



POLITIHØGSKOLEN

KUNNSKAPSSTYRT POLITIARBEID

- I HVILKE GRAD BENYTTES
KUNNSKAPSGRUNNLAGET I STRATEGISK
ANALYSE SOM STYRINGSVERKTØY



Lill Heidi Tinholt

MASTER I POLITIVITENSKAP 2013



FORORD

Denne masteravhandlingen er sluttet på det som skulle være et treårig deltidsstudium i politivitenskap ved Politihøgskolen. Erfaringer underveis har vist meg at alt går ikke nødvendigvis som planlagt. Det å studere ved siden av full jobb, lokallagsleder i PF, tre barn og en mann som er mye borte krever planlegging og struktur. Jeg er en person som heller ser mulighetene enn begrensningene, og høsten 2011 var realistisk for meg med tanke på innlevering. Så kom 22/7. Med både beina og hodet godt plantet inn i det som skjedde ble fokus etter hvert noe annet enn denne avhandlingen. Tiden har gått, mye har skjedd og endelig kan jeg si meg ferdig.

Selv om jeg ene og alene må stå inne for innholdet i avhandlingen, er det mange som har bidratt på veien til det endelige resultatet. Hver på sin måte. Jeg vil takke mine veiledere, Paul Larsson og Rune Glomseth. Spesielt vil jeg takke Paul for at du aldri ga opp å få avhandlingen min i havn. Takk for at jeg har fått dra nytte av din faglige dyktighet og dine kritiske tilbakemeldinger underveis. En stor takk til mine informanter som har bidratt med verdifull informasjon. Takk til Nordre Buskerud politidistrikt for tilrettelegging og bidrag, og til gode kollegaer som har deltatt i diskusjoner vedrørende mitt tema. Takk til mine foreldre og svigerforeldre som har stilt opp som barnevakter. Min kjære ektemann og mine barn må takkes for tålmodighet, oppmuntring og støtte.

Lill Heidi Tinholt

SAMMENDRAG

- Tittel:** Kunnskapsstyrt politiarbeid - i hvilke grad benyttes kunnskapsgrunnlaget i strategisk analyse som styringsverktøy.
- Student:** Lill Heidi Tinholt
- Veiledere:** Paul Larsson og Rune Glomseth
- Årstall:** 2013

Kunnskapsstyrt politiarbeid er en relativt ny tilnærming for politiets arbeid i kriminalitetsbekjempelsen. I dette ligger en forventning om at politiet aktivt skal forholde seg til, og anvende, andre typer kunnskap enn sin egen erfaringsbaserte. Politiet har alltid satt den praktiske, ofte tause kunnskapen høyt. Det forventes nå at politiet systematisk og metodisk skal innhente relevant informasjon og kunnskap som analyseres. Slik får politiet blant annet strategiske analyser som et styringsverktøy for ledelsen når den skal treffe strategiske beslutninger om hvordan forebyggende og bekjempende kriminalitet. Denne masteravhandlingen har som formål å se på hvilke erfaringer politimestere har med å bruke strategisk analyse som styringsverktøy. Politidirektoratet har i overordnede dokumenter lagt følgende føringer:

«En strategisk analyse skal gi ledelsen et godt beslutningsgrunnlag. Det skal bidra til at arbeidet med å prioritere innsatsområder, bestemme strategier, resultatmål og utarbeide budsjettforslag bygger på dokumentert kunnskap», (Bauck, 2004, s.10)

For å kunne svare på dette har jeg sett på bruken av strategisk analyse i forhold til virksomhetsplanlegging, prioriteringer, valg av strategier og målfastsettelse. På denne måten har jeg fått et godt bilde av nå-situasjonen. Jeg har vært ute etter å finne hvilke sammenheng er det mellom policydokumenter og den strategiske styringen som skjer i praksis.

Gundhus (2009, s.270) skrev følgende: «...*funnene kan likevel tyde på at plassen kriminalitetsforebygging har fått i styringsdokumentene, er mer retorikk og symbol enn praksis.*» Hun finner at selv om det står i organisasjonsstrukturene i de to

virksomhetene hun har undersøkt at strategisk analyse skal være styrende for prioriteringene var praksis noe annet. Et viktig funn hun gjorde var at det er «*et gap mellom et mer overordnet policynivå og praksisplanet.*»

Ikke overraskende finner jeg i mitt materiale det samme gapet som Gundhus selv om vi har et ulikt praksisplan. Praksisplanet for meg vært politimesternivå. Mine funn viser at den strategiske analysen i liten grad blir benyttet som styringsverktøy i de undersøkte politidistriktene. Planprosessene som gjennomføres er fragmenterte. Dette fører til at tjenesteproduksjon blir tilfeldig. Ledelsen distanserer seg med tanke på å bruke mulighetene de faktisk har til å påvirke hva som skal produseres av polititjeneste i eget politidistrikt.

Det har skjedd positive endring de siste årene. Bevisstheten rundt strategisk styring, og bruk av kunnskap har økt, men det viser seg at det er vanskelig få til dette arbeidet i praksis. Funn i analysen peker på flere mulige årsaker til dette. Det handler om manglende kunnskap og fokus på flere områder. Manglende kunnskap om hva som ligger i kunnskapsstyrt politiarbeid, strategisk ledelse, og endringsledelse er fremtredende. Informantene etterlyser mer faglig styring fra Politidirektoratet slik at de kan gjøre tingene på en ensartet måte. For mye detaljstyring fra overordnet nivå hemmer muligheten for langsiktig tekning. Det oppleves som tidkrevende å rapportere til Politidirektoratet på det som forventes. Dette må ses i sammenheng med at informantene opplever en økt detaljstyring. Handlingsrommet for å drive frem endringer syntes ikke å være funnet. Lederne opplever at de er i et krysspress mellom ulike interessenter, og det er vanskelig å foreta avveininger mellom de ulike aktørene. Kulturutfordringer trekkes frem som en barriere mot å ta den nye tilnærmingen opp i virksomheten. Selv om det har vært et generasjonsskifte i ledergruppene syntes det fortsatt som at mye av den tradisjonelle måten å styre og lede på fortsatt preger arbeidet. Budsjett- og målstyringssystemene trekkes frem og informantene mener at disse ikke legger til rette for en langsiktig strategisk tilnærming. Politiet har fra tidligere vært strengt regelstyrt. Utviklingen har gått i retning av mer mål- og resultatstyring. Med regelstyring som regulerer atferden til tjenestepersonene på den ene siden, og mål- og resultatstyring som styrer utfallet av politiarbeidet på den andre siden kan dette oppleves som utfordrende. Det er ikke gjort over natten å snu en tung og byråkratisk organisasjon over på nye

styringsprinsipper. Til slutt må innføring av kunnskapsstyrt politiarbeid også ses på i lys av politiske føringer. Hensynet til hvordan politiet som etat skal fremstår i omgivelsene for å ivareta sin legitimitet kan ha vært fremtredene ved innføringen. Dette vil nødvendigvis påvirke hvor godt dette er forankret i etaten, og det vil ha betydning for det videre arbeidet.

Funn i undersøkelsen viser at det fortsatt er et stykke vei å gå før politiet i praksis innfrir ideologien om et kunnskapsstyrt politi. Kai kan sies å representere alle informantene i forhold til hvor de befinner seg;

«Det er ikke tvil om at vi fortsatt har et stykke igjen altså når det gjelder å havne i en helt kunnskapsstyrt verden i forhold til driften vår. Det er et godt stykke igjen, og vi kan kanskje karakterisere det som at vi har kommet litt over halvveis.»

FORORD	2
SAMMENDRAG.....	3
1 INNLEDNING.....	7
1.1 «KVANTESPRANGET»	7
1.2 PROBLEMSTILLING.....	9
1.3 AVHANDLINGENS AVGRENSNING OG RAMMER	11
1.4 BEGREPSAVKLARINGER.....	12
1.4.1 <i>Politimester og politidistrikt</i>	12
1.4.2 <i>Strategisk analyse</i>	12
1.4.3 <i>Styringsverktøy</i>	13
1.5 AVHANDLINGENS OPPBYGNING.....	13
2 METODE.....	14
2.1 PROBLEMSTILLING.....	14
2.2 VALG AV METODE.....	16
2.3 PLANLEGGING.....	17
2.4 UTVALG.....	18
2.5 INTERVJUSITUASJONEN.....	19
2.6 TRANSKRIBERING/ANALYSERING.....	21
2.7 VERIFISERING	23
2.8 MIN IDENTITET SOM FORSKER	25
2.9 METODEKRITIKK	26
2.10 ETISKE BETRAKTNINGER	26
3 DET GAMLE ER IKKE LENGER GODT NOK	28
3.1 UTVIKLINGEN.....	28
3.2 KRIMINALITETSFOREBYGGING	32
3.3 BETYDNINGEN AV KUNNSKAP	37
3.4 UTVIKLINGEN I NORGE.....	40
3.5 BEGREPSINNHOOLD – KUNNSKAPSBASERT VS KUNNSKAPSSTYRT POLITIARBEID.....	43
3.6 OPPSUMMERING	50
4 TEORI OG PRAKSIS. PASSER KART OG TERRENG?.....	52
4.1 STRATEGISK LEDELSE.....	52
4.2 PROBLEMORIENTERT POLITIARBEID INN I PLANPROSESSEN.....	55
4.3 STRATEGISK ANALYSE.....	58
4.4 STRATEGIPROSESS I ET POLITIDISTRIKT.....	65
4.5 VALG AV VEIER.....	71
4.6 RESULTATMÅL BLIR TIL.....	79
4.7 OPPSUMMERING	87
5 HVORFOR BLIR DET SLIK?.....	88
5.1 MANGLENDE FOKUS PÅ ENDRINGSLEDELSE	88
5.2 MANGLENDE KUNNSKAP.....	90
5.3 MÅL- OG ØKONOMISTYRING	92
5.4 ØKT RAPPORTERING OG DETALJSTYRING	94
5.5 KULTURUTFORDRINGER.....	95
5.6 LEGITIMITETSHENSYN OG KRYSSPRESS.....	98
5.7 OPPSUMMERING	100
6 VEIEN VIDERE OG AVSLUTTENDE BEMERKNINGER	103
7 LITTERATURLISTE.....	106
8 VEDLEGG.....	111

1 INNLEDNING

I dette kapitlet gjør jeg rede for hva denne avhandlingen søker svar på. Jeg gjør rede for mitt valg av tema og presentere min problemstilling. Til slutt gis avhandlingens rammer og avgrensninger, før jeg gir en fremstilling av dens videre fremdrift.

1.1 «Kvantespranget»

«Politiet har alltid til en viss grad vært kunnskapsstyrt, men det er først nå at det har blitt fokus på den måten man omtaler begrepet på og hvordan man innretter seg. De siste 10 åra har det vært POP, og det har vært en utvikling på dette, også her hos oss.»

«Målet er at vi skal lage et dokument hvor det fremkommer hvordan alle på sine fagområder kan jobbe forebyggende. Det skal også beskrive hvordan patruljestyrken skal jobbe forebyggende. Det er ikke bare de som tradisjonelt har jobbet forebyggende, personer i ei viss gruppe. Her mener jeg vi har en jobb å gjøre. Og det har hele politi-Norge. Det har i grunn bare vært denne koordinatoren. Det viktigste er gjennomføringen, det hjelper ikke bare å kunne metodikken. Det har vært litt mystifisert og det henger fortsatt litt igjen dette med at det var en målgruppe som gikk foreldrene i næringen. Det må være ett sett av virkemidler.»

«La meg si at hvis du sammenligner dagens situasjon med når jeg begynte i politiet på begynnelsen av 80 tallet så er det et «kvantesprang» i forhold til hvordan du jobbet da og hvordan du jobber nå. «Kvantesprang» på tekniske løsninger også selvsagt, men den kunnskapsstyrte måten både å styre på og jobbe på...vi har det fremme på nesten hvert ledermøte. Det er kunnskapen om kriminalitetsområder og personer som er Alfa og Omega for å lykkes kort og godt. Og det har vi lykkes i gjennom konkrete ting som vi blant annet har gjort i 2009 og 2010. Det viser på mange måter at det er denne veien vi ønsker å jobbe.»

«Det er noen forventninger ute i lokalsamfunnet, og i lokale media, om at vi skal rykke ut på enhver hendelse som meldes. Vi vil jo gjerne ha herredømme over hvordan vi jobber og planlegger mest mulig og forsøker å dreie tjenesten over til det planlagte. Det er ikke til å legge skjul på at i politiarbeid vil man ikke kunne planlegge alt, mye er hendelsesstyrt. Man må ikke glemme at politiet har mange andre oppgaver enn bare å bekjempe kriminalitet.»

Disse utsagnene fra Kai, Lars, Odd og Per har umiddelbart ingen fellesnevner. Kai, Lars og Odd har til felles at det handler om forebygging, og det å ta i bruk en ny arbeidsmetodikk. Kai og Odd uttrykker at det er vanskelig å få dette til i praksis. Per uttrykker at de har positive erfaringer med bruk av ny arbeidsmetodikk, mens Lars gir uttrykk for at mange av politiets arbeidsoppgaver ikke handler om kriminalitet. Dette viser hvor sammensatt overgangen til ny arbeidsmetodikk er.

Jeg har mange års erfaring som forebyggende koordinator, og senere som ansvarlig for et politidistrikts strategiske analyse. I kraft av disse stillingene har jeg jobbet tett med politimesterens ledergruppe både med ulike forebyggendestrategier, og med implementering av ny arbeidsmetodikk. Jeg har selv møtt på utfordringer når det gjelder de nye måtene å styre og lede på, og spesielt ved innføring av strategisk ledelse. Med bakgrunn i dette fant jeg det interessant å se på hvordan teorien om et kunnskapsstyrt politi, og Politidirektoratets ideologi om et kunnskapsstyrt politi, stemmer med virkeligheten. Eller som Johannes Knutsson sa under en forelesning ved PHS 14.04.08 vedrørende gjennomslaget av problemorientert politiarbeid;

«Har ingått i retorikken om polisens arbete – men hur er det med substansen?».

Politiets kriminalitetsforebyggende arbeid har vært igjennom store endringer de siste to tiårene. Fra holdningskampanjer som «ikke tøft å være død» og individrettede tiltak til oppsøkende virksomhet og bydelspoliti, til i dag med problemorientert politiarbeid og kunnskapsstyring som fokus, (Larsson, 2005). Dette har utfordret den tradisjonelle styring av politidistriktene. Nå er det ikke lenger godt nok å holde budsjett og oppnå resultatmål. Nei det kreves en kunnskapsstyrt tilnærming til de utfordringene politidistriktet står overfor, og kunnskapsstyrt politiarbeid setter andre krav til polititjenesten.

Kjernen i denne avhandlingen er å kartlegge i hvilke grad politimesteren bruker den strategiske analysen for å løse sitt samfunnsoppdrag som innebærer å forebygge og bekjempe kriminalitet. Strategisk analyse skal blant annet være et av grunnlagsdokumentene i den strategiske styringen. Den skal ligge til grunn for valg satsningsområder, utarbeidelse av strategier, ressursdisponering, resultatmål og budsjettdisponeringer.

Som leder i staten må politimesteren;

«foreta valg og prioriteringer, herunder hvilke mål, planer og effektive virkemidler. Dette må skje ut fra en avklaring av forventninger fra overordnet myndighet, fra målgrupper og brukere, samt egen ansatte. Alle ledere i staten har et ansvar for å følge opp sektorpolitiske mål på sine områder», (FAD, 2008, s. 16).

Så tilbake til Kai, Odd, Per og Lars. Hva innebærer dette «kvantespranget»? Hva er det som gjør at noen har klart å ta dette inn i driften av politidistriktet, mens andre ikke helt får det til? Kan en av grunnene være som Lars uttrykker; politiarbeid lar seg vanskelig planlegge, og at andre oppgaver tillagt politiet tar for mye kapasitet? Eller finnes det andre grunner?

1.2 Problemstilling

Endringer i kriminalitetsbildet og samfunnsutviklingen de siste årene har medført økt fokus på politiets trygghetsskapende virksomhet. Dette innebærer krav om økt tilgjengelighet, god organisering og riktig bruk av ressursene. Den tradisjonelle måten å organisere politiarbeidet på er ikke lenger tilstrekkelig for å redusere kriminaliteten i ønsket grad, (Politidirektoratet, 2007).

For å ivareta god ressursutnyttelse og effektiv kriminalitetsbekjempelse, har forskning på området blant annet vist at politiets arbeidsmetodikk bør basere seg på analyser. Jeg har tatt utgangspunkt i overordnede styringsdokumenter for politietaten. Disse legger føringer for politiets virksomhet, og sier noe om hvilke strategier som skal benyttes. «Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005», (Politidirektoratet, 2002) og «Nasjonal strategi for etterretning og analyse»,

(Politidirektoratet, 2007) er sentrale styringsdokumenter. Slik jeg har lest disse er ideologien at politiets virksomhet skal være kunnskapsstyrt. Politiets kriminalitetsforebyggende arbeid skal være en integrert del av alle politigjøremål med problemorientert politiarbeid som metode. Politidirektoratet sier i veilederen «Strategisk analyse – kunnskap å lede», (Bauck, 2004) noe om hvordan politidistriktene skal benytte seg av strategisk analyse i den nye ideologien;

«En strategisk analyse skal gi ledelsen et godt beslutningsgrunnlag. Den skal bidra til at arbeidet med å prioritere innsatsområder, bestemme strategier, resultatmål og utarbeide budsjettforslag bygger på dokumentert kunnskap», (Bauck, 2004, s.10).

For å kunne si om dette bare er en ideologi, eller om det gjenspeiler arbeidet som faktisk blir gjort i praksis, har jeg jobbet ut fra følgende problemstilling;

«I hvilke grad benytter politimesteren seg av den strategiske analysen som styringsverktøy i politidistriktet?»

Jeg mener å kunne stå inne for at denne problemstilling er dagsaktuell. Svarene jeg frembringer vil gi bedre innsikt i hvordan politidistriktene jobber på det strategiske nivået. Hvordan utnyttes politiressursene mest mulig effektivt i det kriminalitetsbekjempende arbeidet? På denne måten vil min oppgave også kunne ha en samfunnsmessig betydning, (Grønmo, 2007).

En problemstilling må ta utgangspunkt i tidligere forskning og peke fremover mot nye studier, (ibid). Jeg har brukt Helene O. Gundhus sin studie av kunnskapsstyringen i Oslo politidistrikt, (Gundhus, 2009). Selv om hennes undersøkelse er fra det operative nivået har den i seg elementer som berører strategisk styring.

Problemstillingen er noe endret noe underveis. Jeg begynte med «I hvilke grad benytter politimesteren seg av den overordnede strategiske analysen i drøftingsdialogen og lokalt i politidistriktet». Under utarbeidelsen av min spørreguide hadde jeg en antagelse om at den strategiske analysen var et viktig dokument som aktivt ble brukt i drøftingsdialogen mellom Politidirektoratet og det enkelte politidistrikt. På denne delen av problemstillingen fikk jeg ikke mye data, og jeg valgte derfor å ikke se nærmere på dette. Jeg kan nevne at de få dataene jeg fikk viser at den strategiske analysen ikke blir benyttet i drøftingsdialogen. Mine

informanter gir et unisont uttrykk for at den ikke etterspørres, og at det bare er kvaliteten på den som kommenteres. Line illustrer dette slik;

«Med POD bruker vi den veldig lite. POD sier så fin kriminalitetsanalyse dere har. Det er det.»

1.3 Avhandlingens avgrensning og rammer

Min problemstilling kan slik jeg ser det belyses både fra det operative og det strategiske nivået. Jeg har valgt det strategiske nivået med utgangspunkt i strategiske føringer fra Politidirektoratet. Dersom jeg hadde søkt data hos andre enn de som skal utføre strategisk ledelse i praksis tror jeg verdifull informasjon og forståelse kunne gått tapt.

I et kunnskapsstyrt og proaktivt politi får begrepet kriminalitetsforebygging endret innhold. Fokus er ikke lenger det tradisjonelle forebyggende arbeidet som i hovedsak har vært rettet mot barn og unge. Proaktiv innsats innebærer å identifisere kommende kriminalitet og uro, og redusere eller avverge trusler og lovbrudd før det skjer, (Sætre, 2007, Goldstein, 1990, Sahlin, 2000). Informasjonsinnhenting og bearbeiding i form av strategiske analyser er kjerneaktiviteten i et proaktivt politi, (Ericson & Haggerty, 1997.) Strategisk ledelse er et av fundamentene i et kunnskapsstyrt politi som igjen skal sikre en proaktiv tenkning.

Det å aktivt bruke strategisk analyse som styringsverktøy har kommet med den kunnskapsstyrte tilnærmingen. Siden jeg i min undersøkelse har gått i dybden inneholder avhandlingen også overgangen fra tradisjonelt politiarbeid til ny arbeidsmetodikk. Dette er tatt med for å kunne utdype ytterligere hva som eventuell hemmer eller fremmer politimesterens bruk av strategisk analyse.

Virksomhetsplanlegging er tatt med da dette relaterer seg til at det stilles krav til politidistriktene planprosess. Denne kan ses på som en strategiprosess bygd på kunnskap, (Politidirektoratet, 2010a). Strategisk analyse som grunnlag for budsjettutarbeidelse er ikke en del av avhandlingen.

1.4 Begrepsavklaringer

1.4.1 Politimester og politidistrikt

Et politidistrikt er en geografisk enhet i den norske politi- og lensmannsetaten. Norge er delt inn i 27 politidistrikter og 6 særorgan. Hvert politidistrikt er delt inn i politistasjoner, lensmannskontorer og namsfogdkontorer. Disse har igjen sine ledere som ofte inngår i politimesterens ledergruppe og de kalles driftsenhetsledere, (Politidirektoratet, 2010a). Den øverste lederen i politidistriktet er politimesteren. Politimesteren har etter politiloven § 16, 1. ledd det totale ansvaret for polititjenesten både administrativt, organisatorisk og faglig. Når det gjelder redningstjeneste, kriseberedskap og væpnede aksjoner har politimesteren det operative ansvaret. Hun styrer all politivirksomhet innenfor sitt geografiske område og er Justisministeren og Politidirektoratets distriktsrepresentant. Politimesteren utøver den vedtatte kriminalpolitikken. Det er også andre som får tittelen politimester men som ikke leder et politidistrikt. Disse inngår ikke i min undersøkelse. Jeg vil bevisst bare referere til politidistrikt underveis i avhandlingen selv der særorgan også har de samme oppgavene.

1.4.2 Strategisk analyse

Ledelsen skal få beslutningsgrunnlag både fra strategiske og operative analyser. Operative analyser er ofte saksrettet og har et kortsiktig perspektiv. De kan benyttes for å gi kunnskap til støtte for spesielle operasjoner eller den kontinuerlige ordenstjenesten. Strategiske analyser har et fremoverskuende og langsiktig perspektiv. De kan være utarbeidet for å dekke et konkret problemområde som grunnlag for eventuell innsats, (Politidirektoratet, 2007).

Strategisk analyse i min oppgave relaterer seg til den enkelte politidistrikt utarbeider i forkant av den årlige planprosessen. Denne er en viktig forutsetning for det kunnskapsstyrte politiarbeidet;

«Den overordnede strategiske analysen skal gi en beskrivelse av kriminalitetens omfang og karakter, og bør si noe om hvordan en forventer at utviklingen vil være fremover. I tillegg bør den beskrive hvilke tiltak som vil være hensiktsmessig å benytte i forhold til de ulike utfordringene som skisseres. Analysene er derved en av de vesentlige forutsetningene for å kunne arbeide forebyggende og kunnskapsstyrt», (Politidirektoratet, 2007, s.4).

I juni 2009 utga Politidirektoratet en veileder til hjelp i arbeidet med den strategiske analysen lokalt. Denne kom i revidert utgave 2011. Her fremkommer formålet med den strategiske analysen;

«Formålet med en strategisk analyse er å gi ledelsen et så godt faktisk grunnlag for strategiske beslutninger som mulig. Analysene skal oppsummere og vurdere informasjon med hensikt å legge planer for fremtiden på kort eller lengre sikt. Analysene skal bidra til å forutsi utvikling som har betydning for politiets samfunnsmessige oppgaver», (Politidirektoratet, 2009b, s.3)

1.4.3 Styringsverktøy

Med begrepet styringsverktøy i denne avhandlingen siktes det til om kunnskapsgrunnlaget som fremkommer i strategiske analyse faktisk blir benyttet i den strategiske styringen av politidistriktet.

1.5 Avhandlingens oppbygning

Avhandlingen består av seks kapitler. I dette kapitlet har jeg presentert mitt valg av tema og problemstilling. Videre har jeg sagt noe om avhandlingens rammer og avgrensninger, samt gitt noen begrepsavklaringer. I kapittel to gjør jeg rede for mitt metodevalg og hvordan jeg i praksis utførte min undersøkelse. Avhandlingen består av tre hovedkapitler, kapittel tre, fire og fem. I kapittel tre ser jeg på ulike teorier knyttet til utviklingen av et kunnskapsstyrt politi. Teorier knyttet til strategisk analyse, strategi, strategisk styring og balansert målstyring presenteres i kapittel fire sammen med funn fra undersøkelsen. Siden den manglende bruken innenfor de ulike variablene begrunnes med de samme faktorene behandles dette samlet i kapittel fem. I kapittel seks gjøres en oppsummering av avhandlingen og veien videre.

2 METODE

For at leseren skal kunne stole på mine funn gjør jeg i dette kapittelet rede for min arbeidsmetodikk. På denne måten kan mitt arbeid følges fra start til slutt. Siden leseren ikke har tilgang til mine innhentede data, og jeg ikke har brukt flere tolkere til å gå gjennom materiale, er dette min måte å la leseren kontrollere intervjuanalysen, (Kvale, 2001).

I redegjørelsen vil jeg støtte meg til de sju stadiene i en intervjuundersøkelse; tematisering, planlegging, intervjuing, transkribering, analysing, verifisering og rapportering, (Kvale, 2001).

Jeg valgte kvalitativ metode og uformelt intervju med bruk av spørreguide som metode. Metodevalget er gjort med bakgrunn i problemstillingen og mitt ønske om å få svar på hvordan og hvorfor, ikke om hvor ofte og hvor mye, (Kvale, 2001). Jeg har vært ute etter informantenes subjektive forståelse.

2.1 Problemstilling

En problemstilling har alltid et eller flere spørsmål i seg. Det er dermed ikke gitt at det er en problemstilling. For at det skal være en samfunnsvitenskapelig problemstilling stilles det krav til at det må rettes søkelys mot interessante og vesentlige forhold i samfunnslivet. Spørsmålet må åpne for nye studier av de samfunnsforhold som vektlegges, og for fruktbare tilnærminger til disse. Spørsmålet må bidra til at den samlede forskningen om disse samfunnsforholdene kan bli videreført på en meningsfylt måte, (Grønmo, 2007).

Som jeg kommer inn på i neste kapittel stilles det om ikke større, men andre krav til politiet i dag enn tidligere. Styring av ressurser og effektiv kriminalitetsbekjempelse anses som viktig. For å kunne ivareta dette har forskning på området blant annet vist at politiets arbeidsmetodikk bør basere seg på analyser. I så hensende ivaretar min problemstilling krav nr en. Det er et dagsaktuelt tema jeg tar opp. Resultatene av min undersøkelse åpner for nye undersøkelser dersom det virkelig er et omforent ønske fra overordnede myndighet om å innføre ny arbeidsmetodikk i politietaten. Således

kan nye undersøkelser med utgangspunkt i et annet perspektiv kaste ytterligere lys over hva som må til for å komme dit.

Min masteravhandling er å anse som et deduktivt opplegg. Jeg har testet teorien i empirien ved hjelp av min problemstilling. Utgangspunkt har vært å se om innholdet i overordnede styringsdokumenter fra Politidirektoratet og politisk hold hva gjelder styring ved bruk av strategisk analyse praktiseres i ytre etat. I slike opplegg kan problemstillingene være formulert som hypoteser, og således være et hypotetisk-deduktivt opplegg. Jeg har ikke formulert hypoteser, men operasjonalisert min problemstilling til et forskningsspørsmål.

Jeg vil gjenta min problemstilling;

I hvilke grad benytter politimesteren seg av strategisk analyse som styringsverktøy?

Spørsmål er operasjonalisert til å gjelde konkrete variabler som jeg analyserte mine data opp mot. Variablene er konkretisert ut fra hvordan Politidirektoratet mener det skal være;

«En strategisk analyse skal gi ledelsen et godt beslutningsgrunnlag. Den skal bidra til at arbeidet med å prioritere innsatsområder, bestemme strategier, resultatmål og utarbeide budsjettforslag bygger på dokumentert kunnskap», (Bauck, 2004, s.10).

For å kunne svare på denne problemstillingen har jeg tatt utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

Ligger den overordnede strategiske analysen til grunn for politidistriktene

1. Målfastsettelse
2. Prioriteringer
3. Virksomhetsplanlegging
4. Strategi

2.2 Valg av metode

Problemstillingen er en viktig rettesnor for hvordan studien legges opp og gjennomføres. Den er det viktigste grunnlaget for å vurdere hvilke fremgangsmåte som er fruktbar, hvilke data og analyser som er relevante, og hvilke tolkninger som er sentrale, (Grønmo, 2007).

Enkelt sagt handler metode om å angi hvilke fremgangsmåte som skal anvendes for å kartlegge virkeligheten. Metode er «*de konkrete fremgangsmåtene for opplegget og gjennomføringen av spesifikke vitenskapelig studier*», (Grønmo, 2007, s.29).

Begrepet metodologi refererer seg til de ulike forståelsene av hvordan kunnskap om fenomener kan bygges opp. Det handler om fortolkning og forståelse av metode. Et metodologisk spørsmål kan være forholdet mellom kvalitative og kvantitative data. Utgangspunktet er hvilke typer data som ønskes brukt i en samfunnsvitenskapelig studie. Kvantitative data refererer seg til data som uttrykkes i form av tall eller andre mengdeenheter. Kvalitative data kan ikke tallfestes og fremkommer gjerne i form av tekst eller bilder. For å fremskaffe de ulike typer data benyttes kvalitativ eller kvantitativ metode. Uavhengig av hvilke metode en gjør bruk av fremskaffes empiri. Empiri er «*opplysninger eller informasjon om faktiske forhold i samfunnet*», (Grønmo, 2007, s.33)

For at vi skal kunne kalle det en vitenskapelig studie må behandlingen av empirien skje på en systematisk måte. All empiri som er relevant for de problemstillingene som skal belyses må fremskaffes. Det er først når empirien er innsamlet på en pålitelig måte, og blir registrert så nøyaktig som mulig at de utgjør empiriske data, (ibid).

Jeg ønsket empiriske data som kunne gi meg en dypere innsikt i hvordan politimestere benytter seg av den strategiske analysen som styringsverktøy. Mitt ønske var å få frem deres subjektive fortellinger, opplevelser, erfaringer og tanker. Jeg har ikke vært ute etter empiriske data for å kunne finne generaliserbar viten. Problemstillingen er operasjonalisert på en slik måte at jeg ser det som vanskelig å måle denne kvantitativt.

Jeg har valgt intervju med bruk av intervjuguide som metode for min datainnsamling. Forskningsintervju kan defineres som

«...et intervju som har som mål å innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverden med henblikk på fortokning av de beskrevne fenomener», (Kvale, 2001, s.21).

Forskningsintervju som jeg har valgt kan ses på som en samtale med et formål bestående av spørsmål og svar.

