

# «Facing the waves of BOHICAs»

- Et kvalitativt studie av organisasjonsendringer i politiet

Av

Christina Rörick  
og  
Øystein Skjønberg

Avhandling avlagt ved  
Handelshøjskolen i København for graden  
Master of Public Administration 2016



**CBS**  
COPENHAGEN  
BUSINESS SCHOOL  
HANDELSHØJSKOLEN



NTNU  
Handelshøyskolen i Trondheim



**NORD**  
universitet

**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV KANDIDAT-, BACHELOR-  
OG MASTEROPPGAVER**

**Forfatter(e):** Christina Rörick  
Øystein Skjønborg

**Norsk tittel:** Facing the waves of BOHICAs  
- Et kvalitativt studie av organisasjonsendringer i politiet

**Engelsk tittel:** Facing the waves of BOHICAs  
- A qualitative case study of organizational changes in the  
Norwegian Police

**Studieprogram:** Master of Public Administration

**Emnekode og navn:** MPA800

**Vi/jeg samtykker i at oppgaven kan publiseres på internett i fulltekst i Brage, Nords' åpne arkiv**

**Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre**

**Kan frigis fra:** 26.05.2016

**Dato:** 02.05.20216

  
\_\_\_\_\_  
**underskrift**

  
\_\_\_\_\_  
**underskrift**

## Forord

Denne avhandlingen representerer den avsluttende delen av studiet Master of Public Administration (MPA), som har vært et samarbeid mellom tidligere Høgskolen i Nord-Trøndelag, Høgskolen i Sør-Trøndelag og Copenhagen Business School.

Vi startet studiet i januar 2014 på Stiklestad. Der ble vi møtt av lærere som vi senere skulle få stor nytte av gjennom de 12 ukesamlingene på henholdsvis HiNT i Steinkjer og HiST i Trondheim. Vi har også vært på sommerskole i Krakow, og på studietur til Brüssel og København. I Brüssel besøkte vi EU-institusjonene og møtte Norges EU-delegasjon.

De to studieårene har gitt oss mye nyttig kunnskap gjennom forelesninger, egenstudier, skriving av diverse «papers», refleksjonsnotater og eksamener. På samlingene har vi gjennomgått relevante temaer formidlet av svært gode lærekrefter. Dette har bidratt til et godt læringsmiljø som har resultert i solide kunnskaper og erfaring. Vi har fått være en del av et studentkollegium som har representert et bredt spekter av offentlig virksomheter fra ulike deler av landet. Gjennom de to årene har dette bidratt til mange, lange og gode diskusjoner. Vi vil takke alle på MPA 2014-2016, og vi kommer til å savne felleskapet.

Vi skal ikke legge skjul på at MPA-studiet er svært krevende i tillegg til full jobb, familie og barn. Vi vil rette en stor takk til våre respektive ektefeller og familie for tålmodigheten og støtte dere har vist. Dette har gitt oss anledning til å fullføre studiet. Takk! Vi vil også rette en stor takk til veilederen vår, Geir Hyrve. Han har vært tilgjengelig og hjulpet oss videre når det har gått trått i skriveprosessen. Med sin brede kunnskap, pragmatiske tilnærming og positive holdninger har han bidratt med gode innspill og refleksjoner. Uten Geir Hyrve hadde det ikke blitt noen masteroppgave på oss. Takk til Kystverket og Oslo politidistrikt for at det har blitt tilrettelagt slikt at vi kunne følge samlingene og sommerskolen i kombinasjon med full jobb. Vi vil også rette en stor takk til informantene som deltok. Vi håper å ha ytt dere rettferdighet og respekt gjennom arbeidet med masteroppgaven.

Da vi startet på jobben med å finne tema for avhandlingen var vi enige om at det ikke skulle være etatsbestemt, men at tematikken burde være overførbart videre til andre organisasjoner i offentlige sektor. Fokus ble rettet mot endringsprosesser i en offentlig organisasjon. Vi fant at kunnskap om organisasjonsendring og endringsledelse er nyttige og gode verktøy i en offentlig sektor i stadig endring. Disse endringene resulterer politiske vedtak som forsøkes implementert i underliggende organisasjoner. Det gjelder å være godt forberedt og ha kunnskap om hvordan organisasjonen skal ledes gjennom endringsprosesser. Utsagn som «*Dette skal gå over*» – oversatt til engelsk «*BOHICA – Bend Over, Here It Comes Again*» kan tolkes som at organisasjoner forholder seg passivt til organisasjonsendringer. Dette gjør at de møter bølger av endringsprosesser uten nødvendig forståelse og engasjement for dem. Dette er noe tittelen på oppgaven forsøker å uttrykke.

Under arbeidet med masteroppgaven har det vært mange lange dager og sene kvelder med mange telefondiskusjoner. Vi har opplevd samarbeidet som nyttig og utfordrende, samt erfart at det ligger mye læring og modning i dialog. Derfor vil vi avslutte med å takke hverandre for et godt samarbeid.

## Abstract

This thesis is based on our study, which seeks to understand how political-initiated organizational changes are understood and interpreted within public services. Our focus is set on changes within the Norwegian Police, who has been reformed through political initiated processes since the 1990s. The intent of these reforms has been improvement of quality, increased efficiency and cost reduction on services provided by the welfare state. Norway were struck by horrific terror on July 22. 2011. In retrospective public opinion and politicians wanted to know whether this could have been prevented or the outcome could have been any different. This led to further scrutiny of services provided by the Norwegian Police. This added another dimension to the ongoing organizational changes of the police; how to change the culture, policy and leadership within the organization.

Our aim is to contribute to a more profound insight and understanding of structural changes and of how changes in culture, policy and leadership are understood and translated on different levels within a public service. We seek to shed light on the organizational changes within the police in a backdrop of theories and perspectives about organizations. The time span in focus is mainly from the time between July 22. 2011 and to the present.

We seek to answer the following question:

### ***How has structural changes contributed to the forging of organizational culture within the Police?***

We have conducted a qualitative case study of a police precinct, using eight semi-structured interviews. In our document study, we have analyzed relevant political documents from the days after July 22. 2011 and to the present

Our study has found that structural changes initiated from the top down not necessarily are as influential to changes in culture, behavior and in modus operandi within the police as some claim. Structural changes, such as the Norwegian Police reform, are perceived as economically founded reforms that puts less emphasis on changes in culture, modus operandi and behavior. There are no mutual or common understanding of the force`s needed for cultural changes. The Machinery of Government, from the legislators, department of Justice, government agency of police, commissioners in the precincts and their staff seem to lack a mutual language and common understanding. There seems to be little room for processes meant to ignite changes in culture, de-acquisition and acquisition of methods and behavior. In order to accomplish changes in culture this has to be a priority among both local and agency leaders of the police. The organization expresses no profound understanding of what separates efficient and inefficient production. The lack of resources and an increasing demand for efficiency, much in the mould of New Public Management, leaves the idea of cultural changes being a priority in the near future with little hope.

We have found little proof that the police agency's govern has contributed to changes in culture within the organization and among its members. It seems as if the intention of creating a mutual understanding of what the new values of policing and leadership capsules, values that politicians and the police agency claims should influence police behaviour.

## Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b> .....	<b>3</b>
1.1. Tema og problemstilling .....	3
1.2. Begrunnelse for valg av tema .....	3
1.3. Forskningsspørsmål .....	5
1.4. Avgrensninger .....	6
1.6. Presiseringer .....	8
1.7. Begrepsavklaringer .....	8
1.8. Oppsummering og oppgavestruktur .....	9
<b>2. Om Politiet</b> .....	<b>10</b>
2.1. Samfunnsoppdraget .....	10
2.2. Historisk tilbakeblikk på politivesenet.....	10
2.4. Organiseringen av politidistriktene .....	15
2.6. Særorganene .....	18
<b>3. Vårt teoretiske blikk på organisasjonsendring</b> .....	<b>21</b>
3.1. Implementering av politikk.....	21
3.2. Implementering av politikk i et institusjonelt perspektiv .....	22
3.3. Organisasjoner og institusjoner.....	22
3.4. Organisasjonsendringers drivkrefter .....	24
3.5. Organisasjoners endringsevne .....	26
3.6. Endringsstrategier .....	27
3.7. Fortolkningsrammer .....	29
3.8. Organisasjonsstruktur.....	30
3.9. Horisontal og vertikal samordning.....	31
3.10. Moderne organisasjoner og strategisk styring .....	32
3.11. Kultur.....	33
3.12. Kultur som struktur.....	34
3.13. Kulturen som styrende funksjon i organisasjoner .....	35
3.14. Kultur, atferd og læringsevne.....	36
3.15. Politikultur, atferd og handlingspraksiser .....	37
3.16. Verdier.....	37
3.18. Ledelse.....	39
<b>4. Metode</b> .....	<b>43</b>
4.1. Vitenskapsteoretiske avklaringer og avgrensninger .....	43
4.2. Forskningsdesign .....	43
4.3. Utvalg .....	44
4.4. Datainnsamling.....	45
4.5. Utvelgelse av relevante dokumenter til å belyse de ytre omgivelser .....	45
4.6. Utvelgelse av undersøkelsesenheter for å belyse den indre kontekst.....	46
4.7. Valg av informanter .....	47
4.8. Intervjuene.....	48
4.9. Forskning på egen organisasjon .....	49
4.10. Intern validitet.....	49
4.11. Analysedata .....	49
4.13. Reliabilitet og validitet .....	50
<b>5. Hvilke politiske signaler og føringer har blitt gitt for at politiet skal mestre framtidens utfordringer?</b> .....	<b>52</b>
5.1. Sønderland-utvalget.....	54
5.2. Rapport fra 22. juli-kommisjonen .....	60
5.3. Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget .....	66

5.4.	Politianalysen .....	71
5.5.	Prop.61 LS (2014-2015) - departementet .....	77
5.6.	Justiskomiteen.....	81
5.7.	Vedtak – Stortingets føringer .....	84
5.8.	Tildelingsbrevet - 2016 til Politidirektoratet .....	88
5.9.	Disponeringsskriv 2016.....	89
5.10.	Oppsummering og delkonklusjon .....	90
6.	<i>Hvilke endringer har skjedd og skjer i politietaten?</i> .....	92
6.1.	Politidirektoratets respons på ytre press .....	92
6.2.	Overordnede føringer.....	92
6.2.1.	Internutredningen av 22. juli 2011 .....	92
6.2.2.	Endringsprogrammet.....	92
6.2.4.	Disponeringsskriv .....	94
6.2.5.	Nærpolitireformen .....	96
6.3.	Endringens drivkrefter .....	97
6.4.	Strategivalg og organisasjonsstruktur .....	102
6.5.	Oppsummering og delkonklusjon.....	103
7.	<i>Hvor stor vekt har tradisjoner og kultur i politiets arbeid og hvordan påvirker ytre krav organisasjonens handlingsalternativer</i> .....	103
7.1.	Å endre kultur, holdninger og ledelse- en felles virkelighetsoppfatning? .....	104
7.2.	Ledelse .....	106
7.3.	Fellesverdier i politietaten .....	107
7.4.	Delkonklusjon .....	109
7.5.	Samhandling og samarbeid .....	110
7.6.	Evaluering .....	114
7.7.	Hva kjennetegner arbeidshverdagen i politidistriktet? .....	115
7.8.	Nærpolitireformens målsettinger .....	118
7.9.	Oppsummering og delkonklusjon.....	121
8.	<i>Hvordan har strukturelle endringer bidratt til å forme organisasjonskulturen i politiet?</i> Konklusjoner og anbefalinger .....	124

Figur 1: **Politiets ledelse**, hentet fra [politi.no](http://politi.no), s 14

Figur 2: **Inndeling av politidistrikt etter 1. januar 2016**, hentet fra [politi.no](http://politi.no), s 15

Figur 3: **Organisasjonsmodell politidistrikt**, hentet fra [politi.no](http://politi.no), s15

Figur 4: **Det to-sporede systemet**, hentet fra [difi.no](http://difi.no), s17

Figur 5: **Kombinasjoner av drivkreftenes klarhet og styrke**, etter modell fra Jacobsen (2014, s 62), s 94

Figur 6: **De ideelle forutsetninger for strategi E og strategi O**, (Jacobsen, 2014 s 220), s 17

Figur 7: **Prinsippskisse for Endringsprogrammet**, OEP (2016), s 94

## REFERANSER

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: informasjonsskriv om undersøkelsen

# 1. Innledning

## 1.1. Tema og problemstilling

Temaet for denne masteroppgave er hvordan politisk initierte organisasjonsendringer forstås og oversettes i offentlige organisasjoner.

Masteroppgaven belyser organisasjonsendring i politiet. Offentlige organisasjoner i Norge har gjennomgått store endringer gjennom politisk initierte reformprosesser siden 1990-tallet. Hensikten har vært å bedre kvaliteten, øke effektiviteten og redusere kostnader på det som produseres i det offentlige. Gjennom terrorhendelsene den 22. juli 2011 ble politiet satt under press fra ytre omgivelser som tilførte en ytterligere dimensjon til de påfølgende organisasjonsendringer, nemlig å endre kultur, holdninger og ledelse. Denne oppgaven har til hensikt å bidra til dypere innsikt og økt forståelse om strukturelle endringer og hvordan endringer i kultur, holdninger og ledelse forstås og oversettes på ulike nivå i offentlige organisasjoner. Ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv belyser vi de organisasjonsendringer som skjer i politiet, sett i lys av hendelsen 22. juli 2011 frem til nærpoltireformens initieringsfase.

Vår problemstilling er:

***Hvordan har strukturelle endringer bidratt til å forme organisasjonskulturen i politiet?***

## 1.2. Begrunnelse for valg av tema

Politiet har siden 90-tallet gjennomgått store strukturendringer, ikke ulikt endringer som mange andre offentlige organisasjoner har gjennomgått for å bedre kvalitet og øke effektivitet og redusere offentlige utgifter.

Den 22. juli 2011 gjennomføres den største terroraksjonen i norsk historie. Norge var rystet. Ingen var forberedt på at noe slikt kunne skje her i landet. Evalueringen gjort i etterkant av hendelsen, ble gjennomført av den politisk uavhengige gruppen referert til som 22.juli-kommisjonen (NOU 2012:14). Denne kommisjonen hevdet at politiet blant annet manglet evne til å gjennomføre planer som er laget. Noen av konklusjonene fra 22. juli-kommisjonen har blitt tolket som mer allmenngyldige og brukt til å karakterisere den offentlige forvaltning og etatsutøvelsen i Norge. Gjennomføringskraft, eller heller mangel på sådan, har i ettertid nærmest blitt et trendord som brukes for å beskrive offentlige organisasjoners ofte manglende evne til å oppfylle politiske intensjoner.

I følge 22.juli-kommisjonen handlet lærdommene etter 22. juli i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg. I kjølvannet av hendelsene den 22. juli 2011 er det kommet en nærpoltireform som har til hensikt å endre både strukturen og kvaliteten i politiorganisasjon. Man skal styrke politiorganisasjonens gjennomføringskraft. Reformen skal implementeres i politiet frem til 2020, og oppnå ønsket effekt i tråd med politiske intensjoner.

Selv om 22. juli-kommisjonen mente at de lærdommer som må trekkes ut fra hendelsene i mindre grad handler om mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg, så har den etterfølgende nærpolitireformen tatt utgangspunkt i struktur- og kvalitetsendringer for å gjøre politiet bedre rustet for fremtidens utfordringer. I NOU-utredningen *Ett politi- rustet til å møte fremtidens utfordringer* (NOU 2013:9, 2013) som fulgte etter 22.juli-kommisjonen rapport var man enig i situasjonsbeskrivelsen som rapporten tegnet, men påpeker at de underliggende årsakene til dagens utfordringer er todelte. De utviklingstrekk som har skjedd i samfunnet stiller nye krav til hva som er en god polititjeneste. Utredningen hevder at politiet ikke er gitt de nødvendige rammevilkår som muliggjør styring, utvikling og ledelse av virksomheten. En annen årsak som trekkes frem er at politiet ikke har evnet å bruke mulighetsrommet innenfor gitte rammer. Det hevdes at det over tid har ligget et rom for forbedring og utvikling av politiet som så langt ikke har vært benyttet godt nok.

Dette førte oss frem til vårt første forskningsspørsmål:

*Hvilke politiske signaler og føringer er gitt for at politiet skal mestre fremtidens utfordringer?*

Politiske signaler må forstås som politiske ønsker og målsettinger formulert av en sittende Regjering. Ideologien om den parlamentariske styringskjeden i offentlig forvaltning tilsier at etter at politiske beslutninger er fattet i Stortinget, vil Regjeringen sette politiske beslutninger ut livet via Justis- og beredskapsdepartementet. Nevnte departementet vil så sette retning for hva politi- og lensmannsetaten skal jobbe med. Justis- og beredskapsdepartementet utformer tildelingsbrev til politidirektoratet som viderefører politiske beslutninger gjennom å utforme mål og følge opp resultater i utøvende etat. I tillegg til tildelingsbrevene som utformes av departementet formuleres oppdragsbrev der Politidirektoratet får oppgaver, som f.eks. å gjennomføre nærpolitireformen. Politidirektoratet gjør sin tolkning og sender bestillinger videre ut til politidistriktene. Disse skal gjennomføre pålagte oppgaver og oppnå ønskede resultater. Politidirektoratet utøver mål- og resultatstyring av underordnet myndighet og utformer i den anledning et overordnet mål- og disponeringsskriv til politidistriktene hvert år. Bestillingen sendes ut i distriktene som så skal operasjonalisere oppgavene slik at politikens målsettinger oppnås. Ut fra vår erfaring så er ikke nødvendigvis den normative forståelse av den parlamentariske styringskjeden og organisasjonsmedlemmenes syn på hva som legitimerer deres rolle i samfunnet på bølgelengde. Når Justis- og beredskapsdepartementet legger føringer for politidirektoratet om å foreta endringer vil det påvirke ytre etat, politidistriktene. Tanken bak den parlamentariske styringskjeden er at politiske beslutninger skal reflekteres i handlinger som skjer lenger ned i hierarkiet, i vårt tilfelle i politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten. Dette ledet til vårt andre forskningsspørsmål;

*Hvilke endringer skjer og har skjedd i politiets hverdag?*

Temaet for masteroppgaven er kommet i stand etter mange diskusjoner om hvordan forfatterne på hver sin side opplever organisasjonsendring i de offentlige organisasjoner som



de til daglig arbeider i. Vi representerer hver vårt ståsted. Den ene forfatter er en del av politiorganisasjonen som vi forsker på og merker de endringer som skjer fra sitt ståsted, som tidligere polititjenestemann og nå som politiadvokat i Oslo Politidistrikt. Den andre forfatteren er samfunnsviter og seniorrådgiver i en av stabene til kystdirektøren på Kystverket Hovedkontor (Kystdirektoratet). Sammen har vi søkt å oppnå innsikt og en bedre forståelse av fenomenet organisasjonsendring og hvordan mennesker i organisasjoner er med å påvirke utfallet av de endringer som iverksettes fra politisk hold. Vi fant likheter, men også ulikheter i våre egne forståelser av organisasjonsendring. Vi ble nysgjerrige på hvordan slik endring forstås av andre. Gjennom kvalitative intervjuer ønsket vi sammen med våre informanter å søke bedre forståelse av organisasjonsendringer vi opplever som ansatte i offentlige organisasjoner. Vi ønsker å oppnå dypere innsikt og forståelse av kompleksiteten rundt organisasjonsendringer i offentlige organisasjoner. Som ansatte på ulike nivåer i de offentlige organisasjoner er en del av, og som påvirker deres arbeidshverdag og opplevde handlingsalternativer. Det mener vi å kunne være med på å nyansere bildet av manglende gjennomføringskraft i offentlige organisasjoner. Vårt tredje og siste forskningsspørsmål er derfor:

*Hvor stor vekt har tradisjoner og kultur i politiets arbeid og hvordan påvirker ytre krav organisasjonens handlingsalternativer?*

Offentlig forvaltning og utøvende etat må forvandle politiske ønsker om til konkrete handlinger. En fortolkningsbasert tilnærming kan bidra til en økt forståelse av organisasjonsendringer i offentlige organisasjoner. Gjennom å bruke organisasjonsteoretiske perspektiver på implementering av politikk er vår intensjon å belyse kompleksiteten som offentlige organisasjoner handler innenfor og som påvirker kultur, holdninger og atferd.

### **1.3. Forskningsspørsmål**

Som følger av ovennevnte har vi kommet frem til tre forskningsspørsmål som vi mener samlet vil være med på å belyse vår problemstilling:

*Hvordan har strukturelle endringer bidratt til å forme organisasjonskulturen i politiet?*

Forskningsspørsmålene som vi knytter til problemstillingen er:

- Hvilke politiske signaler og føringer har blitt gitt for at politiet skal mestre framtidens utfordringer?
- Hvilke endringer har skjedd og skjer i politiets hverdag?
- Hvor stor vekt har tradisjoner og kultur i politiets arbeid den og hvordan påvirker ytre krav organisasjonens handlingsalternativer?

#### 1.4. Avgrensninger

Vår oppgave omhandler de strukturelle organisasjonsendringer som pålegges politi- og lensmannsetaten gjennom politiske signaler og føringer fra den offentlige forvaltning. En organisasjon er etter vår forståelse alltid i endring. Den utsettes for press fra omgivelsene som medfører både bevisste og ubevisste endringer. Det foregår en stadig strøm av bestillinger og oppdrag mellom det politiske nivå, offentlig forvaltning og utøvende etat. Det ville være umulig for oss å skildre alle hendelser som leder til organisasjonsutvikling i en eller annen form. Av den grunn har vi sett oss nødt til å avgrense oppgaven til å gjelde de planlagte endringer som er den offentlige forvaltningens svar på politiske signaler. Mange av de kvalitative forbedringer som stadig pågår i politiet vil bare overflatisk bli beskrevet av oss. Oppgaven omhandler hvordan strukturelle endringer bidrar til å påvirke organisasjonskulturen, men vi har ønsket å se det i lys av 22. juli- kommisjonens konklusjoner. Av den grunn har fokuset vært på organisasjonsendring knyttet til endring av struktur, kultur, holdninger og ledelse og ikke på de mange kvalitative forbedringer som vi vet omfattes av Nærpolitireformen.

Det er snart fem år siden den største terrorhendelsen på norsk jord intraff. Nærpolitireformen er i en initieringsfase. Hensikten med vår studie er ikke å finne synlige resultater og effekter av de strukturelle endringene, men mer å belyse og forstå det ut fra den gitte endringskonteksten. Dette tilføyer ytterligere en avgrensning av vår oppgave. Under følger en kort beskrivelse av hva vi valgt å fokusere på i masteroppgaven. Beskrivelsen setter kontekstuelle avgrensninger for hva masteroppgaven omhandler.

#### 1.5. Kontekstuell avgrensning

Den 22. juli 2011 ble et stort antall uskyldige mennesker drept. Politiet som har i oppgave å beskytte befolkningen klarte ikke å forebygge at liv gikk tapt den dagen. Denne hendelsen skapte ringvirkninger ut i organisasjonen og initiativer ble satt i gang for å finne forbedringstiltak. I samme tidsrom ble det gjennom kongelig resolusjon opprettet en uavhengig kommisjon. Oppgaven til 22- juli- kommisjonen var å gjennomgå og trekke lærdom av angrepet på regjeringkvartalet og massakren på Utøya. Rapporten fra 22. juli kommisjonen ble presentert i august 2012 (NOU 2012:14). Den slo fast at en av årsakene til at det gikk så galt den 22. juli var politiets manglende gjennomføringsevne. Rapporten fra 22- juli kommisjonen pekte på at lærdommene fra hendelsene handler i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg. Kommisjonens rapport ble tatt til etterretning av Justis- og beredskapsdepartementet.

I november 2012, ble det av Regjeringen nedsatt et uavhengig utvalg som fikk i oppgave å analysere utfordringer i norsk politi. Utvalgets oppgave var å peke på forslag til forbedringspunkter og tiltak for å legge til rette for bedre oppgaveløsning og mer effektiv ressursbruk i politiet. Den offentlige utredningen, *NOU 2013:9 Ett politi- rustet til å møte fremtidens utfordringer- Politianalysen* ble levert Justis- og beredskapsdepartementet i

juni 2013. Utvalgets samlede anbefalinger var å gjennomføre to reformer, en strukturreform og en kvalitetsreform.

Tilrådingen fra Justis- og beredskapsdepartementet ble overlevert regjering Solberg og godkjent i statsråd den 6. mars 2015. I proposisjonen til Stortinget, regjeringens forslag til lovvedtak og stortingsvedtak, Prop. 61 LS (2014-2015), vises det til regjeringens politiske plattform (Regjeringen (1), 2013)

*Regjeringen vil omstrukturere politiet for å skape en handlekraftig og moderne organisasjon som skal bli enda bedre til å forebygge og bekjempe kriminalitet. Dette vil skje ved sammenslåing av politidistrikter til færre og mer robuste politiregioner. Målsettingen med det nye nærpolitiet er at politiet skal være operativt, synlig og tilgjengelig, med kapasitet til å etterforske og påtale kriminelle handlinger (2013, s 16)*

Stortingets justiskomite behandlet Regjeringens forslag i mai 2015 og la frem sin innstilling 2. juni 2015. Stortinget fattet vedtak om iverksetting av Nærpolitireformen den 10. juni 2015. Det ble samtidig gjennomført endringer i politiloven.

Målet med reformen er ifølge proposisjonen (Prop.61 LS (2014-2015), 2015) et nærpolti som er operativt, synlig, tilgjengelig og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, samt sikre innbyggernes trygghet.

Hovedelementene i reformen er

- ✓ *En styrking av nærpolitiet gjennom krav til polititjenesten*
- ✓ *Færre, men mer robuste og kompetente politidistrikter*
- ✓ *Mer samarbeid mellom politiet og kommunene*
- ✓ *Noe færre oppgaver for politiet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015)*

Reformen *Trygghet i hverdagen - nærpolitireformen* er igangsatt og er i skrivende stund i ferd med å implementeres i landet. Konklusjonene fra 22.juli- kommisjonens rapport ble ført videre inn i Politianalysen og inn i Prop. 61 LS. Det skal settes fokus på kultur, holdninger og ledelse for å heve kvaliteten på politiets arbeid.

Beslutningene skal settes ut i livet av forvaltningen. De styrende dokumenter knyttet til måloppnåelse er tildelingsbrev fra departement til direktorat og mål- og disponeringsskriv til politi- og lensmannsetaten. Politi- og lensmannsetaten forventes å levere resultater i henhold til overordnede krav og føringer fra overordnet etat. Mål og resultater følges opp gjennom politiets mål- og resultatstyringsverktøy, PSV.

Antall politidistrikter i Norge er fra 1. januar 2016 redusert fra 27 til 12.

## 1.6. Presiseringer

Forrige avsnitt viser til styringskjeden, eller det politiske system, som offentlige organisasjoner er del av. Et politisk system som legger føringer for underordnet etat. I tillegg påvirkes en organisasjon av ytre omgivelser og de gjeldende sosialt skapte normene. Organisasjoners indre liv vil etter vår forståelse derfor ikke kunne ses isolert fra sine ytre omgivelser, fordi det vil i stor grad komme til å påvirke hvilke handlingsalternativer organisasjonen opplever å ha.

Organisasjonsendring er et begrep som favner om mye. Det innebærer en tolkning av hvordan ordet organisasjon skal forstås, men også av hvordan man skal forstå endring. I dagligtale vil nok de fleste tenke på noe konkret, som f.eks. at antallet politidistrikter reduseres fra 27 til 12. Dette er en synlig organisasjonsendring, en strukturendring som uttrykkes i endring av organisasjonens formelle struktur og således et endret organisasjonskart. Videre følger endret leder- og beslutningsstruktur, nye prosedyrer, regler og rutiner for hvordan ting skal gjøres. I vår oppgave må organisasjonsendring forstås som noe mer. For oss innebærer organisasjonsendring alt fra de formelle endringer av organisasjonsstruktur, normer og regler som vedtas og ønskes implementert i de løpende utviklingsprosesser som skjer i organisasjonen. Formelle endringer vil også påvirke uformelle normer, verdier og virkelighetsoppfatninger. Dette er en konsekvens av endringsprosesser. I denne oppgaven må derfor organisasjonsendring omfatte både det formelle og de mer uformelle strukturer som eksisterer i en organisasjon og som vil påvirke organisasjonsendringen fra et tidspunkt til et annet.

Et sentralt begrep i vår oppgave er organisasjonskultur. Kulturbegrepet er vanskelig å definere og blir nærmest som en tankemodell for å forstå en komplisert sosial virkelighet (Bang, 2011 ). Dette opplever vi å ha følt på kroppen i våre samtaler med politidistriktet. Det kulturelle system må forstås som en begrenset side av virkeligheten, en side som er perfektionert, idealisert eller forenklet. Det er et viktig forbehold som må legges inn hvis man skal forstå organisasjonsmedlemmers atferd, noe som vi også har lagt til grunn når vi søker å forstå organisasjonsendring (Bang, 2011 ). Han mener å ha funnet at de fleste organisasjonsforskere stort sett er enige i meningsinnholdet av kulturbegrepet, noe som har ført til følgende definisjon:

*Organisasjonskultur er de sett av felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene.*  
(Bang, 2011 , s. 23)

Det er en definisjon som også vi har valgt å legge til grunn for vår forståelse av organisasjonskultur.

## 1.7. Begrepsavklaringer

I masteroppgaven bruker vi en del begreper som man kan ha ulik forståelse av, og som derfor trenger avklaring. I vår oppgave må følgende forståelse legges til grunn:

*Gjennomføringskraft* forstås av oss som de drivkrefter og den endringsevne som fører til organisasjonsendringer.

*22.juli-kommisjonen* er den kommisjon som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon for å gå gjennom terroraksjonene. Den ble ledet av Alexandra Bech Gjørsv. Kommisjonen blir i offentlige dokumenter omtalt både som Gjørsv-kommisjonen og 22.juli-kommisjonen.

*Offentlig forvaltning* må forstås som departementet og direktorat.

*Organisasjonsmedlemmer* er ansatte i en organisasjon, og brukes der vi ikke skiller på hvilken formell funksjon den enkelte har i organisasjonen. Vi gjør ikke forskjell på leder og ansatt.

*Politi- og lensmannsetaten* må forstås som politidistriktet. Politidirektoratet bruker begrepet politi- og lensmannsetaten når de legger føringer for underliggende etat. Lensmannskontorene er underlagt politidistriktene. Vi har ikke inkludert lensmannskontorene i vår undersøkelse slik at vi bruker begrepet politidistrikt i oppgaven når vi refererer til vår undersøkelsesenhet. Det vil likevel forekomme en god del bruk av politi- og lensmannsetaten, eller ytre etat, men da ofte via politidirektoratets kommunikasjon. *Ytre etat*, er å forstå som politi- og lensmannsetaten.

*Parole* er hvordan personalmøter og større sammenkomster omtales i politiet. I våre intervjuer har vi fått beskrevet at man til og med har juleparoler, det vil si en rimelig hyggelig personalsammenkomst. (Det store norske leksikon, 2016) definerer:

*Parole, opprinnelig dss. feltrop, dvs. kjenningsord; videre: dagsbefaling, løsenord, slagord, ordre. Nå særlig om en organisasjons eller gruppes påbud eller ordre til medlemmene (2016, www.snl.no)*

### **1.8. Oppsummering og oppgavestruktur**

Vi har i det innledende kapitlet beskrevet intensjoner med oppgaven og hvordan vi har kommet frem til problemstillingen *Hvordan har strukturelle endringer bidratt til å forme organisasjonskulturen i politiet?* Vi har redegjort for hvordan våre forskningsspørsmål har kommet i stand og hvordan vi mener at de samlet vil kunne svare på problemstillingen. Videre har vi vist til hvilke avgrensninger vi har sett oss nødt til å foreta, samt presisert viktige begreper som har betydning for oppgavens oppbygging og struktur. I neste kapittel 2 gis en beskrivelse av Politiet. I kapittel 3 beskriver vi det teoretiske blick vi har på organisasjonsendringer. I kapittel 4 redegjør vi for vår vitenskapelige tilnærming og våre metodevalg. Kapittel 5-7 består av empiri og analyse, drøfting, oppsummering og delkonklusjon for hvert enkelt forskningsspørsmål. I kapittel 8 redegjør for våre hovedkonklusjoner sett i lys av problemstillingen.

## 2. Om Politiet

Her vil vi gi en redegjørelse for politiet i Norge. Vi vil starte med å forankre det organisatoriske for deretter å redegjøre kort for samfunnsoppdraget. Vi vil så sette organisasjonen i en historisk kontekst før vi vil gi en nærere beskrivelse av politiet.

### 2.1. Samfunnsoppdraget

Politiet er et sentralt offentlig forvaltningsorgan som skal beskytte samfunnet mot farer innenfor statsterritoriet, og som skal forvalte borgernes sikkerhet og demokratiske verdier. Det fremkommer i Lov om politiet at polititjeneste er et offentlig anliggende, og at politiet har et monopol idet:

*Det er forbudt for andre enn politiet å organisere eller delta i privat virksomhet som har som formål å opprettholde offentlig ro og orden eller drive andre former for alminnelig rettshåndhevelse på offentlig sted (Justis- og beredskapsdepartementet, 1995, § 26).*

Opgaveporteføljen er omfattende, og den proaktive og reaktive tjenesten er den mest kjente for folk flest. Politiet skal yte bistand til annen virksomhet, og bidrar til å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.

### 2.2. Historisk tilbakeblikk på politivesenet

Politi- og lensmannsetaten er Norges eldste offentlige institusjon med en historie som kan følges helt tilbake til 1200-tallet på kong Sverres tid. Lensmennene var helt i starten også politi på bygdene, i tillegg til at de bistod rettsvesenet, samt at de krevde inn skatter og avgifter til kongen. Det er oppgaver de har hatt helt fram i moderne tid. Lensmannen var underlagt sysselmannen, og det var om lag 50 sysler i landet. Deretter ble lensmannen underlagt fogden, og videre under amtsmann (fylkesmann).

I byene var organiseringen annerledes. Der var det gjaldkeren som hadde ansvaret for politioppgavene. I tillegg krevde han inn bøter og skatter. På 1400- og 1500-tallet ble byfogdembetene opprettet, og de overtok de polisierende oppgavene. De var forløperen for politimestrene som ble etablert om lag 100 år senere. Politimestrene opprettet vekterkorps, og de fikk ansvar for å holde ro og orden i tillegg til at de gikk brannvakter for å varsle om branner. Konstabelkorpserne avløste vekterkorpserne. Som følge av en lovendring i 1894 ble fogdembetene gradvis faset ut og overtatt av politimesterembeter. Det ble opprettet i alt 54 politidistrikter i landet, og politimesteren ble lensmennesenes overordnede i politimessige forhold. I tråd med utviklingen fikk politimesteren mer arbeid, og ansatte politifullmektiger. De var embetsmenn med juridisk kompetanse. Samtidig ble amtsmannens påtalemyndighet avløst av riksadvokat og statsadvokater.

### *Politiet blir statlig*

Embetsmennene ble utnevnt av kongen, og var statens representanter. Således var de også lønnet av staten. Det var imidlertid kommunen som hadde ansvar for og lønnet den

resterende politistyrken. Lovgiver endret politiordningen gradvis før den ble statlig i 1932. Da ble det et riksdekkende enhetspoliti, som var underlagt Justisdepartementet.

### ***Lensmennene – en annen spesiell ordning***

Lensmennene fortsatte med de sivile oppgavene i tillegg til det polisiære. På en sivile siden var lensmennene underlagt fylkesmannen helt fram til 1995. De hadde ansvar for mange sivile gjøremål på landsbygda, som etter hvert ble overført til Statens innkrevingsentral. Lensmannen har fortsatt ansvar for namssaker og er namsmann. Lensmennene i store lensmannsdistrikter hadde til dels betydelige inntekter på de sivile gjøremålene.

### ***Politi- og lensmannsetaten***

Etter reformen på slutten av 1800-tallet ble det bare gjort mindre endringer på inndelingen av politidistriktene. Vi hadde såldes 54 politidistrikter helt fram til «Politireform 2000». I 1995 fikk vi politiloven. Mye av lovgivningen som regulerte politiets virksomhet hadde vært regulert i flere lover, og noe ulovfestet. Det ble nå kodifisert i politiloven. I tillegg ble det innført nye bestemmelser om politi- og lensmannsetatens organisering. Lensmennene hadde fram til lovendringen vært underordnet fylkesmannen i sivile gjøremål og politimesteren vedrørende det polisiære. Lensmennene skulle nå utelukkende forholde seg til politimestrene slik at hele politi- og lensmannsetaten ble samlet under politimestrene.

### ***Opprettelsen av Politidirektoratet***

Like før årtusenskiftet ble det opprettet et utvalg som skulle utrede organiseringen av politi- og lensmannsetaten - NOU 1999: 10 «*En bedre organisert politi- og lensmannsetat*». I utredningen ble det blant annet foreslått opprettet et politidirektorat jf. pkt. 5.3.2 i utredningen (Justisdepartementet , 1999). Utvalget som skulle utrede endringsforslagene bestod av 9 personer hvorav to var politimestre, tre fagforeningsledere fra politi- og lensmannsetaten, en statsadvokat, en avdelingsdirektør i Justisdepartementet, en underdirektør i Finansdepartementet og en spesialrådgiver fra Statskonsult. Som en følge av utvalgets forslag ble det utferdiget en Stortingsproposisjon som utelukkende skulle behandle forslag om endringer i den sentrale politiledelsen (Justisdepartementet , 2000). Den nye politiloven, som hadde bestemmelser om organiseringen av politi- og lensmannsetaten ble endret. Det ble inntatt en bestemmelse i § 15 om:

*Politiet er et rikspoliti som ledes av det departement Kongen bestemmer.*

*Departementets myndighet etter loven her kan legges til Politidirektoratet.*

*Departementet bestemmer hvilken myndighet og hvilke oppgaver som skal legges til Politidirektoratet (Justisdepartementet , 2016).*

Bestemmelsen ble inntatt 17.03.2000, og trådte straks i kraft.

Opprettelsen av Politidirektoratet har en lang foranledning, og vi mener at det må settes inn i en historisk kontekst. Som vi allerede kort har redegjort for har det i løpet av politietatens lange historie vært gjennomført mange store endringsprosesser, herunder også i forbindelse med ledelse og organisering av etaten. Det har flere ganger i løpet av de siste hundre år blitt reist spørsmål om Justisdepartementets organisasjon og arbeidsform har vært egnet til å

lede politiet- og lensmannsetaten på en effektiv og god måte. Allerede i 1912 fremmet Politilovkomiteen et forslag om å etablere en sentral ledelse av politiet utenfor departementet, men forslaget endte ikke med en endring. Forslaget ble derfor fremmet på nytt i 1934, men selv på denne tiden fryktet regjeringen og Stortinget at opprettelsen av et politidirektorat ville medføre økte utgifter til politiet. I tillegg var det engstelse for at opprettelsen av et direktorat skulle skape utfordringer med å fastlegge kompetanseforholdet mellom departement, direktorat og påtalemyndigheten. Forslaget førte heller ikke til endring den gang. Etablering av et politidirektorat ble igjen drøftet i forbindelse med at Rikspolisjefstillingen skulle avvikles like etter krigen, men problemstillingen ble ikke aktualisert. I tiden fra 1947 og fram til 2000 forble derfor politiets sentrale ledelse i politiavdelingen i Justisdepartementet til tross for at det reelt sett var et flertall for å omorganisere den sentrale politiledelse. I perioden ble det nedsatt flere utvalg som avga ulike innstillinger, og hvor det gjentatte ganger ble konkludert med at det var grunnleggende svakheter med den eksisterende organisasjonen. Dessuten ble det konkludert med at det langsiktige planleggings- og organisasjonsarbeidet ikke ble ivaretatt i tilstrekkelig grad. Det ble videre påpekt at politiet manglet en faglig sentralledelse. For å avhjelpe problemene ble det derfor på nytt fremmet forslag om å opprette et frittstående direktorat i 1970. Samtidig ble det foreslått at politiavdelingen i departementet skulle legges ned. Heller ikke den gangen ble forslaget behandlet i Stortinget til tross for støtte hos de fleste høringsinstansene. En grunn til unnlatt behandling kan ha vært at hensynet til manglende demokratisk kontroll over politiet ble ansett til å være så viktig at en fortsatt ønsket å beholde ledelsen av politiet som en integrert del av departementet. Regjeringen oppnevnte et utvalg for å fremme forslag til organisatoriske endringer i politi- og lensmannsetaten ved resolusjon 26. februar 1998 (Justisdepartementet, 1999). Utvalget fremmet forslag om å opprette Politidirektoratet. Forslaget fikk den nødvendige tilslutning i Stortinget, og Politidirektoratet ble opprettet i januar 2001. Det ble uttrykt at formålet var å styrke den sentrale ledelsen av politiet. Videre skulle det sørge for å møte de nye utfordringene i kriminalitetsutviklingen gjennom en effektiv etatsstyring og en målrettet kriminalitetsbekjempelse.

### **Politireform 2000**

Det samme utvalget som foreslo opprettelsen av politidirektorat utredet også hvordan politi- og lensmannsetaten skulle organiseres. Det ble produsert en NOU 1999: 10 «*En bedre organisert politi- og lensmannsetat*».

Mandatet var å vurdere politidistriktenes størrelse og antall i forhold til ressursutnyttelse for å bedre publikumsrettet virksomhet og kriminalitetsbekjempelse. Utvalget skulle fremme forslag til organisatoriske endringer og vurdere organisasjons- og administrative konsekvenser. I tillegg skulle utvalget vurdere muligheten for bedre faglig og administrativ ledelse av politi- og lensmannsetaten ved reduksjon av antall politidistrikter, og hvilke administrative og økonomiske konsekvenser endringen ville medføre. De skulle også vurdere konsekvensene for påtalemyndigheten og landselspolitiordningen.

I Stortingsmelding nr. 22 (2000-2001) «*Politireform 2000 Et tryggere samfunn*» ble mange av utvalgets forslag fulgt opp, og det ble foreslått relativt omfattende organisasjonsmessige



endringer i politi- og lensmannsetaten. Politiets organisasjonskart med 54 politidistrikter som hadde holdt seg stabilt siden slutten av 1800-tallet ble redusert til det halve. Det ble gjennomført en distriktssammenslåing, og det ble opprettet 27 politidistrikter fra primo januar 2002 (Justis- og politidepartementet, 2000). Bakgrunnen for endringen var at det hadde skjedd store endringer både i samfunnsstrukturen og kriminaliteten uten at politiet evnet å følge opp det pro- og reaktive. Publikum hadde en økende serviceforventning til politiet, og etaten ble i stor grad utfordret på å forbedre effekten av den økte ressursbruken. I Stortingsmeldingen ble det utarbeidet tre klart formulerte hovedmål for politi- og lensmannsetaten:

- a) *Mer effektiv forebygging og bekjempelse av kriminaliteten.*
- b) *Mer tjenesteytende og publikumsorientert.*
- c) *Mer kostnadseffektiv drift* (Justis- og politidepartementet, 2000, s. 4)

### **Mål og resultatstyring**

I politiet ble mål- og resultatstyring som styringsform innført 1. januar 1996. Det var en stor endring fra tidligere praksis med et strengt regelstyrt og hierarkisk regime. Mål- og resultatstyring er et grunnleggende styringsprinsipp i staten, jf. Reglement for økonomistyring i staten § 4 Grunnleggende styringsprinsipper, og ligger således til grunn også for styringen av politiet.

### **Evaluering av Politidirektoratet**

Opprettelsen av Politidirektoratet skulle evalueres, og Justis- og beredskapsdepartementet ga Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) oppdraget like før sommeren 2012. Det var i samme tidsrom som 22. juli-kommisjonen arbeidet med sin rapport (Norges offentlige utredninger 2012:14). Evalueringen av Politidirektoratet ble ferdigstilt i slutten av februar 2013.

Difis evaluering av Politidirektoratet viste at det ikke hadde innfridd i forhold til å være Justisdepartementets sentrale, strategiske og utøvende ledelsesorgan for iverksettelse og koordinering av kriminalpolitiske tiltak. Det hadde heller ikke innfridd i forhold til å bistå politidistriktene og særorganene på analyseområdet, med metode- og kompetanseutvikling og operativ planlegging. Det hadde heller ikke virket som en katalysator for nasjonalt og internasjonalt politisamarbeid.

Difi konkluderte med at ledelse, tillitsbygging og kulturelle forhold generelt hadde vært tillagt for liten vekt. Det gjaldt for Justisdepartementets styring av Politidirektoratet og politietaten, og for direktoratets styring og ledelse av politidistrikter og særorganer. På den bakgrunn anbefalte identifiserte Difi blant annet at direktoratet skulle prioritere og videreutvikle tillitsbygging, ledelse og lederskap på alle nivåer. Evalueringen viste dessuten at lederskap og utøvelse av ledelse ble vurdert å være en kritisk suksessfaktor for endring av styring, ledelse, organisasjonsutvikling og gjennomføringsevne i Politidirektoratet. Difi pekte også på at insentivsystemene i etaten burde gjennomgås for å støtte bedre opp under kravene til ledelse og gjennomføringsevne (Difi, 2013, s. 79).

### 2.3. Politiets sentrale og regionale ledelse

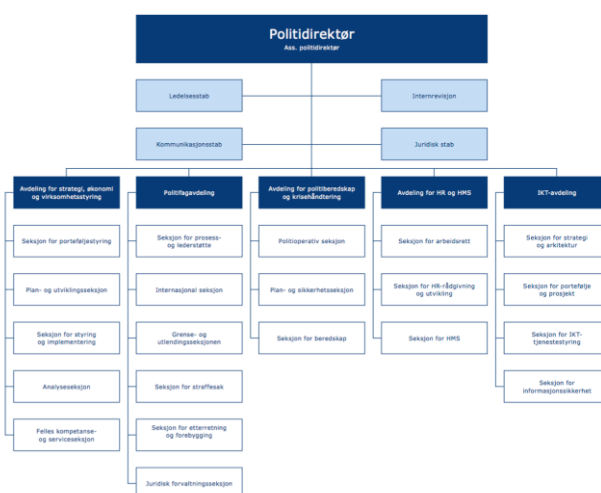
Det er Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvaret for polititjenesten, og det er departementet som bestemmer hvilken myndighet og hvilke oppgaver som skal legges til Politidirektoratet, jf. politiloven § 15. Som det fremkommer av organisasjonskartet er Politiets sikkerhetstjeneste (PST) direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Det fremkommer ikke av figuren, men Sysselmannen på Svalbard er også administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

#### Politidirektoratet – sentral ledelse og forvaltningsorgan

##### Sentral ledelse

Som vi tidligere har gjennomgått leder Politidirektoratet norsk politi. Norges politi er nå organisert i 12 politidistrikt og 6 særorgan. Det er Kripos, Politiets utlendingsenhet (PU), Politi høgskolen, Utrykningspolitiet (UP), Økokrim og Grensekommisæren. I tillegg har politidirektoratet administrativt ansvar for sentraliserte spesialfunksjoner som Politiets fellestjenester, Politiets IKT-tjenester, Nasjonalt ID-senter og Namsfogden. Vi vil imidlertid bare omtale de 6 særorganene.

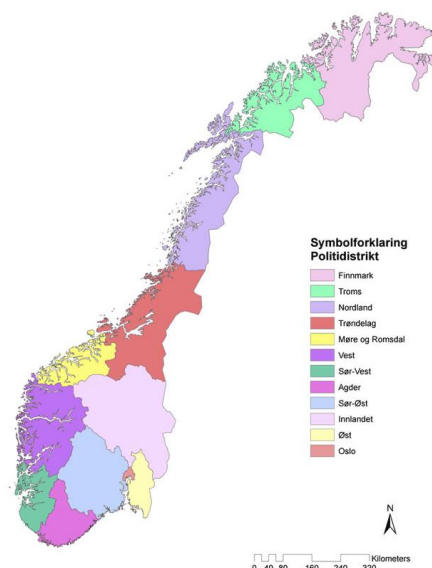
Politidirektoratet er satt opp med en ledelsesstab, en kommunikasjonsstab, en juridisk stab og en internrevisjon. I linjen er Politidirektoratet organisert i fem avdelinger med til sammen 21 seksjoner. I 2015 var det 314 ansatte i Politidirektoratet. De har lederansvar for etatens om lag 15.000 ansatte.



Figur 4: Politiets ledelse, hentet fra politi.no

##### Politiets regionale ledelse

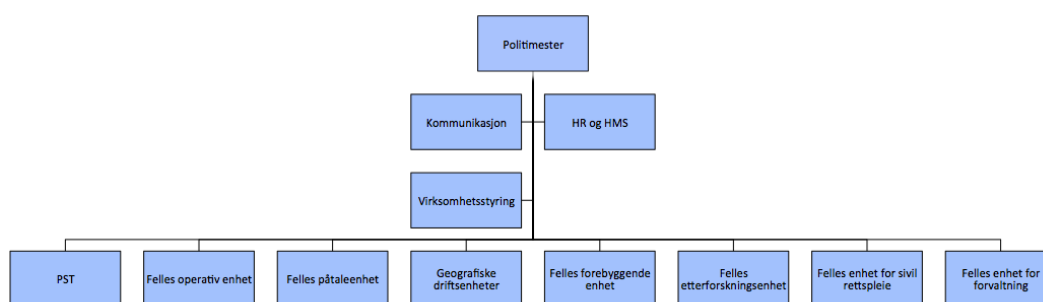
Da Stortinget vedtok Prop.61 S «Nærpolitireformen» den 10. juni 2015 besluttet de den regionale strukturen med 12 politidistrikt. Fra 1. januar 2016 trådte den nye organisasjonsendringen av politidistriktene i kraft. Da ble 27 politidistrikt redusert til 12. Fra årsskiftet ser organisasjonskartet ut som på figuren når det er visualisert på et norgeskart:



Figur 5: Inndeling av politidistrikt etter 1. januar 2016, hentet fra politi.no

#### 2.4. Organiseringen av politidistriktene

Premissene for den indre organiseringen av politidistriktene ble ikke vedtatt da Stortinget besluttet *Nærpolitireformen*. Etter Hovedavtalen i staten er varige organisasjonsendringer en forhandlingssak mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene. Forhandlingene fordrer konsensus for endringsvedtak. Dette var en slik sak som var oppe til forhandling, men det ble ikke oppnådd enighet mellom Politidirektoratet og Politiets fellesforbund. Dersom partene ikke kommer til enighet kan det mekles. Mekling forøves av Politidirektoratet. Dersom en ikke lykkes ved mekling kan departementet fatte endringsvedtak. Denne saken ble gjenstand for mekling. Da partene heller ikke lyktes med å komme til enighet ved mekling besluttet Justis- og beredskapsdepartementet ved statsråden at følgende organisasjonsmodell skulle gjelde for de mellomstore politidistriktene.



Figur 6: Organisasjonsmodell politidistrikt, hentet fra politi.no

De minste politidistriktene har fått en litt annen inndeling, hvor felles forebyggende enhet og felles etterforskningsenhet er slått sammen. Det samme gjelder felles enhet for sivil rettspleie og felles enhet for forvaltning. De er også slått sammen til en enhet. Det ble ytterligere gjort unntak for Oslo politidistrikt ettersom utfordringene der er annerledes. Hvordan

organiseringsmodellen blir i hovedstadpolitiet er fortsatt uavklart, men politidistriktene blir trolig organisert på tre ulike måter. Hensikten med en mer enhetlig organisering er å skape like forutsetninger for en mer enhetlig kvalitet i politiets oppgaveløsning. Politidirektoratet har også uttalt at organisasjonsmodellen skal understøtte oppgaveløsningen og ledelsen i politiet. Målet er at det skal legges til rette for å løse samfunnsoppdraget på en god måte.

### **2.5. Politi – og påtale**

Politidirektøren, embetsmenn og tjenestemenn med politigrader er organisert i et hierarki hvor det hersker rangordning, jf. politiloven § 20. Rangordningen reguleres av Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) § 6-1. Der fremkommer det i andre ledd at «*En politimann plikter å adlyde ordre fra en foresatt med mindre ordren klart antas ulovlig eller åpenbart ikke angår tjenesten*». Lydighetsplikten er imidlertid allerede kodifisert i instruksens første ledd hvor det kreves at «*Enhver politimann skal i tjenesten opptre høflig mot overordnede og foresatte, og vise disse den nødvendige respekt*» (Justis- og beredskapsdepartementet, 1981). Rang er ikke forenlig med befalingsmakt slik som det reguleres i et militært system. Det er ikke slik at enhver med høyere rang kan beordre en underordnet, men det må være den foresatte. Det vil være innenfor en gruppe eller avsnitt det er innrettet slik.

### **Felles operativ enhet**

Den synlige delen av politiet har mange operative oppgaver, men den mest fremtredende gruppen er ordenspolitiet. De opptrer i stor grad uniformert og de benytter uniformerte utrykningskjøretøy. Gruppen utgjør også det klart største antallet polititjenestepersoner. Tjenesten styres fra operasjonssentralene som fungerer som et bindeledd mellom publikum og de operative, mellom operasjonssentralen og patruljene, og mellom ulike patruljer. De styrer også andre innsatsgrupper når de ikke er satt under særskilt kommando som utrykningsenheten (UEH), hundepatruljene. Og dessuten beredskapstroppen, helikoptertjenesten og bombegruppen fra Oslo politidistrikt når de er i eget distrikt eller utfører bistandsoppdrag.

Ved større operasjoner settes det stab. Det er staben har ansvaret for de beslutningene som tas, og de kommuniseres ut via operasjonssentralen på vanlig måte. Det kan være større skarpe operasjoner eller leteaksjoner, som politiet også har ansvaret for. Politiet har også ansvaret for redningstjenesten sammen med frivillige organisasjoner, som politiet samarbeider med. Det er to hovedredningssentraler i Norge. Den ene ligger i Bodø, og den andre på Sola. Det er politimestrene i Nordland- og Sør-Vest politidistrikt som har ansvaret for hver sin hovedredningssentral.

