må vise tillit. Von Krogh m.fl. (2001) beskriver at muligheten for å skape ny kunnskap ligger i et tillitsfullt og raust samspill mellom organisasjonens medlemmer. Slik jeg ser dette, ligger evnen til å se handlingsrommet tett knyttet til kunnskapen lederen har om metoden og evnen til samspill med kunnskapsmedarbeiderne.

Flere av respondentene påpeker betydningen av organisasjonsutvikling og læring i denne sammenheng. Hernes og Irgens (2012) viser imidlertid til at læring også skjer om organisasjonen ikke ønsker å utvikle seg. Læringen skjer da ved at prosessene i virksomheten blir gjenstand for utvikling, man undersøker alternativene. Slik jeg ser dette er det denne type prosessendringer som i hovedsak har skjedd i utviklingen av politi- og lensmannsetaten de siste årene og som er gjenstand for Endringsprogrammets tilnærming. Begrunnelsen kan være uklare styringsrammer og fullmakter til å kunne foreta strukturelle grep (NOU, 2013:9). Evalueringen av Politidirektoratet (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2013) stiller også spørsmål ved om Politidirektoratet har utnyttet det handlingsrommet de

faktisk har hatt. Det pekes her på flere faktorer, som egne budsjettkapitler for Oslo politidistrikt og Politihøgskolen, politimestre utnevnt av Kongen i statsråd, og det som kanskje angår virksomhetsstyringen sterkest er en svært detaljert «hvordan» styring fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Plan- og rammeforutsetningene fra Justis- og beredskapsdepartementet for 2013 beskriver hvordan dette forventes utført for å kunne realisere målene innenfor tre lederforankrede innsatsområder. *”Både sentrale, overordnede analyser og lokale vurderinger basert på lokale forhold danner grunnlaget for politiets oppgaveløsning”* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013). Plan- og rammeforutsetningene fra Politidirektoratet for 2014 beskriver og «vektlegger» *mål- og resultatstyring, effektiv ressursbruk, avviksrapportering, risikoanalyser og oppfølging av tiltak»* (Politidirektoratet 2013:4). Dette fremstår i en form som for meg kan forstås som en rutinebeskrivelse for ivaretagelse av elementer i mål- og resultatstyringsprosessen og lite som understøttende til prosesser for gjennomføring av selve metoden.

Flere av respondentene er tydelige på at de er svært usikre på om det eksisterer et handlingsrom som ivaretar kunnskapselementet i mål- og resultatstyringen, en av respondentene beskriver dette slik, *«Det er mange glavalag i politidirektoratet hvor folk er redde for å si det riktige, frykter at Justis blir sint, direktøren kommer i dårlig lys, derfor skrelles tilbakemeldingene flere ganger i organisasjonen»*. Dette indikerer at det kan være lederutfordringer knyttet til praktiseringen av mål- og resultatstyring som bunner i kulturelle forhold. Det kulturelle aspektet er berørt i evalueringen av Politidirektoratet, men kultur som betydning for hvordan kunnskapsbasert ledelse drives i virksomheter underlagt Politidirektoratet drøfter jeg ikke videre.

5.2 Hvordan understøtter kunnskap virksomhetsstyringsmetoden?

For å kunne drøfte funnene knyttet til dette forskningsspørsmålet må jeg støtte meg til de avgrensninger jeg gjorde innledningsvis i oppgaven, hvor jeg beskrev hva jeg la i begrepene kunnskapsledelse og mål- og resultatstyring. Funnene i empirien vil bli forsøkt plassert i forhold til den kategoriseringen som ble gjennomført under intervjuene. Jeg vil derfor drøfte hvordan enkelte elementer som kunnskap om metoden, kunnskapsarbeideren og kunnskapslederen kan ha innvirkning på hvordan vi bruker virksomhetsstyringsmetoden.

5.2.1 Kunnskap som element i mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er en metode for styring av virksomheter som er valgt benyttet av statlige virksomheter. Metoden forutsatte opprinnelig noen kjøreregler for mellom annet målformulering, virksomhetens ledelse skulle utvikle disse målene. Metoden mål- og resultatstyring har vært anvendt over mange år i virksomhetene under Politidirektoratet, og før det direkte fra Justis- og beredskapsdepartementet. Innføring av metoden skjedde på midten av 1990-tallet.

Skal resultatstyring være forenlig med en kunnskapsintensiv styringsform som preger offentlige virksomheter med desentraliserte og fristilte enheter som preges av fagstyring, må resultatmålingen bidra til tre ting. Den må skape tillit mellom de profesjonelle tjenesteutøverne, administrasjonen og politikerne. For det andre å yte rettferdighet i forhold til kompleksiteten og det å kunne åpne for mangfold i tolkningen av oppgavene. For det tredje å kunne bidra til god dynamikk i samhandlingen mellom og i offentlige virksomheter (Johnsen, 2007:118). Hvordan virksomheter underlagt Politidirektoratet har håndtert dette vil jeg komme tilbake til videre utover i oppgaven.

En av respondentene sier dette slik, «*Systemet er bra, det er bare det at vi ikke bruker det*» Hvorfor er det slik at vi ikke bruker mål- og resultatstyring slik metoden beskriver, er det gjennomføringsevne eller er det kunnskap? Gjennomføringsevnen vil jeg drøfte noe senere i oppgaven, mens kunnskapselementet drøftes videre i dette kapittelet. Politianalysen (2013:47) beskriver hvordan de mener å ha funnet at analysearbeid har begrenset forankring i politi- og lensmannsetaten som kunnskapsorganisasjon.

Årsakene til den manglende kunnskapsforankringen i politiet er bl.a. dårlig tilgjengelighet og kvalitet på data, manglende teknologiske verktøy for å utføre analysearbeidet og varierende analysekompetanse i etaten.

Videre synes denne type innsikt og analyser i begrenset grad å være etterspurt som grunnlag for beslutninger og valg.

Jeg forstår dette som om kunnskap om bruk av analyse som verktøy ikke er vektlagt i politi- og lensmannsetaten. Dette kan kanskje skyldes mangel på kunnskap om hvilke element som utgjør grunnlag for styringsmetoden for virksomheten, eller generell mangel på kunnskap om kunnskapsledelse hos lederne. I tillegg berører dette IKT-systemenes oppbygning som angivelig ikke ivaretar behovene for nødvendig styringsinformasjon for ledelsen.

Flere av datasystemene til politi- og lensmannsetaten er utviklet før OL på Lillehammer i 1994. Hovedsystemet som ivaretar grunnleggende straffesaksopplysninger er utviklet på 1970-tallet. Dette legger begrensninger på hvilke styringsinformasjon og analytiske egenskaper datasystemene innehar. Systemene er utviklet i en tid hvor politi- og lensmannsetaten ble direkte styrt politisk fra Justis- og beredskapsdepartementet, og hvor kunnskapsbasert ledelse i offentlige virksomheter ikke hadde nådd justissektoren. Hadde vi hatt et annet syn på politi- og lensmannsetaten enn et tradisjonelt byråkrati, ville vi kanskje ha klart å fange dreiningen over til kunnskapsstyrt ledelse noe tidligere og således hatt IKT-systemer som kunne ha gitt større andel styringsinformasjon tilpasset dagens styringsfilosofi og metodevalg. Forløperen til en kunnskapsbasert ledelse, problemorientert politiarbeid, kom som kjent til Norge på midten av 2000-tallet. Virksomhetsstyringsinstruksen bruker begrepet kunnskapsbasert styring i 2005. Forståelsen av begrepet kunnskapsarbeid ble introdusert av Drucker (1954 i Johnsen, 2007) på 1950-tallet. Om det er ene alene det organisatoriske bilde

av offentlig virksomhet som et byråkrati som gjorde at vi kom sent i gang med kunnskapsarbeid i offentlig virksomhet, skal jeg ikke diskutere i denne oppgaven.

For å ha kunnskap om metoden må den introduseres for de som skal utføre arbeidet, og da spesielt for lederne. Flere av respondentene beskriver det å ta i bruk kunnskap i styring av politi- og lensmannsetaten som krevende, både av den grunn at overordnet nivå ikke håndterer kunnskapen som forventet i henhold til metoden, men også det at materialet som kommer som en del av beslutningsgrunnlaget ikke tilfredsstiller kravet for å være analytisk og kunnskapsbasert. Dette bekreftes også av Politianalysen (2013) som viser at det ikke er alle politidistrikter som leverer strategiske analyser i henhold til forventningen for å kunne styre kunnskapsbasert. Flere av respondentene peker også på at lederen konstituerer virksomheten og at det er de politidistrikter som har en annen type lederskap, som har ledere med formalkompetanse på ledelse som leverer de beste resultatene. Det at respondentene bruker begrepet «annen type lederskap» tyder på at det ikke regnes for å være tradisjonell hierarkisk ledelse, som igjen gir preg av en mekanisk organisasjon, et maskinbyråkrati som igjen gir føringer for hvordan vi opptrer i organisasjonen og kan gi uheldig enøydhet (Mintzberg, 1990 i Morgan, 2009). En annen type leder er kanskje kunnskapslederen, lederen med formalkompetanse innen kunnskapsledelse som klarer å se hvordan kunnskapsmedarbeideren kan ledes. Rune Glomseth (2013) beskriver hvordan politi- og lensmannsetaten etter hvert virker å fremstå som en kunnskapsorganisasjon med kunnskapsmedarbeidere. Kunnskapslederen er tema i neste avsnitt.

5.2.2 Kunnskapslederen i mål- og resultatstyring

Benevnelsen kunnskapsleder er ikke tilfeldig valgt når vi snakker om det å styre kunnskapsorganisasjoner. Forfatterne av virksomhetsstyringsinstruksen (2005:11) antas således å ha gjort et bevisst valg når begrepet «*ledes kunnskapsstyrt*» benyttes som formulering for hovedmetodikken som politi- og lensmannsetaten skal styres etter. Hvordan dette utfordrer lederen i virksomheten skal jeg forsøke å belyse i denne delen av drøftingen.

Bruk av begrepet styring kan forstås som et uttrykk for at Politidirektoratet som forfatter av virksomhetsstyringsinstruksen, har et mekanisk syn på organisasjonen. Dette innebærer i følge Irgens (2009) at lederens rolle, noe forenklet, blir å betrakte som en dirigentrolle hvor ledelse utøves igjennom enveisinformasjon og kommando, hvor noen står for tenkningen og andre står for utførelsen. Begrepsbruken sender på denne måten tydelige signaler ut i organisasjonen om hvilken filosofi politi- og lensmannsetaten skal ledes etter. Om det er tilstrekkelig å benytte begrepet «*kunnskapsstyrt ledelse*» og samtidig påpeke at politi- og lensmannsetaten er en kunnskapsorganisasjon, for at organisasjonen blir å anse som en kunnskapsorganisasjon, er usikkert. Hvordan lederne i organisasjonen hadde fremstått om begrepet «*kunnskapsledelse som hovedmetodikk*» hadde vært benyttet i virksomhetsstyringsinstruksen, er også usikkert. Denne tilnærmingen vil ikke bli undersøkt i

denne oppgaven. Hvordan etableringen av politi- og lensmannsetaten som kunnskapsorganisasjon ble gjennomført, er delvis berørt i flere kapitler av oppgaven.

En av respondentene sier, *”Det å lede kunnskapsmedarbeidere er mye vanskeligere enn å lede en enhet under kommando.”* Når respondenten så tydelig uttrykker at det er «vanskeligere» å lede en kunnskapsmedarbeider kan dette bety at respondenten har kunnskap om å lede «i en enhet under kommando», slik jeg forstår dette en hierarkisk organisasjon med sterk grad av styring, men ikke kunnskap om det å drive kunnskapsledelse i en organisasjon preget av en større grad av relasjonell ledelse. Flere av respondentene uttrykker klart at det er stor forskjell å lede dagens politi- og lensmannsetat, kontra hva som var tilfelle kun for få år siden. Alle respondentene har hver enkelt over 15 års erfaring fra de forskjellige virksomhetene, som ledere i departement, direktorat og politidistrikt. Jeg forstår dette også slik at om kunnskapsledelse skal understøtte metodevalget må virksomhetens ansatte ha en forståelse av hva kunnskapsledelse er. Hva er ulikt i forhold til annen form for ledelse og da spesielt «*enheter under kommando*». Hislop (2009) beskriver hvordan kunnskap oppstår i en organisasjon igjennom to forskjellige perspektiver, det objektivistiske og det praksisbaserte. Som leder for kunnskapsarbeidere vil det være naturlig å forholde seg til et av perspektivene, og ikke anta at kunnskap oppstår på forskjellige måter fra dag til dag i en organisasjon. Følger du det objektivistiske perspektivet vil kunnskapen være mulig å samle og det skilles klart mellom kropp og kunnskap (ibid). En slik tilnærming gjør at kunnskapen kan overføres lineært som et budskap mellom avsender og mottaker. For en leder i en virksomhet med sterk grad av styring, vil dette være en tilnærming som gjenkjennes og fremstår som naturlig ut fra assosiasjonene til en mekanisk organisasjon. Som verktøy i virksomhetsstyringen har også en leder med dette perspektivet stor tro på at et datasystem kan håndtere det meste av kunnskapsoverføring og at kunnskapen oppfattes og forstås av mottakeren, uten kontakt med avsenderen. Som et ledd i utviklingen av virksomhetsstyringen av politi- og lensmannsetaten, ble politimesterens styringsverktøy (PSV) innført. Følger jeg det objektivistiske perspektiv vil en slik etablering være helt nødvendig og absolutt riktig for lederne i organisasjonen. Det vil også kunne ivareta alle behov for kunnskapsdeling i det systemet er transparent, hvor alle kan hente gode tiltak fra andre og lære av de erfaringer som er gjort. Etableringen av virksomhetsstyringsverktøyet kan også bidra til å få frem eksplisitt kunnskap under dette perspektivet, og det tause elementet kan deles i organisasjonen da denne kunnskapen gjøres eksplisitt ved å deles i et datasystem. På den andre siden vil en med utgangspunkt i det praksisbaserte perspektivet ikke kunne dra slik nytte av virksomhetsstyringsverktøyet i formidling av taus kunnskap (ibid). For ledere av kunnskapsorganisasjoner vil etablering av virksomhetsstyringsverktøyet kunne benyttes i lederprosessene. Systemet kan benyttes til delegering, engasjement og involvering i prosessene på tvers av hierarkiet og på denne måten bidra til å oppheve de tradisjonelle tankene om struktur, strategi og oppgave (Mintzberg, 1990 i Morgan, 2009). Respondentene uttrykker alle store forventninger til styringssystemet, og at dette vil bidra til å utvikle kunnskapsorganisasjonen, men flere uttrykker samtidig usikkerhet omkring utviklingen

av «lederfunksjonen og lederskapet». Slik jeg forstår dette er det utvikling av kunnskapslederen i kunnskapsorganisasjonen de er usikre på om vi har klart å utvikle.

Velger jeg å legge det praksisbaserte perspektiv til grunn for hvordan kunnskap oppstår i en organisasjon, veves kropp og kunnskap sammen. Slik jeg ser det, vil det med et praksisbasert perspektiv være et misforhold mellom hvordan du tenker styring og hvordan kunnskap oppstår som et sosialt konstruert fenomen. For den tradisjonelle lederen i et profesjonelt byråkrati (Mintzberg, 1983 i Irgens og Wennes, 2011) innebærer det å lede en kunnskapsorganisasjon noe annet enn det å lede en hierarkisk organisasjon.

