

POLITIET – NÅR ENDRING MØTER KULTUR, EN KREVENDE LEDERUTFORDRING



RUNE GLOMSETH er politioverbetjent og høgskolelektor ved Politihøgskolen. Han arbeider med lederutdanning ved Politihøgskolen og i politietaten. Glomseth har blant annet hatt ansvar for lederutviklingsprogrammer ved Politiets Sikkerhetstjeneste, Kripos og flere politidistrikter. Han har bakgrunn fra ulike stillinger i politiet gjennom 30 år.



TERJE AASERUD er førstelektor ved Politihøgskolen, avd. for etter- og videreutdanning.

SAMMENDRAG

22. julkommisjonens rapport har skapt et kraftig eksternt og internt endringstrykk mot politiet. Rapporten anbefaler særlig å arbeide systematisk med utviklingen av grunnleggende holdninger og kultur i politiet opp mot bla. risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling og resultatorientert lederskap.

I artikkelen diskuterer forfatterne begrepet politikultur og hvordan forskning kan forklare og økt forståelse av hva som kan hemme og fremme kulturendring innenfor politiprofesjonen- og organisasjonen. Særlig vektlegger artikkelen ledernes betydning for utviklingen av politikulturen. Det trekkes også fram konkrete erfaringer fra et systematisk utviklingsarbeid for kulturell endring i Lau-

sanne i Sveits. Hovedbudskapet er at kulturendring må forankres i toppledelsen, spille på faglig ekspertise og at en reell kulturendring tar lang tid og må sees i et tidsspenn på 10 – 15 år.

Avslutningsvis kommer artikkelforfatterne med tre anbefalinger for videreutviklingen av norsk politi bl.a. for å møte en del av forventingene etter Gjørsv-kommisjonens rapport. Det bør gjennomføres en større politistudie for å avklare hvilken rolle og hvilke oppgaver politiet skal ha i lys av samfunnsutviklingen. Videre må en spille på faglig ekspertise og relevante forskningsresultater i utviklingsarbeidet. I tillegg bør det satses ytterligere på ledelses- og kulturforskning i politiet.

22. juli-kommisjonens rapport (NOU 2012:14) gjennomgår og evaluerer politiets håndtering av hendelsene i Oslo og på Utøya den 22. juli i 2011. Etter kommisjonens oppfatning skyldes svikten i hovedsak forhold knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner utøvet den myndighet de var gitt. Kommisjonens viktigste anbefaling er at det bør iverksettes et systematisk arbeid med å styrke grunn-

leggende holdninger og kulturen i politiet knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap.

Rapporten, politikernes engasjement og samfunnsdebatten har skapt et *usedvanlig kraftig både eksternt og internt endringstrykk* mot politiet. Dette endringstrykket vil innebære mange og komplekse utfordringer for politiledere over tid.

Ledere og medarbeidere på alle nivåer og i alle funksjoner vil bli del av én eller flere meget omfattende endringsprosesser som skjer på samme tid. Det vil bli multiple endringer og endringsprosesser (Meyer og Stensaker 2011) i politiet den kommende tiden. Dette vil mest sannsynlig måtte pågå i flere år. Derfor blir endringsevne eller endringskapasitet i politiet en meget kritisk faktor når det gjelder å omsette i praksis anbefalingene som er framsatt i Gjörv-kommisjonens rapport. Og dette må foregå i tillegg til daglig drift.

God planlegging, organisering og ledelse av endringsprosessene fra Justisdepartementet, via Politidirektoratet til de enkelte politidistrikter og driftsenheter vil kreve endringskompetanse og endringskapasitet. Denne må være til stede både i organisasjonen, i systemene og hos menneskene, det vil si alle ansatte, og spesielt hos lederne.

Justis- og beredskapsdepartementet vil følge opp kommisjonsrapporten med en stortingsmelding i vårsesjonen 2013. Meldingen vil gi en gjennomgang og vurdering av alle anbefalingene fra kommisjonen. Det er grunn til å tro at meldingen vil fokusere spesielt på beredskapssituasjonen, med vekt på endring av holdninger og kultur, mer hensiktsmessig organisering og bedre ledelse og styring. Politidirektoratet har allerede etablert et større endringsprogram under ledelse av egen programdirektør. Ett av programområdene er ledelse og styring.