### **Etterforskning**

Det er politiet som skal etterforske lovbrudd. Det er regulert i Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Strpl.) § 225. Det fremkommer av samme bestemmelse at det er påtalemyndigheten som har ansvaret for etterforskningen i politiet. Påtalemyndigheten er en hierarkisk organisasjon som ledes av Riksadvokatembetet. Det nasjonale statsadvokatembetet, Økokrim og ti regionale statsadvokatembeter er organisert under

Riksadvokaten og er den høyere påtalemyndighet. Den lavere påtalemyndighet er integrert i politiet hvor politimesteren er den øverste ansvarlige. Påtalemyndighetens tjenestemenn i politiet har politigrader, og er administrativt underlagt politiet. Faglig er de underlagt høyere påtalemyndighet, som er statsadvokatembetet.



Figur 4 : Det to-sporede system, hentet fra difi.no

I politiet er ansvarsforholdet todelt. Riksadvokatembetet har ansvar for straffesaksbehandlingen. Det er Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet som har ansvar for det administrative, økonomiske og polisiære. Det medfører at det er påtalemyndigheten som styrer prioriteringen av sakstyper. Det gjøres med det årlige «Mål- og prioriteringsrundskrivnet» som har generelle mål som i hovedsak ligger fast, og årlige prioriteringer hvor det er spesifikke mål det skal fokuseres på. Det er påtalemyndigheten som har det faglige ansvaret for, og som skal kvalitetssikre det arbeidet som utføres av politiet. Selve formålet med etterforskningen er å opplyse saken for å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for å ta stilling til om gjerningspersonen skal tiltales eller ikke. Således er det politiets tjenestemenn som utfører det operative arbeidet, som sporskring, analyser, pågripelser og avhør. Noen saker krever andre metoder enn åpen etterforskning, som for eksempel spaning. Det er også under påtalemyndighetens ansvar. Det samme gjelder etterretning som er ikke saksspesifikt, men som gjerne retter seg mot visse fokusområder som politiet bør skaffe seg kunnskap om. Det er påtalemyndighetens tjenestemenn som beslutter om det skal fremmes begjæring om tvangsmidler som ransaking, pågrepelse, varetektsfengsling. De tar også stilling til om bevisene holder til en straffereaksjon eller om den må henlegges.

Politidirektoratet skal bedrive ledelse, faglig styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer. Det er politimesteren som er den øverste administrative lederen for politidistriktet. Denne har økonomi- og personalansvar for politidistriktet, og er samtidig den øverste leder for den påtalemessige tjenesteutøvelsen. I politidistriktet møtes derfor den politi- og den påtalalefaglige funksjon hos politimesteren.

## **Forebyggende**

Forebyggende politiarbeid er å jobbe strategisk for å forhindre at kriminalitet skjer. Forebyggende har tradisjonelt hatt liten status, og har i stor grad bestått i å besøke barnehager og skoler med politibamsen Eddy. Det forebyggende arbeidet har imidlertid endret karakter og status, og har nå kommet mer i fokus i forhold til aktuelle problemområder. I nærpolitireformen har forebygging spesielt høyt fokus.

## **Forvaltning**

Politiet har en rekke forvaltningsoppgaver hvor etaten møter innbyggerne i det sivile liv. Det vanligste er behandling av pass- og førerkortsøknader. Dessuten behandles ulike typer søknader som politiattester og våpensøknader. Politiet har ansvar for oppholdstillatelser, og mottak av asylsøknader.

## **Sivil rettspleie**

I den sivile rettspleien forvaltes tvangsfullbyrdelse, som er inndrivelse av kreditors krav med myndighetenes bistand. Politiet har sekretariatsoppgave for forliksrådet. Dessuten forvaltes gjeldsordningsloven av politiet. Politiet er hovedstevnevitne og har en rekke sivile gjøremål i forbindelse med dødsfall, arv og skifte, konkurs, notarialforretning som notarius publicus og skjønnsutøvelse ved naturskader og lignende.

### **2.6. Særorganene**

I medhold av politiloven § 16 tredje ledd kan Kongen bestemme at det for ett eller flere bestemte politigjøremål skal opprettes egne politiorganer. For å løse krevende politioppgaver er det opprettet i alt 6 særorgan. Det er som nevnt Kripas, Politiets utlendingsenhet (PU), Politihøgskolen, Utrykningspolitiet (UP), Økokrim og Grensekommisæren. Regjeringen har varslet at organiseringen av særorganene skal utredes. Prosessen er ikke iverksatt.

## **Kripas**

Det er bistandsressursen til Kripas som er mest kjent og omtalt. Kripas tekniske og taktiske etterforskere bistår politidistriktene spesielt i drapssaker. Dessuten har Kripas kriminalteknisk laboratorium, og de gjennomfører kriminaltekniske undersøkelser og analyser av høy internasjonal standard. Kripas ivaretar en rekke internasjonale forpliktelser, og er kontaktpunkt for internasjonale politiorganisasjoner. Kripas har også egen påtalemyndighet og etterforsker saker innenfor eget ansvarsområde. I tillegg har de en rekke andre oppgaver på vegne av norsk politi.

## **Økokrim**

Økokrim er en sentral enhet for behandling av både økonomisk- og miljøkriminalitet. Organiseringen i Økokrim er ulik resten av politiet. Økokrim er organisert i 6 ulike avdelinger som ledes av en førstestatsadvokat. Etterforskningsavdelingene ledes således av påtalemyndigheten. Ressursene kommer fra Politidirektoratet slik som det er for resten av politiet. Økokrim er faglig underlagt Riksadvokaten, men har påtalekompetanse i egne saker. Påtalemyndighetens nærhet til etterforskningen har vært kritisert over tid, og fikk særlig

oppmerksomhet etter at Transocean-saken ble trukket av Økokrim etter 11 års etterforskning, og like før ankebehandling for lagmannsretten.

### **Utrykningspolitiet**

Utrykningspolitiet (UP) har tre hovedoppgaver. Det er trafikkisikkerhetsarbeid, kriminalitetsbekjempelse på vei, samt bistand og beredskap. Utrykningspolitiet er tradisjonelt mest kjent for innsatsen for trafikkisikkerhet ved gjennomføring av rus og hastighetskontroller. Utrykningspolitiet har imidlertid gjennomført en stor innsats mot kriminalitetsbekjempelse på vei, og har narkotikahunder og etterretningspatruljer. Utrykningspolitiet har ansvaret for metodebruk for bevissikring i trafikkisaker. De leder et påtalenettverk i trafikkisaker og er kontaktpunkt mot Riksadvokaten til tross for at de ikke har påtalekompetanse. Virksomheten driftes fra hovedkontoret i Stavern, og er for øvrig delt opp i 5 regionale UP-distrikt.

### **Politiets utlendingsenhet**

Politiets utlendingsenhet (PU) skal registrere asylsøkere, etterforske for å fastsette deres identitet og fastslå deres opphavsland. De drifter et internat som benyttes i tilknytning til returer. De har dessuten ansvar for, og gjennomfører uttransportering av utlendinger som ikke har lovlig opphold. Politiets utlendingsenhet har dessuten et nasjonalt ansvar for samordning og støtte til andre politiorganer innenfor utlendingsområdet.

### **Politiets sikkerhetstjeneste**

Primæransvaret til Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet. PST er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, og rapporterer i alle viktige saker til departementet. Sentralt i oppgaveporteføljen er informasjon og analyse av trusselbildet mot den nasjonale sikkerheten. Hovedkontoret – Den sentrale enheten – er i Oslo, men særorganet har lokale enheter i alle politidistrikt utenom Oslo politidistrikt. Den sentrale enheten hører direkte under Det nasjonale statsadvokatembetet, men PST har også egne politiadvokater som leder etterforskningen på samme måte som i øvrige politidistrikt og Kripos.

## **2.7. Politihøgskolen**

Politihøgskolen er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politi- og lensmannsetaten. Politihøgskolen er underlagt Politidirektoratet. «Forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet» regulerer virksomheten. I forskriftens § 1 nr. 2 fremkommer hva Politiskolen skal. For det første skal den tilby bachelor grunnutdanning for tjeneste i politi- og lensmannsetaten. Den skal også tilby etter- og videreutdanning for ansatte i etaten. Dessuten skal den drive relevant forskning og faglig utviklingsarbeid og formidle kunnskap om faglige spørsmål innenfor kompetanseområdet. Det pålegges også å samarbeide med nasjonale universiteter og høyskoler, og internasjonalt med tilsvarende institusjoner.

### **Bachelor grunnutdanning**

Politihøgskolen tilbyr en treårig profesjonsrettet utdanning. Studiet er organisert i tre årsmoduler. Det første og tredje studieåret er ved Politihøgskolen. Det andre studieåret gjennomføres i et politidistrikt hvor studentene deltar i ulike deler av politiets virksomhet.

Under praksisåret får studentene begrenset politimyndighet og de deltar i arbeidet hvor de får opplæring og veiledning. Studentene skal skrive en bacheloroppgave i tredje studieår. Den vektet til 10 studiepoeng.

Studiet er delt opp i fem hovedområder. Det er politi og samfunn, orden og beredskap, metode, forebyggende oppgaver og til slutt etterforskning. Hvert hovedområde er delt opp i enkeltemner. Politi og samfunn består av emnene politilære, forvaltningsrett, sosiologi, kriminologi og yrkesetikk. I orden og beredskap inngår emnene ordenstjeneste og ordensjus, vegtrafikkrett, psykologi, kommunikasjon og konflikthandtering, politioperativ innsatstrening, arrestasjonsteknikk, fysisk trening, trafikkjeneste og utrykningskjøring. Metode består av emnene vitenskapsteori og forskningsmetode samt digitalt politiarbeid. Forebyggende oppgaver er et tverrfaglig hovedområde med kriminologi og juridiske perspektiver som inngår i hovedområdet. Etterforskning er et tverrfaglig hovedområde som består av strafferett og straffeprosess, rapport- og etterforsklingslære, kriminalteknikk og psykologi.

Politiutdanningen vektlegger at kompetansen skal bidra til god yrkeskultur, og at studentene skal evne å kunne reflektere over politiets organisasjonskultur. Det er dessuten et mål at studentene kan gjenkjenne gruppeprosesser og kulturelle trekk ved politietaten. Gjennom studiet legges det også vekt på at studentene skal få gode holdninger i de praktiske disiplinene som ordenstjeneste, forebyggende arbeid og etterforskning. I alle tre studieår skal det legges vekt på kobling mellom erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap.

### **Ledelsesutdanning**

Ved Politihøgskolen (Politiskolen fram til 1993) har det vært leder- og ledelsesutdanninger siden begynnelsen av 1980-tallet. Politihøgskolen har et tilbud for de som ikke er i lederstilling, men som ønsker seg en slik karriere. Det er lederkandidatstudiet med et omfang på 15 studiepoeng. Det tilbys to generelle utdanninger i organisasjon og ledelse på Politihøgskolen. Det er Ledelse og organisasjonsutvikling I (LOU I). For opptak til studiet stilles det blant annet et vilkår om at søkerne allerede er tilsatt i en lederstilling i politi- og lensmannsetaten. Studiet har et omfang på 30 studiepoeng. Studiet tilbys til en klasse pr. år ved Politihøgskolen i Oslo, og det er samlingsbasert. Ledelse og organisasjonsutvikling II bygger på LOU I. Der er det et opptakskrav til at søker har minimum 2 års erfaring som leder i politiet. Dette studiet har et omfang på 20 studiepoeng



### 3. Vårt teoretiske blikk på organisasjonsendring

Gjennom problemstillingen *Hvordan har strukturelle endringer bidratt til å forme organisasjonskulturen i politiet?* ønsker vi å belyse organisasjonsendringer i offentlige organisasjoner. Der er noen sentrale tema i problemstillingen vår som må knyttes til teori for å kunne besvares. Første tema er hvordan organisasjonsendringer kan forstås og hva som påvirker gjennomføringskraften i organisasjoner generelt og offentlige organisasjoner spesielt. Det andre teoretiske tema er organisasjonskultur og hvordan verdier, normer og virkelighetsoppfattelser påvirkes av organisasjonsendring. Gjennom å bruke organisasjonsteoretiske perspektiver på implementering av politikk søker vi bedre forståelse av kompleksiteten som offentlige organisasjoner handler innenfor og som påvirker kultur, holdninger og atferd. Vi begynner derfor med å sette den parlamentariske styringskjeden inn i en organisasjonsteoretisk kontekst, for deretter se på hva som påvirker endringer.

#### 3.1. Implementering av politikk

Den gjengse normative oppfatning av den parlamentariske styringskjeden er at den er en relativt teknisk og rasjonell prosess som enkelt lar seg planlegge og rasjonelt begrunne, slik at resultatet blir slik som de folkevalgte har besluttet. Er befolkningen misfornøyd vises dette via stemmeseddelen eller hurtigere via media. På denne måten blir en organisasjon satt under et ytre press som man ikke kan la være å respondere på. Kjeden av styring og kontroll fra befolkningens side vil være intakt i dette system; via valg, meningsdannelse, lovgivning, forvaltning og kontroll, slik at folkets vilje omsettes i forvaltningsatferd. Politiske beslutninger blir dertil implementert nedover i forvaltningen. Implementerings- og organisasjonsteori har bidratt til å nyansere dette bilde gjennom å fokusere på implementeringsprosessens betydning for hvilke resultater som kommer ut av politiske beslutninger (Winter & Nielsen, 2008).

Vår oppgave omhandler primært hva som skjer i implementeringsprosessen, det vil si hva som skjer etter at beslutninger er fattet. Winther & Nielsen (2008) nevner fem faktorer som påvirker politikkenes resultater. For det første så må man for å forstå hvorfor politikdesignet ser ut som det gjør også se på politikformuleringsprosessen som har ført frem til den politiske beslutningen. Politikformuleringsprosessen og politikdesignet har betydning for realisering av forventede effekter. For det andre påvirkes resultatene av organisatorisk og interorganisatorisk atferd, det vil si at mennesker i en organisasjon som individer og som kollektive enheter påvirker resultater gjennom sin atferd. For det tredje har ledelse betydning når mål på organisasjonsnivå skal omsettes til handling blant de ansatte i organisasjonen. Operasjonalisering av politiske beslutninger forventes å bli påvirket av graden av informasjon (informasjons asymetri) mellom ledere og ansatte i organisasjon samt hvilke ledelsesinstrumenter som den politisk- administrative ledelse bruker. Den fjerde faktoren er at ansatte som jobber direkte ut mot brukere (kunder) av offentlige tjenester påvirker tjenestene som leveres, uavhengig av politiske beslutninger. Den femte og siste faktoren som påvirker resultatene er målgruppene for f.eks. offentlig tjenesteyting.

Implementeringsteori er til hjelp når man fokuserer på organisasjonsendringer i det offentlige, til forskjell fra endringer i private organisasjoner. Vi forsker på en organisasjon som ikke er løsrevet fra politiske omgivelser, men som er en del av et større politisk system som naturligvis påvirkes av politiske beslutninger. Av den grunn har vi valgt implementeringsteori som et teoretisk bakteppe. Dette for å sette politiorganisasjonen inn i et system hvor aktørene er avhengige av hverandres handlinger for å oppnå resultater. Vi kan ikke komme utenom det politiske system som organisasjonen befinner seg i og som vil påvirke opplevde handlingsalternativer.

Forskning innenfor offentlig politikk fokuserer på innholdet av politiske beslutninger, årsaker til disse og konsekvenser av dem. Offentlig forvaltningsforskning har særlig interesse for byråkratisk atferd og hvordan denne kan forklare og påvirke politikkenes intensjoner og sluttresultater. Implementeringsforskningen har ifølge Winther & Nielsen (2008) en fot i begge disipliner siden implementeringsforskningen omhandler både politikformulering, politikkdesign, implementering av politikk og effektoppnåelse. Det som skiller implementeringsforskningen fra forskning på offentlig politikk er at man der i større grad belyser offentlig politikks skiftende innhold under implementeringen. Ser man til forvaltningsforskningen er man mer opptatt av byråkratisk atferd på toppnivå, blant byråkrater som ikke har synlig klientkontakt. Implementeringsforskningen fokuserer i større grad på mennesker i en organisasjon som er nærmere brukeren/kunden av offentlige tjenester. Implementeringsforskningen har vist at politiske beslutninger ikke alltid oppnår tilsiktede virkninger, at det ofte er betydelige variasjoner i implementering av reformer, og at resultatene varierer fra sted til sted (Winter & Nielsen 2008). Siden såkalt manglende gjennomføringskraft i offentlige organisasjoner kan relateres til at politiske beslutninger kan få utilsiktede resultater, har dette vært viktig å ha med som bakteppe når vi søker å forstå organisasjonsendringer i offentlige organisasjoner. Implementeringsteori hjelper oss å fokusere på hva som er viktige faktorer for å forstå politisk initierte endringsprosesser og hvordan endring skjer i offentlige organisasjoner.

### **3.2. Implementering av politikk i et institusjonelt perspektiv**

Den parlamentariske styringskjeden kan ses på som en instrumentell og formålsrasjonell prosess ment for å sette politiske målsettinger ut i livet. Winter & Nielsen (2008) har med sin forskning belyst faktorer som kan bidra til å forklare hvorfor politiske beslutninger ikke alltid oppnår forventede effekter. Involverte aktørers bevisste og ubevisste handlinger påvirker politikkenes resultater. Konteksten som aktørene er i og omgis av er en viktig drivkraft for organisasjonsendring. Institusjonell teori bidrar til å sette fokus på de uformelle strukturer i en organisasjon, den indre kontekst, men også de ytre omgivelser som påvirker organisasjonen. Gjennom å se implementering av politikk i et institusjonelt perspektiv retter vi fokuset mot organisasjonens indre liv, organisasjonsmedlemmers atferd og hvordan de påvirkes av formelle beslutningsstrukturer og institusjonaliserte omgivelser.

### **3.3. Organisasjoner og institusjoner**

Organisasjoner sies å være ulike elementer som henger sammen og danner en helhet. Hvert delement er en del av et større system. Jacobsen (2014) beskriver organisasjonsteoretisk

utvikling i dette perspektivet som har gått fra tidligere å hevde at alle organisasjoner består av fire grunnelementer; oppgaver, mennesker, teknologi og struktur. I dagens perspektiv inkluderer man ofte mål og strategi, formell struktur, organisasjonskultur og maktrelasjoner. Mål, strategi, formell struktur og organisasjonskultur er elementer som påvirker produksjon, det vil si hvordan man bruker ressursene i organisasjonen.

Ut fra et institusjonelt perspektiv forstås organisasjoner som institusjoner. Regulative, normative og kognitive pilarer påvirker organisasjonsmedlemmenes atferd (Scott, 2014). Den regulerende pilaren tar utgangspunkt i en instrumentell logikk hvor lover, regler og sanksjoner er grunnlaget for hensiktsmessig innordning. Den regulative pilaren bygger på en instrumentell formålsrasjonalitet der den regulative mekanismen fremstår som et godt instrument til å sikre at samfunnet fungerer på en hensiktsmessig måte. Gjennom å styre sanksjoner gjennom belønning og straff antas man å kunne påvirke fremtidig handlemåte. Legitimiteten sanksjoneres gjennom lov. Den normative pilarens gjeldende logikk tar utgangspunkt i hva som oppfattes som hensiktsmessig. Grunnlaget for innordning er sosial forpliktelse. Basis for legitimiteten er moralsk styrt. Den siste pilaren, den kognitive, henter sin logikk fra vaner og tradisjoner. Grunnlaget for innordning er det som er tatt for gitt. Legitimiteten bygges på kulturell støtte og hva som oppfattes som korrekt virkelighetsoppfattelse i samfunnet og i organisasjoner (Scott, 2014)

Christensen et al (2015) mener at en organisasjonsteori for offentlig sektor må kunne svare på «*hvordan de organisatoriske rammene for offentlige formelle organisasjoner både internt og i forhold til omgivelsene påvirker beslutningsprosesser og deres utfall*» (2015, s 25). Det råder ikke generell enighet om hvilke organisasjonsteorier som er mest relevante, men Christensen et al (2015) retter oppmerksomheten mot tre perspektiver: et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv. Det instrumentelle perspektivet vektlegger politisk kontroll og mål- middel rasjonalitet, slik de nedfelles i formelle strukturer. Både som analytisk, hierarkisk basert problemløsning og som forhandling mellom aktører med delvis motstridene interesser. Det kulturelle perspektivet tar utgangspunkt i institusjonell teori og vektlegger historisk arv og tradisjoner. De uformelle normene og verdiene som vokser frem har betydning for livet i organisasjon, og påvirker etablerte organisasjonsstrukturer. Myteperspektivet tar utgangspunkt i nyinstitusjonell teori. Organisasjoners oppmerksomhet rettes mot eksterne faktorer og de institusjonaliserte omgivelser. De rådende oppfatninger om hva som er relevante problemer og gode løsninger vil påvirke organisasjonens indre liv (Christensen et al, 2015).

Selznick (i Busch et al , 2013) hevder at organisasjoner blir formet av krefter som ligger utenfor virksomhetens vedtatte strukturer og mål. Når organisasjoner søker å mobilisere menneskelige ressurser for å nå organisasjonsmål kan det slå tilbake på organisasjonen, fordi mennesker kan motsette seg å bli behandlet som midler. En organisasjon kan tilsynelatende se ut til å akseptere endringer påført utenfra fordi det forventes av dem. Dette på grunn av formelle posisjoner som formelle strukturer kan gi. Dette er ingen garanti for at organisasjonen tar innover seg endringer i den forstand at de institusjonaliseres og blir

en del av handlingsmønstrene i den. Et eksempel på dette i dagens offentlige organisasjoner er økt trykk på økonomistyring og bruk av økonomiske begreper i det offentlige. Statens økonomireglement er påkrevd alle statlige virksomheter: risikostyring, kost- nytte, gevinstrealisering, internkontroll og mange andre begreper som tidligere ikke ble knyttet til offentlig virksomhet.

Christensen et al (2015) henter inspirasjon til myteperspektivet fra nyinstitusjonell teori. Organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan organisasjoner bør være utformet. Organisasjoner forholder seg til disse normene fordi det signaliserer utad at man er en moderne og godt fungerende organisasjon i tråd med gjeldende normer og virkelighetsoppfattelser. I hvilken grad det faktisk gjør en organisasjon mer effektiv kan diskuteres. Slike sosiale konstruksjoner bidrar til at organisasjoner blir mer og mer like på overflaten, men den indre kontekst trenger ikke å akseptere de sosialt skapte normene. Mens kulturperspektivet fokuserer på verdier og normer som har vokst frem gjennom tradisjoner og arv internt i organisasjon, har myteperspektivet større fokus på de sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelser.

Vi har valgt å legge til grunn tilsvarende tilnærming som Christensen et al (2015) og vil i hovedsak referere til de ulike perspektivene. Gjennom å se organisasjoner ut fra flere perspektiver vil vi bedre forstå livet til offentlige organisasjoner.

#### **3.4. Organisasjonsendringers drivkrefter**

Politiorganisasjonen, som en del av et politisk og sosialt system, tilpasser seg ytre omgivelser for hva som er rådende normer og oppfatninger. Dette påvirker organisasjonens oppfatning av både problemer og gode løsninger for organisasjonen (myteperspektivet). I tillegg må organisasjonen påse å levere for organisasjonsmedlemmene, akseptable løsninger til den indre organisasjon (kulturperspektivet).

Strukturelle, pålagte organisasjonsendringer henter drivkrefter både fra ytre og indre omgivelser. Organisasjoner vil aldri være uberørte av hva som skjer i de ytre omgivelsene. Organisasjoner presses, bevisst eller ubevisst, til å tilpasse seg disse. Noen ganger gjennom små tilpasninger, andre ganger vil opplevd tilpasningsbehov være i konflikt med indre kontekst. Å opprettholde balansen mellom de ytre omgivelsene og det indre liv i organisasjonen genererer da et større behov for endring (Busch et al, 2013). Offentlige reformer er en respons som kan komme som en følge av at de ytre omgivelser og den indre kontekst ikke harmoniserer.

Privat virksomhet opererer i et konkurranseutsatt marked og er dermed avhengig av å selge varer og tjenester for å overleve. Der forventes aktører å kunne respondere raskt på eksterne faktorer fordi markedet hurtig gir signaler om å foreta endringer i organisasjonen om det behøves. Konsekvensen av manglende respons på markedets signaler kan bety at virksomheten må opphøre. Offentlige organisasjoner har ikke tilgang til slike signaler. Det er derfor et hyppig argument for å fremme mer markedsorientering i det offentlige, fordi det

antas å kunne bedre gjennomføringskraften i offentlige organisasjonsendringer (Klausen, 2011).

Christensen et al (2015) hevder at offentlige organisasjoner skiller seg fra private organisasjoner ved at de er multifunksjonelle, noe som gjør de særdeles utsatt for press fra ytre omgivelser, men ikke fra markedslignende mekanismer. De må tas hensyn til et bredere sett av mål og verdier, der mange ulike hensyn må veies mot hverandre. Demokratiske hensyn, rettsstatlige verdier og hensynet til fellesskapet må tillegges større vekt enn i det private. De skal ivareta en rekke, delvis motstridende hensyn, som politisk styring, kontroll, deltakelse fra berørte parter, ansattmedbestemmelse, lydhørhet overfor brukere, åpenhet, offentlighet og innsyn, forutsigbarhet, likebehandling, upartiskhet, nøytralitet, tjenestekvalitet, faglig uavhengighet og kostnadseffektivitet. For politiet er det i tillegg en rekke lovpålagte hensyn som skal ivaretas. Det norske politisk-administrative systemet er ifølge Christensen et al (2015) ikke en rendyrket styringsform.

*Hensynet til rettsstatsverdier må avveies mot hensynet til flertallsstyret, til partsstyret, til fagstyret og til kostnadseffektiv drift (Christensen et al 2015 s 19)*

Innebygde målkonflikter og tvetydigheter i offentlige organisasjoner vil kunne oppfattes som sykdomstegn ved en organisasjon som må kureres, eller som problemer som må elimineres. Man søker derfor etter løsninger for å bedre offentlige organisasjoner. NPM-bølgen traff etterhvert også Norge med markedsstyrings- og ledelsesteknikker inspirert fra privat virksomhet. Det begynte som et forsøk på å løse problemer man opplevde at offentlige organisasjoner hadde. Ved å tilføre den multifunksjonelle organisasjonen andre styrings- og ledelsesmekanismer, vil organisasjonen kunne kureres og fungere bedre. (Christensen et al, 2015). Pollitt & Bouckaert (2011) har gjennomgått en rekke offentlige reformer og synes å finne belegg for at man via strukturelle endringer søker å utvikle offentlige organisasjoner til å driftes bedre:

*Deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 2)*

Sitatet over kan forstås som at offentlige organisasjoner pålegges å stadig bli mer effektive. Private virksomheter effektiviserer produksjonen for å være konkurransedyktige. Hos disse er overlevelse en motivasjonsfaktor. Innovasjon og omstillingsevne er egenmotiverte incitament for overlevelse. Offentlige organisasjoner deler ikke privat virksomhets overlevelsestrang, da de fyller en annen funksjon i samfunnet. Endringer her blir ofte initiert fra politisk hold.

Klassisk organisasjonsteori tar utgangspunkt i at alle organisasjoner søker stabilitet og forutsigbarhet. På den måten kan man skape rutiner og vaner for organisasjonens handlinger, noe som gjør organisasjon mer produktiv og effektiv (Scott, 2014). Når organisasjoner utsettes for endringstrykk, må den gå fra en noenlunde stabil tilstand til en

annen, noe som ifølge Jacobsen (2014) krever drivkrefter. Drivkrefter må forstås som gjennomføringskraft til å pushe organisasjonen fremover i en retning.

### 3.5. Organisasjoners endringsevne

Busch et al (2013) viser til at det må foreligge endringsevne i organisasjonens indre kontekst for at eksterne og interne endringskrefter skal føre til en organisasjonsendring.

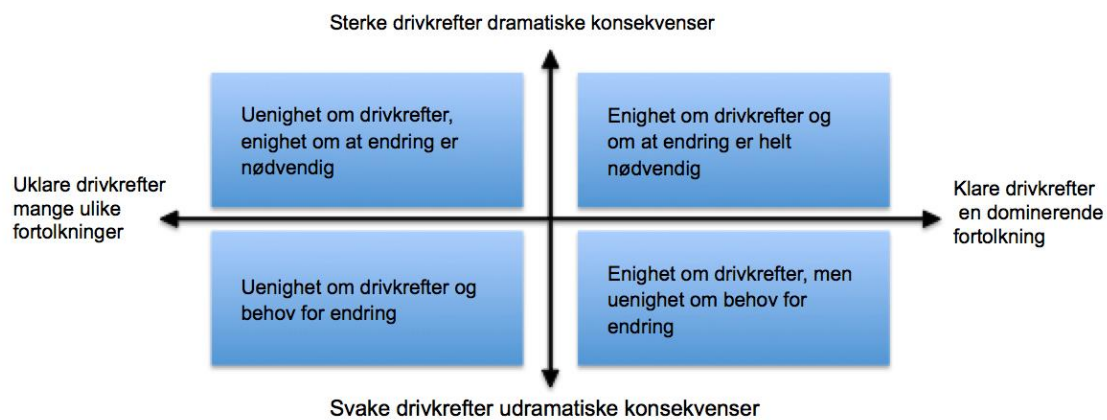
Endringsevnen relateres til ledelse, koalisjoner av interesser og atferd blant organisasjonsmedlemmene. Jacobsen (2014) legger vekt på endringsagentene som den viktigste drivkraften for endring. Endringsagentene må forstås som menneskene i organisasjonen. Deres oppfatninger om endringsbehov, nødvendige og akseptable løsninger skaper drivkraft til endring i en organisasjon. For at politiske beslutninger skal effektueres krever det deltakelse av menneskene i organisasjonen som skal implementere politiske beslutninger. Hvordan menneskene i organisasjon forstår og tolker politiske beslutninger påvirker endringens resultater. Drivkrefter som er med på å starte endring må oppfattes, men også aksepteres av personer i organisasjoner. Jo mer sammenfallende virkelighetsoppfattelse mennesker har, eller konsensus om løsningene, jo sterkere vil drivkraften for endring være.

Siden politiske beslutninger preges av informasjons asymmetri, er beslutningene gjerne bevisst eller ubevisst uklart formulert, tvetydige og åpne for flere ulike fortolkninger (Winter & Nielsen, 2008). Jacobsen (2014) trekker frem en viktig faktor, at menneskelig aktivitet og handling ikke kan planlegges som noe instrumentelt. Det vil finnes ulike oppfatninger av hva som er viktige drivkrefter (muligheter og trusler) og ulike oppfatninger om hvordan man best kan løse utfordringer man møter.

Organisasjonsmedlemmers virkelighetsoppfattelser styrer deres handlinger og atferd. Det har betydning for organisasjonens gjennomføringsevne. Organisasjonsmedlemmene må evne å justere atferd ut fra forventninger i institusjonelle omgivelser. For å justere atferd forutsettes at man er i stand til å se en sammenheng mellom det man gjør og reaksjoner fra omgivelsene. March og Olsen (i Jacobsen & Thorsvik, 1997) viser til at det kan være vanskelig å etablere sammenhenger mellom det organisasjonen foretar seg og eventuelle effekter man skal vurdere i omgivelsene. De handlinger som organisasjonsmedlemmer eller organisasjonen foretar seg utløser komplekse årsak- virkning- kjeder i omgivelsene. Dette kan utløse utilsiktede virkninger.

En annen viktig endringskomponent er at organisasjonsmedlemmene støtter drivkraftens ønskede konsekvens for egen organisasjon og posisjon. Om organisasjonens eksistens oppleves å være truet hvis den ikke endres, vil drivkraften oppleves som både klar og sterk (Jacobsen 2014). Omgivelsene kan sende uklare beskjeder som kan føre til at en organisasjon misforstår budskapet. Organisasjonsmedlemmene må oppleve at der er et misforhold som truer organisasjonens eksistens for at en organisasjonsendring skal initieres i den indre konteksten.

Jacobsen har utarbeidet en modell som viser ulike kombinasjoner av drivkreftenes klarhet og styrke.



Figur 5: Kombinasjoner av drivkreftenes klarhet og styrke, etter modell fra Jacobsen (2014) s 62

### 3.6. Endringsstrategier

Beer & Nohria (i Jacobsen 2014, Bolman & Deal 2014) har sammenlignet to ulike endringsmodeller. Den ene er beskrevet som endringsstrategi E for Economy, den andre som endringsstrategi O for Organization. Strategi E har fokus på top down styrte endringsprosesser, mens strategi O på en mer medvirkningsorientert endringsstrategi. I sistnevnte er formålet å utvikle menneskelige ressurser slik at de blir i stand til å iverksette strategi og lære fra erfaringer man har gjort under tidligere endringstiltak.

Forskjellene mellom strategi E og O er å systematiseres langs følgende dimensjoner:

- ✓ Hva slags mål ligger til grunn for endringen?
- ✓ Hva slags rolle har den formelle ledelsen?
- ✓ Hva er innholdet i endringen?
- ✓ Hvordan planlegges endringen?
- ✓ Hvordan brukes konsulenter i prosessen?

Både strategi E og O er rasjonelle i sin tilnærming til endring. Det legges til grunn at man kan analysere problemer, sette seg mål og iverksette løsninger på problemer. Bak Strategi E ligger en ide om at et fåtall mennesker, ofte referert til som toppledelsen, vurderer endringsbehov. Endringer er således top downstyrte. Toppledelsen utarbeider løsninger for å møte organisasjonens utfordringer. Når løsningene er utarbeidet implementeres disse i organisasjonen. Endringene drives så frem av ledelsen som utarbeider mål, vurderer alternativer, velger løsning og utarbeider strategi for hvordan implementeringen skal gjennomføres og resultater oppnås (Jacobsen, 2014 ). Prosjekttilnærmingen fremheves i denne strategien hvor endringen ses som en avgrenset lineær prosess med et starts- og et slutt punkt.

I strategi O er det mer vanlig å snakke om utvikling. Endring ses ikke som engangshendelser, men som en kontinuerlig og interaktiv prosess som vanskeliggjør definering av en start og en slutt. Fokuset i strategi O er på utvikling av kultur for å skape engasjement om endringen. Endringene ses fra et slikt perspektiv mer som bottom up initierte prosesser.

Dimensjon	Strategi E	Strategi O
<b>Drivkrefter</b>	Klare problemer og løsninger	Uklare og tvetydige problemer og løsninger
<b>Innhold</b>	Strategier og strukturer	Kultur
<b>Omfang</b>	Stor endring kombinert med kort tid	Justering og inkrementelle endringer
<b>Tid</b>	Tidspress, kort tid på å endre	Relativt god tid (slakk)
<b>Motstand/ oppslutning</b>	Motstand og konflikt dominerer	Oppslutning dominerer
<b>Maktforhold internt</b>	Konsentrert makt	Spredt makt
<b>Maktforhold eksternt</b>	Svake institusjonelle omgivelser (regulative) Aksept av tvang (normativ/ kognitiv)	Sterke institusjonelle omgivelser (regulativ) Ikke aksept av tvang (normativ/ kognitiv)

Figur 6C: De ideelle forutsetninger for strategi E og strategi O, (Jacobsen, 2014 s 220)

Problemstillingen vår søker å forstå hvordan strukturelle endringer har bidratt til å forme organisasjonskulturen i politiet. En forståelse av organisasjonsendringer og drivkreftene som påvirker organisasjoner er noe som etter vårt syn er nødvendig for at vi skal forstå de ytre omgivelser som påvirker den indre konteksten til organisasjonen vi skal undersøke.

De neste teoriavsnittene vil omhandle ulike perspektiver som påvirker organisasjoners og organisasjonsmedlemmers endringsevne og gjennomføringskraft.



### 3.7. Fortolkningsrammer

Som nevnt har vi en institusjonell tilnærming til organisasjonsendring. Gjennom å se organisasjoner og organisasjonsendring fra ulike perspektiver vil vi bedre forstå den kompleksitet som offentlige organisasjoner befinner seg i.

Bolman & Deal, 2014 uttrykker:

*Organisasjoner er uklare. De er komplekse, uforutsigbare og bedragerske- og resultatet er uklarhet, en tett tåke som skjuler det som skjer fra dag til dag.*

(2014 s. 56)

Bolman & Deal (2014) har utviklet fire fortolkningsrammer (frames) som de mener vil gi et mer fullstendig bilde enn om man kun valgte ett perspektiv. Det vil gi oss en mulighet å "se gjennom den tette tåke som skjuler det som skjer fra dag til dag" i organisasjonen. Vi henter inspirasjon i vår analyse i de ulike fortolkningsrammene.

Den *strukturelle rammen* har sitt opphav i instrumentell teori og vektlegger organisasjonens arkitektur, med planlegging, mål, struktur, teknologi, spesialiserte roller, samordning, formelle relasjoner og målesystemer. Instrumentell teori har en tiltro til rasjonalitet og tror at man kan finne en passende fordeling av formelle roller og ansvar som vil kunne minimalisere avledende personlige faktorer og få folk til å yte maksimalt (Bolman & Deal, 2014).

*Human- resource- rammen* kritiserer overdreven tro på at mennesker lar seg styres og innordnes på samme måte som andre ressurser i organisasjonsfabrikken. Fra et human-resource perspektiv må organisasjon skreddersys til mennesker og tilfredsstillere deres grunnleggende behov for trygghet og tillit, også på arbeidsplassen. Hvis dette ikke oppfylles vil man kunne risikere at folk mister motivasjon og i verste fall ender med å si opp, noe som går utover produksjonsresultatene til organisasjonen. (Bolman & Deal, 2014).

I den *politiske rammen* ses organisasjon på som en politisk arena der ulike interesser kjemper om makten og om knappe ressurser. Konflikter blir nærmest sett på som en naturlig del av hverdagen. De oppstår fordi det er varige forskjeller i behov og perspektiver mellom individer og grupper i organisasjon. Ulike aktører i organisasjonen har sine særinteresser, ressurser og strategier. Organisasjoner kan også være redskap som brukes av dem som kontrollerer dem, til å virkeliggjøre bestemte målsettinger. (Bolman & Deal, 2014).

Den siste rammen til Bolman & Deal (2014) er den *symbolske rammen*. Den omtaler organisasjoner som et slags teater der handlinger utspiller seg og hvor hver enkelt deltaker må finne sin rolle i teateret ut fra sin forståelsesverden. Skuespillerne (organisasjonsmedlemmene) deltar i et vedvarende drama, mens publikum (omgivelsene) danner sitt inntrykk ut fra det de ser utspille seg på scenen til enhver tid. Organisasjoner blir i dette perspektivet fremstilt som kulturer som drives frem av ritualer, seremonier og myter, heller enn av regler politikk og ledelsesautoriteter. Mennesker i organisasjonen forholder seg til de indre og ytre omgivelser, men oversetter disse ut fra gjeldende handlingsmønstre i organisasjonen og legger sin egen forståelse og tolkning til grunn for hva som er mulig. I dette perspektivet er kulturen nøkkelen til endring (Bolman & Deal, 2014).

De fire nevnte fortolkningsrammene skiller ikke mellom det kulturelle perspektiv og myteperspektivet til Christensen et. al (2015). Det vil si hvorvidt kulturuttrykkene stammer fra arv og tradisjon eller om de stammer fra institusjonaliserte omgivelser.

### 3.8. Organisasjonsstruktur

En organisasjonsstruktur består av rolleforventninger og regler for hvem som gjør hva, samt hvordan det bør eller skal utføres. Formelle normer fremkommer av organisasjonskart, reglementer, prosedyrer, stillingsinstrukser osv. De formelle organisasjonsstrukturene legger føringer for hva som forventes av handlinger, men det er ikke gitt at organisasjonsmedlemmene faktisk handler som forventet. Vi må derfor skille mellom formelle og uformelle strukturer (Christensen et al, 2015).

Christensen et al (2015) viser til at formelle strukturer er fremtredende i instrumentelle, rasjonelle perspektiver som mener at det går an å utforme en formell organisasjonsstruktur med en passende fordeling av formelle roller og ansvar. Gjennom disse vil man klare å minimalisere avledende personlige faktorer som hindrer mennesker i å yte maksimalt. Mennesker må plasseres i roller og relasjoner til hverandre som gjør det mulig å nå felles mål og samtidig ta hensyn til individuelle forskjeller.

Grunnleggende antakelser innenfor den strukturelle rammen til Bolman & Deal (2014) er:

- *At organisasjoner eksisterer for å nå fastsatte mål*
- *Organisasjoner øker sin effektivitet og yteevne gjennom spesialisering og hensiktsmessig arbeidsdeling.*
- *Hensiktsmessige former for samordning og kontroll sikrer at enkeltpersoner og ulike enheter fungerer godt sammen.*
- *Organisasjoner fungerer best når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved rasjonell styring.*
- *Strukturer er effektive når de passer til de forhold organisasjonen til enhver tid fungerer under (herunder mål, teknologi og miljø)*
- *Strukturelle mangler og svakheter går utover yteevnen og skaper problemer, men kan rettes opp gjennom problemløsning og omstrukturering (2014, s 71)*

En organisasjon kan utformes på ulike måter, alt etter hva som er mest hensiktsmessig for å nå organisasjonens mål. To sentrale problemer i forhold til strukturell utforming er hvordan arbeidet skal fordeles (*differensiering*) og hvordan den enkeltes innsats skal koordineres etter at ansvaret er fordelt (*integrering*) (Bolman & Deal, 2014). Gjennom å ta stilling til hvem som gjør hva i organisasjon via stillingsbeskrivelser, prosedyrer, rutiner og regler legges føringer både for ønsket og uønsket atferd. Når stillinger og roller er definerte skal organisasjonsmedlemmene grupperes i enheter.

Mintzberg (i Bolman & Deal, 2014) beskriver grunnleggende alternativer for differensiering som funksjon, tid, produkt, kunder/ klienter, sted/ geografi eller prosess. Å utforme ulike

roller, opprette avdelinger og enheter gir spesialiseringsfortrinn, men gir samtidig ofte problemer med samordning og kontroll. Det er derfor utfordringer knyttet til hvordan man skal sikre at den enkeltes innsats blir en del av organisasjonshelheten.

### 3.9. Horisontal og vertikal samordning

Christensen et al (2015) peker på at organisasjonsmønsteret i offentlig sektor er mer spesialisert enn tidligere, både horisontalt og vertikalt. Dette har ført til fremvekst av hybride organisasjonsformer både internt i offentlig sektor, men også i grenselandet mellom offentlig og privat sektor. Dette utfordrer den parlamentariske styringskjeden, men også det indre liv i offentlige organisasjoner. Organisasjonen må gjennom vertikale og horisontale integreringsmetoder sette organisasjonens ulike grupper sammen igjen (*integrering*), slik at de skaper et samlet organisasjonssystem. Således får man spesialiseringsfortrinn uten å skape problemer med samordning og kontroll. Hva som er rett struktur er avhengig av organisasjonens mål, strategier, teknologi og omgivelser. Bolman & Deal (2014) peker på at stor spredning av organisasjonens deler og enheter kan resultere i suboptimalisering, at hver enhet satser på å nå egne mål og mister overordnet mål av syne. Innsatsen kan komme til å bli fragmentert og yteevnen reduseres.

Bolman & Deal (2014) viser til at styring og kontroll ovenfra ofte refereres til som vertikal samordning. Her vil høyere nivåer kontrollere og koordinere arbeidet til underordnede. Virkemidler som brukes for å oppnå dette er formell myndighet, regler og retningslinjer. Hyppigere bruk av kontrollsystemer som mål- og resultatstyring er også et slikt virkemiddel.

I følge Bolman & Deal (2014) er medarbeideres vilje til å følge ordre ovenfra en forutsetning for å lykkes med vertikal samordning. Det viser seg at menneskers atferd ofte er uberørt av ordrer, regler og systemer. Ofte kreves det horisontale samordnings-former for å hindre at toppstyring kveler initiativ og kreativitet i organisasjonen. De viser til at hvis organisasjoner blir mer komplekse øker behovet for horisontal kommunikasjon. Da trengs det nye virkemidler for samordning som kan avhjelpest med kommunikasjon, formelle- og uformelle møter, arbeids- og prosjektgrupper og stillinger eller avdelinger med samordningsansvar. Horisontale former for samordning er ofte mindre formaliserte og mer fleksible enn autoritetsbundne systemer og regler. Horisontalt samarbeid gir ofte bedre resultater, men er mer tidkrevende og sluker mer av organisasjonens ressurser. Prosjektgrupper fremmer kreativitet og integrasjon rundt organisasjonens problemer, men kan trekke oppmerksomheten bort fra de daglige driftsproblemene. Stillinger eller avdelinger med samordningsansvar skal med hjelp av forhandlinger søke å skape relasjoner som gir grobunn for god samkjøring. Effektiviteten til mennesker som besitter samordnings- og bindeleddfunksjoner avhenger av i hvilken grad de kan skape tillitsrelasjoner og ikke bare handle ut fra egen agenda. Det kan i slike stillinger brukes uforholdsmessig mye tid på den faktiske koordineringen og samkjøringen av alle som inngår i samarbeidet for at man skal nå forventede resultater.

### 3.10. Moderne organisasjoner og strategisk styring

I et myteperspektiv vil institusjonelle omgivelser påvirke menneskers oppfatning av en moderne organisasjon. Røvik (2014) viser til fem hovedtrender for utforming av samtidens organisasjoner; avbyråkratisering, styringstenkning, prosessorientert organisering, radikal økonomisme, samt omdømmehåndtering. Strategisk tenkning og virksomhetsstyring er vanlig i moderne organisasjoner. I det ligger en forståelse av at endringer kan planlegges og styres mot et ønsket resultat.

Gjennomføringskraft knyttet til endringsstrategier handler om i hvilken grad organisasjon har mulighet til å innfri målsettinger som er knyttet til endringen. Sentrale elementer i rasjonelle strategiprosesser vil være hvorvidt man har de nødvendige ressurser og kompetanse til implementering, og om det er mulig å skaffe til veie det som trengs for å kunne innfri målsettingene.

Strategi handler i det vesentlige om tre ting; strategisk posisjon, strategiske valg og strategi som handling (Johnsen et al, 2014). Formål, omgivelser, ressurser og organisasjonskultur er endringens strategiske utgangspunkt. De valg som tas handler om strategiens grunnlag, retning og valg av metode for å nå målet. Strategisk handling skjer gjennom hvordan strategien formes og implementeres. I følge strategisk teori er det mulig å planlegge endring, vurdere alternativer og sette retning for å nå målet.

Johnsen et al (2014) viser til at strategi kan oppfylle flere formål. Strategiformulering som planleggingsprosess kan bidra til å øke forståelsen for endring. Det kan være et middel til læring. Gjennom å stille spørsmål ved og utfordre kultur, og dertil tatt- for gitt- kunnskapene i organisasjonen. Strategisk planlegging kan bidra til et mer helhetlig bilde av de ulike delene som samlet utgjør organisasjonen og som er av betydning i en planleggingsprosess. Strategien vil kunne brukes til å forankre endringen i organisasjonen gjennom å involvere mennesker og skape eierskap til endringen. Strategi kan også fungere som et kommunikasjonsverktøy. Ulempen ved strategisk planlegging er at det inviteres til innspill fra organisasjonsmedlemmer uten at disse innspillene nødvendigvis kommer til uttrykk i den endelige strategien. Dette kan redusere engasjementet for den endelige planen. Strategisk planlegging vil også kunne framstå som fremmed og abstrakt, langt unna virkeligheten og daglige oppgaver i organisasjonen. Man vil fortolke strategiarbeid på ulik måte, avhengig av hvilken funksjon man har i organisasjonen.

Ut fra et forvaltningsperspektiv vil slike prosesser fra overordnet nivå forstås som nødvendige, rasjonelle og analytiske planprosesser, mens andre i organisasjon vil kunne forstå strategiske prosesser som politiske og kulturelle prosesser uten rot i virkeligheten. Dette vil skape mindre engasjement til endring som skal gjennomføres. Endringsstrategi kan således oppfattes som påtvunget fra overordnet nivå.

### 3.11. Kultur

I følge kulturperspektivet til Christensen et al (2015) er organisasjoners indre kontekst viktig for organisasjonens endringsevne. Felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger utvikles over tid, gjennom arv og tradisjoner (Bang, 2011).

Kulturuttrykk (artefakter) er de synlige manifestasjoner av kulturinnhold som viser seg i handlingsmønstre, objekter, strukturer, ritualer, seremonier, symboler og den praksis som kulturinnholdet kommer til uttrykk i, og som igjen påvirker innholdet i kulturen (Bang, 2011). Organisasjonskulturens kjerneelementer består av verdier, normer, grunnleggende antakelser og virkelighetsoppfatninger som påvirker organisasjonsmedlemmenes måte å tenke og handle på. Kulturen blir det som overføres fra en generasjon gruppemedlemmer til den neste, noe nye medlemmer sosialiseres inn i. Kjerneelementene får en *tatt-for-gitt - karakter* hos gruppemedlemmene, slik at de selv ikke er disse bevisste.

Kulturen kan ha en styrende funksjon i organisasjoner. Organisasjonskulturen gir modeller for handling ved å utstyre mennesker i organisasjonen med måter å håndtere problemer knyttet til både indre og ytre omgivelser. Jacobsen (2014) viser til Greenwood & Hennings som viser til tre kulturelle dimensjoner som vi mener kan bidra til å beskrive organisasjonskulturen:

- Hva som er de rådende oppfatninger av organisasjonens eksistensgrunnlag. Her vises det til at det kan gjøres et skille mellom hva som settes i fokus, om det er den enkelte tjeneste eller om det er helheten som er i fokus.
- Hva som er den riktige måten å gjøre ting på hos oss, det vil si hvilken oppfatning man har til hvordan oppgaver bør utføres. Et viktig delement er her i hvilken grad man aksepterer sentral styring av det man driver med og hvem som oppfattes som legitime beslutningstakere.
- Hvilke kriterier for evaluering som oppfattes som legitime og hva belønnes. Her er det et skille mellom å belønne selve arbeidet på den ene siden og belønne resultatet av virksomheten på den andre.

Bolman & Deal (2014) henter inspirasjon til sine fortolkningsrammer både fra institusjonell og nyinstitusjonell teori. Som tidligere nevnt vil den symbolske rammen med utgangspunkt i de tre perspektivene til Christensen et al (2015) favne over både det kulturelle perspektiv og myteperspektivet. Overlappingen mellom det kulturelle perspektiv og myteperspektivet kan ha sin årsak i at det ikke lenger er så tydelig hvor organisasjonsmedlemmenes virkelighetsoppfatninger stammer fra. Vi vil referere til kulturperspektivet når vi omtaler kultur som bevisst eller ubevisst kommer til uttrykk i organisasjonen, uavhengig av om hva som er vært drivkraften til endringene.

De fem grunnforutsetningene i den symbolske rammen til Bolman & Deal (2014) er:

- *Det viktigste er ikke hva som skjer, men hva det betyr.*

- *Aktivitet og mening er bare løst forbundet; en og samme begivenhet kan tolkes på mange forskjellige måter fordi mennesker opplever situasjonen forskjellig.*
- *Når vi står overfor usikkerhet og flertydighet, skaper vi symboler for å fjerne forvirringen, finne retning og forankre våre forhåpninger og tro*
- *Hendelser og prosesser er ofte viktigere på grunn av det de uttrykker enn på grunn av det de frembringer*
- *Med sin emblematiske form danner de en vev av sekulære myter, helter og heltinner, ritualer, seremonier og beretninger som hjelper oss å finne mening og lidenskap i livet.*
- *Kulturen er det superlimet som binder en organisasjon sammen, forener mennesker og hjelper en virksomhet å nå sine mål (2014, s 282).*

### 3.12. Kultur som struktur

På lik linje med den formelle strukturen i en organisasjon kan også de uformelle strukturene deles inn i et slags system. Bang (2013) viser til et viktig skille mellom det som er felles delt av hele organisasjonen (*integrasjonsperspektivet*), summen av alle subkulturene (*differensieringsperspektivet*), men også den samhandling som foregår mellom organisasjonens subkulturer. Integrasjonsperspektivet (funksjonell kulturteori) har større tro på at man kan finne fellesverdier som kan representere hele organisasjon, at kulturen forstås som mer eller mindre konsistent og i overensstemmelse med medlemmenes verdier og virkelighetsoppfatninger. Ifølge Schein (i Bang, 2013) består organisasjonskulturen av en rekke subkulturer, men også av en felles kultur, og samhandlingen mellom disse.

Kultur utvikles i enhver gruppe, i mindre grupper, i avdelinger og i horisontale sjikt.

Kulturutvikling forutsetter at følgende betingelser er tilstede (Bang, 2011):

- *Gruppen må ha vært lenge nok sammen til å ha opplevd og delt betydningsfulle problemer*
- *Den må ha hatt muligheter til å løse disse problemene og observere effekten av løsningene og observere effekten av løsningene*
- *Gruppen må ha tatt inn nye medlemmer, slik at man har overført måtene å løse gruppens problemer på til andre- det vil si at man har sosialisert de nye medlemmene inn i gruppens måte å fungere på (2011, s 28).*

Schein (i Bang, 2013) peker på at hyppig og nær kontakt mellom en gruppe mennesker, felles delte erfaringer og felles personlige karakteristika er betingelser som gir næring og utvikler subkulturer i organisasjoner. Organisasjonsmedlemmenes atferd vil være sterkt bundet til hva som er passende atferd mellom mennesker i organisasjonen, noe som ikke alltid er i samsvar med organisasjonens formelle struktur. Det utvikles et fellesskap som gjør organisasjonsmedlemmene i stand til å kommunisere, forstå og samarbeide med hverandre. Kulturen skaper lojalitet og engasjement og er med på å gi organisasjonen stabilitet og

kontinuitet over tid. Organisasjonskultur kan bidra til å redusere medlemmenes angst når de møter usikkerhet, tvetydighet og mer informasjon enn de klarer å forholde seg til. Kultur betraktes som en del av organisasjonens sosiale struktur og fungerer som sosiale forsvarsverk mot angst.

