

Terje Aaserud

Ledelsesutvikling gjennom deltakende observasjon og aksjonsforskning

Erfaringer fra et FoU-prosjekt i Østfold politidistrikt



POLITIHØGSKOLEN

PHS Forskning 2007:4

TERJE AASERUD

Ledelsesutvikling gjennom deltakende observasjon og aksjonsforskning

ERFARINGER FRA ET FOU-PROSJEKT I ØSTFOLD POLITIDISTRIKT

© Politihøgskolen, Oslo 2007

PHS Forskning 2007:4

ISBN 82-7808-054-2

ISSN 0807-1721

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven og fotografloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen

FoU-avdelingen

Slemdalsvn. 5

Postboks 5027, Majorstuen

0301 Oslo

www.phs.no

Omslag: *Tor Berglie*

Layout og sideombrekking: *Eileen Schreiner Berglie, PHS*

Trykk: *Ilas*

Forord

Denne rapporten er resultatet av en lang lærings- og utviklingsprosess fra høsten 2004. Som ansvarlig for lederutdanninger ved Politihøgskolen ble jeg innvilget FoU-midler for å prøve ut et aksjonsforskningsprosjekt i en politienhet. Valget falt på Østfold politidistrikt.

Møtet med ledere i Østfold politidistrikt var udelt positivt. Politimesteren og hans ledergruppe viste stor grad av imøtekommenhet, interesse og tillit. Jeg fikk tilgang til de praksisarenaene jeg ønsket, en viktig forutsetning for å kunne gjennomføre et slikt aksjonsforskningsprosjekt.

Jeg vil takke alle samarbeidspartnere i politidistriktet for mulighetene de ga til økt innsikt i politiledelse i praksis. En spesiell takk til politimesteren for hans tilrettelegging og oppfølging.

Jeg vil også trekke fram Politihøgskolens velvilje gjennom tildelte FoU-ressurser og praktisk tilrettelegging av min arbeidsplan. Og ikke minst en takk til førstemanuensis Bjørn Barland ved Politihøgskolens forskningsavdeling for god støtte og veiledning i arbeidet med denne rapporten.

Jeg håper rapporten kan bidra til at aksjonsforskning gjennom deltakende observasjon kan videreutvikles som en av flere strategier for kunnskaps- og ledelsesutvikling i politiet.

Oslo, mai 2007

Terje Aaserud

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	7
1. Innledning	9
1.1 Ledelse i politiet	10
1.2 Avgrensing og problemstilling	13
1.3 Aksjonsforskning	16
1.4 Presentasjon av Østfold politidistrikt som studieobjekt	19
2. Metode	23
2.1 Kvalitativ metode	23
2.2 Deltakende observasjon	26
3. Deltakererfaringer	43
4. Ledelsesutfordringer	49
4.1 Krysspress	49
4.2 Verdibasert ledelse	58
4.3 Målstyring – virksomhetsplanlegging	64
4.4 Beslutningsprosesser	80
4.5 Organisasjonslæring	86
4.6 Helhetstenkning	91
5. Konklusjoner	105
5.1 Metode	106
5.2 Ledelsesutfordringer	110
5.3 Implikasjoner	111
Referanser	112

Sammendrag

Denne rapporten drøfter og oppsummerer erfaringene fra et aksjonsforskningsprosjekt i Østfold politidistrikt i perioden høsten 2004 – våren 2006. Med deltakende observasjon som metodisk tilnærming samhandlet jeg med ledere og ledergrupper i politidistriktet i noe over ett år. Observasjonene ble fulgt opp med tilbakemelding til aktørene i form av faglige refleksjonsnotater i etterkant.

Samarbeidsprosjektet med politidistriktet ble oppsummert i en intern slutt-rapport våren 2006. Denne rapporten valgte politimesteren å distribuere til alle ansatte i politidistriktet. Hensikten hans var at ledernes aktiviteter og utviklingsprosesser i prosjektet skulle være åpen informasjon for alle medarbeidere i politidistriktet.

Problemstillingen som danner utgangspunkt for denne forskningsrapporten er

I hvilken grad kan aksjonsforskning identifisere ledelsesutfordringer og bidra til ledelsesutvikling i et politidistrikt?

Aksjonsforskning som forskningsstrategi står sentralt i rapporten. Et slikt forskningsopplegg vektlegger økt innsikt, forståelse og læring for begge parter i samhandlingen.

Deltakende observasjon ble valgt som kvalitativ metode i forskningsprosjektet. Rapporten drøfter relativt inngående forutsetninger for at en slik metode skal kunne fungere i et aksjonsforskningsopplegg. Viktige begreper her er faglig og relasjonell tillit og trygghet.

Mine metodiske erfaringer og funn er i stor grad sammenfallende med relevant forskning og teori på området. Det gir grunnlag for å kunne se de metodiske erfaringene som generaliserbare og anvendbare i andre ledelseskontekster.