Gjennom den omfattende omstillingen i politiet vil mange faktorer bli berørt. Kulturen vil bli forsøkt påvirket i ønsket retning, strukturen vil bli forsøkt tilpasset moderne krav, arbeidsmåter og ledelsesprosesser fra topp til bunn vil måtte bli berørt. Styring, koordinering og samhandling vil også få stor oppmerksomhet. Dette vil gjelde både internt og i forhold til andre aktører som brann, helse og forsvar når slike ressurser er nødvendig.

Antakelig vil også styringssystemet med virksomhetsplaner og målstyring måtte gjennomgå en markant endring, basert på vurderinger og anbefalinger fra kommisjonens rapport og bistand fra ekstern faglig ekspertise, trolig også med blick på hvordan politiet i sammenlignbare land styrer og måler sine aktiviteter.

POLITIKULTUR

Politikultur har vært et forskningstema i mer enn 40 år, jf. Paoline (2004), og vil være et nøkkelbegrep

i omstillingsarbeidet. Interessen for politiets kultur og kulturens betydning for politiets atferd og handlemåte utviklet seg på 1970-tallet (jf. Skolnic 1966, Wilson 1968, Van Manen 1973, Manning 1977), og generell påvirkning på politiet og polititjenestemenns atferd (blant andre Reuss-Ianni 1983, Reiner 1985, Kelling og Kliesmet 1996).

Kulturen er styrende for hverdagens arbeidspraksis, jf. Hennestad (2010). Den er også svært viktig for en organisasjons evne til å gjennomføre endringer. Ifølge Alvesson (2002) har kulturen stor betydning for hvordan virksomheter fungerer – fra strategiske endringer til ledelse i hverdagen. Han peker også på at kulturen kan være *skylapper* eller fungere slik ved at de beskytter ansatte og ledere mot andre verdier, meninger og virkelighetsoppfatninger enn de som de allerede har, og som i stor grad ligger under og påvirker dem som gruppe. Skylappene beskytter dem mot andre verdensbilder enn deres egne.

Forskning har vist at kultur har innvirkning på produktivitet, resultatoppgivelse og effektivitet (Denison 1990, Denison og Mishra 1995, O'Reilly 1989), evne til innovasjon (Lorsch 1985) og ledelse og beslutningstaking (Sapienza 1985).

Kjernen i politikultur er et sett av ideer, arbeidsmetoder og akseptert praksis, regler for atferd og framturen og ikke minst kompetanse og ferdigheter som til sammen definerer godt politiarbeid og gir mening knyttet til det å være politi og utføre politiarbeid (Boke, Kaan og Mahesh K. Nalla 2009). Skolnic (1966) påpekte tidlig at politiet utvikler en *working personality* som en konsekvens av sin rolle, oppgavene og de arenaer og arbeidsforhold de jobber under, spesielt det faktum at polititjenestemenn og kvinner som yrkesgruppe kan bli utsatt for vold eller trusler om dette i sitt arbeid, samt at de skal utøve autoritet og makt på vegne av samfunnet. Det er påvist at kulturen i politiet påvirker kunnskapsdeling (Luen og Hawamdeh 2001) og ytelse eller resultatoppgivelse (Fraser 2004).

For politiet kan kultur ha betydning for hva som oppfattes som samfunnets krav til politiet, hvordan skal man forstå, forhindre og bekjempe kriminalitet, hva som er riktige prioriteringer, og hva som er god og effektiv oppgaveløsning. Med andre ord hva som er godt politiarbeid.

Den *organisatoriske inert*i, det vil si den organisatoriske treghet, bør ses i sammenheng med kultur. I detalj

betyr dette at innenfor alle organisasjoner utvikles en organisasjonsintern logikk som på den ene siden styrer eller tvinger organisasjonen mot utvikling, fordypning og effektivisering i forhold til det primære arbeidsområdet. På den annen side betyr det også at organisasjonen utvikler trekk som sementerer visse arbeidsmåter og rutiner. Dette innebærer at omstilling og fornyelse vanskeliggjøres (jf. Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo 2007). Dette er trolig en faktor som vil kunne få betydning i gjennomføringen av de ulike endringsprosessene som vil skje i norsk politi.