«Et typisk opplegg for bruk av kvalitative respondentdata er uformell intervjuing. Dette opplegget består i samtaler mellom intervjueren og de ulike respondentene. Verken spørsmålene eller svaralternativene er fastlagt på forhånd. Intervjueren benytter vanligvis en intervjuguide, som gir generelle retningslinjer for gjennomføringen og styringen av samtalen», (Grønmo, 2007, s.127).

Styrken ved intervju som forskningsform er at det fanger opp variasjonen i intervjupersonenes oppfatninger av et tema. Dette gir dermed et bilde av en mangfoldig og kontroversiell menneskelig verden. Forskningsintervjuet er et produksjonssted for kunnskap. Her foregår utveksling av synspunkter mellom to personer i samtale om et tema av felles interesse. Det er den menneskelige interaksjonen i intervjuet som produserer vitenskapelig kunnskap. Målet med et forskningsintervju er å innhente viten om intervjupersonens verden ved å stille spørsmål og ha en kritisk innstilling til det som blir sagt, (ibid).

2.3 Planlegging

Først innhentet jeg teori om mitt tema for å få en forforståelse. Siden jeg fra tidligere stillinger i politiet har jobbet med den overordnede strategiske analysen og forebyggende strategier var jeg fortrolig med overordnede styringsdokumenter som ulike strategiplaner og publikasjoner fra Politidirektoratet. De mest aktuelle var Strategiplan for forebyggende polititjeneste 2002-2005, (Politidirektoratet, 2002), Strategisk analyse – kunnskap å lede, (Bauck, 2004) og Nasjonal strategi for etterretning og analyse, (Politidirektoratet, 2007). For å se disse en større sammenheng har jeg lest på politiske dokumenter som St meld nr 22 (2000-2001) og St meld nr 42 (2004-2005). Utover dette har jeg lest relevant teori innenfor politivitenskapen, strategi, strategiprosesser, strategiske ledelse og målstyring. Fremgangsmåten har vært å benytte litteraturlister i bøker/artikler jeg har lest for å

komme videre i lesningen. Litteratur som har blitt presentert tidligere på masterstudiet har stått sentralt. I denne delen av prosessen har jeg hatt som formål å få økt kunnskap om det teoretiske grunnlaget for kunnskapsstyrt politiarbeid og strategisk styring.

«Man bør skaffe seg en begrepsmessig og teoretisk forståelse av fenomenene som skal undersøkes, for å skape et grunnlag av studiens emne - «hva som skal undersøkes – vil videre påvirke studiens «hvordan» - nemlig hvilke metoder som skal velges. Kunnskap om et fenomen er nødvendig for å stille de riktige og viktige spørsmålene», (Kvale, 2001, s.53).

Jeg utarbeidet en intervjuguide som inneholdt de variablene jeg ville ha svar på i intervjuet. Denne gikk fra å være 48 spørsmål som ikke var satt i system, til fem hovedspørsmål relatert til de variablene for bruk av strategisk analyse jeg ville ha svar på. Hvert av de fem hovedspørsmålene hadde underspørsmål for å sikre at jeg fikk svar på det samme hos alle informantene. Spørreguiden har fungert som en mal for hva jeg var ute etter å få svar på, (Kvale, 2001).

2.4 Utvalg

Det er viktig å presisere og konkretisere hva slags fenomener som skal belyses i studien for deretter å velge ut hvilke analyseenheter som kan gi svar på problemstillingen, (Grønmo, 2007). Mine analyseenheter er handlinger, det vil si aktiviteter som utføres av bestemte undersøkelsesenheter. Undersøkelsesenheterne i mitt tilfelle er politimester i et politidistrikt. Universet, samlingen av alle undersøkelsesenheterne problemstilling gjelder for, er for mitt vedkommende 27. Jeg har gjort bruk av et homogent utvalg. Med dette har målet vært å se på likheter og ulikheter innenfor en bestemt og avgrenset gruppe, (Grønmo, 2007, Sætre, 2007).

Hvor mange som skal inngå i en undersøkelse må sees i sammenheng med hva som etter hvert blir det teoretiske metningspunktet. Utvelgingen kan avsluttes når nye undersøkelsesenheter ikke tilfører vesentlig informasjon som både er relevant i forhold til problemstillingen, og/eller ny i forhold til den allerede innhentede informasjonen, (Grønmo 2007). Etter at ti intervjuer var gjennomført satt jeg med et inntrykk av at jeg ikke ville finne noe nytt om jeg hadde foretatt ytterligere intervjuer. Kvale (2001, s.58) «*intervju så mange personer som er nødvendig for å finne ut det du trenger å vite*». Rundt 15+/-10 oppgis som et utgangspunkt. I mitt materiale

finnes ytterpunktene, og ved hjelp av disse kan jeg på en god måte belyse problemstillingen.

Jeg har valgt et tema som ligger på strategisk nivå. I datainnsamlingen ser jeg at det også er andre som kunne ha bidratt med informasjon for å svare på min problemstilling. Når jeg har valgt å se på strategisk styring, og hvordan strategisk analyse blir brukt, har jeg valgt politimestere som informanter. Jeg antok at disse hadde et høyt informasjonsnivå hva gjelder strategisk styring i kraft av sine stillinger som toppledere i politiet. Dette også fordi de skal sette den overordnede kriminalpolitikken ut i eget politistrikt. Jeg tok det også for gitt at de hadde fått god innføring i overordnede dokumenter som handlingsplaner og strategidokumenter utgitt av Politidirektoratet.

For å få kontakt med mulige informanter forfattet jeg en e-post som jeg sendte til åtte politimestere i august 2010. At akkurat disse ble valgt begrunnes med at det var kort reisevei noe som medførte minst mulig ressursbruk for meg. Seks av disse responderte, og ble intervjuet høsten 2010. Etter jul måtte jeg utvide min radius og innen utgangen av mars 2011 hadde jeg foretatt fire intervjuer til. Det var fem aktuelle som aldri besvarte min e-post.

Av mine informanter er det fire kvinner og seks menn, og de ligger i aldersgruppa 40 år til 61 år. En var nylig tilsatt med mange års erfaring som visepolitimester. To av hadde igjen ett år av sin første åremålsperiode, og de øvrige var godt inne i sin andre periode. De hadde alle juridisk embetseksamen. Lederutdanningen varierte fra noe intern opplæring i egen ledergruppe til å ha det formalisert gjennom Politihøgskolens eller andre studieinstitusjoners lederutdanninger.

2.5 Intervjusituasjonen

Jeg ønsket å ta intervjuene på informantenes kontor. Grunnen til dette var at jeg ville komme til deres arena, og for at informantene skulle bruke så liten tid som nødvendig. I slike intervjuer har jeg som forsker hatt lite styring med tankegangen til informantene. Dette kom også til uttrykk ved at flere av informantene underveis i intervjuet tok utskrift av ulike planer og dokumenter fra Politidirektoratet og eget

politidistrikt for å vise og forklare for meg, (Holme, 1986). To av intervjuene ble ikke tatt på informantens kontor. Et tok jeg i forbindelse med et felles seminar vi var på. Her benyttet jeg et grupperom på hotellet vi var. Det andre ble tatt på telefon. Denne informanten har jeg tidligere studert sammen med og jeg følte jeg kjente vedkommende så godt at jeg kunne gjøre dette. I begge disse intervjuene fikk jeg de dataen jeg var ute etter, men i ettertid ser jeg at det er mer heldig å møte informantene ansikt til ansikt.

Før jeg startet prosessen med intervjuene hadde jeg en blandet følelse. Jeg hadde valgt selveste politimesteren som informant. Øverste lederen med den respekt og myndighet som tilligger stillingen. På vei til det første intervjuet kjente jeg litt på nervene. Jeg forsonet meg med at her var det jeg som hadde kontrollen. I ettertid kunne jeg spart meg for denne nervøsiteten. Informantene var alle meget imøtekommende, hyggelige og ikke minst åpne i forhold til mitt tema.

Forskningsintervjuet er som hverdagssamtalen men på en faglig måte, (Kvale, 2001). Slik opplevde jeg det også. Det var som om jeg kjente alle informantene fra tidligere. Samtalene gikk så lett. Når jeg reiste fra intervjuene satt jeg utelukkende igjen med en positiv følelse. Alle informantene ga av seg selv og bidro til at jeg hele veien syntes dette var en meget interessant prosess. Jeg føler meg privilegert som har kunnet gjennomføre dette. Det finnes et fenomen som kalles «lip-service». Med dette kan forstås at informantene i sine svar er farget av hva de trodde jeg ville høre. Jeg mener dette fenomenet ikke har vært særlig fremtredende i mine intervjuer. For det første ga jeg aldri uttrykk for mitt subjektive syn vedrørende nå-situasjonen. For det andre ser jeg at informantene i for stor grad la ansvaret til Politidirektoratet for at ting blir som de blir. De tar for lite til seg at de selv som øverste leder har et ansvar å implementere det nye.

I de enkelte intervjuene opplevde jeg ulik bruk av oppfølgingsspørsmålene i intervjuguiden. Stort sett ble disse besvart i hovedspørsmålet. Skulle jeg startet på nytt er det noen spørsmål jeg ville vært mer pågående med for å sikre meg et mer utfyllende svar. Hvorfor jeg valgte å ikke gjøre dette? Jeg tror dette handler om at jeg fryktet at ved å provosere/være for pågående, kunne de gått i «lås». Resultatet av dette kunne blitt at de ikke ville delt flere av sine erfaringer. Det var viktig å finne en balansegang i hvor langt jeg kunne gå. Der jeg opplevde at det ble gitt svar på andre hovedspørsmål i et annet spørsmål, valgte jeg ikke å kommentere eller avbryte. Jeg

kjente underveis i de første intervjuene at jeg kanskje ble litt stresset da de svarte på noe jeg skulle spørre om senere. Siden jeg tok opp alle intervjuene på lyd kunne jeg allikevel ha fullt fokus på det de sa og ikke avbryte. Det ligger en fare i at ved avbrytelser kan informantene miste tråden når de senere skal svare på det de ble avbrutt i, (Holme, 1986).

Jeg foretok et testintervju for å se om jeg ved bruk av min spørreguide fikk svar på problemstillingen. Hadde jeg hatt ubegrenset med kapasitet ser jeg i ettertid at jeg skulle foretatt flere slike for å få «satt» undersøkelsesopplegget. Etter tre intervjuer kom det klart frem for meg at det var enkelte spørsmål jeg burde stilt for å sikre meg flere relevante data. Dette gjelder særlig spørsmål knyttet til strategisk ledelse spesielt. På dette tidspunkt var det for sent å endre opplegget. Det ville resultert i ulike typer data om de ulike variablene, (Holme, 1986).

2.6 Transkribering/analysering

Jeg valgte å ta alle intervjuene på lyd noe som var helt greit for alle informantene. Jeg benyttet min mobil, en Sony Ericsson. Denne hadde jeg testet grundig i forkant, og den hadde god lyd kvalitet. Etter hvert som intervjuene var tatt ble de transkribert for deretter å slette lydopptakene.

Det er ikke lett å gi en fasit på hva som er riktig transkribering. Mer fruktbart er det å spørre hva som er nyttig transkribering.

«Avgjørelsen om transkriberingsmåte avhenger av hvordan transkriberingen skal brukes. Hvis det skal gi et generelt inntrykk av intervjupersonens synspunkter, kan det være greit å omformulere og fortette uttalelsene. Hvis analysen skal ha en form som kategoriserer eller fortetter den allmenne betydningen av det som blir sagt, kan det være ønskelig å foreta enkelte redigeringer av transkripsjonen», (Kvale, 2001, s.107).

Jeg har valgt å ha fokus på intervjupersonenes synspunkter og erfaringer, og har således hatt fokus på innholdet når jeg har transkribert. Alle intervjuene er skrevet ned i sin helhet, noe som tok lengre tid enn forventet. Muntlig uttrykksform og

resonnement kunne være ufullstendige. Enkelte intervjuer brukte jeg lengre tid på siden det var på dialekt. Alle intervjuene er nedskrevet til bokmål. For å få tak i resonnement som jeg mente hadde stor betydning for min analyse ble disse lyttet på flere ganger for å få ned ordrett hva som ble sagt. Ingen har bistått meg i dette arbeidet. Jeg mener jeg har på en god måte gjennom min analyse har trukket frem både de synspunkt som forteller hvor bra det er, og de som forteller hvor dårlig det er. Selv om det etter hvert kom godt frem at den strategiske analysen i liten grad ble benyttet, hadde jeg en del hos meg som også passet på å få frem eventuelt det motsatte.

Der hvor intervjupersonen kom inn på temaer utenfor mitt tema, eller forhold underlagt taushetsplikten, valgte jeg ikke å nedskrive dette.

Intervjuene på lyd varierte i tid fra 50 minutter til 80 minutter. I gjennomsnitt er teksten på et intervju ca 15 A4 sider med 11/2 linjeavstand. Når jeg hadde analysert mine data mot de utvalgte variablene satt jeg igjen med 60 sider tekst. Underveis ved usikkerhet har jeg gått tilbake til de fullskrevne intervjuene og kvalitetssikret at jeg har fått med alt av betydning.

Når jeg skulle bearbeide mitt materiale, og for å lette analysen, benyttet jeg meg av meningsfortetting.

«Først leses hele intervjuet gjennom for å få en følelse av helheten. Deretter bestemmes de naturlige «meningsenhetene» av forskeren. Det tredje trinnet består i å uttrykke teamet som dominerer den naturlige meningsenheten så enkelt og klart som mulig. Forskeren forsøker her å lese intervjupersonen svar på en så uforutinntatt måte som mulig, og å tematisere uttalelsene ut fra hennes synsvinkel – slik forskeren tolker denne», (Kvale, 2001, s.127)

Intervjuene ble lest gjennom flere ganger. Jeg benyttet meg etter hvert av et fargekodesystem for å kategorisere materiale i forhold til de valgte variablene jeg skulle se den strategisk analyse i forhold til. Aktuelle sitater ble samlet og jeg sjekket disse opp mot de fullskrevne intervjuene for å sikre at jeg hadde gjengitt sitatet riktig. Etter at dette var gjort satt jeg igjen med ca 30 sider med analysemateriale.

Sitatene jeg har valgt å gjengi er enten fordi de gir et representativt bilde av det informantene sa, eller fordi de skilte seg fra de øvrige, (Befring, 2007).

2.7 VERIFISERING

Validitet og reliabilitet er sentrale begreper i arbeidet med å kvalitetssikre samfunnsvitenskapelige undersøkelser, (Ringdal, 2001). Validitet er den mest generelle av de to og er knyttet til om en måler det en faktisk vil måle.

Validitet er

«betegnelse på datamateriellets gyldighet for det problemstillingen skal belyse. Høy validitet innebærer at undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i data som er relevante for problemstillingen. Validitet er et uttrykk for hvor godt det faktiske datamaterialet svarer til forskerens intensjoner med undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen», (Grønmo, 2007, s. 426).

Jeg brukte lang tid på å formulere min intervjuguide, og så hele veien spørsmålene opp mot problemstillingen. Dette ble gjort for at den faktisk skulle være til hjelp i arbeidet med datainnsamling. Jeg mener jeg har operasjonalisert problemstillingen på en slik måte at de empiriske dataene jeg har samlet inn har gitt gode og utdypende svar på problemstillingen. Som tidligere nevnt ser jeg at andre spørsmål kunne gitt meg mer utdypende data. I gjennom hele prosessen har jeg hatt notoritet i arbeidet, vært grundig og bevisst objektiv til temaet. Dette har resultert i at jeg til tross for at det ble tegnet et bilde med preg av store forbedringspotensialer var jeg objektiv ved neste intervju. Jeg lot meg ikke farge av det jeg allerede hadde funnet. I sum mener jeg dette har bidratt til at jeg har innhentet data som både er relevante og gyldige for mitt tema og min problemstilling.

Reliabilitet, eller pålitelighet og troverdighet, er knyttet til at gjentatte målinger med samme måleinstrument vil gi de samme resultatene, (Ringdal, 2001).

Reliabilitet er

«betegnelse på datamateriellets pålitelighet. Høy reliabilitet innebærer at undersøkelsen er gjennomført på en nøyaktig måte. Reliabiliteten kommer til uttrykk ved at vi får identiske data dersom vi bruker det samme undersøkelsesopplegget ved ulike innsamlinger om de samme fenomenene», (Grønmo, 2007, s. 423).

Er dataene til å stole på? Er de samlet inn og bearbeidet på en slik måte som gjør at de måler riktig? Reliabiliteten bestemmes av hvordan målingene som leder fram til tallene i datamatriksen er utført, og sikter til nøyaktigheten i de ulike operasjonene i denne prosessen. Høy reliabilitet betyr at andre uavhengige målinger nærmest skal gi likt resultat, samt at målingene gir pålitelige data som er egnet til å belyse

problemstillingen. Når det gjelder bruk av kvalitativ metode er det vanskelig for andre å etterprøve undersøkelsen. Det er allikevel tiltak som kan gjøres for å kompensere for dette.

Jeg har vært nøyaktig og redelig i alle deler av undersøkelsesprosessen. I arbeidet med datamaterialet har jeg nedskrevet nøyaktig det informantene har uttalt. I gjengivelse av sitater har jeg ikke på noen som helst måte bearbeidet disse slik at de skal passe inn. Det som er gjengitt er nøyaktig det som ble sagt. Ved en eventuell ny undersøkelse med samme intervjuguiden, og de samme informantene, er det ikke nødvendigvis slik at den vil gi de samme dataene. Dette handler om tid og sted, og det handler om både informantene og mitt perspektiv. Bare det at informantene har vært igjennom et intervju som har satt søkelys på strategisk analyse og strategisk styring, kan i seg selv ha satt i gang en prosess hos den enkelte. Ut fra det jeg har redegjort for her mener jeg at min undersøkelse har høy troverdighet og gyldighet.

I arbeidet med avhandlingen har jeg vært interessert i hvordan kunnskapen fra min undersøkelse kan være til nytte for andre. Dersom jeg hadde valgt kvantitativ metode kunne jeg sagt noe om mine funns gyldighet for andre definert i samme situasjon. Når det gjelder kvalitativ forskning finnes det er generaliseringsproblem, (Andenæs, 2000).

I min undersøkelse ligger det et ønske om å kunne si noe om hvilke erfaringer politimesterne har med å benytte strategisk analyse i styringen av politidistriktet. Kan resultatene fra min undersøkelse også ha gyldighet for de som ikke er en del av undersøkelsen? I hvilke utstrekning har resultatene overføringsverdi? Andenæs (2000) sier at mye av spørsmålet om generalisering dreier seg om to spørsmål. Disse kan først besvares etter at undersøkelsen er gjennomført.

«*Hva er resultatet?*» I en kvalitativ undersøkelse kan resultatene på den ene siden beskrives som tilstandsbilder basert på «tykke» beskrivelser. På den andre siden som forståelsesmodeller som er utviklet eller ført videre i brytningen mellom teori og praksis. Hvorvidt resultatene har overføringsverdi må drøftes i lys av kjennetegnene ved hver av resultattypene, både resultatets form og innhold.

Det neste spørsmålet er «*hvem er mottakere av resultatene?*» Her må en se om resultatene fra undersøkelsen er sannsynliggjorte kunnskapsforslag, heller enn absolutte påstander i form av sannheter om hvordan noe er. Skal en kunne si noe om

resultatene overføringsverdi må en ikke bare gjøre rede for hvor de kommer fra, men også problematisere hvor resultatene skal, (Andenæs, 2000).

Jeg sitter igjen med ulike tilstandbilder av hvordan den strategiske analyse blir brukt som styringsverktøy i de undersøkte politidistriktene. Tenker man seg at mine sannsynliggjorte kunnskapsforslag skal kunne ha nytteverdi for noe/noen, må det være politidistriktene og Politidirektoratet. Mine sannsynliggjorte kunnskapsforslag forteller noe om hvordan situasjonen er i 10 av 27 politidistrikt. Settes disse i sammenheng med driftsanalysen 2003-2008, (Politidirektoratet, 2010b), mener jeg å kunne si at mine kunnskapsforslag støtter oppunder at det fortsatt er en jobb som må gjøres.

2.8 Min identitet som forsker

Jeg har reflektert over om informantenes imøtekommenhet har hatt sammenheng med at jeg selv er politiutdannet og jobber i politiet. At de så på meg som «en av sine egne». Dette vil jeg naturligvis aldri få svar på. I selve intervjuet så jeg fordelene med at jeg for det første har erfaring i å arbeide med temaet, og for det andre at jeg er politiutdannet. En faktor jeg mener har vært viktig underveis er at jeg selv er en del av etaten. Det at jeg kjenner språket, systemene, strukturen og kulturen(e) har gitt meg positiv drahjelp. Dette tror jeg også har påvirket intervjusettingen ved at jeg har forstått hva de har snakket om uten at de har måttet bruke tid på å forklare meg om dette. Jeg ser også at det kan ha vært en ulempe. Med dette menes at jeg hørte hva de sa og kanskje tok det de sa for gitt uten å be dem utdype det nærmere. Jeg har brukt av min egen erfaring i forhold til å jobbe med strategisk analyse og hvordan best bruke den kunnskapen som foreligger. Videre har jeg brukt egen erfaring i arbeidet med å bruke arbeidsfilosofien problemorientert politiarbeid.

2.9 Metodekritikk

Det finnes ingen perfekt forskningsprosess, (Jacobsen, 2002). Slike prosesser vil alltid ha svakheter og feil. Oppgaven min har vært å finne forhold som kan anses som svakheter og klargjøre disse. Noen av disse har jeg allerede gjort rede for tidligere i dette kapittelet.

En svakhet med intervju som metode kan ha vært at informantene har forsøkt å leve opp til mine forventninger i sine svar.

Feilkilder kan oppstå på grunn av konteksten, intervjueren og informanten.

Konteksten er de omgivelsene intervjuet foregår i. Min kontekst har stort sett vært på informantenes kontor. I to tilfeller valgte jeg som tidligere nevnt andre løsninger. I alle intervjusettingene har det bare vært informanten og meg.

2.10 Ethiske betraktninger

Forskningsetikken har to sider. På den ene siden er det hensynet til vitenskapen, og på den andre siden er det hensynet til de som inngår i studien, (Kvale og Brinkmann, 2009). Kunnskapen som produseres i et intervju skjer i samspillet mellom mennesker. I mitt tilfelle er det mellom mine informanter og meg som forsker. Jeg vil i det følgende ta for meg tre etiske regler for forskning på mennesker; informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser.

For at deltagelse skulle være basert på frivillighet ble det i tidligere nevnte e-post lagt ved informert samtykke, (Kvale, 2001, Bjørge og Myrer, 2007). På denne måten har jeg opplyst informantene om at de på et hvilket som helst tidspunkt kunne trekke seg. I starten på hvert intervju gikk jeg igjennom det informerte samtykke og fikk underskrift fra den enkelte informant.

I avhandlingen er informantene benevnt med fiktive navn. Dette for å sikre konfidensialitet. Dette ble informantene også gjort kjent med ved intervjuets start. Underveis i analyseringen av data har jeg vært bevisst på hvordan jeg har fremstilt mitt datagrunnlag slik at det ikke kan spores tilbake til noen. I dette ligger det også en

utfordring ved at etterprøvbarehet vanskelig lar seg gjøre. Jeg har sikret dem full anonymitet som igjen gjør at mine tolkninger ikke kan etterprøves av andre, (Kvale og Brinkmann, 2009, Bjørgo og Myhrer, 2007).

«En sentral målsetning for forskningen ved Politihøgskolen er å være kritisk og konstruktiv – et kritisk forskerblikk på politiets virksomhet, organisasjon og metoder skal gi et konstruktivt bidrag til å heve kvaliteten på politiets arbeid», (Bjørgo og Myhrer, 2007, s.7).

Jeg kan ikke se at min avhandling kan få negative konsekvenser for de som har deltatt. Det jeg imidlertid kan se er at det kan få konsekvenser for gruppen politimestere, (Kvale, 2001). Hvis noen skulle ha interesse av å ta mine funn videre kan dette medføre konsekvenser for dem på veien videre til å bli leder for en kunnskapsstyrt virksomhet.

Alle informantene fikk det ferdigskrven intervjuet tilsendt på e-post til gjennomlesning og godkjenning. Jeg fikk ingen tilbakemeldinger noe jeg tolket som at det intervjuet var godkjent.

Jeg har hatt tilgang til politiets styringsverktøy og alle dokumenter som sendes fra Politidirektoratet til politidistriktene. Jeg har gjennom hele prosessen vært meg bevisst at jeg har måttet skaffe meg disse dokumentene på andre måter enn i kraft av min stilling i politiet. Dette tydeliggjør skille jeg har vært meg bevisst hele prosessen – politi vs forsker. Jeg har ikke gjennom min stilling i politiet hatt data fra ordinær tjeneste som kunne vært brukt i avhandlingen, men min generelle kunnskap om temaet har selvfølgelig kommet meg til nytte under arbeidet med avhandlingen. Det jeg også kan nevne er at mine data har vært til nytte i arbeidet med planprosessen i eget distrikt, (Bjørgo og Myhrer, 2007).

3 DET GAMLE ER IKKE LENGER GODT NOK

Først vil jeg tilbake til innledningen og Per som snakket om «kvantesprang». I intervjuet viser han til en driftsenhetsleder som under et møte hadde uttrykt at han aldri tidligere hadde opplevd at de strategiske beslutningene hadde hatt betydning for ressurstildelingen;

«Det sier noe om det «kvantespranget», fra det som ikke betydde noe til nå, og noe som etter hvert betyr mer og mer. Vi har blitt dyktigere og dyktigere som ledere, vi lærer mer og mer. Fra den spede begynnelse med virksomhetsplaner som var tjukke som så, og ble lagt i skuffen...dette har blitt mer og mer spisset og nå får det en virkning.»

Per bruker nok ikke begrepet «kvantesprang» i sin rette betydning; «*et sprang fra en mengde til en annen, dvs. et diskret eller diskontinuerlig sprang*». Jeg tolker at han bruker begrepet for å billedliggjøre en utvikling. Han bruker det til å forklare at det er forskjell i måten politiet jobber på nå i forhold til tidligere. Det er denne forskjellen jeg redegjøre for i dette kapittelet. Jeg skal se på ulike forhold og teorier som kan forklare at politiets arbeidsmetodikk har endret seg de siste to tre tiårene. Utgangspunktet er det tradisjonelle politiarbeidet, og overgangen til kunnskapsstyrt politiarbeid. Jeg redegjør for denne overgangen og gir en forståelse av hvor viktig strategisk analyse blir i den nye tilnærmingen. Jeg tar også for meg utviklingen av kriminalitetsforebyggende strategier for å vise hvorfor problemorientert politiarbeid har blitt en viktig arbeidsfilosofi i Norge.

3.1 Utviklingen

Kai snakker også om at det har vært utvikling i måten politiet jobber på;

«Skal du forebygge må du øke muligheten for å treffe vedkommende. Det har begynt å synke inn, men du verden hvor mange som fortsatt ikke har fått dette med seg. Og sånn sett tar ting tid. Men jeg føler at det har skjedd ting de siste årene i måten man jobber på. Man rykker ikke lenger ut, man er ute. Det er slutt på den tiden hvor man sitter

inne og venter på å rykke ut. Det har med tenkningen å gjøre, men fortsatt er det snakk om uttrykning eller ikke.»

Hva har egentlig skjedd de siste årene, og hva innebærer og kjennetegner denne utviklingen?

Både nasjonalt og internasjonalt har politiet lange tradisjoner med reaktiv jobbing, politiarbeid som settes i gang etter at publikum har henvendt seg til politiet, (Gundhus, 2009). Arbeidet har vært erfaringsbasert og udokumentert. Udokumentert i den forstand at arbeidet ikke har vært basert på kunnskap. Innsatsen er heller ikke evaluert for å se om iverksatte tiltak ga ønsket positiv effekt. Gjennom mange års tradisjonell jobbing i en organisasjon hvor det ikke har vært store organisatoriske, eller arbeidsmetodiske endringer siden 1800 tallet, er det meste automatisert. Arbeidsmetodikken er lært videre i generasjoner av tjenestemenn. Politiet patruljerer for at det skal virke avskrekkende i forhold til å begå kriminalitet. De går til hurtig pågripelse, etterforsker og ilegger straffereaksjoner av samme grunn. Det er liten tradisjon for å arbeide på tvers av avdelinger. Man jobber isolert med oppgaver uten å se disse i sammenheng. Det kan virke som målet blir å finne en løsning på situasjonen man står i uten at informasjonen fra denne blir videreført for å forebygge fremtidige kriminelle handlinger. Politiet er gode til å dokumentere hva som er anmeldt, hvem som er pågrepet og satt i arrest. Det dokumenteres sjelden hvordan publikum opplever kriminalitetsutviklingen og frykten for å bli utsatt for kriminalitet. Det kan virke som at loven blir den viktigste målsetningen. Politiutdanningen har tradisjonelt heller ikke vektlagt opplæring i forebyggende politiarbeid. Det er den reaktive tjenesten og straffeforfølgelse som har fått plass, (Olaussen, 1995; Goldstein, 1990; Kelling og Coles, 1996 i Balchen, 1998).

Som følge av å organisere politiarbeidet på denne måten blir fokuset oppdukkende mål. Ressursene og kompetansen utløses etter at det har skjedd en kriminell handling. Politiet blir for lite opptatt av samspillet med publikum og eksterne samarbeidspartnere da fokuset ligger på interne prosedyrer og organisering. Ny kunnskap og egne kreative prosesser blir i liten grad utnyttet, (Tolloczko 2005 i Gottschalk 2008).

Flere forskere har hevdet at politiet trenger nye arbeidsmetoder for å lykkes med sitt samfunnsoppdrag. Den tradisjonelle måten å organisere arbeidet på har liten effekt

på kriminalitetsutviklingen. Det samme gjelder frykten for å bli utsatt for kriminalitet. Kritikken blir reist spesielt i forhold til planlegging og evnen til å se langsiktig. Det er liten tradisjon for å sette seg ned å se på hva som kan være årsaken til at kriminalitet oppstår.

Politiets prioritering av hurtig respons kan ha gått på bekostning av planmessighet og målrettet arbeid. Økte budsjetter og flere tjenestemenn har ikke nevneverdig innvirkning på høyere oppklaringsprosent eller nedgang i kriminalitet. Patruljering uten mål og mening øker ikke muligheten for pågripelse av gjerningspersoner, eller nedgang i kriminelle handlinger. Det har heller ingen positiv effekt på publikums tillit til politiet, eller publikums frykt for å bli utsatt for kriminalitet. Tett patruljering i et problemområde kan gi effekt på kort sikt, men vil ikke føre til nedgang i kriminaliteten på lang sikt. Det har vist seg at kriminaliteten går ned til å begynne med i det aktuelle området og at den kan forflytte seg til andre områder. En skulle tro at hurtig responstid hadde stor effekt. Slik er det ikke. Rask responstid gir ikke raskere pågripelser og publikum tilfredsstilles ikke mer av kortere ventetid. Ofre for kriminalitet er mer opptatt av hvilke respons de får enn at denne skjer raskt, (Skolnick og Bayley 1986 i Balchen 1998). Skolnick og Bayley hevder at forsøkene på å endre politiets arbeidsmetoder i USA har bakgrunn i erkjennelsen av at måten å organisere arbeidet på ikke hadde nevneverdig positive effekter. De påpeker samtidig at det ikke er det samme forskningsbaserte belegget for alle deres punkter. Erfaring vil allikevel trekke i tvil om politiet er effektive i kriminalitetsbekjempelsen når arbeidet utføres på den tradisjonelle måten (ibid).