Dialogmøtene mellom virksomhetsnivåene er mer i tråd med det praksisbaserte perspektivet, hvor kunnskapen er kroppsliggjort og hvor kunnskap oppstår i en prosess mellom mennesker (Hislop, 2009). Ser en også hen til hvordan Von Krogh m.fl. (2001) forsøker å sette organisasjon og ledelse inn i et kunnskapsperspektiv, vil styrings- og ledertilnærmingen være avgjørende for hvordan vi tilrettelegger for kunnskapsprosesser. Med utgangspunkt i at ledelse av kunnskapsarbeidere er «vanskelig», forstår jeg det derfor slik at det kan være krevende for ledere som ikke har valgt kunnskapsperspektiv, og følgelig heller ikke har kunnskap om hvordan kunnskapsledelse kan gjennomføres ut fra eget kunnskapssyn, å lede kunnskapsmedarbeidere. Berliner (1994 i Irgens og Wennes, 2011) viser til at det er i hovedsak to forhold som kjennetegner kunnskapsarbeideren, det er at denne er bedre til å fortolke situasjoner og at de har flere tiltak å sette i verk i den aktuelle situasjonen. Slik vil det også fortone seg for kunnskapslederen om en ikke besitter denne kunnskapen. Dette forstår jeg som en del av det å lede lederprosesser i virksomheten. Tor Buch (2011 i Irgens og Wennes, 2011) viser til at utviklingen av styringsmetoder i tilknytning til New Public Management i offentlig sektor har ført til problemer med å gjennomføre gode resultatmålinger og at dette har aktualisert betydningen av verdier og normer, større fokus på nettverksløsninger og betydning av sterke tillitsbaserte relasjoner mellom aktørene i virksomheten. En større oppmerksomhet på normer og verdier i offentlige kunnskapsorganisasjoner, hvor medarbeideren har behov for uavhengighet og handlingsrom, vil igjen være viktig for lederrollen i kunnskapsorganisasjoner. Denne tilnærmingen kalles verdibasert ledelse. En slik tilnærming kunne vi se i forbindelse med Politidirektoratets utvikling av Lederplattformen (2012). Her ble grunnleggende verdier og normer utviklet i fellesskap mellom virksomhetslederne og Politidirektoratet. Jeg antar at dette var en strategisk tilnærming utviklet under politidirektør Øystein Mæland i perioden 2011-2012.

Flere av respondentene er tydelige på at vi med utgangspunkt i deres forståelse, mangler kunnskap om hvordan vi skal lede en kunnskapsorganisasjon. En av respondentene formulerer det slik;

Hva er det vi har gjort, hentet flinke fagfolk og satt de inn i lederposisjoner. Selv om det er nyanser er det det vi har gjort, og da får du selvfølgelig det faglige engasjementet og ikke med utgangspunkt i lederskapet. Og da er du fort inn i den

samme folden, fra generasjon til generasjon. Og jeg mener oppriktig at det har vært satset for lite på lederkunnskap og lederkompetanse over tid. Og hvordan lede mennesker i det samfunnet vi lever i i dag.

Von Krogh m.fl. (2001) beskriver også hvordan det å lede en kunnskapsmedarbeider skiller seg ut fra tradisjonell ledelse og kontroll igjennom en overgang til mer coaching. Med coaching forstår jeg da å legge til rette for mellom annet kunnskapsutviklingsprosesser i det å drive kunnskapsledelse. Von Krogh m.fl. (ibid) forsøker også å sette organisasjon og ledelse inn i et kunnskapsperspektiv. Ut fra respondentene kan det synes som om det ikke er mangel på fagkunnskap i organisasjonen, men mangel på kunnskap om hvordan en som leder i dette perspektivet kan jobbe med større vekt på kunnskapsproduksjon og kunnskapsprosesser. I kunnskapsperspektivet til Von Krogh m.fl. (ibid) er det å utvikle en kunnskapshjelpende kontekst et spesielt viktig element. Ser vi på hvordan Virksomhetsstyringsinstruksen (2005) berører disse elementene, fremgår det i beskrivelsen om hvordan virksomhetens interne styring skal gjennomføres, at den menneskelige ressurs vil være avgjørende for måloppnåelsen og at samspeillet kjennetegnes av dialog, delegering og medvirkning. Samtidig påpekes at virksomhetsutøvelsen ut fra dette blir en konsekvens av menneskers samhandling, virkemiddelbruk, kompetanse, motivasjon og kvalitet i arbeidet (ibid:11). Slik jeg leser dette beskriver Virksomhetsstyringsinstruksen (ibid) en forventning om relasjonsledelse som støtter en tilnærming hvor det forsøkes å sette lederutførelsen inn i et kunnskapsperspektiv (Von Krogh m.fl., 2001) Plan- og rammeskrivet for 2014 (Politidirektoratet, 2013) beskriver hvordan gode lederprosesser skal utnytte personellressursen, hvor mål og resultatstyring skal vektlegges hvor en god styringsdialog forutsetter gode styringsdata, analyser, rapportering om måloppnåelser og ressursutnyttelse. Slik jeg forstår denne formuleringen, legger ikke Politidirektoratet like stor vekt på å beskrive hvordan samspeillet med organisasjonens medlemmer kan være et element i lederprosessen for kunnskapslederen. Dette kan ha sammenheng med at Politidirektoratet forventer at lederne i politi- og lensmannsetaten har kunnskap om Virksomhetsstyringsinstruksens beskrivelser om bruk av ansatte i virksomhetsstyringen, eller at Politidirektoratet i realiteten har et annet kunnskapssyn enn det som ligger til grunn i Virksomhetsstyringsinstruksen fra 2005. Innføring av virksomhetsstyringsverktøyet politimesterens styringsverktøy (PSV) er i følge Politidirektoratet vektlagt i en prosess fra 2011 for å gjøre politi- og lensmannsetaten mer kunnskapsbasert (Mjøsund, 2013). Samtidig skulle innføringen av verktøyet bidra til en mer strukturert og tilspisset tilnærming til kunnskapsbasert politiarbeid. Det som fremkommer fra respondentene er usikkerhet om lederne i politi- og lensmannsetaten hadde kunnskap om hvordan verktøyet skulle benyttes, og prosessene som en kunnskapsbasert tilnærming omfatter.

En slik endret forutsetning for ledelse av politi- og lensmannsetaten kan være krevende å håndtere i en hierarkisk organisasjon med målstyring. Irgens (2007) beskriver hvordan denne prosessen er omfattende i sin tenkte vandring mellom virksomhetsnivåene i en organisasjon. Dette kan skape utfordringer i en raskt skiftende verden hvor forutsetningene kan være endret før overordnede besluttede mål kommer ut til yrkesutøveren nærmest brukeren. Når

kunnskapen om hvordan oppgaven skal utføres også gjerne ligger ute hos den profesjonelle yrkesutøverer stiller dette krav til lederens utforming av virksomhetsstyringsprosessen. Flere av respondentene er tydelige på at prosessene for gjennomføring av virksomhetsstyringsprinsippene og utarbeidelsen av virksomhetsplaner skal skje i tett samarbeid med de ansatte. Dette er en av utfordringene i balansen mellom styring og ledelse av kunnskapsarbeideren. Irgens (ibid) beskriver dette som motstridende behov som skal balanseres. Igjennom å la den profesjonelle bestemme målene og arbeidsmåtene i for stor grad selv, vil en kunne få dårlig samordning av tjenester, synkende kvalitet på tjenestene og mindre tilfredse brukere. Utfordringen er her å finne den riktige balansen slik at en unngår for stor grad av standardisering av arbeidsprosesser og sentralisering av makt og myndighet. Donald Schön (1983 i Irgens, 2007) utviklet en tenkning rundt hvordan forskjellige praksisser påvirker graden av styring i en virksomhet. Der hvor praksisområdene i hovedsak er unike fra gang til gang vil standardisering kunne være vanskelig. Arbeidet er personrelatert og avhengig av den enkelte og gruppens kunnskaper og ferdigheter. I motsatte tilfeller hvor praksisssonene er repeterende vil oppgavene kunne håndteres etter standardiserte metoder. De fleste virksomheter har imidlertid innslag av begge typer praksisser og ledelsen må kunne balansere mellom disse tilnærmingene. Flere av respondentene er imidlertid usikre på om vi har noen strategi for styring og ledelse av politi- og lensmannsetaten, til tross for tydelige direktiver igjennom Virksomhetsstyringsinstruksen (2005). En av respondentene uttrykker dette slik «*Jeg synes vi er ganske fri i forhold til målene, håper ikke det blir strammet inn*». Dette forstår jeg som et uttrykk for at balansen mellom styring og ledelse oppleves som god hos respondenten. Rennemo (2006) peker på betydningen av refleksjon som en viktig lederferdighet, hvor det er den reflekterte erfaringen som gir mellom annet læring. Læring vil jeg drøfte i eget kapittel.

Hvilket kunnskapssyn virksomheten besitter er også et moment i forhold til hvordan en kan jobbe med kunnskapsutvikling for at kunnskapen kan understøtte mål- og resultatstyringen. Politidirektoratet gjennomførte et kompetanseregistreringsprosjekt i 2010 hvor målet var skriftlig å systematisere og katalogisere kunnskapen i virksomheten. Samtidig skulle det beskrives hvilke kompetansegap som forelå i forhold til nødvendig kompetanse. Etter min oppfatning beskriver denne prosessen en klar forståelse av at kunnskap kan telles og registreres, kunnskap er noe tingliggjort og kan gjøres eksplisitt. Dette støttes av Hislop (2009) sin tenkning om hvordan man i det objektivistiske perspektivet skiller mellom kropp og kunnskap. Med en slik tilnærming vil virksomhetens kunnskap lett kunne registreres og deles igjennom et datasystem. Hva sier så dette om virksomhetens kunnskapssyn?

For å kunne ha tro på at innsamlet informasjon igjennom etterretningsopplysninger og møte med andre samarbeidspartnere som for eksempel kommunen i politiråd, er tilstrekkelig for å bringe all informasjon frem, vil et objektivistisk kunnskapssyn være å foretrekke. På den andre side kan en imidlertid stille spørsmål ved om dette da omfatter all kunnskap. Hislop (ibid) beskriver også det praksisbaserte perspektivet på kunnskap hvor kropp og kunnskap veves sammen. Taus og eksplisitt kunnskap er uatskillelig, hvor kunnskap er sosialt

konstruert, personlig og vanskelig å dele. Ser en på kunnskap som noe sosialt konstruert vil gjennomføring av kompetanseregistrering slik prosjektet viser være vanskelig å gjennomføre, det du registrerer er hvilke utdannelse de ansatte har, ikke hvilken kompetanse eller kunnskap de besitter.

Von Krogh m.fl. (2001) forsøker å sette organisasjon og ledelse inn i et kunnskapsperspektiv, fremfor å sette det inn i et tradisjonelt organisasjons- og ledelsesperspektiv hvor det legges større vekt på kunnskapsproduksjon og kunnskapsprosesser. Dette i motsetning til Hislops positivistiske kunnskapssyn hvor kunnskap kan registreres og deles, legger dette kunnskapssynet til grunn at kunnskapen skjer igjennom tilrettelagte kunnskapsprosesser. For lederne betyr dette å gå over fra ledelse og kontroll, til coaching (ibid). Flere av respondentene viser til at det er noe annet å lede kunnskapsarbeidere enn å lede arbeidere i en hierarkisk organisasjon under kommando. «*Grunnlaget for hele prosessen med hvordan vi bruker kunnskap i virksomhetsstyringen handler om hvilke grep vi gjør for å overføre/sikre denne med utgangspunkt i kunnskapssyn og forståelse av hvordan kunnskapen kan deles*». Respondentene virker ikke å være i tvil om at kunnskapsbasert ledelse kan understøtte mål- og resultatstyring som metode, spørsmålet blir da om de legger den samme forståelsen i hvordan dette kan gjøres. Som en av respondentene fra Justis- og beredskapsdepartementet sier «*Kunnskapsbasert ledelse er det som spiller best på lag med det å oppnå målene!*». Jeg forstår dette slik at respondenten har tro på den kunnskapsbaserte tilnærmingen. En kunnskapsbasert tilnærming med utgangspunkt i Von Krogh m.fl. (ibid) hvor kunnskapsprosessen settes i fokus vil kunne gi oppmerksomhet på hvordan en kunnskapsleder kan bidra til at denne utviklingsprosessen tar til. De fem hjelperne til kunnskapsprosessen (ibid) og hvordan disse påvirker stegene i kunnskapsutviklingen ser jeg på som grunnleggende i forhold til å forstå hvordan kunnskapsledelse i seg selv kan understøtte forståelsen i bruk av mål- og resultatstyringen.

Politidirektoratets tilsynsvirksomhet utgir egen årsrapport med erfaringer fra tilsyn gjennomført ved politidistrikter og særorgan. Årsrapporten for 2012 vier stor plass til temaet «kunnskapsstyrt virksomhet» og har enkelte bemerkninger som kan knyttes opp mot hvordan kunnskapsledelse kan understøtte mål- og resultatstyringen. Tilsynets årsrapport er en viktig brikke i bruk mål- og resultatstyringen som metode, og fremgår som et element i styringshjulets steg 4 (Figur 2).

Tilsynet ser også at det er behov for å avklare roller og forventninger knyttet til analysefunksjonen i politidistriktene. Tilsynet har erfart at analytikere i liten grad er bevisst hvilken rolle de bør ha opp mot politimester, ledergrupper og de sentrale prosessene i politidistriktet. På samme måte er det også registrert eksempler på ledere som i liten grad har forståelse for hva analyser kan bidra med i virksomheten. (Politidirektoratet, 2013:9).

Slik jeg forstår dette, er det tilsynets beskrivelse av en tilstand i Politi- og lensmannsetaten som viser hvordan forståelsen for bruk av kunnskap som grunnlag for ledelse i virksomheten er. Åge Johnsen (2007) beskriver hvordan evidensbasert politikk søker kunnskap om hva

som virker for hvem under hvilke forhold. Denne kunnskapen kan deles inn i kunnskap om at offentlig politikk virker, hvor resultatinformasjon er viktig, og hvordan offentlig politikk skaper endring i sosiale systemer, hvor evalueringer er viktige. Tilsynets årsrapport forstår jeg å være en evaluering som kan benyttes som kunnskapsgrunnlag for læring og utvikling av nye mål i virksomheten og endring av politikk. Bruk av denne resultatinformasjonen som element i læring, kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

Irgens (2009) beskriver hvordan kunnskapsdeling igjennom dokumenter preger virksomheter som vektlegger en større grad av styring i stedet for ledelse. Dette sammenfaller også gjerne med offentlige virksomheter som benytter mål- og resultatstyring som metode, noe som igjen kan forbindes med en mekanisk form for styring. Er det da slik at kunnskapsorganisasjoner har store utfordringer knyttet til bruk av mål- og resultatstyring som metode. Irgens (2007) beskriver videre hvordan organisasjoner med utgangspunkt fra klassiske organisasjonsteorier har mulighet til å dele kunnskap igjennom etablering av praksisfellesskaper. Dette krever at lederne åpner for etablering av slike grupper på tvers av organisasjonsstrukturen. Slike praksisfellesskaper skiller seg også i fra formelle oppnevnte arbeidsgrupper eller team. En slik tilnærming kan være utfordrende når jeg ser hvordan flere av respondentene tenker rundt ledelse av kunnskapsarbeideren, dette kommer slik jeg ser dette frem i følgende to sitater «Politifolk har tradisjon for at alle skal gjøre slik de selv vil» med dette forstår jeg at respondenten synes at spesielt politiansatte i virksomheten er for selvstyrte. «Noen må lede kunnskapsarbeideren også» gir uttrykk for at det bør være en overbygning over kunnskapsarbeideren også. Respondenten bruker uttrykket «lede» kunnskapsarbeideren, noe som uttrykker et organisk syn på virksomheten hvor organisasjonen er et system av frie aktører og åpner for at praksisfellesskap kan være en aktuell tilnærming for kunnskapsdeling også for ledelsen. Politimesteren i Nord-Trøndelag har med utgangspunkt i Politidirektoratets ønske om samhandling på tvers av distriktsgrenser åpnet for at alle nivåer i organisasjonen skal samhandle med tilsvarende nivå i nabolag. Dette ser jeg på som en oppfordring i utvikling av praksisfellesskap.

5.2.3 Kunnskapsmedarbeideren i mål- og resultatstyring

Kunnskapsmedarbeideren er i større grad opptatt av prosessen og ikke selve tjenesten, slik en tradisjonell arbeider ville være, dette beskriver Johnsen (2007). Med dette forstår jeg at prosessen er avgjørende for forskjeller i tjenesten, mens tjenesten er resultatet av prosessen. En blanding av kunnskapsmedarbeidere og tradisjonelle arbeidere må derfor forstås å være krevende for ledelse av en organisasjon. Virksomhetsinstruksen (2005) beskriver hvordan politiet skal være en kunnskapsorganisasjon, hvilke metoder som skal legges til grunn fremkommer i rundskriv om «Nasjonal strategi for etterretning og analyse», samt «veileder Strategisk analyse» utgitt fra Politidirektoratet i henholdsvis 2007 og 2009. Etablering av metoden er således besluttet og meddelt i skriv fra overordnet myndighet, hva så med implementeringen av metoden i virksomheten. En av respondentene beskriver dette ganske klart, «*Veileder i bruk av strategisk analyse kom i 2007, ganske god, og jeg ble*

skuffa da det ble lagt for lite trykk på promoteringen for å få dette til å funke». Uttalelsen beskriver hvordan en av de om satt nærmest denne prosessen opplever at aktivitetene rundt innføringen av metoden, og innføringsstrategien virker å ha blitt tillagt for liten vekt. Dette kan handle om hvordan ledelsen i organisasjonen, her ved Politidirektoratet, har etablert en tenkning hvor nye metoder kan implementeres igjennom direktiver. Dette kan indikere at endringer håndteres ut fra et maskinbyråkratisk syn, hvor kunnskapen meddeles i form av rutinebeskrivelser eller direktiver (Irgens, 2007).