LEDERE OG POLITIKULTUR

En rekke forskere har påpekt betydningen ledere har for organisasjoners kultur. Schein (1987) hevder blant annet at kultur og ledelse er to sider av samme sak, og at ingen av disse to faktorene kan forstås isolert. Henestad (2010) mener ledere er del av samspillet som danner og omdanner organisasjonskultur. Det vil si at de både påvirker og blir påvirket av kulturen. Ledere har større påvirkningskraft enn andre fordi de har makt og innflytelse over de forhold som legger premissene for samspillet. Ledere er synlige både i væremåte, i prioriteringer og i handlinger.

Politiledere bør derfor ha kunnskap og begreper om kultur og hvordan kultur skapes og endres samt hvordan kultur påvirker alle i etaten, i politidistriktet og i driftsenheten. De bør også ha god kjennskap til organisasjons- og profesjonskulturen i politiet. Dessuten bør de kjenne til hvordan kultur fungerer, og ikke minst hvordan de som ledere kan påvirke den gjennom direkte og indirekte mekanismer for påvirkning (Schein 1994).

Dette vil sette lederne i stand til å lede også den kulturelle dimensjonen i sin organisasjon som kulturelle arkitekter. Mange politistudier fra flere land underbygger slike perspektiver.

Andrescu og Vito (2010) viser til Rowe (2006), som fant at polititjenestemenn respekterer overordnede (ledere) som har direkte erfaringer med praktisk politiarbeid, og som opprettholdt kontakt med hva man kan kalle praksis i politiprofesjonen. Videre viser de til Krimmel og Lindemuth (2001), som fant en parallell, nemlig at polititjenestemenn vurderer sine ledere også ut fra hva slags erfaringer de har fra før, og hva de har oppnådd som politiledere.

Dobby, Anscombe og Tuffin (2004) påviste at polititjenestemenn vektlegger den måten deres ledere

evner å være genuint opptatt av sine medarbeidere på. Og videre hvordan polititjenestemenn selv oppfattet at de ble behandlet av politiorganisasjonen og sine ledere. De fant at dette hadde betydning både for polititjenestemennenes arbeidsinnsats, kvaliteten av politiarbeidet de utøvde, og den service de leverte i sine lokalmiljøer.

Andersson og Tengblad (2009) undersøkte svensk politi. De peker på kompleksiteten som en sentral karakteristikk av moderne politiarbeid og at planlagte endringer i politiet nærmest programmessig vil møte motstand. Endringene vil ofte utvikle seg til å bli ukontrollerbare. De fant i sin studie at det var en slags kulturell distanse mellom topp- og mellomledere og polititjenestemenn i operativt arbeid. Eldre og erfarne polititjenestemenn i grunnstillinger knytter arbeidet sitt til tidligere erfaringer og hva de oppfatter som riktige, gode og fungerende arbeidsmåter. De er sterke bærere av politikultur og en sterk profesjonell politiidentitet som gjør at de har meget sterk innflytelse på sine kolleger og den samlede kulturen. Her ligger en mulig kjerne i kulturen og motstanden mot endring.

KULTURELL ENDRING - ERFARINGER FRA POLITIET I LAUSANNE, SVEITS

Organisasjonskultur er organisasjonens dypstrukturer. Den er dypt forankret, og den styrer atferd. Derfor må ledere være klar over at kulturendring i organisasjoner er meget tidkrevende. Dette underbygges av erfaringer fra politiet i Lausanne i Sveits, der en av forfatterne gjennomførte et studiebesøk medio oktober i år.

Rundt årtusenskiftet var politiet i Lausanne preget av svake resultater, dårlig kultur, stor grad av turnover, interne konflikter og tilfeller av unødig maktbruk overfor befolkningen. De flinke folkene sluttet. Tilliten til politiet i befolkningen var lav og synkende. Ledelsen fant at noe måtte gjøres for å få til en endring. De kontaktet tre universiteter og fikk faglig bistand av ni professorer. Det ble etablert et større endringsprosjekt med fokus mot organisasjonskulturen. De fikk politisk støtte og tilført økonomiske ressurser for slik å gjøre det kulturelle endringsprosjektet mulig.