### 3.13. Kulturen som styrende funksjon i organisasjoner

Schein (i Bang 2011) mener at tilpasningsproblemer knyttet til de ytre omgivelsene kan deles inn i fem undergrupper som samlet kan bidra til å styre organisasjonens retning:

- Felles antakelser om organisasjonens forretningside, strategi og mål. Enhver organisasjon har et hovedmål eller en grunn til at organisasjonen eksisterer. Det er hovedmålet som gir organisasjonen sin identitet. For at medlemmene i organisasjonen skal klare å realisere hovedmålet må det skapes en felles forståelse av dette i hele organisasjonen og denne må være klar over hva dens viktigste oppgave er. Når forståelsen vokser frem vil den fungere som underliggende kontekst når gruppens delmål, arbeidsoppgaver og metodikk utvikles i organisasjonen.
- Felles antakelser om organisasjonens delmål. Her vil det ikke nødvendigvis være konsensus, men svar på slike spørsmål kan reflektere kompromisser mellom ulike aktører eller koalisjoner i organisasjon.
- Felles antakelse om midler for å realisere målene; strukturer, systemer og prosesser. Etterhvert som organisasjonen lærer å håndtere sine omgivelser utvikler den ferdigheter, en viss teknologi og kompetanse (tatt-for-gitt-kunnskap) som blir en del av organisasjonskulturen og bringes videre til nyansatte.
- Felles antakelser om kriterier for måling og evaluering av resultater. Er det ikke en felles forståelse for hva som er viktig å måle og hvordan, blir det vanskelig å få til en koordinert strategi for korrigerende av kursen når det er nødvendig.
- Felles antakelse om korrigerings- og opprettingsstrategier. Det må utvikles en felles forståelse av hva man må gjøre når kursen skal korrigeres og hvordan man skal gjøre det. En organisasjon som ikke har opplevd behov for kursendring tidligere har ikke utviklet noen kultur på området.

Å se sammenheng mellom organisasjonskultur og organisasjonsprestasjoner representerer et funksjonalistisk perspektiv. Dette perspektivet bruker kulturen som et virkemiddel for å påvirke en organisasjons resultater. (Bang, 2011 ). Det er delte meninger blant organisasjonsforskere hvorvidt dette er mulig.

Bang (2011, 2013) viser til delte meninger om hvorvidt det er mulig å styre atferd. Weick (i Bang, 2011) representerer en retning som mener at kultur ikke kan styres, at den vokser frem i organisasjonen som et resultat av mange, mer eller mindre, influerende faktorer og

prosesser. Schein (i Bang 2011) representerer funksjonell kulturteori som i større grad tror det er mulig å styre organisasjonskultur.

### 3.14. Kultur, atferd og læringsevne

Organisasjonskulturen muliggjør og begrenser hvilke handlingsalternativer vi mener å ha som organisasjonsmedlemmer. Vi er en del av organisasjonskulturen først når vi er ubevisste på hvordan den styrer våre handlinger. Det vil si at kulturen er internalisert og er tatt for gitt av det enkelte organisasjonsmedlem (Jacobsen & Thorsvik, 1997).

Argyris & Schön (i Jacobsen & Thorsvik, 1997) har gjennom sine studier vist at det er lite samsvar mellom hva mennesker sier de vil gjøre og hva som er deres faktiske atferd. De mener at mennesker opererer med to handlingsmodeller, en *påtatt teori* som man er bevisst og en *bruksteori* som er ukjent for de fleste. Bruksteoriene er knyttet tett opp mot atferd, mens de påtatte teoriene er løst knyttet til atferd. Argyris & Schön mener å ha funnet et grunnleggende element for handlinger: Å oppnå kontroll over dine omgivelser. Herfra kan elementer i en handlingsstrategi utledes (i Jacobsen & Thorsvik, 1997):

- *Forsøk å nå målet du selv har definert, gjennom utstrakt bruk av overtalelse*
- *Sats på å vinne, ikke på å tape*
- *Unngå negative følelser og stemninger, noe som innebærer å skjule følelser, fremheve analytiske argumenter og unngå at noen taper ansikt. (1997, s. 308)*

I følge Argyris & Schön (i Jacobsen & Thorsvik, 1997) vil enkeltkretslæring medvirke til å hindre at grupper lærer av sine feil, men også til at feil opprettholdes og forsterkes. Hver gang det oppstår en feil som oppleves som en trussel eller pinlig så forsøker man å overse feilen. For at andre også skal overse feilen, må man dekke over den og på den måten starter prosessen med hvite løgner. Denne handlingsmodellen innebærer enkeltkretslæring. En slik løsning kan være effektiv, men det spørres om man lærer å løse problemer hvis man unngår å stille spørsmål rundt feil som begås. Man tar læringen inn som uttrykt teori, men ikke som bruksteori. Dobbelkretslæring er den andre handlingsmodellen, som har til hensikt å endre styrende verdier. Den består ifølge Argyris & Schön (i Jacobsen & Thorsvik, 1997) av tre elementer:

- *Legg vekt på sann informasjon*
- *Legg stor vekt på at valg skal være så frie som mulig og basert på kunnskap*
- *Gå sammen om valget og overvåk konsekvensene av det kontinuerlig (1997,s. 309)*

En overgang fra enkeltkretslæring til dobbelkretslæring betyr at man må ha en vilje til å konstant vurdere valg man tar gjennom åpen diskusjon mellom likeverdige parter. Jacobsen & Thorsvik (1997) mener at organisasjoner med sterke og enhetlige kulturer kan virke negativt inn på organisasjonens evne til å lære. Organisasjoner som ønsker å fremme læring må bestå av normer og verdier som påpeker at kritikk og konflikt er normaltilstander. En



viktig ingrediens er også evnen til avlæring, det vil si å forlate gamle måter å gjøre ting på. Læring baserer seg på tidligere kunnskap og erfaringer, hvilket betyr at avlæringsevnen også må ta høyde for å overse tidligere erfaringer.

### **3.15. Politikultur, atferd og handlingspraksiser**

Flere har søkt å forstå hva som utgjør politikulturen. Innenfor politiorganisasjoner er det dokumentasjon på at kulturen har betydning både i en sosialiseringssprosess som nye polititjenestemenn gjennomgår, men også som en rettesnor på hva som er godt og riktig politiarbeid (Glomseth & Aaserud, 2012).

Johannessen (2013) har utviklet et teoretisk konsept for å beskrive organisasjonskulturen i det norske politiet. Konseptet består av fire handlingspraksiser som praktiseres i hverdagen og som skaper organisasjonens identitet. De ulike handlingspraksiser er måter ting gjøres på, som flere i organisasjon kan sammenligne seg med og som skaper mening for de som utfører denne type handlinger i sin arbeidshverdag. Kultur likestilles som den praksis og det man gjør i det daglige. Han finner fire grunnleggende fenomener som han knytter til det sosiale, handlende mennesket og som opprettholdes og uttrykkes i politiorganisasjon. Han deler de inn i identitet, makt, moral-etikk og kommunikasjon. Ut fra disse grunnleggende fenomenene mener han å ha sett fire dominerende handlingspraksiser i den norske politietaten; den operative praksisen, den akademiske praksisen, fagforeningspraksisen og byråkratipraksisen. Disse vil man finne igjen i en felles delt organisasjonskultur i norsk politi. Johannessen mener handlingspraksisene både har ekskluderende og inkluderende elementer. Politiansatte er bevisst og ubevisst sosialisert inn i de ulike praksiser gjennom forståelse av egen arbeidshverdag. Handlingspraksiser og kultur og deres muligheter til endring må utforskes på bakgrunn av forskjeller i identiteter som skapes i og mellom ulike praksiser. Dette utfordrer politiske beslutninger om strukturelle endringer som tar utgangspunkt i et myteperspektiv (Johannessen, 2015).

### **3.16. Verdier**

Verdier er kjerneelementet som oftest blir brukt til å beskrive organisasjonskulturens innhold (Bang, 2011). Argyris og Schön (i Bang 2011) skiller mellom forfektede verdier og bruksverdier. De forfektede/uttalte verdiene er verdier som organisasjonsmedlemmene kjenner til og uttrykker. Disse kommer ofte til uttrykk i organisasjonens strategier, målsettinger, visjoner og verdigrunnlag. Bruksverdier er verdier som ligger til grunn for våre handlinger.

Organisasjonskulturelle bruksverdier kan knyttes opp mot personlige bruksverdier, men er også noe som kjennetegner grupper av mennesker eller hele organisasjonen. De organisasjonskulturelle bruksverdiene kommer til uttrykk i hva som formelt og uformelt belønnes i organisasjonen. Disse verdiene kan også relateres til hva som gir status i gruppen. De kan komme til uttrykk i organisasjonsmedlemmenes kollektive atferd, seremonier og ritualer. De forfektede verdiene er ikke nødvendigvis i samsvar med

bruksverdiene. Det at organisasjonsmedlemmene ikke er bevisste internaliserte verdier kan være en utfordring (Bang, 2011 ).

Normer påvirker organisasjonsmedlemmenes atferd og avgjør hva som er akseptert og således støttes av gruppen. Samtidig avgjør normer hva som upassende og uakseptabel atferd. Normer vokser fram gjennom aktiviteter i gruppen og danner etter hvert regler for atferden i gruppen. Det er ofte knyttet positive og negative sanksjoner til normer alt ettersom de er passende eller upassende. Normer og atferd henger således sammen, men er ikke to sider av samme sak. Hyppig samhandling og tett samarbeid øker sannsynligheten for at man utvikler mer identiske normer. Normer er personavhengige og det vil være vanskelig å finne normer som fullt og helt deles av en felles gruppe. Organisasjonsmedlemmer utvikler en egen sjargong og et eget språk. De produserer og fortolker metaforer som gir mening til hendelser, atferd og objekter. Organisasjonskulturen består således av de samlede virkelighetsoppfatninger som er delt av en gruppe mennesker (Bang, 2011 ).

### 3.17. Makt

I den politiske rammen til Bolman & Deal (2014) fremtrer organisasjonen som en turbulent arena for stadig kamp mellom individuelle interesser og gruppeinteresser. Dette perspektivets grunnforutsetninger er:

- *Organisasjoner er koalisjoner av forskjellige individer og forskjellige interessegrupper.*
- *Det er varige motsetninger mellom koalisjonsmedlemmene når det gjelder verdier, overbevisninger, kunnskaper, interesser og virkelighetsoppfatninger.*
- *De fleste viktige beslutninger angår fordeling av knappe ressurser- avgjørelser om hvem som skal få hva.*
- *Ressursknapphet og varige motsetninger gjør konflikter sentrale i organisasjoners daglige liv og gjør makt til den viktigste ressursen*
- *Mål og beslutninger vokser frem gjennom kjøpslåing og forhandlinger mellom ulike interessegrupper som alle kjemper for sine egne interesser (2014, s. 220)*

I en direkte maktmodell som den parlamentariske styringsmodellen, legges det til grunn at beslutninger som er fattet av personer med formell makt og myndighet gjennomføres i henhold til en rasjonell beslutningsmodell (Christensen et al , 2015). Christensen & Jensen (2008) mener at det politiske system som offentlige organisasjoner er en del av, ikke alltid følger den rasjonelle beslutningskjeden, noe som påvirker utfall og resultater av politikken målsettinger. Sørensen et al (2008) mener at det kan ha sin årsak i at politiske beslutninger som gjerne kommer i form av vedtak fremstår som usikre eller tvetydige. Det gis rom for tolkning. Det kan være to grunner til det. For det første kan man forestille seg at beslutningstakere bevisst overlater en del av tolkningen til de som har ansvaret for å gjennomføre prosessen. Beslutningstakere opplever å ikke ha noe å tape på utfallet av gjennomføringen. Å treffe beslutningen er viktigere enn beslutningens eventuelle konsekvenser. Mangel på beslutningsevne kan medføre tap av legitimitet. Dette kan igjen tvinge frem beslutninger uten at disse er spesielt gjennomtenkte. Det å ikke ta beslutninger

medføre større konsekvenser enn å gjøre det. En annen årsak til tvetydige beslutningsvedtak kan være at beslutningstaker mener at aktører som skal utføre f.eks. en organisasjonsendring, er de som best vet hvordan den skal utføres. Det utformes derfor beslutninger der det gis et visst spillerom til dem som er tettere på og forventes å ha de beste løsningene.

Christensen & Jensen (2008) viser til at usikre eller tvetydige beslutninger kan forstås som at aktører tolker beslutninger ulikt og at noen har større påvirkningsmuligheter i utførelsesfasen enn hva man har i beslutningsfasen. Politiske beslutninger handler om interesser som skal forenes om et mål. For at det skal være mulig blir de endelige vedtak et resultat av kompromisser. Busch et al(2013) belyser makt som et uttrykk for konflikter og interesseløstninger. Disse fører til at forvaltningen må inngå kompromiss og arbeide under usikkerhet. Det får konsekvenser for hvordan forvaltningen og ytre etat innfrir de politiske målsettingene. Uklare vedtak og føringer må tolkes og oversettes av underordnet nivå. De innebygde motsetningene som ligger i politiske beslutninger vil derfor resultere i at det blir opp til forvaltningen å omsette politikken i praksis. Den politiske ledelsens usikkerhet knyttet til fremtidige maktkoalisjoner kan stimulere til å bygge en organisasjonsstruktur som favoriserer egne mål. En ny politisk ledelse ser seg ofte tjent med å endre oppbyggingen av forvaltningen.

Makt kan bidra til å redusere muligheter for læring i organisasjoner. Organisasjonsmedlemmer kan tenke seg å hindre organisasjonslæring og innovasjon fordi det betyr endringer i eksisterende orden. Informasjonsutvekslingen mellom ulike hierarkiske nivåer i forvaltningen er asymmetrisk. Plassering i organisasjonsstrukturen gjør at noen får informasjon som ikke andre får og det kan tenkes at man prøver å holde den skjult hvis det kan innebære at det truer enkeltpersoners eller gruppers posisjoner.

### **3.18. Ledelse**

Å endre strukturen i en organisasjon vil ikke nødvendigvis medføre endret atferd i organisasjonen. Atferd styres av organisasjonsmedlemmenes normer, verdier og virkelighetsoppfatninger. Kulturteori viser til at det er løse koblinger mellom struktur og atferd (Bang, 2013). Det kan tyde på at det kreves ekstra innsats dersom man skal endre atferden og herunder de innlærte handlingspraksiser som eksisterer i en organisasjon. Planlagt endring er ifølge Jacobsen mulig, men da må to forhold være tilfredsstillt (Jacobsen, 2014);

*1) Det er valgt riktig endringsstrategi. Endringsprosessen er tilpasset den type endring det er intensjon om å gjennomføre.*

*2) Endring må ledes på riktig måte. Ledelsesutøvelsen må passe til endringsprosessen og konteksten. (2014, s 152)*

Busch et al (2013) fremhever ledelse som viktig for organisasjoners endringsevne. De beskriver ledelse som en prosess som involverer en eller flere organisasjonsmedlemmer. Beslutningene bygger på en tolkning av hvilke mål som kommer til å berøres. De knytter endringsevne til ledelsesfunksjon, i hvilken grad ledelsen har evne til å justere egen atferd i

forhold til interne og eksterne krav. De viser til at ledelsesfunksjon også må initiere endringsprosesser i koalisjonssystemet, atferdssystemet og transformasjonssystemet. Koalisjonssystemet utgjør de samlede interessene som eksisterer i organisasjoner, som gjennom ulike former av makt skal komme til enighet om hvilken retning som skal følges i organisasjonen (Busch, 2013, Christensen & Jensen, 2008 ). Transformasjonssystemet må her forstås som hvordan endringene kommer til uttrykk i organisasjonen, men også relateres til tjenester som leveres befolkningen (Busch, 2013).

Organisasjoner oversetter og skaper mening til politiske målsettinger og føringer som kommer fra overordnet nivå. Ledelsesprosesser er samhandlingen som skjer mellom organisasjonens medlemmer. Denne samhandlingen skjer både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Oversettelsesprosesser er en viktig del av denne samhandlingen som skjer mellom organisasjonsnivåer i det politiske system.

Erik Johnsen i (Busch, 2012) mener at ledelse må ses på som prosesser. Det er *"målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker"* (2012, s 88) som utgjør ledelse. Utfra en slik forståelse vil endringsagentene, det vil si organisasjonsmedlemmene, i større eller mindre grad delta i ledelsesprosessen, uansett hvor i organisasjonen de formelt er plassert. Gjennomføringskraften eller endringsevnen ligger primært i evnen til å utøve ledelse på alle nivåer og områder i organisasjonen.

Det er ifølge Johnsen noen mål som må innfris og som ledelsen må akseptere for å opprettholde legitimiteten til de institusjonelle omgivelser. Målene kan deles inn i tre grupper; driftsmål, tilpasningsmål og utviklingsmål. For at ledelsen i en organisasjon skal fungere godt må alle disse målene ivaretas (Busch et al 2013).

I følge Johnsens ledelsesteori (Busch 2012, Busch et al 2013) er evne til problemløsning et viktig mål for organisasjoner. Problemløsning er typisk rasjonelle prosesser der mennesker med innsikt bruker analyse/ syntese for å finne tilfredsstillende løsninger. Prosjektinlærming brukes ofte for å sikre involvering fra ulike grupper og/eller kompetanser for å sikre en løsning på problemet som flest mulig kan stille seg bak. Den kan også omhandle prosesser som startes i organisasjonen fordi man har utfordringer som man ikke finner løsning på. Man starter læreprosesser for å teste ut ulike løsninger.

Språkskaping foregår mellom menneskene i en organisasjon. De som deltar i ledelsesprosesser må kunne snakke sammen, gjennom et felles språk og utviklet begrepsapparat. I organisasjoner brukes tre språktyper; beslutningspråk, atferdsspråk og systemspråk. Beslutningspråk, er typisk kost- nytte analyse, risikovurderinger og økonomiske analyser. Det er et språk som brukes for å treffe rett beslutning når man har flere alternative løsninger. Atferdsspråk er det språk som brukes i organisasjoner for å regulere atferd. Systemspråk brukes for å harmonisere organisasjonens språk med de ytre omgivelser, slik at aktører i ytre omgivelser kan samspille om overordnede og integrerte problemstillinger i organisasjonen.

*Samspill* og interaksjon mellom ledelse og ansatte om å formulere målene for organisasjonen er av betydning for endring. Med Johnsens definisjon på ledelse består ledelsesoppgaven å skape mening til det indre liv i organisasjon og de ytre omgivelser. Å skape endring krever handlingskapasitet til å konstruere en ny virkelighet som skiller seg fra den man befinner seg i. Det er ikke den formelle strukturen som må endres, mer den kognitive strukturen hos aktørene i systemet. Det må skapes felles forståelsesrammer, noe som kun kan skje gjennom språk og interaksjon mellom mennesker. Ut fra Johnsens ledelsesteori dreier meningsskaping i ledelsessammenheng om å skape forståelse og aksept for organisasjonens visjon, mål og midler. Til forskjell fra driftsledelse krever tilpasnings- og utviklingsmål nye fortolkningsrammer som skaper behov for meningsskapende prosesser (Busch et al, 2013).

Ledelse må i lys av ledelsesdefinisjon til Johnsen (i Busch, 2012) forstås som at alle i organisasjonen bidrar til å forme og styre retningen for organisasjonen gjennom meningsskapende prosesser, som bidrar til avlæring og læring av nye handlingsmønstre. En viktig funksjon til de formelle ledere vil være å fungere som en «*buffer mot det kaos*»(Glomseth & Aaserud, 2012, s 57) som multifunksjonelle organisasjoner er en del av (Christensen et al, 2015).

For å fremme en endringskultur som er villig til å forlate «tatt-for-gitt-kunnskaper» må følgende fokuseres på (McGill og Slocum i Jacobsen & Thorsvik, 1997):

- 1) *Det må skapes en organisasjonskultur som oppmuntrer til avlæring. Det må være en åpenhet overfor erfaringer, oppmuntring til ansvarlig risikotaking og vilje til å akseptere feil og lære av dem.*
- 2) *Organisasjonen må kontinuerlig eksperimentere*
- 3) *Det må være tett og flytende informasjon mellom alle aktører i organisasjonen, noe som også innebærer høy grad av desentralisering av beslutningsmyndighet*
- 4) *Mye vekt må legges på å tilegne seg valid informasjon og sørge for at denne tilflyter alle i organisasjonen. Informasjonshenting blir en sentral oppgave.*
- 5) *Belønningssystemene må oppmuntre til risikotaking og organisasjonen må ikke straffe at man gjør feil.*
- 6) *Organisasjonen må rekruttere personer som har evne å lære, fokus bort fra rekruttering ut fra formell kunnskap og prioritere hva man kan være i stand til å vite i fremtiden (1997, s 310).*

### **3.19. Oppsummering**

Teorikapittelet over gjenspeiler vårt teoretiske blikk på organisasjonsendringer og hvilke perspektiver vi velger å se vår empiri gjennom. Vi har en institusjonell tilnærming på organisasjonsendringer når vi søker å forstå hvordan strukturelle endringer bidrar til å forme organisasjonskulturen i politiet. De ytre institusjonelle omgivelser påvirker den indre kontekst

og graden av gjennomføringskraften til offentlige organisasjoner. Samtidig vil den indre kontekst påvirke hvilke endringer som faktisk skjer i organisasjon og blant organisasjonsmedlemmene. Gjennom å bruke ulike perspektiver og fortolkningsrammer for å belyse organisasjonsendringene i politiet mener vi å bedre kunne forstå hva som er med å forme organisasjonskulturen og endringenes gjennomføringskraft.

## 4. Metode

Som vårt teoretiske blikk på offentlige organisasjonsendringer viser kan problemstillingen vår belyses fra mange ulike perspektiver. Rapporten fra 22. juli-kommisjonen er blitt belyst og forsket på fra mange ulike perspektiver, så også offentlige reformer og hva som påvirker gjennomføringskraft. Det vi fokuserer på i vår oppgave er å se på de politiske føringer og styringssignaler fra overordnet nivå som er kommet etter 22. juli 2011 og hvordan disse påvirker politiets indre kontekst. Organisasjonsendringene blir belyst og søkes forstått gjennom organisasjonsteoretiske perspektiver.

Vårt utgangspunkt er å søke økt forståelse om hvordan strukturelle endringer har bidratt til å forme organisasjonskulturen i politiet. I dette kapittel vil vi beskrive vår vitenskapelige tilnærming, vårt forskningsdesign, samt datainnsamling og analyse.

### 4.1. Vitenskapsteoretiske avklaringer og avgrensninger

Gjennom å belyse den ytre og indre kontekst som er med på å forme organisasjonskultur håper vi å få en økt forståelse og innsikt om organisasjonsendringer i offentlige organisasjoner, og om endringer i politiet spesielt. Valg av forskningsdesign påvirkes av vårt ontologiske og epistemologiske ståsted.

Vi inntar et ontologisk ståsted hvor vi ser mennesker som en del av et sosialt system. De sosiale sammenhenger og rom vi er en del av påvirker oss. Det vil derfor være uinteressant, nærmest umulig å fristille mennesker fra konteksten de er en del av. Den som iakttas og iakttaker befinner seg i sosiale kontekster som legges til grunn for deres forståelsesverden. Hermeneutisk retning tar utgangspunkt i at virkeligheten er konstruert av mennesker og må studeres ved å undersøke hvordan mennesker oppfatter virkeligheten (Jacobsen, 2013).

Vårt epistemologiske ståsted handler om hvilken mulighet det er å fremskaffe kunnskap om den sosiale verden vi er en del av. I den fortolkningsbaserte tradisjon som ligger til grunn for vår undersøkelse, er det ikke mulig å oppdrive kunnskap om den sosiale verden som menneskene er en del av. Vår forståelse av menneskelige handlinger kartlegges ved at vi setter oss inn i hvordan mennesker vi studerer fortolker, legger mening i og handler, ut fra omgivelsenes krav og forventninger. Å opparbeide seg kumulativ kunnskap om menneskelige handlinger er vanskelig, om ikke umulig, siden det finnes så mange måter å tolke og forstå sosiale fenomener på. Vår oppgave som forskere er derfor å gjøre en så detaljert og nyansert fortolkning av deres kontekst som mulig. Dette er så langt vi kan komme i vår søken etter kunnskap om sosiale fenomener.

### 4.2. Forskningsdesign

Som nevnt over så påvirker vårt ontologiske og epistemologiske ståsted valg av forskningsdesign. I valget mellom et ekstensivt og intensivt forskningsdesign så er et intensivt design metoden som best vil bidra til å gi den kunnskap vi er ute etter. Nyanser og detaljrikdom nedtones i ekstensive design. En søken etter lovmessigheter bortom unike kontekster og sosiale sammenhenger, bortprioriterer det særegne ved hver kontekst. Et ekstensive design vurderer vi som mindre egnet til å forstå hvilke fortolkninger, hvilke felles

verdier og normer og virkelighetsoppfatninger som ligger bak menneskelige handlinger. Vårt fokus flyttes fra det objektive til det subjektive, fra distanse til nærhet (Jacobsen, 2013).

I hermeneutisk forskningstradisjon legges en holistisk tilnærming til grunn for hvordan vi kan tilnærme oss kunnskap om det fenomen vi skal forske på. Det kan kun forstås gjennom et komplekst samspill mellom enkeltindivider og den sammenheng de inngår i, noe som inkluderer også vår rolle som forskere og den forforståelse som vi legger til grunn og som vil gjenspeiles i vår forskningsdesign. Først når vi er i interaksjon med mennesker og får høre deres virkelighetsoppfatning vil vi klare å oppnå dypere innsikt om organisasjonsendringene som masteroppgaven omhandler (Jacobsen, 2013).

Ut fra ovenstående resonnement, ser vi det som lite relevant å gjennomføre et kvantitativt studie som har til formål å finne kausalsammenhenger, kartlegge trender eller å generalisere våre funn til en større populasjon (Jacobsen, 2013). Det faller seg naturlig for oss å velge et kvalitativt casestudie. Vi har en forståelses- og fortolkningstilnærming til hvordan strukturelle endringer bidrar til å forme organisasjonskulturen i politiet. Som Tjora (2013) uttrykker det så handler valget om casestudie mer om en naturlig avgrensning og ikke et spørsmål om hvilke datagenererings- eller analysevalg man gjør. Siden vi søker etter dybde, nyanser og detaljrikdom ville det bli for omfattende å sammenligne flere case. Grunnet begrensninger i hvor mye vi klarer å favne over i en masteroppgave så valgte vi ett casestudie, som en avgrensning for undersøkelsens omfang. En case kan være en bedrift, en avdeling, eller organisasjon, et tiltak eller en tilstand (Tjora, 2013). I innledningskapittelet har vi allerede beskrevet konteksten som vårt case avgrenser seg til. Vårt case avgrenser seg til organisasjonsendringene i politiet fra 22. juli 2011 til nærpolitireformens initieringsfase i disse dager. For å vite hvilke fortolkninger som organisasjonsmedlemmene gjør av opplevde og pågående endringer, hvordan deres arbeidshverdag påvirkes av disse, så har vi valgt å foreta intervjuer i ett politidistrikt. Man kan derfor se det som at vi har valgt et case, ikke bare for å avgrense konteksten, men også for å avgrense antall undersøkelsesenheter. Grunnet omfanget av oppgaven har vi sett oss nødt til å avgrense oss til ett politidistrikt, men vi har valgt å foreta intervjuer på to ulike geografiske lokasjoner. Dette fordi vi mener at det vil tilføyte undersøkelsen ytterligere en dimensjon, da de to driftsenhetene frem til 1. januar 2016 organisatorisk var underlagt to ulike politidistrikter.

Gjennom å så detaljert som mulig søke å beskrive konteksten og de virkelighetsoppfattelser det gis uttrykk for i vår undersøkelse, vil det kunne finnes overføringsverdi til andre offentlige organisasjoner. Undersøkelsen har således intensjonen å kunne bidra til teoretisk generalisering, men at det må være opp til andre undersøkelser å teste ut om våre funn kan være gyldige også i andre kontekster og i andre organisasjoner.

### 4.3. Utvalg

Vi har ønsket å belyse hvordan ytre omgivelser påvirker de indre omgivelser i politiet og hvordan de indre omgivelser er med på å forme organisasjonsendringer. Vi har foretatt en omfattende dokumentanalyse for å få dypere kunnskap om de politiske føringer som er gitt, men også hvordan disse er tolket og kommet til uttrykk i forvaltningens føringer til politi- og



lensmannsetaten. For å søke forståelse av den indre kontekst, hvilke endringer som skjer i politiet, samt hva som kjennetegner politiets hverdag har vi valgt å foreta intervjuer i ett politidistrikt.

Vi vil i det følgende beskrive våre valg, utvelgelsen av relevante dokumenter til dokumentanalysen og hvordan vi gikk frem i utvelgelsen av informanter.

#### **4.4. Datainnsamling**

#### **4.5. Utvelgelse av relevante dokumenter til å belyse de ytre omgivelser**

For å belyse undersøkelsens første forskningsspørsmål ble det gjennomført en omfattende dokumentstudie fra tiden etter 22. juli 2011 frem til og med første kvartal 2016. I vårt arbeid var det viktig å velge skriftlige sekundærkilder som var egnet til å belyse vår problemstilling, og det første forskningsspørsmålet spesielt. Det er publisert en rekke offentlige dokumenter i tidsperioden. Det ble foretatt et retrospektivt dokumentstudie.

Politiet ved Politidirektoratet satte ned et internt evalueringsutvalg (Sønderland-utvalget), og publiserte en evalueringsrapport som var tilgjengelig på politi.no. Vi var kjent med rapporten ettersom det hadde blitt avholdt to pressekonferanser i forbindelse med utvalgsarbeidet, i tillegg til at det ble sendt ut noen pressemeldinger fra Politidirektoratet i forbindelse med konklusjonene fra rapporten. Vi valgte å ta den med fordi rapporten ville fortelle oss om de initiale indre kreftene i byråkratiet.

Det ble ved kongelig resolusjon oppnevnt en uavhengig kommisjon (22. juli-kommisjonen, NOU 2012.14) som skulle gjennomgå hendelsene for å trekke lærdom av dem. Rapporten fra 22. juli-kommisjonen var relativt godt kjent for oss, og var selve starten på den nåværende endringsprosessen i politiet. Således et naturlig utgangspunkt for studien vår.

Det viste seg at 22. juli-kommisjonen hadde «intervjuet» sentrale personer i embetsverket under arbeidet med rapporten. Dette var embetsmenn som var utnevnt eller beskikket av Kongen i statsråd, og intervjuene var nedtegnet og arkivert. Intervjuene var i utgangspunktet påført gradering etter sikkerhetsloven, men de ble avgradert og offentliggjort av Riksarkivet. Vi fikk dermed tilgang til dem. Intervjuene tilførte oss ny og nyttig informasjon, og var således et godt utgangspunkt.

Da vi begynte å jobbe med vårt case viste det seg at Rapporten fra 22. juli-kommisjonen først hadde vært behandlet i Stortinget som en orienteringssak med forklaring fra statsministeren, men deretter gjenstand for høring i Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomitee (Innst. 210 S (2012–2013)). Under innhenting av dokumentet fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste det seg at det var ført referater fra høringene av embetsmennene, og at de fremkom i et vedlegg til komiteens innstilling til Stortinget. Det gav oss et godt innsyn i høringenes tematikk. Vi valgte å ta med dokumentet da det kunne opplyse om tidlige politiske signaler. Samtidig ville det kunne opplyse om spenningene mellom politikk og byråkrati.

Etter publiseringen fra 22. juli-kommisjonen satte regjeringen ned et utvalg som skulle analysere utfordringene i norsk politi (Politianalysen, 2013:9). Arbeidet med politianalysen førte til at det ble fremmet lovforslag (Nærpolitireformen) fra Justis- og beredskapsdepartementet. Lovforslaget ble sendt videre for behandling i Justiskomiteen (Prop. 61 LS 2014-2015) og deretter til Stortingsvedtak (Innst. 306 S (2014-2015)). Etter Stortingsvedtaket har byråkratiet sendt ut styringsbrev til underliggende og ytre etat. Politianalysen er en viktig utredning i forhold til endringen av politiet, og opplysende for hvordan utvalget ønsket å møte utfordringene. Dokumentene i forbindelse med lovforarbeidet i departementet og i Justiskomiteen er viktig for å innhente endringssignalene fra departementer og politikerne i Justiskomiteen. Ettersom innholdet i lov- og Stortingsvedtak er de sterkeste politiske føringene ønsket vi også det med i dokumentstudiet. I tillegg er det vurdert som interessant å innhente resultatet, informasjon om forhandlingene og sammensetningen ved votering da det kunne si noe om styrken i signalene som ble gitt. Tildelingsbrev og disponeringsskriv er av betydning for å følge hvordan de politiske signalene fra Stortinget forstås og oversettes av den offentlige forvaltningen.

I tillegg til de kildene som er beskrevet over har vi hatt en gjennomgang av dokumenter som er sendt til og fra Politidirektoratet i perioden etter 22. juli 2011 og frem til 1. januar 2016. Gjennomgangen har foregått via OEP, norsk elektronisk postjournal. All korrespondanse til og fra offentlige virksomheter i Norge er søkbare i OEP. Dokumenter som ikke er vurdert som unntatt offentlighet har vi fått tilgang til gjennom OEP og deretter plukket ut relevante dokumenter knyttet til organisasjonsendringer i politidirektoratet og ytre etat.

#### **4.6. Utvelgelse av undersøkelsesenheter for å belyse den indre kontekst**

For å forstå hvordan politiske signaler forstås, fortolkes og omsettes til handlinger har vi i tillegg gjennomført kvalitative intervjuer i et politidistrikt. Det er først gjennom dialog med dem som er gjenstand for press fra ytre omgivelser, vi kan søke forståelse av organisasjonsmedlemmenes virkelighetsoppfattelser.

Vi hadde noen kriterier når vi valgte politidistrikt: Vi ønsket ikke at det skulle være et av politidistriktene som var involvert i terroraksjonen den 22. juli. De var direkte berørt av hendelsene den 22. juli. Vi var opptatt av å finne tak i hvordan en slik hendelse påvirket resten av politiorganisasjonen og så det som naturlig å plukke ut et distrikt som ble indirekte påvirket av hendelsen. Vi ønsket ikke at det skulle være et stort politidistrikt, geografisk eller i befolkningsantall. Dette siden de grunnet sin størrelse og omfang vil kunne ha strukturelle utfordringer og muligheter som mange av landets øvrige politidistrikter ikke har. Et annet utvalgskriterium var at politidistriktet skulle være direkte berørt av den kommende nærpolitireformen. Det kan her argumenteres for at alle politidistrikter blir berørt av reformen. Vi satt derfor som krav om at utvalgte politidistrikt skal gjennomføre betydelige strukturelle organisasjonsendringer som en følge av reformen, i form av en sammenslåing av flere distrikter. Vi endte dermed opp med et utvalg distrikter som var aktuelle for vår kvalitative undersøkelse. Av disse valgte vi et distrikt der det var praktisk å gjennomføre intervjuene med tanke på oss som skulle foreta disse.

Vi er klar over at valg av endelig undersøkelsesenheter vil reflektere en gitt kontekst som ideelt sett kanskje burde beskrives ytterligere. Siden et av temaene for vår undersøkelse er endringer i kultur, holdninger og ledelse og hvordan man forholder seg til den ytre kontekst, det vil si også styring ovenfra, har vi valgt å anonymisere vår undersøkelsesenheter. Dette fordi vår undersøkelse berører temaer som er følsomme for de personer som er en del av undersøkelsen. Vi har derfor vurdert det som nødvendig for undersøkelsens validitet at det ikke skal fremkomme hvilket politidistrikt som har vært en del av undersøkelsen. Det er organisasjonsendringene som skal være i fokus.

Når informantene skal gi uttrykk for deres opplevelse av kultur, holdninger og ledelse vil vi ha bedre muligheter til å få ta del av deres forståelse og virkelighetsoppfattelser av det vi undersøker, hvis menneskene vi intervjuer vet at de anonymiseres. Siden oppgaven fokuserer på forhold mellom ytre og indre drivkrefter for endringer så er opplysninger om deres person av mindre betydning.

Endelig valg av politidistrikt blant de som kvalifiserte til vår utvalgsstrategi ble avgjort gjennom at den politimester som først meldte seg som interessert til å delta ble den utvalgte undersøkelsesenheter. Politiet prioriterer oppgaver på lik linje med andre organisasjoner og det er ikke alltid at man finner tid til å delta i forskningsundersøkelser der vi som forskere kommer utenfra og der bestillingen ikke er formulert av organisasjonen selv. Vi tolket en interesse og en aksept fra politimesteren som positivt og gikk videre med utvalg av informanter.

#### **4.7. Valg av informanter**

Siden valget av undersøkelsesenheter ble gjort ut fra frivillig deltakelse, var utvelgelsen av informanter dess viktigere for oss. Vi ønsket frivillige informanter som deltok av eget ønske, ikke som en konsekvens av ledelsens forventninger. Det mener vi kunne ha ført til å svekke undersøkelsens reliabilitet.

Vi utarbeidet et generelt informasjonsskriv om undersøkelsen, jf vedlegg, som vi sendte til politidistriktet. Informasjonsskrivet skulle så videresendes fra postmottaket og ut i organisasjonen. Vi fikk få tilbakemeldinger og av disse stort sett fra leder- og mellomledernivå. Vi hadde i utgangspunktet sett for oss en annen type undersøkelse med gjennomføring av gruppeintervjuer og observasjon. Siden responsen var såpass laber måtte vi tenke nytt. Vi valgte derfor å revidere forskningsdesignet vårt. Siden få hadde meldt sin interesse til å delta lå det allerede der en del begrensninger i hvor fritt vi kunne velge. Vi valgte derfor å ta kontakt per epost og telefon med aktuelle personer som vi ble tipset om i samtaler med en rådgiver i politidistriktet. Disse personene hadde en profesjon eller plassering som kunne være relevant. De utvalgte personene kunne representere en del av en større helhet. Vi ønsket en sammensetning av organisasjonsmedlemmer som samlet sett kunne representere politidistriktet. Vi er klar over at antall intervjuer er lavt. Disse kan aldri utgjøre et representativt utvalg i en kvantitativ forstand. Når vi bruker begrepet representativitet gjør vi det ut fra en tanke om at vi vil ha et utvalg organisasjonsmedlemmer, med noe ulik profesjonsbakgrunn, som kommer fra ulike organisasjonsheter. Samlet vil de

utgjøre et utvalg med erfaring og kunnskap om organisasjonen og oppgavene den er satt til å håndtere. Organisasjonsmedlemmene vil derfor på en detaljrik, nyansert og god måte kunne belyse den indre kontekst de er en del av. Som tidligere nevnt er intervjuene anonyme. Siden informantene er få kan det å opplyse om stillingstittel, funksjon og enhetstilhørighet avsløre deres anonymitet.

Vårt utvalg av informanter fordelte seg noenlunde likt mellom de ulike geografisk avgrensede driftsenhetene. Som tidligere nevnt var disse enhetene underlagt to ulike politidistrikter, men fra 1. januar i 2016 er disse fusjonert og nå organisatorisk underlagt ett og samme politidistrikt. Vi har valgt ut informanter både med og uten lederfunksjoner. Vi har søkt å etterstrebe at ulike profesjoner gjenspeiles blant våre utvalgte informanter. Det betyr at vi har informanter som er politiutdannet, men også de som er sivilt utdannet. Vi har intervjuet både menn og kvinner. Det som er felles for informantene er at de har vært en del av politiorganisasjon over tid. De har alle minimum 10 års erfaring fra arbeid i politiet. Majoriteten har mer enn 15 års erfaring. Det betyr at vi har informanter som *er kulturen*. Vi kunne ha intervjuet noen nyansatte for å få sett organisasjonen fra deres side. Sett i lys av problemstillingen og konteksten vi ønsker å belyse og forstå vurderte vi det som mer relevant for vår undersøkelse å intervjuer de med lenger erfaring. Et annet aspekt er at politidistriktet har lav turnover og flertallet av de ansatte har lang fartstid i politiorganisasjonen.

#### 4.8. Intervjuene

Da vi er opptatt av å fortolke og forstå organisasjonsmedlemmenes virkelighetsoppfattelser valgte vi semi-strukturerte intervjuer, jf vedlegg. Vi utarbeidet en intervjuguide som grunnlag for de åtte intervjuene vi gjennomførte. Guiden hadde spørsmål om organisasjonsmedlemmenes opplevelse av både gjennomførte og pågående endringer, opplevelse av egen arbeidshverdag og hvordan de påvirkes av overordnede føringer. Intervjuguiden fungerte som en rød tråd for samtalen. I tillegg tillot vi at andre tema ble en del av samtalen for å få en bedre forståelse av deres hverdagsopplevelser og opplevde handlingsalternativer. Intervjuene hadde en varighet på mellom en time og et kvarter og helt opp til to timer. Intervjuene ble gjennomført i perioden desember 2015 til mars 2016.

Alle intervjuer ble tatt opp på bånd for å gjøre praten mer åpen og muliggjøre deltakelse i dialogen. Vi innhentet samtykke til dette i forkant av intervjuene. Alle har fått informasjon om at de når som helst kan trekke som informant. Det har ikke skjedd. Deltakerne hadde i forkant fått informasjon om hva undersøkelsen omhandlet, men fikk ikke se spørsmålene i forkant av intervjuet. Det mener vi ga oss svar som var spontane og som tegnet et reelt bilde av kulturen som organisasjonsmedlemmene er en del av, noe som også anbefales av Kvale & Brinkmann (2012). Vi opplevde å ha en god og uformell tone i samtalene og var nysgjerrige på deres arbeidshverdag. Det var ikke alltid like lett for informantene å svare på alle av spørsmålene, hvorpå vi prøvde å stille spørsmål på en litt annen måte, eller komme med oppfølgingsspørsmål for å få informantene til å utdype eller klargjøre svarene.

#### 4.9. Forskning på egen organisasjon

Siden den ene forfatteren av oppgaven er en del av politiorganisasjonen kan dette ha påvirket undersøkelsens validitet, noe som ofte blir nevnt som en utfordring i undersøkelser, jf Jacobsen (2013) og Kvale & Brinkmann (2012). Det er en styrke å ha god kjennskap til den organisasjon man skal forske på. Samtidig må man balansere mellom kulturelt betinget forforståelse og det å se på egen organisasjon med forskerblikk.

Vi tok derfor forhåndsregler for å unngå utfordringer med validiteten til undersøkelsen. Undersøkelsesenheten som ble valgt var en som ingen av oss hadde noe forhåndskjennskap til. I tillegg ble som tidligere nevnt intervjuguiden utarbeidet i forkant av intervjuene. Den tok utgangspunkt i en teoretisk forforståelse av viktige elementer i organisasjonskultur og bidro til å skape en struktur for samtalen. Videre ble intervjuene innspilt på bånd slik at vi i ettertid hadde anledning til å gå gjennom intervjuene og sammenligne hverandres forståelse av det som ble sagt i samtalene. Vi valgte så å transkribere alle intervjuene for på ny å sammenligne forståelsen vår. I denne runde det skrevne opp mot vår forståelse av det muntlige. De ulike trinnene mener vi samlet sett har bidratt til intervjuundersøkelsens validitet.

#### 4.10. Intern validitet

Formålet med vår undersøkelse er å beskrive, forstå og fortolke de virkelighetsoppfattelser som informantene har gitt uttrykk for i samtalene. Det samme har vi gjort med de skriftlige dokumentene vi valgte ut som bakgrunn for dokumentanalysen vår.

Metoden vi la til grunn for dokumentanalysen har i stor grad vært å gjengi tekst som vi vurderte som viktig for deretter gjøre vår fortolkning av den. Gjennom å vise til våre kilder, de skriftlige uttrykk og vår fortolkning vil andre kunne vurdere hvorvidt det har intern gyldighet (Jacobsen, 2013).

Vi har i dokumentanalysene etterstrebet validering gjennom kontroll mot annen teori og annen empiri. I en oppgave som søker å beskrive, forstå og fortolke ulike virkelighetsoppfattelser er det kanskje her den største utfordringen ligger med tanke på å kunne si at en virkelighetsforståelse er mer riktig enn en annen.

#### 4.11. Analysedata

Her ønsker vi å si noe om metodevalg for koding og analysering av data vi satt igjen med etter transkriberingen.

Kvale & Brinkmann (2012) viser til at man i data- analysene må klare å se sammenheng mellom den teoretiske forforståelse som er lagt til grunn i forkant av intervjuene når man analyserer dataene. De nevner to vanlig forekommende analyseformer. Den første tar utgangspunkt i hvilken mening som blir uttrykt i intervjuene. Den andre analyseformen tar utgangspunkt i språket. Vårt formål har vært å søke etter hvilke fortolkninger organisasjonsmedlemmene gjør av det som skjer i hverdagen. Vi mener derfor at en analyse som tar utgangspunkt i meningsfortolkning er metoden som er mest egnet for å forstå organisasjonsmedlemmernes virkelighetsoppfattelse av de strukturelle endringer. Gjennom å

søke etter å komprimere det informantene sier skaper man en meningsfortetting som kan gi uttrykk for essensen i utsagnene, men også en fortolkning av utsagnene i lys av ulike perspektiver.

#### **4.12. Koding og kategorisering av data**

En erfaring vi gjorde oss i etterkant av intervjuene var lattermild desperasjon etter hjelpemidler. Når åtte intervjuer med en samlet varighet på over 12 timer og dertil et betydelig antall sider med transkribering forestod valgte vi derfor å bruke NVivo for å kode og kategorisere våre data.

Gjennom NVivo fikk vi mulighet til å lage et kodesett som vi deretter knyttet til alle intervjuene. De overordnede kodene tok utgangspunkt i de ulike tema som vi la opp til i intervjuguiden. Med bakgrunn i en metode hentet fra Tjora (2012) laget vi underordnede koder ut fra vår fortolkning av mer tekstnære koder, det vil si data som vi utviklet ut fra våre data og ikke ut fra teori, forskningsspørsmål eller de første overordnede temakoder. Nvivo gjør det mulig å lage nye koder, endre koder og flytte rundt på koder nesten i det uendelige. Dette ville ikke latt seg gjøre hvis vi jobbet manuelt med alle data. Det ville vært alt for tidkrevende.

Etter utarbeidelsen av kodesettet satt vi igjen med et antall koder som vi mente kunne være beskrivende for hva som var blitt sagt i intervjuene og hvilke virkelighetsoppfattelser som kom til uttrykk, heller enn å lage koder basert på spørsmål og svar som ble stilt i intervjuene. Tjora (2012) mener en slik metode er godt egnet i et induktivt design som vi har valgt som metode for vår undersøkelse.

Antall koder vi hadde samlet i grupper ut fra den tekstnære kodingen ble fra nå av satt opp mot våre forskningsspørsmål og problemstillingen. Slik Tjora (2012) beskriver det vil en god del tekstmateriale sorteres bort på dette tidspunkt fordi materialet ikke lenger har relevans i forhold til problemstillingen. Dette er en erfaring vi sitter igjen med etter kategoriseringen. Vi hadde nå resultatet av de kvalitative intervjuene; et antall hovedtemaer. Disse hovedtemaene ble så knyttet opp mot forskningsspørsmålene og vår søken etter å forstå resultatene ut fra ulike perspektiver.

Vi mener at NVivo har vært til stor hjelp for oss i vårt arbeid med å systematisere kodingsarbeidet. Systemet har mange fordeler men det må brukes med forsiktighet slik at man ikke ser kombinasjoner og koblinger som ikke er basert på den virkelighet som man forsker på.

#### **4.13. Reliabilitet og validitet**

En undersøkelse må gjennomføres med tanke på å tilfredsstille kravene om reliabilitet og validitet (Jacobsen, 2013). Det handler om i hvilken grad man kan stole på de resultater som

undersøkelsen har ført frem til (reliabilitet) og om man har undersøkt det man på forhånd har formulert et ønske om å undersøke (validitet). Vi vil her redegjøre for hva vi har gjort for å ivareta disse kravene.

Reliabilitet kan også forstås som undersøkelsens pålitelighet (Kvale & Brinkmann, 2012). De viser til at reliabilitet har med forskningsresultatene konsistens og troverdighet å gjøre og behandles ofte i sammenheng med spørsmålet om hvorvidt et resultat kan reproduseres på andre tidspunkter av andre forskere. Det handler ofte om, og i hvilken grad en intervjuperson vil endre sine svar i et intervju med en annen forsker. På lik linje med at vi vurdert reliabiliteten i tilknytning til transkriberingen, kategoriseringen og systematiseringen av våre analysedata, er vi nødt til å vurdere reliabiliteten knyttet til våre intervjuer. Vi mener at vi på en troverdig måte har vist gjennom vårt metodekapittel at vi vurdert reliabiliteten til undersøkelsen i vår forskningsprosess. Vår undersøkelse har skjedd i en gitt kontekst og med utvalgte informanter som har gitt sitt bilde av virkeligheten som de er en del av. Vi som forskere er også en del av denne virkeligheten. Derfor vil det være vanskelig for en annen forsker å reprodusere den samme undersøkelsen på et annet tidspunkt og forvente samme resultater. Vi synes likevel det er viktig å vurdere reliabiliteten for å unngå at man ikke havner opp i etiske problemstillinger eller fremstår som uprofesjonelle i rollen som forsker. Det vil derfor være opp til leseren av denne masteroppgaven å vurdere arbeidet og virkelighetsforståelsen vi formidler i teksten.

Validitet, også beskrevet som gyldighet, er en kvalitetssikring av at man har undersøkt det ønsket å undersøke. Validitet kategoriseres i intern og ekstern validitet. Intern validitet handler om i hvilken grad resultatene er gyldige for de som vært med på undersøkelsen, for den kontekst og de offentlige endringer som vi ønsket å forstå bedre. Dette er beskrevet også tidligere i dette kapittel. Ekstern validitet handler om resultatene kan overføres til andre (Jacobsen, 2013). Ut fra vår problemstilling har formålet med vår undersøkelse vært å få en dypere innsikt og en bedre forståelse av de strukturelle endringer som er gjort og pågår i politiet og hvordan disse former organisasjonskulturen. Vi har ikke hatt anledning til å spørre informantene våre om hva de synes om resultatene vi har kommet frem til. Samtidig har vi tatt utgangspunkt i vår fortolkning av deres virkelighetsoppfattelse. Slik vi ser det finnes det ikke noen riktige eller feilaktige fortolkninger. Vi har gjort vår fortolkning av den virkelighet slik den har fremkommet for oss. Nå blir det opp til leseren å fortolke den verden vi har beskrevet.

## 5. Hvilke politiske signaler og føringer har blitt gitt for at politiet skal mestre framtidens utfordringer?

### *Bakgrunn*

Når vi skal finne hvilke politiske føringer og signaler som er blitt gitt for politiet skal mestre framtidens utfordringer velger vi å ta utgangspunkt i politiets primæroppgave. Det er helt grunnleggende for demokratiet at innbyggerne både er og føler seg trygge. Det er statens oppgave å sørge for tryggheten. Den skapes blant annet ved å sørge for polititjeneste som samfunnet til enhver tid har behov for. Hva som er nødvendig polititjeneste avhenger av samfunnets utfordringer. Sosiale og demografiske strukturer i endring stiller stadig nye krav til politiet. Det samme gjør en stadig mer rettsliggjøring av ulike problemstillinger. Samfunnet er under både ytre og indre press, og det medfører økt belastning på politiet. Det stiller krav til at politiet er en dynamisk og lærende organisasjon for å kunne mestre utfordringene. Det er politiet selv som må løse utfordringene innenfor eget myndighetsområde, men etaten er avhengig av bevilgninger og hjemler for å utføre tjenesten. Politiets ressurser og fullmakter er et politisk spørsmål. Ressursrammene bevilges av politiske myndigheter. De politiske myndigheter er ansvarlig for å forvalte ressursene slik at politiet får rammer som er egnet for å møte framtidens utfordringer. Det er vanskelig å forutse hva som skjer i fremtiden, men vi har imidlertid sett at vi har hatt en synkende registret kriminalitet de siste årene. Det er ukjent hva om er årsaker til nedgangen, men noe skyldes trolig mørketall og manglende rapportering. Nye bestemmelser i straffeprosessloven, endret trusselbilde, it-relatert kriminalitet, økt mobilitet og internasjonalisering er likevel noen faktorer som har medført at politiets oppgaver har blitt mer krevende.

I løpet av de siste tiårene er det laget flere utredninger for å bidra til at politiet skal være forberedt til å møte framtidens utfordringer. Arbeidet med Politireform 2000 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2001) ble startet i 1997, og initierte forrige politireform. I «Politiet mot 2020» (Politidirektoratet, 2008) ble det blant annet laget en norm for politidekning i forhold til nasjonalt folketall. Der ble målet satt til 2 politiårsverk pr. 1000 innbyggere. Målet skulle nåes i 2020. I fjerde kvartal i 2015 gjennomsnittet 1,83. Det er imidlertid store forskjeller fra 1,14 på Sunnmøre til 4,33 i Øst-Finnmark. Denne normen ble fastlagt før den 22. juli 2011.