En kunnskapsmedarbeider ville sannsynligvis ha tilnærmet seg en slik nyetablering på en litt annerledes måte. Betydningen av sterk deltagelse i utviklingen og utviklingen av kommunikasjonsprosesser ville ha hatt større oppmerksomhet. Oversendelse av disse dokumentene kan tyde på at Politidirektoratet har et mekanisk styringssyn på virksomheten og at det organiske styringssynet som kjennetegner en kunnskapsorganisasjon ikke vektlegges i like stor grad (Irgens, 2007). Etableringen kom i 2007 og 2009, dette betyr at beslutningen om å fremstå som en kunnskapsstyrt organisasjon forelå i Virksomhetsinstruksen fra 2005. Det kan derfor virke som om lederne i organisasjonen som skulle implementere verktøyene for kunnskapsbasert styring, ikke var forberedt på at virksomheten var en kunnskapsbedrift, og at de ansatte var kunnskapsmedarbeidere, ut fra valgt innføringsstrategi. En slik strategi antar jeg også ville kunne hemme innføringen av metoden. Jeg opplever at dette støttes av Von Krogh m.fl. (2001) som beskriver hvordan kunnskapsprosesser med et samspill mellom organisasjonens medlemmer er viktig for å kunne utvikle ny kunnskap. En bevisst tilnærming til hvordan kunnskap skapes for eksempel ved bruk av de fem stegene i kunnskapsutviklingsprosessen med de fem hjelperne som støtter denne, kunne ha vært en aktuell tilnærming ved implementeringen av verktøyene for kunnskapsbasert styring (ibid). Utfordringen ved bruk av denne tilnærmingen, vil på den andre side kanskje ligge i om medarbeideren er forberedt på å bli håndtert som kunnskapsmedarbeider eller ikke. Med dette mener jeg om den ansatte vil forstå prosessen dersom det legges opp til en kunnskapsbasert tilnærming, en ansatt som forventer å skulle motta ordrer og instruksjoner når slike implementeringer skjer. Innføringsstrategien kan derfor også være et bevisst valg ut fra medarbeidernes kunnskapsnivå.

Irgens og Wennes (2011) beskriver hvordan kunnskapsmedarbeideren må være i stand til å kunne se verden under flere forståelsesformer, noe som medfører at man må ha kunnskap og forståelse for at problemstillinger og løsninger kan sees i flere perspektiver. Selv ved å etablere en kunnskapsprosess med hjelpere som beskrevet av Von Krogh m.fl. (2001) ville ikke det nødvendigvis ha vært tilstrekkelig. De ansatte hadde ikke vært i stand til å håndtere utfordringen slik som beskrevet av Irgens og Wennes (2011) på grunn av manglende kunnskap. Ved omdanning av virksomheter underlagt Politidirektoratet til kunnskapsorganisasjoner fra 2005, burde kanskje opplæring av ansatte og ledere i hva dette innebar, være det første tiltaket i en etableringsstrategi. En utvikling av profesjonelle medarbeidere gir også en dreining over til større grad av struktur preget av mindre regelstyring, og med stor grad av desentralisert myndighet til spesialiserte enheter. Dette

kaller Mintzberg (1990) et profesjonelt byråkrati. Utvikling av profesjonelle medarbeidere, samtidig som en tilpasser struktur til utvikling av kunnskapsorganisasjonen, virker å være et element som må ivaretas fortløpende. Irgens (2007) redegjør for en slik tenkning hvor han beskriver at forholdet mellom styring og ledelse er en anakronisme i dagens kunnskapssamfunn. Dette forstår jeg støttes av flere av respondentene som stiller spørsmål ved kunnskapsnivået i virksomheten, men samtidig påpeker endringen som skjer igjennom utdanningen av nye medarbeidere med en annen kunnskapsplattform og økte analytiske evner. Samtidig sier en av respondentene at «Nå er generalisten akademisk. Det er klart det er krevende å forberede organisasjonen på det». Jeg forstår dette slik at respondenten ser utfordringen beskrevet av Irgens (ibid), i det som ligger i utviklingen av organisasjonens styringsmekanismer parallelt med utviklingen av ledelse av en kunnskapsorganisasjon. Jensen (2008) beskriver dette som en autoritetsforskyvning fra tradisjonell ledelse til kunnskapsledelse, hvor autoritet var knyttet til ledelsens kunnskap om arbeidsprosessene på alle nivåer. I kunnskapsorganisasjonen må ledelsen stole på den ansatte og dennes kunnskap. Jeg forstår dette slik at om det fortsatt rekrutteres ansatte med lavere kunnskap enn lederen, vil organisasjonen ikke overleve i følge Jensen (2008).

5.3 Hvordan brukes resultatinformasjon i virksomheten?

Åge Johnsen (2007) beskriver hvordan kunnskap om bruken av resultatinformasjonen må være tilstede før en tar informasjonen i bruk. Han beskriver videre hvordan offentlige virksomheter nødvendigvis ikke er flinke til å følge opp resultatinformasjonen som forutsatt i metoden mål- og resultatstyring, og hvilke følger dette kan ha for læring i organisasjonen. Flere av respondentene beskriver at det virker å være mangel på kunnskap hos ledelsen i politi- og lensmannsetaten om hva mål- og resultatstyring som metode omfatter, og følgelig hvilken betydning bruken av resultatinformasjon har for utviklingen av organisasjonen. Slik jeg forstår respondentene kan dette både gjelde det generelle kunnskapsnivået for strategisk ledelse i organisasjonen, og kunnskap om bruk av de enkelte elementene i metoden for styring av virksomheten. Resultatinformasjonen omfatter tilbakemeldingen på virksomhetens måloppnåelse. Denne informasjonen vil for vår del, i hovedsak, foreligge i styringsverktøyet (PSV). Det at ikke all resultatinformasjon for virksomheter underlagt Politidirektoratet foreligger i samme informasjonssystem, og mulige utfordringer dette gir, skal jeg ikke drøfte videre. Resultatinformasjonens hensikt er å gi virksomhetslederne et grunnlag for læring og forbedring av virksomheten. «*Det er lederne som er ansvarlige for å skape en god kultur for læring og forbedring og et system for oppfølging av resultater*» (DFØ, 2006:63). Med utgangspunkt i dette vil jeg drøfte hvordan resultatinformasjonen brukes til evaluering og læring i virksomheten.

5.3.1 Resultatinformasjon som element i virksomhetsstyringen

Det noe lave kunnskapsnivået i organisasjonen er påpekt av flere respondenter, og da spesielt i forhold til strategisk ledelse, ikke nødvendigvis fagledelse. Organisasjonsstrukturen med et høyt antall virksomhetsledere i en desentralisert struktur, utløser også behov for et

høyt antall strategiske ledere. Jeg vil derfor se på hvordan kunnskapsnivået generelt kan påvirke bruk av resultatinformasjon i virksomheten og kunnskapsprosessene som drives i og mellom virksomhetsnivåene. Rune Glomseth (2010) undersøkte utdanningsnivået hos norske politiledere i en undersøkelse i tidsrommet 2008-2010, denne viste at det generelle utdanningsnivået oppleves å være noe lavt i forhold til strategisk ledelse. Dette sammenlignet med andre offentlige virksomheter. 22. juli-kommisjonens rapport peker på mye av det samme. Jeg antar at dette derfor har betydning for hvordan vi bruker resultatinformasjonen. Johnsen (2007) beskriver hvordan resultatinformasjonen er tenkt brukt i utformingen av mellom annet ny politikk og læring i organisasjonen. Slik jeg ser dette, ligger selve nøkkelen til bruk av resultatinformasjon og derigjennom læring i virksomheten, i ledernes forståelse av resultatinformasjonens betydning. Årsrapporten fra Stab tilsyn 2012 (Politidirektoratet, 2013) viser også til viktigheten av lederutvikling på alle plan i politi- og lensmannsetaten, og at det kreves en sterk og tydelig ledelse som kan skape oppslutning om felles mål. Videre påpekes at god ledelse er avgjørende for å oppnå resultater og sikre effektiv ressursbruk i politi- og lensmannsetaten. Med bakgrunn i dette kan det virke som om politi- og lensmannsetaten har en utfordring knyttet til en noe lav generell lederkompetanse. Som nevnt tidligere er virksomheten en typisk byråkratisk organisasjon. I en organisasjon som er preget av en mekanisk tilnærming vil også de ansatte og lederne forvente at styringsinformasjon kommer i form av styringsdata fra noen som står for tenkningen, og som befinner seg over en selv i hierarkiet (Irgens, 2009). Det å selv ha ansvaret for utvikling av kunnskapsgrunnlaget og det å bruke resultatinformasjonen aktivt i ledelse vil kanskje fremstå som ukjent, spesielt for en organisasjon som vektlegger styring slik jeg forstår virksomhetsstyringsinstruksen gjør (2005:11). *«I et styringsmessig perspektiv skal virksomheten ha som målsetting å bruke kunnskapsorientert og strategisk ledelse til å oppnå de strategiske målsettingene for etaten»*. Velger en da å heve kunnskapen rundt styring av virksomheten, bør også forholdet til ledelse avklares. Som Virksomhetsinstruksen (2005) beskriver skal ledelsen være kunnskapsorientert og strategisk. I det legger jeg at ledelsen skal kunne benytte en kunnskapsbasert tilnærming igjennom analyser og hvor dette grunnlaget benyttes til langsiktig planlegging. Nå kan en jo si at dette er vanskelig i en organisasjon som får sine bevilgninger igjennom årlige budsjett tildelinger hvor det ikke gis garantier for videreføring av for eksempel planlagt mindreforbruk fra ett år til et annet. Kanskje er resultatinformasjon spesielt viktig i denne sammenheng, og avgjørende for at kommende periode får budsjetter som avstemmes med oppgaveutfordringene. Som Johnsen (2007) beskriver forventninger til bruk av resultatinformasjon vil dette kanskje være spesielt viktig for å sikre langsiktighet i styringen av politi- og lensmannsetaten.

Ser vi hvordan Von Krogh m.fl. (2010) setter organisasjon og ledelse inn i et kunnskapsperspektiv for å sette fokus på kunnskapsproduksjonen og kunnskapsprosesser, løftes kunnskap bort fra det å være noe som kan administreres og forvaltes. Det fokuseres på tilrettelegging av gode kunnskapsprosesser. Oversikten over utdanningsnivået hos lederne i norsk politi (Glomseth, 2010), gir kanskje ikke noe godt bilde på hvilken kunnskap disse lederne faktisk besitter og hvordan de er i stand til å håndtere resultatinformasjonen,

men det kan være en viktig faktor for hvordan virksomheter underlagt politidirektoratet kan håndtere denne informasjonen. Skal man se på hvordan resultatinformasjonen faktisk håndteres i organisasjonen kan man også gå til tilbakemeldinger for hvordan Stab tilsyn (Politidirektoratet, 2013:6) har beskrevet dette etter tilsyn i virksomhetene underlagt Politidirektoratet.

Etter tilsynets oppfatning er det viktig med fortsatt fokus på lederutvikling på alle nivåer i politidistriktene. Tilsynet er av den oppfatning at kulturen i politiet i noen grad preges av at ansatte er vant til å lede seg selv og følge sine egne prioriteringer.

Dette gir en indikasjon på at resultatinformasjon i liten grad anvendes i organisasjonen for utvikling av strategi og endret politikk, andre forhold synes å påvirke strategien sterkere, så som kultur. «*Dette krever at ledere på ulike nivåer bevisstgjøres og trenes både i strategisk og personalorientert/dialogbasert ledelse*» (ibid:6).

For å gjøre nytte av resultatinformasjon i mål- og resultatstyring bør det foreligge en kjennskap til metodens innhold. For å få denne kunnskap om metoden må kunnskapen formidles og deles i organisasjonen, hvordan virksomheten har tilrettelagt for utdanning, kunnskapsdeling og erfaringslæring i bruk av metoden spiller derfor en vesentlig rolle. Herunder også forståelsen for betydningen av tilbakemelding av resultatinformasjonen og bruken av denne. Hvordan metoden fremkommer i dialogen mellom nivåene i virksomheten vil også påvirke forståelsen av de enkelte elementenes betydning. Kunnskap om metoden som anvendes vil være avgjørende for å forstå hvorfor og hvordan resultatinformasjon skal benyttes. Denne tilnærmingen er drøftet tidligere i oppgaven.

Stortingsmelding nr. 22 (2000-2001) beskriver hvordan mål- og resultatstyring som styringsform skal gi justis- og beredskapsdepartementets underliggende virksomheter utvidet frihet i økonomiske og administrative spørsmål. Det beskrives videre at god og målrettet etatsstyring krever høy kompetanse blant etatens resultatansvarlige ledere på alle nivåer. Ansvaret for formidling av kunnskap i bruk av metoden mål- og resultatstyring i offentlige virksomheter er tillagt Finansdepartementet og utføres av Direktoratet for økonomistyring. De driver kontinuerlige opplæring som ivaretar kompetanseheving innen alle elementene i styring av offentlige virksomheter, samt at de har utviklet veiledere til disse prosessene.

Flere av respondentene er usikre på om virksomheten har forstått bruken av virksomhetsstyringsmetoden riktig, og anvender de enkelte elementene i denne slik intensjonen egentlig er. Denne tilnærmingen støttes av Irgens (2007:177) som beskriver, det kan virke som om vi har tatt målstyringskonseptet i bruk som et pyramidalt styringsverktøy i et maskinperspektiv og ikke som en metode med mulighet til koordinering, refleksjon og læring. Med dette forstår jeg at vi har benyttet strukturen i styringsverktøyet uten å benytte innholdet. Dette stemmer godt over ens med respondenten som sier «*Jeg mener fortsatt at målstrukturen og budsjettfordelingsmodellen ikke stimulerer og ikke gir rom for det. Det blir for enkelt av POD å skylle på det politiske elementet. Vi har ikke tatt rollen vår i forhold til å*

lede norsk politi». Jeg forstår dette slik at respondenten fra POD støtter beskrivelsen fra Irgens (ibid) og underbygger det de ikke har klart å utvikle metoden slik mål- og resultatstyringen legger til rette for. Colin Talbot (2005 i Johnsen, 2007) beskriver også hvordan resultatinformasjonen ikke blir fulgt opp i offentlig styring, og at denne ofte blir gjenstand for motstand fra enkelte aktører og fører til konflikter mellom ulike interessenter. Johnsen (2007) tillegger politikkenes natur noe av årsaken til at resultatoppfølging kan være vanskelig i offentlige virksomheter. I dette ligger forhold som hvor tett koblede de politiske målformuleringsprosessene og målingene med resultatindikatorer bør være, hvor tålmodig en er i iverksettelsen av resultatstyringssystemer, og hvordan fora for læring kan påvirke oppfølging av resultatinformasjon. Jeg skal nå drøfte hvordan løs eller tett kopling kan påvirke resultatoppfølgingen. Resultatstyringssystemet og fora for læring drøfter jeg i to senere kapitler.

En løs kopling mellom målstyring og resultatmåling vil si at målformuleringsprosessen gjennomføres uten direkte sammenheng med resultatmålingen. Når respondenten fra Politidirektoratet beskriver en målformulering som generell og henviser til bruk av Politilovens § 1 som hovedformulering for virksomhetens mål, og samtidig påpeker at resultatmålingene kan foretas igjennom en eller annen form for kvalitativ måling, gjerne innbyggerundersøkelser, forstår jeg dette som et uttrykk for ønske om en løs kopling mellom målformuleringen og resultatmålingen. Mål- og resultatstyring i virksomheter under politidirektoratet har en resultatstyringsmodell som i utgangspunktet bygger på en tett kopling mellom målsettinger og resultatindikatorer (ibid). Jeg oppfatter at dette kommer til uttrykk i empirien, spesielt i dokumentanalysen hvor sammenhengen i prosessene er tydelig beskrevet. I dette ligger det at målsettingene blir formulert før resultatindikatorerne, at resultatindikatorerne er koplet til målsettingene og at målsettingene påvirker den faktiske adferden for å skape resultatene. I en hierarkisk styringskultur oppfattes tett koblede systemer som god styring. I dette systemet trenger vi målesystemer for å kontrollere at ledelsens entydige vilje og målsettinger er fulgt opp. Følger vi denne tanken vil bruk av resultatinformasjon være viktig for vår virksomhet. Løse koblede systemer ville i vår organisasjon, med en slik tenkning bli sett på med frykt på grunn av at dette ville kunne være symbolpolitikk fra ledelsens side, motstandsstrategi fra ansattes side eller et iverksettingsproblem for fellesskapet (ibid).