Gjennom dette arbeidet klarte de å få til en endring. Innbyggertilfredsheten økte betraktelig. De interne forholdene og kulturen bedret seg klart. Resultatet ble så godt at de ble nominert til EIPA-pris (EIPA er

en organisasjon under EU som vurderer offentlige organisasjoner).

Følgende faktorer ble trukket fram som avgjørende for den kulturendring eller kulturmodifikasjon som politiet i Lausanne fikk til:

Prosjektet ble forankret fra toppen og gjennom hele organisasjonen og benyttet ekstern og sterk faglig støtte i planlegging og gjennomføring av endringen. Deltakerne fikk god utdanning i kultur og prosess. Det ble plukket ut et relativt stort antall ressurspersoner som ledet interne grupper. Gruppene arbeidet med kulturelle spørsmål og utfordringer knyttet til politipraksis; det vil si konkrete hendelser, handlinger og prosesser.

Slik ble det skapt en pågående prosess hvor dagligdagse utfordringer, meninger, holdninger og løsninger ble diskutert og forstått i et kulturelt perspektiv. De erkjente at denne type endring ville generere motstand. Dette måtte både forventes og håndteres. Mellomlederne ble svært sentrale i denne endringsprosessen.

En helt sentral erkjennelse i dette endringsarbeidet er at kulturmodifikasjon eller kulturendring tar lang tid. Det ble antydnet et tidsspenn på 10–15 år.

Mer utførlig kan det leses om kulturendringen i politiet i Lausanne i den kommende boken *Public management in the twenty-first century – trends, ideas and practices*, som kommer på Universitetsforlaget.

NOEN AVSLUTTENDE ANBEFALINGER

Kulturen i norsk politi skal endres. Det vil kreve kompetanse og tid, både sentralt og lokalt i politiorganisasjonen. God og klok ledelse og styring blir avgjørende. Stabilitet blant lederne og spesielt i den øverste lederposisjonen, les politidirektøren, blir spesielt viktig. Det må avklares og fastsettes hvem som skal legge kursen og styre skuta gjennom hele den endringsseilasen politiet skal gjennomføre.

Vi vil anbefale noen sentrale tiltak på både overordnet og lokalt nivå. Vi tror dette kan bidra til økt endringskapasitet og endringsevne i norsk politi.

På det overordnede nivået vil vi anbefale *tre tiltak*.

POLITISTUDIE

Politiet trenger etter vår vurdering en politistudie med en grundig og helhetlig analyse av samfunnets behov rettet mot politiet og den polititjeneste etaten kan tilby samfunnet. Dette kan skje etter mønster fra

Forsvarstudien (2007), som danner grunnlaget for dagens forsvar. En slik politistudie vil bidra til kunnskapsbaserte beslutninger for hvordan norsk politi skal videreutvikle seg i den retning samfunnet trenger, og med den profesjonalitet, den etiske standard og effektivitet som vi ønsker skal kjennetegne denne viktige samfunnsinstitusjonen.

EKSPERTGRUPPE

Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Politidirektoratet bør knytte til seg en ekstern ekspertgruppe som består av meget kompetente personer fra fagfeltet organisasjon og ledelse med spesielt sterk kompetanse på ledelse, organisasjonskultur, kulturendring og ledelse av endringsprosesser. Finansdepartementet gjorde dette med hell da det nye statlige økonomisystemet ble innført.

FORSKNING

Vi vil også anbefale at det etableres et forholdsvis omfattende forskningsprogram knyttet til sentrale sider ved politiledelse, organisering, kultur og endring. Å kunne beskrive, analysere og forstå norsk politi gjennom den store omstillingen som nå skal skje, vil framskaffe mye kunnskap av stor nytte og interesse.