Jerry Ratcliffe (2008) tar utgangspunkt i ulike faktorer som han mener alle har bidratt til det økte fokuset på kunnskapsstyring i politiet. Politiets oppgaver er blitt mer komplekse, og det er stadig krav om større effektivitet. Det er ikke lenger bare en politioppgave å bekjempe kriminalitet. Politiet skal bekjempe kriminalitet i samarbeid med andre aktører. Med økt fokus på effektivisering blir det også økt fokus på resultater. I dag er det fokus på det diffuse målet om trygghet, (St meld nr 42, 2004-2005). Dette innebærer også den subjektive frykten for å bli utsatt for kriminalitet. Frykten for å bli utsatt for kriminalitet blir et problem i seg selv. Risikominimaliseringen preger i stor grad offentlige institusjoner, og dette påvirker politirollen, (Aas, 2006).

I engelsk politi er det et gap mellom den registrerte kriminaliteten og fordeling av ressurser. Hvis politiet opplever at ressursene ikke samsvarer med arbeidsoppgavene må fokusområder prioriteres. Den organiserte kriminaliteten som forflytter seg over landegrensene gjør at politiet må samarbeide ikke bare på tvers av politidistrikter, men også på tvers av landegrenser. Heri ligger flere utfordringer i hvordan politiet best kan samhandle internt, og ikke minst med andre aktører for i kriminalitetsbekjempelsen. Til slutt nevner han at den teknologiske utviklingen også har påvirket den økte kunnskapsstyringen i politiet, (Ratcliffe, 2008).

Gamle metoder fungerer ikke alltid like bra overfor moderne utfordringer. IKT er nevnt, men nevnes bør også publikums krav om effektivitet og service og kravet om et mer etisk bevisst og «sivilt» politi, (St. meld nr 42, 2004-2005). For å imøtekomme dette må politiets innsats i større og større grad bygge på bearbeidet kunnskap og informasjon. Bevisste valg etter vurderinger basert på kunnskap må styre politiets innsats, (Larsson, 2002).

Det som internasjonalt kan sies å være starten på vitenskapeliggjøringen av politiarbeidet skjedde i USA på slutten av 60 tallet. I kampen mot narkotika og forestillingene om mafiaen krevde politikerne at politiet skulle etablere etterretnings- og analyseenheter som et ledd i kriminalitetsbekjempelsen. Kriminalitetsanalyser ble ansett som et viktig våpen i denne kampen. Presidenten opprettet The Presidents Crime Commission, Task Force on Organized Crime og Law Enforcement Assistance Administration som skulle utrede og utvikle dette. I sluttrapporten ble det foreslått å etablere analyse- og etterretningsenheter i alle større byer i USA, og det ble utviklet ulike modeller for enhetene. Det ble konkludert med at den tradisjonelle formen for lovhåndhevelse var ineffektiv. Den tradisjonelle reaktive etterforskningen ble sett på som ufruktbar, og straffesaksbehandlingen skulle erstattes av en intellektuell prosess, «etterretningshjulet». I dette arbeidet var viktige elementer oppdragsdirektiv, innsamling av data, bearbeiding av data, tolking og analyse, skriving av rapport og tilbakeføring av informasjon som full etterretningsanalyse til politiets ledelse. Ledelsen skulle så omsette kunnskapen til kort- og langsiktige tiltak, (Sætre, 2006).

3.2 Kriminalitetsforebygging

I løpet av de siste to tiårene har kriminalitetsforebygging i politiet vært igjennom store forandringer. Det har vært et paradigmeskifte hvor fokuset har gått fra den enkelte lovbrøyer og tildeling av skyld og straff, til fokus på ulike teknikker for å identifisere, klassifisere og håndtere grupper som representerer en fare. Dette har påvirket hvilke strategier som har blitt tatt i bruk i kriminalitetsbekjempelsen.

Kriminalitetsforebygging har vært preget av ulike tradisjoner med økt fokus på forebygging som strategi, (Hughes og Edwards, 2005, Erstad, 1997). Med begrepet forebygging kan forstås å forhindre og forebygge kriminalitet. Målet for det forebyggende arbeidet kan være å motvirke en negativ utvikling, men også å fremme en positiv utvikling, (Sahlin, 2000).

Bottoms & Wiles (i Erstad 1997) har sett en sammenheng mellom den sosiale utviklingen og utviklingen i kriminalitetsforebyggende tiltak de siste 20-30 årene. Det har vært en endring i balansen mellom hvilke tiltak som er utformet og iverksatt av Regjering og offentlige etater, spesielt politiet, til det som blir tilbudt og gitt av private aktører. I tillegg kommer også at individer beskytter seg selv. Utvikling av de nye strategiene mener forfatterne er påvirket av flere forhold. Økonomisk endring, globalisering og desentralisering har påvirket negativt statens rolle. Teknologiske muligheter, endringer i kilder til trygghet, mindre betydning av sosial klasse, og til slutt «managerialism» som inkluderer nye former for sosial kontroll har også påvirket negativt.

Graham og Bennett (i Erstad 1997) har tre forklaringer de mener er sentrale for å forstå den økte satsingen på kriminalitetsforebyggende strategier. Det har vært endringer i vestlige samfunnsforhold med økt frigjøring fra tradisjonelle normer, oppløsning av formelle sosialiseringssagenter som familie, skole og kirke og økt fokus på materielle gode. For det første har dette skapt endring i folks «rutineaktiviteter» i hverdagslivet som igjen har åpnet for kriminalitet og oppløsning av uformelle sosiale kontrollmekanismer og fragmentering av samfunnsstrukturen. For det andre har det ført til økt behov for lokalorienterte og individualiserte beskyttelsesfaktorer. På grunn av at frykten for å bli utsatt for kriminalitet øker, øker også behovet for å beskytte seg selv. Og for det tredje mener de rettsapparatet og de allmennpreventive strategiernes

manglende effekt på kriminalitetsbildet har hatt betydning. Dårlige resultater av politiets metoder, og manglende effekt av behandlingstiltak overfor kriminelle, blir også nevnt som årsaker til at det vokste frem et behov for å se på andre strategier og tiltak i kriminalitetsbekjempelsen. Forebygging vokste frem som en mulig løsning på problemene en sto overfor.

Hughes og Edwards (2005) skriver om dreiningen fra «nothing works» til «whats works». Med fremveksten av demokratiske velferdssamfunn i etterkrigstiden forpliktet staten seg til sosiale reformer. Ved hjelp av sosiale og individuelle rehabiliteringsprogrammer, både i og utenfor rettssystemet, skulle årsakene til kriminalitet utryddes. Denne troen på kriminalitetsforebygging, og spesielt troen på statens mulighet til å drive kriminalitetsforebygging, ble utfordret på 70-tallet. Til tross for at staten drev kriminalitetsforebyggende arbeid økte kriminaliteten og man hadde ikke lenger tro på at straffesystemet kunne bekjempe kriminalitet. I Storbritannia endret synet seg til at ingenting ser ut til å nytte, «nothing works». Det var generelt stor motstand mot straffesystemet på denne tiden. Man erkjente at de formelle prosessene i straffesystemet hadde liten effekt på kriminalitetsutviklingen. På 90 tallet endret holdningen seg til «what works». To forebyggende strategier vokste frem; «situationell crime-prevention» og «social crime prevention». Disse strategiene skulle være mer effektive og ikke så ødeleggende som den tradisjonelle lov og orden tilnærmingen. Det lå også en målstyrt risikostyring og forpliktende ansvarliggjøringsstrategi for sivile aktører og organisasjoner i strategiene. Fokuset i den nye tradisjonen lå i hva som var vellykket og ga resultater. Det ble fokus på situasjonen hvor kriminalitet skjer, og på hva som kunne gjøres for å unngå at disse situasjonene oppstår.

Tilley (2005) diskuterer om man kan definere hva som virker og hva som ikke virker. Etter hans syn er både kriminalitet av natur, og de situasjonene den oppstår i, så forskjellige at «what work» tradisjonen ikke videre er anvendelig. Han beskriver styrkene og svakhetene, og mener at det må foreligge en veileder i hver enkelt prosess. Dette for å kunne si om tiltakene hadde forebyggende effekter. Han mener tiltakene som iverksettes må komme i stand etter en grundig analyse av det aktuelle problemet. Tilley skriver videre at en suksessfaktor er at de som tar beslutningene også er deltagere i planleggingen og gjennomføringen av tiltak.

Denne «whats work» tradisjonen springer også ut fra tidligere politikk og praksis. Myndighetene tar i bruk New Public Management med fokus på kontroll og oppfølging av politiet, (Garland, 2001). New Public Management har omformet tradisjonelle politistyrker til organisasjoner med «forretningsplaner, virksomhetsplaner og markedsstrategier», (Gundhus, 2009, s. 22).

New Public Management kan forstås som et empirisk fenomen og er en samlebetegnelse på moderniseringen av offentlig sektor. Det omhandler reformer i offentlig administrasjon og ledelse med innføring av elementer og styringsideer fra privat sektor. Målet er å få offentlige organisasjoner til å yte mer ved å endre strukturer og prosesser.

Fenomenet har sitt utspring fra New Zealand som tidlig på 80 tallet var i alvorlig økonomisk krise. Siden har fenomenet vokst frem som følge av en antagelse om at det offentlige har for dårlig ledelse, effektivitetsproblemer og kostnadsutfordringer. Globalisering og internasjonalisering, IKT-revolusjon og kompetansesamfunn, og forholdet mellom stat og marked ble trukket frem som strategiske utfordringer for lederne i offentlig sektor, (Jacobsen, 2004).

Herman Goldstein utviklet på slutten av 70 tallet arbeidsfilosofien problemorientert politiarbeid med tilhørende problemanalyse, KATE. Filosofien utarbeidet han etter å ha studert hvordan amerikansk politi arbeidet for å bekjempe kriminalitet. To av hans funn var at politiet brukte mye ressurser på hendelsesstyrt arbeid, og lite ressurser for å gripe inn før hendelsene skjedde. Følgene var at patruljene måtte komme seg raskt frem til hendelsene, bli fort ferdige for så å være ledige til neste oppdrag. Ut fra denne arbeidsmetodikken var det viktigste å pågripe gjerningsmannen og siden få han domfelt. Noe av det Goldstein påpekte var at politiet fokuserte for mye på symptomene, og ikke på årsakene til at kriminalitet oppsto. Videre ble hendelsene sett på som enkeltstående. Det ble ikke gjort noe med årsaken/-e til tross for at man gjentatte ganger rykket ut til samme problem. Han fant også at politiet brukte mye tid og ressurser på administrasjon og rasjonalisering. Det ble brukt relativt lite tid på å utvikle og forbedre organisasjonen til å bli mer effektiv i arbeidet med å forebygge kriminalitet. Tjenestemennenes kompetanse syntes ikke å være utnyttet godt nok, og publikum ble ikke sett på som samarbeidspartnere og viktige aktører i det forebyggende arbeidet. Ut fra dette mente han at politiet ville

tjene mye på å arbeide helhetlig innad i politidistriktet, og i samarbeid med konkrete aktører og publikum, (Goldstein, 2003).

I USA fikk denne arbeidsfilosofien stor gjennomslagskraft på 90-tallet. For å kunne arbeide etter prinsippene i problemorientert politiarbeid må politiet arbeide mer analytisk og målrettet for å forebygge og redusere kriminalitet. Politiet må rette sin oppmerksomhet mot problemer som medfører arbeidsoppgaver, og dermed mot områder med gjentatt kriminalitet. En må søke bak den enkelte hendelse og finne årsakene til de utfordringene man står overfor, (Larsson, 2002). Dette er en bredere organisasjonsform enn tidligere. Det fordrer at alle i organisasjonen, fra topp til bunn, arbeider proaktivt. Med dette menes at *politiet definerer sine arbeidsoppgaver i forkant ved å sette opp mål for virksomheten og planlegge opp i mot dette*, (Gundhus, 2009, s.19).

Arbeidsfilosofien problemorientert politiarbeid er en arbeidsmåte der politivirksomheten baserer seg på systematisk bruk av ulike informasjonskilder for å kunne gripe inn i mønstre ved kriminaliteten, (Politidirektoratet, 2002). Den er ment brukt for å forebygge hverdagskriminalitet, volumkriminalitet og ordensforstyrrelser. Problemanalysen skal brukes som metodisk verktøy for å målstyre innsatsen mot et bestemt problem, en målgruppe, eller et spesifikt problemområde, (Goldstein, 2003). Problemanalysen bygger på fire faser; kartlegging, analyse, tiltak og evaluering.

Problemene må først identifiseres og kartlegges for at arbeidet skal være målrettet og systematisk. Her forstår man problem med at det er flere like hendelser og/eller et mønster hvor slike hendelser er en del. Det er en forutsetning at problemet er stort, eller at det kan vokse seg stort. Når problemområdene er identifisert må det foretas en prioritering som samsvarer med politidistriktets resultatkrav som kommer frem i virksomhetsplanen. Det neste er å kartlegge og analysere. I dette ligger å finne et mønster i det identifiserte problemet. I kartleggingen ses det på om det er fysiske eller sosiale forhold som bidrar til at problemet oppstår. Når problemet er kartlagt og analysert skal det utarbeides tiltaksplaner. Disse skal være målrettede og tidsbegrensende. De skal inneholde en oversikt over samarbeidspartnere som helt eller delvis også har ansvar i forhold til tiltakene. For å kunne måle effekten av tiltak er det viktig med tidsbegrensninger. Endelig skal arbeidet evalueres for å se om gjennomførte tiltak eller metoder har ført til en reduksjon i kriminaliteten. Det er ingenting i veien for å evaluere selve planprosessen, samarbeidsrelasjonene eller

ressursbruken i forhold til oppnådde resultat. Evalueringen kan danne grunnlag for en ny tidsbegrenset innsats mot samme målet, (Politidirektoratet, 2002, Knutsson, 2005).

En kan tenke seg at de ulike fasene går i sirkel. Det er ingenting i veien for å gå tilbake i sirkelen dersom man for eksempel ikke har fått med alt i kartleggingen før eventuelle tiltak iverksettes. Målet er hele veien varige positive resultater i forhold til problemet analysen blir brukt på. For at man skal kunne si at det arbeides problemorientert kreves at alle fasene er med, (Knutsson, 2005). Problemorientert politiarbeid stiller krav til at politiet planlegger sine aktiviteter ut fra analyser av årsakene til problemet. Evaluering er en viktig forutsetning for at man skal kunne lære, (Larsson, 2005). Videre må problemorientert politiarbeid gjennomsyre politiet fra ledelsesnivå ned til politiet på gata.

Problemorientert politiarbeid er en av flere strategier innenfor forebyggende politiarbeid. Det er en av de lokalorienterte forebyggende strategiene. Øvrige forebyggende strategier er sosial og situasjonell kriminalitetsforebygging dersom man forholder seg til en tredeling, (Erstad, 1997). Sosial kriminalitetsforebygging retter oppmerksomheten mot sosiale årsaker som kan sies å ligge til grunn for en kriminalitetsutvikling. Situasjonell kriminalitetsforebygging definerer visse situasjoner som problemet og foretar vurderinger av hvordan en best og mest hensiktsmessig kan iverksette tiltak for å hindre kriminalitet, (Erstad, 1997).

De ulike forebyggende tiltakene har etter hvert blitt evaluert og man har fått en dokumentasjon på deres effekt. Med dette ble både det forebyggende arbeidet og eventuelle effekter av det vitenskapeliggjort, (Tilley, 2003). Forskning viser imidlertid at det er uenighet om hvilke tiltak som virkelig gir positive resultater i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Denne avhandlingen tar ikke opp i seg denne diskusjonen. Det legges til grunn myndighetenes valg og vektlegging av valgte strategi for det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Norge.

3.3 Betydningen av kunnskap

Innføring av ny strategi løfter også frem nye mål for politiarbeidet. I tillegg til de reaktive handlingene skal politiet være fremtidsorienterte. Strategien skal tilrettelegge for kunnskapsstyrt og proaktivt politiarbeid. Arbeidet som blir utført skal i samråd med ledelsen styres strategisk etter analyser av kriminalitetsbildet. Med analyser inn i det forebyggende arbeidet kom også bruken av kunnskap.

Gundhus (2009) skriver at vi må se på fremveksten av kunnskapssamfunnet i den postindustrielle tidsepoken for å forstå vitenskapeliggjøring av kunnskap. Hun viser til Alvesson 2004:41-69, og skriver at postindustrielle forståelser av kunnskap kjennetegnes av en spalting i erfaringsbasert og vitenskapelig fundert kunnskap. Hva er det som kjennetegner kunnskap? Og hva er det som skiller de nevnte formene for kunnskap fra hverandre?

«Kunnskap er en sosial konstruksjon som krever aktiv (sam)handling og refleksjon», (Gotvassli, 2007, s. 181), og inneholder en sammenblanding av data, informasjon, kunnskap og visdom/klokskap, (Gottschalk, 2007).

Data kan forstås som tall og bokstaver uten mening. Når dette settes i sammenheng kan det gi mening i form av informasjon. Når informasjonen kombineres med erfaring, settes i en sammenheng, bearbeides, tolkes og reflekteres over kan det bli til kunnskap. Når denne kunnskapen artikuleres til andre blir den igjen til informasjon. Slik er informasjon en eksplisitt representasjon av kunnskap, og ikke kunnskap i seg selv. Danning av kunnskap krever menneskelig bearbeiding. Dette gir en subjektiv sann overbevisning ved at individet rettferdiggjør sannhetsgehalten i sin overbevisning med utgangspunkt i sine observasjoner. Observasjonene hviler på et unikt perspektiv, en personlig følsomhet og individuell erfaring. Når individer utvikler kunnskap tolkes mening inn i en ny situasjon og tro på den, (Gotvassli, 2007).

Det er vanlig å skille mellom eksplisitt og taus kunnskap. Eksplisitt kunnskap er den som kan nedtegnes og dermed lett å formidle til andre. Taus kunnskap er knyttet til våre sanser, ferdigheter, fysiske erfaringer, teft og intuisjon. Denne kunnskapen er vanskelig å formidle da den ikke så lett lar seg nedtegne eller visualiseres, (Gotvassli, 2007).

Gundhus (2009) skiller mellom erfaringsbasert og analytisk kunnskap.

Erfaringsbasert kunnskap beskrives som gatekunnskap eller kunnskap som «*tilegnes gjennom å opparbeide seg en følelse for situasjoner og folk*», (ibid s. 111). Den analytiske kunnskapen er «*vitenskapelig forankret og standardisert etter visse prosedyrer*», (ibid s. 112). Settes disse to kunnskapstypene inn den kunnskapsstyrte arbeidsmetodikken er det analytisk kunnskap som etterspørres.

Ratcliffe (2008) på sin side antyder at politiet blander begrepene data, informasjon, kunnskap og etterretning. Han mener at dette ikke gir en omforent forståelse av begrepet kunnskapsstyrt. Ratcliffe ser på den registrerte kriminaliteten som data og når det finnes et mønster i disse dataene blir dette til informasjon. Dersom noen gjenkjenner dette og setter det sammen med annen informasjon dannes et bilde av hvordan de kriminelle kan operere. Videre sier han at den kollektive informasjonen blir til kunnskap når det iverksettes operative handlinger ut fra kunnskap for å oppnå en reduksjon i kriminalitet.

Politiet er en kunnskapsorganisasjon. I dette ligger at kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling står sentralt. Kunnskapssamfunnet stiller økte krav til politiets oppgaveløsning, og til at politiet begrunner sine prioriteringer, (Politidirektoratet, 2007).

En kunnskapsorganisasjon er en organisasjon hvor kunnskap og arbeidskraft er de kritiske suksessfaktorene. Leveranser skal skje gjennom komplekse, gjerne unike aktiviteter og tjenester. Det er kunnskapsmedarbeidernes unike kompetanse som former kunnskapsorganisasjonen. Dette er hentet tilbake sent 50-tallet da Peter F Durker så tendensen til at man gikk fra manuell arbeidskraft til kunnskap som den mest kritiske ressursen. Durkers kunnskapsmedarbeider er den som overfører produktive ideer, konsepter og informasjon, heller enn ferdigheter og fysisk styrke. I de fleste virksomheter har kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling blitt viktigere og viktigere. Dette kan begrunnes med at kunnskap er en kritisk ressurs når det gjelder å oppnå resultater og lykkes med endringer, (Glomseth, 2009).

En kunnskapsmedarbeider er en som utfører sitt arbeid med stor grad av selvstendighet. Luen og Al-Hawamdes (i Gottschalk 2007) sier det er naturlig å se på polititjenestemenn som kunnskapsarbeidere. Dette begrunner han med den store informasjonsmengden politiet kommer i kontakt med, og den store mengden

kunnskap de trenger for å utføre sine arbeidsoppgaver. Ekman (2004) skriver at kunnskapsmedarbeideren kort og godt er de som behersker et kunnskapsområde ofte bedre enn sin sjef, og bruker det i yrkesutøvelsen. Han skriver videre at en kunnskapsmedarbeider er en som produserer en type tjenester mer med hodet enn hendene, og som arbeider selvstendig ved at han bruker og besitter en viss kunnskap i yrkesutøvelsen. I så måte er en kunnskapsarbeider en som klarer å få tilgang til, tilegne seg og bruke kunnskap på en effektiv og målrettet måte.

Humankapital fremheves som den viktigste ressursen i politiet. Gottschalk (2007) viser til Bradford og gir to begrunnelser for dette. For det første leverer politiet en unik tjeneste basert på sitt monopol. Dette monopolet innebærer at det bare er politiet som kan utøve makt, og som etterforsker for påtalemyndigheten. For det andre må politiet hele tiden foreta beslutninger, både i etterforskningsøyemed og i informasjonsbehandlingen.

Den tradisjonelle lederfunksjonen blir utfordret med fremveksten av kunnskapssamfunnet og kunnskapsarbeiderne. Mange politiledere i dag er ansatt på bakgrunn av andre kvalifikasjoner enn å arbeide med, og bruke de menneskelige ressursene i organisasjonen. Kunnskapsmedarbeiderne er mer opptatt av hva organisasjonen kan gjøre for dem, enn omvendt. For lederne krever dette blant annet økt vekt på en utviklingsorientert og strategisk personalledelse. Ses dette i sammenheng med funn fra Gundhus (2009) sin undersøkelse på stasjonen uttrykkes det der at lederne kommer selv fra operativt arbeid og dermed tenker de ikke på den nye måten;

«...de som tradisjonelt har blitt rekruttert til ledelsen i politiet har størst sans for det operative aspektet ved arbeidet og fordyper seg fremdeles når de sitter på toppen.»

Det antas at den internasjonale utviklingen jeg har redegjort for, både hva gjelder utfordringen av den tradisjonelle arbeidsmetodikken og utviklingen av kriminalitetsforebyggende strategier, ligger til grunn for hvilke arbeidsmetodikk som har blitt førende for norsk politiet.

3.4 Utviklingen i Norge

Politi- og lensmannsetaten har i liten grad mellom reformen i 1894 og Politireform 2000 vært utsatt for organisatoriske endringer. Det administrative ansvaret for lensmannsetaten ble lagt til politimesterne i 1994. Utover det har organisasjonen stått uendret i over hundre år. Politireform 2000 var et resultat av Stortingsmelding nr. 22, (2000-2001). På tittelbladet fremkom hovedintensjon – «Et tryggere samfunn».

Meldingen konkluderte med at det var behov for endringer i politi- og lensmannsetaten. Hovedgrunnene var nye kriminalpolitiske utfordringer og et publikum med økte krav til offentlig tjenesteyting.

Politireform 2000 må ses i sammenheng med den nevnte reformbølgen New Public Management. I politiet kommer dette spesielt til uttrykk i policydokumentenes vekt på resultatstyring, effektivitetsmål, økt samarbeid med kommuner og mer vekt på service og kvalitet i polititjenesten, (Politidirektoratet, 2007).

Hovedmålene med Politireform 2000 var å få en politi- og lensmannsetat som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminalitet. Etaten skulle bli mer tjenesteytende og publikumsorientert, og den skulle arbeide mer kostnadseffektivt. Kort sagt; med eksisterende ressurser mest mulig polititjeneste. En samlet Justiskomiteé var opptatt av at den store politireformen virkelig skulle satse på å utvikle det forebyggende arbeidet. Det ble stilt krav både til organisering og metodebruk. Hovedutfordringen så ut til å være å sette inn ressurser og tiltak, samt videreutvikle metoder som skulle gjøre denne delen av politiarbeidet bedre, (Stortingsmelding nr 22, 2000-2001).

Det kan settes opp to kriterier for politiets kjerneoppgaver. For det første er det oppgaver hvor makt eller tvang kan komme til anvendelse som en del av oppgaveløsningen. For det andre oppgaver som politiet gjennom din utdanning og organisasjon har spesielle forutsetninger for å kunne løse, (St. meld. Nr 42, 2005). Politilovens § 1 formaliserer politiets forebyggende oppgaver;

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

Ses dette i sammenheng blir kjerneoppgavene til politiet oppgaver knyttet til det å skape trygghet for borgerne, og oppgaver knyttet til kriminalitetsbekjempelse, (ibid).

Politiets forebyggende virksomhet er en forvaltningsvirksomhet som utføres av politiet med Politidirektoratet og Riksadvokaten som øverste myndighet. I begynnelsen var det stort fokus på barn og unge. Enkeltpersoner og enkeltmiljøer fikk utvikle sin egenart påvirket av utenlandske ideer. Arbeidet var kjennetegnet av at det var handlingsrettet med behov for å gjøre noe. Ukjent var analyser eller strategiske planer. Arbeidet ble ikke evaluert og av den grunn er det vanskelig å si om arbeidet hadde effekt, (Larsson, 2005).

«Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005», (Politidirektoratet, 2002), makere et skille i politiets kriminalitetsforebyggende arbeidet. Med denne strategiplanen understrekes at forebygging skal foregå ved bruk av metoden problemorientert politiarbeid, og alle i organisasjonen skal involveres.

I forordet til strategiplanen heter det;

«Planen er ment å fungere som en veileder for hvordan politiet kan utnytte ressursene på en mest mulig effektiv måte for å oppnå målet om redusert kriminalitet og økt trygghet. Dette skal gjøres ved å rette tiltakene direkte mot problemene ved bruk av analyser og annen fagkunnskap. Planen henvender seg både til ledere og øvrige ansatte i politiet», (Politidirektoratet, 2002, s. 3).

Målet med strategien klar;

«Målet med strategien er å få hele politiorganisasjonen til å arbeide mer proaktivt og mindre hendelsesstyrt, og derigjennom oppnå målet om redusert kriminalitet og større trygghet. Strategien tar utgangspunkt i erfaringsbasert etatskunnskap og forskningsresultater. POP forutsetter god kompetanse og struktur i den daglige polititjenesten slik Stortingsmelding 22 (2000-2001) Politireform 2000 legger opp til», (Politidirektoratet, 2002, s.5)

Innføringen av ny strategi tolker jeg som at politiets forebyggende arbeid skal romme mer enn tidligere. Forebyggende politiarbeid skal være en sentral del av hele politiets virke, og omfatte alle former for kriminalitet og ordensforstyrrelse, (Larsson, 2005).

Det er ikke lenger bare fokus på barne- og ungdomskriminalitet.

Definisjon på forebyggende arbeid kan være;

«Kriminalitetsforebygging er inngripen i mekanismer som påvirker moraldannelse og hverdagslivets utforming på en slik måte at man reduserer individets tilbøyelighet til å begå straffbare handlinger, eller forekomsten av situasjoner som bidrar til individets

motivasjon til å begå straffbare handlinger», (Torstensson & Wikstrøm i Bauck, 2004, s. 7).

Denne definisjonen sier at politiet både skal ta i bruk individuelle og situasjonelle forebyggende strategier da fokus både er barn og unge, og forekomsten av situasjoner. Her kommer også kriminalitetstriangelet frem hvor gjerningsperson, offer og gjerningssted er de sentrale faktorene i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, (Erstad, 1997).

Strategien «Nasjonal strategi for etterretning og analyse», (Politidirektoratet, 2007), må kunne ses på som en videreføring av «Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005». Den nasjonale strategien klargjør hensikt, organisering, ansvar og retningslinjer for politiets etterretnings- og analysevirksomhet. I innledningen heter det;

«Et viktig mål er å få hele politiorganisasjonen til å arbeide mer proaktivt og mindre hendelsesstyrt, og derigjennom oppnå målet om redusert kriminalitet og større trygghet», (Politidirektoratet, 2007, s. 4).

Alle informantene kjenner til strategiplanen fra 2007. Den er lest, men jeg opplever at de distanserer seg noe fra innholdet. De ser på dette som et dokument blant mange for standardisere enkelte ting. Flere med Ane mente at det er dette som gjelder nå;

«Den husker jeg godt. Det var mye brask og bram rundt den. Der ligger jo føringene på hvordan dette skal foregå etter boka. Det er på sett og vis det som gjelder, ikke det gamle nå. Den kjenner jeg godt til.»

De to nevnte strategiene er begge viktige for å markere overgangen til ny politifaglig metodikk innenfor politiets kriminalitetsforebyggende arbeid. Den første strategien ble fulgt opp med «Innføring i problemorientert politiarbeid», (Politidirektoratet, 2004). Her gjennomgås bakgrunn for utviklingen av problemorientert politiarbeid, nærmere beskrivelse og ulike tilnæringsmåter. Et dokument det forutsettes at politidistriktene har dratt nytte av i innføringen. Når det gjelder den nasjonale strategien for etterretning og analyse ble denne utarbeidet av en arbeidsgruppe. I anbefalingene fra arbeidsgruppen heter det at dersom forslaget til ny strategi blir vedtatt anbefales det blant annet utarbeidelse av en konkret plan for implementering av strategien, (Politidirektoratet, 2007). Politidistriktene forventer hjelp, støtte og konkretisering fra sentralt hold før man implementerer den, (Gottschalk, 2007). En

slik plan syntes ikke å foreligge. Uten å foregripe noen av mine funn så kan blant annet denne mangelen ha bidratt til at den strategiske analysen ikke har fått sin fortjente plass.

Hvis politiet skal jobbe kunnskapsstyrt fordrer dette at arbeidsfilosofien problemorientert politiarbeid er implementert. Dette for at politiets arbeid skal utføres med bakgrunn i analyser, planlegging og evaluering. Dersom politiet klarer å implementere den nye arbeidsmetodikken vil dette frigjøre ressurser til å utføre andre arbeidsoppgaver. Det kunnskapsstyrte politiarbeidet har det i seg at politiet skal samarbeide med andre aktører og involvere samarbeidspartnere som er bedre rustet til å gjøre noe med problemet enn dem selv. Ved å jobbe problemorientert åpnes det opp for ansvarliggjøring av andre, og iverksettelse av forebyggende tiltak gjort av andre uten å møte problemet med strafferettslig innsats. Innføring av problemorientert politiarbeid innebærer at den tradisjonelle forståelsen av politiarbeid, og -blikk slik det formes på gata, må avlæres. Nye reflekterte forståelser av kriminalitet og kunnskapsbilder må få plass sammen med egne erfaringer, (Larsson, 2005, Gundhus, 2009).

3.5 Begrepsinnhold – kunnskapsbasert vs kunnskapsstyrt politiarbeid.

Med vitenskapeliggjøring av polititjenesten kommer to nye begreper å forholde seg til; kunnskapsbasert og kunnskapsstyrt politiarbeid.