5.3.2 Styringsverktøy som element i virksomhetsstyringen

Struktur for iverksetting av resultatstyring og hvordan oppfølging av resultatinformasjon skjer er viktig kunnskap dersom informasjons- og styringsverktøy skal iverksettes (Johnsen, 2007). Politi- og lensmannsetaten tok i bruk Politiets styringsverktøy (PSV) som styringssystem etter en innfasing over flere år. Selve etableringen av virksomhetsstyringsverktøyet skjedde i 2012 etter gjennomføring av en opplæring i regi av Politidirektoratet, hvor både ledere og fagpersonell fikk innføring i bruk av systemet. Iverksettelse av styringssystemer som PSV kan være truende for «ikke regnskapskyndige» slik Argyris (1990 i Johnsen, 2007) beskriver dette. Dette på grunn av at iverksettelsen av styringssystemer virker truende og ydmykende

for ledere uten regnskapskunnskap. Ser vi på utdanningsnivået for ledere i politi- og lensmannsetaten (Glomseth, 2009) kan vi da anta at dette har en sammenheng, og at slike reaksjoner kan forklares.

Når flere av respondentene sier at vi ikke er flinke nok til å benytte resultatinformasjonen og en av respondentene formulerer seg slik, «*Vi har ingen tradisjon for å dokumentere egen planprosess, vår egen virksomhetsstyring og vår egen virksomhetsplanlegging*» Det kan virke som om vi da ikke tar virksomhetsstyringen på alvor. Teori om styring synes å være lik i alle kulturer i følge Argyris (1990 i Johnsen, 2007), men måten styring blir iverksatt på kan variere. Styringsteori handler om å selge, overbevise og vinne, og ikke tape i forhold til ens standpunkt. Dette gir en adferd som er preget av forsvar og selvsentrering. Premisser, vurderinger og konklusjoner i diskusjoner er lite synlige, og konklusjonene er ofte implisitte og ikke falsifiserbare. En annen normalreaksjon er at trusler og hindringer blir dekket over og omgått. Her kommer betydningen av innføringen av mål- og resultatstyring og innføring av styringsverktøyet inn som et moment i forhold til hvordan vi håndterer resultatinformasjonen i dag. Resultatinformasjonen kan i følge Argyris (ibid) både ha en gapestokkvirkning og en mer positivt ladet insentivvirkning. Utfordringen blir imidlertid for ikke regnskapskyndige som da gjerne tar i bruk bruksteorier som er anti-lærende og beskyttende.

Lagringsmedium for kunnskap forkastes som ide med et praksisbasert perspektiv (Hislop, 2009). Etablering av et datasystem for lagring og formidling av kunnskap vi følgelig vanskelig kunne fungere. Flere av respondentene er tydelige på at bruken av virksomhetsstyringsverktøyet (PSV) er helt nødvendig for mellom annet å kunne dele kunnskap i organisasjonen, og at dette er svaret på hvordan virksomhetsstyringen vil kunne fungere, sammen med de årlige dialogmøtene. Dette viser hvordan organisasjonen også har et objektivistisk kunnskapssyn hvor kunnskapen i tråd med et positivistisk kunnskapssyn, kan lagres og deles uavhengig av kontekst. I det objektivistiske perspektivet ligger også den tause (subjektive) kunnskapen som antas å kunne gjøre eksplisitt ved bruk av for eksempel et datasystem slik som virksomhetsstyringsverktøyet (PSV) for virksomheter underlagt Politidirektoratet.

Kunnskapen som lagres i virksomhetsstyringsverktøyet er resultatinformasjon som skal flyte videre internt, og mellom virksomhetsnivåene for deretter å bli benyttet til mellom annet læring og utvikling av ny politikk (Johnsen, 2007). Kunnskapens evne til å flyte i organisasjonen påvirkes imidlertid av kontekst, grad av kodifisering, hvor abstrakt den er og om den er fri for unødig data (ibid). Dette betyr at utformingen av virksomhetsstyringsverktøyet har påvirkning på hvor lett denne kunnskapen flyter, og lar seg dele i organisasjonen. Slik verktøyet er oppbygd i dag er det fullt mulig å redusere konteksttilknytningen, gjøre kunnskapen abstrakt og fjerne unødig data. Flere av respondentene uttrykker sterk tro til at virksomhetsstyringsverktøyet kan fylle funksjonen for å formidle resultatinformasjon og dele kunnskap. En av respondentene sier det slik.

PSV har på en måte mange gode elementer i seg til å stimulere til god kunnskapsbasert refleksjon omkring egen målstruktur og som kunne være et glimrende verktøy til enhver PM til å ha gode prosesser omkring målprosessen og gjøre gode prioriteringer og skape aksept for dem.

Dette viser sammen med reintroduksjonen av virksomhetsstyringsverktøyet gjennomført i 2012 at virksomheten har et dataverktøy som ledelsen i Politidirektoratet har tro på. Respondenten fra Justis- og beredskapsdepartementet sier også «PSV er det fineste verktøyet politiet så langt har vært borti». Likefult beskriver alle respondentene usikkerhet rundt bruken av virksomhetsstyringsverktøyet hos virksomhetslederne. Det kan virke som om virksomhetslederne ikke forstår nytten av bruken av virksomhetsstyringsverktøyet som et element i metoden for å kunne benytte resultatinformasjon i mål- og resultatstyringen på tvers av virksomhetsnivåene. Viktigheten av oppfølging og bruk av resultatinformasjonen fremgår også i veiledningen fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ, 2006:63) hvor disse vil være «*avgjørende for at virksomheten skal være tilpasningsdyktig, finne bedre løsninger og bruke ressursene effektivt*». For at virksomheten skal kunne finne bedre løsninger må resultatinformasjonen evalueres, dette vi jeg drøfte i neste avsnitt.

5.3.3 Evaluering som element i virksomhetsstyringen

Åge Johnsen (2007) beskriver at mange tjenester i offentlig virksomhet er vanskelig å måle, noe jeg legger jeg til grunn at det også er i virksomheter underlagt Politidirektoratet. Aaron Wildawsky (1972 i Johnsen, 2007) beskriver hvordan evaluering er en rasjonell aktivitet hvor man undersøker hvilke midler som bidrar best til å nå visse mål og om målene er riktig og fornuftig utformet. Wildawsky (ibid) beskriver også at den ideelle, rasjonelle organisasjonen skulle evaluere seg selv, men at dette ikke virker å skje. Virksomhetsinstruksen (2005:14) beskriver hvordan evaluering skal foregå hos virksomheter underlagt Politidirektoratet. «Politidistrikter og særorganer er pålagt å sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater». Dette beskriver forventningen fra direktoratet, men det sier naturligvis ingenting om dette i virkeligheten blir fulgt opp eller ikke. Årsrapporten fra Politidirektoratets Stab tilsyn 2012 (Politidirektoratet, 2013b) viser at det ble avdekket avvik i forhold til mangler ved rutiner for oppfølging av internkontroll, samt manglende oppdatert instruksverk og skriftlige rutiner. Likeledes forelå det ved enkelte enheter, ingen dokumentasjon på om internkontroll var gjennomført. Tilsynsvirksomheten som ligger til grunn for funn i tilsynets rapport for 2012, kommer fra seks ordinære tilsyn i virksomheter under Politidirektoratet, hvorav fem politidistrikter og ett særorgan.

I min undersøkelse har flere av respondentene påpekt at de er usikre på om evalueringer, og diskusjoner rundt måloppnåelsen skjer i drøftingsmøtene eller ledermøtene. En av respondentene fra Politidirektoratet beskriver dette slik, «Når en diskuterer tallene i

drøftingsmøtet kommer en jo ofte ut med det samme, tror ikke diskusjonen er så alvorlig i distriktet når de fremmer dette». Respondenten gir etter min mening uttrykk for at diskusjoner rundt resultatmålinger av måloppnåelser ikke gjennomføres slik metoden forutsetter. Åge Johnsen (2007) viser til at dersom resultatmåling skal ha noen hensikt må resultatene drøftes, vurderes og brukes av ledelsen for å ta beslutninger. Dette er styringsinformasjon og har derfor konsekvenser i forhold til måten virksomheten styres på. Irgens (2007) beskriver hvordan et mekanisk syn på en organisasjon påvirker hvordan styring gir assosiasjoner om dirigering, kontroll, overvåking, styringsdata, enveisinformasjon, kommando og formidling, begreper som ikke åpner for kommunikasjon og toveisutveksling slik et mer organisk syn på organisasjoner gir. På den andre side gir Virksomhetsstyringsinstruksen (2005) klart uttrykk for hvordan evaluering skal foregå, og i en organisasjon med styringsfokus burde dette ivaretas igjennom systemer. Dette forutsetter kanskje at du har systemet og anvender dette. Systemet har vi i PSV, men forstår vi bruken og hvilke oppgaver systemet skal fylle i virksomhetsstyringen. Nok en gang kan vi gå til Irgens (2007) og se på hvordan de to ulike synene på styring kan påvirke ansattes syn på styringssystemets betydning og rolle. Evaluering betyr en kritisk gjennomgang av måloppnåelsen, en prosess som krever kommunikasjon mellom aktørene og refleksjon hos frie aktører i en tvetydig verden, hvor virksomheten må skapes og omskapes igjennom kontinuerlig læring. Dette betyr at virksomheten ikke kan programmeres igjennom virksomhetsstyringssystemet slik som ledere og ansatte i en mekanisk styrt organisasjon vil velge å forstå tilnærmingen. Programmering av resultatstyringen igjennom virksomhetsstyringssystemet kan også passe inn i Åge Johnsens (2007) drøfting rundt hvorfor resultatstyring ikke trengs i offentlig virksomhet, da styringsproblemer enten løftes opp på politisk nivå eller desentraliseres ned på profesjonelt nivå. Det innebærer at aktørene med ansvar for resultatkjeden ikke ser hvordan rollen som leder har plass i prosessen.

Flere av respondentene i min undersøkelse beskriver hvordan vi rapporterer og fokuserer på målekriteriene, istedenfor måloppnåelsen. En av respondentene beskriver dette tydelig på denne måten, «*Du skal rapportere, og i utgangspunktet skal du rapportere på måloppnåelsen. I dag rapporterer vi på målekriteriene, tallene*». Resultatrapportering er et vesentlig element i mål- og resultatstyringen som skal ivareta tilbakemeldingssløyfen for kunnskap og at analyse av denne ute i virksomheten skal tilbake til Politidirektorat og Justis- og beredskapsdepartement, før det ender hos politikerne som grunnlag for utforming av ny politikk. Dette er steg fire på styringshjulet. Rapport og evalueringer fra virksomhetene til Politidirektoratet og tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet samt disponeringsskriv fra Politidirektoratet vil kunne vise om det åpnes for at tilbakemeldingskjeden kan fungerer slik intensjonen i mål- og resultatstyringen er.

Aaron Wildawsky (1972 i Johnsen, 2007) beskriver hvordan organisasjoner skal evaluere seg selv, slik fungerer det imidlertid ikke uten videre. For å styrke evalueringen har Wildawsky (ibid) utviklet flere ulike grep som styrker evaluering i organisasjoner. Det ene elementet er å bygge evaluering inn i organisasjonskulturen. Når respondentene viser til virksomhetsstyringsverktøyet som skal ivareta dette elementet er det en indikasjon på at de forstår betydningen av dette elementet og forsøker via utvikling av et datasystem å etablere en rutine for dette i organisasjonskulturen. På den andre side ser vi utfordringer knyttet til rutinebeskrivelser og pålegg igjennom etablering av datasystemer uten at dette ledsages av en innføringsprosess som ivaretar oppgaven med å få menneskene i organisasjonen til å ta inn over seg hvilke endringer dette også innebærer ut over det å endre på rutiner. Slik jeg ser det krever etablering av en evalueringskultur i virksomheter underlagt Politidirektoratet en læringssituasjon som krever endring av grunnleggende forståelser for hvorfor evaluering skal gjennomføres. Innføring i bruk av virksomhetsstyringssystemet og beskrivelser av virksomhetsstyringsprosesser bør da følges opp med lokale prosesser hvor hensikten er å utvikle en forståelse for hvorfor evaluering skal etableres som en del av metoden for virksomhetsstyring. Dette beskrives av Argyris og Schön (1978) som dobbelkretslæring (Rennemo, 2006). Hvordan resultatinformasjonen brukes til læring i virksomhetene underlagt Politidirektoratet skal jeg se på i neste avsnitt.

5.3.4 Læring som element i virksomhetsstyringen

Læring og forbedring er i virksomhetsstyringsmetoden, mål- og resultatstyring, beskrevet i styringshjulets steg 4. Resultatinformasjonen som fremkommer i resultatmålingen er tenkt brukt for å utvikle virksomheten videre og danne grunnlag for utforming av ny politikk (Johnsen, 2007). Resultatinformasjonen skal brukes til styring og skal derfor påvirke måten virksomheten styres på. Resultatoppfølging og bruk av erfaringer fra evalueringer er en del av resultatinformasjonen som benyttes som grunnlag for læring i virksomheten (DFØ, 2010). Robert Behn (2003 i Johnsen, 2007) påpeker også at ett viktig formål med resultatstyring er å oppnå organisasjonslæring. Flere studier viser imidlertid at resultatinformasjonen som fremskaffes ikke nødvendigvis benyttes. For at resultatmåling skal noen hensikt må resultatene drøftes, vurderes og brukes av ledelsen til å ta beslutninger om tiltak som kan forbedre virksomheten og understøtte måloppnåelsen (DFØ, 2010). Dette forstår jeg som en form for en læringsprosess som beskriver hvordan resultatinformasjonen forventes brukt, men som ikke beskriver hvordan læring best skjer i en kunnskapsorganisasjon, verken for individene eller organisasjonen. Slik jeg forstår læring vi imidlertid individuell læring også påvirke organisatorisk læring og organisatorisk læring påvirke individet i organisasjonen.

For organisatorisk læring handler dette i følge Johnsen (2007) om iverksettingssuksess. Michael Ginzberg (1980 i Johnsen, 2007) beskriver denne iverksettingssuksessen for informasjonssystemer som fire hierarkiske nivåer, adoptering av systemet, iverksetting av systemet, bruk av systemet og virkninger som følge av bruk av systemet. Innføring av virksomhetsstyringsverktøyet for Virksomheter underlagt Politidirektoratet vil i likhet med tilsvarende systemer påvirke maktforhold i organisasjonen på flere måter.

Virksomhetsstyringssystemet påvirker hvilke opplysninger som blir lagt til grunn for beslutninger, og er følgelig ett av momentene som kan øke faren for at innføringen av systemet mislykkes (Johnsen, 2007).