På lokalt plan og for så vidt rettet mot alle ledere vil vi til slutt peke på aktuell norsk forskning fra større endringsprosesser (jf. Øyum mfl. 2006). Det er forskning som har frambrakt viktig kunnskap om endringer, endringsprosesser og ledelse av disse som vil være av stor nytte for politiledere. Generelt viser denne forskningen at ansatte ønsker å bli involvert i endringsarbeid, og at medvirkning gir bedre beslutninger og bidrar til varig endring selv om en medvirkningsorientert prosess tar lengre tid.

Dette underbygges også av internasjonale politistudier. Densten (2003) viser i en undersøkelse av politiet at effektiv ledelse er viktig for alle organisasjoner, og for politiet. Han peker på kompleksiteten i politiorganisasjoner med hensyn til oppgaver, ansvar og ikke minst at de ulike nivåene eller lagene i politiorganisasjoner gjør ledelse utfordrende, og at leder-medarbeider-relasjonen er av stor betydning i politiet.

Øyum mfl. konkluderer med *fem karakteristikk* for god lederpraksis i omstillingsprosesser. Disse underbygger mellomledernes betydning i endringsarbeid, der kulturutvikling er en del av helheten. Slike perspektiver

vil også være viktig å ta med seg når norsk politi skal inn i et større endringsarbeid.

DEN GODE LEDEREN PRAKTISERER INVOLVERING OG MEDVIRKNING

Dette ble brukt som en hovedstrategi av de gode lederne for å få realisert endringsprosessen. Og dette var den faktoren de ansatte først og fremst pekte på i sine vurderinger av den nærmeste lederens håndtering av de studerte endringsprosessene. Medarbeiderne ble myndiggjort, og det ble vist et positivt syn på deres kompetanse. Lederne var preget av vilje og ansvar for endringsprosessene. Det var heller aldri tvil om hvem som hadde ansvaret, nemlig lederen.

DEN GODE LEDEREN ER EN ENERGIBYGGER

Lederne hadde greid å gjennomføre prosessen uten å slite ut de ansatte, uten å gjøre dem usikre og demotiverende og uten å la dem bli usikre om behovet for endring. De la hele tiden vekt på å betone den overordnede målsettingen med endringen og at endringen ble drevet gjennom sammen med de ansatte.

DEN GODE LEDEREN ER EN INFORMASJONSUTØVER

Lederne hadde hovedfokus på hvilken og hvor mye informasjon de ansatte hadde behov for, for å kunne bidra aktivt i endringsprosessen. De var også bevisst på hvilken informasjon de måtte skjerme de ansatte for. Endelig la de vekt på å la informasjonen bidra til kunnskapsspredning slik at den fikk praktisk relevans for de ansatte i endringsarbeidet.

DEN GODE LEDEREN FUNGERTE SOM EN BUFFER MOT KAOS

Endringsprosesser oppleves ofte som kaotiske fordi prosessene kan ta mange og ukjente retninger. Dette utfordrer ansattes jobbtrygghet og mestringfølelse. Gode ledere skaper orden i kaoset og skjermer sine ansatte. De evner dessuten å ha fokus både på daglig drift og på endringsprosessen. Ved å ha klart fokus på hva som kommer til å hende, og hva som er viktig i øyeblikket, rydder den gode lederen i kaoset og skaper roligere arbeidsforhold.

DEN GODE LEDEREN ER OPPTATT AV TID

Det vil si at hun foretar prioriteringer og tar ansvar for dem. Ved siden av å ha god oversikt over egen tidsbruk og hva som må gjøres når, ga disse lederne ansatte tid til å fordøye, reflektere og komme med innspill til prosessen og til innholdet i selve endringen.

Oppsummert vil vi peke på at endring av organisasjonskultur er krevende. I politiet er dette spesielt krevende. Ledere er svært sentrale i slike endringer. De bør ha gode kunnskaper om begrepet og dets funksjon samt hvordan kulturrendring kan skje. Dette er kritisk for å komme under overflaten og på den måten få grep om kulturbegrepet og politikultur på et tilstrekkelig dypt nivå. Kulturrendring krever også lang tid og gode prosesser. Ser man Øyums funn sammen med de praktiske erfaringene fra kulturrendringen i politiet i Lausanne, finner man at grundig og kontinuerlig involvering av de ansatte er helt avgjørende for å lykkes. M