Flere av mine informanter ga uttrykt for at det er altfor mange begreper å forholde seg til. Lars og Åge var to av de som ønsket en avklaring rundt begrepsbruken;

«Dette er veldig inn i tiden, det er veldig moderne, det er mange veier ute og går. Vi forsøker å ta dette på alvor, og vi forsøker å basere de beslutninger vi tar, prioriteringer, på faktakunnskap. Analyse og etterretningsvirksomhet. Men jeg legger ikke skjul på at vi i mindre politidistrikter som ikke har byer, det er heldigvis så lite kriminalitet i Norge fortsatt at den er spredt og meget forutsigbar. Veldig mye av denne læren som blant annet kunnskapsstyrt politiarbeid baserer seg

på kommer fra det store utland, forskningen ligger jo fra byer, tettsteder, så det må tilpasses lokale forhold.»

«Jeg skulle ønske at vi kunne samle begrepene slik at vi kunne koble POP som begrep, kunnskapsstyrt politiarbeid, kunnskapsbasert ledelse nødvendigvis, proaktivt politiarbeid, forebyggende politiarbeid, og koble alt dette i en felles ord/begrep, en sånn «onliner».»

Når det ble gitt så klart uttrykk for begrepsforvirring vil jeg i det følgende gjøre et forsøk på å skille begrepene kunnskapsbasert og -styrt politiarbeid fra hverandre. Dette gjøres for å søke svar på hva begrepene er ment å inneholde. Hva som blir tillagt begrepet har også betydning for utformingen av politirollen.

Ane var blant dem som uttrykte at ledergruppen ikke hadde en omforent forståelse av kunnskapsstyrt politiarbeid;

«Det kunne vi hatt en god diskusjon på. utfordringen er kanskje å omsette dette til praktisk handling.»

St meld nr. 42, 2004-2005, «Politiets rolle og oppgaver», uttrykker klart politi- og lensmannsetatens oppgaveløsning som kunnskapsstyrt:

«Politi- og lensmannsetatens virksomhet skal være kunnskapsstyrt. Med bakgrunn i økt kunnskap om kriminalitetens utvikling og kriminalitetens samlede kostnader for samfunnet, skal politiet i samarbeid med andre offentlige og private aktører forebygge kriminalitet...», (St. meld, 2004, s. 44).

Leses andre styringsdokumenter ser man at det ikke er en ensartet begrepsbruk.

I Politidirektoratets fagtema «Strategisk analyse – kunnskap å lede», (2004), benyttes begrepet kunnskapsstyrt politiarbeid;

«Formålet med dette hefte er å styrke bevisstheten og kunnskapen om strategiske analyse i etaten. Strategisk analyse er en viktig del av kunnskapsstyrt politivirksomhet», (Bauck, 2004, s. 5).

I «Nasjonal strategi for etterretning og analyse», (Politidirektoratet, 2007), benyttes begrepet kunnskapsbasert politiarbeid;

«Kunnskapsbasert politiarbeid som arbeidsfilosofi skal omfatte hele politiorganisasjonen og er ikke et supplement til annen innsats. Gjennom metodisk innhenting, systematisering og analyse av informasjon skal det utarbeides

vurderinger som er grunnlag for strategier og tiltak, både på kort og lang sikt. Politiets virksomhet skal skje i samspill med lokalsamfunnet og andre relevante aktører. At lederne har kompetanse i å utøve kunnskapsbasert ledelse er en forutsetning for styring av ressurser og effektiv kriminalitetsbekjempelse. Politidistriktene evne til å analysere og operasjonalisere kunnskap henger i praksis sammen med viljen til å legge til rette for en hensiktsmessig etterretnings- og analysefunksjon slik det er beskrevet i nasjonal strategi for etterretning og analyse», (Politidirektoratet, 2007, s. 13).

Til sist kan nevnes publikasjonen «Politiet i Norge», (Politidirektoratet, 2010), som blant annet sier noe om det norske politiets arbeidsmetodikk;

«Norsk politi skal være lokal forankret og arbeide kunnskapsbasert. Gjennom metodisk innhenting, bearbeiding, systematisering og analyse av informasjon skal det utarbeides strategiske og operative analyse. Dette danner grunnlaget for å prioritere hvilke område det skal fokuseres på og fastsette strategi både på kort og lang sikt. Deretter må målrettede tiltak planlegges, settes i verk og evalueres på en systematisk måte. Problemorientert politiarbeid er en sentral metodisk tilnærming, som involverer alle ansatte og kan brukes uavhengig av type utfordring», (Politidirektoratet, 2010, s. 11).

Gundhus (2009) skriver at både i nasjonale og internasjonale policydokumenter og lærebøker som omhandler politiets nye arbeidsmetoder, beskrives politiidealet som ulike varianter av kunnskapsbasert politiarbeid. Hovedinnholdet er at politiet i større grad skal benytte seg av vitenskapelige analyser i beslutningsprosessene slik at det bedre kan forebygge kriminalitet. Hun finner i sin undersøkelse at begrepet er et mangetydig fenomen. Ratcliffe (2008) forholder seg til begrepet Intelligence-Led Policing. Målet er at ved å bruke analyser av kriminalitetsbildet skal man få en reduksjon i kriminaliteten. Larsson (2002, s. 116) gjengir en politisjef fra Yorkshire og skriver «Intelligence is the most sexy word in police work today». Videre skriver han at etter 11. september har betydningen av etterretningsinformasjon og analyse blitt fremhevet som sentrale verktøy i innsatsen mot internasjonal terrorisme.

Selv ved å lese ulik litteratur syntes jeg det var vanskelig å finne klare skiller mellom begrepene. Jeg tok derfor kontakt med Politidirektoratet og fikk en samtale med leder for seksjonen forebygging og analyse. Dette ble gjort for å se om etatsledelsen kunne klargjøre hvilket innholdet de har tillagt begrepene de benytter seg av.

Lederen ga uttrykk for at det kanskje ikke er så lett å skille begrepene. Han uttrykte også at Politidirektoratet delvis kan ha medvirket til dette ved at de også har brukt begrepene om hverandre.

Begrepene blir gjennomgått i det følgende blant annet med bakgrunn i nevnte samtale.

Første gang jeg finner begrepet kunnskapsbasert politiarbeid er i Finstad (2000).

«Kunnskapsbasert politiarbeid innebærer at politiet skal gå vitenskapelig til verks ved å systematisere sine egne erfaringer og ved å forholde seg aktivt til, og anvende andre typer kunnskap enn sin egen», (Finstad, 2000, s.22)

Politidirektoratet sier om det kunnskapsbaserte politiarbeidet at det

«skal omfatte hele politiorganisasjonen og danne grunnlag for prioriteringer, fokusområder og strategier på lang og kort sikt. Gjennom metodisk innhenting, bearbeiding, systematisering og analyse av informasjon skal det utarbeides strategiske og operative vurderinger. Dette forutsetter kunnskap om bakenforliggende årsaker til kriminalitet, lokale forhold, regionale og nasjonale sammenhenger, samt hvilke mekanismer som fører mennesker inn i kriminalitet», (Politidirektoratet, 2008, s. 7).

Tverrfaglig samarbeid, respekt for og det å ta hensyn til andre profesjoners kunnskap er derfor avgjørende for om politiarbeidet blir kunnskapsbasert, (Finstad 2000).

Fundamentene i det kunnskapsbaserte politiarbeidet er ledelse, påvirkningsfaktorer, analysefunksjon, tiltak og evaluering.

Med *ledelse* menes at ledelsen skal ha et helhetssyn, beslutningskompetanse og angi strategisk retning for politiets virksomhet gjennom målfastsettelse. I dette ligger at ledelsen skal definere målekriterier og ha en bestillerrolle i forhold til analyser.

Endelig skal den prioritere tiltak og følge opp arbeidet. *Påvirkningsfaktorer* er de faktorene som påvirker hvordan polititjenesten utøves. Dette kan være lover og retningslinjer, polititiske og organisatoriske styringsfaktorer, overordnede strategier, samfunnsutvikling, mediefokus og forskning. For å få til det kunnskapsbaserte politiarbeidet er analyser både en forutsetning, og selve grunnlaget.

Analysefunksjonen skal være en støttefunksjon for ledelsen i forbindelse med strategiske og operative beslutninger. Analysene skal identifisere problemområder og gi anbefalinger til ledelsen i beslutningsprosessene. De skal gi råd i valg av evalueringsmåte og målekriterier. *Tiltakene* gjelder både for de strategiske aktivitetene og den operative innsatsen. Tiltak som iverksettes skal involvere eksterne interessenter og problemeiere. Det skal være en proaktiv fremtidsrettet aktivitet med kombinasjon av forebyggende og repressive tiltak for å oppnå best mulig effekt. Det

siste fundamentet, *evaluering*, skal være strukturert, kontinuerlig og danne grunnlaget for vurderinger, justeringer og revurderinger av tiltakene.

Grunnleggende forutsetninger for et kunnskapsstyrt politi er fokus på politiets rolle i kriminalitetsforebyggingen, og -bekjempelsen. Det må være et tett samspill mellom politiet og eksterne aktører, og en fleksibel og helhetstenkende organisasjon. I hele politiet må det være en forståelse av, og motivasjon for, proaktivt arbeid. Videre må det være en langsiktig strategisk tenkning. Det må være tilgjengelige analysefunksjoner med tilstrekkelig bemanning og kompetanse som fordrer en virksomhetsprioritering, og -utvikling basert på analyseresultater. Ledelsen skal angi strategisk retning for politidistriktets virksomhet ved å fastsette mål, og den har en bestillerrolle i forhold til analyse. Den skal prioritere tiltak og følge opp disse. Strategiske analyse er et hjelpemiddel i dette arbeidet. Det stilles med andre ord krav til ledelsen for at man skal kunne si om et politidistrikt jobber kunnskapsstyrt.

Fundamentene i et kunnskapsstyrt politi er kunnskap om kriminalitet, samarbeid, strategisk ledelse og kunnskapsstyrte arbeidsprosesser. Med *kunnskap om kriminalitet* menes kartlegging, identifisering, analyse, anbefalinger og beslutningsgrunnlag. Her vektlegges analysefunksjonen og kunnskapsgrunnlaget som fremkommer gjennom analyser som viktig for ledelsen som beslutningsgrunnlag. Siden politiet ikke eier alle problemene alene er *samarbeid* internt i politiet og eksternt med relevante aktører fra det offentlige eller private viktig. Samarbeidet omfatter informasjon og kommunikasjon, kunnskapsdeling og samhandling. For å jobbe kunnskapsstyrt er *strategisk ledelse* et viktig fundament. Med dette menes fastsettelse av mål, prioritering, virksomhetsplanlegging og strategi. Til sist kommer *kunnskapsstyrte arbeidsprosesser* som innebærer både proaktivt og reaktivt arbeid, problemløsning og evaluering.

Politidirektoratets definisjon av kunnskapsstyrt politiarbeid:

«Kunnskapsstyrt politiarbeid er en samlebetegnelse for å uttrykke målet om at alt politiarbeid skal være basert på kunnskap», (Bauck, 2004, s. 30).

Gundhus (2009) har en noe bredere tilnærming til begrepet. Denne sier noe både om politiet som organisasjon, den enkelte ansatte i politiet og samarbeid;

«Kunnskapsstyrt politiarbeid handler om å bryte ned ordrekulturen i politiorganisasjonen, bygge mer på den enkeltes kompetanse og få til et samarbeid

med andre fagpersoner og ansvarliggjøre problemeiere – ikke bare problembærere»,
(Gundhus, 2009, s. 5)

Det ligger i kunnskapsstyrt politiarbeid en forventning om at politiet skal forholde seg aktivt til, og anvende andre typer kunnskap enn sin egen erfaringsbaserte. Dette betyr at politiet systematisk og metodisk må innhente relevant informasjon og kunnskap som analyseres med henblikk på at det kan treffes strategiske og operative beslutninger om forebyggende og bekjempende tiltak. Slik skal politiet i større grad enn i dag benytte systematisk bearbeidet kunnskap. Målet er å kombinere erfaringsbasert kunnskap med analytisk og vitenskapelig fundert kunnskap. Kunnskapsstyrt politiarbeid er basert på at politidistriktene skal utarbeide og bruke strategiske analyser både i det forebyggende arbeidet og i den direkte kriminalitetsbekjempelsen, (Politidirektoratet, 2008).

Umiddelbart syntes de samme fundamentene å inngå både i det kunnskapsbaserte og det kunnskapsstyrte politiarbeidet. I nevnte samtale får jeg opplyst at det er et skille. Kunnskapsbasert politiarbeid omhandler hele teorien om nye arbeidsmetoder, strategier og tenkemåter. Kunnskapsstyrt politiarbeid beskriver prosessene og måten en styrer og leder arbeidet på. I denne avhandlingen er det derfor et bevisst valg at jeg forholder meg til begrepet kunnskapsstyrt politiarbeid. Begrunnelsen for dette er at jeg ser på hvordan informantene styrer og leder arbeidet i kriminalitetsbekjempelsen ut fra et kunnskapsgrunnlag.

Både proaktive og reaktive strategier inngår i politiets arbeid. Den proaktive tilnærmingen skal være hovedstrategien. Det er ikke enten eller. Som Kai uttrykte i forbindelse med at hele organisasjonen skal bli mer proaktiv og tenke forebyggende;

«Så får vi de som ser på proaktivt som motsetningen til reaktivt, og da har du plutselig argumentert deg inn en greie der proaktivt arbeid er motsetningen til reaktivt arbeid. Proaktivt er bra da må reaktivt ikke være så bra. Og så overses noen detaljer da, reaktivt arbeid er óg forebyggende arbeid.»

Hva er så skille mellom det proaktive og det reaktive politiarbeidet? Å jobbe proaktivt innebærer å yte en innsats for å forhindre en uønsket situasjon. Dette for å begrense skadeomfanget av den oppståtte situasjonen eller at denne eller andre lignende

situasjoner oppstår igjen. Proaktivt arbeid er planlagt og på denne måten skiller det seg fra de hendelsesstyrte politiinitiativene. Det reaktive arbeidet har det i seg at innsatsen ytes for å løse, oppklare eller hindre gjentakelse av et problem eller en situasjon som har oppstått, (Politidirektoratet, 2002). Med andre ord iverksettes politiinnsatsen etter at noe har skjedd. Informasjon som kommer frem i det reaktive sporet må gå videre inn i grunnlagsmaterialet til de strategiske analysene, og ned til det operative nivået. Ved å kombinere det reaktive og det proaktive arbeidet sikrer man en best mulig effekt av politiarbeidet.

Den overordnede målsetting for politiet er at det i samvirke med andre skal bidra til økt trygghet i samfunnet. Med trygghet menes både den reelle og opplevde tryggheten. Politiet har også som en hovedoppgave å bidra til å redusere kriminalitet, og å opprettholde den alminnelige ro og orden i samfunnet. Som en sentral rolle som statens aktør i akutsituasjoner som krever organisert innsats og som setter liv eller viktige samfunnsinteresser i fare har politiet en sentral rolle. Dette gjelder enten om det er ulykker, naturkatastrofer eller terror, (St. meld nr 42, 2004-2005).

Det finnes flere myter om politiets hverdag. Reiner (2000) hevder at media skaper et inntrykk av at politiets arbeid består av kriminalitetsbekjempelse, spesielt alvorlig kriminalitet. Larsson (2005) skriver at i angloamerikanske studier er det bare mellom 15 og 20 prosent av politiets oppringinger som er relatert til kriminalitet. Han viser til Bayley i Newborn 2005 s.12 og skriver at i virkeligheten er tallet på henvendelser til politiet relatert til kriminalitet ikke mer enn 7 til 10 prosent. Her er det tatt høyde for de bagatellmessige oppdragene som knapt kan kalles kriminalitet. Det interessante er da; hva er det egentlig politiet gjør? Etter tre år som operasjonsleder i et lite politidistrikt har jeg erfaringer med at politiet tar de oppdragene ingen andre tar. De fleste henvendelsene er av triviell art, og ikke sjelden opplever jeg at det ringes til politiet når de ikke vet hvem andre de skal ringe til. Jeg kjenner meg godt igjen i Bittners uttalelse om at «noe skjer som ikke skulle skje og som noen burde reagere på og gjøre noe med». Westley skriver at servicefunksjonen til politiet er en del av deres ansvarsområde. Dette er ikke sammenfallende med det skapte bilde av politiet som «crime preventing eller crime fighters.»

Med utgangspunkt i politirollen og hvilke mangfold av oppgaver som gjennom historien er tillagt denne, er det kanskje ikke mulig å innfri kravet om kunnskapsstyring?

Lars uttrykte at politiet er til stede over hele landet av helt andre grunner enn kriminalitetsbekjempelse;

«Det er ikke til å legge skjul på at politiorganiseringen og beliggenheten i Norge, der ligger det beredskap i bunn. Det er mange ting å forholde seg til, ikke bare kriminalitetsbekjempelse. Må aldri glemme det at politiet har mange andre oppgaver enn bare å bekjempe kriminalitet.»

Utover kjerneoppgavene har etaten sivil rettspleie oppgaver, forvaltningsoppgaver, fangetransporter, grensekontroll og bistandsrelaterte oppgaver, (St. meld nr 42, 2005). Oppgavene og den desentraliserte strukturen er et bevisst valg. Gjennom sin tvangsmakt, døgkontinuerlige tjeneste, ressursberedskap, mobilitet og tjenestestruktur er etaten den sentrale aktøren i det daglige arbeidet for et trygt samfunn, (ibid).

3.6 Oppsummering

I etterkrigstiden er det kommet flere legitimerede oppskrifter på hvordan en skal løse organisasjonsmessige utfordringer. Disse er omtalt som konsepter eller styringsverktøy som de fleste moderne organisasjoner må forholde seg til. Mange av disse oppskriftene er institusjonalisert. De blir for en periode oppfattet som det riktige, hensiktsmessige, effektive, moderne eller den naturlige måten å lede organisasjoner på, assosieres med effektivitet, fortjeneste og fremgang. Det er dessverre mange som blir skuffet for det finnes ingen enkle oppskrifter for komplekse organisasjonsutfordringer. Nasjoner, organisasjoner eller enkeltpersoner som oppfattes som nyskapende, produktive og fremgangsrike er lette å imitere, kopiere og se opp til. Forbilder og autoriter er nødvendig for å gi legitimitet for det vi ønsker å oppnå. Politikere og administratorer gir seg selv legitimitet ved å bruke det moderne. På denne måten fremstår de også som handlingskraftige og moderne.

Det ligger ikke bare et effektiviseringsbehov bak innføringen av ny arbeidsmetodikk i politiet, og kunnskapsarbeid i politiet er ikke bare rasjonelt begrunnet. Det preges også av ytre press, makt og strategisk spill, (Gundhus, 2009). Politiet er satt til å

ivareta oppgaver på vegne av samfunnet som igjen er styrt av politiske prosesser. Media og politikere er kritiske til hvordan politiet forvalter sine ressurser. Noen hevder at utviklingen av forebyggende politimodeller kan være et svar på politiets legitimitetskrise i den vestlige verden, (ibid). Gundhus viser til Crowther (2004) som sier at utviklingen av ulike samarbeidende politimodeller i England kan være et svar på kritikken mot en aggressiv «hard cop» modell på 80 tallet. Denne bidro til at politiet slet med legitimitet blant folk flest.

Det finnes to fortellinger om kriminalitetsforebygging i politiet. Den ene handler om hvor viktig dette arbeidet er for å bekrefte politiets legitimitet, og være et samfunnsnyttig ansikt utad. Den andre fortellingen handler om at kriminalitetsforebygging er en marginalisert spesialiseringsvei med lav status sammenlignet med kriminalitetsbekjempende «ordentlig politiarbeid», (Weatheritt 1983, 1986, 1987 i Gundhus 2009).

For norske forhold kan det vises til Stortingsmelding nr 22, 2000-2001. Her synliggjøres at det ligger andre begrunnelser enn kriminalitetens omfang og karakter og publikums økte krav bak innføringen av ny arbeidsmetodikk. Flere forskere hevder at plassen kriminalitetsbekjempelse har fått i styringsdokumenter er mer retorikk og symboler enn praksis, (Reiner, 2000), og at en ikke må se bort fra den legitimerende effekten som ligger i forebyggende arbeid, (Sahlin, 2000). Sammenholdes Ratcliffes «Drivers for Charge», (Ratcliffe, 2008) med den nevnte kritikken kan vitenskapeliggjøring av politiets arbeid vanskelig forklares ut fra en faktor alene.

4 TEORI OG PRAKSIS. PASSER KART OG TERRENG?

I forrige kapittel så jeg på utviklingen av politiets metodebruk til i dag å ha en kunnskapsstyrt tilnærming. To av fundamentene i den nye tilnærmingen er kunnskap om kriminalitet og strategisk ledelse. I dette kapitlet vil jeg gi teoretiske rammer for strategisk ledelse, bruk av strategisk analyse, strategiprosesser, strategi og målstyring for deretter å se på om kunnskapen om kriminaliteten får styrende effekt i kriminalitetsbekjempelsen.

4.1 Strategisk ledelse

De siste ti årene har det vært ulike idealer om ledelse. På 70 tallet var faglig ledelse i fokus. Dette var viktig for profesjonalisering og utbygging. Med 80 tallet kom New Public Management med fokus på effektivisering. Her var det behov for ledere som kunne matche kravene til effektivisering og mål/middel rammer. De som hadde vært deltidsledere ble nå fulltidsledere. På 90 tallet kom strategisk ledelse og verdistyring. Fokus var måloppnåelse og en forventning om at offentlige ledere tenkte strategisk i tillegg til det faglige, økonomiske og administrative.

I et kunnskapsstyrt politi er strategisk ledelse er en viktig faktor, (Politidirektoratet, 2010a). Strategisk ledelse bygger på en analytisk tilnærming som innebærer at virksomhetene må besitte analytisk kompetanse, og ledelsesinnsatsen sikter mot å ivareta organisasjonens strategiske utvikling. Strategisk ledelse innebærer fastsettelse av mål, prioriteringer, virksomhetsplanlegging og strategi. De siste årene har det vært økt fokus på ledelse i politiet. I St melding 42 (2004-2005) heter det at lederkompetanse er avgjørende for å lykkes i arbeidet med å utvikle politi- og lensmannsetaten, og alle politidistrikter skal arbeide målrettet med ledelses- og lederutvikling. Åtte år etter får politiet kritikk for at ledelsen av politiet er for dårlig. NOU 2012:14 (2012) oppsummerer etter intervju med flere politiledere at det er liten vekt på å utvikle virksomhetene slik at politiet blir mer effektive, få økt kvalitet og jobbe smartere. Dette samsvarer lite med ideologien fra Politidirektoratet;

«I et styringsmessig perspektiv skal virksomheten ha som målsetning å bruke kunnskapsorientert og strategisk ledelse til å oppnå de strategiske målsetningene for etaten», (Politidirektoratet, 2010a, s. 8).

I samme instruks står det at virksomhetene skal videreutvikle kunnskapsstyrt ledelse som hovedmetodikk for å sikre at plandokumenter og beslutningsprosesser bygger på en kunnskapsorientert og reflektert tilnærming. Hva innebærer en strategisk ledelsestilnærming?

Ut fra en teoretisk forståelse kan en si at strategisk ledelse er noe som har utviklet seg fra først å være langtidsplanlegging i en vekstperiode med stabil utvikling på 60 tallet. 70 tallet beskrives som en stagnasjonsperiode med økt konkurranse og knapphet på ressurser. Med dette kom strategisk planlegging. Fokus var oppbygging av analytiske planleggingssystemer og organisasjoners sosiale forhold og beslutningsprosesser. Med 80 tallet kom turbulente omgivelser og økt konkurranse som ble møtt med strategisk utvikling. Elementer var fokus på konkurransevne, bransjeanalyser, kostnader og differensiering. I dag snakker man om strategisk ledelse som kom med 90 årene. Globalisering, nye konkurranseforhold, internasjonale reguleringer, omskiftelig politisk miljø, kriser og generelt økt usikkerhet påvirket den strategiske tankegangen. Modellen som kom var strategisk ledelse med fokus på omstilling og fornyelse, strategisk fleksibilitet og at strategi ikke bare var et verktøy men også en diskurs, (Fivelsdal, 2004).

Tidligere var det å planlegge for fremtiden å ta utgangspunkt i budsjett og fremskrive dette for neste periode. Strategisk planlegging var en kompleks måte å tenke på som forutsatte analytisk kompetanse. Dette var et tidkrevende arbeid. Strategisk utvikling innebar at fokus ble rettet mot relasjonen mellom organisasjonen og omgivelsene. Strategisk ledelse skal håndtere innovasjon og det uventede. Ledelsens evne til å organisere virksomhetens handleberedskap ved å trekke inn alle materielle og menneskelige ressurser var av stor betydning, (ibid).

Strategisk ledelse må ses i sammenheng med strategi og ledelsesaktiviteter som tar sikte på å utvikle virksomhetens eksistensgrunnlag. Dette kjennetegnes av en orientering som er fremtids-, helhets-, og proaktiv rettet. Strategisk ledelse har også i seg at den er kreativ, og en aktiv utvikling basert på ikke-utnyttet energi.

«Det dreier seg om hvordan et foretak med utgangspunkt i en forretningside eller et bevisstgjort eksistensgrunnlag og særpreget kompetanse skal nå sine langsiktige mål gjennom utvikling av de kontraktmessige relasjoner til foretakets nåværende og nye koalisjonspartnere», (Busch, 2003, s.171).

Jeg har undersøkt hvordan den formelle kunnskapen om strategisk ledelse er blant mine informanter. I dette ligger også deres ledergrupper, både hva enkeltmedlemmers kompetanse og ledergruppens samlede kompetanse. Jeg finner alt fra at det ikke er systematisk vekt på det, til to som har hatt sine ledergrupper gjennom et lederprogram med utgangspunkt i kunnskapsstyrt politiarbeid. En av disse hadde også med lederne under driftsenhetsnivå for at de skulle komme frem til et felles ståsted. Begrunnelsen for dette var at det er ulikt innhold i lederjobben ut fra hvilke nivå i organisasjonen du befinner deg. Når det gjelder den enkelte informants formelle lederkompetanse varierte denne også. Flere har vært politimester i mange år og besitter mye erfaring. Andre har i tillegg formell utdanning gjennom blant annet Politihøgskolens lederutdanninger, eller annen relevant utdanning fra andre utdanningsinstitusjoner.

Det å jobbe med hvordan virksomheten kan bli mer kunnskapsstyrt opplever jeg som viktig i alle fall i ordets betydning. I de ledergruppene hvor det er lederkompetanse merkes dette ved at disse har en mer offensiv tilnærming, og de har større evne til nytenkning noe som informantene verdsetter. Ingen uttrykte at de kontinuerlig jobber med kunnskapsstyrt eller strategisk ledelse i sine ledergrupper. Sterke kulturbærere for en kunnskapsstyrt tilnærming, og dynamikk i ledergruppene, fremheves som suksessfaktorer for å drive strategisk ledelse.

Politidirektoratet klargjør hvilke ansvar som påhviler ledelsen. Ledelsen skal blant annet ha et helhetssyn for organisasjonen, angi strategisk retning og opparbeide en kultur i hele organisasjonen hvor videreutvikling og forbedring står i fokus, (Politidirektoratet, 2007). Politimesterens rolle er sentral. Ane uttrykte at politimesterens holdninger og bakgrunn har stor betydning for om man klarer å få en kunnskapsstyrt bærebjelke i polititjenesten som blir utført;

«Det er klart at politimesteren og dens bakgrunn og interesser og politimesterens engasjement det tror jeg er undervurdert i betydningen av hva man klarer å oppnå og hva det gjenspeiler av kraft.»

Hun uttrykte også at det er viktig å gå i passe tempo når nye styringsprinsipper skal innføres, og at det ikke er så lett når politidistriktet gjør det bra;

«Noen av dem sier at det er fint å få nye tanker, samtidig er dette et distrikt som er kjent for å gjøre det bra. Man skal ikke komme med nye ting som slår beina innunder det at man har jobbet godt. Det er ikke tvil om at det er forskjell på de som er litt mette og de som kommer med litt ny frisk. Og du får ikke til det strategiske, du får ikke til slike endringer om du ikke snur den båten i passe tempo.»

Med noe manglende kunnskap og lite fokus på strategisk ledelse og styring, hvordan blir da den strategiske planleggingen?

4.2 Problementorert politiarbeid inn i planprosessen

Jeg vil først tilbake til forrige kapittel hvor jeg skrev om problemorientert politiarbeid. Denne arbeidsfilosofien skal være til bruk i den daglige tjenesten, i prosessen med virksomhetsplanen, og ved utarbeidelse av mål- og resultatstyringen innad i politidistriktet, (Politidirektoratet, 2002). De elementene fra problemorientert politiarbeid inn i planprosessen, metoden og lederansvaret kan det illustreres slik;

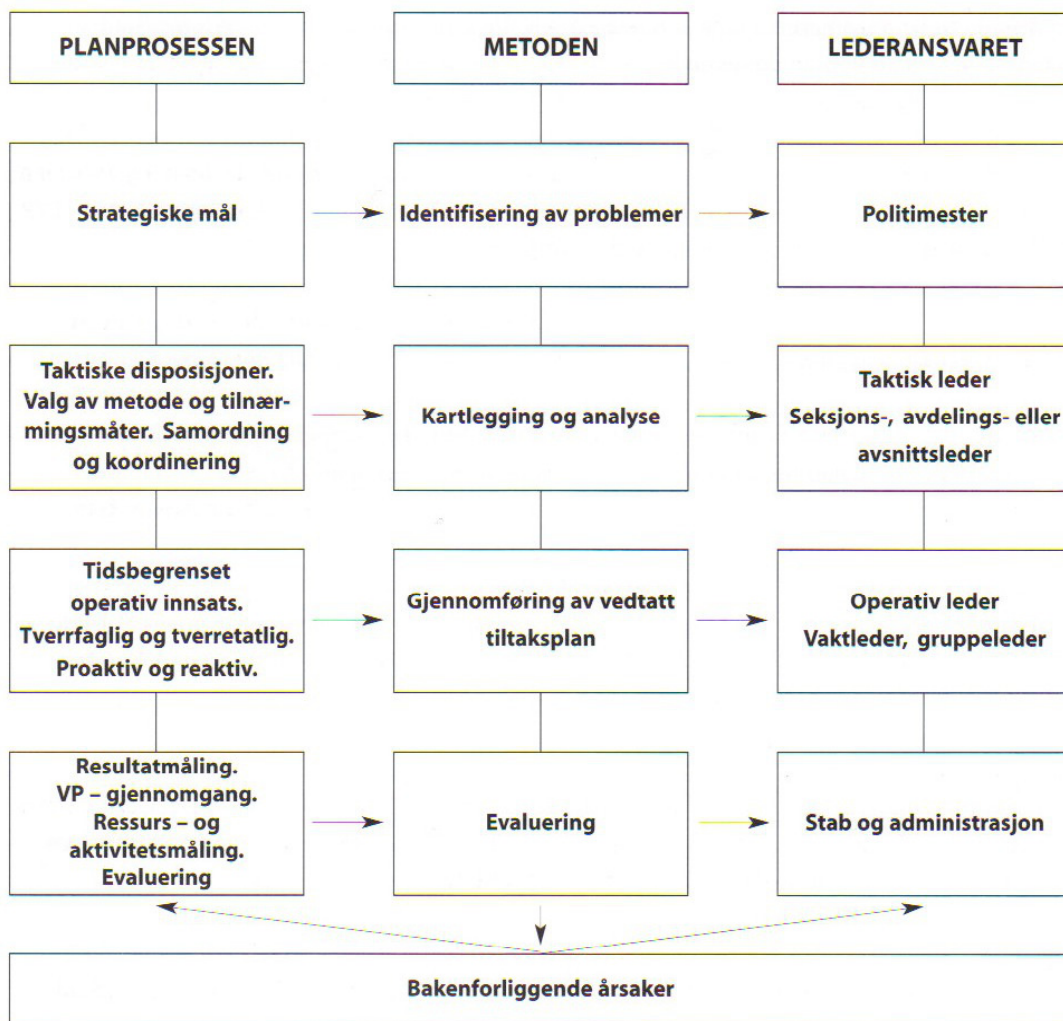


Fig 1. Problemorientert politiarbeid inn i planprosessen, (Politidirektoratet, 2002, s. 20)

I forhold til min avhandling er dette interessant. Hvordan benyttes denne metodikken på det strategiske nivået? I følge figuren er det politimesteren sitt ansvar i planprosessen å beslutte hvilke strategiske mål virksomheten skal ha. Med innføringen av ny strategi beskrives planprosessen med utgangspunkt i de overordnede styringssignalene som gis i det årlige plan- og rammeskrivet fra Politidirektoratet. Problemanalysen brukt i planprosessen vil innebære at identifiseringen av problemer skal danne grunnlaget for hvilke strategiske mål som besluttes. Det er et overordnet lederansvar å ivareta dette. Politimesteren skal med utgangspunkt i styringsdialogen bestemme hva som skal gis prioritet i politidistriktet kommende driftsår. På dette nivå ivaretas den strategiske ledelsen av politidistriktet. Neste fase i problemanalysen blir å kartlegge og identifisere. Dette ligger på det

taktiske nivået og ansvaret ligger hos ledelsen i de ulike fagavdelingene. Her velges metoder og tilnæringsmåter som er egnet for å nå resultatmålene. Dette kommer til uttrykk i VPI. Det operative nivået ivaretar gjennomføring av tiltak, og ansvaret ligger hos de operative lederne. Dette formuleres i VPIL. For å se om vedtatte planer og valgt metode hadde effekt må arbeidet evalueres og analyseres. Ved en slik organisering av planprosessen ligger arbeidsfilosofien problemorientert politiarbeid som tilnærming til grunn i kriminalitetsbekjempelsen, (Politidirektoratet, 2002).