Det er en vanlig antagelse innen resultatstyring at beslutningstakerne lærer av resultatinformasjonen og deretter fatter bedre beslutninger, og på den måten forbedrer styringen av virksomheten. For å oppnå ønsket effekt av resultatoppfølgingen må man imidlertid ta hensyn til hvordan læring skjer i en organisasjon (ibid). Von Krog mfl. (2011) beskriver hvordan læring hos organisasjonens medlemmer er avhengig av en kunnskapshjelpende kontekst, kunnskapsprosesser og kunnskapshjelpere. Med utgangspunkt i dette tenker jeg at det her foreligger viktige elementer som spesielt lederne må ha kunnskap om for at resultatinformasjonen blir benyttet til læring. Hvorvidt dette kunnskapsbehovet hos lederne trenger å være formalkompetanse eller innlært kompetanse igjennom deling av beste praksis, drøfter jeg ikke her. Jeg tenker at respondentenes uttrykte bekymring rundt kompetanse på kunnskapsledelse hos ledere i politi- og lensmannsetaten, spesielt vil kunne innvirke på hvordan det legges til rette for kunnskapsutviklingsprosesser og bruk av kunnskapshjelpere i kunnskapsprosesser, og følgelig påvirker læringsprosessen. Hans Siggard Jensen (2008) beskriver også viktigheten av flere parallelle læringsprosesser for at virksomheten skal lykkes, dette er både individuelle læringsprosesser, kunnskapsutvikling og organisatorisk læring. Slik jeg forstår denne tilnærmingen må bevisstheten rundt læringsprosessen være høy. Flere av respondentene gir uttrykk for en usikkerhet rundt politi- og lensmannsetatens evne til erfaringslæring, en av respondentene beskriver hvordan «*vi har noen ustrukturerte eksempler på læring*», men en annen respondent uttrykker tydelig at «*ingen politidistrikter er gode på erfaringslæring, deling med andre og omsetting av kunnskap til endret adferd*». Dette viser utfordringen knyttet til en læringstilnærming som beskrevet av Jensen (ibid). En av respondentene viser også til at «*Politimester kollegiet er politidirektørens ledergruppe, den har i liten grad vært stimulert på erfaringsutveksling og erfaringslæring som en del av kunnskapsledelse*». På den ene side beskriver dette en virksomhet som kan ha utfordringer knyttet til erfaringslæring, på den andre side kan dette imidlertid være et uttrykk for at respondentene ikke ser hvordan læring

faktisk skjer i virksomheten. En av respondentene fra politidistriktsnivået sier «du må kunne klare å knytte kunnskapen til eget distrikt og til egen organisasjon, slik at de ansatte ser nyttigheten» Dette ser jeg på som en tydelig strategi for å gjennomføre kunnskapsdeling, hvor kunnskapen knyttes til kontekst for at den skal forstås. I følge Boisot (i Stacey i Johannessen, 2008) er en slik tilnærming nødvendig i forhold til deling av taus kunnskap. Kunnskapen kan på den ene siden miste noe av sin verdi om vi ikke utvikler strategier for å takle dette, så som for eksempel å benytte symboler i kommunikasjonen. På den andre siden er imidlertid Von Krogh m.fl. (2001) åpen for at en kunnskapsutviklingsprosess kan gjennomføres og styrkes av at ansatte deler sin kunnskap og leker med ideer og forslag sammen i samtaler. Her er etablering av en kunnskapshjelpende kontekst avgjørende for å styrke læringsutbyttet.

Hvordan læring skjer i organisasjoner kan ses i flere perspektiver. Hislop (2009) deler dette inn i det objektivistiske perspektivet hvor kunnskap er kodifisert og kan deles igjennom datasystemer, dette betyr at eksplisitt kunnskap blir betraktet som overordnet taus kunnskap idet denne er subjektiv og vanskelig å dele. Med et slikt syn på kunnskap vil nødvendig kunnskap kunne deles enkelt via virksomhetsstyringsverktøyet (PSV). Flere respondenter viser til virksomhetsstyringsverktøyet som løsning på kunnskapsdeling, læring og det å utvikle virksomhetens forståelse for, og bruk av mål- og resultatstyring som metode. På den ene siden kan dette også tyde på at organisasjonen har et objektivistisk kunnskapssyn, hvor eksplisitt kunnskap virker å bli viet større oppmerksomhet enn taus kunnskap, og at kunnskap anses å kunne overføres ved bruk av datasystemer. På den andre side kan vektlegging av styringsverktøyet være et uttrykk for at virksomheten ønsker å skape en kunnskapshjelpende kontekst hvor verktøyet er et element for å gjøre mellom annet lokal kunnskap global. Dette beskriver Hislop (ibid) som en av hjelperne som støtter kunnskapsutviklingsprosessen og bidrar til en større grad av læring.

Trekker vi inn det praksisbaserte perspektiv til Hislop (ibid) vil imidlertid kunnskap vanskeligere kunne la seg overføre i form av et virksomhetsstyringsverktøy da kropp og kunnskap veves sammen. Hvordan kropp og sjel også er avgjørende for læring og kunnskapsoverføring støttes av Von Krogh m.fl. (2001). Her beskrives også behovet for å sette organisasjonen inn i en kunnskapshjelpende kontekst som et element i kunnskapsutviklingsprosessen. Virksomhetsstyringsverktøyet er i denne sammenhengen ett av flere elementer i en kunnskapsutviklingsprosess. Når en av respondentene beskriver hvordan det er viktig at de ansatte ser nyttigheten av kunnskapen som utvikles, forstår jeg det slik at respondenten ser viktigheten av at de ansatte involveres i stor grad og får eieforhold til prosessen i kunnskapsutviklingsprosessen. Slik jeg ser dette, virker

respondenten å ha forståelse for tilrettelagte læringsprosesser som vektlegger interaksjon mellom ansatte. Jeg forstår det slik at vår evne til å kjøre kunnskapsprosessene vil kunne påvirke evnen til læring. Slik jeg ser dette blir da også vår gjennomføringsevne avgjørende for læringsutbyttet. Politi- og lensmannsetaten er i både 22. juli-kommisjonens rapport (NOU 2012:14) og i Politianalysen (NOU 2013:9) kritisert for ikke å ha gjennomføringsevne. Med dette forstår jeg at organisasjonen ikke klarer å gjennomføre det som blir besluttet.

Årsrapport fra Stab tilsyn 2012 (Politidirektoratet, 2013b:7) beskriver også et utfordringsområde for lederutøvelsen som er basert på deres erfaringer, «*man må gå fra ord til handling når det gjelder oppfølging, evaluering og konsekvenser*». På den ene side er en slik tilnærming godt ment, hvor viktigheten av læring og utvikling i organisasjonen påpekes. På den andre side fordrer det imidlertid kunnskap om håndtering av læringssituasjonen og virksomhetens læringsstrategi. Sterk oppmerksomhet mot kunnskapsprosessene er i tråd med tenkningen til Von Krog m.fl. (2011).

Aksjonsvitenskap er utviklet av Chris Argyris og Donald Schön (1978 i Rennemo, 2006). Dette er kognitive modeller som argumenterer for at mennesket har innebygde mentale kart hvor adferden planlegges. Bevissthet rundt egen virkelighet og ønske om forbedring av denne virkeligheten er et utgangspunkt for læring. Dette skjer gjerne igjennom refleksjon rundt egen praksis og erkjennelse av utviklingsbehov. Flere av respondentene er tydelige på at vi kan bli bedre på bruk av resultatinformasjon i læring. Læring for å utvikle den kvantitative delen av læringen ved å trekke erfaringene inn i eksisterende tankemønstre er av Argyris og Schön (1978) benevnt som «*singel loop learning*», enkelkretslæring (Rennemo, 2006). Med dette menes at vi kan mer men ikke kvalitativt endret tilnærmingen til oppgaven. En av respondentene sier «*Ingen politidistrikter er gode på erfaringslæring og deling med andre, omsetting av kunnskap til endret adferd er vi dårlige på*». Dette forstår jeg som en beskrivelse av at vi ikke er gode på enkelkretslæring, men enda dårligere på «*dobbel loop learning*», dobbelkretslæring. Det er læringsformen som krever endring av mer grunnleggende karakter, hvor vår forståelse kvalitativt blir endret.

Virksomhetsstyringsinstruksen (2005) beskriver sammen med Plan- og rammeskrivet 2014 (Politidirektoratet, 2013a) hvordan vi skal gå frem for å legge til rette for mål- og resultatstyring i virksomheten underlagt politidirektoratet. Dette er en form for uttrykt teori for hvordan vi mener virksomhetsstyringsprosessen og læring i denne sammenheng skal foregå (Argyris, Putnam og Smith, 1985 i Rennemo, 2006). Når enkelte respondenter sier at utfordringer knytte til bruk av resultatinformasjon til læring handler om ledelse, en av respondentene sier «*vi har ikke coacha hverandre til å bli bedre*» forstår jeg dette på den ene siden slik at vi som ledere ikke er bevisste hvordan vi driver læringsprosessen, mens det på den andre siden er tydelig når respondenten bruker uttrykket «*coache*» at respondenten er

tydelig på ett viktig element i læringsprosessen. Hvordan vi faktisk utfører virksomhetsstyringsprosessen vil være det som i denne sammenheng kalles bruksteori (ibid). Forholdet mellom uttrykt teori og bruksteori er viktig for å finne mellom annet muligheten til endring for å komme nærmere uttrykt teori. Refleksjon er en fin øvelse for å sette ord på bruksteoriene, idet disse ofte er tause kognitive forståelser som utformer menneskelige handlinger og bidrar til å gjøre forståelsene eksplisitte. Refleksjonsprosessene vil derfor kunne være til hjelp i det videre arbeidet med å øke forståelsen (ibid).

Virksomhetsstyringsinstruksen for virksomheter under Politidirektoratet ble utviklet i 2005. Den beskriver hvordan virksomhetsstyringsprosessen skal fungere i og mellom virksomhetsnivåene. Samtidig ble virksomhetsstyringsverktøyet (PSV) utviklet og tatt i bruk av enkelte virksomheter. På grunn av at systemet ble lite brukt i virksomhetene, foretok Politidirektoratet en ny opplæring og beslutning om innføring av styringsverktøyet i 2012.

Politi- og lensmannsetaten var i utgangspunktet en strengt regelstyrt hierarkisk oppbygd organisasjon med instruksfestede retningslinjer som regulerer store deler av virksomhetens oppgaveutførelse, dette henger imidlertid fortsatt delvis igjen (Glømseth, 2013). Regelstyring har også sine klare styrker, på den ene siden er instruks ikke kunnskap før den tas i bruk av menneskene i organisasjonen (Stacey, 2001 i Johannessen, 2008). På den andre siden er instruks og retningslinjer nødvendig for å gi retning i forhold til hvilken læring som bør skje i organisasjonen. Årsrapporten fra Stab tilsyn (Politidirektoratet, 2013b) er et dokument som gir en pekepinn på hvordan tilstanden er i virksomhetene. Beskrivelsene tar utgangspunkt i dagens praksis og uttrykker mulige endringer i fremtidig praksis for lederen, slik Hernes og Irgens (2012) beskriver i sin artikkel «Organizational learning under continuity». Her forklarer de hvordan organisatorisk læring kan skje under kontinuitet. Tar en utgangspunkt i at årsrapporten beskriver en etablert praksis som ønskes videreført, vil en leder bruke ressursene på å lære og undersøke alternativer. Dette er en tilnærming som beskriver et utgangspunkt hvor kontinuitet er en viktig faktor for organisasjonens overlevelse, og hvor læring og utvikling av nye alternativer utvikles med utgangspunkt i tre faser. Dette er en kontinuerlig vurdering av løpende praksis, samt en utforskning av fremtidig og nytolkning av tidligere praksis. Slik jeg ser dette står denne tilnærmingen for organisatorisk læring i et motsetningsforhold til flere andre teorier om læring i organisasjoner som «står stille», så som Argyris og Scön (1990 i Rennemo, 2006) hvor kontinuitet ikke utløser organisatorisk læring. Kan du imidlertid komme videre, altså lære, ved å ikke ønske å gå noen steder, sett i lys av tilnærmingen til Hernes og Irgens (2012), vil håndtering av forståelsen av læring i organisasjonen, ha stor innvirkning på hvordan resultatinformasjon kan brukes i virksomheten.

5.3.5 Bruk av resultatinformasjon i styringsdokumentene

En gjennomgang av styringsdokumentene fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet, og Politidirektoratets styringsdokumenter til politi- og lensmannsetaten kan gi et inntrykk av hvordan resultatinformasjon vektlegges i virksomhetsstyringen og følgelig hvilke fokus de to virksomhetsnivåene har på bruk av resultatinformasjon i mål- og resultatstyringen.

Plan- og rammeforutsetningene 2014 fra Justis- og beredskapsdepartementet (2013) berører dette på flere steder, dog ikke tydelig. I dokumentet bes Politidirektoratet om oversendelse av bidrag til Prop. 1 S for 2014. Her bes det om at det må fremgå om det er områder hvor man antar at det vil bli økte eller reduserte kostnader, og hvordan dette skal dekkes innenfor rammen eller nyttes til andre formål. Denne formuleringen fremstår for meg som tydelig i forhold til at Politidirektoratet «inntil videre må ta utgangspunkt i årets ramme», og at resultatinformasjon som kan påvirke rammen i noen grad vektlegges. Jeg forstår derfor dette som om virksomheter underlagt Politidirektoratet, styres ut fra historiske budsjett-tildelinger og i liten grad inviteres inn til bruk av resultatinformasjon for å påvirke målutformingen til virksomheten. En av respondentene er imidlertid tydelig på at vi ikke har utnyttet muligheten i bruk av resultatinformasjonen overfor Justis- og beredskapsdepartementet, da han uttrykker at det er en forventning til at fagmiljøene i større grad skal være premissleverandør for politikk. På den ene siden kan en noe utydelig forankring av resultatinformasjonen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet være forståelig, idet det her ligger en overgang mellom politikk og operasjonelt nivå (Johnsen, 2007). På den andre siden kan utydelighet i bruk av resultatinformasjon på dette nivået smitte over på virksomheter underlagt Politidirektoratet, og således bidra til å redusere satsningen på resultatinformasjon.

Plan- og rammeskrevet 2014 fra Politidirektoratet til politimesterne (Politidirektoratet, 2013a) beskriver tydelig hvordan planprosessen forventes gjennomført. Dette viser på den ene siden at virksomhetens intensjon om gjennomføring av elementene i mål- og resultatstyring er til stede. På den andre side beskriver ikke dokumentet viktigheten i bruk av erfaringer fra tidligere og inneværende år i like stor grad. Her forventes med andre ord kunnskap om metodebruken hos virksomhetslederne. Kunnskap i metodebruken påpekes av Johnsen (2007) som et avgjørende element for å få metoden til å fungere etter hensikten. Denne tilnærmingen er drøftet tidligere. I neste kapittel vil jeg presentere aktuelle funn fra empirien.

6 Avslutning

Jeg gikk inn i arbeidet med denne oppgaven med en klar oppfatning av at mål- og resultatstyring var virksomhetens metode for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet, og at metodikken var vel innarbeidet hos alle ledd i virksomheten. Inne i virksomhetsstyringsmetoden ligger det imidlertid flere elementer enn det jeg hadde kunnskap om. Problemstillingen som skulle belyses i denne oppgaven var, «*Hvordan drive kunnskapsbasert ledelse i en mål- og resultatstyrt virksomhet underlagt Politidirektoratet*». For å angi retning i tilnærmingen av oppgaven utarbeidet jeg som tidligere beskrevet tre forskningsspørsmål som skulle hjelpe meg i å avklare problemstillingen nærmere.

Under det første forskningsspørsmålet ønsket jeg å se på hvordan organisatoriske forhold og samspillet mellom nivåene i virksomheten understøttet en kunnskapsbasert styring hvor handlingsrommet er et viktig element for utvikling av virksomhetens egne mål, tilpasset lokale forhold. Mine funn kan tyde på at det er en viss oppfatning av ubalanse i forholdet mellom styring og ledelse i virksomheten. Virksomhetene under Politidirektoratet skal i henhold til empirien betraktes som kunnskapsorganisasjoner. Det fremstår imidlertid som om virksomhetslederne på flere nivåer ikke forholder seg til virksomhetene som kunnskapsorganisasjoner, men fortsatt i stor grad leder virksomhetene etter prinsipper for styring av byråkratier. I denne sammenheng har jeg merket meg også at flere av respondentene er tydelige på at tillitsforholdet mellom virksomhetsnivåene synes å være svært varierende. Variasjonen virker å være tilfeldig og påvirker følgelig virksomhetsstyringen og opplevelse av handlingsrom ulikt. Empirien i min undersøkelse viser at virksomhetslederne virker å besitte for lite kunnskap om de enkelte elementene i virksomhetsstyringsmetoden, kunnskap for å kunne anvende kunnskapsbasert ledelse som forventet i virksomhetsstyringen. Uklar styringsform, uavklarte tillitsforhold og mangelfull kunnskap om virksomhetsstyringen, anser jeg for å kunne redusere muligheten til å anvende handlingsrommet for kunnskapsbasert tilnærmingen i metoden.

Ved det andre forskningsspørsmålet ønsket jeg å se på hvordan enkelte elementer som kunnskap om metoden, kunnskapslederen og kunnskapsmedarbeideren innvirker på hvordan vi bruker kunnskap i virksomhetsutviklingen. I min empiri fremkom det klare indikasjoner på at lederne anser ledelse av kunnskapsarbeidere og kunnskapsorganisasjoner for å være mere krevende enn annen type tradisjonell ledelse. Det kan ut fra dette virke som om overgangen fra tradisjonell ovenfra og ned-styring, til kunnskapsledelse ikke er tilstrekkelig implementert hos alle lederne i virksomheten. Virksomhetslederens agering er fra alle respondentene uttrykt som helt avgjørende for

hvordan virksomheten praktiserer kunnskapsbasert ledelse, og således også evner å benytte kunnskapen hos medarbeiderne til å understøtte virksomhetsstyringen. Rekrutteringen av høyskoleutdannet politipersonell i grunnstillinger, vil også raskt gjøre medarbeideren i stand til å fylle rollen som kunnskapsmedarbeider i virksomheten. Det vil derfor også være avgjørende å sette virksomhetslederen i stand til å håndtere kunnskapsledelse.