Vi ønsker å gjøre en dokumentanalyse i forhold til de signaler og føringer som er blitt gitt for at politiet skal mestre framtidens utfordringer. Vi tar utgangspunkt i terroranslagene mot regjeringkvartalet og Utøya den 22. juli 2011 hvor 77 mennesker ble drept og over 100 skadet. Etter terrorhandlingene ble det fra flere hold raskt stilt spørsmål om politiet hadde oppfylt sitt samfunnsoppdrag i forhold til hendelsene. Om de kunne vært forhindret, og om terroristen kunne vært stanset tidligere. Innledningsvis vil vi gi en kort presentasjon over de dokumentene som vi ønsker å benytte i analysen. Gjennom dokumentene og analysen leter vi etter den «røde tråden» i de føringene som er gitt for å iverksette en endringsprosess som skal resultere i et bedre politi for innbyggerne.



### **Sønderland-utvalget**

Politidirektoratet opprettet et internt utvalg (Sønderland-utvalget) den 18. august 2011. Utvalget fikk i oppgave å evaluere politiets håndtering av terrorhandlingene i Oslo og på Utøya. Initialt var den ment som en intern rapport, men det ble avholdt en pressekonferanse den 16. desember 2011 hvor de foreløpige funnene ble presentert. Den endelige rapporten ble fremlagt den 15. mars 2012. Vi ønsker å presentere funnene og analysen av Sønderland-utvalgets rapport først selv om det ikke den var den som ble først nedsatt. Det skyldes at Sønderland-utvalget var tidligst ute med å presenterte evalueringsopplysninger (Politidirektoratet, 2012).

### **Rapport fra 22. juli-kommisjonen**

Den 12. august 2011, og en knapp uke før opprettelsen av Sønderland-utvalget ble det ved en kongelig resolusjon oppnevnt en uavhengig kommisjon (22. juli-kommisjonen) som skulle gjennomgå og trekke lærdom fra angrepet på regjeringskvartalet og massakren på Utøya. Kommisjonen som ble ledet av Alexandra Bech Gjørsv presenterte rapporten den 13. august 2013. Hovedkonklusjonen til 22. juli-kommisjonen er: «*Kommisjonens oppfatning er at det som grunnleggende skilte det som gikk godt fra det som gikk dårlig 22/7, i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner utøvet den myndighet de var gitt*» (NOU 2012:14, s. 458). Det skulle vise seg at det var svakhetene i holdninger, kultur og lederskap som fikk mest politisk oppmerksomhet i den videre saksgangen.

### **Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomite**

Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomite tok Rapport fra 22. juli-kommisjonen opp til behandling, og det ble gjennomført kontrollhøringer i tiden 6.-26. november 2012. Det ble blant annet gjennomført høringer av embetsmenn og tidligere embetsmenn fra Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og flere politidistrikt. Innholdet i høringene er nedtegnet og det er tilgjengelig i vedlegget til innstillingen til Kontroll- og konstitusjonskomiteen, som ble oversendt til Stortinget den 19. februar 2013 (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2013).

### **Politianalysen – NOU 2013:9**

Regjeringen med daværende justisminister Grete Faremo nedsatte et utvalg den 8. november 2012 som skulle analysere utfordringene i norsk politi. Bakteppet for å sette i gang analysen var terrorhandlingene den 22. juli 2011. Analysen skulle peke på forslag til forbedringspunkter og tiltak for å legge til rette for bedre oppgaveløsning og mer effektiv ressursbruk i politiet. Analysen ble ledet av departementsråd Are Røksund i Fiskeri- og kystdepartementet. Politianalysen ble fremlagt den 19. juni 2013.

### **Prop. 61 LS – fra Justis- og beredskapsdepartementet**

Justis- og beredskapsdepartementet ved politiavdelingen oversendte Prop. 61 LS til statsråd den 6. mars 2015. Proposisjonen inneholder forslag til lovendringer i politiloven mv. og nærpolitireformen. Bakgrunnen for proposisjonen er terrorhandlingene mot

regjeringskvartalet og Utøya (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Den ble godkjent av Regjeringen Solberg samme dag.

### ***Innst. 306 S (2014–2015) - Innstilling fra Justiskomiteen***

Innstillingen fra Justis- og beredskapsdepartementet om endringer i politiloven og nærpolitireformen ble behandlet av Justiskomiteen den 2. Juni 2015. Etter komitebehandlingen ble det utferdiget et forslag som oversendt for Stortingsbehandling og vedtak.

### ***Lovvedtak 89 (2014–2015) – nærpolitireformen***

Forslaget fra Justiskomiteen vedrørende endringer i politiloven, og nærpolitiloven ble behandlet i Stortinget den 10. juni 2015.

### ***Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet for 2016***

Tildelingsbrevet er det sentrale styringsverktøyet fra et Justis- og beredskapsdepartementet til den underliggende virksomheten. Tildelingsbrevet skisserer de økonomiske rammer og beskriver prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav for virksomhetene. Vi ser på tildelingsbrevet for 2016.

### ***Disponeringskriv Politidirektoratet for 2016***

Disponeringskrivet er Politidirektoratets viktigste styringsdokument til underlagte enheter for det kommende driftsåret. Disponeringskrivet skal bygge på og konkretisere planforutsetningene som er gitt i plan- og rammeskrivet og styringsdialogmøtene mellom Politidirektoratet og underliggende enheter. Vi ser på disponeringsbrevet for 2016.

#### **5.1. Sønderland-utvalget**

Politidirektoratet opprettet (Sønderland-utvalget) den 18. august 2011. Oppgaven var å evaluere politiets håndtering av terrorhandlingene i Oslo og på Utøya. Under ledelse av politimester Olav Sønderland var det ytterligere fem medlemmer med i utvalget. Alle fem var politiansatte. De hadde stillinger som etterforskningsleder, stabssjef, lensmann, kommunikasjonsrådgiver og avdelingsdirektør i Politidirektoratet. I tillegg hadde utvalget tilgang på ekstern bistand fra professor Tor-Geir Myhrer på Politihøgskolen, professor Bjørn Helge Johnsen i samfunnspsykologi og høyskolelektorene Rune Glomseth og Terje Aaserud ved Politihøgskolen.

Sønderland-utvalget skulle evaluere egen organisasjon etter en svært krevende hendelse. Analyse av egen organisasjon kan som Sønderland-utvalget skriver i rapporten innebære både fordeler og begrensninger.

*Fordelen med å evaluere i egen kultur er at utvalgene kjenner organisasjonen, kulturen og språket. Ulempen med interne evalueringer er at det kan være vanskelig å stille seg utenfor det som skal evalueres og fungere objektivt, og at det kan være en terskel for å kritisere "sine egne" som man skal omgås og fungere med også etter evalueringen (Politidirektoratet, 2012, s. 30).*

De fleste ansatte i en organisasjon vil være opptatt av det som foregår på egen arbeidsplass fordi det innvirker på hele deres livssituasjon. Det er derfor naturlig at man ønsker å bidra til å få mer kunnskap om prosesser, og mer innsikt i egen organisasjon. Når man arbeider i en organisasjon oppstår det gjerne både lojalitet og solidaritet til organisasjonen. Det kan i verste fall bidra til at relevante funn blir tonet ned eller blir helt utelatt. Samtidig er det mulig å være sterkt engasjert i egen organisasjon selv om man er i opposisjon til den. Dessuten bærer gjerne noen av dem som gjennomfører analyse av egen organisasjon med seg forutinntatte meninger, teorier og løsningsforslag. Det kan oppstå utfordringer fordi utvalgsmedlemmene har for stor nærhet til begivenhetene. «*Særlig i sterkt hierarkiske og / eller konfliktfylte organisasjoner kan det bli vanskelig å få gode, valide data når man selv oppfattes som aktør i organisasjonen*» (Nyeng & Wennes 2006, s. 254). I tillegg er det gjerne utfordringer i forhold til autoritetsrelasjoner i hierarkiske organisasjoner, som politiet jo er. Utfordringene forsterkes ved at det i tillegg gjelder en instruksfestet lydighetsplikt i politiet. Således åpenbares det muligheter for at interne evalueringsutvalg sikter mot å påvirke interesseopplevelsen ved å tilby løsninger på de usikkerhets- og konfliktproblemer som eksisterer i interessekompleksene. Det kan være strategisk å presentere fortolkninger fra en fagmyndighet av en komplisert virkelighet for å bidra til at mottagerne ved ureflekterte overtagelser av fortolkningen velger å rette adferd sånn at man uten vanskelige konflikter oppnår de ønskede konsekvenser (Christensen & Jensen, 2008).

Politidirektoratet hadde gitt Sønnerland-utvalget i mandat å evaluere følgende fem hovedtema:

- *varsling og situasjonsrapportering*
- *organisering, planverk, ledelse og samordning*
- *evakuerte og pårørende*
- *informasjon og mediehåndtering*
- *helse, miljø og sikkerhet* (Politidirektoratet , 2012).

I mandatet fremkommer det også at «*Evalueringen er intern i og av politiet*»

(Politidirektoratet, 2012, s. 21). Selv om evalueringen var intern i og av politiet ble det likevel gjennomført en pressekonferanse den 16. desember 2011 omlag fire måneder før den endelige rapporten ble presentert. Olav Sønnerland og fungerende politidirektør (nå assisterende) Vidar Refvik presenterte de foreløpige funnene på den direkte tv-overførte pressekonferansen. Oppsummert mente evalueringsutvalget da at politiets innsats den 22. juli var i tråd med retningslinjene, og at de dermed ikke kunne kritiseres. Selv om politiledelsen mente at politiet ikke kunne kritiseres var det allerede på dette tidspunktet sterke ytre krefter som var mindre fornøyd med politiets oppgaveløsning. De ytre kreftene hadde to formål. Politiledelsen skulle ta ansvar for det som ikke gikk bra, og organisasjonen måtte endres. Det ytre presset førte til at politidirektøren gikk av, men de indre endringskreftene var enda ikke til stede. Det skyldtes i stor grad at politiledelsen hadde uttalt at politiet ikke kunne kritiseres. Således var det utelukkende de eksterne kreftene som

presset på for endring. Forutsetningene for organisasjonsendring var ikke til stede på dette tidspunktet, jf Busch et al (2013). For at politiet som organisasjon skulle ha startet med kulturendring allerede et halvt år etter terroraksjonene måtte det gjøres ekstra innsats. Den innsatsen skulle da først og fremst vært fokusert på læring, men ikke denne formen for læring som Politidirektoratet ga uttrykk for. Det de ga uttrykk for kan ligne enkeltkretslæring hvor det ytre presset var en trussel for ledelsen og det føltes ubehagelig å sitte med det overordnede ansvaret. Pressekonferansen var et forsøk på å dekke over de uriktige eller dårlige beslutningene, som ledelsen måtte være kjent med. De meddelte likevel at operasjonene var i tråd med retningslinjene, og kunne derfor kritiseres i et håp om at de som utgjorde det ytre presset skulle overse feilen(e). Slike løsninger kan være effektive, men da måtte organisasjonene virkelig lykkes med de hvite løgnene. For å lære av feilene skulle imidlertid Politidirektoratet lagt mer vekt på sann informasjon allerede fra starten. Da måtte de nærmest gått like grundig inn på enkeltelementene som 22. juli-kommisjonen. De profesjonsansatte i politiet burde videre fått ta så frie valg som mulig basert på forskning, samtidig som de hadde jobbet for konsensus i forhold til de valgene som ble gjort og med en kontinuerlig oppfølging hvor det var åpenhet i forholdet mellom ledere og ansatte, Argyris og Schön (i Jacobsen & Thorsvik, 1997).

Pressen utfordret utvalgsleder Sønnerland på pressekonferansen til å besvare spørsmål om hvorfor utvalget ikke ville evaluere hva politiet kunne ha gjort annerledes. Svaret fra Sønnerland ble gjengitt slik på TV2: « – *Jeg vil ikke gå inn på spørsmål som «hvis», «såfremt» og «i fall», det er ikke vår oppgave. Vi skal heller ikke lete etter syndebukker»* (Politidirektoratet, 2011). Uttalelsen må kobles på utvalgets virkelighetsoppfatning. På dette tidspunktet var det en divergens mellom direktoratets endringsevne og omgivelsenes forventninger til endring. For at Politidirektoratet skulle evne å justere atferden i politiet måtte de allerede på dette tidspunktet under evalueringen oppfatte sammenhengen mellom manglende beskyttelse av borgerne den 22. juli og de påfølgende reaksjonene fra omgivelsene, jf March og Olsen (i Jacobsen & Thorsvik, 1997). Det var derfor viktig at organisasjonsmedlemmene viste evne til å justere atferden ut fra de forventningene som kom fra de institusjonaliserte omgivelsene. Da endringsevnen uteble kunne det heller ikke oppstå gjennomføringskraft.

Vi mener det er relevant å se Sønnerland-utvalgets foreløpige oppsummering og bruk av pressekonferanse i forhold til den symbolske rammen. I institusjonell teori er evaluering av egen innsats omtalt som et *ritual som skal dempe befolkningens uro og opprettholde et bilde av statlig rasjonalitet, effektivitet og ansvarlighet* (Bolman & Deal, 2014). Politidirektoratets valg om å avholde pressekonferanse om den interne evalueringen kan ha vært begrunnet i behovet for å dempe den tiltagende kritikken mot politiet. Politidirektoratet og Sønnerland-utvalget kan ha hatt en oppfatning om at fagetatens oppsummering av politiets innsats og konklusjon var tilstrekkelig til å skape ro og vise ansvarlighet. Evalueringer spiller en avgjørende rolle for organisasjoner som har behov for å skape tiltro og tillit blant intresertene (Bolman & Deal, 2014). Det viste seg at uttalelsene ikke var tilstrekkelig til å skape ro og vise

ansvarlighet blant alle. Tidligere politimester Torbjørn Aas var en av dem, og han uttalte seg i boken Politiledelse:

*Selve fremleggelsen ble mildt sagt en merkelig opplevelse, også for oss som da var i politiet. Vi så et politi og en politiledelse som etter mitt syn fremsto som arrogante og svært lite ydmyke overfor kritiske spørsmål, og som viste liten vilje til åpenhet om noe som helst» tidligere politimester Torbjørn Aas i (Johannessen & Glomseth, 2015, s. 449).*

Vi har ingen informasjon om kritikken under og etter pressekonferansen påvirket innholdet i det videre analysearbeidet, slik at den endelige evalueringsrapporten ble endret og fikk et noe mer nyansert uttrykk. Vi vet imidlertid at Politidirektoratet noen dager etter pressekonferansen pressiserte at det ikke var slik at politiet ikke hadde noe å lære etter hendelsene den 22. juli. Den manglende viljen og ydmykheten skuffet nok mange. En av dem var tidligere politimester Torbjørn Aas som siteres i Johannessen & Glomseth (2015):

*En av disse var meg selv, som i rollen som politimester og en av politiets øverste ledere også måtte forholde meg til en situasjon hvor mine egne sjefer og min egen etat fremstod mildt sagt uheldig (2015, s.449)*

Den endelige rapporten ble offentliggjort med stor pressedekning i Oslo kongressenter den 15. mars 2012. Allerede kort tid etter pressekonferansen fikk politiet kritikk.

I et demokrati er det viktig at statens sivile maktorgan har stor tillit og høy legitimitet (Busch, et al 2013). I begrepet ligger at befolkningen har en berettiget forventning om at politiet griper inn med adekvat maktbruk når behov er akutt. I denne saken var det akutt, og vilkårene for inngripen med adekvat maktbruk var tilstede.

På oppdrag fra Politidirektoratet hadde Nordre Buskerud politidistrikt gjennomført en intern evaluering. Den konkludert med at en av deres patruljer kunne ha ankommet Utøya 16 minutter tidligere enn politiet i virkeligheten gjorde den 22. juli, men at kommunikasjonsproblemer og rutinesvikt hindret politiet.

*- Alle mannskapene som var involvert i operasjonen, forsøkte å løse sine oppgaver på best mulig vis, og hadde stor arbeidsvilje. Bytte av oppmøtestedet til Storøya kan ha påvirket politiets responstid negativt med ca. 16 minutter (Politidirektoratet , 2012).*

Den konklusjonen deres kan ha bidratt til at Politidirektoratet besluttet å unnta rapporten fra offentligheten. Samtidig ble de tilsvarende rapportene fra Asker og Bærum- og Oslo politidistrikt gjort offentlig tilgjengelig (Politidirektoratet, 2012). Informasjonen som framkom fra Nordre Buskerud politidistrikt var åpenbart ufordelaktig for politiet. Det ble stilt spørsmål om politiet burde ha kommet fram tidligere, og om det kunne ha bidratt til å redde flere ungdommer. Beslutningen om å unnta rapporten fra Nordre Buskerud politidistrikt kan bero i flere årsaker, men det fremstår nærliggende som en strategisk handling for å opprettholde

legitimitet ved å presentere et virkelighetsbilde for befolkningen som gjorde det mulig for organisasjonen å unngå vanskelige konflikter og uønskede konsekvenser.

Det var et stort ytre press på politiet etter angrepene, og det var et økende behov for å vise at politiet hadde handlet innenfor rammen av gitte normer og instruksjoner. Til tross for at Politidirektoratet uttalte at de ikke skulle lete etter syndebukker ble likevel professor Tor-Geir Myhrer ved Politihøgskolen engasjert for å utrede handleplikten i forhold til farlige politioperasjoner. Det er uvisst for oss hvorfor handleplikten ble utredet i forhold til mandatet, men det kan ha sammenheng med konklusjonen fra Nordre Buskerud politidistrikt. I utgangspunktet må vel enhver operasjon som involverer skytevåpen være farlig. Spørsmålet var hvor langt handleplikten strakk seg for politiet når skyting pågikk. Det var særlig aktuelt da første patrulje som ankom landsiden på Utøya hadde med våpen, men tok seg ikke over til øya hvor det ble massakrert ungdommer. Det viste seg at det ble et sentralt poeng hvor raskt politiet kunne tatt seg over til Utøya, da etterforskningen viste at gjerningsmannen drepte om lag 20 personer i løpet av siste 15 minutter før pågripelsen. Sønderland-utvalget konkluderte med at det ikke var noen båter tilgjengelig da den første politipatrulje ankom landsiden ved Utøya kai. Første patruljes handling ble vurdert opp mot instruksjonen «Skyting pågår». Patruljen gikk ikke til aksjon, men valgte å observere. På bakgrunn av utredningen fra professor Tor-Geir Myhrer fastslo Sønderland-utvalget at det var en korrekt handling. Patruljen hadde forholdt seg innenfor instruksverket. Dersom politipersonell ikke hadde aksjonert i forhold til handleplikten ville legitimitet gå tapt. Evalueringen som drama skulle forsikre publikum om at organisasjonen var ansvarlig, seriøs og godt ledet. Dersom det kom fram at politiet ikke hadde oppfylt sine forpliktelser i forhold til samfunnsoppdraget vedrørende borgernes sikkerhet ville legitimitet kunne gå tapt. I evalueringprosessen var det for øvrig viktig å ha gode «antenner», og å oppfatte spillereglene. Politidirektoratets presentasjon ble kommentert og kritisert i relevant litteratur jf Johannessen (2013):

*I realiteten var den interne evalueringen et felles forsøk fra de operative og byråkratiske praktikerne på å redde sitt eget skinn og sin egen ære ved å mørklegge de kritiske punktene og overdrive de punktene som ikke var kritikkverdige» (2013, s. 239).*

Etter publiseringen av rapporten sendte Politidirektoratet ut en pressemelding med blant annet følgende innhold:

*- Vi kan med sikkerhet fastslå at politiet ikke var dimensjonert for å håndtere alle sider ved slik hendelse en helt vanlig fredag i juli. På vegne av norsk politi beklager jeg at vi ikke lykkes med å pågripe gjerningsmannen tidligere enn vi klarte. Samtidig vil jeg også berømme alle involverte tjenestepersoner, både i Oslo og på Utøya, som gjorde sitt ytterste i en svært krevende situasjon og bidro til å redde mange liv, sier Mæland (Politidirektoratet , 2012) .*

Det ble gjort en innbyggerundersøkelsen i 2015 som viser at omlag 80 % av befolkningen hadde tillit til politiet (Politidirektoratet, 2015), så vi kan legge til grunn at legitimiteten fortsatt var til stede.

Noe av hensikten med å evaluere er å finne virkningen av den innsatsen som var iverksatt opp i mot de resultatene ledelsen av politidistriktene ønsket å oppnå. Sønderland-utvalget fastslo at konkrete mål og kvalitetsstandarder bare unntaksvis var formulert for beredskapsområdet. De påpekte at det ikke var satt noen sentrale minimumskrav for bemanning eller kompetanse på taktisk og operasjonelt nivå. Utvalget har funnet at beredskapsarbeid har tapt i konkurransen med etterforskningens krav til oppklaringsprosent og saksbehandlingstid.

Utvalget konkluderte med at mannskapssituasjonen under ferieavviklingen ikke ble risikovurdert, og grunnet ferieavvikling var det totalt 6 politipersonell i nedre Nordre Buskerud politidistrikt. Etter politidistriktets oppfatning var det en «*god bemanning*» (Politidirektoratet , 2012, s. 56). Tilsvarende var det 87 mannskaper i Oslo politidistrikt. Det fremkommer av rapporten at det ikke var noen krav verken til generell beredskap på operasjonelt eller taktisk nivå i forhold til bemanning og kompetanse. Det var heller ikke beredskapsplaner for innsatspersonell, selv om det var ønsket.

Under hendelsen var det i utgangspunktet en person på operasjonssentralen i Nordre Buskerud politidistrikt, og fem i Oslo i tillegg til personell på sentralbordet. Det ble konkludert med at bemanningen var for lav til å oppfylle funksjonene. Sønderland-utvalget opplyser at operasjonslederen er på operasjonelt nivå.

*Operasjonslederen skal foreta vurderinger noe tilbaketrukket og upåvirket av intensiteten i politiinnsatsen, og skal kvalitetssikre og kontrollere innsatsstyrkens arbeid. Ved større hendelser eller kriser forsterkes det operasjonelle nivået med politimesterens stab. Når staben er etablert, overtar stabssjefen som øverste leder på operasjonelt nivå (Politidirektoratet , 2012, s. 57).*

Et vitne ringte inn opplysninger om gjerningsmannens fluktbil, og operasjonssentralen meddelte opplysningene til patruljene 34 minutter etter at de var mottatt. Sønderland-utvalget mente at vurderingene i forbindelse med informasjonsbehandlingen var god og fant ingen grunn til å kritisere politiet for dårlig kommunikasjon. Organiseringen av arbeidsoppgaver er en ledelsesoppgave. Politiledelsen i Nordre Buskerud og Oslo hadde i forkant tatt utgangspunkt i de to sentrale problemstillingene om hvordan arbeidet skulle fordeles, og hvordan den enkeltes innsats skulle koordineres etter at ansvare var fordelt. I organisasjonsprosesser er mål- og resultatstyring et naturlig utgangspunkt for hvordan funksjonen organiseres og administreres. Det innebærer at fokus og innsats blir lagt på arbeidsoppgaver med målepunkter som oppklaringsprosent og saksbehandlingsarbeid. Det medfører at beredskapsarbeid blir nedprioritert. Beredskap er en passiv ressurs, men med store løpende kostnader. Beredskapen gir ikke «gevinst» før det oppstår situasjoner med behov for beredskapsressursene. I en organisasjon med stort fokus på resultatmål når ikke uprioriterte oppgaver som beredskap opp i konkurransen. Politidistriktet ble i liten grad målt på beredskap. En bivirkning av NPM er at noen virksomhetsområder får mindre oppmerksomhet. Det er en forutsetning for resultatstyringsmodellen at den passer overens med profesjonsutøvernes fagstyring, økonomiutøvernes økonomistyring og lederne i deres

strategiske styring. Når systemene ikke er satt sammen slik at de kan samkjøres vil de få dysfunksjonelle effekter. Resultatet blir at politiet ikke kan levere produktive, effektive og legitime tjenester. En av de dysfunksjonelle effektene er en perverterende atferd hvor insetiver for god og profesjonell tjenesteproduksjon skades. Således blir gapet mellom de politiske målene og resultatene større ifølge Hans de Bruijn (Johnsen Å., 2007). I den forbindelse fremstår en manglende bakvaktvaksordning for stabsmedlemmer nettopp som et resultat av perverterende atferd. Christin Thea Wathne skriver om problemstillingen i Dagens Næringsliv, hvor hun konkluderer:

*Mitt doktorgradsarbeid viser at målstyring i politiet har en rekke negative konsekvenser. Mange av dem handler om at kun de oppgavene som kan telles, teller (Dagens Næringsliv, 2016).*

Det foreligger flere eksempler innenfor strafferettspleien hvor det fremkommer systemfeil i de alvorligste straffesakene som er prioritert av Riksadvokaten. Riksadvokaten prioriterer straffesaksbehandlingen, men er ikke er i sporet for mål- og resultatstyring i forhold til politiet. Vi vil illustrere perverterende atferd med tre eksempler fra de mest alvorlige kriminalitetstypene: Drap, voldtekt og uaktsomme bildrap. I «Monika-saken» ble et barnedrap henlagt som selvdrap, og senere fulgt opp med en omfattende varslersak og tiltale for drap (Riksadvokaten, 2015). På grunn av generell dårlig etterforskning i voldtektsaker påla Riksadvokaten alle politidistrikt å benytte etterforskningsplaner i alle voldtektssaker. Da sakstypen ble evaluert av Kripos i 2015 hadde bare to av 11 undersøkte politidistrikt fulgt pålegget. I tillegg hadde 25% av sakene lav kvalitet (Kripos, 2015). Riksadvokaten og Utrykningspolitiet gjorde en «Analyse av dødsulykker og straffesaksbehandlingen» i 2015. Der ble det blant annet funnet at 50% av alle henlagte dødsulykker hadde for dårlig kvalitet. I tillegg hadde bare 6 av 27 politidistrikt fulgt ordren om å lage en strategiplan for etterforskningen (Riksadvokaten, 2015).

### **Delkonklusjon**

Evalueringen bærer preg av at mandatet var for snevert, og at Sønderland-utvalget var for lite analytisk i forhold til å avdekke svakheter med politioperasjonene. Det kan ha sin årsak i at det i den byråkratiske praksisen er særdeles viktig å beholde kontrollen og ikke gjøre noe som kan forrykke stabiliteten og forutsigbarheten. Rapporten, pressekonferansen og de påfølgende pressemeldingene kan tolkes som et forsøk på å dempe befolkningens uro og opprettholde et bilde av statlig rasjonelt, effektivt og ansvarlig politi. Sønderland-utvalget behandlet ikke kultur og holdninger og hadde ikke et kritisk blikk på ledelse.

### **5.2. Rapport fra 22. juli-kommisjonen**

Kommisjonen ble oppnevnt av regjeringen ved kongelig resolusjon av 12. august 2011. Kommisjonen skulle være uavhengig. Den ti personer store kommisjonen skulle ha ulike fagekspertise for å avdekke fakta og analysere hendelsene. Av de ti var tre utelukkende fagekspert, og av dem hadde en professorkompetanse i journalistikk. Kommisjonens mandat var å foreta en gjennomgang med sikte på at det norske samfunn skulle stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep, samtidig som en skulle ta



vare på de sentrale verdiene våre som åpenhet og demokrati. Samtidig skulle kommisjonen vurdere statens evne til å beskytte oss mot, og redusere konsekvensene ved eventuelle framtidige angrep. Kommisjonen skulle også vurdere myndighetenes evne til å håndtere pågående hendelser og situasjonen etter at de har skjedd. I forbindelse med analysen skulle kommisjonen fremme forslag til nødvendige tiltak for å bedre den fremtidige beredskapen. For øvrig stod kommisjonen fritt til å vurdere andre forhold og tiltak som analysen viste behov for (Norges offentlige utredninger 2012:14, s. 38). Kommisjonen leverte en omfattende og grundig rapport på 481 sider. Den ble offentliggjort den 13. august 2012.

22. juli kommisjonens rapport var ikke primært stilet til politiet, men derimot til regjeringen ved statsministeren. Ettersom store deler av rapporten omhandlet politiets operasjoner den 22. juli 2011 var tematikken likevel aktuell for politietaten. Ettersom noe av hensikten med rapporten var gjennomgang for å trekke lærdom var den også umiddelbart svært relevant for politiet i forhold til hvilke politiske føringer eller signaler som ble gitt for at etaten skal endre seg for å mestre utfordringer i framtiden.

I analysen tar vi utgangspunkt i den symbolske rammen. Vi ønsker først å finne den symbolske betydningen av en kongelig resolusjon. Utgangspunktet er at en kongelig resolusjon er en beslutning som er fattet av Kongen i statsråd. Det innebærer at det må være en sak av spesiell viktighet, og at den er besluttet i henhold til Grunnloven § 28 (Kongerikets Noregs Grunnlov, 1814). Det er en beslutning fattet i det formelle møtet hvor Regjeringen er satt under ledelse av Kongen. Den symbolske rammen forsterkes ved at rapporten er stilet til statsministeren, og at det i den påfølgende siden starter med «*In memoriam*» (Rapport fra 22. juli-kommisjonen, 2012, s. 5) og i det følgende er listet opp navnene på de 77 drepte i terrorangrepene. Rapporten fremstår i seg selv som volumiøs, omfattende og med en grundig detaljrikdom på 481 sider. Rapporten kan også ses i lys av en organisasjonsprosess som teater: «*Evaluering som drama forsikrer publikum om at organisasjonen er ansvarlig, seriøs og godt ledet*» (Bolman & Deal, 2014, s. 333). Regjeringen ønsket å sendte et signal til befolkningen om at de var ansvarlig, og at landet var godt ledet. Signalet ble først sendt ved oppnevning av den uavhengige kommisjon. Kommisjonens grundige arbeid og funn skulle bidra til en bedre sikkerhets- og trygghetsfølelse for befolkningen. Teorien omtaler også evaluering av offentlige institusjoner som «*[...] et ritual som har til formål å dempe befolkningens uro, og for å opprettholde et bilde av statlig rasjonalitet, effektivitet og ansvarlighet*» (Bolman & Deal, 2014).

Ettersom kommisjonens oppdrag ble gitt av Kongen i statsråd, og hvor resultatet skulle presenteres i en offentlig rapport er det naturlig for oss å stille spørsmål om hvordan det er i et maktperspektiv. Kommisjonen måtte gjøre prioriteringer hva den skulle gjennomgå. Den måtte gjøre prioriteringer om hvilke funn den skulle ta med i rapporten, og den måtte ta valg om hvilken måte funnene skulle presenteres på og hva som skulle bringes inn til beslutningsarenaen(e). Handlingene kan ses som resultater av, og bruk av indirekte makt. I utgangspunktet var beslutningsarenaen først og fremst regjeringen Stoltenberg, og deretter

Stortinget. Kommisjonen var ikke en del av interessentene på de senere beslutningsarenaer, men den var en svært viktig bidragsyter inn i prosessen (Christensen & Jensen, 2008).

22. juli kommisjonsrapporten gir oss ingen umiddelbar kunnskap om hvilken forståelsesramme vi skal legge til grunn for å skjønne innholdet i begrepene som kommisjonen benytter i sin hovedkonklusjonen.

*Kommisjonens oppfatning er at det som grunnleggende skilte det som gikk godt fra det som gikk dårlig 22/7, i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner utøvet den myndighet de var gitt (Rapport fra 22. juli-kommisjonen, 2012).*

Kommisjonen pekte på at tragedien avdekket behov for endringer i blant annet organisasjonskulturen. Kommisjonen mente også at fordi grunnleggende endringer i kultur, holdninger og lederskap må utvikles over tid, så fortjener disse tre oppmerksomhet først (NOU 2012:14). Ettersom begrepene ikke er definert i rapporten fremstår det som en utfordring for analysen. Vi tok først utgangspunkt i boken «Politikultur – Identitet, makt og forandring i politiet» (Johannessen, 2013), som spesifikt omhandler ulike former politikultur. Han skriver: «Hva er politikultur, og hva er organisasjonspraksis? Den som leter etter en endelig definisjon på dette leter nok forgjeves» (Johannessen, 2013, s. 29). Schein har en generell tilnærming til forståelse av begrepet kultur:

*«Et mønster av grunnleggende antagelser - skapt, oppdaget eller utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant og til at det læres bort til nye medlemmer som den rette måten å oppfatte, tenke og føle på i forhold til disse problemene» (Schein, 1985, s. 7).*

Når Henning Bang skriver om kultur deler han det opp i verdier, normer og virkelighetsoppfatninger (Bang, 2011).

Vi starter i den strukturelle rammen når vi analyserer to av de operative funnene som ble gjort i dokumentgjennomgangen, og som vi mener kan illustrere noe av det som 22. juli-kommisjonen klassifiserte gikk galt 22. juli og i hovedsak var knyttet til holdninger og kultur. Politiet er en klassisk linjeorganisasjon med en fast struktur og arbeidsdeling. Det er et hierarki av stillinger, også for den operative tjenesten, og det er normer og regler for hvordan arbeidet skal utføres (Bolman & Deal, 2014). Det er derfor en grunnleggende forutsetning at alle de ansatte i organisasjonen innretter seg etter både sin funksjon og sitt oppdrag. Det er nedfelt i normer og regler hvordan politiansatte skal forholde seg til ordrer (Justis- og beredskapsdepartementet, 1990). En politioperativ organisasjon er avhengig av at alle enheter lojalt følger ledelsen for at operasjonen(e) skal ha den legalt tiltenkte virkning, og at det ikke er patruljer som handler autonomt. Det klare utgangspunktet er at operasjonslederen handler på vegne av politimesteren, og har ordremyndighet over patruljene. Det første eksempelet vi skal illustrere er fra Oslo politidistrikt. Et vitne tok kontakt med politiet idet vedkommende hadde gjort observasjoner i nærheten av regjeringskvartalet. Det var en

ansatt på sentralbordet som mottok opplysningene om at gjerningsmannen var på vei bort fra regjeringskvartalet, at han var iført hjelm, politiuniform og bærende på en pistol, at han satte seg inn i en grå varebil med kjennemerke VH 24605 og kjørte i fra stedet i strid med skiltet enveiskjøring. Operasjonssentralen var svært belastet på det tidspunktet. Da operasjonsleder var opptatt ble informasjonen fra sentralbordet videreformidlet på en lapp. 19 minutter etter at lappen med informasjon var formidlet ble vitnet oppringt av en politioperatør, og vitnet formidlet samme informasjon på nytt. En vakter hadde også kontaktet politiet om en uniformert person som hadde forlatt bombebilen utenfor regjningskvartalet like før eksplosjonen. Det ble bekreftet av en vakt ved regjningskvartalet som hadde sett på en overvåkingsvideo.

*Operatøren var sikker på at personen i bilen hadde noe med eksplosjonen å gjøre. Hun markerte derfor meldingen som «viktig» i operasjonsloggen og opprettet tiltaksbehandling, slik at informasjonen skulle være tilgjengelig for alle (Norges offentlige utredninger 2012:14, s. 100).*

Hun kontaktet deretter innsatsleder som var ved regjningskvartalet, 34 minutter etter at vitnet ringte inn første gang. Innsatsleder oppfordret henne til å ta kontakt med en patrulje fra beredskapstroppen «som vurderte opplysningene som for vage til å iverksette tiltak. Operatøren ble bedt om å komme tilbake med eventuell supplerende informasjon» (Norges offentlige utredninger 2012:14, s. 100).

Operasjonsleder i Asker og Bærum politidistrikt tok kontakt med operasjonssentralen i Oslo for å tilby bistand, men fikk tilbakemelding om at det ikke var nødvendig. Under samtalen ble likevel opplysningene fra vitnet formidlet til operasjonslederen i Asker og Bærum. Hun ringte da umiddelbart til en patrulje som var ved Ila fengsel for å hente en fange. De ble bedt om å avvente fangetransporten, og vente på at operasjonsleder skulle ringe tilbake. Da hun ringte tilbake var fangen hentet, og transporten var på vei til Oslo da «de hadde ønsket å bli ferdig med oppdraget» (Norges offentlige utredninger 2012:14, s. 103).

Eksempelet fra Asker og Bærum politidistrikt viser kulturuttrykket hvor patruljen fremstår med autonomi, og forholder seg bare til det de først ble fortalt – hente og kjøre fange. Det er imidlertid vanskelig å konkludere med at de to på patruljen har gale verdier, normer og grunnleggende uriktig virkelighetsoppfatning på bakgrunn av en enkelthendelse. Det er imidlertid ikke tvilsomt at det er i strid med den norm som gjelder for riktig tjenesteutførelse. Ved alvorlige normbrudd har ikke kulturen funksjon som det sosiale limet som den vanligvis har (Bang, 2011). Det er imidlertid viktig å rydde uønsket atferd og kultur av veien. Det er de ønskede verdiene, norm(er) og grunnleggende virkelighetsoppfatninger som bør overføres til neste generasjon av gruppelemmer og som de kan sosialiseres inn i.

Patruljen fra beredskapstroppen som vegret seg for å iverksette søk etter den identifiserte grå kassebilen handlet også autonomt og i strid med gjeldende instruks og norm. Glomset har forsket på kulturen nettopp i beredskapstroppen hvor han søke forståelse av hva som utgjorde politikulturen der, og blant annet hvordan sosialiseringprosessen fungerte

som en rettesnor på hva som er godt og riktig politiarbeid (Glomseth og Aaserud, 2012). Den beskrevne patruljehandling fremstår verken som godt eller riktig politiarbeid.

Beskrivelsen av bil og gjerningsmann var så utfyllende at operasjonsleder i Asker og Bærum politidistrikt på eget initiativ iverksatte tiltak i eget politidistrikt. Resultatet i forhold til den ene patruljen i Asker og Bærum ble imidlertid tilsvarende da meddelelsen (ordren) ikke ble etterkommet. Den utviste rolle og organisasjonsforståelse som de to patruljene uviste strider mot selve formålet for polititjenesten.

*En organisasjon etableres for å oppnå noen mål gjennom koordinert innsats. Det skal derfor løpende treffes beslutninger om, hvordan denne innsats kan organiseres*  
(Christensen & Jensen, 2008 s.11)

Når de løpende beslutninger ikke etterkommes er det lett at organiseringen av innsatsen feiler. I operativ polititjeneste er slik forståelse helt grunnleggende for at politiet skal oppfylle sin funksjon og formål.

Ledelse er heller ikke definert i rapporten, men det er en nødvendig funksjon i alle organisasjoner. I litteraturen benyttes mange definisjoner av ledelse. Det kan defineres som *et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker* (Bush et al, 2007) eller som:

*Ledelse er den atferd som ett eller noen individer i en gruppe, organisatorisk enhet eller organisasjon utviser, og som gjelder systematisk påvirkning på de andre med sikte på at gruppen eller organisasjonen skal løse bestemte oppgaver og nå bestemte mål* (Andersen, 2009, s. 83).

Kommisjonen fant alvorlige mangler i deler av politiets ledelse i forbindelse med terroranslagene. I rapporten ble det avdekket at det var uklarhet om hvem som hadde ansvar for politiaksjonen på Utøya. Den grunnleggende uklarheten viser at de involverte ikke lyktes med det målformulerende, problemløsende og språkskapende samspillet som var nødvendig mellom aktørene. Linjene fremstod som uklare og strukturen kunne ikke følges opp. Opplysningen fra Politidirektoratet om at de hadde besluttet overføring av ansvaret for politiaksjonen på Utøya fra Nordre Buskerud til Oslo politidistrikt viser et brudd på en forutberegnelig struktur som aktørene allerede kjente. Det foreligger ikke notoritet når Politidirektoratet besluttet å overførte ansvaret for politioperasjonen på Utøya fra Nordre Buskerud politidistrikt til Oslo politidistrikt. «*De oppfattet å ha en bistandsrolle overfor Nordre Buskerud*» (Norges offentlige utredninger 2012:14, s. 161). Ved bistand til andre politidistrikt er det normale at de står under det gjestende politidistriktets kommando. Når det gjøres vesentlige strukturendringer i en operasjonsledelse under en aksjon medfører det lett uklarhet om lederansvaret, og usikkerhet om hvilken rolle den enkelte skal spille og hvilke funksjoner de skulle fylle. Slike uttalelser om ledelsesuenighet påvirker legitimiteten, og bryter med de verdiene som en forbinder med en ansvarlig offentlig etat. Når det senere kom fram at politimesteren i Nordre Buskerud politidistrikt i intervjuet med kommisjonen skyldte på Oslo

politidistrikt i forhold til responstiden til Utøya fikk det et tilsnitt av strukturens dramaturgiske funksjon.

Selv etter operasjonen var det uenighet mellom Nordre Buskerud politidistrikt og Oslo politidistrikt om hvem som hadde ansvaret for operasjonen. Kommisjonen gjennomførte intervjuer med sentrale embetsmenn etter terroranslagene. Intervjuene ble først sikkerhetsgradert som konfidensielt, som er den nest laveste sikkerhetsgraderingen. Intervjuene ble etter hvert gjort tilgjengelig og søkbar fra Riksarkivet hvor vi hentet informasjonen fra. Politimester Sissel Hammer i Nordre Buskerud politidistrikt forklarte seg blant annet slik til kommisjonen.

*Sett i ettertid er det grunn til å tro at hadde Nordre Buskerud gjennomført denne aksjonen alene, hadde vi vært på øya tidligere enn slik aksjonen ble gjennomført, men det er ikke sikkert at vi hadde lokalisert gjerningsmannen av den grunn (22.juli-kommisjonen, 2011).*

Uttalelsen ble etter hvert kjent for tidligere ekspedisjonssjef Hans Sverre Sjøvold. Han ble tilsatt som politimester i Oslo politidistrikt etter hendelsen, og uttalte seg til VG om forholdet.

*Oslos politisjef langer ut mot Sissel Hammer politimester i Nordre Buskerud. Sissel Hammers uttalelser om at hennes mannskaper hadde reagert raskere uten beredskapsgruppen, faller ikke i god jord hos hennes kollega i Oslo (VG, 2012).*

Det ble en mediasak hvor de rådende verdier og myter ble formidlet. Det fremkommer også at varslingsrutinene internt ikke ble fulgt. Politimester Hammer ble først varslet om skyting på Utøya fra en seksjonssjef i Oslo politidistrikt. Det ble ikke satt stab i Nordre Buskerud politidistrikt før stabssjefen i Oslo ringte Hammer i Nordre Buskerud og anmodet om det. Når først stab ble satt var det stor usikkerhet om hvordan stabsarbeidet skulle være. Samlet viser dette store svikt i ledelsen. Til tross for den grundige redegjørelsen og de alvorlige funnene som ble presentert i 22. juli kommisjonen rettet Stig O. Johannessen sterk kritikk mot kommisjonen:

*Deres påstått viktigste funn – at svikten hadde med kultur, holdninger og ledelse å gjøre – ble verken forklart eller tatt på alvor i tiltakslisten annet enn som generelle utsagn. Det er ingen logisk sammenheng mellom beskrivelsene og konklusjonen om forbedringer (Johannessen, 2015, s. 48).*

Vi har valgt å illustrere to eksempler på grunnleggende operativ politik(u)kultur, og vist til flere tilfeller med alvorlige mangler i ledelsen. I motsetning til Johannessen mener er det en klar sammenheng mellom de beskrivelsene som kommisjonen har gitt om manglende kultur, holdninger og ledelse og deres konklusjon om forbedringer. Johannessen (2015) påpeker videre at: «*Det sterke søkelyset på enkeltindividers handlinger i rapportens beskrivelser står i sterk kontrast til konklusjonene*» (2015, s. 48). Kommisjonen har gjennomgått hendelsene på individnivå. Slik vi ser det måtte det gjøres på individnivå for å skaffe en oversikt over de enkelte handlingselementer til bruk i en analyse. Det var kommisjonens formål. Uten oversikt

over enkelthandlinger kunne den ikke trekke lærdom. Vi ser heller ikke hvordan kommisjonen skulle forklart enkeltepisodene på annen måte uten at kommisjonen og rapporten ville blitt inkvisitorisk i sin form. Kommisjonens klare signaler til regjering og Storting er å endre politiets holdinger, kultur og ledelse.

Rapport fra 22. juli-kommisjonen satt en klar «dagsorden» for hovedutfordringene i politiet. For å opprettholde nødvendig legitimitet måtte organisasjonen tilpasse seg de ytre omgivelsene. Kursen for den rådende oppfatningen ble satt av kommisjonen. Det var endring av kultur, holdinger, og ledelse som var løsningen. De ytre drivkreftene for organisasjonsendring var tidlig tilstede, men en strategi for de indre var ikke det. Dersom organisasjoner ikke genererer indre drivkrefter for endring vil det etter hvert generere mer omfattende behov for endringer for å opprettholde balansen mellom samfunnet og selve politiorganisasjonen. Større reformer er en slik respons på disharmoni, og Nærpolitireformen er et eksempel på nettopp det (Busch et al, 2013).

### **Delkonklusjon**

22. juli kommisjonen ga et kraftig signal til regjeringen og til politiet at om at den viktigste og mest grunnleggende lærdommen for politiet fra 22. juli er å endre holdninger, kultur og ledelse. Signalene fremføres med en styrke som nok er noe av det sterkeste som kan beskrives i en akademisk språkdrakt.

### **5.3. Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget**

I Stortingets møte den 28. august 2012 holdt statsminister Jens Stoltenberg og justis- og beredskapsminister Grete Faremo en redegjørelse om regjeringens oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport. Der ble det vedtatt at redegjørelsen skulle sendes til Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomite for videre behandling. Som et ledd i behandlingen av Rapport fra 22. juli-kommisjonen ble den gjenstand for åpne kontrollhøringer i Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget i tiden fra 6.-26. november 2012. Referat fra høringene er vedlagt innstillingen til Stortinget (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2013) slik at vi har hatt de tilgjengelig. Det ble innkalt en rekke embetsmenn til høringene, men i denne sammenheng vil vi utelukkende gjengi korte uttalelser fra noen helt sentrale fra departement, direktorat og politiledere som uttalte seg om komiteens hovedkonklusjoner - knyttet til holdninger, kultur og ledelse (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2013).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen er den eneste komite på Stortinget som kan ta opp saker på eget initiativ. Det fører oss nærmest midt i kjernen av vårt nasjonale politiske system, og til et maktperspektiv med institusjonelle rammer. De sakene som Kontroll- og konstitusjonskomiteen tar opp til behandling har konsekvenser for hvilke interesser som formuleres og forfølges. Etter Grunnloven kan Kontroll- og konstitusjonskomiteen innkalle nær sagt hvem som helst til å forklare seg om hva som helst. Etter Grunnloven § 75 h foreligger det en møte- og forklaringsplikt for Kontroll- og konstitusjonskomiteen (Kongerikets Noregs Grunnlov, 1814). Det er sogar belagt med straffeansvar å ikke møte, nekte å forklare seg eller å forklare seg uriktig. Oppfølgingen etter Rapport fra 22. juli-kommisjonen var et slikt initiativ som Kontroll- og konstitusjonskomiteen tok opp til behandling. Kontroll- og

konstitusjonskomiteen fatter ikke vedtak som får direkte virkning for forvaltningen, men det blir sendt en innstilling til Stortinget etter endt komitebehandling.

Vi er interesserte i hvilke signaler eller føringer som ble sendt til Stortinget for at politiet skulle bedre evnen til å mestre framtidens utfordringer. Vi er også interesserte i grunnlaget for føringene. I praksis skal spillereglene utgjøre en felles forståelsesramme for aktørene, og skal være styrende for deres adferd (Christensen & Jensen, 2008). Spørsmålet er hvordan aktørene forstod den gjeldene rammen og spillereglene. Vi har allerede trukket opp den konstitusjonelle og rettslige rammen. Vi går da over til spillereglene. I forbindelse med innkallingen til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite varslet politimester Torbjørn Aas til Politidirektoratet at han var innkalt til høring. Det er omtalt i boken Politiledelse og er beskrevet slik der:

*Da jeg varslet POD om at jeg var innkalt til høringen, ble jeg fra lederhold kraftig utfordret på om jeg virkelig hadde tenkt å takke ja til å forklare meg overfor komiteen. Det opplevde jeg som både merkelig og ubehagelig, ut ifra min grunnholdning om at jeg som politimester og embetsmann selvfølgelig ville takke ja og stille opp på invitasjon fra landets øverste folkevalgte organ, til kontrollhøring i den alvorligste saken i norsk etterkrigshistorie (Johannessen & Glomseth, 2015 , s. 450).*

Som følge av høringene var det naturlig at komiteen måtte stille kritiske spørsmål til de innkalte byråkratene og embetsmennene. Kontroll- og konstitusjonskomiteen måtte ta utgangspunkt i 22. juli kommisjonens rapport, en rapport som var kritisk til politiet. Ettersom kritiske spørsmål ofte ledsages av påfølgende kritikk så vil det gjerne medføre uro i byråkratiet. Det passer dårlig sammen med byråkratenes håp om stabilitet, forutsigbarhet og kontroll (Johannessen, 2013). Den generelle byråkratiske kulturen kan ha medvirket til at ingen fra byråkratiet ønsket å bidra til å opplyse den sterke kritikken fra 22. juli-kommisjonen. De innkalte byråkratene og embetsmennene hadde hatt omlag tre måneder på seg til å lese seg opp på rapporten, samt å reflektere over kultur, holdninger og ledelse. Vi kan ikke finne at de innkalte embetsmennene opplyste de aktuelle temaene i særlig grad.

I denne konteksten er det viktig å se hen til at Stortinget ved Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste både hele politiorganisasjonen og befolkningen at saken ble tatt på største alvor. Komitebehandlingen av saken og at involverte embetsmenn måtte forklare seg under høringene var et viktig symbol. Utfallet av høringene, som var en innstilling til Stortinget, var ikke så viktig som det symbolske signalet som ble sendt ut ved at saken ble behandlet der over flere uker. Det kan være noe ulikt hvordan denne høringen ble oppfattet i organisasjonen og blant befolkningen, men det faktum at det var 77 drepte og over 100 skadde fra hele landet skapte engasjement. Således var byråkratiets «skolerett» med embetsmannsforklaringer for komiteen en sermoni som var egnet til å skape mening for de som hadde ansvar, men også ikke minst for de som søkte trygghet. Etter den 11. september så vi at også amerikanerne brukte symboler for å mestre ettervirkningene etter ødeleggelsene av terrorangrepene. Det er kulturen som er «superlimet» som forener mennesker og som hjelper samfunnet å nå målene (Bolman & Deal, 2014).

Tidligere politidirektør Ingelin Killengreen uttalte at angrepet den 22. juli var en stor utfordring for norsk politi. Hun mente at det også ville ha vært en stor utfordring for andre lands politi. Hun viste i den forbindelse til håndteringen av terroren som rammet kollektivtransporten i Madrid i 2004 og i London 2005. Erfaring viser at slike hendelser er ekstremt krevende. Også når politistyrken både har erfaring og øvelser. Politistyrken er tydelig organisert i en vertikal samordning med klar styring og kontroll ovenfra. Det er de høyrere nivåene som operasjonssentral og stab i krevende situasjoner som leder og koordinerer den operative tjenesten for de underordnede. Dette er som Killengren nevnte kunnskap som både er erfart, og øvd på. Høyere hierarki har formell myndighet over lavere, men vi har tidligere vært inne på at suksess forutsetter at medarbeiderne er både lydhøre og at de tar ordre. I praksis er ofte menneskers atferd uberørte av ordre og systemer. Det må da benyttes andre virkemidler for å avhjelpe utfordringene. Eksempler på det kan være klar og bedret kommunikasjon, møter og særskilte stillinger med samordningsansvar (Bolman & Deal, 2014). Killengren påpekte likevel at det var viktig at det ikke skulle være noen unnskyldning for feil som ble gjort under hendelsene. Hun forklarte imidlertid at hun visste at de ansatte og ledere i politiet vil gjøre sitt beste for at det ikke skal gjenta seg.

Per Olaf Lundteigen (Sp) stilte spørsmål til tidligere departementsråd Morten Ruud i Justis- og beredskapsdepartementet om tidligere politidirektør Ingelin Killengrens svar til komiteen vedrørende at det ikke var spesielle feil i ledelseskulturen i politiet, og viste til kommisjonens rapport hvor det nettopp var påpekt at norsk politis utfordringer handler om ledelse, samhandling, kultur og holdninger mer enn mangel på ressurser. Lundteigen ville vite hvem som hadde rett – kommisjonen eller Killengren. Ruud ville imidlertid ikke opphøye seg til dommer, og viste til at begge påpekte nyanser og svakheter.

Lundteigen var ikke fornøyd med svaret fra Ruud, og spurte om det var slik at begge hadde rett? Til det besvarte Ruud: «*Ja, egentlig, for jeg synes kanskje begge uttaler seg for bastant og unyansert*». Dessuten fortsatte Ruud i påfølgende spørsmål fra Lundteigen med uttalelsen:

*22. juli-kommisjonen har gjort en masse veldig viktige funn på veldig mange punkter. Men jeg synes det er farlig å trekke for generelle konklusjoner ut i fra de funnene, og det er kanskje noe – etter min mening – også kommisjonen gjør i et par tilfeller* (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2013, s. 230).

I sitt spørsmål til tidligere ekspedisjonssjef i Justis- og beredskapsdepartementets politiavdeling og nåværende politimester i Oslo – Hans Sverre Sjøvold - refererte Marit Nybakk (A) til at tidligere politidirektør Ingelin Killengren benektet at politiets utfordringer dreide seg om problemer med ledelse, samhandling, kultur og holdninger. Dessuten viste hun til at Kontroll- og konstitusjonskomiteen ikke fikk noe ordentlig svar fra Ruud som nesten undergravde 22. juli-kommisjonens konklusjoner. Hans Sverre Sjøvold svarte følgende på spørsmålet fra Nybakk:



*Jeg synes dette er et av de vanskelige temaene å kommentere, for det er vel noe uklart hva som menes med dårlig kultur. Jeg forholder meg til et begrep som genererer handling over noe tid. Hva som er dårlig kultur, og hva som er uheldige omstendigheter og dårlige beslutninger for eksempel rundt 22/7, synes jeg er en veldig interessant problemstilling. Så jeg synes dette kulturbegrepet er vanskelig. Vi skal nedsette et eget prosjekt internt i Oslo politidistrikt for å bore mer i det, men det å gi noen sånn lang utredning her og nå, har jeg faktisk problemer med. Det er vel ikke noen skarpe formuleringer, så vidt jeg kan se, i rapporten som beskriver den dårlige kulturen. Det er mulig jeg ikke har lest det godt nok (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2013, s. 233).*

Ettersom spørsmålet var problemer med ledelse, samhandling, kultur og holdninger må det tas utgangspunkt i at det er formell myndighet som regulerer atferden i en vertikal samordning hvor det er de høyere nivå som kontrollerer og koordinerer arbeidet til underordnede. Slik vi forstår spørsmålet fra Nybakk er det hvordan den vertikale samordningen fungerte, og om medarbeiderne virkelig var villig til å følge ordre (Bolman & Deal, 2014).