Når mine informanter snakker om problemorientert politiarbeid er det i relasjon til såkalte «POP-prosjekter». I starten med ny arbeidsfilosofi har jeg forstått at politimesterne ble belønnet fra Politidirektoratet blant annet ut fra hvor mange «pop-prosjekter» de hadde gjennomført. Åge fortalte at det problemorienterte arbeidet ble lagt til bestemte personer eller seksjoner;

«Jeg husker at vi hadde en seksjon ved politistasjonen som het seksjon for styring og POP. POP, hvis du har noen som arbeider med det, da forutsetter det at du har noen som ikke arbeider med det. Jeg forstår den gode tanken om at problemorientert politiarbeid retter seg mot der det er et problemområde og så skal innsatsen rettes dit. Det spørres om det skulle vært utviklet en metode med et forbud mot å kalle enkelte avdelinger POP avdelinger. Alle skal jo jobbe med POP for det er en metode etter søsknene til kunnskapsbasert politiarbeid...»

Liv er en av dem som ikke lenger bruker begrepet problemorientert politiarbeid;

«Vi sier kunnskapsbasert. Det er det uttrykket. POP er blitt problemorientert og mange av lederne likte ikke problemorientert politiarbeid, det høres helt grusomt ut. Det heter kunnskapsbasert, det sier litt mer om at vi, at vi vet når ting skjer og hva utfordringene våre er.»

Når man velger å distansere seg fra begrepet ligger det en fare i at innhold faller bort. Med unntak av en informant har ingen tatt innover seg at problemorientert politiarbeid handler om noe mer enn et og annet POP-prosjekt. Slik jeg har analysert mitt materiale har de ikke tatt innover seg at dette handler om å ha en analytisk og strategisk tilnærming i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. At aktivitetene skal planlegges ut fra analyser av problemets årsaker, (Larsson, 2005). Her forveksler de

problemorientert politiarbeid med nærpolitimodellen og individorientert forebygging slik Gundhus (2009) finner i sin studie.

Åse har hatt sin ledergruppe på utdanning i kunnskapsstyrt ledelse og de benytter nesten hele problemanalysen inn i planprosessen;

«Jeg tenker jo at hvis vi skal nå våre målsetninger og være en god virksomhet for det publikum vi er satt til å betjene må vi basere virkemidler, veivalg og avgjørelser på noe. Det må være en basis der. Klart dette er viktig for det går ikke an å synse seg frem til virkemidler eller løsninger. Det ideelle er denne KATE modellen, at man klarer å flette denne inn i all type virksomhet. Alt fra det strategiske til det operative. Men vi ser at det er vanskelig å få dette til hele veien. Når vi har jobbet med virksomhetsplanen mener vi at vi har KAT men mangler E i stor grad. Metodikken er delvis brukt, men at det skal være en systematisk metodikk det er nytt. Du vil finne elementer av det.»

Utover dette har jeg ikke gjort andre positive funn i å bruke problemanalysen inn i planprosessen. Bevissthet rundt strategisk ledelse syntes heller ikke å være stor.

4.3 Strategisk analyse

Strategisk analyse skal gi ledelsen et kunnskapsgrunnlag som vil være avgjørende for hvordan virksomheter formulerer og velger strategier under skiftene konkurranseforhold. Utfordringen er å treffe andre strategier enn konkurrenten slik at man oppnår et fortrinn. Bruken av strategisk analyse er bare i startfasen. Det er behov for å bedre de analytiske metodene for innhenting og kvantifisering av data. Virksomhetsledere må trenes til å ta tak i de strategiske analysene som har til hensikt å hjelpe dem til å forstå konkurransesituasjonen, og få dem til å forstå hvilke variabler som skaper fortrinn. Ledelsen må ha mot til å bruke strategisk analyse til å fatte beslutninger, legge strategier, og ikke minst følge opp dette arbeidet, (Reve og Stokke, 1996).

Det sentrale med strategiske analyser er å operasjonalisere konkurransefortrinn til praktisk handling slik at virksomheten drives lønnsomt. De må møte det nåværende

og det fremtidige markedet. For og lykkes må virksomheten ha utviklet en strategisk kjerne av spesifikke ressurser, kompetanse og relasjoner, (ibid). Med konkurranseevne menes virksomhetens evne til lønnsom verdiskapning på nasjonale og internasjonale markedsarenaer.

Ved hjelp av strategisk analyse kan virksomheter være fremtidsrettet og i stand til å forberede seg på de fremtidige omgivelsene, (ibid). Strategisk analyse må ses på som en kontinuerlig prosess. Den skal gi et kunnskapsgrunnlag for best mulig å kunne forholde seg til strategiske utfordringer. På grunn av komplekse omgivelser som kjennetegnes av raske endringer og stor grad av usikkerhet, trengs kunnskap for hvordan innrette seg i møte for fremtiden.

I arbeidet med strategiske analyser benyttes det ulike analyseverktøy. PEST analyse som i det senere har utviklet seg til PESTEL-analysen, er et slikt verktøy. Denne omhandler politiske, økonomiske, sosiale, teknologiske, miljømessige og juridiske faktorer som har påvirkning for virksomheten. Her ser man på faktorer i omgivelsene som historisk sett har hatt påvirkning, og i hvilke grad slike endringer vil ha påvirkning i fremtiden. De faktorene som fremkommer bør det tas hensyn til når virksomheten driver strategiske planleggingsprosesser med tanke på hvilke innvirkning de kan få på organisasjonen, (Busch, 2003).

SWOT analyse er et annet verktøy som består av fire hovedkomponenter; virksomhetens sterke og svake sider, og hvilke muligheter og trusler den står overfor. Ved hjelp av en SWOT-analyse får virksomheten kunnskap som kan si noe hvilke strategier som kan velges for å utnytte muligheter og fortrinn, nøytralisere truslene og/eller unngå svakheter. Bakgrunnen for en slik analyse er å se på om virksomhetens nåværende strategi samsvarer med dens styrker og svakheter (ibid).

Reve og Stokke (1996) presenterer en integrert modell for strategisk analyse. Ved hjelp av ulike strategiske analyser fra makro til mikro nivå får de en strukturert systematisk form for hierarkisk informasjonsinnhenting. To typer analyser, industri-, og konkurranseanalysen, sier noe om virksomhetens konkurranseposisjon i markedet. Disse utgjør den eksterne analysen av omgivelsene med deres muligheter og trusler både på kort og lang sikt. De skal gi innsikt i, og forståelse av hvordan dette vil påvirke dem. Verdikjede- og kjerneanalysen utgjør den interne analysen av svakheter og styrker. De forsøker å kartlegge nå situasjonen i forhold til dagens

konkurrenter, kunder, og leverandører. Det man ønsker å oppnå er å utnytte styrkene og korrigere for eventuelle svakheter for å maksimere konkurranseevne og markedsmessige resultater. Scenarioanalysen vil gi oversikt og innsikt i flere mulige fremtidige forhold som har relevans for konkurransedyktigheten. Dette kan være seg systematiske og strukturerte beskrivelser av alternative og mulige fremtider. Skal disse være anvendbare må de ha fokus på trender og forhold som har betydning for de strategiske beslutningene virksomheten står overfor. De må også være strategi- og beslutningsfokuserte.

Felles for disse analyseverktøyene er at de gir en situasjonsbeskrivelse av virksomheten, og søker svar på i hvilke grad omgivelsene er usikre.

Målet med strategiske analyser er at de skal gi avgjørende føringer for hvordan virksomheten organiseres, styres og ledes. Kunnskapen som fremkommer vil være virksomhetens grunnlag når den skal utvikle sin egen strategi, (Ross 2005, Reve og Stokke 1996).

Strategisk kunnskap er et nytt fenomen for politiet, og retningen av det operative arbeidet er avhengig av det fokuset som strategisk analyse gir. Dette for å forme føringer og iverksette strategier og tiltak. Strategisk analyse og kunnskap krever høy disiplin og orden, modning, forståelse og støttende miljøer hvis denne måten å jobbe på skal få rotfeste, (McDowell, 1998).

Nordisk idégruppe for vise-rikspolitisjefene ga i 2004 ut en upublisert rapport. Her fremkommer hvilke nytte og plass den strategiske analysen skal ha i politiorganisasjonen og -arbeidet. Lokale etterretningsenheter skal kontinuerlig innhente, bearbeide og analysere informasjon om aktuelle kriminalitetsområder, kriminelle miljøer, netter og organisasjoner, samt svært aktive enkeltforbrytere. Kunnskapen som fremkommer skal benyttes til virksomhetsplanlegging og i utarbeidelsen av langsiktige strategiplaner. Analyser skal utarbeides lokalt slik at den operative styrken kan målrette sin virksomhet mot prioriterte kriminalitetsområder. Strategiske analyser skal være et fundament for problemorientert forebyggende arbeid, (Sætre, 2007).

Betydningen og bruken av strategisk analyse kommer klart frem i St. meld nr 42 (2004-2005, s. 70):

«Politimesterens styring av virksomheten forutsetter kunnskap om kriminaliteten og nasjonale og lokale utfordringer. Kunnskapsstyrt politiarbeid betyr at politimesteren, med bakgrunn i strategiske analyser, skal fatte beslutninger om prioriteringer og tiltak. Politiet har gjennom sin overordnede strategiske analyse gode kunnskaper om lokale utfordringer, kunnskaper om kriminalitetsbildet og om kriminalitetsutviklingen lokalt. Politiet har videre kunnskaper om årsaker til kriminalitet og sentrale virkemidler i bekjempelsen av kriminalitet.»

Føringer fra Politidirektoratet støtter oppunder dette og sier at politidistriktets årlige strategiske analyse skal danne grunnlaget for virksomhetsplanleggingen. Den skal gi et helhetlig trusselbilde av kriminaliteten, og bruken av denne skal gi samlet sett den beste kriminalitetsbekjempelsen;

«Analyser gir et bedre grunnlag for å prioritere innsatsområder på lang og kort sikt. Utgangspunktet for å utarbeide budsjetter og virksomhetsplaner vil også bli styrket. Det samme vil grunnlaget for å utvikle gode strategier og fastsette resultatmål, (Politidirektoratet», 2007, s. 4)

«Formålet med en strategisk analyse er å gi ledelsen et så godt faktisk grunnlag for strategiske beslutninger som mulig. Analysene skal oppsummere og vurdere informasjon med hensikt å legge planer for fremtiden på kort eller lengre sikt. Analysene skal bidra til å forutsi utvikling som har betydning for politiets samfunnsmessige oppgaver», (Politidirektoratet, 2009b, s.3)

Oppdatert versjon av «Veileder: Strategisk analyse», (Politidirektoratet, 2011) sier mer om bruken av strategisk analyse. Endringene fra 2009 versjonen er gjort for å bidra til et større fokus på hovedoppgavene. Det er et tydeligere fokus på at formålet med strategisk analyse er å gi et lokalt kunnskapsgrunnlag. Noen elementer er tatt ut og begrunnelsen for dette er at Politidirektoratet vil legge større vekt på analysen som et grunnlag for å ta beslutninger, (Politidirektoratet, 2011).

Politidirektoratet er forsiktige i sin formulering og sier at;

«Ledelsen bør bruke analysen som grunnlag for sin langsiktige virksomhetsplanlegging, utforming av prioriteringer av satsningsområder og formuleringer av mål som et grunnlag for utforming av tiltak», (Politidirektoratet, 2011, s. 3).

«Bruk av strategisk analyse som et ledelsesverktøy kan være med på å redusere eller estimere usikkerheten. Analysen er en av de vesentlige forutsetningene for å kunne arbeide forebyggende og kunnskapsbasert. På denne måten vil den strategiske analysen være et kunnskapsgrunnlag for strategisk styring av det enkelte politidistrikt. Den strategiske analysen bør brukes i kombinasjon med andre etater, publikum og media om politiets prioriteringer. I tillegg vil den også danne grunnlag for utarbeidelse av dybde og temaanalyser av ulik art», (Politidirektoratet, 2011, s. 4).

I et kunnskapsstyrt politi har strategisk analyse en viktig funksjon, og den er primært et ledelsesverktøy. De er utarbeidet for at politiet skal møte utfordringene i kriminalitetsbildet ved at den kartlegger og fremhever trender og større utviklingstrekk, (McDowell, 1998).

Strategiske analyser har som formål å danne grunnlag for forebyggende strategier ved identifisering av områder hvor det er konsentrert kriminalitet. De er nyttige i arbeidet med å utvikle formålstjenlige og virkningsfulle forebyggende tiltak. Videre er de et verktøy for å kunne forutsi fremtidig kriminalitetsutvikling og planlegge med preventive strategier, (Tilley, 2003).

Globalisering, informasjonsflyt, forandringer i bosetningsmønstre, arbeidssituasjon, verdier og normer er forhold som påvirker kriminaliteten i samfunnet. De nevnte forhold påvirker mulighetene, samfunnets innebygde kontroll og den enkeltes motivasjonen for å begå lovbrudd. Dette sammen med et publikum som forventer effektivitet og service stiller andre krav til politiet, (St. meld nr 42, 2004-2005).

Tidligere styrte man politiets innsats mot ulike problemer etter tilfeldige avisoppslag, ildsjeler eller det man var god på. Politiets innsats må styres mer av bevisste valg gjort etter vurderinger bygget på kunnskap om problemets omfang, alvor og karakter, (Larsson, 2005). Dette betyr at innsatsen må rettes mot de områdene analysen sier noe om at er, eller kommer til å bli, en utfordring for politidistriktet.

På spørsmål om hva mine informanter assosierer med strategisk analyse svarte de at det er et overordnet dokument, langsiktighet, kunnskap, strategi, planer og ressurser. Liv deler disse tankene;

«Da tenker jeg på den store vide som skal danne grunnlaget for virksomhetsplanleggingen egentlig. Hvordan skal vi gripe an fremover, og da er det liksom det som skal være litt startpunktet. Den strategiske analysen skal fortelle oss om verden egentlig har forandre seg noe. Er det sånn vi tror? Jeg tenker jo at den skal danne et grunnlag for det videre arbeidet. Disse analysene etter hvert som vi har fått det til, merker jeg at vi som ledere vet mye mer og vi kan være mer slagkraftige når vi er ute i tverretatlige fora, politiråd, kommunestyre og slike ting. Det er så mye lettere å stå der når du vet og ikke synser.»

Hun trekker frem at den skal brukes til virksomhetsplanlegging og utad. Dette er helt i tråd med overordnede føringer. Flere uttrykker hvor viktig det er å ha et skikkelig kunnskapsgrunnlag når de representerer utad. Funn tyder på at strategisk analyse blir tillagt mer vekt til dette formålet enn som styringsverktøy for virksomheten. Å bruke strategisk analyse for å kunne avkrefte myter ble sett på som noe svært positivt. Analyser benyttes i større grad i det forebyggende arbeidet for på denne måten å kunne si noe om kriminalitetsutviklingen, (Larsson, 2005). Dette er i tråd med St meld nr 42 (2004-2005). Her understrekes at i tverretatlige samarbeid kan politidistriktets strategiske analyse være et godt utgangspunkt og diskusjonsgrunnlag i arbeidet med å finne frem til felles prioriteringer og samarbeidsløsninger.

Politiet har ikke tradisjoner for en analytisk tilnærming som beskrevet i strategiplan for det forebyggende politiarbeidet 2002-2005. Politilederne som skal foreta prioriteringer, og be om analyser til bruk som beslutningsgrunnlag, er ikke trent til å tenke kunnskapsutvikling og strategisk analyse. De vet ikke hva de kan etterspørre av tjenester, eller hva analytikeren faktisk kan bidra med, (Sætre 2007, McDowell 1998).

For å forstå kriminalitetsutviklingen ble det innført strategisk analyser i politiet. Dette ble gjort for å håndtere informasjon og omgjøre rådata til meningsfulle innsikter i og forståelse av kriminalitetsproblemer, (Bellinger, Castro og Mills 2004 i Sætre 2006). Hensikten var å styrke forebyggingen av kriminalitet. Dette gjøres ved å dokumentere trender og sannsynliggjøre morgendagens utfordringer. Ikke minst er den en viktig funksjon i et kunnskapsstyrt politi, (Sætre, 2006).

Slik analyse- og etterretningsarbeidet er lagt opp i Norge er det inspirert fra den nasjonale etterretningsmodellen i England. Arbeidet er bygd opp på fire nivåer der det enkelte politidistrikt trekkes inn som nivå en. Her rettes fokus på lokale utfordringer som kan løses med egne ressurser, eller i samarbeid med andre. På nivå to trekkes regionale samarbeidsløsninger inn. Slik kriminaliteten fremstår i dag med stort innslag av mobile vinningskriminelle begås kriminaliteten gjerne over flere politidistrikt. Skal man løse disse utfordringene må det samarbeides på tvers av politidistriktene. Nivå tre omhandler kunnskapsformidling og samarbeid nasjonalt og internasjonalt. Norsk politi har samarbeidsavtaler med andre land blant annet om deling av kunnskap og kriminalitetsutvikling og personrettet etterretning. Den overordnede styringen er nivå fire. Her inngår Politidirektoratet og Riksadvokaten, (Politidirektoratet, 2007).

Anbefalingen fra Politidirektoratet i 2007 var en minimumsstandard på en person i politidistriktet som skulle dekke både de strategiske og operative oppgavene, og en som skulle dekket de operative oppgaver. Antallet ansatte ville blant annet variere med størrelsen på distriktet.

Det er ulikt hvor mye prioritet og ressurser som blir satt av til analysefunksjoner. Seks informanter har valgt å ansette sivile analytikere. Dette er stort sett statsvitere. De som har fulgt anbefalingen fra Politidirektoratet sier noe om at det ikke var enkelt å vinne frem i egen ledergruppe for å ansette egen analytiker. Sætre 2007 skriver at politiledere ikke er opplært i å tenke kunnskapsutvikling og strategisk analyse. De vet ikke hva de kan etterspørre av tjenester, ei heller hva analytikeren kan bidra med. Dette er det jeg opplever informantene også sier inntil de har tatt steget og ansatt egen analytiker. Når det først er gjort ser de hva de mister om vedkommende slutter.

Motforestillingene mot å ansette en egen analytiker går på at dette er ikke nødvendig. De har en opplevelse av at politidistriktet alltid har jobbet kunnskapsstyrt, og at det i ressursknappe tider vil være feil prioritering. Liv er en av dem som har etterkommet anbefalingen. Hun opplever at ansettelse av en sivil analytiker har vært til stor hjelp;

«Vi fikk en anbefaling fra POD om at alle politidistrikt burde ha en analyseavdeling med minst to personer. Hvor skulle vi ta ressursene fra? Vi hadde en ansatt fra før. Så fikk vi de sivile stillingene, og vi skulle ha en analytiker på heltid. Da løsnet det, men før det var det spørsmål om skal vi virkelig prioritere dette? Først da så vi hvor viktig det er.»

Odd er en av de som leder et mindre politidistrikt. Han mener de ikke kan forsvare at en sitter full tid med analyser;

«Jeg tror det er slik hverdagen er i de små politidistriktene... hovedutfordringen her hos meg er bemanningen. Dette er et distrikt som ikke kan forsvare å ha en strategisk analytiker som sitter og analyserer på heltid.»

Alle mener den analytiske kompetansen er ivaretatt, og alle bortsett fra en ga uttrykk for at den strategiske analysen de får er god. Det er bare en som opplever at hun bestiller for mye av analytikeren. De fleste mener selv de har et forbedringspotensial når det gjelder hva de kan få ut av analytikeren, og Line uttrykker;

«Vi hadde en sivil analytiker, han var kjempeflink. Han ble nok oppfattet som skrivebordsteoretiker, han var ikke politi men kriminolog tror jeg. Han har sluttet. Men det er klart at vi fikk ikke full nytte av han for vi bestilte ikke godt nok fra han heller. Nå etterpå ser vi at vi skulle vært flinkere til og spurt han om mer.»

De opplever at den strategiske analysen de får er god, og de har gode refleksjoner i forhold til hva den kan bidra med. Neste spørsmål blir da; hvordan er bruken av den strategiske analysen inn i virksomhetsplanleggingen?

4.4 Strategiprosess i et politidistrikt

Gjennom «Virksomhetsstyring – Revidert instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet», (Politidirektoratet, 2010a), pålegger Politidirektoratet underliggende virksomheter å gjennomføre lokale styringsprosesser. Dette gjøres for å holde seg innenfor de økonomiske rammene, og for å sikre effektiv ressursbruk. Det skal etableres en intern styringsdialog for å sikre at viktig og pålitelig informasjon vedrørende måloppnåelse kommuniseres på en effektiv måte. Tanken er at man kan iverksette korrigerende tiltak om nødvendig. I dette ligger at de driftsenhetslederne i de underliggende virksomheter har et rapporteringsansvar til egen ledelse.

Det ideelle hadde vært om politiet tok tak i alle utfordringene de til en hver tid står overfor. Ressurssituasjonen og omfanget av kriminaliteten gjør dette til en umulig oppgave. Blant annet av den grunn er det viktig med gode strategiprosesser. På denne måten kan ledelsen prioritere hvilke typer kriminalitet og problemområder som den målrettede virksomheten skal fokusere på, med hvilke ressurser og budsjett. Sett fra et samfunnsperspektiv er det heller ikke i et demokratisk samfunn ønskelig med et politi som klarer å ta hånd om alle utfordringer de til enhver tid står overfor, (St meld nr 42, 2005).

Det å foreta strategiske valg er å velge. I dette ligger å sette rammer for hva som skal gjøres, og hva som ikke skal gjøre. Det er ingen fasit for hvordan strategiprosesser skal gjennomføres. Virksomheter forholder seg til ulike omgivelser som gjør at den enkelte må skape sin egen prosess. Prosessen må ta utgangspunkt i hva virksomheten ønsker å oppnå, og hvem som skal gjennomføre den. Det skisseres flere tilnærminger til hvordan virksomheter kan arbeide med strategi. I den tradisjonelle strategiprosessen defineres først visjon eller forretningside som avklares mot det overordnede målet. Deretter må interne og eksterne forhold analyseres før planer for iverksettelse formuleres. I en slik prosess blir en av de viktigste oppgavene å identifisere hvilke strategiske muligheter som finnes for å utnytte fortrinn og for måloppnåelse, (Ross, 2005).

I en generell strategiprosess er første steg at virksomheten må spørre seg hvor den ønsker å være i fremtiden. Deretter må den finne ut hva som må gjøres for å komme dit. Forretningsområder må defineres for å kunne utvikle avdelingenes mål. Mål i denne sammenheng er hva som ønskes oppnådd. Ved hjelp av disse målene defineres omgivelsene, beslutningstakingen koordineres og det fastsettes evalueringskrav. Når virksomheten utformer sin strategi er det på bakgrunn av de oppsatte målene. Strategien som velges er den fremgangsmåten som ønskes benyttet for å nå dette. For å ha et grunnlag å velge strategier fra er strategisk analyse et viktig grunnlagsdokument. Her identifiseres de alternativene som finnes. Når de strategiske valgene er tatt blir det neste å iverksette strategien(e). Ledelsen må presisere hva dette betyr for den enkelte avdeling, og hvilke tiltak som skal gjennomføres for å nå ønskede fremtidige tilstand. En slik måte å drive strategiprosess på viser at virksomhetens strategi er et resultat av en bevisst og systematisk prosess, (Ross, 2005).

Strategiprosesser i et politidistrikt er alt tankearbeidet, og alle de handlingene som gjøres for å formulere, iverksette, justere og følge opp politidistriktets strategier. En slik prosess inneholder prioriteringer, målfastsettelse, valg av strategiske alternativer, iverksettelse av den valgte strategien, og kontroll med at den valgte strategien gir ønskede resultater. Slik jeg forstår dette velger jeg å sidestille det med planprosessen som årlig skal gjennomføres i politidistriktene. Planprosessen gir føringer for hvordan politidistriktet skal jobbe det kommende året. Hvordan denne gjennomføres

forteller noe om hvordan kunnskapen som fremkommer blir brukt som et styringsverktøy.

Planprosessen starter i Justisdepartementet har det overordnede ansvaret for politi- og lensmannsetaten. Justisdepartementet utgjør den øverste administrative ledelsen av etaten, og sender et tildelingsbrev med utgangspunkt i Stortingets budsjettvedtak til Politidirektoratet. Her presenteres de økonomiske rammene for driftsåret, og hovedmål for Politidirektoratet og dets underliggende virksomheter konkretiseres. Politidirektoratet som er et forvaltningsorgan underlagt Justisdepartementet, har ansvaret for å sette regjeringens kriminalpolitikk ut i praksis. Det har ansvaret for planlegging, iverksetting og koordinering av tiltak innenfor politiets totale virksomhet. Dette gjøres gjennom faglig ledelse, styring og oppfølging av etaten, (Politidirektoratet, 2010a). I praksis ser politidistriktene dette gjennom disponeringsskrivet fra Politidirektoratet. Før dette disponeringsskrivet kommer er intensjonen fra Politidirektoratet at det skal ha vært en planprosess i politidistriktene.

En optimal planprosess starter med evaluering av fjorårets drift, fordeling av ressurser til driftsenhetene ut fra disponeringsskrivets rammer, og ferdigstilles av VPI og VP II, (Politidirektoratet, 2002). Utgangspunktet for planprosessen er de overordnede styringssignalene som gis i plan- og rammeskrivet fra Politidirektoratet. Dette kommer på forsommeren og skal danne det foreløpige grunnlaget når planleggingen av neste driftsår starter. Plan- og rammeskrivet inneholder både faglige, politiske og administrative styringssignaler. Det setter fokus på hovedmål, strategier, utforminger og krav som har betydning for politiets virksomhet. Etatens visjon – trygghet, lov og orden - og hovedmål repeteres. Det redegjøres for målstrukturen det vil bli målt og evaluert etter. Budsjettmessig tas det utgangspunkt i den ordinære tildelingen for inneværende år.

Når plan- og rammeskrivet er mottatt starter politidistriktet sin egen prosess med utarbeidelse av strategiske mål. Disse målene kommer til uttrykk i politimesterens styringsdokument og driftsenhetenes VPI, (Politidirektoratet, 2002). Politimesteren redegjør i eget dokument hvordan hun ser for seg det kommende arbeidet med planleggingen av virksomhetsplanen og budsjett. Dokumentet presenterer samtidig en påminnelse til driftsenhetene om at arbeidet med lokale virksomhetsplaner skal

påbegynnes når politidistriktets strategiske analyse foreligger. Politidirektoratet har kommet med følgende anbefaling om hva den strategiske analysen bør inneholde;

«Distriktenes strategiske analyse består av en innledning med sammendrag, en kartlegging og vurdering av samfunns- og kriminalitetsforhold, identifisering av utfordringer, Politidirektoratet», 2011, s. 4).

Den strategiske analysen presenterer forventet kriminalitetsutviklingen, befolkningsutvikling og annet som kan ha betydning for kriminaliteten det kommende året. Analysen inneholder både tekst og tall i form av statistikker. Intensjonen med analysen er å gi et helhetlig trusselbilde av kriminaliteten i politidistriktet. Ut fra denne kunnskapen settes driftsenhetene i stand til å disponere ressursene på en måte som samlet sett skal gi den beste kriminalitetsbekjempelsen. Politimesteren avholder et møte med hver driftsenhet om høsten. Her enes man om størrelsen på måltall, og om det skal legges inn lokale målformuleringer i politiets styringsverktøy.

De måltall politidistriktet kommer frem til vurderes med tanke på eventuelle risikofaktorer. Det skilles mellom interne og eksterne forhold/faktorer som kan påvirke målene som inngår i den sentrale målstrukturen. Her tar man for seg hver enkelt målformulering og lister opp mulige risikofaktorer. På bakgrunn av dette fremsettes forslag til tiltak som skal bidra til å redusere negative effekter om forhold/faktorer inntreffer.

Om høsten avholdes drøftingsmøte som er en del av styringsdialogen Politidistriktet har med det enkelte politidistrikt. Her forsvarer politidistriktet måltallene, og sier noe om hvilke generelle økonomiske forutsetninger som gjelder for påfølgende år. De kommer med kommentarer til budsjettet, måloppnåelse og økonomi inneværende år. Det er også en gjennomgang av politidistriktets strategiske analyse. I dette møte tilpasses sentrale styringssignaler og lokale problemstillinger. Etter drøftingsmøte trekker politimesteren opp prioriteringer og planlegging av virksomheten for kommende år. Politidirektoratets plan- og rammeforutsetninger og den sentrale målstrukturen setter rammene for både sentrale og lokale målsetninger. Ved utforming av lokale målsetninger gjelder et generelt krav om at Regjeringen og Politidirektoratets strategier og handlingsplaner skal ligge til grunn. Videre understrekes at oppbygningen av lokale virksomhetsplaner (VP II) skal skje etter nærmere bestemte kriterier. Som et minimum skal de inneholde en lokal

tilstandsbeskrivelse, behov, krav og ønsker, lokale resultatmål, og vurdering av risikofaktorer i forhold til måloppnåelse. Den skal også inneholde tiltak og anbefalinger i forhold til resultatmål.