Det tredje forskningsspørsmålet berørte hvordan ledere og ansatte i virksomheten bruker resultatinformasjonen til å utvikle ny aktivitet og endrer mål, samt for å påvirke og utvikle ny politikk. Politimesterens styringsverktøy (PSV) ble utviklet for å understøtte virksomhetsstyringsmetoden i 2005, men ble ikke tatt i bruk av alle virksomhetene før etter en ny opplæringsrunde i 2012. Denne tregheten i innføring og bruk av informasjonssystemet kan indikere utfordringene knytte til lav iverksettingssuksess, noe som igjen kan ha en sammenheng med generell lav kunnskap om virksomhetsstyringssystemets betydning for informasjonshåndtering i styringsmetoden. Med tanke på organisasjonens kunnskapsmessige ståsted da beslutningen ble fattet i 2005, er jeg svært usikker på om den påfølgende strategien for etablering av kunnskapsstyrt ledelse som hovedmetodikk i virksomheter under Politidirektoratet har vært vellykket. Funnene i empirien gjør at jeg også stiller spørsmål ved om resultatinformasjonen i informasjonssystemet flyter slik forutsetningen er mellom virksomhetsnivåene. Styringsverktøyets betydning for kunnskapsoverføring og læring i organisasjonen antar jeg også vil svekkes som følge av en slik mangel på flyt av resultatinformasjon. Dette vil igjen kunne medvirke til redusert forståelsen for bruken av systemet. Forståelse for hvorfor evaluering er et element i virksomhetsstyringen, og kunnskap om hvordan læring skjer i organisasjoner, vil være avgjørende for at virksomhetslederne ser nytten i bruken av resultatinformasjonen. Det kan virke som om det er visse sammenhenger i funnene, og da spesielt mellom det generelle kunnskapsnivået hos virksomhetslederne og evnen til å bruke metoden mål- og resultatstyring. Med dagens kunnskapsnivå hos virksomhetslederne kan det virke som om vi ikke klarer å bruke elementene i virksomhetsstyringsmetoden som forutsatt, og følgelig heller ikke klarer å tilpasse metoden egen virksomhet.

For virksomhetens videre praksis vil jeg påpeke tre forhold som jeg mener har stor betydning for vår evne til å drive kunnskapsbasert ledelse. For det første bør ledelsen i en kunnskapsorganisasjon sikres nødvendig kompetanse for å kunne drive kunnskapsbasert ledelse, herunder må det samtidig etableres en forståelse av hva det innebærer å lede etter en kunnskapsstyrt metode. For det andre bør kunnskap i bruk av virksomhetsstyringsmetoden videreutvikles. Ett siste men avgjørende element for å kunne drive kunnskapsbasert ledelse i virksomheten er, etablering av en kultur for evaluering og læring. Disse påpekte utfordringene må, etter min mening, igjen forstås og utvikles i mellommenneskelige prosesser om de skal føre til endret praksis.

Jeg har igjennom arbeidet med oppgaven fått kunnskap om hvordan virksomhetsstyringen i offentlige virksomheter henger sammen, og hvilke prosesser som er viktige for å få virksomhetsstyringen til å fungere etter hensikten. En erkjennelse hos meg under veis i hele denne læringsprosessen har blitt, ikke forkast metoden før du har forstått hvordan den skal fungere og i virkeligheten har prøvd den. Flere av respondentene sier at uansett hva vi diskuterer, ender vi tilbake på utfordringer ved kultur, styring og ledelse. Kultur er ett av de elementer som jeg ikke har valgt å diskutere i denne oppgaven, her antar jeg at det kan ligge mye til hjelp for videre utvikling av virksomhetenes evne til å anvende kunnskapsbasert ledelse i mål- og resultatstyring. Jeg har likeledes ikke vurdert hvordan en overgang til balansert målstyring ville ha påvirket muligheten for å drive kunnskapsbasert ledelse. Begge disse forholdene kunne jeg ha sett nærmere på ved en senere anledning.

Metoden for styring av offentlige virksomheter i Norge ligger fast. Utvikling av mål- og resultatstyring som virksomhetsstyringsmetode for virksomheter underlagt Politidirektoratet tilligger ledere og ansatte i virksomheten. Kritikkk av metoden må følgelig ledsages av konstruktive forslag til forbedring, samtidig som de bidra til å utvikle metoden i tråd med virksomhetens intensjoner og muligheter. Hvordan vi velger å bruke metoden, eller faktisk lar være å ta inn over oss mulighetene i metoden, hindrer oss i å utvikle et forhold mellom styring og ledelse, noe som igjen påvirker utviklingen av kunnskapsbasert ledelse i virksomheter underlagt Politidirektoratet. Bruk av metoden for virksomhetsstyring anser jeg for å være et viktig element i det å drive kunnskapsbasert ledelse. Denne tilnærmingen vil etter min mening også være relevant for andre offentlige virksomheter.

7 Litteraturliste

- Busch, Tor og Vanebo J.O. (1997). *Organisasjon, ledelse og motivasjon*, Otta, Tano as.
- Hislop, Donald (2009). *Knowledge Management in Organization*, New York, Oxford University Press.
- Irgens, Eirik J. (2007). *Profesjon og organisasjon*, Bergen. Fagbokforlaget.
- Irgens, Eirik J. og Wennes, Grete (red) (2011). *Kunnskapsarbeid*, Bergen. Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Dag I. (2000). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Kristiansand. Høyskoleforlaget as.
- Jensen, Hans Siggaard (2008). *Management and Learning in the Knowledge Society. Journal of Regional Analysis and Policy* 38(2): 130-137.
- Johannesen, A. m.fl. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, Oslo. Abstrakt Forlag AS.
- Johnsen, Åge (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor*, Oslo. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Kvale, Steinar (2002). *Det kvalitative forskningsintervju*, Oslo. Gyldendal Akademiske.
- Morgan, Gareth (2009). *Organisasjonsbilder, Innføring i organisasjonsteori*, 1.utg 1998, Oslo. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Mintzberg, Henry (1990). *The Design School, Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management*, Strategic Management Journal, Vol. 11. s. 171-195.
- Rennemo, Øystein (2006). *Levér og lær*, Oslo. Universitetsforlaget.
- Simons, Helen (2009). *Case Study Research in Practice*, London. SAGE Publications Ltd.
- Stacey, Ralph D. (2008). *Hvordan kunnskap vokser fram*, Oslo. Gyldendal Akademisk
- Thagaard, Tove (2009). *Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode*, Bergen. Fagbokforlaget.
- Von Krogh, G. Ichijo, K. Nonaka, I. (2007). *Slik skapes kunnskap*, Oslo. nks-forlaget.

Andre publiserte dokumenter:

Direktoratet for økonomistyring (2006). *Resultatmåling – mål- og resultatstyring i staten*, Oslo

Direktoratet for økonomistyring (2011). *Instruks for økonomi og verksemdsstyring og tildelingsbrev frå departement til verksemd*, Oslo

Direktoratet for forvaltning og IKT (2013). *Rapport 2013:3*, Evaluering av Politidirektoratet, Oslo

Finansdepartementet (2011). *Reglement for økonomistyring i staten*, bestemmelser om økonomistyring i staten, Oslo. Departementets publikasjoner.

Glomseth, Rune (2010). *Politiundersøkelsen 2008-2010*, Politihøgskolen. Oslo

Justis- og beredskapsdepartementet(2013). *Plan- og rammeforutsetninger 2014*. Oslo

NOU 2012:14(2012). *22. juli-kommisjonens rapport*. Oslo

NOU 2013:9(2013). *Politianalysen, Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*. Oslo

Politidirektoratet (2004). *Innføring i problemorientert politiarbeid*. Oslo

Politidirektoratet (2005). *Instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet*. Oslo

Politidirektoratet (2007). *Nasjonal strategi for etterretning og analyse*. Oslo

Politidirektoratet (2009a). *Politiets målekriterier*. Oslo

Politidirektoratet (2009b). *Veileder om rekruttering for etater underlagt Politidirektoratet*. Oslo

Politidirektoratet (2010). Rundskriv 2010/10 Felles bestemmelser for økonomiforvaltningen i politi- og lensmannsetaten. Oslo

Politidirektoratet (2012). *Omverdensanalyse*. Oslo.

Politidirektoratet (2013a). *Plan- og rammeskriv 2014*. Oslo

Politidirektoratet (2013b). *Årsrapport Stab tilsyn 2012*. Oslo

Prop 1 S(2012-2013). *Proposisjon til stortinget for budsjettåret 2013*, Oslo

Riksadvokaten Rundskriv nr. 1 (2013). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2013*. Oslo

Stortingsmelding nr. 42 (2004-2005). *Politiets rolle og oppgaver*. Oslo, Justis- og beredskapsdepartementet.

Stortingsmelding nr. 21 (2012-2013). *Oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport*. Oslo, Justis- og beredskapsdepartementet.

Internett:

Glomseth, Rune (2013). *Ledelse i politiet – nye krav og nye roller.*

<http://www.politiforum.no/no/nyttig/fagartikler/Ledelse+i+politiet+%E2%80%93+nye+krav+og+nye+roller.d25-TNlnY4D.ips/> (15.06.2013)

Glomseth, Rune (2010). *Hvem er politiledere i Norge?*

<http://politilederen.no/fagligforpolitiledere/ledelse/387-hvem-er-politiledere-i-norge/> (29.06.2013)

Ibsen, Peter (2013) Politiet er blevet en pølsefabrikk

<http://politiken.dk/debat/kroniken/ECE1951084/politiet-er-blevet-en-poelsefabrik/> (24.04.2013)

8 Vedlegg

Vedlegg 1 Informasjon til informantene før intervju.....	97
Vedlegg 2 Intervjuguide.....	98
Vedlegg 3 Meningsfortetting av intervju med fortolkning.....	100

Vedlegg 1 Informasjon til informantene før intervju

Innsamling av informasjon til masteroppgave med følgende problemstilling:

Hvordan drive kunnskapsbasert ledelse i en mål- og resultatstyrt virksomhet underlagt Politidirektoratet?

Med utgangspunkt i Bevilgningsreglementet er Reglement for økonomistyring i staten beskrivende for det grunnleggende styringsprinsippet for politiet:

§ 4 Grunnleggende styringsprinsipper

Alle virksomheter skal:

- a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet*
- b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd*
- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag*

Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. § 7.

Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

Politidirektoratet har med dette utgangspunkt utarbeidet Instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet, hvor det fremgår:

”Politiet skal drives kunnskapsstyrt og således være en kunnskapsbedrift med kunnskapsstyrt ledelse som hovedmetodikk.”

Temaet er også beskrevet i Stortingsmelding 42, 2004 – 2005 (Politirollemeldingen)

”Politiarbeidet blir mer komplekst og i mange sammenhenger krever spisskompetanse. Politi- og lensmannsetaten har, og vil få flere medarbeidere med høyere og ulik kompetanse. Dette stiller etaten overfor utfordringer som man også finner i typiske kunnskapsorganisasjoner.”

”Ledere må derfor delegere fullmakter til kompetente medarbeidere og grupper innenfor klart definerte mål og resultatforventninger” og at ”til denne kategorien medarbeidere (kunnskapsarbeidere) vil det i mange situasjoner være nødvendig å utøve ledelse ved å innta rollen som veileder og coach”

Dette skal danne grunnlag for min avhandling angående styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet.

Jeg trenger 1-1,5 time samtale om dette temaet.

Mvh

Rolf Ove Viken

Vedlegg 2 Intervjuguide

Fase	Tema	Teori
Innledning (Uformell prat/introduksjon av temaet.)	<p>Styring av offentlig virksomhet fra departement til politiet</p> <p>Intervjuet skal brukes til å finne om det er utfordringer knyttet til MRS og kunnskapsledelse i en og samme virksomhet.</p> <p>Taushetsplikt, Anonymitet Informere og få samtykke til lydopptak</p>	<p>Offentlige dokumenter.</p> <p>DFØ Hislop/Von Krogh</p> <p>Metodelitteratur</p>
Faktaspørsmål	<p>Jobb/ansvar/relasjon til temaet</p> <p>Oppgaver i virksomheten mv.</p>	Metodelitteratur
Introduksjonsspørsmål	Styring av politiet, Hva tenker du om dette temaet?	Virksomhetsstyringsinstruks
Overgangsspørsmål	<p>Hvordan oppleves MRS i politiet? Balansert målstyring?</p> <p>Hvordan oppleves kunnskapsbasert ledelse i politiet?</p>	<p>Johnsen Hislop POD Veiledere</p>
Nøkkelspørsmål Fokusering	<p>Hvordan praktiserer vi MRS?</p> <p>Utforming av Visjon, Hovedmål, Delmål, Målsettinger, Resultatindikatorer</p> <p>Medarbeiderdeltagelse ved MRS?</p> <p>Samfunns mål jfr PI § 1 politiets samfunnsoppdrag</p> <p>Hva kjennetegner Mål- og resultatstyring? (stikkord)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Målstyring ➤ Resultatstyring ➤ Evaluering ➤ Læring ➤ Rapportering ➤ Konsekvenser <p>Hvordan bruker vi disse virkemidlene?</p> <p>Virksomhetsstyringsverktøyet og bruk av dette?</p> <p>Er det noe alternativ til MRS? Politisk styring, etatstyring, fagstyring, markedsstyring osv.</p> <p>Hvordan passer MRS inn i forhold til styringen av politiet forøvrig(fagstyring, økonomistyring, strategisk styring)</p> <p>Hva legger du i kunnskapsledelse?</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Utfordringer for ledelsen? 	<p>Politolov Økonomiinstruks Styringsdok. Tilsynsrapport Virksomhetsstyringsinstruks DFØ Johnsen Hislop Von Krogh Irgens Irgens og Wennes Rennemo</p>

	<p>➤ utfordringer for den ansatte?</p> <p>Er det noe alternativ til kunnskapsledelse/ ansvarliggjøring av den enkelte leder/ansatt?</p> <p>Hvordan kan MRS møte politiet som styres kunnskapsbasert</p> <p>Hva kan dept. gjøre for å legge til rette for handlingsrommet mellom MRS og KL?</p> <p>Hva kan POD gjøre for å legge til rette for handlingsrommet mellom MRS og KL?</p> <p>Hva kan politidistriktene gjøre for å legge til rette for handlingsrommet mellom MRS og KL?</p>	
Kompliserte og sensitive spm	<p>Er det utfordringer, i så fall hvilke utfordringer utløser møte mellom «to styringsfilosofier» i politiet?</p> <p>Hva kreves for at de «to styringsfilosofiene» skal kunne leve sammen i virksomheten og utfylle hverandre?</p> <p>Hvilken innvirkning har politikk på styringssystemet?</p> <p>Har overføringen av ansvaret for mål- og resultatstyringen til finansdepartementet/DFØ hatt noen betydning?</p> <p>Tillit er en av de viktige faktorene i begge styringsformer, hvordan opplever du dette?</p>	Irgens Johnsen
Avslutning	<p>Oppsummering:</p> <p>Oppsummere funn:</p> <p>Har jeg forstått deg riktig</p>	
	Er det noe du vil legge til?	Metodelitt.