LITTERATURLISTE

- Alvesson, M. 2002. *Organisasjonskultur og ledelse*. Abstrakt forlag.
- Andersson, T. og S. Tengblad. 2009. When complexity meets culture: New public management and the Swedish police. *Emerald Qualitative Research Accounting & Management*, 6(1/2):41–56.
- Andrescu, V. og G.F. Vito. 2010. An exploratory study on ideal leadership behavior: The opinions of American police managers. *International Journal of Police Science and Management*, 12(4):567–583.
- Beattie, I. og T. Cockcroft. 2009. Shifting Cultures: Managerialism and the rise of «performance». *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 32:3.
- Boke, K. og M.K. Nalla. 2009. Police Organizational Culture and Job Satisfaction: A Comparison of Law Enforcement Officers' Perceptions in Two Midwestern States in the U.S. *Journal of Criminal Justice and Security*, 11(1):55–73.
- Busch, T., E. Johnsen, S.J. Valstad og J.O. Vanebo. 2007. *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Chan, J. 1997. *Changing police culture*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Densten, I.L. 2003. Senior police leadership: does rank matter? *Emerald Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 26(3):400–418.
- Denison, D.R. 1990. *Corporate Culture and Organizational Effectiveness* Oxford, England: John Wiley & Sons.
- Denison, D.R. og A.K. Mishra. 1995. Towards a theory of organisational culture and effectiveness. *Organisation Science*, 6(2):204–223.

- Dobby, J., J. Anscombe og R. Tuffin. 2004. *Police Leadership: Expectations and impact*. Home Office online report 20/04; <http://www.ioe.stir.ac.uk/documents/MTEP16Reader-Dobby.pdf>. Lesedato: 20.9.12.
- Hennestad, B. 2010. Kulturbevisst ledelse, fra ord til handling som virker. *Magma*, 8:61–69.
- Hofstede, G. og G.J. Hofstede. 2005. *Organisationer och kulturer*. Lund: Studentlitteratur.
- Krimmel J.T., og P. Lindenmuth. 2001. Police Chief Performance and Leadership Styles. *Police Quarterly*, 4(4):469–483.
- Levin, M., T. Nilssen, J.E. Ravn og L. Øyum. 2012. *Demokrati i arbeidslivet; den norske samarbeidsmodellen som konkurransefortrinn*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lorsch, J.W. 1985. Strategic myopia: Culture as an invisible barrier to change. I R.H. Kilmann, M.J. Saxton, R. Serpa & Associates (red.), *Gaining Control of the Corporate Culture* (s. 84–102). San Francisco: Jossey-Bass.
- McCarty, O. 2012. *Police Leadership. A primer for the Individual and the Organization*. New York: Palgrave Macmillan.
- Meyer, C.B. og I.G. Stensaker. 2011. *Endringskapasitet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- NOU 2012:14 2012. Rapport fra 22. juli-kommisjonen.
- O'Reilly, C. 1989. Corporations, culture, and commitment: Motivation and social control in organizations. *California Management Review*, 31:9–25.
- Paoline, E. 2004. Shedding light on police culture: An examination of officers' occupational attitudes. *Police Quarterly*, 7(2):205–36.
- Reuss-Ianni, E. 1993. *Two Cultures of Policing Street Cops and Management Cops*. New Brunswick: Transaction Books.
- Sapienza, A.M. 1985. Believing in seeing: How organizational culture influence the decisions top managers make. I R.H. Kilmann, M.J. Saxton og R. Serpa (red.), *Gaining Control of Corporate Culture*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schein, E.H. 1987. *Organisasjonskultur og ledelse, er kulturendring mulig?* Oslo:Libro forlag.
- Skolnick, Jerome H. 1966. *Justice without Trial*. Oxford, England: John Wiley & Sons.
- Van Maanen, J. 1973. Observations on the making of policemen. *Human Organizations*, 32:407–418.
- Øyum L., T. Kvernberg Andersen, M. Pettersen Buvik, G.A. Knutstad og K. Skarholt. 2006. *God ledelsespraksis i endringsprosesser*. Nordisk Råd / Nordisk Ministerråd.