Når dette planarbeidet er gjort venter politidistriktet på disponeringsskrivet fra Politidirektoratet. Dette kommer medio februar i det allerede planlagte året. Her angis overordnede mål, strategiske prioriteringer, økonomisk ramme, satsningsområder og det pekes på hovedutfordringene for etaten. Med utgangspunkt i dette formulerer den enkelte politimester et lokalt disponeringsskriv. Dette klargjør de overordnede målene, strategiske prioriteringer, satsningsområder, resultatkrav, rammer, fullmakter og ansvar. Det lokale disponeringsskrivet skal være avstemt i forhold til ressursene som er til rådighet, (Politidirektoratet, 2010b). For å presisere prioriteringene som er gjort og hvilke tiltak som skal iverksettes utarbeider politimesteren en virksomhetsplan.

Min undersøkelse viser at det gjennomføres ulike varianter av planprosessen. Jeg finner alt fra en gjennomtenkt lokal prosess hvor alle elementene inngår, til en fragmentert prosess. Flere uttrykker at det er en utfordring å få til planprosessen, og Lars er en av dem.

«Ideelt sett skal dette arbeidet pågå kontinuerlig. Vi har en enighet fra i fjor om at den strategiske analysen skal være ferdig utarbeidet innen utløpet av mai sånn at den er klar til plan og ramme kommer. Vi har hatt en utfordring i og «time» dette, vi har rett og slett fått den for sent i forhold til planleggingsprosessen.»

Det varierer når den strategiske analysen er klar. Skal analysen kunne brukes som et styringsverktøy er det for sent å få denne i september/oktober. Ideelt sett bør denne være klar før sommerferien slik at planleggingsarbeidet kan starte for fullt etter ferien.

Åse og Ane har utarbeidet et styringshjul hvor alle punktene inngår, og de kan vise til en strukturert prosess. Åse gir denne begrunnelsen for dette;

«Vi laget et styringshjul som rett og slett skulle vise samspillet mellom analyse og ledelse. Vi bestemte oss for at strategisk analyse måtte komme tidlig på året hvis vi skulle ha planene klare i september. Det

som vi har tenkt er at strategisk analyse behandles i ledergruppa. Så skal ledergruppa bestemme hva de vil ha dybdeanalyser på med bakgrunn i strategisk analyse. Så skal det være tid til å lage disse dybdeanalysene frem til høsten. Når vi da fastsetter våre resultatmål og bestemmer hvilke områder vi skal ha tiltaksplaner på er det basert på analyser.»

Slik det her skisseres er den problemorienterte tilnærmingen tatt inn i planprosessen. De fleste ga uttrykk for at de har den prosessen de har. Dette resulterer i at tingene nærmest bare skjer. Det er et fåtall som uttrykker at strategisk analyse er et viktig dokument når de skal planlegge neste års drift. Ulf er en av de som ikke har en like strukturert prosess;

«Jeg er ikke så sikker på om vi driver akkurat etter den modellen. Det med at virksomhetsplan som var så inn for noen år siden, og som skulle endres når man fikk budsjett, altså vi har vel akseptert og funnet ut at vi har den dialogen vi har. Vi har en prosess hvor vi involverer de som skal involveres og utarbeider et disponeringsskriv. Fortsatt brukes det for mye tid på planer som ikke brukes, og som er avskrift av planer, det er noe med å finne planer som passer for virksomheten.»

De lager alle et disponeringsskriv som skal være styrende for driften. Hvis det ikke ligger klare prioriteringer ut fra et kunnskapsgrunnlag i dette vil det operative nivå kunne få grobunn for tilfeldighet. Ressursutnyttelse blir ikke optimal, og det fører til liten helhetstenkning. Mannskapene kan i ytterste konsekvens få jobbe med det de syntes er mest interessant her og nå på grunn av manglende føringer.

Det som prioriteres bort er virksomhetsplaner for driftsenhetene. Odd er en av de som har gått bort fra disse;

«Det skal du vite at vi har her hos oss gått i stor grad bort fra egne virksomhetsplaner for den enkelte driftsenhet. Det foregår ikke slik det foregikk mange steder tidligere at det var veldig fokus på å utarbeide lokale VPIIer. Dette har vi gått bort fra med til dels gode erfaringer. Det ble ressursbruk på et dokument som sto i permen allikevel. Driftsenhetslederne er veldig glade for dette for de sitter med en

marerittaktig jobb utover hele høsten med å lage disse store dokumentene som aldri blir åpnet.»

De som velger å ha fokus på virksomhetsplaner sier de gjør det for at driftsenhetene skal ha et bedre forhold til måltall og tiltak. Der det ikke gjøres er begrunnelsen det samme som Ulf mener; de opplever ikke at disse bidrar vesentlig inn i driften. Jeg mener allikevel at jeg ut fra mine funn ser at de som har valgt å lage slike har en bedre strategisk og helhetlig drift.

Når det gjelder planer generelt har noen et bevisst forhold til ikke å produsere for mange eller for tykke planer. Alle uttrykker at det er vanskelig å omsette det som står til operativt politiarbeid. Her pekes det blant annet på manglende involvering fra organisasjonen. Noen har forsøkt bred involvering og opplevde at det ikke var særlig stor interesse for det. Heri ligger det er en utfordring å omsette det som står til praksis. Dersom man har et eierforhold til planer er sannsynligheten større for å få det operasjonalisert. Liv mener at noen nok opplever at det blir litt mye;

«Så kan det hende at man snakker så mye om det og når man kommer til handling så er det ikke så enkelt allikevel. Mange av de som har vært med lenge syntes dette er trøblete og at ting var enklere før. Nå skal vi jo risikovurdere og lever avviksrapporter og at det kan bli litt mye. Det er ikke like lett å skape en forståelse av hvorfor vi gjør disse tingene.»

Fire av informantene har kommet noe lenger i strategiarbeidet. De har klart å jobbe med veivalg og strategi parallelt med den daglige driften. Hva ligger i å jobbe med veivalg og strategi?

4.5 Valg av veier

I politiet har det ikke vært tradisjon å utforme strategier slik forsvarret og det private næringslivet har gjort. Politiets strategi har vært å bekjempe kriminalitet gjennom etterforskning og i retteføring av lovbrudd som blir anmeldt til politiet, (Wegner, 2007).

Offentlig sektor betegnes som nonprofitbedrifter noe som innebærer at det ikke er avkastningsmaksimerende i form av penger. Disse påvirkes direkte av politiske beslutninger og er under politisk innflytelse. Målene i det offentlige, i motsetning til det private, er politiske og ikke knyttet opp mot virksomheten. De tjenester og tilbud det offentlige tilbyr er noe det private ikke kan, vil eller bør tilby. Når det offentlige skal utforme strategier er ikke dette med tanke på å generere avkastning, men på en eller annen måte å tilføre verdier. De strategiene som velges må passe samfunnets forventninger til organisasjonen, (Ross, 2005).

Ordet strategi kommer fra greske strategia som betyr generalkunst eller hærføring. Det er avledet av det greske ordet strategos som var knyttet til rollen som general for hæren. Fra tiden rundt 500 f.Kr hadde de fleste greske stater en slik strategos. Strategiteorien har utviklet seg siden den gang og spesielt nevnes 1980 som året hvor strategi nådde en milepæl. På dette tidspunktet ble fokus endret fra å se på strategisk planlegging som en prosess, til å ha fokus på å skape og beholde økonomisk avkastning. Fokuset var ikke lenger på virksomhetslederen, men på virksomhetens evne til å generere avkastning gjennom valg av strategi. Mye av forskningen rundt strategi, og videreutvikling av strategiteorien etter 1980, ble styrt av det overordnede spørsmålet om hvorfor noen virksomheter lykkes bedre enn andre, (Ross , 2005).

Strategi kan defineres som:

«En strategi innebærer en rekke planlagte tiltak som er fastsatt på forhånd, og som blir vedtatt for å oppnå et best mulig mål», (Ross, 2005, s. 85).

Gundhus (2009) har en bredere tilnærming til strategibegrepet:

«Strategier er formelle styrings- og organisasjonsstrategier som kan beskrives som overveielser knyttet til å bruke midler i praksis», (Ibid, s. 15).

Hun knytter dette til organisasjonen og praksisplanet. En strategi skal synliggjøre hvilke avgjørelser som er tatt, og hvordan det skal jobbes for å nå målene. Det er en langsiktig plan organisasjonen skal følge i det daglige arbeidet for å løse et eller flere problem. Planen skal konkretisere hvilke midler som skal tas i bruk for å nå målene. For å lykkes med dette må strategien kanaliseres nedover i organisasjonen i form av konkrete tiltak.

Kjernen i å formulere en strategi er å relatere organisasjonen til omgivelsene. Omgivelsene er den konteksten organisasjonen opererer i; konkurrenter, teknisk utvikling, demografisk utvikling og organisering – ytre effektivitet. I organisasjonen er konteksten; nettverk, strukturer, systemer, kulturer, ledelse, ressurser og aktiviteter – indre effektivitet. Nøkkelen er å skape en balanse mellom ytre og indre effektivitet.

Svaret på at noen virksomheter lykkes bedre enn andre er gitt gjennom det synet som kommer frem gjennom konkurranseevneperspektivet, det ressursbaserte perspektivet og evolusjonsperspektivet. Michael Porter har utviklet teorien om konkurransekraften og hvordan den påvirker virksomheten. I korte trekk dreier dette seg om at suksess kan forklares ut fra at noen klarer bedre enn andre å unytte faktorer som leverandørens forhandlingsmakt, kundenes forhandlingsmakt, trusler fra substituttvarer, trusler fra nye aktører på markedet og rivalisering mellom eksisterende virksomheter i bransjen. Konkurransperspektivet er virksomhetens eksterne faktorer, mens det ressursbaserte perspektivet fokuserer på interne potensialer. De som lykkes har innenfor dette perspektivet verdifulle strategiske ressurser som utgjør konkurransefordeler. Med ressurser her menes varemerker, patenter, beliggenhet, kompetanse, størrelse og omdømme. Fire forhold må ligge til rette for at virksomheten skal oppnå varige konkurransefortrinn. Ressursene må være heterogent fordelt mellom virksomhetene. Andre lignende virksomheter må ikke ha den samme ressursfordelen for da er det ikke mulig å oppnå knapphetsgevinster. Når dette konkurransefortrinnet er oppnådd må ikke andre kunne få det samme på kort tid. Et evig konkurransefortrinn oppnås når denne ressursen ikke kan omsettes, og det ikke er fri konkurranse om dem. Evolusjonsperspektivet er det siste perspektivet. Utgangspunkt her er hentet fra teorier fra biologien. Det vanligste utgangspunktet er at virksomhetens omgivelser er for kompliserte til at de kan forstås. Det finnes to retninger innenfor dette perspektivet. Den første kritiseres for å være naivt, og bygger på Darwins Survival of the fittest hvor de best tilpassede virksomhetene er de som overlever. Den andre retningen bygger på Schumpeters forskning på økonomisk evolusjon. Schumpeters hevder at en bransjes utvikling drives fremover av en prosess han kaller kreativ ødeleggelse. Dette er en syklus av innovasjon, utbredelse og imitasjon av et produkt, og til sist fremveksten av en ny innovasjon.

Noen elementer av strategi er generelle og noen er spesielle. De generelle kan ha gyldighet for de fleste typer organisasjoner, mens de spesielle har betydning for bestemte typer organisasjoner, (Ross, 2005). Den generelle delen inneholder allmenngyldige prinsipper og er kunnskap som kan sies å ha gyldighet for de aller fleste organisasjoner. Den spesielle delen består av prinsipper og kunnskap om strategi som først og fremst har betydning for bestemte typer av organisasjoner. Dette er knyttet til kultur og struktur, og passer ikke inn i hvilke som helst organisasjon. Som følge av dette får vi strategibegrep knyttet til den bestemte organisasjonen som i mitt tilfelle blir politistategi.

Med politistategi kan forstås;

«Valg av fremgangsmåte for å nå større og/eller langsiktige mål. Gjennom analyse og planlegging blir en strategi fastlagt som en rettesnor for virksomheten frem til det definerte målet er nådd», (Wegner, 2007, s.23)

En kan tenke seg en videre definisjon av politistategi der strategi er læren om bruk av politioperasjoner og politiaksjoner for å nå politiets mål, (Vittrup i Wegner, 2007).

Politistategi finnes på ulike nivåer. Det øverste nivået er det politiske. Her utformes den nasjonale kriminalpolitikken. Denne må operasjonaliseres slik at det blir handling og resultater. Så kommer strategier som er pålagt av sentrale myndigheter som Politidirektoratet og Riksadvokaten. Disse inneholder beskrivelser av mål, eller en ønsket tilstand. Det er formelle styrings- og organisasjonsstrategier som beskrives som overveielser knyttet til å bruke midler i praksis, (Gundhus, 2009). Det er dermed politidistriktets oppgave å gjøre disse overordnede strategiene fullstendige slik at de fører til handling og resultater. Siden politidistriktene på mange områder er forskjellige må de spesielle strategiene ha et generelt preg. Dette pålegger politidistriktene en lokal tilpasning som står i lojalitet til strategiske føringer fra sentralt hold. Driftsenhetene utformer også sine strategier som må være i lojalitet til politidistriktets strategier. Dette kan for eksempel være en lokal strategi som sier noe om hvordan driftsenheten med sine rammebetingelser best skal løse sine politioppgaver.

Annet som er relevant å trekke inn for å forstå politistategiens plassering er politipolitikk. Politipolitikk er en del av kriminalpolitikken område. Politistategi grenser nedad til operasjon og taktikk, og oppad til politipolitikk. Politipolitikk handler også om strategi, og politikk og strategi har til felles at det dreier seg om

overordnet nivå og langsiktighet. Forskjellen mellom politipolitikk og politistrategi er at politipolitikk dreier seg om samfunnsnivå, og politipolitikk dreier seg om strategi på etatsnivå. Politipolitikk handler blant annet om hvilke oppgaver og bedreskap politiet skal ha, skal politiet være bevæpnet og hvor mange politidistrikter skal det være. Politistrategi er strategier etaten må ha for å gjennomføre de politiske beslutningene slik at det skapes en effektiv polititjeneste med god resultatoppnåelse, (Wegner, 2007). Det må også nevnes at jo mer politipolitikken bestemmer, for eksempel gjennom disponeringsskrivet, jo mindre handlingsrom gis det til politistrategier ute i distriktene. Utviklingen de siste årene har gått i retning av mer detaljstyring og dermed begrensinger i området for politistrategi. Noen informanter gir også uttrykk for økt detaljstyring. Ane var kanskje den tydeligste;

«Jeg blir trist noen ganger når jeg leser Stortingsprop nr 1. Her har det skjedd endringer som ikke er til det bedre. Da kan du tenke deg alle disse strategiske, vi må planlegge virksomheten vår i eget distrikt, og plutselig er det så mye detaljstyring at det nesten er grusomt. Enkelte steder er det gitt et antall tjenestemenn til bestemte steder, da tenker jeg at dette er ikke bra.»

Westerberg (2004) «Den styrda policen» skriver at det de siste to tiårene har blitt mer detaljstyring og mindre operativt politi. Dette til tross for det økte fokuset på mindre administrasjon ved reformer. Det kan heller syntes som at denne har økt.

NOU, 2012:14 peker på det samme i sin rapport:

«Kommissjonen stiller spørsmål ved om den politiske ledelsen i JD har engasjert seg for sterkt i detaljer ved virksomheten og for lite i de lange linjene. Tilsvarende om ledelsen av Politidirektoratet i for liten grad har tatt faglig styring gjennom å utarbeide strategier, fastsette mål og etablere systemer for kontinuerlig forbedring av politiets løpende forebyggings- og beredskapsoppgaver. Våre undersøkelser retter søkelyset mot en rekke fundamentale problemstillinger: Det er manglende samsvar mellom mål, prioriteringer, ressurser og oppgaver», (NOU 2012:14, s.456).

For at organisasjoner skal kunne formulere strategier, ta strategivalg og iverksette strategier er strategiske analyser det informasjons- og kunnskapsmessige grunnlaget, (Reve og Stokke, 1996). Dette er bare et verktøy for utvikling av alternative strategier. Det er ledelsen selv som må gjøre valget om hvilke strategiske alternativer som til sist velges. Strategisk analyse kan være et godt grunnlag for en situasjonsbeskrivelse av

organisasjonens forhold til omgivelsene. Den analytiske tilnærmingen er bare en del av de ledelsesmessige overveielserne når det gjelder å velge en ny eller endre en strategi, (Fivestad, 2004).

Det er først etter at den strategiske analysen foreligger at de ulike strategiske alternativene identifiseres. Selv om organisasjoner jobber med strategi er ikke dette ensbetydende med at de jobber strategisk. For å kunne si det er det av avgjørende betydning at organisasjonen har erkjent at strategiarbeid er en nødvendig forutsetning for de beslutninger som tas. Beslutningene som tas, og de handlinger som utføres, må være i forhold til organisasjonens strategiske prosess. Dersom dette ikke er tilfelle kan hele prosessen bare bli et alibi for ledelsens strategiske samvittighet, (Ross, 2005).

Strategiske analyse skal som vi har sett blant annet være en beslutningsstøtte for lederne i arbeidet med valg av strategier. Jeg har sett på hvordan den strategiske analysen blir brukt som beslutningsgrunnlag for valg av strategier, og hvordan disse strategiene eventuelt følges opp. Her har det vært endringer til det positive de siste årene. Det har gått fra at den strategiske analysen ikke hadde noen betydning, til at den tas i noe grad inn i strategiarbeidet sammen med styringssignaler fra plan- og rammeskrivet. Odd mener det må være en symbiose;

«Vi har jo en prosess som ender opp i om vi går for de strategiske valgene eller ikke. For oss dreier det seg om å bli overbevist om at dette er det riktige valget. Det må henge sammen med det som er gitt av pålegg ovenfra. Våre strategiske valg er ikke tatt ut av intet, vi vet hvilke strategiske valg det er tatt både gjennom Stortingsprop 1 og gjennom det som POD sender ut som pålegg. Det er en symbiose av dette som danner grunnlaget for de strategiske valgene.»

Der hvor det utformes strategier ligger de ulike beslutningsnivåene til grunn. De klarer i liten grad å relatere kunnskapen om det lokale kriminalitetsbilde til dette. Som følge av dette blir gjerne det som kommer ovenfra det som gis prioritet. Når det gjelder den strategiske analysen opplever de sjelden det kommer noe nytt. De opplever at kriminalitetsbildet er relativt konstant.

Kai er en av de som gir uttrykk for at enkelte av deres driftsenhetsledere syntes det er viktig å nyttiggjøre seg den kunnskapen de får;

«Jeg tror vi har beveget oss fra at det nesten ikke hadde noe å si til at driftsenhetslederne skjønner at dette er viktig for neste års drift, det er viktig for ressurstildelingen, for personeltildelingen, og det er viktig for meg som leder å manøvrere i den riktige retningen. Du kan ikke lenger lene deg tilbake og gjøre noe annet og la livet gå sin vante gang.»

Når det gjelder oppfølging av de strategiske valgene som blir gjort er informantene delt. Noen er ærlige og sier at det som ikke kan telles det blir ikke telt opp, men at det er en mulighet å følge opp dette i den lokale styringsdialogen mellom driftsenhetslederne og politimesteren. Ulf og Line mener at ledermøtene stort sett tar opp det samme. Det som gjennomgås gjenspeiler det Politidirektoratet etterspør;

«Eh, ja...altså, det er jo..eh..det vil jo..vi har et fast punkt på ledermøte som er en type resultatgjennomgang, økonomi, straffesaker og sivile saker. Månedlig gjennomgang på avvik, hva kan vi gjøre for å lukke avvik? Det går på måloppnåelsen vår. Vi er nok mer der at vi måler ut fra PSV, det er utgangspunktet når vi er ute.»

«Leder møtene, jeg syntes de blir så...bare drifte litt videre. Vi må flytte noen mennesker...vi må gjøre sånn...vi kommer oss aldri oppå der...vi skulle bare brettet opp armene...Hvis vi bare prioriterer og rydder litt plass.»

To informanter har et bevisst forhold til valg av strategier. De sier de prioriterer ut fra strategisk analyse for da kan de stå tryggere da dette er basert på kunnskap og ikke synsing. Liv vil ha fakta til grunn for sine prioriteringer;

«Foretar prioriteringer ut fra dette fordi det er kunnskap. Det er ikke flyktige tanker som baserer seg på at noen synser, slik har det alltid vært. Dette er basert på harde fakta, empiri.»

Gundhus (2009) fant i sin undersøkelse at selv om det ligger i organisasjonsstrukturen at strategisk analyse skal være styrende for prioriteringene i de to casene hun undersøkte var praksis noe annet. Det er fortsatt det operative politiarbeidet, og politidataene med de operative enhetene som hovedaktører, som styrer prioriteringene i det daglige arbeidet. Mine data kommer fra de som skal foreta prioriteringene og sette beslutningene ut i praksis og følge dem opp. Mine funn skiller seg således ikke fra dette.

Konsekvensen av manglende strategisk styring kan være at polititjenesten ikke blir effektiv nok i forhold til ressursutnyttelse og økonomi. Det kan også bli tilfeldig hvilke resultater som oppnås på grunn av manglende prioriteringer. Med manglende prioriteringer er det ikke mulig å legge gode strategier og skape en helhetlig drift. Skal politiet lykkes bedre i kriminalitetsbekjempelsen er det avgjørende at det klarer å formulere og velge riktige strategier i forhold til hvilke utfordringer de til enhver står overfor innenfor sine rammebetingelser.

Det som har kommet opp flere ganger er mangel på ressurser. De opplever at når det kommer nye føringer og økt rapportering tar dette kapasitet fra noen som allerede hadde fulle porteføljer fra før. NOU 2012:14 skriver at før man tar stilling til bemanningssituasjonen i politietaten må det

«...i vesentlig større grad enn hittil foretas prioriteringer, sette mål for sikkerhets- og beredskapsoppgavene, styre de betydelige personalressursene de faktisk besitter, og følge opp om det oppnås resultater. Dette krever lederskap», (s.451).

Videre skrives det på s. 455 «*Ledelsen har et ansvar for å sikre at ressursene utnyttes effektivt og koordinert*». Mangel på ressurser tilbakevises, og mangel på ledelse trekkes frem som årsaken til den dårlige ressursutnyttelsen. Ressursene kan brukes mer effektivt dersom kunnskapsgrunnlaget faktisk blir brukt. Dette igjen fordrer at det foretas prioriteringer og at det utformes strategier. På denne måten synliggjøres satsningsområdene og hvilke tiltak som skal iverksettes i kriminalitetsbekjempelsen. Det har blitt uttrykt at politianalysen trolig også vil konkludere med at politiet har nok ressurser. Dersom dette er tilfelles blir lederskap og organisasjonsstruktur viktig i det videre arbeidet for best utnyttelse av ressursene. Mine informanter ser det ikke på samme måte. For dem er ressursmangel en av årsakene til at det blir som det blir. De gir ikke uttrykk for at dette handler om hvordan en leder og styrer prosessene.

4.6 Resultatmål blir til

På midten av 80 tallet ble det innført mål- og resultatstyring som styringsverktøy i statlige etater og foretak. Grunntanken var en tro på økt effektivitet ved at underliggende nivå ble gitt frihet til å bestemme hvilke virkemiddel som skulle benyttes for å nå målene;

«Mål og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet i statlige virksomheter. Det innebærer at overordnede, politisk fastsatte mål for den enkelte virksomhet må konkretiseres på en slik måte at resultatene kan måles, vurderes og følges opp gjennom nødvendige utviklings- og forbedringstiltak», (SSØ, 2006, s.11).

Teorien bak mål- og resultatstyring er hentet fra The Balanced Scorecard, heretter BSC, som er utviklet av Kaplan og Norton gjennom flere år (1990, 1993, 1996, 2001). Dette er en modell til bruk for å oversette en organisasjons formål og strategi til et helhetlig sett resultatindikatorer. Til sammen danner dette rammeverk for et strategisk mål- og styringssystem. Modellen er ment brukt for å bygge ei bru mellom strategi, visjon og den daglige driften på ene siden, og innsats og resultater på den andre siden. Det må målsettes, måles og rapporteres på fire perspektiver om BSC benyttes fullt ut: finans (inntjening), kunder (tilfredshet), interne produksjonsprosesser (kostnader) og læring og vekst (ansattes kompetanse).

Virksomhetsledere trenger et system når de skal navigere mot suksess i konkurranse med andre. I utgangspunktet var dette et styringssystem for privat sektor. Siden det offentlige ikke hadde målsetninger knyttet til overskudd og avkastning, har systemet etter hvert fått betydelig utbredelse i offentlig sektor.

«Et ledelsesverktøy som gir mulighet for helhetlig drifts-, tilpasnings-, og utviklingsledelse gjennom en tettere kopling mellom strategier og operativ drift», (Busch, 2003, s.266).

I denne sammenheng forstås ledelse som et målsettende, problemløsende og språkskapende samspill knyttet til to sentrale spørsmål; hvor vil vi (mål), og hvordan sammen komme dit (midler).

Begrunnelsen for styringssystemet første halvdel av 90-tallet var en ny tidsalder som innebar teknologi og informasjon. Det var krav til nye systemer for å være

konkurransedyktige. Det avgjørende var hvordan virksomhetene skulle klare å mobilisere og utnytte sine immaterielle og usynlige aktiviteter.

Det er ikke lenger godt nok å investere i, og styre fysiske og materielle aktiviteter. Medarbeiderne skal bidra med det de vet, og ut fra den informasjon de har. Det å investere i, og styre og utnytte den enkelte medarbeiders kunnskap er avgjørende i det som kalles informasjonstidsalderen. Målsetning og måltall skapes av virksomhetens visjon og strategi. Lederne kan gjennom systemet måle de enheter som skaper verdi for nåværende og fremtidige kunder. De kan måle hvordan de må forbedre intern kompetanse, og øke investeringen i ressurser, systemer og prosesser for å kunne oppnå gode resultater. Måltallene representerer en balanse mellom eksterne måltall for aksjonærer og kunder, og interne måltall for viktige forretningsprosesser, innovasjon, læring og vekst.

Innovative virksomheter bruker scorecardet som et strategisk styringssystem for å styre strategien på lengre sikt. Ved hjelp av måleindikatorerne scorecardet fokuserer på gjennomføres det viktige styringsprosesser.

Proessen starter med at virksomhetens strategi omsettes til strategiske målsetninger. Strategi bygger på implisitte eller eksplisitte antagelser om underliggende årsaksforhold, kausalitetsforståelse. Disse kausalitetsantagelsene synliggjøres ved at det defineres strategiske relevante måledimensjoner og relasjoner. Økonomi- og kundemålsetningene bestemmes før virksomheten setter målsetninger for sine interne forretningsprosesser. Det er fokus på de prosesser som er mest avgjørende for at virksomheten kan oppnå en markant performance for sine kunder og aksjonærer.

Strategiske kart er en viktig del av BSC. Disse kan beskrive forholdet mellom virksomhetens delmål og idègrunnlag på den ene siden, og konflikter mellom viktige hensyn som må ivaretas, og relasjonene mellom dem på den andre siden. Ved bruk av dette kan en beregne forventet effekt på overordnede mål ved måloppnåelse på underliggende mål. Strategiske kart og kausalitetsmodeller er gode verktøy for å kunne se hvordan de ulike faktorene påvirker virksomhetens lønnsomhet, og dens evne til å produsere ønskede tjenester. BSC får sin rette bruk når det går fra å bli brukt som et målesystem, til å bli et styringssystem hvor virksomhetens målesystem synliggjør dens strategi, (Kaplan og Norton, 2001).

Målstyring har som hovedmål å gjøre organisasjonen mer mål- og resultatorientert. Dette er i motsetning til regel- og aktivitetsorientert. Organisasjonen skal få en bedre ressursutnyttelse gjennom økt produktivitet og effektivitet. Det etableres en kobling mellom mål, planer, styring og kontroll som igjen påvirker ressursdisponeringene, (Busch, 2003).

Tradisjonelt har man i offentlig sektor vært opptatt av å gjøre tingene riktig. Med innføring av mål- og resultatstyring i alle statlige etater og foretak ble fokus endret til å gjøre de riktige tingene, (Busch, 2003). Bakgrunnen for innføringen må tolkes som at man ønsket statlige virksomheter mer effektive. Offentlig styring la tidligere vekt på direkte styring gjennom hierarkiet, og det var strengt regelstyrt, (Johnsen, 2007).

Mål- og resultatstyring er et prioritert område. Myndighetene ønsker med dette å legge større vekt på et systematisk arbeid rettet mot virksomhetens mål. Den nye offentlige styringen visker ut noe av skille mellom privat og offentlig sektor. Nå legges mer vekt på indirekte styring gjennom desentralisering, regulering og konkurranse, (Johnsen, 2007).

Med ny offentlig styring må målene for virksomheten defineres, og det må finnes mulige måter å kontrollere for måloppnåelse. Mål er i denne sammenheng en ønsket fremtidig tilstand. Organisasjoner kan ses på som et multimål-system siden det er flere interessenter som ønsker ulike behov dekket. For politiet kan dette være publikum, ansatte, ledelsen, overordnet myndighet, politikerne og samarbeidspartnere. Målene som formuleres for å tilfredsstille interessentene kan komme i konflikt med hverandre, andre kan være i harmoni. I politiet er det en intern oppfatning av at måltallene, slik de fremstår i dag, kommer i konflikt med det økte fokuset på kriminalitetsforebyggende arbeidet. Her kan nevnes det arbeidet som blir gjort opp mot barn og unge, og annet arbeid som blir gjort for å forebygge at kriminalitet. Dette er arbeid som ikke så lett lar seg måle. Måleparameterne politiet har i dag ivaretar ikke dette godt nok, (Politidirektoratet, 2007).

Politi- og lensmannsetaten innførte mål- og resultatstyring som styringsform 01.01.96. Vidar Refvik, den gang ekspedisjonssjef i Justisdepartementet, uttalte følgende ved innføringen;

«Hovedmålet med innføringen av mål- og resultatstyring som styringsform er å bidra til en effektiv og lokal tilpasset ressursbruk hvor alle forholder seg til overordnede og lokale prioriteringer», (JD, G0231/97, s. 3).

Tradisjonelt har politiet blitt målt på oppklaringsprosent, saksbehandlingstid og restanser. I St prop nr 1 (2005-2006) understrekes at det er en utfordring å etablere systemer for å måle resultater og effekter av justissektorens innsats på flere områder. Arbeidsgruppen i Politidirektoratet, (Politidirektoratet, 2007), mente at måleparameterne for politiet må kunne måle både kvantitative og kvalitative verdier. Slik måltallene fremstår i dag er det kun kvantitative målinger. Politidistriktene står fritt til selv å formulere lokale kvalitative mål. Ingen av informantene opplever at de har klart å få dette til.

Produktivitet og effektivitet kan grovt forklares som ressursutnyttelse og måloppnåelse. For å måle dette brukes det resultatmålinger med ulike typer resultatindikatorer, (Johnsen, 2007). I praksis følger politimesterne målstyringen gjennom et datasystem, politiets styringsverktøy. Dette er et ledelses- og informasjonsverktøy som er bygd opp av representative indikatorer og nøkkeltall både fra prosesslinja og fra produktlinja. Prosesslinja er de prosesser og forhold som skal lede frem til politimessige resultater. Det er fem fokusområder; medarbeider, ressurs, arbeidsprosesser, borger og trygghet. Produktlinja er omfang og kvalitet av de resultater politiet har oppnådd. Nøkkeltallene sorteres på tre fokusområder; kriminalitetsbekjempelse, forvaltning og sivile gjøremål.