Vedlegg 3 Meningsfortetting av intervju med fortolkning

Respondent nr. 1			
Nr	Spm. 1 – Handlingsrom	Spm. 2 – Kunnskap	Spm. 3 - Resultatinformasjon
1		<p>Er det da sånn at når vi utvikler POP og kunnskapsbasert og legger analysen til grunn er det kanskje et uttrykk for at vi er i ferd med å utvikle en politifaglig strategi for politiet. Vi har kanskje ikke hatt noen strategi. Jeg har jo undervist en del både på politiskolen og en av de gamle lærebøkene i politifag står det jo det, eller sto det den gangen at politiets strategi er utledet av Riksadvokatens rundskriv.</p> <p><u>Meningsfortolkning:</u> Kunnskapsbasert tilnærming har ikke vært tradisjon i virksomheten.</p>	
2	<p>For da kom du jo i en kryssild mellom sentrale føringer, styringsdialogen og det lokale målene som du finner i egen analyse. Det kom jo uvilkårlig i et dilemma eller det stilte med en gang store krav til strategisk ledelse.</p> <p><u>Meningsfortolkning:</u> Kunnskapsbasert ledelse kan medføre et dilemma i styringen om ikke alle parter har samme forståelse av metode.</p>		
3	<p>Jeg har alltid tenkt at man må legge samfunnsoppdraget til grunn, det er at vi skal redusere kriminaliteten og skape trygghet.</p> <p><u>Meningsfortolkning:</u> Forenkling av målstruktur</p>		
4		<p>Der vi fortsatt har mye å gå på når det gjelder analysen er å bruke alle kilder og lage brede analyser.</p> <p><u>Meningsfortolkning:</u> Fortsatt uferdig kunnskapsorganisasjon</p>	
5		<p>Diskusjoner hva skal være sentrale mål, jeg har spilt inn at de bør være mest mulig overordnet, så få som mulig, kanskje skulle dette bare ha vært trygghet, den eneste sentrale føringen.</p>	

		<p><u>Meningsfortolkning:</u> Sentrale hovedmål overordnet</p>	
6		<p>Også når resten av nivå to må være mest mulig styrt av lokal analyse. <u>Meningsfortolkning:</u> Balanse styring ovenfra og kunnskapsbasert nedenfra.</p>	
7		<p>Vi må ikke la oss styre av verktøyene, disse skal hjelpe oss. <u>Meningsfortolkning:</u> Vi har latt oss påvirke av verktøyene</p>	
8		<p>Etterretning er først og fremst ledelsesstøtte info som beslutningsstøtte. Operativ analyse er etterforskningsstøtten. <u>Meningsfortolkning:</u> Presisering etter sammenblanding.</p>	
9		<p>Kunnskapsbasert ledelse og var i ti distrikter. Vi satte oss ned og evaluerte, hva er det som har vært den største vinneren for å få til dette, strategisk ledelse og kultur viktigst. <u>Meningsfortolkning:</u> Evalueringen viste hva som var suksesskriteriene for etablering.</p>	
10		<p>Vi ble rekrutterte som håndverkere som visste at vi skulle inn i politiet og utføre håndverket. Nå er generalisten akademisk. Det er klart at det er krevende å forberede organisasjonen på det. Akademikeren skal ledes av en generasjon med håndverkere. <u>Meningsfortolkning:</u> Respondenten ser på virksomheten som en byråkratisk organisasjon med lavt utdannende ansatte, hvor utdanningsnivået hos ansatte stiger, uten at kunnskapen hos lederne øker tilsvarende.</p>	
11		<p>Det å lede en kunnskapsmedarbeider er mye vanskeligere enn å lede en enhet under kommando. Godt mulig vi har forsømt lederfunksjonen og lederskapet. <u>Meningsfortolkning:</u> Ledere uten høyere lederutdanning sliter med å forstå hvordan den nye kunnskapsmedarbeideren skal ledes. Anser dette som vanskeligere enn hierarkisk ledelse.</p>	

12			Har du utredet et problem, har nok kunnskap, dette er utfordringen og gir dette til en enhet/person trenger man ikke prosjektorganisere men sier at dette skal de gjøre noe med og deretter evaluere, er jeg sikker på at det er så mye kompt at vi ville få gode resultater.
13		Vi sendte inn POP og det ble plukket ut tre prosjekter, veivesen og POP + ett til. Vi fikk søknadsskjema til SSØ prisen for denne. Da klarte i å kombinere MRS med kunnskapsbasert tilnærming. <u>Meningsforklning:</u> Virksomheten hadde et godt utgangspunkt for kunnskapsbasert ledelse	
14			Det trenger ikke være noe feil med MRS som system men det må utvikles videre etter slik det var på 80 tallet. NPM har vært under stor utvikling i andre land, her er det kanskje noe. <u>Meningsforklning:</u> Vi har ikke utviklet metoden slik som forventet.
15			Vi må vilje til å evaluere og sannsynliggjøre resultatet. Det er ingen revolusjon å evaluere. Vi har lagt til grunn et målesystem som gjør at vi kan telle, og sammenligne med. Vi har ikke utviklet evalueringen til å ta i bruk hele spekteret av evalueringer. Det er ikke noe umulig at politiet tar i bruk en slik metode. Det har jeg kalt en systemfeil. <u>Meningsforklning:</u> Evaluering ikke brukt.
16			Må ha tillit til at forskerne evaluerer når de tar noen kvantitative og kvalitative og så har de metoder for å se om det er validitet i det de gjør. Vi er ikke avhengige av kvantitative. Dette er jo et fag, vi har masse folk her som kan dette. <u>Meningsforklning:</u> Kvalitative evalueringer lite benyttet.
17	Fullt mulig å få dette til. Da		

	<p>må man utvikle modellen og så må man begrense og sørge for at målene er overordnet. Hvis de blir detaljstyring er det umulig å kombinere disse to.</p> <p><u>Meningsfortolkning:</u> Balanse mellom styring og kunnskapsledelse vanskelig ved detaljstyring</p>		
18	<p>Jeg tror det er litt slik. Jeg har erfaring de handlingsplaner som kommer selve ideen med handlingsplaner er uproblematisk, Disse handlingsplanene inneholder tiltak som ikke er hensiktsmessig, gir vi ikke tilbakemelding om dette. Det er ikke problem å få aksept for en slik tilbakemelding.</p> <p><u>Meningsfortolkning:</u> Bruk av resultatinformasjon aksepteres men brukes ikke av virksomhetene.</p>		
19	<p>Vi må utvikle målesystem for politiets totale virksomhet. Vi kan ikke bare måle på straffesak.</p>		
20	<p>Jeg pleier å minne om Goldstein som hadde noen funn fra USA at det er noen nede på grasrota som ikke evner å ta denne nye kunnskapen inn. Lever på gammel storhetstid.</p> <p><u>Meningsfortolkning:</u> Vi er ikke villige til å lytte på kunnskap</p>		
Respondent nr. 2			
21	<p>De målene vi måler på i dag er relativt faste og det er ikke sikkert at de fanger opp de behovene man ser etter å ha foretatt analyser. Det kan være andre områder man burde prioritere enn det som kommer av resultatmålene. Her kan det være en spenning mellom MRS og kunnskapsbasert ledelse</p>		
22	<p>Det må komme noe kunnskapsbaserte direktiver fra oven. Det er noen overordnede nasjonale utfordringer vi har.</p>		
23	<p>Du ser tildelingsbrevet og</p>		

	overordnede mål så er vi relativt tydelig politisk styrt.		
24	Ja det kan du si, det(MRS) vil motvirke hopp og sprell og oppdukkende mål.		
25		Vi burde fra etaten bygd på analysene som gjøres ute og sentral analysemiljø spille inn med gode begrunnelser området hvor politiet neste år eller i en femårsperiode. Spille inn disse tingene til politikerne. Jeg tror ikke vi er gode nok til dette. Vi hadde ikke orden på noe som helst i gamle dager.	
26	Dersom vi lager god strategisk analyse i NTPD da må man i hver fall ha de interne prosessene på plass. Vi ser jo mange steder at de ikke har etterretning koordinator på driftsenhetsnivå. For å få inn slik info t et sentralt nivå er det så som så med rundt om kring. Dette må på plass lokalt.		
27	Det er ikke så veldig mange ledergrupper som setter seg ned og diskuterer strategisk analyse, hva kan vi gjøre lokalt selv om vi har en god del indikatorer liggende fast.		
28			Det blir forskjell, vi skal ikke le av indikatorer men ofte ser vi at det er de som blir foredratt i ledermøtene. Vi forholder oss til indikator grønt eller gult samt økonomi. Det er dette som er rapporteringen i fleste ledermøter.
29			Strategien for analyse kom i 2007. Ganske god og jeg ble skuffet da det ble lagt for lite trykk på promoteringen for å få dette til å funke. Etter tilsyn i 7 år har jeg prøvd å følge opp dette ute for å se hvordan det følges opp ute. Det er tråd materie for å få det til å funke ute. Det å få inn informasjon. Vi har ikke fått dette til å bli levende
30	Skjønner, men de er ikke dumme men de setter det ikke inn i helheten og inn i bildet. Prosessen med å for folk til å forstå, engasjere seg, vi snakker jo endring og ti syvende og sist		

	snakker vi om ledelse her altså.		
31	Politimesterens ledergruppe og kjøre en lederutvikling, bruk et år med et profesjonelt menneske som har som oppgave å få forståelse for disse tingene. Og så må du se noe på personer hvor dette har med ledelse og utvelgelse. Hva er det, hva slags ledere ønsker vi fremover.		
32	Og så er det noen stabeiser i min generasjon. Det er litt skummelt.		
33	Får du slike motkrefter. Til syvende og sist er dette også ledelse. Derfor startet jeg med å si at PM er helt avgjørende.		
34		Du har mange utfordringer med kunnskapsmedarbeidere med dyktigere og dyktigere folk med både bachelor og master og skikkelig solide bakgrunner som møter et stringent system. Nok en gang dette er ledelse, du skal være en god leder dersom du klarer å få med deg dette ungdommelige pågangsmotet og kunnskapen og få brukt denne. Da skal du være bevisst og ikke har denne kunnskapen selv. Du skal være dyktig leder dersom du ser dette poenget og greier å få det beste ut av disse folka.	
35	Ser m i min egen enhet at det er flere som er flinkere enn meg. Ledere er jo også forskjellige du må innrømme, gi frihet, delegere, gi rom, slippe opp på kontroll om du skal utnytte den ressursen du har.		
36		Du må gi folk tillit og ha tillit til det motsatt e er bevist. Gi dem et oppdrag innenfor rammen av frihet.	
37		Du må gi folk tillit. Det vi ikke er gode på er, det må ha konsekvenser! Det er kultur. Ingen har konsekvenser i denne etaten. Du skal langt inn i det straffbare før det får konsekvenser. Slik tolker jeg det, det ligger mye i ledelse. Vi har kommet dit at vi ser at det	

		meste har med ledelse å gjøre, det er så mye! Staten har ikke vært gode nok, det koker ned til ledelse.	
38	Politisjefmøtene burde ha temaer med forslag for satsnings områder, diskutere og forankre det der og deretter fremme det for høyere makter. Ordentlig prosesser på sånt. Forslag fra politisjefene med direktøren i spissen med dette må vi gå for, vil jeg se den politikeren som går i mot en slik tilbakemelding. Dette er jo ordentlig kunnskapsbasert.		
39	Ja, arenaene er der men om du får det til med en gang er ikke sikkert. Det må jo sendes inn på en måte. Det er ikke sikkert alle er enige, men POD må jo gå i spissen for dette. Dette hadde jo vært spennende!		
40			Erfaringslæring er viktig og vi har noen eksempler, noe ustrukturert og bør sette s i system.
41	Jeg irriterer meg på hopp og sprettstyring – symbioser politiker-media. Det er ikke kunnskapsstyrt. Kort politisk gevinst.		
42	Vi burde ha vært tøffere med ledelse i norsk politi men det sitter en statsråd over og gjør det vanskelig! Kommer i dilemma.		
43	Jeg er ikke negativ til MRS, tvinger oss inn i et mønster når utfordr ligger et annet sted, men jeg tror dette må gå an å kombinere.		
44			Vi bør absolutt ha indikatorer på styring av straffesak og det har helt klart bidratt til å øke kvaliteten.
45			Nei, det er ikke farlig. Når en diskuterer tallene i drøftingsmøtet kommer en jo ofte ut med det samme. Når vi er så gode kan vi som eksepel komme på gult noen steder men være effektive på andre områder, slike diskusjoner tror jeg ikke du finner i ledermøtene. Slike diskusjoner med lokal

			kunnskap/etterretning og sentrale føringer burde skje.
Respondent nr. 3			
46	Du vil se noen poenger som går ut på at problemet er at man ikke bruker MRS som MRS verktøy, eller som mål og måloppnåelse.		
47	Redegjørelsen dreier seg om når man ikke har samstemt rolleforståelse og ikke tillit mellom lagene så får du sånn at det som skjer lengre ned det er initiert nede og er frikoplet de beskjeder som skjer oppe.		
48	Ja det mener jeg. DFØ den siste veiledningen i MRS den synes jeg er ganske god. Den sier at der har du målene og så får du penger og deretter operasjonaliseres ned.		
49	Det som skjer nå er at POD for eksempel driver med sine prosesser og sine strategier, frikoplet fra leddene over. Sånn at når POD lager bemanning 2020 kommer den til JBD som kopimottaker. Den er altså ikke kvalitetssikret eller forhandlet med JBD. Man kjenner ikke til den før etterpå. Det florerer med tiltak og strategier som ikke er forankret i JBD.		
50	POD lager strategier som ikke er kvalitetssikret med JBD		
51	Hovedproblemet med mange mål er at de fører til pulverisering.		
52	De 120 målene har medført en pulverisering hvor POD har gjort hva de vil.		
53			Du må sette inn tiltak etter ressurser og melde tilbake, dette kan vi gjøre, dette kan vi ikke gjøre m.v. I DFØ er det risikovurdering, finnes det kompensierende tiltak og melde dette tilbake. Systemet er bra det er bare det at vi ikke bruker det.
54			Du må sørge for å kvitte deg med "glavalagene" både nedover fra POD og oppover fra distriktene. Slik at det som kommer nedenfra kommer

			opp. PSV kunne bidra til dette.
55			Viljen til å holde andres gode løsninger borte fra de andre er utrolig. Sånn kan det ikke være.
56			Ingen politidistrikter er gode på erfaringslæring og deling med andre, omsetting av kunnskap til endret adferd er vi dårlige på.
57		Hvilke mål du lager, det er ikke systemet som skal sørge for dette og kompensere dårlige mål. Og hvordan du setter opp målingskriteriene for måloppnåelse. Det finnes mange mulige vurderingskriterier, kvalitetsbaserte vurderingskriterier. Du må gå med på kvalitative målekriterier og ikke bare telle. Vurdere måloppnåelse og ikke telle på tiltak.	
58		Kunnskapsbasert ledelse er det som spiller best på lag med det å oppnå målene! Skal du kunne være kunnskapsbasert må du ta bort «glavaen».	
59	Det er mange glavalag i POD hvor folk er redde for å si det riktige, frykter at Justis blir sint, Direktøren kommer i dårlig lys, derfor skrelles tilbakemeldingene flere ganger i organisasjonen. Det som kommer fra POD er så ti de grader det store problemet. Kunnskapen som skal til fro å lave gode strategier, det kommer ikke frem slik at vi skal kunne styre.		
60			Oppførselen til politilederne som møtte i Kontroll og Konstitusjonskomiteens høring var et godt bevis på at Politiet har et ledelses og kulturproblem, på den måten de kontant avviste at det fantes ledelses og holdnings og kulturproblemer i politiet.
64	Når man jobber med politifag må man være ekstremt kunnskapsbasert. Da må man bry seg om kompetanse, holdninger og kultur som bryr seg om faget.		