Politidirektør Odd Reidar Humlegårds hadde en annen tilnærming til kommisjonens hovedkonklusjon med følgende uttalelse i sin oppsummering i høringen: «*De viktigste områdene som nå tas tak i, er nettopp god ledelse, kultur og holdninger*». Han hadde da vært konstituert politidirektør i ca. 3 måneder (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2013, s. 200). På dette tidspunktet var det imidlertid ingen som hadde utredet kulturen, og som hadde formening om hva de skulle starte med. Politiet utfører tjenester på flere områder, både administrativt, operativt, og akademisk (Politihøgskolen). I tillegg har politiet en dominerende fagforening – Politiets Fellesforbund - som organiserer de fleste politiansatte og største delen av de sivilt ansatte med unntak av juristene som er organisert i Norges Juristforbund. Johannessen (2013), som har forsket på politikulturen har funnet at de fire kategoriene representerer ulike kulturer og handlingspraksiser. De utfører ulike typer arbeid, og det er det faglige arbeidet som er med på å skape deres identitet og kultur. For å lykkes med kulturendring bør politidirektøren starte med en kulturkartlegging, for deretter å utforske byråkratipraksisen, den operative praksisen og den akademiske praksisen ut i fra deres identitet. Ettersom de politiansatte både er bevisst og ubevisst sosialisert i de ulike praksisene krever kulturendring betydelig innsats for å endres, samt at det vil være tidkrevende (Johannessen , 2015).

Oslos tidligere politimester – Anstein Gjengedal – uttrykte seg ikke ubetinget enig i alle elementene i kommisjonens hovedkonklusjon da han på spørsmål fra Jette F. Christensen (A) svarte:

*Jeg er enig i hovedbegrunnelsen til Gjørsv-kommisjonen, men jeg er ikke enig i at det var holdningen til våre folk som gjorde en innsats den fredag ettermiddagen, også fra beredskapstroppen på Utøya (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2013, s. 198).*

Under høringen med daværende sjef for beredskapstroppen Anders Snortheimsmoen opplyste han at første patrulje på åstedet ikke fikk ordre om å vente på beredskapstroppen. De kunne derfor tatt seg over til Utøya i henhold til instruks «Skyting pågår». Han opplyste også at opplastingen av den røde gummibåten med 11 mann ikke var optimal. Det samme gjaldt med en ny båt som kom til assistanse, som også ble overbelastet. Han uttalte at heller ikke den beslutningen var optimal.

Det fremstår som at høringene av embetsmennene var egnet til å true den byråkratiske praksisen hvor det er særdeles viktig med kontroll. Dessuten framstår det også som det var særdeles viktig for den byråkratiske praksisen å beholde denne kontrollen, og at det var nødvendig å ikke gjøre eller si noe som kunne forrykke stabiliteten og forutsigbarheten (Johannessen, 2013). Det var i denne situasjonen svært viktig å ha kontroll på embetsmenn i ytre etat for ikke å gi næring til endring av det forutsigbare og stabile. For å oppnå kontroll var nøkkelen taushet og lojalitet. Det inntrykket fikk vi fra møtet med Aas i Politidirektoratet. Det var ønske om taushet til Kontroll- og konstitusjonskomiteen og det var ønske om lojalitet til byråkratiet. «Det er «rollen» som er viktig, og rollen tilsier taushet og lojalitet» (Johannessen, 2013, s. 221).

I Kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling til Stortinget finner vi klare signaler på hvordan komiteen oppfattet ledere i departement, direktorat og ytre etat:

*Komiteen viser til at kontrollhøringene i så måte var lite oppløftende. Flere sentrale ledere ga uttrykk for at de ikke forsto kultur- og ledelseskritikken, og mange viste manglende evne til å ta ansvar for svikten i justissektoren 22.juli. Komiteen understreker at kontrollhøringene bekreftet inntrykket av at 22. juli-kommisjonen har rett i sin påpekning om at kultur- og ledelsesutfordringer, herunder ansvarspulverisering, er hovedutfordringer i disse spørsmålene. Komiteen finner dette bekymringsfullt og vil understreke statsrådenes ansvar for å sørge for kompetent ledelse og klare ansvarsforhold innad i departementene og i underliggende etater (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2013, s. 33).*

Kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling påpeker at flere sentrale ledere ga uttrykk for at de ikke forsto kultur- og ledelseskritikken, og mange av dem viste manglende evne til å ta ansvar for svikten i justissektoren 22.juli. Det illustrerer nettopp at høringene kan tolkes som en kamp om makt mellom Stortinget og byråkratiet. Da byråkratene og embetsmennene ble innkalt benyttet Kontroll- og konstitusjonskomiteen både direkte og konstitusjonell makt. Når resultatet av de sentrale ledernes forklaringer fremstår slik det er nedtegnet, og slik tolkningen fremkommer i komiteens innstilling kan det fremstå som at byråkratene og embetsmennene benyttet sin faglige autoritet som et middel til å begrense de kritikkverdige problemstillingen i å bli tatt opp. En kan også tolke at svarene ble avgitt i en manipulerende form for å kunne ivareta egne interesser eller at det var for å forhindre utilfredshet innenfor fagfeltet. Svarene behøvde ikke være et uttrykk for at de var tilfreds med resultatet, men for at de ikke kunne se noe alternativ til svarene som ble gitt (Christensen & Jensen, 2008).

### **Delkonklusjon**

Kontroll- og konstitusjonskomiteen fikk bekreftet 22. juli kommisjonens konklusjoner om kultur og ledelseskritikken. Dessuten fikk komiteen innsyn i at flere sentrale ledere ikke forsto kultur og lederkritikken. Vi så imidlertid at politidirektøren oppsummerte de viktigste områdene til å være nettopp god ledelse, kultur og holdninger. Komiteen uttrykte bekymring for funnene og påpekte at det var statsrådenes ansvar for å sørge for kompetent ledelse både i departementet, departement og i politidistriktene.

### **5.4. Politianalysen**

Regjeringen med daværende justisminister Grete Faremo nedsatte et utvalg den 8. november 2012 for at det skulle analysere utfordringene i norsk politi. Bakteppet for igangsettelse av analysen var terrorhandlingene den 22. juli 2011. Analysen skulle peke på forslag til forbedringspunkter og tiltak for å legge til rette for bedre oppgaveløsning og mer effektiv ressursbruk hos politiet i framtiden. Analysen ble ledet av departementsråd Are Røksund i Fiskeri- og kystdepartementet. Med seg hadde han sju utvalgsmedlemmer. To var representanter fra politietaten ved politidirektøren og sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste. Den eneste med ekspertkompetanse i utvalget var professor i administrasjon og organisasjonsvitenskap Anne Lise Fimreite fra Universitetet i Bergen. Det var ingen i utvalget som representerte lensmannsdistriktene.

Utvalget skulle gjennomføre en politistudie som skulle danne grunnlag for en langsiktig plan for videreutvikling av etaten hvor politiets ressursbruk, prioriteringer, kompetanse, ledelse og organisering skulle vurderes. De skulle også vurdere om sentrale administrative ressurser kunne omdisponeres for å gi mer politikraft ute i distriktene. Videre skulle utvalget fremme forslag til forbedringer, og vurdere mulige endringer for bedret oppgaveløsning og ressursbruk.

Oppdraget fikk tittelen «*Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer - Politianalysen*», (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013), og ble fremlagt den 19. juni 2013. De skriver at bakteppet for å nedsette utvalget var terrorhandlingene den 22. juli 2011 og de svakhetene og manglene som ble avdekket ved norsk politi i forbindelse med håndteringen av hendelsene den dagen. Utvalget besvarte mandatet ved å fremme forslag om to reformer for å møte fremtidens behov. Det ble foreslått en strukturreform og en kvalitetsreform.

Hensikten med kvalitetsreformen var å utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling, herunder også i styring og ledelsesprosesser. Formålet med strukturreformen var å frigjøre ressurser for å utføre kjerneoppgaver og danne forutsetninger for et kompetent og robust lokalt politi samt robuste fagmiljøer. I strukturreformen skulle makten, beslutningene og ressursene i utgangspunkt styres fra Politidirektoratet. En organisasjon som politiet kan tilsynelatende akseptere kravene til de endringer som kommer fra de ytre omgivelser fordi den vet det er forventet, men det kan være en utfordring at de ansatte ikke nødvendigvis tar innover seg at de skal institusjonaliseres og bli behandlet som produksjonsmidler. Når organisasjoner forsøker å

mobilisere de menneskelige ressursene for å nå organisasjonsmålene kan det slå tilbake på organisasjonen ifølge Selznick ( i Busch et al , 2013).

Politiet skulle omorganiseres i en ny struktur med reduksjon fra 27 til 6 politidistrikt, og reduksjon fra 354 til 210 lensmannskontor. Det er ikke tatt utgangspunkt i forskning på området for å begrunne forslagene. Sentrale forskere som professor Paul Larsson ved Politihøgskolen uttalte seg til Bergens Tidende, og mener at reformen drar oss i retning av et hardere politi, og dessuten:

*Utredningen bryter radikalt med tidligere prinsipper for norsk politi, mener Larsson. - Disse grunnprinsippene har det vært bred enighet om, og de har ligget fast siden 1980. De innebærer at politiet skal være desentralisert, ha et sivilt preg og nærhet til publikum, og at de skal jobbe forebyggende. Det er en smule frekt av utvalget å bare hoppe bukk over dem, mener han (Bergens Tidende , 2013)*

Som grunnlag for analysen har utvalget besøkt og innhentet informasjon om reformer i de andre nordiske landene, samt Storbritannia og Nederland. Dansk politi iverksatte en relativt omfattende strukturreform i 2007 hvor antall politikretser ble redusert fra 54 til 12. Utvalget viser til en oversikt over hvor stor del av befolkningen som har tillit til politiet i Skandinavia i 2010. I Danmark var tilliten 89 % , og i Norge 86 % (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013). Den innhentede informasjonen fremstår som argumenterende for forslagene, og tallmaterialet fremkommer imidlertid ikke slik alle steder som politianalysen skriver. Vi har funnet en analyse av den danske politireformen 2007-2011. Der fremkommer tallmaterialet slik:

*På baggrund af en undersøgelse foretaget via Danmarks Statistik i marts 2010, måtte vi konstatere, at de 63 pct., der her gav udtryk for, at de havde stor eller meget stor tillid til politiet, var historisk lavt (Balvig, Holmberg, & Nielsen, 2011).*

Forslaget til strukturreform må analyseres i lys av de ytre faktorene. En av faktorene er press fra omgivelsene. I den vestlige del av verden preges vi nå av at post-NPM har blitt den dominerende norm for hvordan offentlig sektor skal organiseres. Det skyldes ganske enkelt at dette preger tidsånden, og at det har fått en status som gjeldende doktriner for hvordan moderne forvaltningssystemer bør være. Det er de institusjonelle omgivelsene som nå står i fokus. Reformkonseptet betraktes som en optimal løsning på omfattende substansielle utfordringer knyttet til kapasitet- og koordineringsutfordringer (Christensen et al (2002). Offentlige organisasjoner som politiet må være multifunksjonelle hvor etaten må ta hensyn til et bredt spekter av mål og verdier hvorpå mange ulike hensyn må veies opp mot hverandre. Sentralt står det offentlige ethos hvor kjernen er knyttet til generelt samfunnsansvar, offentlig innsikt, rettsikkerhet, uavhengige profesjonelle standarder, effektivitet og likhet ifølge Lundquist (i Busch et al 2013). I tillegg kommer de demokratiske hensyn, rettsstatlige verdier og hensynet til fellesskapet som må tillegges større vekt enn i det private. For politiet gjelder det i tillegg lovpålagte hensyn som skal ivaretas. Det norske politisk- administrative systemet er ikke en rendyrket styringsform ifølge Christensen et al (2015)

Internasjonalt har omorganisering av politiet ofte sammenheng med andre offentlige reformer. Det kan i tillegg være vanskelig å forsvare ressursbruken i forhold til relevant tjenesteproduksjon for borgerne. Frigjøring av administrative ressurser er benyttet som et argument for reformen. Sentralt står de to verdiene økonomi og demokrati i stor grad mot hverandre. Det økonomiske peker på rasjonalitet, produktivitet og kostnadseffektivitet. Mens de særegne demokrativerdiene for offentlig sektor bidrar til å gi identitet, men de er egnet til verdikonflikter. For mye fokus på effektivitet og verdiskapning vil kunne utkonkurrere de tradisjonelle verdiene som tillit, solidaritet, integritet og likhet ifølge Lundquist (i Busch et al 2013).

Omorganiseringer kan også være begrunnet i trendendringer av kriminaliteten, og politiets manglende muligheter til å påvirke denne, slik som i Norge. Det er også tilfeller hvor politiets organisering har vist seg som så problematisk at omorganisering har vært uungåelig. Det behøver imidlertid ikke å være så graverende som i Belgia hvor omorganisering ble begrunnet i korrupsjon og udugelighet (Balvig et al (2011)). Det kan være tilstrekkelig å begrunne det i at ledergruppen er for stor. Gruppen var på 31 politimestre inkludert lederne for særorganene. Økonomihensyn kan også være en årsak til politireformer. Selv om størstedelen av de politireformene som er omhandlet i litteraturen er iverksatt under høykonjunkturer i løpet av de første årene etter tusenårskiftet ser vi nå flere land som begrunner politireformer med bakgrunn i økonomihensyn. I Skottland forberedes det en reform hvor hensikten er å redusere utgiftene med 20%. I England og Wales innføres en reform begrunnet med samme hensyn. Den danske reformen var som den norske begrunnet blant annet i kriminalitetsutviklingen og ønsket om å rasjonalisere seg til flere operative ressurser. Det fremstår som viktig å organisere politiet på en måte som gjør at Politidirektoratet kan beholde kontrollen og ikke gjøre noe som kan forykke det stabile, og dermed skape uforutsigbarhet. Byråkratiet blir likevel utfordret av samfunnet, media og politikerne. Det vil også være med på å utfordre kontrollen og stabiliteten. Det er da en reell fare for at byråkratiet vil svare med mer byråkrati, og herunder mer rapportering (Johannessen ., 2013).

Under utredningsarbeidet av politianalysen skulle utvalget forholde seg til den gjeldende organisatoriske og den politiske rammen. I utgangspunktet kreves det særlige ferdigheter for å forholde seg til den politiske konteksten. Det skyldes at det er en kompleksitet som normalt består av skiftende dagsordener, allianser og relasjoner. De formelle politiske referansestrukturene er normalt et godt utgangspunkt, men det er ofte vel så viktig å benytte seg av de uformelle nettverkene. Det var viktig for utvalget å benytte seg av de ulike tilnærmingene for å kunne handle med den gjennomslagskraften som var nødvendig for å kunne iverksette de planlagte prosessene. Manglende forståelse for det politiske spillet og de organisatoriske initiativer for endring, kan få følger for de strategiske valgene dersom man ikke har en begrunnet formening om hva det er politisk grunnlag til å beslutte (Dahl & Molly-Søholm, 2012). Ettersom politianalysen ble overlevert den 19. juli 2013, og regjeringsskiftet først var den 16. oktober 2013 kunne utvalget forholde seg til den samme dagsorden,

alliansene og de samme relasjonene fra de fikk overlevert oppdraget, mandatet og fram til politianalysen ble overlevert.

Spørsmålet er således hvordan utvalget forstod den politiske konteksten. Mandatet fra statsråden omtalte ikke kultur og holdninger spesielt, men signalene formidlet i 22. Juli-kommisjonen var sterke. Rapporten var sogar behandlet i Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomite, som oversendte den klare innstillingen til Stortinget den 19. februar 2013 hvor det ble påpekt at flere sentrale ledere ga uttrykk for at de ikke forstod kultur- og lederkritikken, samt deres manglende evne til å ta ansvar for svikten den 22. juli.

I den offentlig tilgjengelige innstillingen ga dessuten komiteen uttrykk for sin bekymring for fravær av kompetent ledelse i departementet, direktoratet og politidistriktene. Den ble offentliggjort om lag fem måneder før fremleggelsen av politianalysen. Til tross for de klare politiske signalene definerte eller forklarte ikke politianalyseutvalget kulturbegrepet i politiet. Stig O. Johannessen ga ut boken *Politikkultur – Identitet, makt og forandring i politiet* allerede i mars 2013. Den var utgitt i god tid før politianalysen ble ferdigskrevet. Vi har funnet at utvalget har omtalt kultur i forhold til omkammer, og at det knyttes til strukturelle forutsetningene for ledelse.

*Utvalget mener imidlertid at ledelse, holdninger og kultur ikke kan sees isolert fra de strukturelle forutsetningene for ledelse i staten. En endring i holdning og kultur er etter utvalgets mening et ansvar for ledere i politiet, og er noe som politiet selv må arbeide med (Justis- og beredskapsdepartementet , 2013, s. 154).*

Tilhengerne av top down tilnærmingen av kulturendring kan kritiseres for at de idealiserer lederen hvor hans lederskap i organisasjonen blir gjort til et spørsmål om lederens visjoner og strategiske mål, og det bidrar til å tilsløre det sosiale livet i organisasjonen. Forutsetningen om at organisasjonsendring i hovedsak er en hierarkisk prosess hvor lederen har en helt avgjørende posisjon for all forandring som skal foregå «top down» bygger på amerikansk industrivirksomhet forskning (Johannessen 2013). Det er det samme utgangspunktet som blir tatt for kultur og læring (Johannessen S. O., 2011) og det passer ikke i samme grad for norsk forvaltning med det offentlige etos.

Politiets Endringsprogram ble opprettet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (politi.no). Det ble startet omtrent samtidig som politianalysen. I Endringsprogrammet var styring, ledelse og kultur nettopp oppført som et av fem prosjekter. Det ble iverksatt tiltak på kort og lang sikt i Endringsprogrammet , men lite av det dreide seg om hovedkonklusjonen i 22. juli kommisjonen.

*Lite av dette dreide seg om forandring av kultur og ledelse. Tiltakende bar preg av enten å være konkrete forhold knyttet til teknologi, instruksjoner og kurs, eller de dreide seg om presiseringer av det som man ikke hadde fått til 22. juli, nemlig rollefordeling ved kriser. Det var ingen forestilling om at praksisene og prosessene i organisasjonen (kultur, holdninger og ledelse) behøvde ny tenkning i kjølvannet av katastrofen. Det som behøvdes var mer av det samme (Johannessen ., 2015, s. 110).*

Det ble gjennomført noen kortsiktige tiltak i Endringsprogrammet som skulle foreligge sommeren 2013 for å kunne vise politikerne at det ble gjort noe (Johannessen, 2015) Selve Endringsprogrammet bar preg av byråkratisk praksis, og strategien var å gjennomføre en toppstyrt endringsprosess av hele politietaten. Dessuten harmonerer ikke kritikken om kultur og holdninger med den byråkratiske kulturen hvor det er særdeles viktig å beholde kontrollen og ikke gjøre noe som kunne forrykke stabiliteten og forutsigbarheten (Johannessen, 2013). Ved å sørge for å styre agendaen fram til inngangen av beslutningsarenaen forsøkte utvalget å påvirke hvilke problemstillinger som skulle få adgang. Samtidig forsøkte utvalget å holde unna saker eller tema som var en trussel mot den byråkratiske kulturen (Christensen & Jensen, 2008). Det er reist kritikk mot at utvalget hadde ensidig argumentasjon for egne forslag. De sterke føringene fra kommisjonen og Kontroll- og konstitusjonskomiteen kan også tenkes som en indirekte trussel mot utvalget og byråkratiets legitimitet. I utvalget var det flere medlemmer som hadde vært intervjuet både av kommisjonen og Kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Det hadde blitt åpnet et mulighetsrom som gav anledning til å fremme forslag om gjennomgripende forandringer i politiets organisering. Det var viktig for utvalget å belyse struktur- og kvalitetsreformen. Dette reformarbeidet kan ses som en naturlig fortsettelse av Politireform 2000. Videre ble det hevdet at dagens styring og ledelse av politiet ikke fungerte tilfredsstillende, og at svak styring og ledelse er en viktig årsak til en rekke av de utfordringene utvalget indentifiserte (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013). Utvalget tar utgangspunkt i at styring handler om hvordan mål, krav og rammer settes opp, og at ledelse handler om hvordan man skaper resultater innenfor rammene. Sett fra et human-resource perspektiv bør organisasjonen skreddersys til menneskene og tilfredsstillende menneskers grunnleggende behov for trygghet og tillit på arbeidsplassen. En overdreven tro på at mennesker kan styres og behandles som ordinære produksjonsressurser kan medføre tap av motivasjon og turnover. Det vil kunne medføre manglende utførelse av samfunnsoppdraget (Bolman & Deal, 2014). Utvalget konkluderer med at det er god ledelse på de steder hvor det også oppnås gode resultater. De fant imidlertid en gjennomgående mangel på kravsetting til ledere i politiet. Politianalysen legger opp til prestasjonsledelse, og den forklarer begrepet med prosesser som følger opp, evaluerer og utvikler den enkelte leders prestasjoner. Prestasjonsledelse skal bidra til at de ansatte forstår hvordan deres innsats påvirker politidistriktets måloppnåelse. Det foreslås å innføre måleparametere som dekker helheten av virksomheten, inkludert resultatoppnåelse, kostnadseffektivitet, og andre relevante faktorer. Resultatmålene skal baseres på strategiske analyser, og det skal være jevnlig måling av resultater. Dessuten skal det være systematisk sammenligning på tvers av politiet. I de tilfeller lederne over noe tid ikke når de målene som er satt for dem må det dessuten iverksettes tiltak.

Utvalget vurderte dagens styring og ledelse av politiet som svak, og at det er en viktig årsak til en rekke av utfordringene man står ovenfor. På bakgrunn av analysen fremmet utvalget forslag til tiltak som sikrer en mer enhetlig ledelse i politiet, og som sikrer et høyt kompetansenivå. Dagens systemer bidrar ikke til god ledelse på tvers av politiet. Den

faktiske ledelsen blir derfor i stor grad avhengig av den enkelte leders evne og vilje til å utøve ledelse. Fokus på ledelsesutvelgelse og ledelsesutvikling skal etter utvalgets mening bidra til enhetlig ledelse. Dessuten ble det foreslått å innføre en metodikk for utvelgelse av gode ledere, og at det må settes klare krav og kriterier til dem. Ledere må i tillegg følge et felles opplæringsprogram for å sikre en enhetlig ledelse av politiet.

Det ble fremmet forslag om å standardisere arbeidsmetoder og prosesser for å arbeide mer effektivt og oppnå bedre kvalitet. Politiet må ikke forholde seg til et konkurranseutsatt marked på samme måte som næringslivet hvor det er avhengig av omsetning for overlevelse. Private markedsorganisasjoner må ofte respondere med organisasjonsendringer når markedet endres for å opprettholde markedsfaktoren. Ved manglende respons er konsekvensen i verste fall konkurs. Tilsvarende innebygde funksjoner finner vi ikke offentlige organisasjoner. Det blir ofte brukt som et argument for å fremme en markedsorientering i det offentlige. Det foreligger en antagelse om at gjennomføringskraften vil bedres i offentlige organisasjoner ved en markedsorientert tilpasning (Klausen, 2011). Forslaget til politireformen forfekter sterkt for mer standardisering, slik en nettopp finner det i næringslivet med et brattere hierarki hvor politimestrene blir trukket nærmere Politidirektoratet. Slik vil de kunne oppnå mer sentral kontroll. Det er en organisering som er i henhold til ideologien til Taylor og Fayol, og som viste seg å ikke kunne leve opp til dagens krav om nødvendig produktivitet og kvalitet. Politianalysen fremstår som å være satt sammen av to motstridende organisatoriske ideologier, hvor ingen har lyktes. På den ene siden finner vi Taylorismen med faste organisasjonsprinsipper med autoritære makthierarkier og en besettelse av å måle intern produksjon og kontroll. I motsatt retning finner vi den kulturelle reformbevegelser med en higen etter fleksible flate strukturer med uavhengige medarbeidere og sterke kvalitetskulturer, med fokus på team som er lydhør overfor de samfunnsmessige behov. «*The ideologies promote different values, ethics and ideas about humans and organizing of human work without explicitly making culture an object of study*» (Johannessen, 2015, s 168). Det ble imidlertid påpekt at det er få standardiserte rutiner og prosesser. I den forbindelse ble straffesaksbehandlingen trukket fram som et eksempel. Det ble vist til at straffesaksbehandlingen i stor grad er regulert gjennom rettsregler som straffeprosessloven, påtaleinstruksen og ordrer som Riksadvokatens rundskriv. Utvalget konstaterte likevel at de til tross for stor grad av standardisering fant til dels betydelige variasjoner mellom politidistriktene i forhold til resultatmål. Politianalysen signaliserte til politiet at sentral styring er egnet til å oppnå bedre tjenester for befolkningen.

*Politiets virksomhet er grunnleggende likeartet, med en enhetlig oppgaveportefølje, like rammebetingelser og sentral ledelse. Dette tilsier sentralisert styring, med nasjonalt forankrede mål og prioriteringer understøttet av standardiserte arbeidsprosesser, prosedyrer og metoder. Likeartet virksomhetsutøvelse skaper også de beste forutsetningene for læring og kompetansebygging gjennom deling av beste praksis» (Justis- og beredskapsdepartementet , 2013, s. 162).*



Det skal blant annet gjennomføres ved standardisert ledelse, og tanken synes å være at dersom alle leder likt så skal også resultatene bli like (Johannessen S., 2015). Flere forskere er kritisk til byråkratisk kultur i et omskiftelig marked. Synspunktet til Johannessen blir støttet av Henning Bang:

*Den byråkratiske kultur kan imidlertid være dysfunksjonell for en bedrift som opererer i et marked som stadig endrer seg, og som krever at bedriften legger om kursen, tenke nytt, legge ned ulønnsomme avdelinger og bygge opp mye på kort tid for å overleve i konkurransen med andre (Bang, 2015,s 116).*

Politiet operer ikke som en kommersiell aktør i et marked hvor produkter selges, men sammenligningen er likevel relevant og utfordringene er tilsvarende foranderlige. Politiet skal stadig avvære nye trusler fra omskiftelige miljøer og kriminaliteten er stadig i endring samtidig som den blir mer og mer internasjonalisert. Politiet må derfor hele tiden følge endringene i kriminalitetsbildet og utfordringer for å evne å løse samfunnsoppdraget. Sammen med ideen om å innføre enhentlig ledelse foreslås det å innføre prestasjonsledelse i forbindelse med reformene. Det redegjøres ikke noe nærmere om hva en prestasjon i politiet innebærer. Dessuten skal politiets metoder og rutiner standardiseres. Det er et uttrykk for klassisk strukturell betraktningssmåte hvor regler, retningslinjer, standardkrav og standardiserte arbeidsprosedyrer begrenser den enkeltes skjønn og bidrar til en ensartet og forutsigbar adferd. Standardprosedyrer kommer imidlertid til kort når det skjer uforutsette hendelser, eller endringer i kriminalitetsbildet (Bolman & Deal, 2014). Politiets utfordringer endrer seg raskt. Det fikk vi blant annet innblikk i ved den kraftig økende flyktningestrømmen over Storskog i Finnmark i vinteren 2016 hvor Politidirektoratet ikke klarte å mobilisere ressurser for å dekke det endrede behovet for innreisekontroll og asylregistrering (Politidirektoratet, 2016).

### **Delkonklusjon**

Politianalyseutvalget fremmet forslag om strukturreform uten å ta hensyn til de sterke signalene som var gitt i Rapport fra 22. juli kommisjonen, Kontroll- og konstitusjonskomiteen og forskning. Signalet er at politiet skal mestre framtidens utfordringer med en struktur- og kvalitetsreform med sentral styring og ensrettet ledelse.

### **5.5. Prop.61 LS (2014-2015) - departementet**

Proposisjonen er skrevet av Justis- og beredskapsdepartementet på vegne av regjeringen. Dokumentet inneholder konkrete forslag til endring i politiloven og forslag i anledning nærpoltireformen. Formålet med proposisjonen er å sikre at politiet skal ha en organisering som legger til rette for styrking av nærpoltiet, mer robuste og kompetente politidistrikt og mer samarbeid mellom politiet og kommunene. Departementet tar utgangspunkt i regjeringsplattformen i forhold til de føringer som blir gitt til politiet for å mestre framtidens oppgaveportefølje. I den politiske plattformen til regjeringspartiene er omorganisering av politiet et av temaene som ble tatt opp:

*Regjeringen vil omstrukturere politiet for å skape en handlekraftig og moderne organisasjon som skal bli enda bedre til å forebygge og bekjempe kriminalitet. Dette vil skje ved sammenslåing av politidistrikter til færre og mer robuste politiregioner. Målsettingen med det nye nærpolitiet er at politiet skal være operativt, synlig og tilgjengelig, med kapasitet til å etterforske og påtale kriminelle handlinger (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 5).*

I Prop. 61 LS gikk departementet inn for å omorganisere til færre, men mer robuste og kompetente politidistrikter. De ønsket å redusere fra 27 til 12 politidistrikt, og ikke til 6 slik som forslaget var fra politianalysen. Da vil det bli enklere for politidirektøren og landets politimestre å drive en mer effektiv strategisk ledelse av norsk politi. Dessuten ønsket de også å redusere antall lensmannskontor, men de ønsket imidlertid ikke å redusere fra 354 til 210 lensmannskontor slik som politianalysen la opp til. Departementet la derimot ikke fram estimer på hva som var innenfor akseptabel reduksjon og samtidig opprettholde en nærpolitiforankring. De ønsket imidlertid å konsentrere oppgaveporteføljen mot primæroppgavene, og forankre politiet lokalt til mer samarbeid mellom politi og kommunene. Samtidig ønsket departementet å styre og utvikle politiet enhetlig. De følger opp politianalysens forslag til standardisering.

Departementets grunnsyn synes å bygge på den strukturelle rammen hvor de ønsker å oppnå en god og effektiv organisasjon gjennom å utvikle en hensiktsmessig organisasjonsstruktur. I den nye organisasjonsstrukturen er det viktig å ha klare og entydige mål slik at departementet opprettholder kontrollen over måloppnåelsen. Hensikten er å oppnå en drift som i størst mulig grad forblir forutsigbar. Når departementet legger til rette for å organisere politiet innenfor den strukturelle rammen ser departementet forbi enkeltpersoner og den sosiale konteksten de arbeider innenfor. De krever blant annet store kvalitets og effektivitetsforbedringer innenfor straffesaksområdet uten at det blir tilført nye ressurser. «*Deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better*» (Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 2). Klassisk organisasjonsteori tar utgangspunkt i at alle organisasjoner søker stabilitet og forutsigbarhet. På den måten kan man skape rutiner og vaner for organisasjonens handlinger noe som gjør organisasjonen mer produktiv og effektiv (Scott, 2014). Når organisasjoner utsettes for endringstrykk, må den gå fra en noenlunde stabil tilstand til en annen, noe som ifølge Jacobsen (2014) krever drivkrefter, noe som pusher organisasjonen fremover i en retning.

Departementet har likevel uttalt at de vil følge opp utviklingen nøye. Den strukturelle tilnæringsmåten blir iblant oppfattet ensbetydende med papirvelde, likegyldige rundskriv og stivbente byråkrater (Bolman & Deal, 2014). Dette er i tråd med tenkningen i «post-NPM» hvor dreiningen fra NPM er nettopp for å legge mer vekt på økt sentralstyring og samordning, hvor formålet er å oppnå en sentralisering og koordinering av politiet (Christensen et al, 2002).

*Den nye helhetlige tenkning i post-NPM gir seg også utslag i et ønske om en mer kollektivt orientert kultur. Offentlige institusjoner, ledere og ansatte skal i større grad tenke helhet og ikke spesialisering, de skal legge vekt på kulturelt integrerende tiltak, i økende grad vektlegge etiske regler osv. (2002, s. 227).*

Ut i fra Prop. 61 LS ser det ut til at departementet i mindre grad har fulgt opp signalene etter Rapport fra 22. juli-komiteen og Kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende utfordringene med kultur, holdninger og ledelse. Det er uvisst om det har sammenheng med regjeringsskiftet den 16. oktober 2013. Departementet nevner helt kort at politiet skal forsterke organisasjonskulturen slik at den støtter opp under etatens samfunnsoppdrag. Departementet skriver ikke noe om hva som skal forsterkes i organisasjonskulturen, eller hva organisasjonskulturen består av. I lys av kritikken mot politikulturen er det naturlig å tolke begrepet «forsterke» til å være endring til det bedre, men allerede her fremstår signalet som svakt og utydelig. Det er som tidligere nevnt innført et felles sett verdier ved innføring av medarbeider- og lederplattformen. Det er imidlertid ikke gjort noen undersøkelser på hva som mangler, er feil eller hva som må forsterkes i organisasjonskulturen. Det er heller ikke gjennomført noen utredninger om hvorvidt behovet for forsterkning av organisasjonskulturen er gjengs for hele politietaten. Stig O. Johannessen som har gjennomført en analyse av politikulturen har delt den inn i fire underkategorier: Operativ-, akademisk-, byråkratisk- og fagforeningskultur. Det foreligger ingen undersøkelser hvorvidt det er noen forskjell i bruken av de forfektede verdiene i leder- og medarbeiderplattformen og bruksverdiene i politiet. Johannessen opplyser at det ikke er noen fra departementet som har vist noen interesse for å erverve ny kunnskap om kulturen i politiet.

*Men det var ingen interesse fra byråkratiet, det vil si Politidirektoratet og Justisdepartementet. Her var det stille som i graven. Det var disse som skulle stå i spissen for å forandre kultur, holdninger og ledelse, men de virket ikke interessert i å diskutere det. Det vakte ytterligere min nysgjerrighet omkring hvordan de så for seg å arbeide med det store forandringsprosjektet sitt (Johannessen S., 2015, s. 222).*

Ut i fra Johannessens forskning innenfor disiplinen fremstår det som nokså nærliggende å gjennomføre en grundig analyse av organisasjonskulturen i politiet. Funnene tilsier det:

*Det som på den ene siden er et trivelig miljø med kameratskap, sterk sosial samvittighet og rettferdighetssans for hverandre og samfunnet, slår også ut i lukkethet, misforståtte lojalitetsbånd, sterke sosiale sanksjoner, eksklusjonspraksiser, maktkamper og konformitet. Dette er dype og paradoksale kulturelle trekk i den norske politiorganisasjonen (Johannessen S., 2013, s. 257).*

Den beskrivelsen som Johannessen gir i boken forsterker inntrykkene som blir formidlet fra 22. juli-kommisjonen. Selv om Prop. 61 LS isolert sett er en innstilling til Justiskomiteen henvender den seg også til underliggende etat. Innstillingen gir et signal om hva som er departementets synspunkt på problemstillingene, samt hva departementet ønsker å meddele Justiskomiteen. Den manglende konkretiseringen av kultur- og holdningsproblemet kan

illustrere noe av det demokratiske problemet med byråkratiet hvor noe av hensikten med praksisen er å opprettholde den politiske orden. Det gir også grunnlag for å se hvordan maktutøvelsen søkes skjult for de involverte aktørene. Kunnskapen søkes skjult i en filtreringsprosess slik at det gir grunnlag for ønskelige beslutninger (Christensen & Jensen, 2008).

Departementet viser til at mål- og resultatstyring er et grunnleggende styringsprinsipp i staten, jf. Reglement for økonomistyring i staten § 4 Grunnleggende styringsprinsipper. Det gjelder derfor også for styringen av politiet. Bruken av styringsprinsippet har blitt kritisert, også i politi- og lensmannsetaten. Det skyldes blant annet at målene ikke alltid dekker de områder som søkes prioritert. Dessuten blir det satt så mange mål at noen blir utydelige. Det forventes større oppmerksomhet mot ledelse, og ledelse skal være fremtredende i alle ledd. Politiet skal legge vekt på ledelse i alle deler av etaten, og det skal vektlegges som et eget fag og det skal være en egen karrierevei. Departementet vil dessuten legge til rette for at politiet får en god utvikling på ledessiden. Fremover skal politiet ha en bred tilnærming ved rekruttering av ledere, og det legges til grunn at det ikke bli noe krav om at vedkommende er jurist eller politiutdannet. Politiet skal rekruttere ledere fra relevante kompetansegrupper. Politihøgskolen skal videreutvikle lederutdanningen slik at de programmer som tilbys får et moderne lederfokus. Også andre læresteder som er egnet til å gi politiledere økt og relevant kompetanse skal benyttes. Departementet viser også til at det er igangsatt et ledelsesutviklingsprogram som er innrettet for å utvikle en felles ledelsespraksis, felles forståelse for samfunnsoppdraget og økt bevissthet om hvilke krav som ligger til lederrollen.

Departementet skriver at en etablering av større politidistrikt vil gjøre det mulig å skape robuste fagmiljøer med større grad av spisskompetanse. En effekt er at det samtidig frigjør mer politikraft som kan benyttes til operativ og synlig polititjeneste. Departementet påpeker imidlertid at det må være leveransene til borgerne og staten som skal ligge til grunn for hvordan politiet bør organiseres, og at det er viktig å ikke tro at alle utfordringene politiet sliter med vil bli løst med en omorganisering og noe færre oppgaver (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). I Politireform 2000 ble det lagt til grunn at politiet skulle bygge videre på de ti grunnprinsippene som ble stilt opp. Departementet har lagt de samme 10 prinsippene til grunn for denne proposisjonen.

1. *Politiet skal avspeile samfunnets idealer*
2. *Politiet skal ha et sivilt preg*
3. *Politiet skal være et enhetspoliti*
4. *Politiet skal være desentralisert*
5. *Politimannen skal være generalist*
6. *Politiet skal virke i samspill med publikum*
7. *Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet*
8. *Politiet skal ha bred rekruttering*

9. *Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet*
10. *Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 25).*

Departementet påpekte at forskning og kunnskapsinnhenting er vesentlig for en kunnskapsbasert politikktutforming. De viste i den anledning til at Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med å målrette departementets arbeid ved bruk av forskning som grunnlag for politikktutvikling (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Forskningsprogrammene som de viser til relaterer seg ikke til organisasjonsendringer, men til straffesaksbehandling og forebygging.

### **Delkonklusjon**

Departementets inngang til hvordan politiet skal mestre framtidens utfordringer er en moderat sentralisering av politidistriktene. Samtidig som samarbeidet mellom kommunene og politiet skal styrkes, skal antall lensmannskontor reduseres. Hensynene fremstår som noe motstridende. Det gjør de også i forhold til ledelse, som skal bygge på faglig frihet, tillit til de ansatte og tydelig ansvars plassering. Det kolliderer med det byråkratiske grunnsyn hvor klare og entydige mål er viktig innenfor den instrumentelle rammen slik at det er mulig å opprettholde kontrollen over måloppnåelsen slik at driften i størst mulig grad forblir forutsigbar. Den «røde tråden» om kultur og holdninger som ble vist i Rapport fra 22. juli kommisjonen og Kontroll- og konstitusjonskomiteen er bare så vidt synlig. Kultur og holdninger er bare viktig når det skal tas riktige valg, når en situasjon oppstår.

### **5.6. Justiskomiteen**

Justiskomiteen behandlet departementets innstilling Prop. 61 LS (2014 – 2015) og forberedte den til Stortingsbehandling og vedtak. Justiskomiteen ledes av Hadia Tajik fra Arbeiderpartiet, Anders B. Werp fra regjeringspartiet Høyre er ordfører og første nestleder. Kjell Ingolf Ropstad fra Kristelig Folkeparti er andre nestleder. Jorodd Asphjell, Kari Henriksen og Lene Vågslid er medlemmer fra Arbeiderpartiet. Margunn Ebbesen, Hårek Elvenes og Peter Christian Frølich er medlemmer fra Høyre. Jan Arild Ellingsen og Ulf Leirstein er medlemmer fra Fremskrittspartiet og Jenny Klinge er medlem fra Senterpartiet.

I oversendelsen av Prop. 61 LS (2014 – 2015) var ingen av vedtakssakene knyttet til holdninger, kultur og lederskap. Både i 22. juli kommisjonen og innstilling til Stortinget fra Kontroll- konstitusjonskomiteen fremkom det at det var viktige forutsetninger for at politiet skal endres for å mestre framtidens utfordringer. Dersom det ikke blir gjort endringer av de kritiske punktene som ble påpekt kan det raskt bli spørsmål om tap av tillit til politi og stat. Legitimitet er knyttet til et av de eldste og mest fundamentale politiske tema, og det er en utfordring i forhold til den politiske forpliktelse (Heywood, 2013). I en rettsstat er det en grunnleggende forpliktelse at myndighetene sørger for borgernes sikkerhet. Ettersom oppgaven er tillagt politiet må politikere sørge for at politiet rustes for å tilføres de grunnleggende verdiene for å kunne utføre forpliktelsen. Leder av justiskomiteen hentet opp igjen den «røde tråden» fra 22. juli-kommisjonen og Kontroll- konstitusjonskomiteen. Under

behandlingen av proposisjonen uttalte hun at det var bred enighet i komiteen om at politiet hadde utfordringer knyttet til kultur, ledelse, holdninger og organisering. Ut fra det nevnte legitimitetsperspektiv mener vi at det er en svært viktig erkjennelse. Under komitebehandlingen uttalte flertallet bestående av medlemmene fra regjeringspartiene og støttepartiet Kristelig Folkeparti at:

*[...] gjennomføringen av nærpolitireformen skal forsterke en organisasjonskultur i politiet som støtter opp under etatens samfunnsoppdrag. Politiet må samles om en felles identitet og felles verdier. Dette flertall viser til at utviklingen av medarbeiderskap og lederplattformen i politiet skal bidra til at politiansatte på alle nivåer opplever at politiets endringskultur ivaretas i den daglige utførelsen av politistjenesten (Justiskomiteen, 2015, s. 7).*

Dessuten ville komiteens flertall bestående av regjeringspartiene, støttepartiet Kristelig Folkeparti og Arbeiderpartiet:

*[...] understreke at kultur og ledelse er et svært viktig tema i utviklingen av fremtidens politi. I Gjørsvkommisjonens rapport kom det tydelig fram at kultur, holdninger og ledelse var avgjørende for de delene av politiets håndtering som gikk bra, og de som gikk dårlig (Justiskomiteen, 2015, s. 26)*

Justiskomiteen viser dessuten til kommisjonens viktigste anbefalinger om at det bør settes i gang et systematisk arbeid for å styrke de grunnleggende holdningene og kulturen i politiet. De skriver videre:

*Flertallet legger til grunn at forbedring av kultur og ledelse må gjennomsyre hele etaten, og være en prioritert oppgave i politireformen. Svak intern kultur kan påvirke både strategiske valg, prioriteringer, håndtering av interne varslere og være hemmende for utviklingen av nye ideer og arbeidsmåter. Mange forskere har påpekt ledernes rolle i utviklingen av god organisasjonskultur (Stortinget, 2015, s. 27).*

Justiskomiteen uttalte at reformen ga dem en mulighet til å gjøre noe med problemene slik at politiet kan settes i stand til å mestre framtidens utfordringer. Justiskomiteen har ikke vedtaksmyndighet, men den har stor innflytelse på de saker som skal behandles i Stortinget. Komiteen har direkte makt over hvilke temaer som skal behandles på beslutningsarenaen. For å følge opp problemstillingen fremmet justiskomiteen følgende forslag: «*Stortinget ber regjeringen foreta en foreløpig evaluering av arbeidet med ledelse, kultur og holdninger i politiet i 2017, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte*» (Stortinget, 2015, s. 28).

Justiskomiteen fremmet i tillegg flere konkrete og svært relevante tiltak i forhold til ledelse. Det er tiltak som ikke har vært med i den tidligere prosessen. Justiskomiteens flertall uttalte at de forventer at det legges til rette for god ledelse, og at det organiseres robuste fagmiljøer. De mener at politiledelse skal bygge på faglig frihet med tillit til de ansatte, og at det skal

være tydelig ansvars plassering. Derfor er det viktig å utdanne gode ledere i hele etaten. De bør ha kompetanse om hvordan kultur påvirker politiet, og dessuten hvordan kulturer skapes og endres.

For å nå denne målsettingen mener justiskomiteen at det bør opprettes en nordisk mastergrad i politiledelse. Det bør suppleres med en økt bruk av desentralisert lederutdanning på alle nivå. Det må utvikles spesifikke krav til ledelseskompetanse på alle nivå i politiet. Sørg for at personer med annen utdanning enn Politihøgskole kan få videre- og etterutdanningstilbud ved Politihøgskolen. Opprette mentorordning for politiledere med mentorer fra både etaten, andre offentlige etater eller næringslivet fortrinnsvis med faglig støtte og oppfølging fra Politihøgskolen. Dessuten bør det også innføres en best praksis basert på også «Plattform for lederskap» og relevant «best praksis» fra internasjonalt arbeid (Stortinget, 2015). Justiskomiteen har bedt regjeringen om å følge opp tiltakene. Samlet viser forslagene et reelt engasjement fra en samlet Justiskomite, og det fremstår som nokså klart at det ikke er ment som symbolpolitikk.

Justiskomiteen påpekte også at formålet med reformen er å sørge for et politi som er operativt, synlig og tilgjengelig i nærmiljøet. Selv om antall politidistrikter skal reduseres fra 27 til 12 skal nærpolitiet både ha kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger. Flertallet viser dessuten til at politiet møter andre utfordringer enn da «politi-Norge ble tegnet». Sist politi-Norge ble tegnet var i forbindelse med Politireform 2000. I tiden etter forrige reform har kriminaliteten blitt mer kompleks, organisert og grenseløs. Flertallet i justiskomiteen er opptatt av at nærpolitireformen gir politiet egnede verktøy for å imøtekomme befolkningens forventninger til effektiv forebygging, tilstedeværelse med relevant kapasitet og kompetanse der det er behov for det. I tillegg til at forfølgning av lovbrudd blir håndtert på en måte som gir grunnlag for trygghet og rettssikkerhet.

I tillegg til reformendrings-lovforslagene fremmet justiskomiteen ytterligere fire forslag for vedtak i Stortinget. I de første foreslår justiskomiteen å sørge for en nasjonal handlingsplan for et løft av etterforskningsfeltet. I tillegg til å foreta en foreløpig evaluering av arbeidet med ledelse, kultur og holdninger i politiet i 2017, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte. Dessuten å legge frem en sak med forslag om nasjonal kriseledelse, og klargjøre roller og ansvar, samt avklare hvordan regjeringen vil forholde seg til 22. juli-kommisjonens anbefaling om en skalerbar nasjonal operasjonssentral (Stortinget, 2015, s. 58).

### **Delkonklusjon**

Justiskomiteen viser at kultur, holdninger og ledelse er svært viktig for at politiet skal settes i stand til å takle utfordringene i fremtiden. Videre må det jobbes med problemstillingene daglig. For å klare utfordringene må politiledere også tilegnes bedre kompetanse. Nærpolitireformen skal knyttes til nærmiljøet og kommunene, og ikke utelukkende være en sentralisering av politimakten.

### 5.7. Vedtak – Stortingets føringer

Under Stortingsbehandlingen viste flertallet innledningsvis til at Politidirektoratets hovedoppgaver er etatsstyring og faglig ledelse. Det ble også påpekt at Politidirektoratet har et helhetlig ansvar for strategisk fagutvikling, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer. Deretter formulerte flertallet oppgavene i fem punkter, hvor de klargjør hva oppgavene innebærer:

Gi faglig og administrativ støtte til politidistriktene.

1. *Sikre likeverdige polititjenester i hele landet så langt så det er mulig.*
2. *Stille ambisiøse og realistiske krav og forventninger til distriktenes tjenesteproduksjon.*
3. *Sørge for erfaringslæring på tvers av distriktsgrensene.*
4. *Iverksette nødvendige tiltak når enkelte politidistrikt underpresterer (Stortinget, 2015, vedlegg s. 3).*

Deretter understrekte flertallet at Politidirektoratets rolle er å lede og samordne politiet innenfor de rammer Storting og regjering setter opp, og ikke å utvide disse rammene ved å tilta seg flere oppgaver. Det forutsettes at vesentlige endringer eller eventuelle nye oppgaver til Politidirektoratet, skal skje som en følge av et politisk vedtak.

Flertallet poengterte at målet med politireformen er å skape et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Den lokale forankring ble svært grundig omhandlet og understreket. Det ble presisert hvor viktig det er med tett kontakt med nærmiljøene, og det fremkom tydelig hvordan organiseringen av polititjenesten i nærmiljøene skulle etableres med lokalsamfunnet. De poengterte at et godt samarbeid med kommunale myndigheter er en forutsetning for politiets legitimitet og autoritet. Et av tiltakene for å oppnå godt samarbeid er opprettelse av en politikontakt i hver kommune. Politiet skal også utvikle forpliktende handlingsplaner med kommunene for å sikre befolkningen en helhetlig forebyggende tjeneste i sitt lokalsamfunn. De sluttet seg til proposisjonens standpunkt om at antall tjenestesteder bør reduseres, men at det ikke bør være så stor reduksjon som politianalysen anslår (Stortinget, 2015).

For å vurdere hvilke politiske føringer som blir gitt til politiet fra Stortinget er det naturlig å ta utgangspunkt i makt. I Norge er den statlige makten fordelt på tre ulike myndigheter. Den utøvende makten er hos regjeringen, den dømmende makten hos domstolene og den lovgivende og bevilgende myndighet hos Stortinget. I tillegg til å vedta lover og bevilge penger over statsbudsjettet blir det også fattet andre vedtak på Stortinget – Stortingsvedtak. I prosessen fram mot Stortingsvedtakene kommer det innspill fra mange ulike interesser. Det er i utgangspunktet lettere å oppnå enighet og harmoni når alle deler de samme verdier og overbevisninger og de har en felles kultur. I denne prosessen har det med tydelighet framkommet at det ikke har vært slik.



Vi har sett at Politidirektoratets byråkratikkultur var opptatt av at instruksjoner var fulgt, og at politiet ikke hadde gjort noe galt. Vi har sett at 22. juli-kommisjonen rettet alvorlig kritikk for mangler ved holdninger, kultur og ledelse som er den «røde råden» i begrunnelsen for endringene, og at disse synspunktene ble delt av Kontroll- og konstitusjonskomiteen. Den «røde råden» kom ikke særlig fram verken i Politianalysen eller i Prop. 61 LS. Når det tilsynelatende er så store motsetninger blir makten en vesentlig og avgjørende ressurs. Stortingets vedtak om nærpolitireformen er bruk av makt – direkte makt. For det første ble det benyttet lovgivende makt da rammene for organiseringen av politiet ble satt. Deretter ble det benyttet makt til å fatte Sttingsvedtak i forhold til hvordan politi-Norge skulle inndeles. Det ble gjort noen endringer på inndelingen i forhold til innspillet fra departementet.

Mange forakter den politiske rammen som består av politikk og politikere, og det blir ofte sett på som et uunngåelig hinder i samfunnet. Det benyttes ofte utsagn som at «de driver et spill» eller «det var bare politikk». Bruken av uttrykkene er nesten alltid nedsettende ment (Bolman & Deal, 2014). Når vi har sett på hvilke politiske signaler som er gitt fra et stort flertall av politikere både fra regjeringspartiene og ledende opposisjonsparti for at politiet skal mestre framtidens utfordringer er det liten grunn til å snakke nedsettende om politikken og politikerne. Foruten starten i den uavhengige 22. juli-kommisjonen har den «røde råden» bare vært synlig hos politikerne. Utvalgene og byråkratene har ikke vært synlig opptatt av kultur og holdninger. De har vært litt opptatt av ledelse, men har ikke fremmet konstruktive tiltak tilsvarende det som politikerne brakte frem. Flertallet på Stortinget har i stor grad fulgt opp innstillingen fra Justiskomiteen, men har i tillegg fremmet mange andre tiltak som er egnet til å sette politiet bedre i stand til å kunne håndtere framtidens utfordringer. Det vises til hva Sttingsflertallet mener om innholdet i kulturen da det ble vist til 22. juli-kommisjonens uttalelse:

*Lærdommene fra det som sviktet, må være å peke på hvordan ledelse og organisasjoner kan sette enkeltpersoner bedre i stand til å treffe riktige beslutninger under usikkerhet. Et menneskes handlinger påvirkes i stor grad av hvordan det er lagt til rette for at oppgavene faktisk kan løses på en god måte. I omgivelsenes jakt på syndebukker er det lett å glemme at mangelfulle systemer kan føre til at enkeltpersoner eksponeres for å gjøre skjebnesvangre feil. Oppmerksomheten må være på trening, opplæring, øvelser og veiledning – og valg av gode ledere. Avslutningsvis trekker vi fram to forhold som kan gi grunnlag både for ettertanke og inspirasjon. Det første gjelder viktigheten av å si ifra. [...] Det andre gjelder personlig initiativ og engasjement (Stortinget, 2015, s. 27)*

I tillegg til de svakhetene som er vist ved 22. juli-kommisjonen viser Stortinget til at det er kommet fram en rekke andre saker siste året som viser at politiet har store utfordringer knyttet til kultur og ledelse. Det trekkes fram konkrete eksempler som manglende etterforskningsledelse i Monica-saken, håndteringen av seksualforbrytelser, rekrutteringssvikt, lav status og stor gjennomtrekk i etterforskningsfaget, samt kritikkverdige

håndtering av varslere. Stortinget påpeker at det er avgjørende at politiet arbeider målrettet i alle ledd for å forbedre seg.