Når jeg snakker om resultatmål i denne avhandlingen er det de resultatmålene som favner innunder kriminalitetsbekjempelse. Som vist i redegjørelsen av planprosessen sendes forslag til resultatmål Politidirektoratet. Dette er et element i den sentrale styringsdialogen, og endelig fastsettes blir gjort av Politidirektoratet, (Politidirektoratet, 2007).

Politidirektoratet gir gjennom styringsdialogen underliggende virksomheter disponeringsfullmakt til blant annet resultatmål, (Politidirektoratet, 2010a). Med dette forstås at det enkelte politidistrikt har ansvar for sine resultatmål. I dette ligger at de skal komme med innspill til resultatkrav og sørge for måloppnåelse. Denne mål- og resultatstyringen må etter mitt syn ses i sammenheng med strategiske analysen. En av hensiktene med strategiske analyse er at den skal være et grunnlag for å

fastsette mål, (Politidirektoratet, 2007). Arbeidet med målformuleringer skal bygge på dokumentert kunnskap og slik kunnskap fremkommer i en strategisk analyse.

Lars har støtte hos de andre informantene når han sier at det ikke er noen særlig kobling mellom kunnskapen de får i analysen, og hvilke måltall som blir foreslått for politidistriktet;

«Det er nesten ingen link mellom måltall og det som står i strategisk analyse.»

Det er ingen ensartet måte å komme frem til måltall på. Noen får til involvering fra laveste nivå i organisasjonen med godt hell. Andre har forsøkt dette men opplevde lite engasjement. De har gått tilbake til en løsning hvor det er ledelsen i politidistriktet som jobber de frem. Flere gir uttrykk for at fotfolket ikke er interessert i å være med i prosessen til tross for at dette bidrar til større involvering.

Per, Liv og Kai illustrerer ulikhetene i arbeidsprosessen knyttet til målformuleringer;

«Driftsenhetene komme med innspill, de har sine prosesser ute. Skal vi redusere på vold, eller skal den opp fordi vi ønsker å fokusere på familievold?»

«Setter jeg, visepolitimesteren og administrasjonssjefen oss ned og ser på dette ut fra hvor er det vi ligger nå i forhold til i fjor. Er dette tall som henger på greip?»

«Tidligere har vi hatt ei arbeidsgruppe som har sett på resultatmålene, men nå er det ledergruppa som gjør dette. Vi har prøvd mange varianter av dette med involvering.»

Ser man bort fra eierskapet man taper ved lite involvering fra lavere nivå i organisasjonene, er det kanskje ikke så viktig hvem som nødvendigvis som setter seg ned og kommer frem resultatmålene. Det som imidlertid er viktig, og som jeg ikke klare å gjøre funn av i min undersøkelse, er å bruke kunnskapen fra den strategiske analyse inn i dette arbeidet.

Det mest nærliggende når forsalg til måltall skal utarbeides er å se på de resultatene politidistriktet oppnådde forrige driftsår. Ulf er en av de som ser at det er mulig å bruke strategisk analyse inn i dette arbeidet;

«Måltallene er fjorårets tall som jeg korrigerer over bordet, tall fra år til år. Det er dessverre lite spor av kobling til den strategiske analysen. Det er absolutt mulig å ha en kobling her men vi har ikke utnyttet den muligheten.»

Dersom ressursene og oppgavetilfanget står uendret må man kunne forvente minst de samme resultatene som forrige driftsår. Oppgavene og ressursene er sjelden konstante. Av den grunn må derfor resultatnivået korrigeres for endringer i oppgaver og ressurser som analysen påpeker, (Wegner, 2007).

Lars ønsker også en sammenheng samtidig som han liker forutsigbarhet;

«Det er et ønske om å få en sammenheng mellom måltall og analysen. Målene er en kopi fra fjoråret. Det hadde vært greit med litt dynamikk i de greiene der, men samtidig er forutsigbarhet også et poeng.»

Mye tyder på at manglende kunnskap om hvordan man kan benytte seg av den strategiske analysen også i dette arbeidet er tilstede. En kombinasjon av god nok innføring i hvordan de kan bruke kunnskapen fra analysen i fastsettelsen av resultatmål, og evne til å gjøre ting på en annen måte, hemmer utviklingen av denne dynamikken. Dette til tross for at arbeidsmetoden er nedfelt i egen strategi fra Politidirektoratet, (Politidirektoratet, 2007).

Strategisk analyse er et viktig grunnlagsmateriale i arbeidet med lokale virksomhetsplaner med blant annet mål. Det gis uttrykk for at Politidirektoratet ikke «snakker dette språket», noe blant annet Line og Lars gir uttrykk for;

«Bruker ikke bevisst analysen i forhold til å justere måltall. Nei det har ikke vært noe fremme i diskusjonen, og POD bruker ikke denne måten å snakke på. Dialogen er ikke rundt analyse knyttet opp mot de øvrige tingene, det er det ikke i noe stor grad. Det er ikke POD som drar oss inn i samspilltankegangen med analyse og tiltak, det er ikke deres måte å snakke på.»

«Drøftingsdialogen er meget forutsigbar. En del av måltallene er jo fastsatt av Stortinget, hvor mange biler vi skal kontrollere, og det ligger noen forventninger fra politisk ledelse i forhold til måltall. Jeg opplever at dialogen er realistisk og god, nøktern, det tar jo ikke helt av med tanke på ambisjoner, eller altså det er ikke mye nytenkning i politiet. Det er en «grenseløs» slakk i dette systemet, ja, for å si det mildt.»

Hvis jeg også legger til grunn som tidligere nevnt, at informantene ikke opplever at analysen kommer med noen store overraskelser, høres det fornuftig ut å legge seg på samme mål som fjoråret. Men utfordringer i kriminalitetsbildet er bare en faktor. Hva med tilgangen på ressurser? Er det også konstant? Kan man forvente at det tilflyter nye stillinger, eller må det gå med vakanser som tiltak for å få budsjettet i balanse? Har man den rette kompetansen i forhold til de utfordringer man blir stilt ovenfor? Gitt at ressurstilgangen er konstant, handler dette også om hvilke ambisjonsnivå politidistriktet har. Det er innlysende at dersom man legger seg på et lavt ambisjonsnivå øker sannsynligheten for måloppnåelse. Med dette vil man så fremstå som et velfungerende politidistrikt. Men dersom politidistriktet er ambisiøse, reduseres sjansen for måloppnåelse, (Wegner, 2007).

Utgangspunktet er at ledelsen på hvert nivå har et selvstendig ansvar for å utlede hva som skal gis prioritet i forhold til måloppnåelse. Overordnede mål og strategier fra Politidirektorat må konkretiseres gjennom styringsparametere som gjør det mulig å måle de oppnådde resultatene. Et slikt styringssystem oppfordrer til handlings- og resultatorientering. En fare ved denne måten å styre på er at ikke målbart arbeid blir nedprioritert. Hvor mye informantene forfølger organisasjonen på måloppnåelse varierer. De fleste har det samme forholdet til måltall som Åge og Line;

«Jeg må ikke forfølge de for hardt på måltall for hvis en gjør det får du det du ber om. Og du skal alltid være forsiktig med det du ber om for du kan risikere å få det. Du kan få måloppnåelse, men det er ikke sikkert at du får samhandling i politidistriktet.»

«Målene henger over der, liker å si at vi har et avslappet forhold til det, men det går nesten ikke an heller for slik vi blir styrt fra POD. Hvis du ser på tilbakemeldingene vi får på års resultatet er det PSV det går i.

Det er en veldig klar mål- og resultatstyring fra oven. Jeg tror ikke det er så tydelig fra PM og nedover. Det forebyggende arbeidet er vanskelig å måle. Hvordan synliggjøre, og gi den valøren det fortjener? For i forhold til PSV målene vi har i dag står det i liten grad. Vanskelig å synliggjøre den virksomheten».

Det at de har et så avslappet forhold til måltallene kan være et hinder for å endre arbeidsmetodikk. Liv er den eneste som er tydelig på at det er viktig å ha måltall;

«Jeg opplever at det er en debatt i politiet i Norge at man skal bort fra målstyring, det er så dumt...oppklaringsprosent, saksbehandlingstid blir nærmest latterliggjort, og jeg tenker at hvis du ikke har noe harde mål, kvantifiserbare mål å styre etter, hva skal du søren meg styre etter da?»

Martens (1990) hevder at når politiet har mer fokus på etterforskningsdetaljer enn vurderinger av de illegale markedene og kriminelle organisasjoner har politiet blandet sammen mål og middel for politiets innsats. Og så lenge politiet blir hengende igjen å bli målt på den reaktive innsatsen vil fokuset på analyser forsvinne. Ser man på måltallene slik de er i dag er dette mål for den reaktive innsatsen hvis en ser bort fra de lokale målene som kan lages i det enkelte politidistrikt.

Liv er også den som gir uttrykk for at hun har en klar sammenheng mellom de overordnede dokumentene ned til måltall;

«Jeg er opptatt av å knytte de overordnede dokumentene, og de overordnede styringsprinsippene til våre satsningsområder til de måla. Slik at de skal skjønne at hvis vi når de måla henger det sammen med det og det passer inn i en strategi, og de strategiske valgene som er gjort. Helt fra toppen og ned.»

Lite fra min undersøkelse tyder på at strategisk analyse benyttes som styringsverktøy når måltall blir foreslått.

4.7 Oppsummering

Mitt undersøkelse viser at kunnskapen fra den strategiske analysen i liten grad blir benyttet i arbeidet med virksomhetsplanlegging, prioriteringer, strategi og målfastsettelse. Situasjonen slik den tegnes av mine informanter er at deres innsats i første rekke styres av tilfeldige prioriteringer som ikke nevneverdig kan begrunnes ut fra kunnskap og helhetstankegang. Kunnskapsgrunnlaget i strategisk analyse gis ikke tilstrekkelig oppmerksomhet som grunnlag for strategisk styring.

Den strategiske styringen er fragmentert, hendelsesstyrt, og der det planlegges blir det planlagt i et kortsiktig perspektiv. Virksomhetsstyringen og utvikling av en kunnskapsstyrt tilnærming er svak. De styringsprosessene jeg har gjort rede for ivaretar ikke sentrale føringer om ny arbeidsmetodikk og strategi. Ut fra det jeg har funnet av kompetanse innen strategisk ledelse og kunnskapsstyrt politiarbeid mener jeg å kunne si at det faglige grunnlaget for strategisk styring er svak. Åse er den som klarer å få til strategisk styring. Hun har selv kompetanse og er en sterk kulturbærer for den nye arbeidsmetodikken. I tillegg gir hun også uttrykk for at hun har en kompetanserik ledergruppe.

Virksomhetsplanleggingen er ulik, og involvering fra organisasjonen synes i liten grad å være til stede. De prioriteringer som gjøres er basert på overordnede prioriteringer. Disse prioriteringene ses i liten grad i sammenheng med hva som faktisk er utfordringene i politidistriktet. Det er liten sammenheng mellom kunnskapen som ligger i den strategiske analysen, og hvilke resultatmål politidistriktet legger frem til drøfting med Politidirektoratet. Hvilke resultatmål som meldes inn er gjerne forbundet med det som har vært de siste årene. Med andre ord liten grad av nytenkning og bruk av kunnskap.

Motivasjonen for de som forsøker å dreie tjenesten i retning av en kunnskapsstyrt virksomhet er å få distriktet til å gå i samme retning, snakke det samme språket, og at beslutninger skal være basert på kunnskap og fakta.

Funn fra min undersøkelse tyder ikke på at politiets arbeid er forankret i strategisk analyse slik en kunnskapsstyrt tilnærming er tuftet på. Jeg finner at det er et gap mellom policydokumenter og hva som faktisk blir gjort; kart og terreng passer ikke.

5 HVORFOR BLIR DET SLIK?

Jeg har valgt å se på mulige årsaker til den manglende bruken av strategiske analysen som styringsverktøy samlet i dette kapittelet. Begrunnelsen ligger i at det er de samme årsakene som i varierende grad tegnes som et hinder under de ulike kategoriene.

5.1 Manglende fokus på endringsledelse

Jeg har sett på bruken av strategisk analyse i forhold til fire kategorier; virksomhetsplanlegging, prioriteringer, strategivalg og målfastsettelse. Ikke uventet fant jeg at den strategiske analysen i liten grad blir brukt som styringsverktøy. Mine funn viser at dersom politiet som organisasjon skal utvikle seg i retning av å fylle ideologien om et kunnskapsstyrt politi er det fortsatt endringer som må til. Informantene mener alle at de i noe grad er kunnskapsstyrt, og de deler oppfatningen til Kai;

«Politiet har alltid til en viss grad vært kunnskapsstyrt, men det er først nå at det har blitt fokus på den måten man omtaler begrepene på, og hvordan man innretter seg etter det. De siste ti årene har det vært POP, og det har vært en utvikling på dette også her hos oss. Det er ikke tvil om at vi har et stykke igjen altså når det gjelder å havne i en helt kunnskapsstyrt verden i forhold til driften vår, det er et godt stykke igjen og kan kanskje karakterisere det som at vi har kommet litt over halvveis.»

De funn jeg har gjort i forhold til den manglende bruken kan ses i relasjon til blant annet elementer i endringsteorien. Det å gå fra en godt forankret tradisjonell arbeidsmetodikk til en vitenskapelig fundert tilnærming er å anse som en endring. Gundhus (2009) skriver at da spesialseksjonen skulle *endre* politistrategi og gå vekk fra det tradisjonelle reaktive, var verken de ansatte ved spesialseksjonen eller resten av politidistriktet like positive til denne *endringen*.

En planlagt endring kan ses på som initiativer og aktiviteter som utføres av personer eller grupper for å oppnå endring i struktur, atferd eller kultur. Overgang til ny strategi er å anse som en slik planlagt endring. Organisasjoner er sosiale systemer som kjennetegnes av at det er mennesker med fri vilje, følelser, egne interesser og samhandling. Mennesker søker like mye det trygge som det utfordrende. Blir det for mye nytt kan det bli frustrerende. I endringsprosesser røskes det opp i vaner, kompetanse, resultater, holdninger og verdier. Endringsledelse er styrt endring av organisasjonen. Det er en særskilt lederoppgave hvor en går ut fra det operative og tenker nytt. Det er viktig å merke seg at man i en endringsprosess skal holde på med det en gjør samtidig som endringsprosessen går sin gang, (Busch, 2003).

Det er bare Ane og Åse om bevisst har gjort noe i forhold til den nye tilnærmingen. De snakker ikke selv om endring og endringsledelse, men det er det de har holdt på med for å få til det nye.

Jeg tror at dersom man erkjenner at det å gå over til kunnskapsstyrt tilnærming innebærer en endring av måten en gjør arbeidet på, vil endringsprosesser tvinge seg frem. Før denne erkjennelsen vil fokus på endringer trolig være fraværende. Endringer kan deles i fire faser; fornektelse, motstand, forpliktelse og nyorientering. Innad i organisasjonen er det viktig med en avstemning av hvor er vi? Skal jeg ut fra mine data plassere mine informanter vil jeg si de er et sted mellom motstand og benektelse. Noen mener at de alltid har jobbet ut fra kunnskap. De ser kanskje på det nye som en trussel, og ønsker å være der i fortiden. Andre har erkjent at det har kommet noe nytt, og ser mulighetene som ligger i dette.

Det å drive frem endringer stiller krav til lederne. Første steg for implementering av en kunnskapsstyrt tilnærming vil innebære at lederne ser på dette som en endring i strategi. Deretter at handlingene vil endres ved at det blir satt fokus på nye arbeidsprosesser og aktiviteter. Til sist handler dette om å endre holdninger til måten en arbeider på.

5.2 Manglende kunnskap

Min undersøkelse viser at det er mangel på kunnskap og kompetanse på flere områder. Det er heller ingen omforent forståelse av hvordan ting skal gjøres. Lisa Palmien i Ratcliffe 2008, peker på at det er manglende kunnskap og forståelse hos politiledere hva strategisk analyse innebærer, og hvordan den kan brukes. Ratcliffe (2008) på sin side sier at det har vært mangelfullt fokus på utdanning blant politiledere i forebyggende politiarbeid. Han sier videre at der lederne ikke er fortrolige med analyseproduktet kan den manglende strategiske kompetansen svekke forståelsen. Videre kan det vanskeliggjøre operasjonaliseringen av analyseproduktet til operative kriminalitetsforebyggende tiltak.

Når det gjelder manglende kunnskap, rommer dette både kunnskap om ledelse generelt, og strategisk ledelse spesielt. Det rommer kunnskap om innholdet og tilnærmingen i kunnskapsstyrt politiarbeid og bruk av problemorientert politiarbeid som metode. Til sist rommer det kunnskap om endringsprosesser. Mine informanter opplever at de har fått mangelfull innføring fra Politidirektoratet om hvordan de skal gjøre tingene. Innføringen de har fått oppleves av flere som for akademisk, noe Line gir uttrykk for;

«En kan ikke bruke en for akademisk tilnærming, det går ikke, det vil knekke ryggen.»

Av den grunn syntes forankringen av ny tilnærming å være fraværende. Det er ikke forankret godt nok blant politimesterne hva dette innebærer for dem som politiledere. På spørsmål om ulike strategi dokumenter som «Strategi for forebyggende politiarbeid 2002-2005» og «Nasjonal strategi for etterretning og analyse» er kjent i organisasjonen, svarer de aller fleste at de er usikre på det. På spørsmål om «Strategisk plan 2010-2015» kom dens innhold overraskende også på Liv;

«...jeg syntes det er litt pussig at denne kom ut sånn som den gjorde. Fordi hvorfor var ikke vi med på å lage den? Hvis du skal sette en retning for norsk politi så burde kanskje politimesterne og særorgansjefene ment noe om hvilke, hva er vår store utfordring...for

all del det skal være en analyse i bunn men jeg syntes bare det er litt pussig at den kom ut. Burde det ikke vært et omforent produkt blant politisjefene...»

Informantene har ikke vært involvert i arbeidet med de nevnte strategiene i forhold til min avhandling. To har et bevisst forhold til hvordan de sender dette ut til organisasjonen. Utover det tegner Lars og Odd et illustrerende bilde;

«Dette er et problem i politinorge. Slike dokument leses av de som er spesielt interesserte, og det er ikke kultur i å mangfoldiggjøre dem og pålegge leseplikt.»

«De blir delt ut. Vi er nok for sløve. De blir kanskje kommentert og debattert litt i ledermøte. Vi er langt fra der at vi spør hva betyr dette for oss?»

Funn tyder på at Politidirektoratet ikke følger godt nok opp hva dette betyr for den enkelte virksomhet. Line er klar på hvor noe av ansvaret ligger;

«Vidar Refik burde spurt hva har du gjort, hvordan har dere tatt opp dette dokumentet. Riksadvokaten kommer og etterspør hva vi har gjort med hans dokumenter. Han vil ha notoritet og at det er tatt opp i ledermøte. Jeg tror nok man må...om vi ikke gjøre det på politisjefsmøtene, men vi må få en bruksanvisning. Jeg tror det er viktig at POD hjelper oss til å gjøre det på en ensartet måte slik at POD kan etterspørre hvordan gjør du det med dette? Slik at vi bedre samhandler med andre når vi er en etat. Folk ser på politi som politi, det burde egentlig ikke vært adgang til å gjøre det så forskjellig. Vi kan ha forskjellige målsetninger, men utformingen på dokumentene våre, og måten å gjøre det på burde egentlig være ganske lik. Vi kunne gjerne brukt tid på politisjefsmøtene.»

Unisont fra informantene er at Politidirektoratet ønskes mer på banen i forhold til implementering av ny arbeidsmetodikk. De får støtte i NOU 2012:14 som skriver at Politidirektoratet i for liten grad har tatt faglig styring gjennom å utarbeide strategier, fastsette mål og etablere systemer for kontinuerlig forbedring. Å implementere nye strategier generelt er vanskelig, og vel halvparten av slike blir i snitt gjennomført. Noe av årsaken ligger i at det ikke er de samme som skal implementer som har utformet strategien. Med dette kan noe av kunnskapen og motivasjonen gå tapt, (Gottschalk, 2007.)

Informantene legger mye ansvar til Politidirektoratet, men som leder for et politidistrikt innebærer dette også noen plikter. Som et eksempel på hva som kreves av politidistriktene kan rapporten «Politiet mot 2020», (Politidirektoratet, 2008) nevnes. Her står det at en forutsetning for styring av ressurser og effektiv kriminalitetsbekjempelse er at lederne i politidistriktene har kompetanse til å utøve kunnskapsbasert ledelse. Dette tolker jeg som at det stilles krav til mine informanter om kompetanseutvikling. De informantene som har fokus på kunnskapsutvikling kan også vise til endringer i praksis. FAD skriver også at ledere i staten har ansvar for å oversette overordnede mål til egen virksomhet, utnytte ressursene effektivt og fordele oppgaver slik at resultatene bidrar til å oppfylle målene, (FAD, 2008, s. 9).

5.3 Mål- og økonomistyring

I kapittel 4.6 tok jeg for meg målstyringen i politiet. Den tradisjonelle målstyringen bidrar til å legitimere dagens praksis, (Gundhus, 2009). De fleste måleparameterne til politiet bygger stort sett på det reaktive politiarbeidet, og krav fra Riksadvokaten. Kunnskapsstyrt politiarbeid handler om å forebygge kriminalitet ut fra en analytisk tilnærming. Dette kommer i konflikt med dagens styringsprinsipp som er bygd på en reaktiv tankegang. Når det politiet måles på ikke støtter opp under ny arbeidsmetodikk ligger det en risiko i at det blir for lite på det nye. Det kan også være at det iverksettes tiltak for å støtte opp under måloppnåelse hvor tiltaket blir et mål i seg selv. Granér og Kronkvist, (2013, s. 6) skriver at;

«Et grunnleggende problem med den byråkratiske organisationen är att när mål från en överordnad nivå skall omformas till medel på den underordnade nivån så tenderar dessa medel att bli mål i sig sel.»

Målstyringsprogrammet i det offentlige er satt sammen av å definere kvantifiserbare mål. Deretter lages en operativ plan som fremhever resultatmål og synkroniserer oppnåelse av disse for til sist å måle resultater. På denne måten viser en overfor departementet hvor effektivt en har arbeidet, og hvor mye ressurser som er brukt. En fare ved denne måten å måle polititjenesten på er at ikke målbart arbeid kan bli nedprioritert, (Sverdrup 1996 s. 137-138 i Fjeldberg 2000). Det er det operative politiarbeidet som blir målt og derfor er det en utfordring å jobbe ut fra strategisk analyse som sier noe om mulig fremtidige utfordringer, (ibid).

Mine funn viser at Politidirektoratet får det de etterspør ut fra dagens styringsprinsipper. Ulf er ikke alene om å mene at de får det de spør om;

«PSV betyr ganske mye, det er i praksis det eneste vi styres etter og den matrisen med grønt, gult og rødt en betyr mye den til dagen og det er den jeg følger driftsenhetene med en gang i måneden. Så det blir sånn at det du spør etter det får du.»

Selv om politiets styringsverktøy legger opp til lokalt formulerte mål oppleves det som vanskelig å formulere mål som ivaretar det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Målstyring har sitt utspring i amerikansk management teori. Det er en organisasjonsteori som skal utforme rasjonelle beslutningsprosesser. Som beskrevet er teorien i hovedsak brukt i produksjonsbedrifter hvor mål og resultater skal nås i en produksjonsprosess. I forhold til hva mine informanter skal produsere har de fleste et avslappet forhold til nesten alle resultatmålene bortsett fra oppklaringsprosent og saksbehandlingstid. Dette opplever jeg som viktige resultatmål for dem alle. Dette støttes også av funn gjort av Martens 1990 i Gundhus, 2009. Han sier at ledelsen er mest opptatt av resultater i straffesakene, oppklaringsprosent og saksbehandlingstid, og at det reaktive fokuset hindrer fokus på analyser.

Noen informanter gir også uttrykk for at målkravene kommer i konflikt med den nye arbeidsmetodikken. De mener det forebyggende arbeidet som blir gjort vanskelig lar

seg måle. En av konklusjonene i NOU 2012:14 kan ses i sammenheng med det som etterspørres;

«Politidirektoratet må etablere et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatens oppgaver, og sørge for at sammenheng mellom mål, prioriteringer, ressurs- og bemanningsplanlegging, ressursbruk og rapportering», (NOU, 2012:14, s. 458).

Kommisjonene stiller spørsmål ved hva politiet måles på. Det fremstår for dem som at politiet har utviklet mål på de områdene som er enkle å måle. Dette har gått på bekostning av områder hvor det er viktig med klare mål og forventninger, (ibid).

5.4 Økt rapportering og detaljstyring

Det gis uttrykk for at den daglige driften tar mye arbeidskapasitet. Enkelte opplever ikke nødvendig tid og rom for fokus på en kunnskapsstyrt tilnærming i tillegg til dagens portefølje. Som vi så skal endringsprosesser foregå parallelt med daglig drift. Handlingsrommet for videreutvikling hevdes ikke å være til stede. De uttrykker en økt detaljstyring og rapportering til Politidirektoratet. NOU 2012:14 berører også dette. De stiller spørsmål ved om den politiske ledelsen i Justisdepartementet har engasjert seg for sterkt i detaljer ved virksomheten, og om dette har gått på bekostning av å se de lange linjene. På samme måte tegnes det et bilde av Politidirektoratet;

«Politidirektoratet i for liten grad har tatt faglig styring av etaten gjennom å utarbeide strategier, fastsette mål og etablere styringssystemer for kontinuerlig forbedring av politiets løpende forebyggings- og beredskapsoppgaver», (NOU, 2012, s.14).

Min undersøkelse har vist at den etablerte styringsdialogen mellom Politidirektoratet og det enkelte politidistrikt ikke brukes godt nok til oppfølging. Informantene gir uttrykk for at det ikke er fokus på denne tematikken i styringsdialogen. Jeg er tilbøyelig til å mene at Politidirektoratet i for liten grad har benyttet seg av styringsdialogen og politisjefsmøtene for å sette informantene godt nok inn det som forventes av dem for å bli kunnskapsstyrte virksomheter.

Budsjettordningene oppfordrer ikke til langsiktig strategisk tenkning siden budsjett gis for ett år av gangen. Til sammenligning har forsvaret økonomiske rammer for et lengre perspektiv. Dette gjør det enklere å drifte med blant annet investeringer. Økonomistyringen fra Justisdepartementet legger store føringer på Politidirektoratet. Dette forplanter seg til politidistriktene noe også Lars uttrykker;

«Hovedmålet vårt er å komme i budsjettbalansen og da får det sine konsekvenser.»

Når det i tillegg gis uttrykk for at budsjettene ikke støtter oppunder andre aktiviteter enn det som strengt tatt er nødvendig for daglig drift, skaper ikke dette rom for nytenkning i kriminalitetsbekjempelsen. Her siktes det til ansettelse av analytisk kompetanse. Skal politidistriktene etterkomme anbefalingen om å ansette en analytiker på heltid må de ta fra stillinger de allerede har besatt. Når de ledige stillingene ikke finnes velges det andre løsninger som kanskje ikke godt ivaretar analysekompetansen.

5.5 Kulturutfordringer

Finstad (2000) og Graner (2004) fant at noe av det viktigste for politiet var hvor mange fanger de hadde i bakgården. Gundhus (2009) fant at den strafferettslige tankegangen har stor plass i politibetjentenes yrkeskultur. Hun viser til Holdaway (1983) når hun skriver hvordan politiblikket formes av yrkeskulturen og det gatenære. Det er mer fokus på å jobbe etter påtalemyndighetens krav som måles etter strafferettslige standarder.

«POP handler om at tradisjonell forståelse av politiarbeidet og politiblikket, slik det formes på gata må avlæres, og nye reflekterte forståelser av kriminalitet og kunnskapsbilder må få plass sammen med egne erfaringer, (Gundhus, 2009, s 132-133).»

Trekkes dette opp på ledernivå må tradisjonelle måter å organisere politiarbeidet på avlæres. Sterke kulturbærere blir trukket frem som viktig i den nye måten å styre og lede arbeidet på. I de ledergruppene hvor det sitter innovative ledere som har tatt innover seg at det har skjedd en utvikling, oppleves dette som positivt og som en drivkraft. De eldre lensmennene har ikke alltid den samme offensive tilnærmingen.

Lederutdanning blir også vektlagt. Den informanten jeg opplever at har kommet lengst når det gjelder å ha en kunnskapsstyrt virksomhet har hatt hele sin ledergruppe på utdanningen innen strategisk ledelse.

Felles for dem alle er at manglende bruk av strategisk analyse ikke handler om uvilje eller lite engasjement. Stabstilsynet fra Politidirektoratet 2011 gjør den samme konklusjon;

«Tilsynet har konstatert at ved de fleste politidistrikt er det vilje og ønske om å utvikle en mer kunnskapsstyrt arbeidsform. Etter tilsynets oppfatning bør politidistriktene planmessig videreføre arbeidet i retning av at virksomheten i enda større grad enn i dag blir kunnskapsstyrt gjennom å basere beslutningene på gode strategiske analyser. Tilsynet etterlyser jevnt over sterkere sammenheng mellom analyser, beslutningsprosesser og operative tiltak», (Politidirektoratet, 2011, s. 14)

Jeg får inntrykk av at kunnskapsgrunnlaget har blitt mer systematisert, og flere trekker inn erfaring som et viktig element slik som Odd og Ane;

«Når jeg tenker på kunnskapsstyrt i dag er det jo i tillegg til det du hadde gjennom ren erfaring, og så er det mer og mer gjennom analyser av kriminalitetens områder.»

«Jeg har en kvinnelig mellomleder som er opptatt av analyser, og på driftsenhetsnivå får du flere og flere. Vi er ikke i mål, men det har litt med generasjon å gjøre. Vi er jo i et generasjonsskifte i politiet. Skifte fra de som gikk etatsskole. Politiskolen var vel og bra lenge, men det er ikke lenger slik, det stilles andre krav. Har du en master på huset gir det et kvalitetsstempel. Realkompetanse sitt tungt i vår etat. Kunnskap er fremtiden.»

Åse snakker også om at det er kommet en annen generasjon operative politiutdannede som stiller andre krav til driftsenhetslederne;

«Plutselig vil de komme i en situasjon hvor det stilles krav fra en ny politimester som er litt annerledes enn den forrige. Så kommer det nyutdannede som stiller andre krav til organisasjonen enn før. Hvis du har en politimester som trykker samtidig som noen av de under trykker med litt nytt, og kanskje har litt andre ideer... Det kan være på godt og vondt tenker jeg.»

Granèr (2004) beskriver en måte å kategorisere og forstå yrkeskultur blant de operative menneskene på. Dette er ut fra et legalistisk eller autonomt perspektiv, samt trøtte kontra hurtige, tøffe kontra myke og praktisk intellektuelle kontra mekanisk-intuitiva. Det legalistiske perspektivet ledes av regelverk og policydokumenter som utgjør politiets offisielle mandat. Det autonome perspektivet ser på politiet som en «självstnändig samhällskraft med ett tydligt partsinteresse». Med vitenskapeliggjøring av politiarbeidet, og akademikere inn i politiet, får man det Granèr beskriver som den intellektuelle. Disse har en noe annen tilnærming til tjenesteutøvelsen i det de er åpne for kunnskap også utenfor politiet. De stiller spørsmål ved måten det jobbes på, og skikkelig politiarbeid er å følge alle lover og forskrifter, samt å fundere praktisk arbeid i teori og praksis.