62	Det mangler tillit i organisasjonen mellom POD og PM og mellom de forskjellige leddene JBD og POD, og distriktene og POD. Vis man ikke klarer å bygge et tillitsbasert system er det ikke noe styringssystem som vil kunne fungere godt, dette har ikke noe med MRS å gjøre. Dette er holdninger, kultur og ledelse.		
63	Sjefen konstituerer organisasjonen, setter hele rammebetingelsen for organisasjonen. Du vil fremelske forskjellige kulturer avhengig av type PM.		
64	Ledelse er å gjøre noe med det, MRS er ett av mange verktøy for å gjøre noe med dette. Du klarer deg ikke uten ledelse.		
65	De får også flere sett med mål, målene kan kritiseres. Men så sitter POD og lager egne strategier og er klar over JBD mål men er nødt til å være internt lojale i POD for å følge det direktøren sier som igjen er noe annet enn JBD. Dette blir ineffektivt da dette burde være et sammensydd system ovenfra.		
66		De ble sure på fagforeningsmøter da jeg benyttet "Torvald" på presentasjoner. Så lenge de svarer som de gjorde på 02800 er det Torvald som svarer.	
67			Denne vekselvirkningen kunne PSV brukes til. Det samme burde være på økonomi. Det bør føres likt slik at en kan sammenligne dette. Det burde være en sentral føring. Du kunne da styre på økonomi.
68			Tilbakemeldingssløyfen må være kvalitetssikret. Da kan du få styring. Dette gir MRS og full mulighet for mellom annet risikovurdering.
69			Du skal rapportere og i utgangspunktet skal du rapportere på måloppnåelse. I dag rapporterer vi på målekriteriene(tallene)

70			Vi har ikke begynt på dette med konsekvens. PM resultatlønn var bare tull. Det skulle være konsekvens. Du må gjøre noe med lederutvikling og lederavvikling.
Respondent 4			
71		Det er kjempestore forskjeller i bruken. I hvert fall slik jeg mener det er det ikke analysen avhengig av så mye ekspertise i å skrive ord. Vi er mer ute etter at du er ute i terrenget/naturen for å se hva som skjer, når skjer det osv. Og så beskrive dette.	
72	Du kan si at som eks. finnes det 27 forskjelligheter, det tror jeg vi må leve med i Norge. Enkelte distrikter forbereder seg veldig godt til å fremstille en problemstilling for POD. POD sier det var interessant men så gjør ikke POD noe med det.		
73	Er vi flinke nok til å reagere på det som politidistriktene leverer som kunnskapsbaserte analyser, for noen gjør det. Dette synes jeg er vanskelig og jeg synes POD har vært opptatt av hierarkisk ledelse, her blir det som to personer bestemmer. Direktøren og ass. Direktør.		
74			Politidistriktet leverte et glimrende innlegg om beredskapstanker om politidistriktets ansvar for sokkelindustrien. Om vi da mener at dette var et bra innlegg, dette var kunnskapsbasert, dette var en mengde info, dette førte ikke til noen ting!!
75	Det er et underlig samspill. Justiskomiteen reiser rundt og får informasjon og så har vi stortinget som er interessert og så har vi JBD med ministeren som er interessert og vil styre og så har vi Direktøren som skal styre og så har vi PM som skal styre igjen.		
76	Det er jeg i tvil om. Jo vi har tilliten men vi vil gjerne		

	være med å vite hvordan vi gjør det. Har tillit men hvordan gjør du det og da har du jo ikke tillit.		
77	Det er klart Justisminister og Storting sitter med nøkkelen. De kan endre loven om de vil. Da griper lojalitetstanken inn, dette gidder jeg ikke disk dette må parlamentet få bestemme. Vi får finne andre løsninger.		
78			Vi er ikke flinke nok til å ta inn over oss det andre mennesker sier at om tre år kommer dette til å eksplodere, da drar man litt på det. Enda denne spådommen er kunnskapsbasert er ikke vi flinke nok til å ta det inn over oss.
79			Politidistriktene blir flinkere og flinkere, jeg tror de fleste har forstått hvor viktig dette møtet og kunnskapsbasert tilnærming er. Men er det noen som gir opp fordi de ikke opplever å få svar. Vi må jo si at nå har du levert kunnskapsbasert materiale, men hva har POD svart på det?
80	Dette er jo en form for styring, denne er politisk og ikke kunnskapsbasert – dessverre! Ikke nødvendigvis galt men en justisminister må kunne styre litt politisk i et demokrati.		
81		PSV er det fineste verktøyet politiet så langt har vært borte i. Det er jo bare et verktøy! Kommer ikke mer ut enn det du legger inn. Eks. Oslo hadde ikke greid resultatene uten PSV.	
82		Her inne har vi fått veldig tro på PSV. Slik at vi gjør rapporteringen enda lettere. Rapporteringen tilbake fra POD mer oversiktlig, presist og konkret. Politidistrikt må bli flinkere til å bruke PSV.	
83		Man blir kokere med årene.	
84			Den eneste konsekvensen vi praktiserer nå er ord. Vi skriver tilbake, dette burde distriktet ha gjort bedre.

85			Jeg synes at dersom du ansetter det du mener er kompetanse, hvorfor hører du ikke på den da?
Respondent 5			
86	Ikke tvil om at dagens offentlige sektor med gjennomgripende tilnærming til NPM mål og res styring har bidratt til å definere tydeligere rammer som selvfølgelig begrenser handlingsrom og begrenser kreativiteten, for man blir veldig styrt i forhold til hva man skal oppnå. Handlingsrommet eller verktøykassen til politidirektøren og politimester er relativt begrenset i forhold til å organisere eget distrikt for å understøtte oppgaveutførelsen. Det er med på å skape noen dilemmaer i forhold til kreative prosesser og kunnskapsutvikling.		
87	Vi har i liten grad definert et handlingsrom eller beskrevet dilemmaet med det styringssystemet vi har. Her kan du gå rett inn i PODs fødsel og de ti årene etter at det ble besluttet. Intensjonene var de beste men erfaringene med det ståsted jeg har i dag er at det politiske detaljstyringa har vært av langt mer omfattende karakter enn hva intensjonen var i utgangspunktet. Det har preget PODs styring av norsk politi.		
88	Handlingsrommet til å drive kunnskapsbasert tilnærming er mye større en det vi evner å ta ut. Vi er jo en org preget av hierarki, gradssystem og problematisering istedenfor å se mulighetene.		
89	Vi er så på en måte historisk sett forankret i kultur uavhengig av PODs oppstandelse, eller historiske med at det var JBD som styrte oss er det		

	generasjoner som er oppvokst i denne organisasjonen og som har et livslangt løp i politiorganisasjonen og vi har i liten grad fylt på med annen kompetanse i de senere årene.		
90		Min påstand at den kreativiteten ofte er skapt fordi det oppleves å være et vakuum som må fylles fordi det ikke er noen system som fanger det opp. Du kan si at det er autonomi og vakuum og ikke samarbeidsrelasjoner også skaper kreativitet, men det er ikke enkelt.	
91	Det at man har vært ganske tydelig på at PM har totalansvaret, fullmakter, rammene sine igjennom økonomi er med på å gi et handlingsrom som skulle gi muligheter til kreativitet fordi det er nesten autonomi. Erfaringene viser at en ikke har tatt dette handlingsrommet.		
92	Jeg er overbevist om at kulturen våres har påvirket oss i vesentlig grad med MRS og detaljstyringen, og det som på en måte har hemmet kreativiteten.		
93		Nasjonale styringsparameter som er brukt og målstrukturen er sammenfallende nasjonal. Jeg mener vi ikke har rammebudsjettering som stimulerer og ikke målstruktur som stimulerer i dag. Selv om vi har brukt mye energi i prosesser de to siste årene for å stimulere og bidra til at politidistrikter i større grad driver virksomhetsutvikling, styring og planprosesser med utgangspunkt i egne utfordringer. Jeg mener fortsatt at målstrukturen og budsjettfordelingsmodell ikke stimulerer og gir ikke rom for det. Det blir for enkelt av POD å bare skylle på det politiske elementet. Vi har ikke tatt rollen vår i forhold til å lede norsk politi,	
94			Mener fortsatt med

			utgangspunkt i erfaring at vi ikke har utnyttet muligheten. Det er en forventning fra politiske nivå om at fagmiljøene i større grad skal vær premissleverandør for politikk uavhengig av hvilken politisk konstellasjon som styrer.
95	Det er vanskelig og komplekst men samtidig mener jeg vi ikke har klart å utnytte handlingsrommet vårt.		
96		Det å drive kunnskapsledelse er jo et spesielt fag. Det å lede kunnskapsmedarbeidere er et eget fag og vi er jo på en måte veldig regelstyrt. Ser vi et problem i våres organisasjon lager vi en ny instruks, og er vi så uheldige at det er en jurist som fanger opp at vi har et hull kan vi være sikker på at det komme ren instruks, eller leter i lovsamlinga eller lete etter at vi skal ha en forpliktelse på oss ti å håndtere problemet, uten at vi går inn og ser hva som er den egentlige årsaken Jeg kjenner på meg selv at jeg dette tilbake til kultur og lederutvikling, lederrekruttering. <u>Meningstolkning:</u> Kompetanse på kunnskapsledelse nødvendig.	
97		Hva er det vi har gjort, hentet flinke fagfolk og satt de inn i lederposisjoner. Og jeg mener oppriktig at det har vært satset for lite på lederkunnskap og lederkompetanse over tid. Og hvordan lede mennesker i det samfunnet vi lever i i dag. <u>Meningstolkning:</u> Bruk av fagledere som strategiske ledere.	
98		Alt vi har av lederutdanning i politiet er i regi av PHS. Vi samler personer som er tuftet og oppvokst i samme organisasjon. Vi settes sammen og blir fort omforent om utfordringene vi har, uten å bli utfordret på de utfordringer vi har. <u>Meningstolkning:</u> Peker på lederutfordringen.	
99		Dette er vi i ferd med å få i politiet, vi har bachelor.	

		Kandidatene fra PHS er selvstendige individ med høyt refleksjonsnivå som stiller helt annet krav til ledelse i dag enn det æ og du var gjenstand for da vi startet og det har vi ikke klart å ta inn over oss.	
100	Nå tror jeg at du skriver masteroppgaven på et tidspunkt der norsk politi står overfor et veiskille som er ganske dramatisk. Det er mulig den er lite relevant om et år, da norsk politi står overfor et paradigmeskifte.		
101	Handlingsrommet finnes, men vi har egen evne til å fokusere på det vi ikke har istedenfor å fokusere på det vi faktisk har.		
102			Ja noen får det til veldig bra. Det er jo ikke bare vi som ser det fra etatsledelsesperspektivet, vårt eget tilsyn ser det jo og Riksrevisjonen sier det og det er mye som går tilbake på ledelse.
103			Vi er operativt innrettet og tar ikke lederperspektivet på strategisk nivå. Og så kan vi diskutere hva som er strategisk nivå men PM ledergruppe er strategisk nivå i hvert politidistrikt og jeg synes mange svikter der.
104			Vi så det og jeg så det og startet med reintroduksjon av vårt eget styringsverktøy som jeg mener understøtter de prosessene, har på en måte mange gode elementer i seg til å stimulere til god kunnskapsbasert refleksjon omkring egen målstruktur og som kunne har vært et glimrende verktøy til enhver PM til å ha gode prosesser omkring målprosessen og gjøre gode prioriteringer og skape aksept for dem. Vi har ingen tradisjon for å dokumentere egen planprosess, vår egen virksomhetsstyring, vår egen virksomhetsplanlegging. Vi grep fatt i dette for jeg sa at det fra mitt ståsted kan vi gjerne stille krav om at det nå mer kunnskap inn i prosessene,

			kunnskapsledelsen jeg ville stimulere til en helhetlig prosess ikke bare funksjonaliteten i verktøyet men gripe fast i det vårt eget tilsyn har funnet over år at planprosessene har vært for dårlige. Og hvilke elementer skulle vi starte med for å heve kvaliteten og da startet vi med lokale kriminalitetsanalyser og hele det løpet.
105			Vi har ikke coacha hverandre til å bli bedre, og da kan vi stille spm er 38% oppklaring bra? Det er ingen som stiller det spørsmålet. Vi har i alle fall svært begrenset refleksjoner rundt dette sjøl, da det ikke har vært stilt spørsmål og vi har ikke hatt noen kvalitative vurderinger av prosessene våre, bare kvantifiserbare indikatorene. Så har den Målstyringsformen altså MRS, vært etablert og fungert siden det ble introdusert i politiet. Slutten på 90 tallet har det vært slik og ingen har stilt noen spm.
106			Jeg tror det handler om ledelse og holdninger, og det handler også om å coache i egen organisasjon. Å ta litt lederskapet tilbake.
107		I noen grad har vi tillit men så varierer det veldig og det er jo topplederen som premissleverandøren for kultur, også ledelseskulturen. Det at en toppleder tør å gi ansvar og delegere er ganske sentralt for at du skal få engasjement og tillit lokalt.	
108			Og det er jo de politidistriktene som har en annen type lederskap som har ledere med formalkompetanse på ledelse som har erfaring fra ulike nivåer for ledelse som leverer beste resultatene, best økonomistyring best handlingsrommet, ser strategiske muligheter evner å gjøre investeringer og balansere disse mot drifte og skape gode resultater på publikumsundersøkelser og medarbeiderundersøkelser. Så det burde jo være noen erfaringslæringspunkter som

			jeg kanskje tror at det er behov for å vie større oppmerksomhet i fremtiden.
109			PM kollegiet er politidirektørens ledergruppe har i liten grad vært stimulert på erfaringsutveksling og erfaringslæring som er en del av kunnskapsledelse. Så det har vært utfordrende med kollegium på 54 til 27 og det er stort og uhåndterlig, det bærer prege av stor grad av informasjon og liten grad av interaksjon
110		Så er jeg ganske sikker på at det gjøres mye bra og at det utøves mye godt lederskap ute og at vet det og observert det derfor er det viktig å nyansere bildet men jeg tror jeg kan nesten gjennomgående si at det handler om to generasjoner politimestre, den nye og den gamle. Det er spennende!	
Respondent nr. 6			
111		Det som er tenker jeg at i forhold til MRS når det ikke blir mer vellykket enn der er det handler om mye. Det handler vesentlig om å bli målt på forferdelig mange områder er det urealistisk.	
112	Sånn personlig synes jeg vi har ganske fri og fritt til målene tenker jeg.		
113		Jeg tenker det er rett og slett ikke mulig å levere på alt selv om du skal levere i hht PSV.	
114	Jeg har tru på målstyringa jeg tror vi må ha noe å strekke oss etter. Vi må ha noen mål. Så er det det med fornuftige målsettinger og når blir det reelt?		
115		Rigid målstyring opp mot målene uten lokale avveininger tror jeg det vil være veldig uheldig. Jeg tror en må ha det handlingsrommet med lokale forhold. Ved endret krim må aktiviteten endres uavhengig av målene som er satt.	
116			Jeg tror at noe av de største suksessene er når vi har klart å jobbe kunnskapsbasert.
117			Men du må kunne klare å benytte kunnskapen til eget distrikt. Jeg tror det kan bli litt for distansert om

			du gjør det på landsbasis. Du må klare å få det knyttet til egen org slik at de ansatte ser nyttheten.
118			Vi har for lite konsekvenser, det er garantert.
119			Og så er det klart det kan kreve litt kunnskap og kompetanse av lederne å forstå hvorfor tallene er slik som de er. Det er viktig å ha god kunnskap om systemet. Du får ikke et sant bilde av målene dersom du ikke har kunnskap, det krever kunnskap om systemet og hva som ligger inne av tallstørrelser.
120		Kvalitative mål tenker jeg er utrolig krevende. Eks familivold med to kriterier oppklaringsprosenten sier noe om kvaliteten og hvor mange saker vi har. Det er tallstørrelse men noe sier noe om kvalitet. Oppklaringsprosent sier noe om hvor god vi er til å etterforske. Jeg er redd for om vi skal gå inn på runde mål og slik som vi ikke kan sette tall på vil vi få mange bortforklaringer i forhold til hvorfor du ikke klarer det.	
121			Tanken vår er imidlertid å ta de som er i startfasen og ikke å springe etter gamle kjente. I denne beskrivelsen ligger det da en kvalitativ beskrivelse som begrunnelse.
122		Politifolk har tradisjon for at alle skal gjøre som de selv vil.	
123		Og så er det noen som må lede kunnskapsmedarbeideren også. Kunnskapslederen må styres innen rammer og det må settes forventninger til produksjon.	
124		Klare mål Klar ledelse klare forventninger. Kort og Godt ledelse.	
125		Jeg blir mer og mer bevisst på at suksess er avhengig av gode ledere, engasjerte, interesserte i jobben, god forbilder og kan kommunisere med medarbeidere og tør ta tak i problemer og har moral og etikk som de tør fronte	
126		Det er kanskje enda viktigere hvilke ledere du har i en kunnskapsorganisasjon, de må kunne jobben, de må bry seg om	

		det, de må forstå mekanismene, kjenne det på kroppen, de må kjenne de ansatte.	
127		Det handler mye om ledelse, ikke bare måling av tall. Det å skape meninger med tallene i forhold stil om vi skulle ha andre tall tenker jeg at for en leder er det viktig å være med på å skape mening bak tallene, hvorfor skal vi nå dette her?	
128	For meg er det å ta handlingsrommet og stå for noe, Det er viktig. Det gjør jo POD også.		
129		Det å være kunnskapsbasert kan faktisk kreve litt mer analytikere og analyser og mer kompetanse på det området. Du må sette av ressurser til analyse for å gjøre dette profesjonelt	
130	Kanskje ligger kunnskapsdelen der og har litt fritt spillerom i å løse oppdraget, men vi kan ikke være i tvil om at det blir gitt ordre og veisperring eller skoleskyting må de dra inn, ellers må de finne noe annet å gjøre.		
131	Systemet for beordring må være klart. Her har vi kanskje for lite spillerom. Jeg tror ikke det går på bekostning av den kunnskapsbaserte delen av politiarbeidet. Det avhenger av ledelsesformen. Det å klare å operere som leder er også det å være kunnskapsbasert.		