Stortinget påpeker også at det er viktig å sette i gang et **systematisk** arbeid for å etablere en slik kultur i hele politietaten. Et systematisk arbeid som er basert på forskning og tilgjengelig kunnskap på feltet. I tillegg bør det hentes erfaring og inspirasjon fra lignende arbeid i andre land. I den forbindelse er det vist til et prosjekt i Lausanne i Sveits hvor det ble oppnådd vesentlige forbedringer i kulturen både internt, og i innbyggernes forhold til politiet.

Det systematiske arbeidet må starte med å forlate den gamle måten å gjøre ting på. Da må organisasjonen kjenne kulturen, og det kan skje via kartlegging. For å fremme endringskultur må det fokuseres en organisasjonskultur som oppmuntrer til avlæring hvor det er åpenhet for erfaringer, vilje til å akseptere feil og lære av dem. Ettersom det ikke foreligger noen fasit må organisasjonen eksperimentere kontinuerlig. Informasjonen må være tett og flytende, og det forutsetter at det er desentralisering og beslutningsmyndighet. Det strider med reformen hvor det planlegges stor grad av sentralisering og ensrettet ledelse. Det må sørges for at det vektlegges å innhente valid informasjon som distribueres til alle. Videre må det foreligge et belønningssystem i en organisasjonen som ikke straffer feilskjær. Dessuten må det rekrutteres personer med samme formål, Mc Gill og Slocum (i Jacobsen & Thorsvik, 1997).

Stortinget uttaler at forbedring av kultur og ledelse må **gjennomsyre** hele etaten, og være en **prioritert oppgave** i politireformen. «*Svak intern kultur kan påvirke både strategiske valg, prioriteringer, handtering av interne varslere og være hemmende for utviklingen av nye ideer og arbeidsmåter*» (Stortinget, 2015, s. 9). Det vises til at forskning har påvist at ledere har en viktig rolle i utviklingen av god organisasjonskultur. Stortinget mener derfor at arbeidet med å utdanne gode ledere i politietaten, både lokalt, regionalt og nasjonalt er viktig. Dessuten bør ledere i politiet ha kompetanse om hvordan kultur påvirker etaten, og hvordan kultur skapes og endres. Stortinget mener at en nordisk mastergrad i politiledelse og en økt bruk av desentralisert lederutdanning på alle nivå vil være gode tiltak for å styrke lederkompetansen i hele etaten. Stortinget legger dessuten til grunn at politiet skal være en lærende organisasjon hvor det ved erfarte avvik skal iverksettes tiltak for å nå oppsatte mål.

Stortinget ber derfor regjeringen følge opp følgende konkrete punkter for å bedre kultur, ledelse og holdninger i politiet:

- *Påse at underliggende etat utvikler spesifikke krav til ledelseskompetanse i politiet på alle nivåer, inkludert politimestre*
- *Innføre faste evalueringstid på tvers av blålysetatene.*
- *Påse at de frivillige beredskapsorganisasjonene inkluderes i politiets lokale planleggings- og evalueringsrutiner.*
- *Utrede hvordan det kan legges til rette for felles treffpunkter for blålysetatene allerede i grunnutdanningen ved PHS.*

- *Legge til rette for at også personer med annen utdannelse enn politihøyskolen kan få videre- og etterutdanningstilbud ved PHS.*
- *Legge til rette for at ledere i politiet kan få tilbud om å delta i en mentorordning med mentorer fra politiet, andre offentlige etater eller næringslivet. Det bør vurderes hvorvidt mentorene kan få faglig støtte og oppfølging fra PHS.*
- *Tettere samarbeid mellom POD og PHS basert på Plattform for lederskap og relevant «best praksis» fra internasjonalt arbeid.*
- *Ta initiativ til et tettere samarbeid mellom PHS og andre utdanningsinstitusjoner for å sikre utvikling og god forståelse av politiets rolle i det moderne samfunnet, samt krisehandtering og beredskap.*
- *Legge til rette for at nåværende ledere, og fremtidige ledere i politiet kan ta lederutdanning. Dette må gjerne desentraliseres slik at den kan tas i det enkelte politidistrikt.*
- *Ta initiativ overfor øvrige nordiske land med sikte på å etablere en nordisk mastergrad i politiledelse.*
- *Sørge for at det etableres faste møtepunkter for kunnskapsdeling og læring mellom politimestrene, PHS og POD.*
- *Etablere rutiner for oppfølging av politidistrikt som ved tilsyn avdekkes å ha avvik*
- *Vurdere å etablere en enhet i hvert politidistrikt som evaluerer tidligere straffesaker med det formål å gjøre straffesaksbehandlingen sterkere, samt innspillet om å etablere en funksjon som bidrar til å gi kritiske innspill til pågående etterforskninger, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.*
- *Sikre at det er egne og sterke fagmiljøer på menneskehandel, vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep i alle distrikter i forbindelse med gjennomføringen av politireformen (Stortinget, 2015, s. 10).*

Stortinget ber regjeringen foreta en foreløpig evaluering av arbeidet med ledelse, kultur og holdninger i politiet i 2017, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte. Den gjengse normative oppfattelsen av den parlamentariske styringskjeden er at den betraktes som en relativt teknisk og rasjonell prosess som enkelt lar seg planlegge og rasjonelt begrunne, slik at resultatet blir slik som de folkevalgte besluttet. Dersom befolkningen er misfornøyd kommer reaksjonene ved neste valg eller misnøyen fremstilles i media, slik at organisasjonen blir satt under et ytre press som det er vanskelig å ikke å respondere på. Spørsmålet er om Nærpolitireformprosessen er klar for evaluering i 2017. Kultur er noe som vokser frem gjennom et komplekst samspill av en rekke ulike faktorer. «*Det er vanlig å hevde at kultur er noe som vokser fram i organisasjonen, men det er ikke så lett å styre som populærlitteraturen gir uttrykk for*» (Bang, 2011, s. 142)

### **Delkonklusjon**

Stortingsflertallet viser at det er et samlet og stort engasjement i forhold til at staten skal ha et velfungerende politikorps som skal løse sine lovpålagte oppgaver i tiden framover. Rapport fra 22. Juli-kommisjonen, innstillingen fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen og

Justiskomiteen er fulgt opp på en måte som er egnet til å opprettholde legitimiteten til staten og tilliten til de politiske myndigheter. Stortingsrepresentantene viser stor kunnskap og forståelse i relevante problemstillinger og viser til konkrete eksempler på kulturutfordringer, i forhold til ledelse, etterforskning, status, gjennomtrekk og håndtering av varslere.

For oss fremstår det som klare signaler på at kultur og holdningsutfordringen er en prioritert oppgave som det må arbeides målrettet og systematisk med i alle ledd, og at endring må baseres på forskning og tilgjengelig kunnskap. Forbedring av kultur og ledelse skal gjennomføres hele etaten. Stortinget viser til konkrete utdanningsforslag for å heve ledelse- og kulturkompetansen hvor særlig kompetanse om kulturendring fremheves som viktig. Stortinget har dessuten satt opp 14 konkrete oppfølgingspunkter for å bedre kulturen med planlagt evaluering i 2017. Stortinget påpeker at politiet skal være en lærende organisasjon hvor avvik følges opp med tiltak for å nå oppsatte mål.

#### **5.8. Tildelingsbrevet - 2016 til Politidirektoratet**

Tildelingsbrev er det sentrale styringsverktøyet fra Justis- og beredskapsdepartementets til en Politidirektoratet. I tillegg til å skissere de økonomiske rammene så skal tildelingsbrevet beskrive prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav for virksomhetene. Tildelingsbrevet er viktig for hvordan styringsbudskapet blir formidlet til Politidirektoratet og underliggende etat. Det er statsråden som etter prinsippet om ministerstyre og ministeransvarlighet som skal sørge for at departementet følger opp Stortingsvedtakene. Det innebærer at statsråden må ha tillit i Stortinget, og han plikter å informere Stortinget om virksomheten i eget departement og i underliggende nivåer og etater. I dette tilfellet gjelder det Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og politidistriktene og særorganene. Det er viktig for statsråden å ha gode relasjoner til Stortinget da relasjonene kan tillate relativ stor autonomi og dertil stort gjennomslag for sin politikk (Christensen et al, 2002) Det er imidlertid få av de politiske vedtakene fattet i Stortinget den 10. juni 2015 som får gjennomslag i tildelingsbrevet. Stortinget uttalte at kultur var en prioritert oppgave, at det skulle jobbes systematisk med problematikken, og at forbedring av kultur og ledelse må gjennomføres hele etaten.

Språket er sjeldent sterkt; prioritert, systematisk og gjennomført. I tillegg til at det foreligger et Stortingsvedtak er det et svært sterkt styringssignal til departementet og underliggende etat. I tildelingsbrevet finner vi igjen kulturbegrepet i forbindelse med at det skal skapes bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap. Det skal ses positivt på å si ifra om kritikkverdige forhold. Signalene fra departementet fremstår som svake og lite konkrete i forhold til Stortingsvedtaket, og det settes i forbindelse med resultater.

Hva som er resultater er ikke beskrevet, men etaten er preget av en sterk prioritering av «Mål- og resultatstyring» hvor det nesten utelukkende er det som kan telles som teller. Når det gjelder ledelse skal det satses på bedre ledelse og ledelseskultur. Ingen av ledelsestiltakene fra Stortingsvedtaket er beskrevet i departementets viktigste styringsverktøy.

Politiet skal kjennetegnes for bedre ledelse og styrket ledelseskulturen ved å sette tydelig retning for utviklingen av etaten, og på gode endringsprosesser. Det er satt opp effektmål for politiets arbeid:

- *Et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god forankring og samhandling.*
- *Et mer enhetlig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet i hele landet.*
- *Et politi med bedre kompetanse og kapasitet, som deler kunnskap og lærer av erfaringer.*
- *Et politi som skaper bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap, hvor det å si ifra om kritikkverdige forhold ses positivt på.*
- *Et politi som arbeider mer effektivt ved å ta i bruk bedre metoder og ny teknologi (regjeringen.no)*

Storingsvedtakene som gjelder ledelse, kultur og holdninger skal dessuten evalueres av Difi i 2017. Det er nå kort tid til å iverksette tiltak dersom det ønskes målbart «outcome», og det er jo statsråden som står ansvarlig for resultatene i Stortinget etter evalueringen i 2017. Dersom en ser brevet i et maktperspektiv kan en være tilbøyelig til å tro at departementet vil synliggjøre at det hersker kontroll i etaten.

### **Delkonklusjon**

Storingsvedtakene blir i liten grad konkretisert til underliggende etat til tross for at politiet skal kjennetegnes for bedre ledelse og styrket ledelseskultur, samtidig som det er satt opp effektmål. Det er ikke gitt lite konkret innhold til begrepene holdninger, kultur og ledelse. I effektmålene skal det være; god forankring og samhandling, bedre kvalitet, kunnskaps- og erfaringslæring og en kultur preget av åpenhet og tillit gjennom god ledelse. Det fremkommer ikke informasjon om, og det er ikke konkretisert hvordan politiet skal skape bedre ledelse og ledelseskultur i departementets viktigste styringsverktøyet for underliggende etat.

### **5.9. Disponeringsskriv 2016**

Disponeringsskrivet er Politidirektoratets viktigste styringsdokument til underlagte enheter for det kommende driftsåret. Disponeringsskrivet skal bygge på og konkretisere planforutsetningene som er gitt i plan- og rammeskrivet og styringsdialogmøtene mellom Politidirektoratet og underliggende enheter. Politiets utfordringer med kultur, ledelse og holdninger er ikke nevnt i det innledende punktet som omhandler muligheter og hovedutfordringer. Det blir nevnt og omtalt under ledelse i nærpolitireformen. Der fremkommer det at ledelse er et viktig tema i utviklingen av fremtidens politi. Ledelse skal være fremtredende i alle ledd av politiets organisasjon og i alle deler av virksomheten. Det er viktig å ha gode ledere som skaper nødvendig trygghet og aksept blant de ansatte under omstilling, slik at omstillingen blir effektiv og oppleves som forutsigbar.

Politidirektoratet viser til konkrete tiltak i forbindelse med utvikling av ledelse og ledere i løpet av 2016:

- *Ledergruppeutvikling for toppledergrupper*
- *Program for utvikling av førstelinjeledelse*
- *Talent- og mentorprogram (politi.no)*

Samlet skal det bidra til felles ledelsespraksis, bedre ledelse og utvikling i retning av ønsket kultur og holdninger i politiet. Når man i linjen kommer til direktoratet ser en hvordan det viktigste skillet mellom politisk og juridisk-byråkratisk språkdrakt utarter seg når det gjelder spørsmålet om forandring. Den juridisk-byråkratike prosessen ønsker i større grad stabilitet og forutsigbarhet. Det innebærer et ønske om ro og orden, i motsetning til den politiske som vil skaffe makt til å forandre (Johannessen S., 2015).

### **Delkonklusjon**

Politidirektoratet formidler via disponeringsskrivet at bedret kultur og holdninger i politiet løses med felles ledelsespraksis, bedre ledelse og ledergruppeutvikling for toppledergruppen, program for utvikling av førstelinjeledere og et talent- og mentorprogram. Det skal samlet bidra til å få gode ledere som skaper nødvendig trygghet og aksept blant de ansatte under omstilling, slik at omstillingen blir effektiv og oppleves som forutsigbar.

#### **5.10. Oppsummering og delkonklusjon**

For å endre kultur og holdninger i politiet må det skapes en retning. Retningen må være utformet slik at tilstrekkelig mange av organisasjonsmedlemmer vil støtte opp om retningen. Det foreligger et konkret Stortingsvedtak hvor Stortinget ber regjeringen om å følge opp i alt 14 konkrete punkter som er satt opp nettopp for å bedre kultur, ledelse og holdninger i politiet. Etersom endring av kultur er en langsiktig prosess har Stortinget uttalt at kultur og holdningsutfordringen skal være en prioritert oppgave som det må arbeides målrettet og systematisk med i alle ledd. Ved kulturendring er ledelse viktig, og ved kulturendring må det derfor ses i et lenger tidsperspektiv. Stortinget har derfor påpekt behovet for økt og endret utdanningstilbud for ledere i politiet. Det er foreslått at også personer med annen utdannelse enn politihøgskolen kan få videre- og etterutdanningstilbud ved Politihøgskolen. Det skal legges til rette for at nåværende ledere, og fremtidige ledere i politiet kan ta desentralisert lederutdanning. Videre skal det fremmes initiativ til å etablere en nordisk mastergrad i politiledelse. I tillegg skal det opprettes mentorprogram for ledere.

Det er gitt noen eksempler fra Stortinget på tilfeller av uønsket kultur. Dette eksemplifisert med etterforskningsledelsen i Monica-saken, status og gjennomtrekk innenfor særskilte etterforskningsoppgaver og håndtering av varslere. Vi har likevel få signaler om hvor mye, på hvilket nivå eller om kulturendringen gjelder hele paradigmet. Selv om det var en krise den 22. Juli, og vist til noen eksempler på uønsket kultur så er det ikke formidlet hva som er innholdet i den uønskede kulturen. Det foreligger heller ingen klar oppfatning om at der er en kulturkrise og om denne vanskeliggjør en kulturendring, selv om endringsviljen likevel skulle være tilstede. De eksemplene som ble formidlet av Stortinget hvor kulturen bør forbedres kan vi ikke finne igjen i tildelingsbrev eller disponeringsskriv for 2016. I tildelingsbrevet blir Stortingsvedtakene i liten grad konkretisert til underliggende etat til tross for at departementet uttaler at politiet skal kjennetegnes av bedret ledelse og styrket ledelseskultur. Det er satt

opp effektmål, men det er ikke gitt konkret innhold til begrepene holdninger, kultur og ledelse. Det fremkommer ikke informasjon om, og det er ikke konkretisert hvordan politiet skal skape bedre ledelse og ledelseskultur i det viktigste styringsverktøyet til departementet for underliggende etat. Signalene formidles videre via Politidirektoratet som skriver at bedret kultur og holdninger i politiet løses med felles ledelsespraksis, bedre ledelse og ledergruppeutvikling for toppledergruppen, program for utvikling av førstelinjeledere og et talent- og mentorprogram. Det skal samlet bidra til å få gode ledere som skaper nødvendig trygghet og aksept blant de ansatte under omstilling, slik at omstillingen blir effektiv og oppleves som forutsigbar. Signalene i disponeringsskrivet fra Politidirektoratet 2016 er tilsynelatende sammenlignbare med politianalysens standpunkt «En endring i holdning og kultur er etter utvalgets mening et ansvar for ledere i politiet, og er noe som politiet selv må arbeide med» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013, s. 154).

Oppsummert er det en klar svakhet at nåværende kultur ikke er kartlagt, og at det er ikke noen klar og felles oppfatning om hva som må endres i kulturen og på hvilke nivåer. For å lykkes med atferdsendring må det stilles spørsmål ved de eksisterende normer, verdier og virkelighetsoppfatninger. Det må deretter arbeides med de grunnleggende forutsetningene for atferden, og dersom en finner at de uønskede resultatene skyldes styrende faktorer og de blir forsøkt endret, først da kan en lykkes med en kulturendring.

## 6. Hvilke endringer har skjedd og skjer i politietaten?

### 6.1. Politidirektoratets respons på ytre press

Den 22. juli 2011 gikk mange uskyldige liv tapt. Uttalt i NPM's språkdrakt så klarte ikke politiet å levere sine tjenester til befolkningen. Politiet klarte ikke å beskytte befolkningen den dagen. Uskyldige liv gikk tapt som en følge av kriminelle handlinger. I følge 22- juli kommisjonens rapport (NOU 2012:14) må lærdommene som trekkes fra hendelsen handle mer om ledelse, samhandling, kultur og holdninger fremfor mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg. Økt press fra regjeringen om å skape en mer handlekraftig og moderne organisasjon har ytterligere bidratt til å sette endringspress på politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten. Legitimiteten til politiet er av avgjørende betydning for å opprettholde politiet som viktig institusjon i det norske samfunnet, både som en fungerende offentlig organisasjon og som et utøvende politi. Vi vil i det følgende belyse hvordan politidirektoratet responderte på det økte endringspresset fra omgivelsene. I dette kapittel foretar vi en analyse av de overordnede føringer som er gitt til politidirektoratet, og videre fra politidirektoratet til underordnet etat. Vi belyser endringene som vi oppfatter er iverksatt av politidirektoratet og belyser disse ut fra ulike perspektiver for å søke en dypere forståelse av drivkrefter bak dem.

### 6.2. Overordnede føringer

#### 6.2.1. Internutredningen av 22. juli 2011

Som et strakstiltak etter hendelsen i 2011 ble en internutredning av hendelsene igangsatt i politiet, også omtalt som Sønderlandrapporten (Politidirektoratet, 2012). Konklusjonene førte til oppfølgingstiltak og ble sendt ut til politidistriktene i april og mai 2012 (Regjeringen, 2016). Politidirektoratet igangsatte en rekke tiltak på beredskapssiden i politiet, men ingen umiddelbare tiltak som gikk på kultur, holdning og ledelse på et mer generelt plan. Tiltakene knyttet til ledelse var rettet mot beredskapen i politiet og ledelse som er påkrevd ved akutte hendelser og kriser, det vil si en annen type lederfunksjon enn den som følger av organisasjonskartet.

Vår empiri viser at fokuset i politidistriktene i tiden etter 22. juli var på politiutøvelsen knyttet til faktiske hendelser og ikke på utfordringer med kultur, holdninger og ledelse. Det var først i forbindelse med 22.juli-kommisjonens rapport i august 2012 at offentlig forvaltning rettet fokus mot kultur, holdninger og ledelse som en utfordring som gjaldt hele etatens oppgaveområder.

#### 6.2.2. Endringsprogrammet

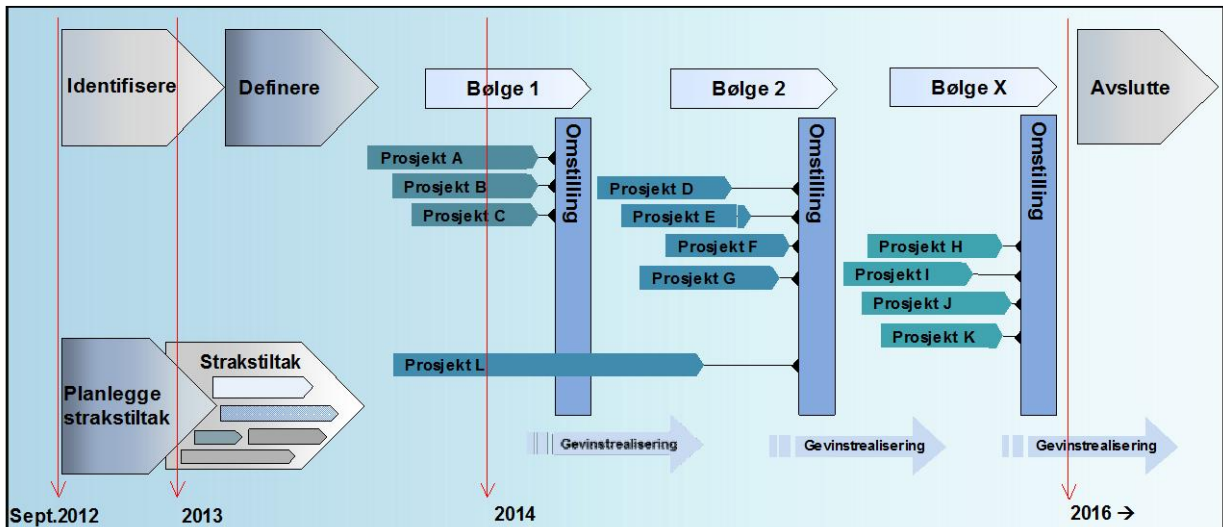
22.juli-kommisjonens konklusjoner kom i august 2012. Etter 22.juli-kommisjonens konklusjoner ble det i løpet av september og oktober samme år sendt ut brev fra departementet om videre oppfølging av 22. juli kommisjonens rapport (Regjeringen, 2016). Politidirektoratets respons til overordnet departement var opprettelsen av Endringsprogrammet. Når brevet ble sendt til departementet i oktober var direktoratet ikke



ferdig med planlegging og konkretisering av innholdet i programmet. Man hadde heller ikke en ferdig plan for hvordan man skulle involvere ytre etat i programmet. Sentrale tema i programmet ville være; Styring og ledelse, Kommunikasjon og samhandling, Teknologi, kapasitet, bemanning og ressurser, samt Kompetanse, øving, trening og læring (Politidirektoratet, 2012).

Endringsprogrammet fremstår som omfattende. Programmets formål var å ivareta oppfølging av 22- juli kommisjonens rapport, politiets egen evaluering, Sønderlandsrapporten, samt tilrådingene som den stortingsopprettede komiteen leverte fra seg i innstillingen til 207 s (2011-2012). Komiteens oppgave var å peke ut en retning for arbeidet med styrket beredskap og økt sikkerhet for befolkningen, herunder forebygging av voldelig radikaliserings og ekstremisme, omsorg for – og oppfølging av – ofre og pårørende, samhandling mellom politi og Forsvaret, kommunikasjon i nødetatene, beskyttelse av utsatte objekter, PST, politiets responstid og helikopterberedskapen. Det vil si at Endringsprogrammet hadde i oppgave å koordinere endringstiltak både knyttet til de politifaglige oppgavene, samt forbedringer knyttet til å drive organisasjonen mer effektivt. Oppgaven som programmet var satt til å utføre var å styre og koordinere prioriterte innsatsområder og prosjekter med sikte på å videreutvikle og forbedre politiet i tråd med 22. juli kommisjonens anbefalinger (Politidirektoratet, 2013). Ifølge mandatet står betydningen av klare mål og resultater, holdninger og kultur, samt endringsledelse og helhetlig beredskapstenking sentralt. Mandatet til Endringsprogrammet signeres av Politidirektøren i februar 2013 (Politidirektoratet, 2013). Fremdriftsplanen for programmet viser til at gevinster forventes å kunne hentes ut fortløpende etter hvert som programmet gjennomføres.

Ut fra korrespondansen mellom departementet og direktoratet som finnes i den offentlige postjournalen (Regjeringen, 2016) fra siste halvdel av 2012 og første månedene i 2013, kan opprettelsen av *Endringsprogrammet* tolkes som en utrolig rask respons på overordnede føringer fra politisk hold. Det gjenstod fortsatt en god del arbeid for å implemenetere dette ute i ytre etat. I følge prinsippkissen i figur 1 vises det til en fremdriftsplan som inkluderer en rekke underprosjekter som skulle iverksettes i etaten i perioden. Politidistriktene ble satt til å gjennomføre tiltakene. Det vises i fremdriftsplanene tidlig til omstilling og gevinstrealisering innenfor en relativt kort tidsperiode. Det var tildelt 25,5 millioner kroner til gjennomføring av *Endringsprogrammet*. Tiltak i programmet som skulle gjennomføres i ytre etat ble finansiert fra sentralt hold.



Figur 7: Prinsippskisse for Endringsprogrammet, OEP (2016)

*Endringsprogrammet* knyttet til seg resurspersoner fra politidistriktene og politihøgskolen. Man knyttet også til seg et eksternt konsulentbyrå, Metier, til å kvalitetssikre prosessene. Det foregår en omfattende korrespondanse mellom direktorat og ytre etat i perioden for å formalisere strukturen i *Endringsprogrammet* (Regjeringen, 2016). Direktoratet knytter til seg personer i prosjektstillinger fra ytre etat og politihøgskolen, og formaliserer arbeidsforholdene mellom prosjekt og linjeledelse. Utvalgte politimestere blir ansvarlige for programmets deltemaer. Koordinering og oppfølging står politidirektoratet for.

### 6.2.3. En felles verdiplattform for politietaten

Etter en omfattende politikonflikt i 2009 ble det utarbeidet verdier som skulle bidra til å tydeliggjøre krav til ledere i politiet. I 2011 ble det utarbeidet en felles lederplattform for som skulle ta høyde for de spesielle utfordringer som preger politi- og lensmannsetaten, men samtidig ta høyde for de felles krav som er satt til statsansatte ledere (Politi- og lensmannsetaten, 2014). Politiets lederplattform ble revidert av *Endringsprogrammet* i 2013. Revisjonen bestod i en videreføring av den tidligere lederplattformen, men den reviderte utgaven inkluderte verdier for alle medarbeidere. I disponeringsskrivet i 2013 fremkommer det at "*plattformen skal bidra til å utvikle lederrollen og medarbeiderskapet i etaten*" (Politidirektoratet, 2013, s. 11). Politidirektoratet ønsket gjennom plattformen å signalisere sine forventninger til hvordan god ledelse og godt medarbeiderskap skal utøves i etaten. De overordnede føringer som ble gitt politidistriktene vedrørende verdiplattformen, var at innføringsarbeidet skulle skje i linjen. Innføringsarbeidet skulle rapporteres gjennom en statusrapport med beskrivelse av mål og tiltak innen utgangen av året.

### 6.2.4. Disponeringsskriv

Politidirektoratets overordnede føringer til politi- og lensmannsetaten fremkommer i disponeringsskrivet til etaten. Her kommuniseres overordnede mål og prioriteringer som grunnlag for planlegging og prioritering av ressursinnsatsen i distriktene det kommende året.

Satsingen på organisasjonsutvikling som vi relaterer også til det opprettede Endringsprogrammet vises igjen i de styrende disponeringsskrivene. Disponeringsskrivet fra 2013 fra Politidirektoratet:

*Politiet gjennomfører kontinuerlig ulike organisasjonsutviklingsprosesser med betydning for oppgaveutførelsen og ressursutnyttelsen. (...) Organisasjonsutviklingsprosesser skal gi gevinster. Politidirektoratet legger til grunn at politidistrikt og særorgan bidrar til å oppnå definerte gevinster. Dette er et viktig arbeid for å synliggjøre politiets omstillingsevne tilknyttet ulike aktiviteter etter 22/7- kommisjonens rapport, og vår evne til å ta ut effektene av nye verktøy og arbeidsmetoder. (2013, s 4)*

Det framgår av skrivet at man ønsker å synliggjøre etatens omstillingsevne. Poli- og lensmannsetaten må bidra gjennom å vise til gevinster, sekundært vise til å kunne ta ut effektene av nye verktøy og arbeidsmetoder. Det kan se ut til at fremdrifts- og gevinstrealiseringsplanene som lå til grunn for *Endringsprogrammet* var en respons på kravene fra departementet, men at man ikke hadde noen klare mål om hva eller hvordan prosjektene skulle føre til gevinstrealisering. Det var opp til den indre organisasjon i politidistriktene å realisere gevinstene.

I disponeringsskrivet for 2014 er satsingen på å fornye og forbedre etaten ytterligere styrket gjennom å gjøre organisasjonsutvikling om til et av hovedmålene for poli- og lensmannsetaten (Politidirektoratet, 2014). Tidligere hovedmål som rettsikkerhet for individer og grupper er tatt ut, men beskrives ivaretatt gjennom de øvrige hovedmålene til etaten. Ut fra en symbolsk fortolkningsramme (Bolman & Deal, 2014) kan det tolkes som et signal innad i etaten om at fornyelse av etaten nå må oppfattes som minst like viktig for organisasjonens eksistens, som rettsikkerhet for individer og grupper. Ut fra en politisk fortolkningsramme (Bolman & Deal, 2014) kan det forstås som at det foregår en kamp mellom hvilke interesser som skal vinne frem i kampen om organisasjonens overordnede prioriteringer. Departementet bruker sin disposisjonsmakt til å pålegge politidirektoratet omstilling (Christensen & Jensen, 2008). Politidirektoratet ser seg nødt til å ta inn fornying og forbedring av etaten i mål- og resultatstyringsstrukturen ut mot ytre etat, for på den måte styrke egen posisjon. Det vil også gi signaler ut til ytre etat om at det nå er et prioritert område. Ut fra et myteperspektiv (Christensen et al, 2015) kan det forstås som at moderne organisasjonsideer får økt oppslutning i politidirektoratet og blant personer i formelle beslutningsposisjoner spesielt. Strategisk styring og ledelse blir satt på agendaen og havner på beslutningsarenaen (Christensen & Jensen, 2008). Det oppfattes som en akseptabel løsning på de problemer man opplever å ha i organisasjon. Strategisk styring og ledelse blir i så henseende sett på som en mulig løsning på styringsutfordringer ut mot en desentralisert ytre etat, men kan typisk også selges inn som en løsning som kan frigjøre økonomiske ressurser til etaten. Det er ikke nødvendigvis noen rasjonelle handlinger som ligger bak en slik avgjørelse der man har en klar ide om det videre handlingsforløp (Christensen & Jensen, 2008).

Hovedmålet om fornying og forbedring av politi- og lensmannsetaten er delt inn i ulike delmål for å ivareta pågående og fremtidige reformprosesser i etaten. Delmål 1 omhandler forbedret strategisk ledelse og styring. I disponeringskrivet for 2014 står beskrevet at:

*Omorganiseringen av POD startet i 2013. Den nye organisasjonsstrukturen skal være på plass 1. mars 2014, og personellinnplasseringen skal slutføres så snart som praktisk mulig. POD skal i 2014 videreutvikle interne samhandlingsprosesser og styringsprosesser mot ytre etat for å sikre at det videre reformarbeidet i etaten styres på en god måte.” (Politidirektoratet, 2014, s. 12)*

Delmål 2 knyttes til å forberede utviklingen av ny organisasjonsstruktur i etaten siden man forventet at departementet skulle legge frem en melding til Stortinget vedrørende oppfølgingen av forslagene i politianalysen *Ett politi- rustet til å møte fremtidens utfordringer* (NOU 2013:9, 2013). Politidirektoratet skriver at mye av de kommende strukturløsningene vil utarbeides lokalt, men at det må ”sørges for at endringene totalt sett bringer oss nærmere å bli ett politi, med et rimelig likt tilbud til hele befolkningen” (Politidirektoratet, 2014, s. 12). Delmål 3 skal styrke den teknologiske støtte av etatens oppgaveløsning hvilket kan ses på som en videreføring av den allerede oppstartede IKT- satsingen i politiet (MERVERDIprogrammet). Delmål 4 er en oppfølging og videreføring av to opprettede enheter (tjenesteleverandører) på IKT og innkjøp, som har til formål å levere fellestjenester til hele politietaten. Opprettingen av tjenesteområdene er ett av flere tiltak for å styrke IKT-styringen i politiet. Enhetene ble fra 2013 direkte underlagt politidirektoratet. Det siste delmålet skal styrke HR i politiet. HR-avdelingens overordnede mål ifølge disponeringskrivet er ”å bidra til å tiltrekke, beholde og utvikle kritisk fag- og ledelseskompetanse i etaten, samt sikre at kompetanse blir anvendt og utviklet i henhold til strategiske og operative mål og behov” (Politidirektoratet, 2014, s. 12). Her kan leses at det allerede oppstartede prosjektet ”Helhetlig HR portefølje” skal videreføres. «Prosjektet er avhengig av ressurser og fagkompetanse fra etaten for å kunne lykkes» (Politidirektoratet, 2014, s. 13). Det påbegynte arbeidet med videreutvikling av strategisk kompetanseplan, som verktøy for kompetanseplanlegging på enhets- og individnivå, skal videreføres. Arbeidet skal følges opp i styringsdialogen det kommende året. Prosjekt ”Felles medarbeiderplattform” var et delprosjekt under Endringsprogrammet. Prosjektets sluttrapport ble levert i desember 2013. Forankring i linjen av rapportens forslag forventes å bli gjennomført i 2014 og følges opp i styringsdialogen. Samtlige medarbeidere skal ha fått tilbud om medarbeidersamtale i løpet av 2014. Medarbeidersamtalen er sentral i utviklingen av godt lederskap og godt medarbeiderskap. Gjennomføring skal rapporteres i PSV i utløp av 2. tertial.

#### **6.2.5. Nærpolitireformen**

Politianalysen ble lagt frem i juni 2013 med en høringsfrist frem til 1. oktober samme år. Man kan stille spørsmål ved tidsperioden og dertil hvorvidt det var tilstrekkelig tid til å oppnå reel medvirkning fra høringsinstansene. I etterkant av at Politianalysen ble presentert var det klart for politidistriktene at det ville skje endringer som kom til å berøre organisasjonen og dermed også arbeidshverdagen til de ansatte. Det er lagt frem forslag som peker på en reduksjon av antall politidistrikt. En top down styrt rasjonalisering der flere enheter kommer til å kunne

legges ned eller bli flyttet på. Nesten to år senere, den 6. mars 2015, kommer regjeringens forslag til politireform. Stortinget vedtar reformen den 10. juni samme år. Store deler av direktoratets oppgaver i 2015 ble knyttet til strukturelle organisasjonsendringer, der ansettelse av politimestere og plassering av dennes administrasjon har vært i fokus. Politidirektoratet har besluttet at operasjonssentralene skal ha den samme geografiske plassering som politimesterens stab i politidistriktene, noe som har påvirket organisasjonskartet ytterligere, i tillegg til en reduksjon av antall politidistrikter. I november 2015 blir de 12 nye politimesterne utnevnt i statsråd for en periode på seks år. En måned senere, 1. januar 2016 blir politidistriktene fusjonert.

### 6.3. Endringens drivkrefter

Etter 22. juli 2011 har det vært et sterkt ytre press mot politietaten som organisasjon. Som et resultat er det iverksatt en rekke planlagte endringer som skal bedre organisasjonens prestasjoner. Økt fokus på strategisk styring og ledelse i politidirektoratet gjenspeiles i de overordnede føringer og det press som legges på politi- og lensmannsetaten til å foreta organisasjonsendringer.

Dette kommer til uttrykk gjennom typisk instrumentelle prosesser der programmer og underliggende prosjekter initieres. Av disponeringsskrivet finner man flere prosjekter relatert til en styrking av strategisk ledelse og styring; "Endringsprogrammet", "MERVERD-programmet", "Helhetlig HR- portefølje" og "Felles medarbeiderplattform". De iverksettes i politidirektoratet for å svare på det ytre press som kommer fra politisk hold. Direktoratet responderer på det ytre press fra sitt overordnede nivå gjennom å foreta interne organisasjonsendringer, noe som tydelig fremkommer av de overordnede føringene i disponeringsskrivene. Omorganiseringen av politidirektoratet gjenspeiler seg i disponeringsskrivene til politi- og lensmannsetaten og skal danne grunnlaget også for deres videre driftsprioriteringer. Her legger politidirektoratet til grunn at politi- og lensmannsetaten har den samme forståelse av hva som er en vellykket reform og hvordan etaten må styres på en god måte i fremtiden. Det forutsettes at det må skje gjennom å videreutvikle interne samhandlings- og styringsprosesser mot politi- og lensmannsetaten.

Disponeringsskrivene gir uttrykk for at organisasjons- og utviklingsprosesser skal gi gevinster og en forventning fra direktoratet om at distriktene må bidra til å oppnå definerte gevinster for å synliggjøre politiets omstillingsevne. Det kan se ut til at man er mest opptatt av å vise frem omstillingsevnen, ikke resultater. På samme tid som det iverksettes programmer på overordnet nivå der det forventes et engasjement fra distriktene, sitter ledere i ytre etat og søker å løse driftsoppgaver etter beste evne og ivareta menneskelige relasjoner i en tid der ansatte opplever situasjonen som usikker og uklar og der det er begrensede ressurser til å foreta endringene. Det forventes av politidirektoratet engasjement til å foreta endringsprosesser selv om menneskene i organisasjon opplever en usikker fremtid. Formål, omgivelser, ressurser og organisasjonskultur er endringens strategiske utgangspunkt. Utfordringen er at direktoratet og politidistriktene ikke nødvendigvis har like strategiske utgangspunkter noe som gjør det vanskelig å skape en felles forståelse for endringene. Politidistriktene blir ut fra direktoratets ståsted sett som virkemidler for å oppnå

organisasjonens mål, noe som også reflekteres i samhandlingsprosesser og styringsdialog. Organisasjonsendringene slik de uttrykkes i de overordnede føringene blir fremstilt som rasjonelt begrunnede top-down styrte prosesser der politidistriktene i sin drift skal legge til rette for at endring skjer selv i henhold til de planlagte prosessene. Ut fra prosjektskissen (figur 1) kan det nærmest fremstå som om organisasjonsendring blir likestilt med hvilket som helst annet leveranseprosjekt av en fysisk gjenstand, der man gjennom tiltak og aktiviteter forutsetter å oppnå gevinster og kunne hente ut effekter.

Røvik (2014) hevder å kunne se en tyngdepunktsforskyvning i organisasjoner, fra ledelse til styring, der man gjennom en type konsernledelse skal få ansatte til å arbeide mer målrettet og resultatorientert. Avgjørelsesmyndigheter trekkes inn og sentraliseres og ledere bruker organisatoriske styringsinstrumenter til å styre organisasjonen. Lederen vil i rollen som pilot bruke den formelle strukturen og avanserte styringsinstrumenter som cockpit og styre organisasjon i ønsket retning. Styring blir en form for teknisk aktivitet der man påvirker organisasjonen indirekte gjennom å endre systematisk på rammer for ansattes atferd, oftest ved hjelp av formelle strukturer og incentiv- og belønningssystemer.

Det er en forskyvning vi mener å finne igjen i politidirektoratet. Det pågår en styrking av å få organisasjonen, direktoratet og den ytre etat, til å fremstå som ett politi. Fra å betrakte politi- og lensmannsetaten som løst koblede enheter til direktoratet lager man nå en tettere kobling opp mot direktoratet. I disponeringsskrivet for 2013 fremkommer det at politidirektoratet fremstiller organisasjonsutviklingsprosesser som tiltak med hensikt om ikke bare å bedre oppgaveutførelsen, men også utnytte ressursene bedre for å oppnå gevinster til organisasjonen. Det fremstilles videre som viktig å kunne synliggjøre politiets omstillingsevne noe som vises gjennom å hente ut effektene av nye verktøy og arbeidsmetoder. I disponeringsskrivet for 2014 styrker direktoratet sitt grep om viktige strategiske områder, som HR, IKT og innkjøp, med det uttalte formål å kunne styre de totale ressursene, noe som kan kjennes igjen fra bedriftsstrategier i konkurrerende markeder. Det skal skje en generell styrking av disse områdene fordi det forventes å gjøre organisasjon mer fleksibel og tilpasningsdyktig til fremtidige endringer. Innenfor HR området pågår prosjekter som skal bidra til en mer *helhetlig* HR portefølje. Man arbeider med strategiske kompetanseplaner som skal brukes som *verktøy* både på individ- og enhetsnivå. Å utvikle fag- og ledelseskompetanse i etaten ses som et viktig grep som skal sikre at kompetansen er i henhold til de overordnede strategiske mål og behov. HR- tiltak omdefineres fra å være redskap for å bedre de ansattes vilkår til i større grad bli styringsredskap for toppledelsen (Røvik, 2014). Det opprettes enheter på direktoratsnivå som har til hensikt å levere tjenester til ytre etat på innkjøp- og IKT- området, noe som sikrer politidirektoratet sterkere styring over innkjøp og økonomi. Våre empiriske funn peker på at man beveger seg bort fra den klassisk hierarkiske styringsformen der politidistriktene fremstår som relativt selvstendige enheter med egne mål og budsjett, mot en struktur der politidistriktene ses på som virkemiddel for politietatens samlede måloppnåelse.

Gjennom å omstrukturere politiet til en mer handlekraftig og moderne organisasjon var regjeringens hensikt å gjøre politiet ”*enda bedre til å forebygge og bekjempe kriminalitet*” (Regjeringen, 2013). Politianalysen og den etterfølgende nærpoltireformen kan dermed ses på som en planlagt organisasjonsendring initiert fra politisk hold for å få en bedre fungerende organisasjon, men også for å gjenopprette innbyggernes tillit til at politiet vil være i stand til å sikre innbyggernes trygghet hvis lignende hendelser oppstår. Ut fra et myteperspektiv kan Nærpoltireformen ses på som et ønske fra politisk hold om at politiet må etterligne moderne organisasjoner, der idealet om moderne organisasjoner hentes fra både privat virksomhet og andre mer vellykkede offentlige organisasjoner som oppfattes å være mer vellykkede i sin tilpasning til de ytre omgivelser. Ifølge Røvik (2014) kan bruk av konsulenter i forbindelse med endringsprosesser i organisasjoner være et tegn på at man søker å tilpasse seg omgivelsene. Beer & Nooria (i Jacobsen, 2014) har vist at bruk av konsulenter er mer vanlig ved toppstyrte endringsprosesser der endringsfokuset er på å skape økt økonomisk verdi og endringer i de formelle strukturer og systemer i organisasjonen. Politidirektoratet tilknyttet seg konsulentbyrået Metier for å bistå i kvalitetssikring av endringsprosessene som startet etter hendelsene 22. juli og konsulentbistand ble brukt videre i prosessen. Gjennom en sammenslåing av politidistrikter fra 27 til 12 og dertil kunngjøre alle politimesterstillinger på ny, ville man oppnå å skape mer robuste politiregioner, færre politimestere med egnet kompetanse og bedre betingelser for den nye styringsstrukturen til politidirektoratet.

Endringsprogrammet og de tilhørende prosjekter fulgte ikke den formelle organisasjons- og styringsstrukturen til politidirektoratet. Det ble opprette et program der utvalgte politimestere ble utnevnt som ansvarlig for de ulike delområder i programmet. Sett fra et rasjonelt perspektiv er det ønskelig med en overveid strategi som er klart definert og følges opp etter sine intensjoner for å nå et vellykket resultat. Programmandatet kan sies å være utformet på en slik måte at man fortløpende ser ut til å kunne hente ut effekter av prosjektene, oppnå omstilling og gevinstrealisering som en følge av prosjektene under programmet. Endringsprogrammet var den offentlige forvaltningens direkte respons på de ytre omgivelers press for å gjenvinne legitimitet i omgivelsene. Gjennom å vise til et programmandat der man synliggjorde igangsatte prosjekter, omstillinger og forventet gevinstrealisering, hadde man inntil videre klart å stabilisere det tap av legitimitet som terrorhendelsene påførte politiet.

Strategiformulering som planleggingsprosess kan bidra til å øke forståelsen, men også ha motsatt effekt ved at det skaper større motstand mot endringene fordi man opplever at det ikke er likevekt mellom de som deltar fra politidistriktene og de som deltar fra politidirektoratet. Vi får beskrevet fra politidistriktet en episode fra polittireformens innledende fase, der et antall ansatte fra utvalgte politidistrikt deltar i et prosjekt i regi av politidirektoratet for å utarbeide forslag som skulle danne grunnlaget for politianalysen. Opplevelsen fra ansatte i politidistriktet var at det ikke var noen forståelse for erfaringen som de hadde opparbeidet seg over tid på området. Det beskrives som at de sentrale prosjektledere presenterte en ferdig løsning uten å være interessert i å høre på deres forslag og meninger. Det blir beskrevet som ”*knallharde diskusjoner*” der de som deltok fra politidistriktene stod på

sitt. Det fortelles at ”*de sentrale prosjektlederne som reiste seg opp og gikk skjønne at de hadde tøyd strikken litt for langt*”. Høringssvarene som kom inn etter Politianalysen viste at merparten av høringssvarene samsvarte med ovennevnte persons løsningsforslag. Dette ble av prosjektdeltakeren fra politidistriktet tolket som at løsningen direktoratet ikke ønsket å høre på i utgangspunktet, var foretrukket og de som burde ha blitt valgt.

Ut fra beskrivelsene kan det virke som at det ikke foregikk målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom politidirektoratet og politidistriktene (Busch et al, 2013). Her ble det oppfattet som at mål og løsning allerede var definert og at det som gjenstod var for Politidirektoratet å få oppslutning om sin løsning. Språkskapning forutsetter at de som samspiller kan snakke sammen gjennom et felles språk, noe som her ser ut til å ha vært utfordrende. Winter & Nielsen (2008) poengterer at det er informasjonsasymmetri mellom ulike nivå i organisasjoner som kan utfordre gjennomføring av implementeringsprosesser. I styringskjeden mellom Politidirektorat og politidistrikt ligger det implisitt utfordringer. Det er interessen motsetninger mellom overordnet nivå og politidistriktene som skal utføre arbeidsoppgavene. Det overordnede nivå har mer informasjon om hva som skjer på et overordnet nivå, men mangler informasjon om de arbeidsoppgaver som foregår i politidistriktene. Dette vil kunne sette spor på den språkskapning som foregår mellom partene, der man oppfatter situasjonen som preget av lite samspill og tillit til hverandres kompetanser. Sett ut fra Christensen & Jensen (2008) sine maktdimensjoner kan man forstå det som at Politidirektoratet ønsker å ta i bruk den direkte makt de mener å besitte som overordnet nivå av ytre etat, mens virkelighetsoppfatningen til politidistriktene bygger på institusjonell makt der man over tid har vært desentraliserte politidistrikter med lite sentral styring fra politidistriktene. Dette skaper interessen motsetninger mellom partene og påvirker samspillet og utfallet.

Programmer og prosjektorganisasjoner kan i sin enkleste form defineres som midlertidige organisasjoner, opprettet av en annen organisasjon for å utføre oppdrag på dennes vegne (Andersen, 2012 ) Det er en spesiell, målrettet og avgrenset arbeidsoppgave om krever samordnet menneskelig innsats. Oppgavene kjennetegnes av at de er resultatorienterte og utføres for å nå bestemte mål og som ikke kan løses innenfor den eksisterende organisasjonsstrukturen. Hensikten med prosjekter er ofte å samle spesialkompetanse, ofte tverrfaglig, som kan bidra til å oppnå et resultat som man ikke direkte kan løse i den formelle organisasjonsstrukturen. Prosjektorganisasjonen står rimelig fritt til å utforme sine mål så lenge oppgaven kan begrunnes på et overordnet nivå og settes inn i en strategisk sammenheng. (Jessen, 2005).

Ut fra det omfattende antall prosjekter som kan utleses av disponeringsskriv og antall oppstartede programmer etter terrorhendelsene, kan det tolkes som et tegn på at de formelle strukturer mellom direktorat og politidistriktene er i ubalanse og ikke lenger hensiktsmessige for å få oppfylle de nye målene. Gjennom forhandlinger mellom deltakere i prosjekt og dens styringsgruppe søkes problemer løst innenfor de rammer som er gitt i prosjektmandater. Gjennom menneskelige relasjoner på ulike fag og nivå i organisasjonen kan det forventes å



oppnå bedre grunnlag for samarbeid og en mer effektiv måloppnåelse (Bolman & Deal, 2014).

Et økende antall prosjekter kan også forstås som at direktoratet oppfatter samhandling som bedre egnet til å påvirke atferd enn gjennom tradisjonell hierarkisk styring. Effektiviteten i slike midlertidige organisasjoner avhenger av i hvilken grad man kan skape tillitsrelasjoner og ikke ser prosjekter som et alternativt maktvirkemiddel til å sikre gjennomføring av beslutninger. Det kan forstås som økende behov for samhandling fra direktoratets side grunnet informasjonsasymmetri. Skillet mellom den byråkratiske og akademiske handlingspraksisen som er mer fremtredende i politidirektoratet versus politipraksisen som er den dominerende i politi- og lensmannsetaten, skaper et økende behov for kommunikasjon og samhandling for å løse utfordringene organisasjonen står overfor (Johannessen, 2013).

Disponeringsskrivet angir de administrative bestemmelser og rapporteringsrutiner, samt overordnede mål og prioriteringer for det kommende år (Politidirektoratet, 2013). Det må forstås som et formelt styrende dokument som politidirektoratet sender til politi- og lensmannsetaten hvert år for å styre hva som skal prioriteres i ytre etat.

Endringsprogrammet viste seg å være vanskelig å følge opp og koordinere. I 2014 inntas et eget delmål i disponeringsskrivet for å fremheve viktigheten av de pågående og fremtidige reformprosessene i etaten. Det kan tyde på at man ikke i tilstrekkelig grad har fått politidistriktene til å prioritere ønsket endring eller at prosjektene ikke oppnådde forventede resultater. Gjennom å ta det inn som eget delmål i disponeringsskrivet blir det en del av den formelle organisasjonsstrukturen og følges opp i styringsdialogen mellom politidirektorat og politidistrikt. Det blir en symbolsk viktig handling som er med på å konstruere et bilde av viktigheten på linje med politiets andre kjerneområder. Det kan tyde på at maktrelasjonene mellom politidirektorat og politidistrikt er i ubalanse. Den forventede gevinst av prosjektene er uteblitt, eller det kan være at politidistriktene ikke har prioritert organisasjonsutvikling på bekostning av mer tradisjonelle politifaglige områder. I følge den indirekte maktdimensjonen til Christensen & Jensen (2008) så vil den indirekte makten kunne vise seg i at det underliggende nivå som skal gjennomføre beslutningene oppfatter seg selv til å ha mer beslutningsmakt enn handlingsalternativer, noe som ikke gir forventede resultater.

Politidirektoratet ser det som nødvendig å foreta endringer i den formelle strukturen for å oppnå forventet effekt av iverksatte organisasjonsendringer. Man bruker direkte beslutningsmakt til å få effekter av Endringsprogrammet. Bruk av direkte makt forutsetter at det ligger rasjonelle handlinger bak beslutningene. Endringsprogrammet favnet bredt og skulle ivareta både politifaglige hensyn og et ønske om en mer effektiv etat. Beslutninger i komplekse systemer skjer ikke alltid på bakgrunn av rasjonelle handlinger. Ses opprettelsen av Endringsprogrammet som en rask respons på de ytre omgivelsenes press vil det ut fra en indirekte maktdimensjon (Christensen & Jensen, 2008) kunne være rom for tolkning i beslutningsgrunnlaget, noe som vår empiri viser at det var.

#### 6.4. Strategivalg og organisasjonsstruktur

Strategi sett som en instrumentell rasjonell prosess søker å matche organisasjonens mål og midler med henblikk på å løpende sikre virksomhetens eksistensgrunnlag. Fra politidirektoratets ståsted ser de seg nødt til å vurdere sin strategiske posisjon ut fra de samlede midler som er i politietaten. Politidirektoratet ser ut til å styrke sitt grep om viktige posisjoner for en bedrifts overlevelse, noe som er vanlig forekommende strategi i bedriftsmarkedet. Det kan se ut til at man ønsker å trekke IKT, innkjøp og HR nærmere for å fortløpende kunne variere hvordan man kan bruke disse virkemidler mest mulig effektivt, for å sikre sin posisjon. Delmål som er utformet i disponeringsskrivene kan forstås som direktoratets ønske om strategisk posisjonering og ha større mulighet til å bruke politietaten som virkemiddel til å oppnå etatens mål. Den tidligere desentraliserte politi- og lensmannsetaten blir nå i sterkere grad knyttet opp mot direktoratet der de tolv gjenstående politimestere blir viktige medspillere i å utøve strategisk ledelse i politietaten. Politimesteren er bindeleddet som skal sikre den nye organisasjonsstrukturen og iverksettelse av planene i ytre etat. Som et ledd i en slik strategi er det nødvendig og av avgjørende betydning å skape en felles forståelse og et engasjement for de endringer som skal gjennomføres, noe som et økende antall prosjekter og samspill mellom administrativt nivå og politidirektorat kan ses som et eksempel på.