Jeg velger å trekke inn betydningen av yrkeskulturen for å sette i perspektiv at kravene fra sentralt hold om effektivisering av politiarbeidet i praksis handler om mye mer enn å forholde seg til styringsdokumenter og organisasjonsstrukturer. Den nye arbeidsmetodikken kan også «true» en etablert yrkeskultur. En yrkeskultur som er myntet på helt andre faktorer enn det som er nødvendig for å jobbe kunnskapsstyrt. Hvis det fortsatt er slik Finstad 2000 skriver at skikkelig politiarbeid handler om hvor mange fanger man har i bakgården kan dette komme i konflikt med en yrkeskultur som vektlegger å komme i forkant av kriminaliteten. Som følge av nye prinsipper må patruljene avpatruljerer områder i stedet for å være på «jakt», (Granèr, 2004, Finstad, 2000). Flere forskere snakker om politiinitiativene og ordenspolitiets handlefrihet. Dette gjelder både i selve oppdragsløsningen hvor det kan utvises skjønn, og hva som skal gis prioritet når patruljene er ute og kjører, (Granèr, 2004, Finstad, 2000, Reiner 2000). Idealet om et kunnskapsstyrt politi kan på mange måter true denne handlefriheten ved mer fokus på styring og prioriteringer, (Gundhus, 2009). Ut fra mine funn er det ingenting som tyder på at ordenspolitiets handlefrihet er innskrenket. Slik jeg har analysert mine informanter har de ikke kommet så langt i den kunnskapsstyrte tilnærmingen at det har hatt nevneverdig betydning i form av styring og prioritering. Dette samsvarer med Gundhus (2009) sine funn. De strategiske prioriteringene har ikke nevneverdig innvirkning på tjenesten som blir utført.

På ledernivå i politiet har også vitenskapeliggjøringen av politiarbeidet hatt betydning. Fra tidligere å kunne styre uten at kunnskap lå til grunn, til i dag hvor det stilles krav om styring ut fra et kunnskapsgrunnlag. Det stilles krav om styring ut fra kunnskap gjennom analyser generelt, og den overordnede strategiske analysen spesielt, (St meld nr 42, 2004-2005).

5.6 Legitimitetshensyn og krysspress

Reiner (2008) har beskrevet bildene og mytene av politiet, og mener at de symbolske sidene alltid har vært viktigere enn hva politiet faktisk gjør. Jeg har gjennom denne avhandling vist at ideologien om et kunnskapsstyrt politi som bruker strategisk analyse som styringsverktøy ikke stemmer med mine funn.

Gundhus (2009) skriver at det er mer en ønskedrøm om hva politiet skal gjøre enn hva politiet faktisk gjør. Sahlin (2000) skriver at kriminalitetsforebyggende arbeid er allment positivt mottatt, og at det i seg selv har en egen legitimerende kraft. Hun skriver videre at det finnes politiske og ideologiske «konjunkturer» for hvordan det forebyggende arbeidet skal utføres. Ideologi handler om hva en tror på, og at dette etter hvert blir innarbeidet som sannheter. Et sentralt spørsmål blir da om ideologien om et kunnskapsstyrt politi er mer politisk korrekt enn gjennomførbart?

På samme måte som ved spesialseksjonen og politistasjonen som Gundhus (2009) har undersøkt formes det operative arbeidet som utføres i de undersøkte politidistriktene fortsatt av politiinitiativene og det hendelsesstyrte. Siden den kunnskapsstyrte tilnærmingen handler om kriminalitetsforebygging støttes mine funn av Gundhus. Hun skriver at plassen kriminalitetsforebygging har fått i styringsdokumentene, er mer retorikk og symbol en praksis. Hun viser til Reiner (2000) hvor det samme poenget understrekes.

Offentlige organisasjoner må tilstrebe legitimitet i sine omgivelser. For å sikre dette må de tilpasse seg samfunnets verdier, normer og kultur. Verdisystemet i samfunnet legger føringer og setter grenser for hva en organisasjon kan produsere, og hvordan produksjonen kan gjennomføres. Organisasjoner kan formulere og bruke organisasjonsmessige mål som et slags ideologisk våpen for å overvinne skepsis og

opposisjon i omgivelsene. For å oppnå legitimitet kan offentlige organisasjoner velge arbeidsformer som oppfattes som riktige av omgivelsene. Dette kan være målstyring, kvalitetssikring eller andre metoder. Virksomhetsplanlegging har for eksempel blitt tatt i bruk i forvaltningen for at den skal fremstå som moderne og tilpasningsdyktig. Organisasjoner kan forsøke å påvirke oppfatningen av den for å sikre legitimitet. I noen tilfeller fremmes et spesielt bilde av organisasjonen overfor andre. Dette kan gjøres gjennom brosjyrer og videoer som profilerer organisasjonen på en bestemt måte. Det bilde som tegnes trenger ikke stemme med den organisatoriske virkeligheten, (Christensen, 2004).

Justisdepartementet og Politidirektoratet har gjennom ulike styringsdokumenter, strategier og publikasjoner satt kunnskapsstyrt politi på dagsorden. Det er betimelig å spørre om dette er gjort i den hensikt å oppnå aksept for det arbeidet som blir gjort og for å vise at politiet har strategier som ivaretar de krav som stilles.

Press fra omgivelsene er etter Ratcliffe (2008) en av flere pressfaktorer ledere i politiet må forholde seg til.

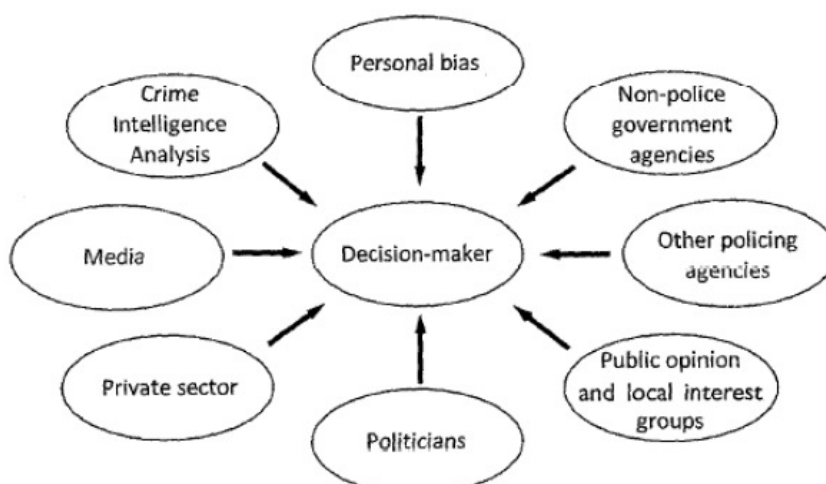


Fig 2: Ratcliffes pressfaktorer, (2008, s. 154).

Ved hjelp av denne modellen forsøker han å forklare de ulike påvirkningsfaktorer en leder må forholde seg til. Her ser vi at analyse er en av åtte faktorer. Hva som står på den politiske dagsorden, og hva media velger å ha fokus på, har innvirkning på mine informanternes gjørene og laden. Ytre press påvirker også utforming av politirollen. Ytre krav om effektivisering av politiarbeidet skaper et indre press. Strategier, virksomhetsplaner og budsjett blir viktigere i forsøket på å internstyre etaten, (Gundhus, 2009). Det er i dette krysspresset mellom politiske forventninger, administrasjon, media, publikum, egen ansatte ledere i politiet må agere. Siden disse aktørene har ulike interesser må lederne ha evner til å avveie, (Politidirektoratet, 2008).

Myndighetene har tatt innover seg at statlige ledere kan komme i krysspress og ansvarliggjør lederne. Når beslutninger er fattet fra statsforvaltningen skal lederne i staten lojalt gjennomføre dette. Samtidig skal ledere sørge for at beslutninger er forankret i faglig og rettslig holdbare vurderinger, og de skal også ta hensyn til både dagens og morgendagens innbyggere. Disse to hensynene kan komme på kollisjonskurs med hverandre. Det som kan gi politisk gevinst på kort sikt kan gjøre det vanskelig å oppnå langsiktige politiske mål. Dersom det oppstår konflikter plikter statlige ledere å synliggjøre for politikerne. Statlige ledere må ha mot., og kravet om lojalitet skal ikke binde ledere på en måte som krenker faglig integritet eller hensynet til oppfølging, (FAD, 2008).

5.7 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg sett på mulige årsaker til at mine informanter i liten grad klarer å benytte kunnskapen i strategisk analyse som styringsverktøy.

Grovt pekes det på seks utfordringer. Det handler om mangel på ledelsen på ulike nivåer, mangel på kompetanse, kulturutfordringer, mål- og budsjettssystem som ikke legger til rette for ny arbeidsmetodikk, økt rapportering og til sist om ny arbeidsmetodikk er innført ut fra et legitimitetshensyn.

Informantene gir uttrykk for at det er for mye detaljstyring. Innføring av noe nytt fordrer at det er rom for å drive endringer til det nye parallelt med daglig drift. Det syntes vanskelig å finne dette rommet med den økte rapporteringen Politidirektoratet ber om.

Det trekkes frem at målstrukturen og budsjettssystemet slik det fremstår i dag ikke støtter oppunder en kunnskapsstyrt tilnærming. Det politiet måles på i dag er det reaktive arbeidet og ny arbeidsmetodikk tilsier at det skal jobbes også proaktivt. Kan det være slik at man ikke har gjort et grundig nok arbeid før innføringen? Er det undersøkt godt nok om mål- og resultatstyringsprinsippene som ligger til grunn for politiets virksomhet er i harmoni med en kunnskapsstyrt tilnærming? Her ligger kanskje den største utfordringen. Som en offentlig organisasjon er politiet avhengig av legitimitet i sine omgivelser. Dersom det bare er av legitimitetshensyn ny arbeidsmetodikk er innført kan det syntes vanskelig å få en kunnskapsstyrt bærebjelke i kriminalitetsbekjempelsen.

Jeg vil avslutningsvis i dette kapitlet støtte meg til Sætre (2006), og antyde at det viktigste som må til for å få til det kunnskapsstyrte er kompetanse. Hun hevder at ledelsen er hjernen i politiorganisasjonen. Analysenes suksess er til sist avhengig av at lederne forstår deres funksjon, og er i stand til å omsette den til praktisk handling. Videre antyder hun at for å fylle lederrollen i et kunnskapsstyrt politi kreves det en kombinasjon av politifaglig og samfunnsvitenskapelig kompetanse. Først da vil politiet kunne dra full nytte av analysene. Dette kompetansebidraget hos ledelsen vil også lettere kunne bidra til å integrere det nye inn i det tradisjonelle hierarkiet. På denne måten vil det nye bli mer forståelig, meningsfullt og legitimt. Det vil også stille krav til fornyelse av de gamle enhetenes perspektiv og funksjon.

Hver og en leder må spørre seg hva dette betyr for deres virksomhet. Som noen informanter selv påpekte har de kanskje ikke vært flinke nok til å se på hva de strategiske føringene betyr for dem. For å få dette til forutsettes kunnskap om hvordan disse arbeidsprosessene skal være. Det forutsettes kunnskap om strategisk ledelse og endringsledelse. Som påpekt i NOU 2012:14 kreves det mer ledelse av, og i politiet. For å omsette kunnskapen i strategisk analyse til operative handlinger kreves ledelse i politidistriktene, og det kreves faglig ledelse fra Politidirektoratet i oppfølgingen.

Dette blir som ved innføring av ny arbeidsmetodikk; heller ikke manglende kunnskapsstyring i politiet kan ikke forklares ut fra en faktor alene.

6 VEIEN VIDERE OG AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

Jeg har i denne avhandlingen sett på i hvilke grad mine informanter benytter seg av strategisk analyse som styringsverktøy. Jeg hadde en antagelse om hva jeg ville finne i min avhandling etter å ha lest Stabstilsynet sin rapport fra 2011;

«Tilsynet har konstatert at det ved de fleste politidistrikt er vilje og ønske om å utvikle en mer kunnskapsstyrt arbeidsform. Etter tilsynets oppfatning bør politidistriktene planmessig videreføre arbeidet i retning av at virksomheten i enda større grad enn i dag blir kunnskapsstyrt gjennom å basere beslutninger på gode strategiske analyser. Tilsynet er av den oppfatningen at et slikt arbeid vil kunne ha stor betydning for den fremtidige utviklingen av distriktet. Tilsynet etterlyser jevnt over er sterkere sammenheng mellom analyser, styringsdokumenter, beslutninger og operative tiltak», (Politidirektoratet, 2010b).

Tilsynsrapporten fra Politidirektoratet omhandlet åtte andre politidistrikter enn mine informanter. At det finnes vilje, og et ønske, om en kunnskapsstyrt tilnærming er helt klart. Min undersøkelse viser at politiet som organisasjon har et stort forbedringspotensial hva angår bruk av strategisk analyse som styringsverktøy. Synet til Liv tegner et reelt bilde;

«Det er ingen tvil om at vi fortsatt har et stykke igjen altså når det gjelder å havne i en helt kunnskapsstyrt verden i forhold til driften vår.»

Informantene gir uttrykk for at det er mye fokus på kunnskapsstyrte arbeidsformer, men at det ikke er så lett å få til i praksis. Jeg har vist at det er flere grunner til at de ikke klarer å ta den kunnskapsstyrte tilnærmingen med bruk av strategisk analyse inn i egen drift.

Organisasjoner består som vi har sett av mange ulike elementer som; mål, visjon, strategi, kompetanse, kultur, struktur, ledelsesfunksjoner, systemer og ressurser. Det har vist seg at det enkleste å endre er mål, visjon og strategi. Utfordringen blir da hvordan trekke med seg de øvrige elementene inn i en ønsket fremtidig tilstand.

Min undersøkelse har vist at hvis politiet skal utvikle seg mer i retning av å bli en kunnskapsstyrt virksomhet må kanskje endringsledelse settes på agendaen. Dette spesielt rettet mot å endre kultur, ledelsesfunksjoner, målstruktur og kompetanse.

Selv om jeg har vist at strategisk analyse i liten grad blir benyttet som styringsverktøy er bevisstheten rundt ny arbeidsmetodikk til stede. Dette må ses på som svært positivt inn i det videre arbeidet. Det er Politidirektoratet som øverste ledelse, sammen med ledelsen i politidistriktene, som har ansvaret for at politi- og lensmannsetaten blir en kunnskapsstyrt virksomhet.

Jeg håper denne avhandlingen, som tegner et godt bilde av nå-situasjonen i ti politidistrikter, kan være et bidrag når politidistriktene i større grad enn i dag skal benytte seg av strategisk analyse som styringsverktøy slik en kunnskapsstyrt tilnærming tar opp i seg.

Politidirektoratet har en jobb å gjøre i forhold til å ta ansvar for styringen av politi- og lensmannsetaten;

«Politi- og lensmannsetaten fremstår generelt som fragmentert og preget av relativt selvstendige enheter. Det kan stilles spørsmål ved om POD har utnyttet det handlingsrommet de faktisk har. Direktoratet har gjennomgående vært tilbakeholdne mht. styring av politidistrikter og særorgan og har i for liten grad tatt ansvar for samordning, koordinering og erfaringslæring, både internt i etaten og overfor andre etater. Utvikling av nye arbeidsformer og organisasjonsutvikling understøttet av IKT har vært for dårlig forankret og lavt prioritert», (Difi, 2013, s. 6).

De fleste informantene gjør det de erfaringsmessig har gjort i styringen av sitt politidistrikt. Deres erfaring spiller en stor rolle i måten de utfører dette arbeidet på. De er distriktsrepresentantene i det kriminalitetsforebyggende arbeidet og således hviler det er stort ansvar på dem.

«Ole Brumm er på vei nedover trappen, bump, bump, bump, men hodet først, på slep etter Kristoffer Robin. Å dumpe sånn fra trinn til trinn er, så vidt Ole Brum vet, den eneste måten å komme ned trappa på. Av og til har han på følelsen at det må være en annen måte hvis bare dumpingene kunne holde opp et øyeblikk så han rakk å finne ut av det. Men kanskje det ikke er det likevel», (Milne, 1977, s. 1).

Kunnskapsgrunnlaget som kommer frem gjennom strategisk analyse har ingen verdi hvis den ikke blir benyttet aktivt av ledelsen. Med NOU 2012:14, Stortingsmeldingen om samfunnsikkerhet, (St meld nr 29 2011-2012), endringsprogrammet i regi av Politidirektoratet, Difis evaluering av Politidirektoratet og politianalyse som

foreligger i juni 2013, mener jeg det er all grunn til å være optimist. Jeg tror ledelsen i norsk politi på alle nivå med disse dokumentene tvinges til å finne en annen måte å styre og lede arbeidet på slik at politiets ressurser samlet sett blir bruk effektivt i kriminalitetsbekjempelsen for økt trygghet blant borgerne. På denne måten vil også politiet ha arbeidsformer som sikrer legitimitet i omgivelsene.

7 LITTERATURLISTE

- Aas, Katja Frankmo (2006). *"Ta vare på deg selv, lommeboka, mobilen og dine venner."* I: Trygghet. Thomas Hylland-Eriksen (red). Oslo: Universitetsforlaget.
- Andenæs, Agnes (2000). *Generalisering. Om ringvirkninger og gjenbruk av resultater fra en kvalitativ undersøkelse.* Haavind, Hanne red.: *Kjønn og fortolkende metode: metodiske muligheter i kvalitativ forskning.*
- Balchen, Paal Christian (1998): *Politiets forebyggende arbeid: Bergrensinger og muligheter.* Oslo: Vett & Viten AS.
- Balchen, Paal Christian (2004). *Innføring i problemorientert politiarbeid.* POD publikasjon 2004:7. Oslo: Politidirektoratet.
- Bauck, Hans Jørgen jr. (2004): *Strategisk analyse: kunnskap å lede.* POD publikasjon 2004:11. Oslo: Politidirektoratet.
- Befring, Einar. (2007). *Forskningsmetode: Med etikk og statistikk.* Oslo: Det Norske Samlaget.
- Bjørge, Torgeir og Thor-Geir Myhrer (2007): *Forskningsetisk veileder for Politihøgskolen. Versjon 1.1.* Oslo: Politihøgskolen.
- Busch, Johansen og Vanebo (2003). *Endringsledelse i det offentlige.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul g. Roness og Kjell Arne Røvik (2004). *Organisasjonsteori i offentlig sektor.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Cope, Nina (2003). *Crime analysis, principles and practice,* i Newburn, Tim (ed.): *Handbook of Policing.* Devon: Willan Publishing.
- Det kongelige Justis og Politidepartement (1997). *Mål og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten.* Oslo: Justisdepartementet.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Rapport 2013:3). *Evaluering av Politidirektoratet.* Oslo: Difi.

- Ekman, Gunnar (2004). *Fra prat til resultat - om lederskap i hverdagen*. Oslo: abstrakt forlag.
- Ericson og Haggerty (1997). *Policing the risk society*. Oxford: Clarendon press.
- Erstad (1997). *Det kriminalitetsforebyggende siktemål*. PHS:Forskning.
- Finstad, Liv (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax Forlag AS.
- Fivelsdal, Egil (2004). *Organisasjon og ledelse*. Oslo: Cappelen akademiske.
- Fjellberg, Nina. *Mål- og resultatstyring i politietaten*. I Materialisten, 1 – 2000.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) (2008). *Plattform for ledelse i staten*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- Glomseth (2010). «Ledelse i politiet – nye krav og nye roller» i *Politiforum* 12/2010:34-35
- Goldstein, Herman (2003). «On further developing problem-oriented policing: The most critical need, the major impediments, and a proposal”. I: Johannes Knutsson (ed.), *Problem Oriented Policing: From Innovation to Mainstream*. Crime Prevention Studies, Vol. 15, Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Gottschalk, Petter (2007). *Etterforskningsledelse - kunnskapsdeling, organisering og IKT*. Nesbru: Forlaget Vett & Viten AS.
- Gotvassli, Kjell Åge (2007). *Kunnskaps- og prestasjonsutvikling i organisasjoner. Rasjonalitet eller intuisjon og følelser?* Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.
- Granér, Rolf (2004). *Patruljerande poliseres yrkeskultur*. Lund: Lund Dissertations in Social Work.
- Granér, Rolf og Ola Kronkvist (2013). *Kontroll av och i polisorganisationen*. Manus.
- Grønmo, Sigmund (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gundhus, Helene Oppen. (2009).” *For sikkerhets skyld”: IKT, yrkeskultur og kunnskapsarbeid i politiet*. Oslo: Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Det juridiske fakultet Unipub.

- Halvorsen, Knut (2003). *Å forske på samfunnet- en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelsen Akademiske Forlag.
- Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1986). *Metodevalg og metodebruk*. Oslo: Tano.
- Jacobsen, D. I. (2004). *Organisasjonsledelse og endringsledelse*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Justisdep. (2002). St.meld. nr 22 - *Politireform 2000. Et tryggere samfunn*. Oslo: Justis og politidepartementet.
- Justisdep. (2005). St meld. Nr 42. *Politiets rolle og oppgaver*. Oslo: Justis og politidepartementet
- Kaplan, Robert S og Norton David P (2001). *The Balansed Scorecard*. København: Børsen forlag.
- Knutsson, Johannes & Knut-Erik Søvik (2005). *Problemorientert politiarbeid i teori og praksis*. Oslo: Politihøgskolen. (PHS forskning 2005:1).
- Kvale, Steinar (2001). *Det kvalitative forskningsintervjuet*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Kvale, S & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervjuet*. Oslo: Gyldendal akademiske.
- Larsson, Paul (2002). «*Analyse som verktøy i politiarbeidet*». I: Polititjenestemann og akademiker: forskning og praksis i politiet. PHS: Forskning 2002:2.
- Larsson, Paul (2005). "Kriminalitetsforebygging og politirollen." Nordisk Tidsskrift for kriminalvidenskap, 92(3):271-281.
- Larsson, P og Gundhus, H (2007). *Policing i et norsk perspektiv*. I: Gundhus H. & Larsson, P. og Myhrer T. (Red). *Polisiær virksomhet: Hva er det? Hvem gjør det?* Forskningskonferansen PHS, 2007.
- Lov om politiet (1995). *Lov 1995-08-04 nr 53. (Politiloven)*. Oslo: Justis- og bedredskapsdepartementet.

- Milne, A. A (1977). *Ole Brum*. Turnhout: Brepols s.a.
- McDowell, Don (1998): *Strategic Intelligens: A Handbook for Practioners, Managers and Users*. Australia: Intelligence Study Centre.
- Myhrer, Tor-Geir og Tore Bjørgo (2007). *Forskningsetisk veileder for Politihøgskolen*. Oslo: Politihøgskolen.
- NESH (2005): *Forskningsetsike retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Oslo: Den nasjonale forskningsetiske komitè for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH).
- NOU 2012:14, (2012). *Rapport fra 22. juli kommisjonen*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Politidirektoratet (2002). *Strategiplan for det forebyggende politiarbeid 2002-2005*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2007). *Nasjonal strategi for etterretning og analyse*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2008). *Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet*. POD publikasjon 2008/07. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2009a). *Politiets strategi 2010-2015*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2009b). *Veileder: Strategisk analyse*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2010a). *Virksomhetsstyring. Revidert instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2010b). *Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten. Perioden 2002-2008*. (2010/03). Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2011a). *Veileder: Strategisk analyse. Oppdatert 2011*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2011b). *Stabstilsynets rapport*. Oslo: Politidirektoratet.
- Ratcliffe, J. H. (2008). *Intelligence-led policing*. Cullompton: Willian Publishing.

Reiner, Robert (2000). *The Politics of the Police*. New Your: The Oxford University Press.

Reve, Torger og Per R Stokke (1996). *Strategisk analyse. Grunnlaget for praktisk strategiutvikling*. Oslo: Fagbokforlaget.

Reuss-Ianni, E., & Ianni, F.A.J (1983). Street cops and management cops: the two cultures of policing. I: *Policing. Key Readings* (Vol. 2005 s.297-314). Tim Newburn (Ed.), Cullompton: Willan.

Ross, Göran, Georg Von Krogh og Johan Ross med Lisa Fernstrøm (2005). *Strategi – en innføring*. Oslo: Fagbokforlaget.

Sahlin, Ingrid (2000). *Brottsprevention som berepp og samhällsfenomen*. Lund: Arkiv förlag.

Senter for Statlig Økonomistyring – SSØ (2006). *Mål og resultatstyring i Staten*. Oslo.

Sætre, Marianne (2007). *Analyser av kriminalitet. En innføring i data og metoder i samfunnsvitenskapelige og strategiske kriminalanalyser*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Sætre Marianne (2006). *Implementering av strategiske analyser i politiet. Bevegelser og motstandsprosesser rundt kunnskapens orakler og magikere*. Politihøgskolens Forskningskonferanse 2006. Upublisert manus. Oslo: Politihøgskolen.

Thoresen, O.E. Dyhra, P. & Frøysa A. (1997): *Kriminaletterretning for etter- og videreutdanning, temahefte 1: Hva er kriminaletterretning?* Oslo: Politihøgskolen.

Tilley, Nick (2003): *Community policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing*, i Newborn (ed.): *Handbook of Policing*, Devon, William Publ.

Wegner, Rolf B (2007). *Politistrategi Belyst gjennom praktisk politiarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.

Westerberg, Anders Ivarsson, (2004). *Papperpolisen. Den ökande administrationen i moderna organisationer*. Stockholm: Elanders Gotab.

8 VEDLEGG

Problemstilling: *I hvilke grad benytter politimesterne den strategiske analysen i drøftningsdialogen med Politidirektoratet, og lokalt i politidistriktet?*

1. I hvilke utstrekning er kunnskapsstyrt politiarbeid en bærebjelke i politiarbeidet som blir utført i politidistriktet?

- Hva legger du i begrepet «kunnskapsstyrt politiarbeid»? Handlingsplan av 2005, kunnskapsstyrt politiarbeid med POP som førende metode, analytisk tilnærming – hvordan er dette i ditt politidistrikt?
- - *Definere hva jeg legger i begrepet kunnskapsstyrt politiarbeid slik at vi har en felles forståelse.*
- Kunnskapsstyrt praksis forankret i strategisk ledelse sett opp mot et handlingsrettet politi. Hvordan er dette i politidistriktet?
 - *Hva er kunnskapsstyrt ledelse*
 - *Kunnskapsstyrt praksis*
 - *Handlingsrettet politi*
- Hvilke var den siste analysen ledergruppen ba analyseenheten om til bruk som beslutningsgrunnlag?
 - *Eks et gitt problemområde som gjentatte ganger blir tatt opp*
- Se tilbake på 2009 – hvilke satsningsområder prioriterte politidistriktet og på hvilke grunnlag?
 - *Kom med eksempel på satsningsområder*

2. Strategisk analyse.

Definere strategisk analyse og operative analyse defineres slik at vi snakker om det samme.

- Hvilke assosiasjoner og arbeidsoppgaver tenker du når jeg sier «strategisk analyse»?
- Hvordan er arbeidet med strategisk analyse organisert i ditt pd?
- Hvor mange jobber med det?
- Hvor mange jobber med operative analyser i *politidistriktet*?
- Hvilke kompetanse og erfaring har de som jobber med strategisk/operativ analyse?

A) Veileder: Strategisk analyse, 2009. *Informere om denne.*

- Hvordan ble denne tatt i mot?
- Hvordan har distriktet benyttet seg av den?
- Hvem er denne kjent for?
- Ble distriktets strategisk analyse endret etter denne utgivelsen?

3. Hvordan bruker politidistriktet den strategiske analysen i drøftningsdialogen med Politidirektoratet?

- I forkant av drøftningsdialogen hvilke møtevirksomhet er det i ledergruppa, hvem deltar og hva står på agendaen?
- Hvordan er prosessen frem til et disponeringsskriv gjeldene for politidistriktet foreligger?
- Hvilke mulighet har politidistriktet til å påvirke tildelingen i drøftningsdialogen? (Gitt at det anbefalte tiltaket trenger ytterligere ressurser til å bekjempe et kartlagt problem/problemområde). (Ressurspåvirkning)
- Hvilke mulighet har du som politimester til å forhandle om måltall med bakgrunn i et analysert problem/problemområde som det må iverksettes tiltak mot? Eks vinning begått av tilreisende/MC. Arbeid mot dette vil gå på beskostning av f eks antall kontrollerte bilførere. (Måltallpåvirkning)
- Har du noen gang i drøftningsdialogen kommet med et lokalt tilpasset mål som er så viktig å fokusere på at det vil gå utover fastsatte måltall? Hvorfor/Hvorfor ikke?

4. Hvordan brukes den strategiske analysen lokalt i politidistriktet?

- Strategisk analyse kan være et godt grunnlag for å utarbeide lokale virksomhetsplaner med prioriteringer, mål og strategier. Beskriv hvordan dette er i politidistriktet.
- Dersom politidistriktet foretar strategisk beslutninger ut fra strategisk analyse hva er begrunnelsen for dette?
- Hvis det ikke, blir gjort hva er begrunnelsen til at dette?
- Hva foretar du deg når du får plan og rammeforutsetningene fra Politidirektoratet? Hvem kjenner til disse? Du mottar den på sommeren, når blir denne kjent, og for hvem blir den gjort kjent?
- I planprosessen skisseres en plan hvor hver driftsenhet arbeider med lokal virksomhetsplan når kriminalitetsanalysen foreligger. Hva er praksis i ditt politidistrikt? Hvis dette gjennomføres hva er innholdet i en slik lokal VP?
- Finnes det fora eller arenaer der ledelsen og de som utarbeider strategisk analyse møtes? Hvis så hva står på agendaen?
- Hvis det blir tatt beslutninger ut fra strategisk analyse hvor førende er beslutningen om å prioritere dette?
- Kan det tenkes at man ikke iverksetter anbefalte tiltak for det vil ta ressurser fra andre områder slik at det vanskeliggjør måloppnåelse i PSV? I såfall hva er årsaken til dette?
- Føler du at det er motstand mot strategisk analyse, dvs uvilje mot sentral syring på bekostning av den høye autonomien som tradisjonelt har vært en viktig del av politifolks yrkespraksis? Hva kan årsaken til dette være? Hvordan var dette før opprettelsen av politidirektoratet

5. Hvordan er kjennskapen og bruken av disse strategi- og handlingsplanene utgitt av Politidirektoratet i politidistriktet?

- Politidirektoratet har gitt ut flere handlings- og strategiplaner som gjelder kunnskapsstyrt politiarbeid, forebyggende politiarbeid, POP og strategisk analyse. I det følgende vil jeg komme inn på fire av disse. Jeg er ute etter om disse er gjort kjent i distriktet, i så fall på hvilke måte.
- Blir de benyttet på en slik måte de er førende for politiarbeidet som blir utført?
- Har pd har et forbedringspotensial i å gjøre disse dokumentene førende?

A) Strategisk plan for det forebyggende arbeidet 2002-2005 – ambisiøst med alle politidistriktene skal jobbe kunnskapsstyrt med POP som metode innen utgangen av 2005.

- Hvordan ligger ditt politidistrikt i forhold til dette?
- Utfordringer?
- Hva har vært pådriveren for å komme dit dere er?
- Hvilke tiltak er iversatt for å komme i havn?

B) Handlingsplan – strategisk analyse – kunnskap å lede, 2004.

- Forklare hva denne handler om

C) Politidirektoratets strategiske plan for 2006-2009.

- Forklare hva denne handler om

D) Nasjonal strategi for etterretning og analyse, 2007.

- Forklare hva denne handler om

Avhandlingen består av 32.898 ord.