Mintzberg (i Jacobsen, 2014) knytter ulike strategier til ulike strukturelle konfigurasjoner. Den profesjonelle strukturens typiske strategi knyttes til en optimal utnyttelse av kjernekompetanse. Ad- hoc- kratiet etterstreber innovasjon og fleksibilitet i sine endringsstrategier, mens den divisjonaliserte strukturens strategi ofte knyttes til ekspansjon. Sett fra et politidistrikt sitt perspektiv vil det bety at man ser en dreining mot et større innslag av å få utnyttet mer ut av den kjernekompetanse som allerede eksisterer samtidig som man utsettes for et økt press både om å gjøre oppgavene annerledes og være mer fleksible, samtidig som man blir målt på effektiv drift. For å kunne måle effektiv drift må man ha kjennskap til driften, for å vite hva som skiller ineffektiv fra effektiv drift, noe som kan virke som spesielt vanskelig å få tak på i politietaten som ikke er konkurranseutsatt. Løsningen er mål- og resultatstyring som kan vise til forskjeller mellom organisasjonsheter. Det forutsetter transparens, innsyn og kompetanse om hva som skjer ute i politi- og lensmannsetaten.

Profesjonelle byråkratier kjennetegnes ifølge Mintzberg av sine strukturelle konfigurasjoner (Jacobsen, 2014), av å ha et sett med stillinger med sterk grad av spesialisering og en mindre grad av formalisering. Det er store krav til formell kompetanse. Organisasjonen deles inn i grupper spesialisert etter faggrupper og profesjoner. Beslutningssystemet er desentralisert der mye av beslutningsmyndigheten er lagt til de profesjonelle. Administrasjonsstaben er gitt liten myndighet. Dette har tradisjonelt vært et kjennetegn på politiorganisasjonen. Politidirektoratets organisasjonsendringer kan kjennetegnes av en dreining mot ad- hoc- kratiet som utfordrer de tradisjonelle handlingsmønstrene i politidistriktene med fokus på utøvende virksomhet. Ad- hoc- kratiet kjennetegnes av liten grad av spesialisering og formalisering og store krav til formell kompetanse. Det er liten grad av grupperinger, men omfattende grad av midlertidige organisasjoner slik som prosjekter.

Beslutningene tas på et desentralisert nivå i de enkelte prosjekter. Det utfordrer både den formelle struktur i direktoratet og i politidistriktene. Til forskjell fra politidirektoratet som ser ut til å styrke sin strategiske stab, er tilsvarende tenkt redusert i tråd med fusjonene av antallet politidistrikter. Dette kan tale for at direktoratet beveger seg i retning av hva Mintzberg ville kalle den divisjonalisert struktur. Den har fokus på grupperinger ut fra oppgavetyper, noe som kan relateres til et tydelig fokus på en endret strategisk ledelse og styring fra overordnet nivå. Utgangspunktet for denne retningen finner vi i Endringsprogrammet og denne ble ytterligere styrket som eget delmål i disponeringskrivet fra 2014. Et kjennetegn for den divisjonaliserte struktur er at beslutninger vedrørende den daglige drift er desentralisert, men sentraliseres når det gjelder resultatkontroll, noe som karakteriserer de endringer som følger av fusjonering av distrikter.

### **6.5. Oppsummering og delkonklusjon**

Kapittel har omhandlet hvordan politidirektoratet responderte på press fra ytre omgivelser og hvordan det ble fortolket og oversatt i styrende dokumenter ut til politi- og lensmannsetaten.

Vi mener at våre empiriske funn kan tyde på at politidirektoratet etter den 22. juli 2011 har styrket sitt fokus på gjennomføringskraft, i den forstand at man i all fall utad, vil fremstå som en bedre fungerende organisasjon i tråd med moderne organisasjonsideer. Gjennom strukturelle endringer av politidirektoratet i retning av en mer strategisk styring av etaten søker man å oppnå en bedre fungerende organisasjon. Drivkreftene til endring i politidirektoratet har etter vår forståelse primært kommet fra de ytre omgivelser. Det primære og uttrykte fokus er etter vår forståelse å fremstå som en bedre fungerende organisasjon i tråd med overordnede føringer fra politisk hold. Strategisk ledelse og styring av etaten med fokus på bedring av organisasjonens funksjonalitet på linje med politifaglig utøvelse, ser på nåværende tidspunkt ikke ut til å ha endret atferds- og handlingsmønster i organisasjonen og medlemmene der. Det må fortsatt forstås som ideer som påkaller politiorganisasjonens oppmerksomhet på linje med andre mål. Det foregår fortsatt en oversettelse av de organisasjonsideer som nå er satt på agendaen, både i politidirektoratet og ytre etat. Nærpolitireformen tvinger frem strukturelle endringer av politi- og lensmannsetaten, men det er ingen automatikk i endring av en organisasjons og medlemmenes virkelighetsoppfatninger. Det kan dermed være langt mellom ord og handlinger.

Et økende fokus på strategisk styring og ledelse skaper behov for endringer også i politi- og lensmannsetaten, noe som vi vil fokusere på i neste kapittel. De neste kapitlene vil omhandle hvordan endringene som beskrevet i dette kapitlet, oppfattes ute i politidistriktene og hvordan det påvirker politidistriktenes arbeidshverdag.

## **7. Hvor stor vekt har tradisjoner og kultur i politiets arbeid og hvordan påvirker ytre krav organisasjonens handlingsalternativer**

I det følgende retter vi fokuset mot de endringer som politidistriktet oppfatter har skjedd og skjer, og som kommer til uttrykk i deres arbeidshverdag og opplevde handlingsalternativer. Organisasjonskulturen er alltid i endring slik at de indre omgivelser tilpasser seg de ytre. Organisasjonsmedlemmenes handlingsalternativer kan både begrenses og muliggjøres av politiske og offentlig forvaltnings føringer på ytre etat.

Formelle strukturendringer kan raskt gjennomføres og passer derfor godt inn i en formålsrasjonell og instrumentell tilnærming som vektlegger strategiske planer og strukturelle endringer som et godt egnet virkemiddel for å oppnå mål. Utfordringen er at organisasjoner også består av uformelle strukturer som ikke like enkelt lar seg endre innenfor et kort perspektiv. Organisasjonsmedlemmers atferd følger bare til en viss grad kravene i den formelle organisasjonsstrukturen. Vi har i vår analyse søkt etter kulturelle uttrykk, uttrykte kognisjoner og underliggende kulturelle temaer for å søke å komme nærmere den kulturelle dimensjonen i politidistriktet. Den som påvirker opplevde handlingsalternativer og endringsevne (Bang, 2011 ).

### **7.1. Å endre kultur, holdninger og ledelse- en felles virkelighetsoppfatning?**

I perioden etter 22. juli 2011 var organisasjonsmedlemmenes fokus rettet mot de eksterne omgivelser, hvordan befolkningen reagerte på hendelsene, men også hvordan de selv oppfattet den politifaglige utøvelsen. Hendelsene beskrives som uvirkelige og vanskelige å forestilles seg. Man gir også uttrykk for at det nærmest er umulig å etablere en beredskap som fullt ut kan stå standby og være beredt på noe tilsvarende. Vedtatte endringer som relateres til nærpolitireformen har fokus på å bygge opp beredskapen og lage store nok operasjonssentraler som vil klare å håndtere tilsvarende hendelser. Samtidig dreier de fleste hendelsene operasjonssentralene i politidistriktet håndterer fortsatt om hendelser av mindre omfang, ting som skjer i og rundt nærmiljøet. Terrorhendelsene oppfattes som en stor kontrast til den arbeidshverdag som per i dag er i fokus og som preger den daglige driften.

Terrorhendelsene skjedde i Regjeringskvartalet og på Utøya på Østlandet, men 22. juli-kommisjonens konklusjoner kom til å gjelde hele politiorganisasjon. Befolkningens reaksjoner ble koblet til hele politietaten som samlet organisasjon, noe som også kom til å gjenspeile seg i politidistriktets opplevelse av hendelsene:

*Etter 22. Juli var det fantastisk morsomt å være politimann i nøyaktig to dager. Da gikk folk i rosetog og de dyngtet ned patruljebilene med blomster her i byen helt til kritikken begynte å hagle.*

Man opplevde at kritikken var rettet mot politiet uansett hvor i landet hendelsene faktisk hadde funnet sted, noe som kan tyde på en kollektiv kultur opp mot ytre omgivelser og befolkningens reaksjoner spesielt. Det er enighet om at det måtte skje endringer i kultur, holdninger og ledelse, også i eget politidistrikt, men det går ikke å skille ut en felles forståelse av hva som skal til for å endre kulturen i politiet. Kultur oppfattes som et abstrakt begrep som de synes å ha vanskelig å relatere noe konkret til og som kan knyttes direkte til deres egen driftsenhet. Det gis uttrykk for at det sikkert er behov for endringer også i deres enhet, men at de ikke opplever det som en utfordring i hverdagen. Det knyttes mer til utfordringer andre har

eller til generelle utfordringer for hele politietaten. Det blir trukket frem eksempel fra en episode som er belyst i media den senere tid, som omhandlet en dominerende mannskultur i politiet der kvinner ikke prioriteres til lederstillinger. Det reflekteres hvorvidt det er en del av kulturen også i dette politidistriktet. Noen kjenner seg igjen i det, andre ikke. Dårlig kultur knyttes til dårlig atferd i tjenesten relatert til pågrepne personer, mot vitner, mot kollegaer, samarbeidspartnere, men også holdninger internt i organisasjon. Man retter fokus både på de indre omgivelser i organisasjon og fokus på relasjoner rettet til de ytre omgivelser.

Holdningsendringer knyttes til ytre omgivelser, til hvilken samfunnsoppgave politiet skal ha i fremtiden. Dette knyttes spesielt til Nærpolitireformen og en oppfatning av at man må bli tydeligere også ut til befolkningen at samfunnsendringer krever at politiet også må endre seg, slik at befolkningen ikke forventer det samme politiet som man hatt siden lensmannskontorene ble opprettet. En annen refleksjon knyttes til interne forhold i politietaten som organisasjon. Det oppleves at det må til en holdningsendring, fordi man internt i politietaten har hatt for lite helhetstenking. Sektor- og geografitenking har skapt kamp om ressurser og gitt mindre rom for helhetstenking rundt politiets samfunnsoppgave. Det gis uttrykk for at det er ”*på tide å røske opp i ting og tang*”. Det er mange flinke enkeltpersoner, men at det er systemet rundt som det må gjøres noe med.

Det har ikke vært noen bevisst tanke om hva kultur er og hva man ønsker å identifisere seg med. Det er av noen opplevd som et savn. Man ønsker en dialog om hva som skal utvikles for at organisasjonen skal bli bedre, og hva som skal spres ut til hele organisasjonen. Det er en opplevelse av at man ikke har vært god nok på det og heller ikke hatt en strategi for hvordan man skal jobbe med kulturutvikling. En annen opplever det som vanskelig å ha en felles strategi fordi:

*Holdninger er jo vanskelig å endre fordi det er noe du har med deg fra du er bitte liten. Og det tar tid å endre holdninger til folk. Det å endre holdningen til en etat tror jeg også blir vanskelig fordi det er så individbasert. Og kulturen er jo der hele tiden under endring. Det er jo en annen etat jeg jobber i – i dag enn den jeg begynte (...). Det var mye mer cowboykultur før. Nå er det nesten gått for langt igjen i enkelte sammenhenger hvor vi sitter og tenner lys og tørker tårer fordi det skal være lov å vise følelser.*

Utsagnet kan tyde på at det over tid har skjedd en kulturendring i form av endret atferd i politietaten. Det fortelles om en etat der nærmest alle unntatt kontordamen var utdannede polititjenestemenn. Som eksempel på endrede tider, blir det i en spøkefull tone sagt at man til og med har fått inn sosionomer inn i politiet. Politiprofesjonsidentiteten som tradisjonelt sett har vært den dominerende i politiet, utfordres i større grad nå av andre sivile stillinger som kommer inn i politiorganisasjonen. Polityrket som tidligere opplevdes som overveiende mannsdominert har nå en mye større andel av kvinnelige politistudenter, noe som man må anta utfordrer organisasjonens bruksteorier.

Gjennom våre samtaler med organisasjonsmedlemmene er det gitt beskrivelser av deres virkelighetsforståelser der man på mange måter beskriver en uønsket kultur og atferd som

man ønsker seg vekk fra. Man ser ikke ut til å finne en felles drivkraft og forent, nødvendig løsning på ny retning. Det gis uttrykk for at der er mange flinke personer, både ansatte og ledere, men det er systemet rundt som det må gjøres noe med. Man ønsker en annen retning, men har ingen felles uttalt forståelse av hvilken retning man skal ta, hva man skal fokusere på og hvordan man skal komme dit.

I følge Jacobsen (2014) er det av betydning at det er en felles forståelse av hva som skal endres og at endringen er nødvendig for organisasjonens overlevelse, for at det skal skje endring. Det bildet som deles gir ingen felles beskrivelse av hvilken atferd, kultur og holdning som man opplever må endres i egen organisasjon. Det er mange ulike konkurrerende beskrivelser av hva som skal til for å endre kultur og holdninger. Det uttrykkes videre et savn etter en felles plan for hvordan man skal jobbe med kultur. Et distansert forhold til opplevde utfordringer kan tolkes som et uttrykk for at der er forskjeller mellom uttrykte teorier og bruksteorier. Schein (i Bang, 2011) viser til at det kan være mulig å styre kulturen i en retning, men at da må det ligge til grunn noen felles antakelser om korrigerings- og opprettingsstrategier. Vår opplevelse er at man ikke har en felles forståelse av hva som må til av endringer knyttet til kultur og holdninger. Det ser ikke ut til at man hatt noen overordnet strategi eller ledelsesprosesser for å søke å styre retningen mot endret atferdsmønster. Har man ikke opplevd behov for endringer i kultur og holdninger, har man heller ikke utviklet noe handlingsmønster for å korrigere atferden.

## 7.2. Ledelse

Både på leder- og ansattnivå, gis det uttrykk for at man har ledelsesutfordringer. Man opplever at det har vært et økende fokus på ledelse og ledelsesutøvelse i politiet de siste fem årene. I forbindelse med Endringsprogrammet ble det også her iverksatt tiltak. En av driftsenhetene i distriktet gjennomførte et lokalt prosjekt der et antall ledere i distriktet har gjennomført 15 studiepoeng i ledelsesstudier på en høyskole. Det ble i den forbindelse også etablert mentorprogram og det ble leid inn ekstern bistand for å utvikle ledergruppen rundt politimesteren. Disse tiltakene var rettet mot ledernivå. Noen opplevd endring knyttet til kultur og holdninger gis det ikke uttrykk for, men man kan vise til en generell oppgradering av den formelle ledelseskompetansen i organisasjonen. Det er gjennomført strukturelle endringer av organisasjonsstrukturen som en følge av prosjektet. Det oppleves at det jevnlig foretas organisasjonsendringer, men at man sjelden evaluerer i ettertid, slik at man vet ikke om man har oppnådd forventet effekt. Slik en informant uttrykker det så *"haster man fort videre til neste, og så er det nye utfordringer uten å lære av det man har gjort (...)"*.

Ledelse blir beskrevet som personavhengig. Man gir uttrykk for behov for utskiftning av personer i lederposisjoner. Det fremheves at man i for stor grad har fått drive med selvledelse, ut fra egne interesseområder. Man har ikke vært lojal mot føringer som gis fra overordnet nivå:

*Ledelse, ja det må vi skjerpe oss på. Ledelse på alle nivåer – helt ifra politimester og ned til vaktleder. Jeg tror det er veldig mange ledere spesielt på nivået under driftsenhetsleder som identifiserer seg mer med dem de leder enn ledelsen, og fører ikke*

*de bestemmelsene og tiltak som ledelsen har bestemt ned på det planet hvor de skal utføres.*

Det fortelles om ledere i organisasjonen som er igjen fra tiden da man ikke måtte ta lederutdanning for å bli ledere. Her trekker man inn lensmannskontorene og utfordringer knyttet til lederoppgaven. Det gis uttrykk for at noen av de eldre lederne der som oppleves "å ikke følge med i tiden". Det fortelles om at det tidligere var vanlig at man ble leder på bakgrunn av ansiennitet, uten krav til ledelsesutdanning. Det gis også uttrykk for at man er med på å dekke over for ledere som ikke leverer. Man ser seg nødt til å levere resultater og tar derfor større ansvar over andres områder enn hva man strengt tatt er nødt til, for å ikke havne i et dårlig lys. Det blir også vist til ledere, som på tross av manglende lederutdanning er gode ledere fordi de i kraft av personlighet oppleves å være egnet til lederoppgaven.

I en debattartikkel viser professor Jan Ketil Arnulf til at det ser ut til at mange ser ut til å likestille lederutvikling og bedre ledelse med en mer effektiv organisasjon (Arnulf, 2016). Arnulf viser til at det ikke er en automatikk i å bli en god leder fordi man vet hvordan. Å bli en god leder må læres gjennom praksis. For å utvikle noe til det bedre må det derfor være rom for å stille spørsmål ved den gjeldende lederpraksis. Man kan tolke det som blir uttrykt som at det ser ut til å være en kultur for å dekke over og skjule følelser, for å unngå at noen taper ansikt (Jacobsen & Thorsvik, 1997). En annen tolkning er at man legger større vekt på ledelsesprosesser sammen med andre enn å forvente at det er den formelle leder som skal bidra til måloppnåelse (Busch, 2013). Når personer uten lederutdanning beskrives som gode ledere kan det tenkes at man opplever personen som en bedre leder fordi den har fått anledning til å praktisere lederoppgaven, vært åpen til å lære av egne feil og tilnærmet seg ny atferd på den måten. Det blir nevnt at ledelse i politiet har vært begrunnet i ansiennitet. Det kan forstås som at en god polititjenestemann har vært likestilt med en god leder. Når handlingspraksis i politiutøvelsen er å gi ordre og følge ordre, kan det tenkes å ha satt sine spor i atferden i politiorganisasjonen.

### **7.3. Fellesverdier i politietaten**

Som tidligere beskrevet ble verdiene til politietaten revidert og relansert i 2013 som et prosjekt tilknyttet Endringsprogrammet. Organisasjonsmedlemmene i politiet skal være modige, vise respekt, være helhetsorienterte og tett på. Lederne i etaten skal i tillegg sette retning og drive endring, skape resultater i samhandling med andre, samt motivere og utvikle medarbeidere. Dette er de uttalte verdiene til etaten, som politidirektoratet lanserte som de nye fellesverdiene, ment å fungere som retningsgivende for etatens holdninger.

I begge enheter uttrykker man å ha kjennskap til verdiene. Noen har de tilgjengelig på pulten eller har de hengende på vegg eller stående en plass i rommet. Noen uttrykker til og med å ha verdiene hengt på veggen hjemme. Ingen gir uttrykk for at det er andre verdier som gjelder i deres distrikt enn verdiplattformen som nå er implementert. Verdiplattformen beskrives som "rund og fin". Man uttrykker at verdiene brukes i hverdagen og at man er dem bevisste, men at man ikke går og tenker på dem hver dag. Fellesverdiene beskrives nærmest som idealer. Det gis uttrykk for at de er så rundt formulert at det er vanskelig å ikke

identifisere seg med dem. Fellesverdiene blir gjennomgående beskrevet som noe positivt. Ved lanseringen ble fellesverdiene gjort synlige overalt i lokalene: Gjennom dette blir man stadig minnet på verdiene. Det oppleves å kunne brukes til å ufarliggjøre dialogen i organisasjonen. Å vise til verdiene uttrykkes som en fin måte å bli minnet på å ta ansvar for sine handlinger. Det er et generelt inntrykk blant organisasjonsmedlemmene at verdiene brukes:

*Jeg vil si at det er akseptert, det er godtatt og jeg tror de aller fleste, om ikke dem jobber etter dem i det daglige så tror jeg at dem har de tett på kroppen i hvert fall.*

Fellesverdiene var ment som et hjelpemiddel til lederne for å bidra til å styre organisasjon i ønsket retning om å skape ett politi, noe som også gjenspeiles i politiets visjon *Ett politi - på jobb for trygghet, lov og orden*. Det var opp til den enkelte enhetsleder å ta opp verdiene og ha en dialog om verdier med sine ansatte. Implementeringen av den nye plattformen oppleves som noe forvirrende for ledere som vært med på verdidiskusjoner knyttet til den forrige lederplattformen. Man ble nå nødt til å implementere de nye verdiene, som ikke var helt tilsvarende de tidligere, noe som i seg selv taler for en viss inkonsistens fra politidirektoratets side om hvilke verdier som var viktige for organisasjonen. På ledernivå husker de selve implementering av den forrige lederplattformen med tilhørende verdier, uten at verdiene nødvendigvis huskes. Det gis uttrykk for at man i denne omgang har klart å synliggjøre verdiene bedre i organisasjonen, selv om noen også er mer negativ til implementeringen.

*Det er ikke nok å sende ut lapper, kulepenn og kommunisere på epost at det er kommet nye fellesverdier i etaten*

Sistnevnte kan forstås dithen at ikke alle har gjennomført tiltakene som direktoratet forventet skulle gjennomføres i distriktet. Man har mellom politidirektoratet og politidistriktene ikke klart å skape en felles forståelse av betydningen av fellesverdier og hvordan de skal praktiseres. Politidistriktet kan av den grunn ha oversatt føringene etter hva som var en passende løsning ut fra egen hverdag. Det kan også forstås som et uttrykk for at man synes det er vanskelig å relatere seg til fellesverdiene fordi det er et for stort gap mellom de forfektete verdier og de verdier som ligger til grunn for handlinger som skjer i det daglige.

Vår tolkning av organisasjonsmedlemmenes oppfatning av fellesverdiene er at organisasjonsmedlemmene ser ut til å ha akseptert og godtatt fellesverdiene, som de uttrykte forfektete verdiene i politiorganisasjonen. Politidirektoratets ønske med fellesverdiene var at de verdiene skal være retningsgivende, men også sette en standard for atferden til alle organisasjonsmedlemmene i politi- og lensmannsetaten. Det kan se ut til at man har klart å gjøre fellesverdiene til de uttalte verdier, men det kan stilles spørsmål hvorvidt det er fellesverdiene som styrer atferden til organisasjonsmedlemmene.

Kultur som styrende funksjon i organisasjoner forutsetter at organisasjonsmedlemmene opplever de forfektete verdier som passende handlingsalternativer som reelt bidrar til å løse deres problemer (Bang, 2011 ). Hvis ikke vil de fortsette som forfektete verdier og ikke



nedfelles til bruksverdier. Fellesverdiene vil kunne fungere som retningsgivende og som et symbolsk uttrykk for at hele politiorganisasjon har noe til felles, men de vil sjelden bli styrende såfremt det ikke brukes tid på meningsskaping og samspill. Selv da vil det kunne være utfordrende fordi verdier som er styrende for holdninger og atferd ikke nødvendigvis er kjent for den enkelte, fordi holdninger og atferd er blitt internalisert i organisasjonsatferden. Det enkelte organisasjonsmedlem er ikke nødvendigvis selv bevisst hva som styrer handlinger og atferd. Virkelighetsoppfatningene vi har fått ta del i kan tyde på at det ikke er utviklet en kultur for dobbeltkretslæring, slik at mye av hverdagen styres av to sett av verdier, uttalte verdier og bruksteorier.

Vi synes å se tegn på ulike verdigrunnlag i de to driftsenhetene, der den ene driftsenheten i større grad enn den andre legger til grunn økonomiverdier. Det gis uttrykk for at den ene driftsenheten over noen år har "drevet butikk" slik at budsjettet har gått i balanse, mens den andre enheten opplever å ha blitt skviset på mange områder og endt opp med røde tall. Opplevelsen er at driftsenheten med bedre økonomistyring har tatt på seg rollen å være bedre også på andre områder, selv om det primært gjaldt økonomistyring. Det gis uttrykk for at det ene driftsenheten er mer effektiv og produserer mer saker, og at det blir premiært høyere i den ene driftsenheten enn i den andre. Det kan se ut til at press fra ytre omgivelser er av større betydning for endring av atferd, enn indre omgivelser. Her trekkes det frem at Statsadvokaten nå gjort et poeng av at man må se på hvor mye den enkelte produserer, noe som påfører ytterligere press mot den ene driftsenhetens levde verdier. Balansegang mellom effektivitet og kvalitet uttrykkes som et viktig tema for det nye distriktet. Det kan synes som et dilemma for noen av organisasjonsmedlemmene at det som ser ut til å være styrende for atferden til organisasjonen ser ut til å begrunnes i økonomiske verdier og god økonomistyring heller enn i hvordan arbeidet utføres. Det kan se ut til at man i politidistriktet har flere verdisett til hva som skal være er det styrende for prioriteringer i organisasjonen.

#### 7.4. Delkonklusjon

For å ha skape oppslutning om endring må man vite hva som er endringens drivkrefter og innhold for å finne løsninger på problemene (Jacobsen, 2014). Det gjelder også endring av kultur, holdninger og ledelse.

En instrumentell rasjonell strategi tar utgangspunkt i at man kan planlegge og rasjonalisere seg frem til en tilstand som skal nås frem i tid, selv om det dreier seg om menneskelige aktiviteter og relasjoner. Så lenge man holder seg til planen vil man nå ønsket resultat. Utfordringen er at det ikke fullt ut går å planlegge menneskelig atferd, noe som fører til at planlagte organisasjonsendringer ikke nødvendigvis gir ønsket resultat. Å bruke fellesverdier til å styre atferd i politidistriktet der mange forskjellige handlingspraksiser konkurrerer om oppmerksomhet ser ut til å være utfordrende. Endring av atferd betyr at man må reflektere og skape en klarhet i hvilken atferd som må endres. Det må skapes en retning, som tilstrekkelig mange organisasjonsmedlemmer kan støtte opp om, på lik linje med andre, mer formelle beslutninger som foregår i en organisasjon. Ut fra det som organisasjonsmedlemmene har gitt uttrykk for kan det stilles spørsmål ved om det er rom for meningsskapende aktiviteter i politidistriktet, der denne type aktivitet prioriteres og belønnes.

Vi synes å kunne se at fellesverdiene er akseptert som de uttrykte og forfektede verdier, men ikke nødvendigvis er de etterlevde verdiene. Det kan se ut til at det kan være forskjell i verdigrunnlag mellom to subkulturer, der den ene har større fokus på økonomistyring som grunnleggende verdi enn den andre enheten.

Jacobsen (2014) peker på at viktige forutsetninger for at endring skal finne sted er at det er enighet om drivkreftene og nødvendigheten av den. Dette kan gjelde både i de indre omgivelser, og sett i sammenheng med de signaler som kommer fra de ytre omgivelser. Ut fra vår empiriske undersøkelse i politidistriktet finner vi ikke noen felles uttrykt forståelse av hva som må endres av kultur, holdninger og ledelse. Ulike mennesker på ulike plasser i organisasjonen knytter ulik mening til hva som må til av endringer. Aktivitet og mening er bare løst forbundet. En og samme begivenhet tolkes på mange forskjellige måter fordi mennesker opplever situasjoner forskjellig (Bolman & Deal, 2014). De har vanskelig for å hente frem konkrete eksempler på endringer som har skjedd, som kan relateres til overordnede føringer om planlagt endring av kultur, holdninger og ledelse. De forteller dog om endringer i kulturen under tiden de har jobbet i politiorganisasjonen.

Vår empiri ser ut til å kunne knyttes til organisasjonsmedlemmenes opplevelse av nødvendig endringer av kultur, holdninger og ledelse i politidistriktet. March og Olsen (i Jacobsen & Thorsvik, 1997) viser til at det kan være vanskelig å etablere sammenhenger mellom det organisasjonen foretar seg og de effekter man skal vurdere i omgivelser. For å justere atferd må man være i stand til å se en sammenheng mellom det man gjør og reaksjoner fra omgivelsene. I rollen som politiet har i samfunnet kan det være en ekstra utfordring. Å gjennomføre endringer som bidrar til at den indre organisasjonen fungerer bedre synes å være en kobling som er vanskelig å se i den operative politipraksisen. Politiet legitimerer sin rolle i samfunnet i stor grad mot de ytre omgivelser og ikke til den indre konteksten.

### **7.5. Samhandling og samarbeid**

Normer knyttes til verdier siden de bestemmer hvilke handlingsalternativer man har i bestemte situasjoner for å virkeliggjøre en eller flere verdier. Variasjon i ulike gruppers normer er en viktig del av organisasjonskulturen. Kollektive virkelighetsoppfatninger utvikler seg gjennom samhandling mellom gruppers medlemmer (Bang, 2011). I det følgende ønsker vi å belyse noen av de virkelighetsoppfatninger som organisasjonsmedlemmene gir uttrykk for.

Vår empiri viser at samhandling er en viktig del av arbeidshverdagen. Det foregår utstrakt samhandling med andre: I egen enhet, med andre fag- og administrative enheter i driftsenheten man tilhører, mellom driftsenheter og mellom enheter i ulike politidistrikt. I tillegg gis det uttrykk for samhandling med eksterne aktører fra andre etater, kommuner og med bedrifter som leverer tjenester. Alle informanter gir uttrykk for at samhandling er en absolutt nødvendighet for å få løst oppgavene man er satt til å utføre. Hvordan det samhandles ser ut til å være avhengig av hvilke oppgaver som skal utføres. Det uttrykkes at jo mer spesialiserte oppgaver, dess viktigere opplevde man behovet for kontroll med hvordan oppgavene ble utført av andre. Spesielt når de ble oppfattet å ha mindre kompetanse på de

spesialiserte områdene. Noen søkte samhandling med andre for å få økt kompetanse på nye områder. Grad av spesialisering ser ut til å påvirke samhandlingsmønsteret ved å ta et kontrollelement inn i samhandlingen, noe som ikke er forekommende når man søker etter nye løsninger. Det foregår lite samarbeid i politidistriktet som ikke kan relateres til den formelle organisasjonsstrukturen og den funksjon som man er satt til å utføre i organisasjonen. Det gis i liten grad uttrykk for at man samhandler på frivillig initiativ om områder som ligger utenfor det man holder på med i sitt daglige arbeid. De to politidistrikter som nå er slått sammen har hatt få formelle samarbeid. Det fortelles om fellesøvelser som man gjennomførte i felles regi, men ellers har det vært lite samarbeid. Fellesverdien gir uttrykk for at politiets organisasjonsmedlemmer skal være helhetsorienterte, men det ser ut til at man i politidistriktet ser seg rimelig låst til den formelle strukturen som setter grenser for hvilke handlingsalternativer som er mulige i gitte situasjoner.

Samhandlingen påvirkes ytterligere av grad av fysisk nærhet. Det gis uttrykk for at opplevelsen av nærhet til øverste ledelse og toppledelse er nært knyttet til hvor du fysisk er plassert, men også hvilke formelle møtesteder det er mellom ledelse og ansatte i organisasjonen. Den mer uformelle samhandlingen skjer oftere mellom dem man er fysisk lokalisert med, samtidig som den knyttes opp til den formelle organisasjonsstrukturen som man hører hjemme i. Det foregår en god del telefonaktivitet og e- post korrespondanse, i tillegg til fysiske møter for å kompensere for fysiske avstander. E- post og telefonaktivitet oppleves ikke til å kunne kompensere fullt ut for fysisk nærvær, hvorpå antall møter også øker. Noen har som en del av sin koordinerende funksjon mye møte- og reiseaktivitet. Dette kommer i tillegg til den allerede etablerte møtestrukturen på enhets- og driftsenhetsnivå der man er fysisk plassert. Etter sammenslåingen av politidistrikter har man nå fått ytterligere et møteforum og beslutningsnivå i politidistriktet, interimorganisasjonen. Det er en midlertidig struktur som er etablert for å ivareta sammenslåingen av politidistriktene. Dette har påkrevd høy grad av reiseaktivitet som stjeler tid fra andre arbeidsoppgaver. Det nevnes at det skal anskaffes teknisk utstyr som man i viss grad mener vil kunne kompensere for mellommenneskelig møtevirksomhet. Før det er på plass, så er man avhengig av fysisk tilstedeværelse på møter. En økt spesialisering har påkrevd ny vertikal og horisontal samordning som påvirker samhandling og samspill i organisasjonen. Det ser ikke ut til at organisasjonsmedlemmene har redusert sitt behov for mellommenneskelig aktivitet, selv om den formelle strukturens antall enheter er redusert fortløpende siden Politireform 2000. Siden sammenslåingen av politidistriktene fra 1. januar har samhandlingen økt ytterligere.

Kommunikasjon er viktig for god samhandling, jf Bang (2011) og Jacobsen (2014). Den beskrives av alle som åpen, god og nær. Uansett hvor man møter opp i landet er man velkommen. Likevel kan det se ut til at takhøyden ikke er så stor som det gis uttrykk for. Det gjelder ikke bare mellom kollegaer, men også i kommunikasjon med leder.

Det meste av atferd uttrykkes å være tillatt så lenge man følger lover og regler, men utsagnet ” *man skal ikke gjøre det som man ikke skal gjøre*” kan for en utenforstående ses som en setning uten mening, men for de som er innenfor oppleves som fullt forståelig.

I følge Argyris & Schön (i Jacobsen & Thorsvik, 1997) kan sterke og enhetlige kulturer virke negativt inn på organisasjonens evne til å lære. Det forventes sterkere motstand mot endringer fordi det vil bety at man må gå fra noe som er kjent, til noe som er ukjent og utrygt. Jo flere som opplever samme følelse, dess større sannsynlighet er det for at man vil møte motstand mot endringene. Vår empiri ser ut til å vise på at det kan ligge begrensninger i hva som er passende atferd i organisasjonen og som regulerer hva man kan snakke om og hvilken atferd som er akseptabel i organisasjonen.

De to utsagnene under kan for oss se ut til å peke på at det ikke er lov til å komme med kritikk som kan utfordre "måter ting gjøres hos oss".

*Takhøyden for å si hva du mener er veldig høy, men det er ikke alltid det blir like godt mottatt. Og det er ikke alltid like taktisk. Det er noe annet, men at det er rom for å si det en mener – det er det.*

En annen uttrykker:

*Funn og ting som vi påpeker og vet er svakheter i vår organisasjon det tørr du heller ikke markere og si tydelig ifra om. Fordi det enten koster mye penger, altså velger du holde kjæft eller det er en bagatell og sier du fra så blir du sett på som et gnagsår fordi det er bare du som har sett det. Og det tror jeg kanskje er noe vi må endre.*

De uttrykte verdiene vedrørende beslutningstaking i organisasjon likestilles med de formelle strukturene. Det gis uttrykk for at viktige beslutninger blir tatt av ledergruppen og der har ansatte ingen innflytelse. Man uttrykker at administrative, organisatoriske og økonomiske beslutninger blir håndtert i den formelle beslutningsstrukturen i organisasjonen. Det gis videre uttrykk for et politifaglig begrunnet beslutningssystem som eksisterer parallelt med den formelle organisasjonsstrukturen. Den reguleres av profesjon, regelverk, rutiner og prosedyrer. Man beskriver formelle beslutningsstrukturer mellom påtale og etterforskning, kriseledelse og operativ ledelse. Organisasjonsmedlemmene opplever stor frihet i forhold til ansvar og oppgaver, og at beslutninger søkes tatt på et så lavt nivå som mulig.

Det gis uttrykk for at det ikke alltid oppleves som at de riktige tingene prioriteres når det tas beslutninger. Man har vært med i omkamper knyttet til beslutninger som er avgjort, men beskrives som å være sjelden forekommende og "ikke en del av kulturen". Man har en oppfatning av å være lojal mot beslutningene som fattes. Samtidig som de uttrykte verdiene sier at det ikke er kultur for omkamper, så beskrives en viss åpenhet for at det kan skje:

*Men er det åpenbart at noe er feil, så er det jo klart. Noe er jo iverksatt litt kjapt uten de grundige prosessene i forkant. Og så legger vi heller inn en slakk i løpet av en periode på sånn og sånn, så skal vi evaluere ordningen. Og da kan det hende at det blir en omkamp. Da kan det hende at det er noe annet som kommer ut av det i etterkant. Det er jo ikke en omkamp det. Det er lagt de føringene allerede at det ligger an til en ny runde. Vi tok feil og da er vi åpen for å endre kurs. Vi har en lojalitet i kulturen, og vi er vant med at beslutninger blir tatt og så gjør vi det slik.*

I en organisasjon med mange aktører med ulike interesser skaper det rom for å ikke alltid være enig i hva som er den riktige beslutning. En beslutning kan virke riktig for noen, men helt gal for andre, hvorpå det kan åpnes opp for omkamp og redusert lojalitet rundt beslutninger (Winter & Nielsen, 2008). Utsagnet kan forstås som at man her legger større vekt på at beslutninger ikke alltid blir som tilsiktet og at det derfor må gis rom for å endre tidligere beslutninger, noe som vil kunne tolkes som en evne til å lære av tidligere feil.

Det gis uttrykk for at det er uskrevne regler, uskrevne taktikker og strategier for å få ting gjort:

*I den sammenhengen hvor du står på selv og skal ha ting gjort, så må du bare være på ryggen til de som skal hjelpe deg for å få ting gjort. Av og til er det slik at det har vært for lett å sette «kråkefot» på avgjørelser. Altså vi har vedtatt ting i ledermøter og der lederne på en måte har vært passiv i forhold til vedtakene. Når det kom ut til respektive avdelinger ble det ikke gjort noe særlig. Da har du litt omkamper på forskjellige ting.*

Det oppleves at saksmengden er stor samtidig som tid og ressurser er begrenset. Det er med på å påvirke prioriteringene og tidsressurser brukt på arbeidsoppgavene:

*Man må jo trykke på de rette knappene hvis man skal få ting gjort (...) Man må kontakte de rette personene og gi klare meldinger så blir ting gjort. Dersom de lenger nede i organisasjonen sitter med en sak og har begrenset med ressurser så er det vanskeligere. (...) Typisk er de litt mer krevende etterforskningssakene hvor man er litt lenger ned i systemet, da er man prisgitt de prioriteringene og de ressursene som er.*

Det gis uttrykk for at kvalitet er i fokus i alle ledd, men at det må foretas vurderinger av hva som er godt nok. Man ønsker at det skal brukes tid på grundige forberedelser og planlegging, men at det gjerne fører med seg at saksmengden hopper seg opp. Man er nødt til å få ting unna for å unngå røde tall. Et grundig arbeid som gjør at det brukes mer tid på oppgavene vil føre til at sakene hopper seg opp. Hvis sakene hopper seg opp og man får røde tall, vil det slå negativt ut ved neste tildeling av stillinger, budsjett, materiell og så videre.

*Vi øser for harde livet ellers så synker vi.*

Det uttrykkes som at det er støtte fra ledelsen om å prioritere de alvorligste sakene. De skal det være god kvalitet på. Det gir uttelling i PSV, politiets mål- og resultatstyringssystem. Et dilemma som stadig dukker opp er valgene mellom det målbare som er prioriterte saker og de andre som ikke er målbare i PSV:

*Mange av de mest krevende sakene vi har vi har i løpet av et år er helt usynlige i statistikken. Det kan være en tung arbeidsmiljø sak og det kan være ulykke eller det kan være etterforskning av en organisasjon. Det kan være økonomisk kriminalitet eller en annen type kriminalitet som vi bruker veldig, veldig store ressurser på (...) Så*

*det er et spenn - det er det ingen tvil om - mellom de målbare og det som ikke er målbart. Det er helt klart.*

## 7.6. Evaluering

Kulturrendring må ses på som en læringsprosess som må ha et langsiktig perspektiv. Er det en intensjon om å endre kultur, holdninger og ledelse må det ifølge Jacobsen (2014) innebære langsiktig opplæring, utdanning og sosialisering. Det betyr at organisasjonen må prioritere læringsaktiviteter og skape en kultur som oppmuntrer til avlæring. Ut fra hva som er fremkommet i vår empiri så kan man stille spørsmål ved om det er en kultur for læring i politidistriktet, der kritikk og konflikt oppleves som normaltilstander og fungerer som drivkrefter for læring og avlæring av tidligere atferd.

Vår empiri viser at det oppleves som en utfordring å overføre kunnskap til andre. Det trekkes frem at man er avhengig av enkeltpersoners initiativ på områder som er veldig spesialiserte. Hvis en person slutter eller bytter stilling så vil man ikke nødvendigvis få overført kunnskapen som person besitter. Det nevnes at det er gjort forsøk på å dokumentere det som gjøres for å kunne overføre kunnskap til andre. Det viste seg vanskelig siden man opplevde at det var alt for ressurskrevende å dokumentere, og vanskelig å overføre til praksis. Arbeidsoppgavene oppfattes som erfaringsbaserte og vanskelig dokumenterbare med overføringsverdi til andre. Det uttrykkes at oppgavene må oppleves i praksis for å fullt ut skape en forståelse av det man gjør.

Det gis uttrykk for at man gjennomfører evalueringer med formål om å lære av praksis på det operative nivå. Spesielt knyttes dette opp mot krisesituasjoner. Her er det også utarbeidet formelle prosedyrer for hvordan evalueringen skal gjennomføres. I det operative politi der det er vanlig med debriefing og evaluering, for å lære av hendelsen til neste gang det skjer. Forutsatt at dette er styrende også for den faktiske atferden, kan det se ut til at man her har klart å skape en atferd som ser verdien av å lære av tidligere hendelser, noe som kanskje kan nyttiggjøres til å bygge en kultur for læring også på andre områder.

Det blir gitt uttrykk for at det forekommer at man gjennomfører evalueringer på administrativt nivå, men at det er mer tilfeldig. Evalueringene omhandler hvordan ansatte opplever endringene og om de har gitt forventede resultater, eller om hvordan de kvalitativt er kommet til å bli oppfattet av de som skal motta tjenestene. Her trekkes frem eksempel på evaluering av ordning med tjenestekontor.

Vår empiri ser ut til å kunne vise til en handlingspraksis for evalueringer som knyttes til den operative praksisen, men ikke til organisasjonsendringer. Det kan forstås som et uttrykk for at man gjennomfører organisasjonsendringer uten å reflektere over hva endret tilstand skal føre til. Strukturelle organisasjonsendringer blir i et slikt perspektiv pålagte endringer som reguleres gjennom legal legitimitet, heller enn normativ og kognitiv legitimitet (Scott, 2014).

Manglende evalueringer knyttet til organisasjonsendring kan tolkes som et uttrykk for at det ikke er et område som man synes er nødvendig å bruke tid på. Man kan spørre seg om tilstrekkelig mange synes evaluering av organisasjonsendring er relevant det er en relevant

problemstilling i politiet som fortjener oppmerksomhet og blir derfor heller ikke satt opp på agendaen. Evalueringer blir mer en symbolsk handling heller enn at det knyttes læring til prosessen. Det gis uttrykk for en handlingspraksis knyttet til det operative politi. Siden man også kobler det til de formelle prosedyrer og rutiner til evalueringen, kan det stilles spørsmål om det vi blir fortalt er uttrykte teorier og ikke bruksteorier som styrer faktisk atferd. Hvis man primært legitimerer sine handlinger til de nære ytre omgivelser, og disse ikke har stilt spørsmål ved måten ting blir gjort på i den operative praksis, så kan det være mindre sannsynlighet for at det initieres atferdsendringer i den indre organisasjonen.

Uttrykk for at arbeidsoppgavene oppleves som vanskelig å fullt ut forklare og dokumentere, kan knyttes til at mye av politiets oppgaver foregår i det sosiale samspill mellom profesjonsutøver og tjenestemottaker. Det utøves skjønnsutøvelse. Denne kan vanskelig fullt ut forstås ved å utelate normative og kognitive elementer. Basisen for hva som legitimerer oppgaven knyttes i større grad til sosiale forpliktelser og kunnskap som må erfares gjennom handlingspraksis, som etter hvert blir kunnskap og som blir tatt for gitt (Scott, 2014). Dette kan forstås som at det synes vanskelig å ha en instrumentell tilnærming til menneskelig interaksjon.

### **7.7. Hva kjennetegner arbeidshverdagen i politidistriktet?**

I det følgende vil vi belyse arbeidshverdagen i politidistriktet slik den blir forstått og oppfattet gjennom vår samtaler med informanter i politidistriktet. Vi mener det er viktige fortellinger for å forstå hvordan strukturelle endringer bidrar til å forme organisasjonskulturen i politiet, som reflekteres i organisasjonsmedlemmenes handlinger.

Tildelingsbrevene fra departement legger overordnede føringer på politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten prioriteringer. Oppsummert så er målene til justis- og beredskapssektoren knyttet til å gjelde straffesakskjeden, asylkjeden og samfunnssikkerhet og beredskap. De viktigste mål og resultatindikatorer blir omhandlet og beskrevet av Justis- og beredskapsdepartementet og fulgt opp gjennom PSV (politiets styrings verktøy). PSV brukes for å følge opp politidistriktenes prestasjoner i forhold til mål- og resultatindikatorer. Målene fremkommer i mål- og disponeringsskriv til politi- og lensmannsetaten (Politidirektoratet, 2014). PSV brukes primært som et ledelsesverktøy i politidistriktet. Informanter som ikke har lederfunksjon har lite kjennskap til dette verktøyet. Deres refleksjoner knyttes til om de har sett spor av overordnede føringer i sin hverdag.

Politidistriktet ser for oss ut til å kjennetegnes av en stadig drakamp om hvem og hvilke oppgaver som skal prioriteres og vinne frem i kampen om begrensede økonomiske midler. Det gis uttrykk for et sterkt fokus på mål- og resultatstyring. Det politidirektoratet gjennom PSV (politietatens styringsverktøy) setter fokus på prioriteres i organisasjon, uansett hvilken funksjon man har og på hvilket nivå man er i organisasjonen.

Det er liten kjennskap til delmålene i tildelingsbrevet. Få kan beskrive hvordan krav om bedret ledelse og styrket ledelseskultur har satt sine spor i organisasjon, mer enn at det er et sterkt fokus på ledelse og lederutdanning i etaten generelt. Lederutviklingsprogrammet som

er initiert av Politidirektoratet gjennom Endringsprogrammet blir trukket frem som eksempel på et opplevd økt fokus.

Ledelsesoppgaver oppfattes som noe som skjer i tillegg til de vanlige driftsoppgavene. Oppgavene initieres av politidistriktet gjennom program, prosjekter og tiltak. Den største opplevde endring så langt er forbundet med at nye ledere, inkludert politimestere har blitt ansatt i politidistriktet.

Et delmål som fremkommer av tildelingsbrevet til Politidirektoratet for 2015 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015) er at man skal ha fokus på forbedret strategisk ledelse og styring der politidirektoratet skal sørge for at etaten har hensiktsmessig kompetanse innen ledelse, organisasjonsutvikling og politifaglige disipliner. Politidirektoratet hadde i bestilling fra departementet *”å videreutvikle og implementere en styringsmodell som sikrer god faglig- og strategisk styring både internt og mot distriktene”* (2015, s 13). Styringsmodellen skulle være implementert innen 2015. Ett år senere har man i politidistriktet ikke merket noen endring som gir seg utslag i annet enn at politidirektoratet styrer mer strategisk innenfor fag, IKT og økonomi. Det fortelles om at det fra 2016 er lagt opp til en noe annen rapporteringsstruktur der man rapporterer ut fra styringsstrukturen heller enn å følge målstrukturen. Man har foreløpig ikke merket noe av det i PSV. Fortsatt er den generelle opplevelsen av at det som teller er de styringsparametere som brukes til å følge opp de mer tradisjonelle kjerneoppgavene til politiet, knyttet til målene for justis- og beredskapssektoren. PSV oppleves fortsatt å ha fokus på det politifaglige i mål- og resultatstyringen. Hvis det rapporteres på organisasjonsutvikling så skjer det gjennom rapporteringskrav av iverksatte tiltak og fremkommer ikke som detaljerte resultatkrav, slik som saksbehandlingstid, restanser, antall oppklarte lovbrudd eller andre vanlig forekommende parametere. Styringsparametere og resultatkrav som settes til politietaten oppleves å være nært knyttet opp mot tanken om begrensede ressurser. Det må prioriteres mellom saker, der alle saker ikke lenger fremstår som like viktige. Sakene handler om mennesker. Når mennesker reduseres til saker og blir gjenstand for prioritering så utsettes organisasjonsmedlemmene for etiske dilemmaer som kan stå i strid med deres personlige bruksverdier og oppfatninger av menneskers egenverdi. Fortrinn i politidistriktet får saker som gir uttelling i PSV. Det beskrives at det sjelden snakkes om kroner og ører, heller om hvor mange saker man klarer å produsere.

Oppgaver som vanskeligere lar seg måle og som ikke fremkommer som en resultatindikator ser det ut til å tillegges mindre vekt av politidirektoratet, noe som ikke er ønskelig fra politidistriktets side. Selv for politidirektoratet må dette være utfordrende, fordi det betyr at det settes mindre fokus på prosesser som kunne bidratt til å endre kultur, holdninger og ledelse, noe som også det forrige kapittel omhandlet. Prosjekter som har mindre resultatfokusering i PSV får lavere prioritet i arbeidshverdagen og blir mer oppfattet som oppgaver som man må ta i tillegg til mer prioriterte oppgaver. Det kan være et uttrykk for at politidistriktet nedprioriterer slike oppgaver bevisst eller ubevisst, fordi det ikke fremstår som noen løsning på de problemer som man har i sin arbeidshverdag (Christensen & Jensen,



2008). Som nevnt i det foregående kapittel kan det også bunne i en opplevelse av at prosjektarbeid initiert av politidirektoratet fra politidistriktets perspektiv mer fremstår som et uttrykk for styring heller enn en meningssskapende og problemløsende prosess mellom likeverdige parter. Hvordan relasjonen mellom ulike nivå i organisasjonen vil vokse frem vil kunne ha betydning for drivkraften til endring i politidistriktet.

Det beskrives som krevende at måltallene som departementet pålegger politidirektoratet også brukes i den videre oppfølging av politidistriktene. Muligheten for tilpasning av målene til lokale forhold oppleves dermed som liten. Lokale mål blir lagt på opp på de mer sentrale og det totale målbildet fremstår som overveldende og handlingslammende. Målkravene som politidirektoratet setter til politidistriktene knyttes opp mot de årlige budsjettene, som blir tildelt først ut i første kvartal. Muligheten for strategisk, langsiktig planlegging lokalt oppleves av den grunn som redusert på grunn av den gjeldende økonomi- mål- og resultatstyringen.

Det gis uttrykk for at god ledelse ikke fullt ut kan kompensere for manglende ressurser. Har man ikke økonomiske midler og mennesker med riktig kompetanse gis det uttrykk for at det er begrensede muligheter for å nå målene. Strategidokumenter utarbeides per fagområde, men det tas sjelden i bruk som det ”overordnede samarbeidselementet”. Strukturendringer som den som nå skjer, der endringen blir pålagt fra overordnet etat og får konsekvenser for ytre etat, oppleves som å begrense muligheten for en mer langsiktig strategisk tenking i politidistriktene.

I tildelingsbrevet for 2015 står det at skal politiet være en attraktiv arbeidsplass som leverer gode resultater, skal ledelse innebære utvikling av medarbeiderskap og faglig dyktige medarbeidere (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015) Man er ikke kjent med at det har kommet noen tiltak på dette området fra Politidistriktet. At det i 2015 skal ha vært spesielt fokus på utvikling av medarbeiderskap og utvikle faglig dyktige medarbeidere kjenner man seg ikke igjen i. Et økende fokus på å heve lederkompetansen oppleves spesielt i den ene driftsenheten.

Vi har en opplevelse av at man ikke kjenner seg igjen i det som står i tildelingsbrevet. Man trives på arbeidsplassen, men trekker frem dårlig økonomi og stort, neste urimelig arbeidspress som utfordrende. Fra politidistriktets perspektiv så handler det om å få fatt på riktig kvalifisert personell heller enn å få muligheten til å ansette flere til å utføre oppgavene. Det er ikke antallet eller kompetansen til de som søker på ledige stillinger som er utfordrende. Politidistriktet kjenner seg ikke igjen i det bildet som beskrives i tildelingsbrevene fra departementet til politidirektoratet. Man har merket et generelt økt fokus på ledelse i etaten, men gir uttrykk for at de ikke har satt noen spor i bedret ledelse eller styrket ledelseskultur i politidistriktet. Sett fra politidistriktets ståsted ser det ut til at de mangler en forståelse av hvilken mening som skal knyttes til det, noe som gjør at det heller ikke blir en reell løsning på de problemer man opplever å ha. Hvis man ikke oppfatter presentert løsning som en reell løsning på problemene man har i politidistriktene, vil det være mindre sannsynlighet for at man aksepterer løsningen og lar det endre atferden til organisasjonsmedlemmene, jf Christensen & Jensen (2008) og Jacobsen (2014)... Hvis

dette har vært gjeldende oppfatning også oppover i beslutningskjedene kan det være en årsak til at det ikke har foregått målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom organisasjonsmedlemmer og personer med posisjonsmakt, nok til at ledelse har kommet til å bli en drivkraft for reell organisasjonsendring.

Utfordringene som skisseres i tildelingsbrevet om at ledelse innebærer utvikling av medarbeiderskap og faglig dyktige medarbeidere virker å være fremmed. Man opplyser om at det er mange søkere til alle stillinger som utlyses, uavhengig om det er politi- eller sivile stillinger. Utfordringen er ikke å få fatt på kvalifisert personell, mer at man ikke har økonomi til å ansette de ressurser som trengs for å gjøre en god nok jobb ut mot befolkningen. Anstrengte budsjetter gjør at man ikke har mulighet til å ansette antallet politistillinger som tildelingsbrevet legger opp til.

### 7.8. Nærpolitireformens målsettinger

Bakgrunnen for Nærpolitireformen ble lagt frem i juni 2013. Fra det tidspunkt har politidistriktet hatt en trussel over seg om å få oppgaver rasjonalisert vekk eller flyttet til et annet distrikt med intensjon om å oppnå bedre resultater. Tre år senere vet mange fortsatt lite om hvordan det vil påvirke den enkeltes arbeidshverdag. Man oppfatter at reformen skal ”*profesjonalisere en del fagområder på det administrative området*” som skal gi mer ressurser til politifaglig arbeid.

En viss oppgitthet er å spore i følgende utsagn:

*Politireformen har endret navn og endret form mange ganger fra begynnelsen og frem til nå. Først var det bare politireformen, så var det strukturreformen, og så var det nærpolitireformen. Og det er jo det vi har landet på nå – at det skal være nærpolitireform. Du setter navn på reformen alt etter hvilke innspill som kommer fra publikum, politikere og så videre.*

Det knyttes forventninger til nærpolitireformen. Det oppleves at organisasjon er utålmodig. Det har vært krevende år og spesielt fjoråret uttrykkes som krevende. Man ønsker endringene velkommen og gir uttrykk for å være positivt innstilt. Samtidig uttrykkes en viss usikkerhet knyttet til om endringene vil føre til forventede resultater. Man oppfatter reformen som et virkemiddel for å få mer ut av de begrensede ressursene man har til rådighet. Noen mener man like gjerne kunne kalle nærpolitireformen for ”*politiøkonomireformen*”, og trekker paralleller til forsvarrets rasjonaliseringer. Det uttrykkes at det er en utfordring når budskapet fra politidirektoratet oppleves å være at driften skal ligge på samme nivå som tidligere, selv under omorganiseringen. Dette til tross for at man ikke fått midler til å gjennomføre omstillingsarbeidet, som krever både tid- og personalressurser.

*Etterforskningsløftet og Politiarbeid på stedet* nevnes som viktige punkt som skal gjøre politiet kvalitativt bedre. *Politiarbeid på stedet*, er en del av nærpolitireformen og skal bidra til å høyne kvaliteten på politiarbeidet. Det er opprettet et eget prosjekt for å implementere

ordningen med egne, ansatte prosjektledere som skal ha ansvar for opplæringen. Det handler om å foreta mer av arbeidet på åstedet og ikke i etterkant prøve å dokumentere hendelsene. Det som ikke dokumenteres ute, gjennom politiarbeid og vitneavhør, er ikke mulig å gjenskape i samme grad på et senere tidspunkt på politistasjonen. Man er positiv til endringen, men ser at det vil spise av de begrensede ressursene man allerede har. Alle ansatte som jobber operativt, også på lensmannskontorene, skal delta i opplæringen. Det gis uttrykk for at det vil gå utover vaktlistene i den ordinære bemanningen. Utfordringen med denne arbeidsformen, slik det beskrives, er at det er for få patruljer slik at politipatruljen må videre fordi de har andre oppdrag på vent og får likevel ikke gjort seg ferdig med arbeidet fullt ut. Man opplever at det er for mange oppdrag og for få mennesker. *Politiarbeid på stedet* krever investeringer i utstyr til å håndtere ordningen, noe som også kan komme til å påvirke i hvilken grad man har mulighet til å ta det i bruk fullt ut. Man trekker i den anledning frem som eksempel at man per i dag ikke har hatt råd til å kjøpe mp3 spillere til de som skal ta avhør. Utstyret som nå skal tas i bruk krever større investeringer som man tviler på at politidistriktet kommer til å ha midler til.

Nærpolitireformen ble vedtatt i mars 2015. I løpet av 2015 har politidirektoratet tilsatt politimestere og avgjort plassering av politimester og dertil knyttede funksjoner. Fra 1. januar 2016 er to politidistrikt slått sammen til ett, med en politimester det er opprettet en interimorganisasjon under. Denne utgjør ledelsen for de to driftsenhetene som nå er under samme distrikt. Interimorganisasjon beskrives som et ledelsesmessig grep i påvente av at den nye faste strukturen er på plass. Det gis uttrykk for at det nå er etablert et ekstra ledernivå, opp på det allerede etablerte ledernivået.

Hvilke konsekvenser nærpolitireformen vil ha på organisasjonen er fortsatt uklart. Det har vært et overordnet sentralt prosjekt i regi av Politidirektoratet som har lagt overordnede føringer for endringene, men nå er det opp til politidistriktet å designe det nye politidistriktet. Hvilke funksjoner man skal ha, hvor de skal være plassert, med mer. Det gis uttrykk for at man vil være nødt til å bruke store deler av 2016 på å forme den formelle organisasjonsstrukturen. Noen økonomisk uttelling av fusjonen vil man ikke oppleve innværende år. Det oppleves at det snakkes om en avbyråkratiseringsgevinst som en følge av økt sentralisering, noe som man ikke merker av. Det har blitt brukt og brukes nå mye ressurser til å reise for å delta i møter og organisasjonsmedlemmer blir brukt for å ivareta oppgaver knyttet til det sentrale endringsprosjektet og nå også knyttet til den lokale interimorganisasjon. De ansattes oppgaver må fortsatt gjøres. Ressurser blir hentet inn, men blir ikke kompensert gjennom økte driftsbudsjett. De som deltar inn i prosjektet må ofte utføre ordinære oppgaver i tillegg til å delta i endringsarbeidet, noe som må kompenseres med overtidmidler, som spiser av driftsbudsjettet og gir et økt arbeidspress både på de som er igjen og den som bidrar ekstra.

Kommunikasjon om nærpolitireformen som gis oppleves som generell. Lokalt gis det informasjon gjennom ulike kommunikasjonskanaler, på intranett, per e- post, gjennom nyhetsbrev og i fysiske møter, på enhets- avdelings- og driftsenhetsnivå for å informere om

reformen. Det gjennomføres møter og paroler, hver morgen der det utveksles informasjon, om mye annet, men også om fremdriften i endringsarbeidet. Den informasjon som gis på nåværende tidspunkt fremstår som generell. Mange er avventende og spente på hva som skal skje i den videre prosessen og man vet ennå lite om hvordan dette vil komme til å påvirke den enkeltes arbeidshverdag.

Operasjonssentralen trekkes frem som eksempel på et område som blir direkte berørt og som allerede merker konsekvenser av det. Politidirektoratet besluttet at det kun skal være en operasjonssentral i hvert politidistrikt, og den skal plasseres der politimesteren er plassert. I politidistriktet betyr det at en av driftsenhetene vil miste sin operasjonssentral, og den andre er nødt til å bygge opp en. Det vil for den ene driftsenheten påvirke mulighetene for å rekruttere og beholde arbeidskraft i den kommende toårsperioden frem til at den nye operasjonssentralen er etablert. For den andre driftsenheten betyr det at man må klare å rekruttere personer med god nok både formell kompetanse og tidligere erfaring til å ivareta oppgavene. Det trekkes paralleller til den forrige politireformen i 2000. Man har brukt årene siden den gang til å etablere en organisasjon, som nå skal vekk. Den kompetansebygging som har skjedd i perioden og ressurser som er lagt ned, både menneskelige og økonomiske, til å bygge opp organisasjonen skal nå *"bort fra kartet"*. Det skjer noe med menneskene som er igjen i organisasjon og som skal drifte en enhet som man vet skal vekk. Utfordringen er videre at det legges opp til et rimelig langt hendelsesforløp uten å ta høyde for menneskelige faktorer. Det fortelles om at ansatte blir *"sugd inn"* i prosjektet som skal sørge for at det nye politidistriktet, inkludert operasjonssentralen kommer på plass. Det er uklart hva som vil skje videre, hva som skal leveres og hvilken type kompetanse man må ha og hvilket tjenestenivå som skal opprettholdes. Det beskrives som en *"ryggøvelse som gjør vondt"*. Man må sikre at de som er igjen på arbeidsplassen synes det er en trygg plass å være på i de to kommende årene slik at man får beholde kompetansen de besitter. Man etterlyser muligheter til å rekruttere ny kompetanse for å erstatte de som slutter. For å få inn kompetanse så trenger man å ha muligheten til å ansette, mer enn kun i midlertidige stillinger frem til nedleggelse, noe som det ikke er åpnet for.

Det som nå skjer er at mange politiansatte vil oppleve en høyst usikker arbeidssituasjon i lang tid fremover, en arbeidssituasjon som man ikke kan vite utfallet av. Det må forventes at det påvirker de ansattes indre arbeidsmotivasjon, og den subkulturen de er en del av. Det vil gjøre det særdeles utfordrende å utøve ledelse når man opplever å ha lite handlingsrom til å foreta korrigeringer for å unngå negative konsekvenser for de ansatte. Som Jacobsen (2014) poengterer så er det særdeles viktig at endring ledes på riktig måte og at ledelsesutøvelsen tilpasses endringsprosessen og konteksten. Hvis ikke vil man ikke oppnå ønsket resultat av reformen. Strategisk ledelse bør ikke være det primære valget i slike situasjoner. Denne ledelsestrategien har et instrumentelt perspektiv hvor organisasjonsmedlemmene nærmest ses som virkemidler som bidrar til å oppfylle virksomhetens mål. Organisasjonsmedlemmene blir utbyttbare biter i et puslespill istedenfor å ses på som akkurat biten som mangler for å fullendt puslespillet. Subkulturen man er en del av påvirker arbeidsmotivasjon og arbeidsglede (Bang, 2011 ). Den vi-følelse og stolthet over jobben som det oppleves at de

har i politidistriktet har tatt lang tid å bygge opp, men tar kort tid å rive ned. Human- resource rammen til Bolman & Deal (2014) vektlegger akkurat dette aspektet, at mennesker har et grunnleggende behov for trygghet og tillit også på arbeidsplassen. Hvis ikke dette oppfylles vil man kunne risikere at folk mister motivasjon og ender med å si opp, noe som går utover prestasjonene til politidistriktet. Man havner fort i en ond sirkel, der det tilsiktede ønsket om økt prestasjon, fort kan snu og resultere i utilsiktede konsekvenser. Det kan bli vanskelig å rekruttere kompetent arbeidskraft fordi prestasjonene blir knyttet kun til den enkeltes arbeidsprestasjoner, og unnlater å tar høyde for den kompleksitet som utspilles rundt og i organisasjonen.

### **7.9. Oppsummering og delkonklusjon**

Arbeidshverdagen i politidistriktet kan beskrives som en kamp om ressurser for å få gjennomført de oppgaver man opplever er av betydning. Politiets styringsverktøy fokuserer på målbare prestasjoner knyttet opp mot politiets kjerneoppgaver. Samtidig fremkommer det at mye av det som skjer i politihverdagen ikke direkte kan knyttes til hva som gir uttelling i PSV. Det oppleves som et dilemma. Politidistriktet opplever alle oppgaver knyttet til politiets kjerneoppgaver som like viktige, men i en presset hverdag er de nødt til å velge vekk noen, spesielt siden det oppleves at det knyttes økonomiske midler til prestasjonene som måles i PSV. Det samarbeides så godt det lar seg gjøre for å ivareta de menneskene som de er satt til å hjelpe gjennom samfunnsoppdraget. Det ser ut til at selv om man blir målt etter prestasjoner så gjør man det man kan for å innfri også andre krav som settes til politidistriktet fra politidirektoratet og andre samarbeidende instanser i nærmiljøet. Til tross for høyt arbeidspress og begrensede ressurser til å rekke over alt man ønsker, så gis det ikke uttrykk for mistriivsel.

Organisasjonsstrukturen i politidistriktet er endret fra 1. januar 2016. Nærpolitireformen oppfattes av organisasjonsmedlemmene som en top down styrt prosess, der innholdet i reformen fokuserer på strukturer heller enn kulturendringer. Den oppleves å være økonomisk motivert, men at det fra et overordnet nivå forventes en bedre organisert organisasjon og at det frigjøres økonomiske ressurser til kvalitative forbedringer og bedre prestasjoner i politidistriktene. Jacobsen (2014) viser til at toppstyrte prosesser der det forventes raske resultater vil sjelden føre til endringer i annet enn formelle elementer. Tidselementet tvinger frem en strategi som kanskje ikke er hensiktsmessig hvis man ønsker å oppnå endringer i holdninger og atferd. Kultur, holdninger og ledelse krever atferdsendringer som tar lenger tid, noe som kanskje ikke passet inn i den pressede tilværelse som politiet var i under kritikken i etterkant av 22. juli 2011.

Sammenslåing av politidistrikt og en økt oppgavespesialisering har krevd ny vertikal og horisontal samordning som påvirker samhandling og samspill i organisasjonen. Det ser ikke ut til at organisasjonsmedlemmene har redusert sitt behov for mellommenneskelig aktivitet selv om den formelle strukturens antall enheter er redusert fortløpende siden Politireform 2000. Siden sammenslåingen av politidistriktene fra 1. januar har samhandlingen økt ytterligere.

Det er liten kjennskap i politidistriktet til tildelingsbrevets delmål, noe som kan tyde på at den parlamentariske styringskjeden ser ut til å ha vansker med oversettelsesprosessen mellom de ulike nivåer i kjeden av beslutningsledd. Man synes det er krevende at de måltall som departementet pålegger politidirektoratet, videreføres også ned til politidistriktene. Det oppleves å begrense handlingsrommet til politidistriktet. Det kan forstås som et uttrykk for at man forstår politidistriktet som løst koblet, nærmest frikoblet fra politidirektoratet som overordnet nivå i et større politisk system. Det kan også være et uttrykk for at man synes å oppfatte en sterkere styring fra politidirektoratet som de facto begrenser politidistriktene til å foreta egne strategiske beslutninger. Dette siden også ressursene i større grad knyttes opp mot et overordnet nivå og handlingsrommet til å kunne foreta egne valg begrenses i politidistriktene.

Nærpolitireformen ser ut til å primært oppfattes som en økonomireform som skal bidra til å frigjøre ressurser til politiarbeid. Forbedringer som man knytter til reformen så langt hilses velkommen med en viss skepsis. Man er usikker på om nye tekniske løsninger og stordriftsfordeler fra sammenslåing av enheter vil frigjøre nødvendige politiresurser. Kontrasten er stor mellom det som skjer i arbeidshverdagen og de endringer som forslås for å bedre kvaliteten på politiarbeidet i etaten. Det er forventet av politidirektoratet at det settes av mye ressurser for å gjennomføre forbedringene. Samtidig som politidirektoratet setter krav til å vise gjennomføringskraft, kjennetegnes hverdagen av så lite økonomiske ressurser at det knapt finnes midler til å opprettholde vaktlistene på ordinært nivå ved opplæring, eller til innkjøp av moderne tekniske løsninger som det må investeres i hvis man skal oppnå kvalitative forbedringer.

En forutsetning for at ytre press skal skape endringskraft i organisasjonen er som tidligere nevnt at organisasjonsmedlemmene oppfatter drivkreftene til endring som klare, at endringen presenteres som en løsning på problemer og ses på som nødvendige (Jacobsen, 2014). Vår empiri synes å kunne vise at man er enig i at det er nødvendig med endringer, men ikke endringens innhold. Drivkreftene fremstår som uklare slik at det er lite klarhet eller styrke i endringsevnen i organisasjonen. Fra politidistriktet ser det ut til at man har en tilnærming som ligner mer på strategi O, noe som står i sterk kontrast til politidirektoratets top-down-styrte prosesser med fokus på strategi E (Beer & Nohria i Jacobsen, 2014).

I følge Orton og Weick (i Busch et al, 2013, Jacobsen 2014) er det flere årsaker til at organisasjonsmedlemmenes atferd bare til en viss grad følger kravene til den formelle organisasjonsstrukturen. Det vises til at organisasjonsstrukturen har dysfunksjonelle trekk som kompenseres gjennom avvikende organisatorisk atferd. Organisasjonsstrukturen kan være i konflikt med uformelle normer som har sitt utgangspunkt i organisasjonskulturelle forhold. Så fremt det ikke er sterke sanksjoner knyttet til å bryte de formelle reglene, kan dominerende normer ha en sterkere regulerende effekt på atferden. Til sist mener de formelle strukturer har primært en symbolsk betydning for å sikre organisasjonens legitimitet uten at det forventes at det skal regulere organisasjonsmedlemmenes atferd.

Ut fra vår tolkning av politidistriktets uttrykte virkelighetsoppfatninger kan det tyde på at organisasjonsmedlemmene opplever koblingen opp mot politidirektoratet som dysfunksjonell i den forstand at man opplever det vanskelig å relatere seg til den komplekse organisasjonen man er en del av i det daglige. Det kan se ut til at man oppfatter å være kun løst koblet opp mot andre politidistrikter og politidirektoratet, og har vanskelig for å se helheten utenfor den enhet og lokasjon man tilhører. De uttrykte teorier som fremheves av politidirektoratet og de levde verdier er ikke i samsvar. Man har ikke klart å skape en felles forståelse av hvilket innhold som skal legges i de nye verdiene som politidirektoratet ønsker skal styre atferden til organisasjonsmedlemmene. Det er heller ikke knyttet noen sterke sanksjoner til ønsket atferd. Noe som kan ha sin grunn i en oppfatning av at det ikke er noen uformelle normer og regler i organisasjonen som man opplever må problematiseres, hvorfor man velger å fortsette med den virkelighetsoppfatning som man har av kultur, holdninger og ledelse. Det opplyses om at det meste er tillatt så lenge det er innenfor gjeldende lover og regler. Formelle strukturer ser ut til å ha en legitimerende funksjon, men også en begrensende med tanke på hvor langt organisasjonsverdenen strekker seg og hvor langt man må stå til ansvar for organisasjonens handlinger. Politidistriktet opplever en arbeidshverdag styrt av ytre press og krav til resultater der handling går foran tale. Atferden legitimeres i de utadrettede handlinger som utøves mot befolkningen, hvorpå det indre liv i organisasjon har vært av mindre betydning. Der har man vært seg selv nærmest og samtidig *ikke sett skogen for bare trær*.

Ut fra et symbolsk perspektiv vil kulturen heller ses som noe som er sosialt konstruert som blir skapt ut fra at mennesker søker mening gjennom å fortolke seg selv og sine omgivelser. Det vil skje en felles fortolkning av den sosiale virkeligheten innenfor ulike nærmiljøer. Subkulturene er dermed ikke konstituert av felles normer og verdier, uten av en felles fortolkning og meningsskaping (Busch, et al , 2013). Symbolene blir viktigere og forstreker den sosialt skapte virkeligheten (Bolman & Deal, 2014). Organisasjonskulturen blir ut fra dette perspektivet viktig for fleksibilitet og endringsevnen til organisasjonen. Kulturens begrensninger ligger ikke i normer og verdier, men i organisasjonsmedlemmenes feilaktige tolkning av hvilke utfordringer organisasjonen står overfor. Problemene med å få til organisasjonsendring kobles til at organisasjonsmedlemmene ikke ser behovet for endring, og istedenfor peker på organisasjonen som for kompleks eller dysfunksjonell, og at det er der man må søke løsningen på problemene. Det kan også være i oversettelsen av hvilke krav omgivelsene stiller på organisasjon at man kommer til å foreta uhensiktsmessige endringer som kan få uønskede effekter. Det er ikke nødvendigvis slik at krav som blir stilt fra de ytre omgivelser er like overalt og at det er reelle forventninger fra befolkningen om ETT politi.

## 8. Hvordan har strukturelle endringer bidratt til å forme organisasjonskulturen i politiet?

### Konklusjoner og anbefalinger

Politiet har siden år 2000 vært gjennom omfattende strukturendringer for å tilpasse seg fremtidens utfordringer. Etter den 22. juli 2011 ble presset på politiet ytterligere styrket. De politiske signaler som er gitt peker mot et politi som må bli bedre i stand til å takle fremtidens utfordringer, samtidig som man må prioritere kulturendringer og ledelse i etaten.

Stortingsvedtakene knyttet til Nærpolitireformen blir i liten grad konkretisert og det blir derfor opp til forvaltningen og utøvende etat å omforme signalene som blir gitt om god forankring og samhandling, bedre kvalitet, kunnskaps- og erfaringslæring, en kultur preget av åpenhet og tillit gjennom god ledelse til konkrete handlinger. Etersom endring av kultur er en langsiktig prosess har Stortinget uttalt at kultur og holdningsutfordringen skal være en prioritert oppgave som det må arbeides målrettet og systematisk med i alle ledd. Gode politiske målsettinger skal så omsettes til konkret handling. Nærpolitireformen kan sies å være et resultat av hva som er gode politiske målsettinger og hva lar seg gjennomføre i praksis. Strukturelle endringer vil til forskjell fra kulturendringer raskt gjennomføres og resultatene er synlige og dokumenterbare. I et politisk system der det forventes raske endringer og bedre gjennomføringskraft i offentlige organisasjoner, vil kanskje ikke gradvise kulturendringer være slagkraftig nok i en kamp om velgere som stiller økte krav om beskyttelse i usikre tider.

Et økt ytre press etter den 22. juli 2011 har ført til organisasjonsendringer i politidirektoratet. Vi mener at våre empiriske funn kan tyde på at direktoratet etter den 22. juli 2011 har styrket sitt fokus på gjennomføringskraft. Ifølge Røvik (2014) preges moderne organisasjonsideer av en økt satsing på indirekte styring gjennom strategisk ledelse. De strukturelle endringer av politidirektoratet som vi kan trekke ut fra våre funn går i retning av en mer strategisk styring der man gjennom bruk av moderne organisasjonsideer søker å fremstå som en bedre fungerende organisasjon i tråd med de politiske målsettinger.

Drivkraften til endring i politidirektoratet har etter vår forståelse primært kommet fra de ytre omgivelser. Det kan for oss se ut til at politidirektoratet ønsker å fremstå som en bedre fungerende organisasjon utad, men at det ennå kun i liten grad har ført til endret atferds- og handlingsmønster i egen organisasjon. De må fortsatt forstås som ideer som påkaller seg oppmerksomhet på linje med andre mål i politiorganisasjon. Det foregår fortsatt en oversettelse av organisasjonsideene som er satt på agendaen, både i politidirektoratet og i politi- og lensmannsetaten.

Strategi sett som en instrumentell rasjonell prosess søker å matche organisasjoners mål og midler med henblikk på å løpende sikre virksomhetens eksistensgrunnlag. Fra politidirektoratets ståsted ser de seg nødt til å vurdere sin strategiske posisjon ut fra de samlede ressurser som finnes i politietaten. Sett i lys av Mintzbergs sine strukturelle konfigurasjoner (i Jacobsen, 2014) mener vi å kunne se tegn på at politidirektoratets fokusering på strategisk styring av politi- og lensmannsetaten, vil kunne føre til en dreining mot større ønske om å få mer ut av den kjernekompetansen som eksisterer i etaten. Samtidig



utsettes politi- og lensmannsetaten for et økt press for å gjøre oppgavene annerledes og være mer fleksible. Samtidig skal det opprettholdes en effektiv drift. For å kunne måle effektiv drift må man ha kjennskap til driften for å vite hva som skiller ineffektiv drift fra effektiv drift, noe som kan virke som spesielt vanskelig å få tak på i politietaten som ikke er konkurranseutsatt. Løsningen ser ut til å være mål- og resultatstyring som kan synliggjøre forskjeller mellom organisasjonene for på den måten si noe om ulike politidistrikters effektivitet. Det forutsetter innsyn og kunnskap mellom politidirektoratet og ytre etat. Vår undersøkelse viser på en utstrakt bruk av prosjekter, noe som kanskje kan ses som et tegn på at systemet ikke er så transparent som ønskelig. Man opplever fra politidirektoratets sin side å ikke ha innsyn, kunnskap og kontroll over hva som skjer ute i politietaten og direktoratet bruker andre styringslinjer enn den formelle organisasjonsstrukturen. Politidirektoratets økte fokus på strategisk virksomhetsstyring er en respons på kritikken etter 22- juli- kommisjonens konklusjoner, men som er blitt ytterligere styrket i forbindelse med Nærpolitireformen. Antallet politimestere er redusert fra 27 til 12, hvilket kan se ut til å være en mer håndterlig gruppe å sikre beslutningsoppfølging hos enn 27 politimestere. Et kjennetegn for den divisjonaliserte struktur er at beslutninger vedrørende daglig drift er desentralisert, men sentraliseres når det gjelder resultatkontroll, noe som karakteriserer de endringer som følger av fusjonering av distrikter. Det blir opp til politimesteren i det enkelte politidistrikt til å sikre gjennomføringen. Beslutningene desentraliseres, men handlingsrommet til å foreta valg på bakgrunn av politidistriktenes ulikheter reduseres.

Fra 1. januar 2016 er politidistriktene fusjonerte. I samtaler med ansatte i et politidistrikt har vi fått beskrevet arbeidshverdagen som en kamp om ressurser for å få gjennomført de oppgaver man opplever er av betydning. Politiets styringsverktøy (PSV) fokuserer på målbare prestasjoner knyttet opp mot politiets kjerneoppgaver. Samtidig fremkommer det at mye av det som skjer i politihverdagen ikke direkte kan knyttes til hva som gir uttelling i PSV. Det oppleves som et dilemma. Politidistriktet opplever alle oppgaver knyttet til politiets kjerneoppgaver som like viktige, men i en presset hverdag er de nødt til å velge vekk noen, spesielt siden det oppleves at det knyttes økonomiske midler til prestasjonene som er målbare. Det samarbeides så godt det lar seg gjøre for å ivareta mennesker de er satt til å hjelpe gjennom samfunnsoppdraget. Det ser ut til at selv om man blir målt etter prestasjoner så gjør man det en kan for å innfri også andre krav som settes til politidistriktet, fra politidirektoratet og andre samarbeidende instanser i nærmiljøet. På tross av høyt arbeidspress og begrensede ressurser til å rekke over alt man ønsker, så gis det ikke uttrykk for mistriivsel.

Orton og Weick (i Busch et al, 2013, i Jacobsen, 2014) viser til at det er flere årsaker til at organisasjonsmedlemmers atferd bare til en viss grad følger kravene til den formelle organisasjonsstrukturen. Kulturen og tradisjonene som kommer til uttrykk i de virkelighetsoppfatninger som vi har fått ta del av gjennom vår undersøkelse, kan tyde på at de strukturelle endringer som politiet har vært en del av fra begynnelsen av år 2000 og frem til nå, kun til en viss grad har satt sitt spor i organisasjonsmedlemmenes atferd. Ut fra vår forståelse av politidistriktets uttrykte virkelighetsoppfatninger kan det tyde på at

organisasjonsmedlemmene opplever koblingen opp mot Politidirektoratet som dysfunksjonell. Organisasjonsmedlemmene har vanskelig for å relatere seg til det komplekse organisasjonssystem man er en del av i det daglige, med mange og til dels motstridende mål som skal dekkes. Det kan se ut til at man oppfatter seg å være kun løst koblet opp mot andre politidistrikter og mot Politidirektoratet og har dertil vanskelig for å se helheten utenfor den enhet og lokasjon man tilhører. De uttrykte teorier som fremheves av Politidirektoratet og de levde verdier er ikke i samsvar.

Formelle strukturer ser ut til å ha en legitimerende funksjon, men også en begrensende med tanke på hvor langt organisasjonsverden strekker seg og hvor langt man må stå til ansvar for organisasjonens handlinger. Politidistriktet opplever en arbeidshverdag styrt av ytre press og krav til resultater der atferden legitimeres i de utadrettede handlinger som utøves mot befolkningen. Som vi nevnt ser det ut til at Politidirektoratet ønsker å fremstå som en bedre fungerende organisasjon utad sett men at det på nåværende tidspunkt ikke kommet til å endre atferd- og handlingsmønster til organisasjon og dens medlemmer. Ut fra vår egen erfaring og den virkelighet som vi har blitt presentert for i vår undersøkelse ser det ut til at virksomhetsstyring i offentlige virksomheter fortsatt må forstås som ideer som påkaller oppmerksomhet. Det må bli opptil politisk ledelse og offentlig forvaltning å gjøre en så god oversettelse som mulig slik at det politiske system offentlige organisasjoner en del av blir levelig for de som utfører den viktigste oppgaven av alle, å være i direkte kontakt ut mot dem som de offentlige er satt til å tjene, befolkningen.

Å endre kultur og holdninger betyr å endre atferd og de handlingspraksiser som ligger til grunn for dagens virkelighetsoppfatninger. Vår undersøkelse viser at det ikke er noen felles forståelse av drivkreftene for kultur- og holdningsendringer. Det er ikke er en felles forståelse av nødvendigheten av endring, og derfor er det heller ikke skapt et felles språk i politidistriktet. Det kan se ut til at organisasjonsmedlemmene ikke selv er seg bevisste den kulturen de er en del av. Man uttrykker at det er stor åpenhet for å si og uttrykke det man mener, men samtidig gir man i andre sammenhenger uttrykk for en åpenhet med restriksjoner. Fellesverdiene som ble utarbeidet av Politidirektoratet etter 22. juli 2011 var et ønske om å sette retning for hvilken atferd som skal gjennomsyre politiet. Vi mener at det kan være anledning å spørre seg hva som er årsaken til at man ikke skapt et felles språk, om det kun er fellesverdiene som oppleves som lite passende for politiorganisasjon, eller om kulturen som organisasjonsmedlemmene selv er en del av ikke er dem bevisst slik at de selv er med på å sementere kulturen og holdningene man ønsker seg vekk fra.

Sett i lys av Johnsens ledelsesdefinisjon (i Busch 2013) må det være rom for problemløsende, språkskapende og samspillende prosesser for at man skal oppnå en felles virkelighetsoppfatning. I arbeidshverdagen som kjennetegner politidistriktet så ser det ikke ut til at det skapes rom for slike prosesser. Er det en intensjon om å endre kultur, holdninger og ledelse må det innebære langsiktig opplæring, utdanning og sosialisering. Ledere må også få tid til å være ledere og praktisere lederutøvelsen i samspill med de ansatte. Man sitter i dag ute i politidistriktene å designer formelle strukturer på bakgrunn av de føringer som er gitt av

politidistriktet gjennom Nærpolitireformen. Gjennom toppstyrte prosesser og planer søker man å finne best mulig løsninger som kan aksepteres av organisasjonsmedlemmene, for å unngå konflikter og problemer i fremtiden. Det brukes tid på å planlegge hvordan man skal lage best mulig struktur for å unngå at det oppstår problemer istedenfor å akseptere at problemer og konflikt er en del av hverdagen som må løses sammen med organisasjonsmedlemmene.

Hyppige endringsforsøk initiert fra overordnet nivå, helt fra Storting, til regjering, departement og direktorat må oppleves som påtvunget støy i en allerede hektisk hverdag. Når man ikke makter å samle organisasjonsmedlemmer rundt et ektefølt endringsbehov, må de stadige endringsforsøkene oppleves som BOHICA, Bend Over Here It Comes Again (Jacobsen, 2014).

Kanskje man i større grad bør prioritere læringsaktiviteter og skape en kultur som oppmuntrer til avlæring. For at det skal bli mulig å utvikle en læringskultur må det lages rom for det. Slik vi oppfatter hverdagen ute i politidistriktene så er de gjeldende prioriteringer basert på prestasjoner og resultater i de mer tradisjonelle kjerneoppgavene til politiet, noe som skaper lite rom for læringsaktiviteter. Slik vi ser det er det å utdanne ledere en dårlig bruk av offentlige midler, hvis det ikke parallelt skapes rom for målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom organisasjonsmedlemmene. I den arbeidshverdag som kjennetegner politidistriktene ser det ut til å være lite rom til å prioritere aktiviteter som bidrar til å skape en bedre fungerende organisasjon.

Et økt fokus på strategisk ledelse og indirekte styring av politi- og lensmannsetaten gjennom bruk av moderne styringsinstrumenter vil kunne få utilsiktede virkninger for politidirektoratet. Koblingen mellom politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten som fra før av kan se ut til å være løs, kan risikere å frakobles slik at den informasjonsasymmetrien, som vi synes å se tegn på å prege relasjonen mellom politidirektorat og politidistrikt, kan resultere i dårligere heller enn forbedrede styringsmuligheter. En drivkraft til dagens og fremtidens endringer i offentlige organisasjoner er menneskene i organisasjonen. Hvis fokuset kun rettes mot prestasjoner vil man utvikle en prestasjonskultur som øker incitamentene til utvikling av subkulturer som har sin største drivkraft i å gjøre mer av det samme, fordi det effektiviserer produksjonen, heller enn å gjøre oppgavene annerledes og være mer fleksibel, noe som forventes fra de ytre omgivelser.

Vi har med denne masteroppgaven søkt økt forståelse av hvordan strukturelle endringer bidrar til å forme organisasjonskulturen i politiet. Hvordan politiske endringer forstås og oversettes i offentlige organisasjoner mener vi vil være av vesentlig betydning for offentlige organisasjoners gjennomføringskraft i fremtiden. Innebygde målkonflikter og tvetydigheter i offentlige organisasjoner skaper et økt behov for kommunikasjon og samhandling, ikke mindre. I den anledning hadde det vært interessant i et neste prosjekt å foreta en intervjuundersøkelse også på direktoratsnivå for å se hvordan moderne organisasjonsideer påvirker Politidirektoratets atferd og handlingsmønster ut mot ytre etat.



## REFERANSER

- Andersen, E. S. (2012). *Prosjektledelse- et organisasjonsperspektiv*. Bekkestua: NKI Forlaget.
- Andersen, J. A. (2009). *Organisasjonsteori - Fra argument til motargument til kunnskap*. Oslo: Universitetsforlaget .
- Arnulf, J. K. (2016, 26. februar). *Virker lederutvikling?* BI, Business Review. Hentet fra: <https://www.bi.no/bizreview/artikler/virker-lederutvikling/>
- Balvig, F., Holmberg, L., & Nielsen, M. P. (2011). *Verdens bedste politi - politireformen i Danmark 2007-2011*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bang, H. (2011). *Organisasjonskultur* (4. utgave. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Bang, H. (2013, 50). Organisasjonskultur: En begrepsavklaring. *Tidsskrift for norsk psykologiforening*, s. 326-336.
- Bang, H. (2015). *Organisasjonskultur* (Vol. 2015). Oslo: Universitetsforlaget.
- Beer, M., & Nohria, N. E. (2001). *Resolving the tension between theories E and theories O of change*. Boston: Harvard Business School Press.
- Bergens Tidende. (2013, 1. oktober). *Frykter et hardere politi*. Bergen: Bergens Tidende. Hentet fra: <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Frykter-et-hardere-politi-2977935.html>
- Bolman, L. G., & Deal, T. (2014). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse - Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler* (5. utgave. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Busch, T. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S. J., & Vanebo, J. O. (2013). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv* (2. opplag. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, S., & Jensen, P. E. (2008). *Kontrol i det stille- om magt og ledelse*. Fredriksberg C: Forlaget Samfundslitteratur.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Lægneid, P., & Roness, P. G. (2002). *Forvaltning og politikk* (Vol. 2012). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægneid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor 3. utgave*. Oslo: Univeristetsforlaget.
- Dagens Næringsliv. (2016, 2 12). *Kun det som telles, teller*. (A. Djuve, Red.) Oslo: Dagens Næringsliv. Hentet fra: <http://multimedia.dn.no/meninger/debatt/2016/02/12/2148/Politiet/kun-det-som-telles-teller>
- Dahl, K., & Molly-Søholm, T. (2012). *Leadership pipeline i den offentlige sektor* (Vol. 2014). København: Dansk psykologisk forlag.

- Det store norske leksikon. (2016, 30 04). *Store norske leksikon*. Hentet fra [www.snl.no](http://www.snl.no):  
<https://snl.no/.search?utf8=%E2%9C%93&query=parole>
- Glomseth, R. (2002) *Organisasjonskultur - En studie av organisasjonskulturen ved Beredskapstroppen, Oslo politidistrikt*. Masteravhandling. Karlstads universitet, Hentet fra:  
<http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/174738/3/MPA%20avhandling%2024.6.02.pdf>
- Glomseth, R., & Aaserud, T. (2012, 08). *Politiet - når endring møter kultur, en krevende lederutfordring*. Magma, s. 53-58.
- Heywood, A. (2013). *Politics* (Vol. 4). Hampshire: Palgrave foundations.
- Jacobsen, D. I. (2013). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode 2. utgave*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2014 ). *Organisasjonsendringer og endringsledelse. 2. utgave*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (1997). *Hvordan organisasjoner fungerer- Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jessen, S. A. (2005). *Mer effektivt prosjektarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johannessen, S. O. (2013). *Politikultur- identitet, makt og forandring i politiet*. Trondheim: Akademika forlag.
- Johannessen, S. O. (2015). *Politi i krise - Spillet om norsk politi etter 22. juli 2011*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, S. O. (2015: 2). *Reformen the Norwegian Police- cultural change as a restoration of organizational Ideologies, myths and perspectives*. Nordisk politiforskning, 167-182.
- Johannessen, S. O., & Glomseth, R. (2015). *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal.
- Johnsen, G., Whittingtin, R., Scholes, K., Angvin, D., & Regner, P. (2014). *Exploring strategy* (10th edition. utg.). Harlow UK: Pearson Education Limited.
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor, konkurranse uten marked* (Vol. 2007). Bergen: Fagbokforlaget.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2001). *Politireform 2000 Et tryggere samfunn*. Justis- og beredskapsdepartementet. (St.meld. nr. 22. 2000-2001). Hentet fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-2000-2001-/id431872/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Endringer i politiloven mv. Trygghet i hverdagen – nærpolitireformen*. (Prop. 61 LS 2014-2015), Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-61-s-2014-2015/id2398784/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Tildelingsbrev 2015- Mål for Politidirektoratet*. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2015/tildelingsbrev\\_2015\\_pod.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2015/tildelingsbrev_2015_pod.pdf)

Justisdepartementet. (1999). *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*. NOU 1999:10. Oslo.

Justisdepartementet. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/9f7f5f3c756b46fcb4d1e72709faae79/no/pdfa/nou199919990010000dddpdfa.pdf>

Justisdepartementet. (2000). *Om lov om endringer i politiloven. (Ot.prp. nr. 7. 1999-2000)*.

Justisdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-7-1999-2000-/id160195/>

Klausen, K. K. (2011). *Fra public administration over New PA til NPM - En fortolkningsramme for reformer. Modernisering av offentlig sektor- trender ideer og praksiser* (ss. 48-61). Oslo: Universitetsforlaget.

Kolberg, L. C. (u.d.). *Public management reforms: Whether, how and why they work*. Norwegian School of Management, Department of Public Governance. Hentet fra:

<https://www.bi.no/upload/Hjemmesider/fgl00076/Public%20management%20reforms.pdf>

Kripos. (2015). *Evaluering av politiets arbeid med seksuelle overgrep 2015*. Oslo: Kripos. Hentet fra:

[https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2957.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2957.pdf)

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2012). *Det kvalitative forskningsintervju*. (2. utgave) Oslo: Gyldendal akademisk.

Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven). LOV-1981-05-22-25. Hentet fra:

<https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1981-05-22-25?searchResultContext=1133>

Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste. (2015, 11 09). *NSD*. Hentet 11 09, 2015 fra NSD

Forvaltningsdatabasen: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13621>

NOU 2013:9 Ett politi- rustet til å møte fremtiden utfordringer Politianalysen. (2013). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Nyeng, F. (2010). *Vitenskapsteori for økonomer* (Vol. 2010). Oslo: Abstrakt forlag.

Olsen, J. P. (u.d.). *Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen*. Statsvitenskapmappa. Hentet fra:

<http://journals.lub.lu.se/index.php/st/article/viewFile/3473/3051>

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

Politidirektoratet. Hentet fra: [https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg\\_561.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_561.pdf)

Politidirektoratet. (2011). *Politiet mener de ikke gjorde noe galt 22. juli*. (TV2) Hentet fra TV2.no:

<http://www.tv2.no/a/3662410>

Politidirektoratet. (2012). *22. juli 2011 Evaluering av politiets innsats*. Oslo: Politidirektoratet. Hentet

fra: [https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg\\_1648.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1648.pdf)

- Politidirektoratet. (2012). *Redegjørelse for etablering av MERVERDIprogrammet og Endringsprogrammet*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2013 ). *Mål- og disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten 2013*. Oslo: Politidirektoratet. Hentet fra: [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2457.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2457.pdf)
- Politidirektoratet. (2013). *Mandat endringsprogram i politiet, - Dokument versjon 18.2.2013*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2014). *Mål og disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten 2014*. Oslo: Politidirektoratet. Hentet fra: [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2457.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2457.pdf)
- PolitiHøgskolen. (2014). *Høringsuttalelse vedrørende "medarbeiderplattformen i politiet"*. Oslo: PolitiHøgskolen. Hentet fra: [http://www.phs.no/Documents/1\\_Om%20PHS/Høringssvar/Felles%20medarbeiderplattform.pdf](http://www.phs.no/Documents/1_Om%20PHS/Høringssvar/Felles%20medarbeiderplattform.pdf)
- PolitiLoven. LOV-1995-08-04-53. Hentet fra: <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1995-08-04-53?searchResultContext=1133>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform*. New York: Oxford university press.
- Regjeringen. (2013, 10 16). *Politisk plattform Sundvolden plattformen*. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/#Jus\\_beredskap\\_og\\_innvandring](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/#Jus_beredskap_og_innvandring)
- Regjeringen. (2016, 04 04). *Offentlig elektronisk postjournal (OEP)*. Oslo: Regjeringen. Hentet fra: [www.oep.no](http://www.oep.no): <https://www.oep.no/>
- Riksadvokaten. (2015 ). *Monika-saken i et læringsperspektiv*. Oslo: Riksadvokaten. Hentet fra: <http://www.riksadvokaten.no/filestore/Dokumenter/2015/Rapportfraarbeidsgruppe-Monika-sakeniHordaland.pdf>
- Riksadvokaten. (2015). *Analyse av dødsulykker og straffesaksbehandlingen i trafikkaker*. Oslo: Riksadvokaten. Hentet fra <http://www.riksadvokaten.no/filestore/Dokumenter/2015/RapportRiksadvokathbcorr3.pdf>
- Riksarkivet. (2011). *22. juli-kommisjonen - Intervjureferat Sissel Hammer*. Oslo: Riksarkivet. Hentet fra: <http://arkivverket.no/arkivverket/Arkivbevaring/Arkivmateriale-knyttet-til-22.-juli/22.-juli-kommisjonen/Offentliggjorte-referater>
- Røvik, K. A. (2014). *Trender og translasjoner- ideer som former det 21. århundredets organisasjon*. 3. opplag. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schein, E. (2004). *Organizational Culture and leadership* . San Fransisco California: Jossey- Bass.
- Scott, R. W. (2014). *Institutions and organizations* (4. utgave ed.). Los Angeles: Sage.



- Statsministerens kontor. (2012). (NOU 2012:14). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Statsministerens kontor. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbfe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>
- Store norske leksikon. (2016, 30 04). *Store norske leksikon*. Hentet fra [www.snl.no](http://www.snl.no): <https://snl.no/.search?utf8=%E2%9C%93&query=parole>
- Stortinget. (2013). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om redegjørelse av statsministeren og justis- og beredskapsministeren i Stortingets møte 28. august 2012 om regjeringens oppfølging av rapporten fra 22. juli-kommisjonen*. (Innst. 210 S. 2012–2013) Stortinget. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-210/3/8/#a13.8.1> Kultur- og ledelsesutfordringer
- Tjora, A. (2013). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- VG. (2012, 10 20). *Oslos politisjef langer ut mot Sissel Hammer*. (T. Pedersen, Red.) Verdens Gang. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/terrorangrepet-22-juli/oslos-politisjef-langer-ut-mot-sissel-hammer/a/10047402/>
- Weick, K. E. (1976, 03). The social psychology of organizing. *Administrative science Quarterly* vol 21 No 1, ss. 1-19.
- Winter, S. C., & Nielsen, V. L. (2008). *Implementering av politikk*. Århus: Hans Reitzels forlag.

## VEDLEGG 1:

### Intervjuguide

Dato:

Bakgrunn og hensikt med intervjuet

Hvem er vi?

Konfidensialitet

Bruk av data

Bruk av opptaksutstyr

### PERSONLIG

Hva er din stilling?

Hva er dine arbeidsoppgaver nå?

Hva er din utdanningsbakgrunn?

Hvor lenge har du arbeidet i Politiet?

Hvor lenge har du vært på nåværende arbeidsplass?

I tilfelle annen yrkeserfaring enn Politiet, hvor arbeidet du før du begynte i Politiet?

Hva skiller denne organisasjon fra organisasjoner du jobbet i tidligere?

### SAMARBEID

1. 22. juli kommisjonen sin konklusjon var at man måtte endre KULTUR, HOLDNINGER og LEDELSE i politiet. Mener du at din organisasjon måtte endre kultur, holdninger og ledelse?
2. Samarbeider du med andre «Enheter», og hvilke?
  - a. Hvilket samarbeidsklima er det mellom ulike enheter? Annerledes enn innenfor egen enhet? Konflikt- harmoni?
  - b. Mye kontakt- lite kontakt (individualisme eller gruppeorientering). Hvilken type kontakt har du med andre «enheter» avdelinger, enheter, stasjoner?
  - c. Møtestruktur (faste møter- uformelle) mv, telefon, epost
  - d. Omgangstone (formell- uformell tone, status viktig?)
  - e. Kommunikasjon, kan dere si hva dere ønsker til kollegaer, stor takhøyde for å ” snakke rett fra levra”? Hvorfor ikke?
  - f. Hva er det absolutt man ikke kan tillate seg her i «organisasjonen» - hva er de hellige kuene?

- g. Hva skjer dersom noen trækker på de hellige kuene?
  - h. Kan du nevne tilfeller hvor det har skjedd?
  - i. Hva skiller denne driftsenheten fra xxx? Er disse forskjellene positive eller negative – forklar?
- 4 Er samarbeid viktig eller avgjørende for å løse oppgavene best mulig eller har samarbeidsrelasjoner med andre en verdi i seg selv?
  - 5 Er det nærhet eller distanse mellom toppledelse og ned til enkelt enheter?
  - 6 Verdsettes frihet under ansvar eller er det viktig å ha oversikt og kontroll på hvordan arbeidet utføres?
  - 7 Hvordan er kulturen for å gi tilbakemeldinger på gjennomført arbeid?
    - a. I hvilken grad verdsettes gode resultater blant enkelt ansatte?
    - b. Hvem får ros og hvem blir kritisert?
  - 8 Hva mener du prioriteres i organisasjonen, å få ting unna eller å bruke tid på grundige forberedelser og god planlegging?
    - a. Kvalitet i etterforskningen er et ufravikelig krav jf. riksadvokatens mål og prioriteringer, samtidig som Politidirektoratet har klare måltall jf. restanser. Hvordan forholder du deg til de to settene med krav?
  - 9 Kan du forklare hvilke uskrevne strategier eller taktikker man må lære for å få ting gjort i denne organisasjonen?
  - 10 Hvordan tas avgjørelser i din organisasjon?
  - 11 Hvordan involveres de ansatte i beslutningsprosessene?
  - 12 Har dere kultur for «omkamper» i etterkant av beslutninger. Hvis ja, hva skyldes det?

## VERDIER

- 13 Kjenner du de gjeldende verdier til Politiet sentralt?
- 14 Har dere egne verdier i ditt politidistrikt? Hvilke?
- 15 Hvordan forholder du deg til verdiene?
  - I det daglige? Hva begrenser det?
  - Hvordan påvirker det oppgaveløsningen din?
  - Dersom du kommer opp i et dilemma, hva blir avgjørende for ditt (dine) valg?
- 16 Hva er din opplevelse av praktisering av verdier i ulike deler av organisasjonen? (avvikende praktisering)
- 17 Hvilke verdier opplever du at ledelsen (her bør vi vel si hva ledelsen er – gruppe, mellom- eller topp) legger mest vekt på i organisasjon?
  - a. Hvordan kommer det til uttrykk?
  - b. I hvilken grad er disse verdiene virksomme også lenger ned i organisasjonen?
  - c. Hvilke verdier opplever du er sterkest blant medarbeiderne i organisasjonen?

- d. Hvordan takles eventuelle konflikter mellom ledelsen og medarbeidernes verdier?
- 18 Har dere et incentivsystem som støtter opp under ønsket kultur i politidistriktet ?
- Hvilke?
  - Er det noen belønningssystemer?
  - Hvilke egenskaper skal til for å avansere raskt i organisasjonen?
  - Hvilke egenskaper / handlinger medfører at man ikke avanserer?
  - Hva blir rost og hva blir kritisert?
  - Kan du fortelle hvordan nye blir rekruttert til organisasjonen?
- 19 Hvilke profesjonsverdier har du?

## POLITIREFORMEN

- 20 Hva mener du er formålet med Politireformen?
- Hva skal skje og hvorfor?
- 21 Har du deltatt i noen møter, informasjon, parole (statusmøter) vedrørende politireformen?
- Hvem har tatt initiativ til møtene?
- 22 Hvilken samhandling har det vært om målsettingene for reformen?
- 23 Forventer du at det blir tilført ressurser til politireformen? Økonomisk støtte?

## Etatsstyring

Tildelingsbrevet for 2015 har et delmål som går på å bedre ledelse og styrke ledelseskultur.

- 24 Hva er gjort i ditt politidistrikt i 2015 for å
- "sikre at politiet er en attraktiv arbeidsplass som leverer gode resultater"?
  - "utvikling av medarbeiderskap og faglig dyktige medarbeidere"?
- 25 I hvilken grad synes du politiets lederkriterier er standard for utøvelse av ledelse i politiet?
- 25 Tildelingsbrevet for 2015 har et delmål der POD skal videreutvikle og implementere en styringsmodell som sikrer god faglig- og strategisk styring både i POD og i distriktene. Denne skal være implementert innen 2015. Hva har du merket for endringer i styringsmodellen? Hva mener du om at etaten har "hensiktsmessig kompetanse innen ledelse, organisasjonsutvikling og politifaglige disipliner" til å kunne styre strategisk på fag, ikt og økonomi?
- 26 Hvordan kommer krav til ledelse og kompetanse til uttrykk i disponeringsskriv eller PSV?

## Evalueringer

- 27 Blir det gjennomført evalueringer, hvordan gjøres det?
- Har dere verktøy for å evaluere i politidistriktet? Blir de brukt?

## VEDLEGG 2:

### Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

#### Bakgrunn og formål

*Hovedmålet med politireformen er å skape økt trygghet der folk bor og ferdes i det daglige. Politiet skal jobbe mer effektivt enn i dag, og rustes bedre til å møte dagens og fremtidens kriminalitet.*

*For å oppnå dette må politiet endres og styrkes på flere områder samtidig.*

www.politi.no (2015)

Bakgrunn for vår henvendelse er at vi som masterstudenter ved Copenhagen Business School skriver en masteroppgave i offentlig administrasjon. Det overordnede tema for oppgaven er implementering av politikk. Vi ønsker å belyse hvordan etatsstyring brukes til implementering av politiske målsettinger og hvordan ulike nivåer i en organisasjon (her direktorat- politidistrikter - avdelinger/ enheter) snakker om og operasjonaliserer de målsettinger som politikere ønsker å innfri.

Vi henvender oss i den anledning i første rekke til sentrale aktører i forbindelse med gjennomføring av politireformen i deres politidistrikt. Vi håper deretter å kunne få anledning til å foreta intervju der vi trenger deltakere med ulik profesjon/ ulik avdelingstilhørighet. Det vil foretas enkelt- og gruppeintervjuer der fokus vil være på ulike tema relatert til etatsstyring og implementering av politiske målsettinger.

#### Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i studien innebærer aktiv deltakelse i intervjuer.

Det er ikke nødvendig for undersøkelsen at vi navngir hvilket politidistrikt caset omhandler. Dette for å beskytte deltakerne i undersøkelsen. Registreringsarbeidet krever at vi registrerer den enkelte deltaker med navn, men dette vil ikke være synlig i studien.

I publikasjon vil opplysningene være anonymisert. Den enkelte deltaker er anonym men profesjon og organisasjonsnivå (eks "leder", "ansatt etterforskningsseksjon", "polititjenestemann på lensmannskontor", "politiadvokat" mv) vil være synlig i studien.

I tillegg til intervju med enkeltaktører er det planlagt gjennomføring av tre gruppeintervjuer, på ulike nivå i organisasjon. Intervjuenes varighet er beregnet til ca 1 time.

Hvis vi får anledning til å være observatører under møter som omhandler gjennomføring av reformen vil det gi oss et bedre datagrunnlag, men en slik observasjon må selvsagt forhåndsgodkjennes. Vår interesse rettes mot de prosesser som foregår i forbindelse med gjennomføring av reformen og er ikke knyttet til enkeltsaker.

I tillegg til intervjuer foregår det innsamling av offentlig tilgjengelig dokumentasjon knyttet til politireformen og etatsstyring generelt.

## **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt.

Enkeltintervjuer vil tas opp med båndopptak. Etter transkribering vil opptakene slettes.

For å klare å knytte stemme til dialogen som forgår i løpet av gruppeintervjuer må vi ta opp intervjuet på stereoopptak. Hvis det ikke blir god nok lyd kvalitet må det brukes video. Lyd og ev. videoopptak gjennomføres fordi vi trenger det til transkribering. Etter transkribering vil opptakene bli slettet.

Publiseringen av det material som undersøkelsen har gitt oss vil gjøres i form av sitater eller oppsummering av dialog som foregått under intervju. Dette for å fremheve ulike tema i undersøkelsen. Deltakerne vil ikke gjenkjennes i publikasjon.

Prosjektet skal etter planen avsluttes innen utgangen av april 2016. Etter ferdigstilling av undersøkelsen vil personopplysninger vil bli slettet og det som blir igjen i ettertid er det nedskrevet material der det ikke skal være mulig å gjenkjenne personer.

## **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Christina Rörick 920 44 115 eller per epost på [marichro@online.no](mailto:marichro@online.no) eller Øystein Skjønberg [skjonborg@me.com](mailto:skjonborg@me.com)

Alternativt kan vår veileder ved Høgskolen i Sør Trøndelag avdeling for helse- og sosialfag (Hist) kontaktes; Geir Hyrve [geir.hyrve@hist.no](mailto:geir.hyrve@hist.no)

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

**Samtykke til deltakelse i studien vil innhentes av den enkelte deltaker i forkant av intervjuene.**

Jeg samtykker til deltakelse i studien:

---