Politidistriktet ble gjennom prosjektet bevisstgjort og utfordret på sentrale utfordringer i sin ledelsesutvikling, mens forskeren fikk økt innsikt og forståelse for hva slags utfordringer ledere i politiet kan bli stilt overfor. Ledelses- og organisasjonsutfordringene som blir påvist i denne rapporten er ledelse i krysspress, verdibasert ledelse, målstyring og virksomhetsplanlegging, beslutningsprosesser, organisasjonslæring og helhetstenkning.

Et sentralt drøftingspunkt i rapporten omhandler den mulige overføringsverdien av disse funnene. Her konkluderer jeg med at de identifiserte ledelsesutfordringene i stor grad er kontekstuelle og i første rekke knyttet til den undersøkte enheten. Samtidig er flere av utfordringene som trekkes fram i overensstemmelse med tidligere forskning på ledelse i det offentlige. Derfor antas det at drøftingen rundt sentrale ledelsesutfordringer i Østfold politidistrikt kan ha overføringsverdi for andre ledergrupper i deres ledelsesutvikling. Funnene kan samtidig gi Politihøgskolen økt og dokumentert kunnskap om sentrale innholdskomponenter i sine lederutdanninger.

1 Innledning

Nye og tydelige tanker om ledelse er kommet inn i offentlig forvaltning fra 70-tallet og med full styrke fra århundreskiftet (Strand 2007). Innføring av målstyring, store reformer og modernisering av offentlig sektor krever en annen tilnærming til lederoppgavene, med større vekt på personalpolitikk, samarbeid og kvalitetskontroll. Dette er velkjente ledelsesutfordringer for alle typer organisasjoner. Likevel er det sider ved oppgavene i offentlige virksomheter som skiller seg fra private organisasjoner og gir spesielle utfordringer også for ledere, ikke minst gjelder dette politiledere.

Offentlige organisasjoner er opprettet for å ivareta spesielle interesser og oppgaver, og de er vevd inn i et komplekst politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser, borgere, brukergrupper og klienter. En må fokusere på hvordan de «levende» organisasjonene fungerer i praktisk samspill mellom formelle, strukturelle bindinger, omgivelsesfaktorer, interne tradisjoner og kulturer og aktiv styring fra ledelsens side (Christensen m.fl. 2005).

Ledere i politiet har utfordringer som er sammenlignbare med det å lede andre typer bedrifter, virksomheter eller organisasjoner. Men politiet som en av de sentrale samfunnsinstitusjonene har sine helt spesielle utfordringer ved at de også er en legitim utøver av fysisk makt. Dette gir utfordringer på mange plan og kan få konsekvenser utover det å utøve ledelse i andre organisasjoner, private og offentlige. Lederoppgavene skal løses innenfor demokratiske rammer og spilleregler som regulerer ledernes handlingsfrihet og kompliserer utøvelse av den «moderne» lederrollen fullt ut. Krav til etterrettelighet (lovbaserte prosedyrer), rettferdighet, upartiskhet og fagbegrunnelse der beslutninger må bygge på regler

og aksepterte kriterier, og ikke minst kravet om at «skatteyternes penger skal brukes effektivt, rettferdig og med sparsomhet.»(ibid).

Det er i dette spenningsfeltet den «nye» lederrollen i politi- og lensmannsetaten skal finne sin form, særlig aktualisert ved gjennomføringen av Politireform 2000 (St.meld. 22).

1.1 Ledelse i politiet

Ledelse er et sammensatt begrep. Omfattende forskning har ikke gitt grunnlag for en omforent definisjon eller felles avklart meningsinnhold i begrepet (Strand 2007). En mye sitert definisjon av Erik Johnsen identifiserer ledelse gjennom de *målskapende, språkskapende og problemløsende samspillsprosessene* i en organisasjon (Busch m.fl. 2003). Denne definisjonen av ledelse tar opp i seg de kommunikative og handlingsorienterte aktivitetene for å avklare mål og arbeide bevisst mot disse målene.

Forventningene til politilederne, slik det er formulert i Stortingsmelding 22 (2000-2001) om politireformen, framgår av en slik definisjon. Ledere påvirker organisasjonsatferd, samspiller med og utnytter de menneskelige ressursene gjennom delegering og myndiggjøring (empowerment) (Colbjørnsen 2002), og involverer medarbeidere i beslutningsprosesser og oppgaveløsning. Ledelse handler med andre ord om å forene den målrettede virksomheten (saksforholdet) med organisasjonens psykososiale og kulturelle basis (relasjonsforholdet) (Fløistad 2002).

St.meld. 22 (2000-2001) legger vekt på god ledelse som en viktig forutsetning for en vellykket politireform. Lederutfordringene knyttes til de skjærpede kravene til valg av arbeidsformer, prioriteringer og koordinering og behovet for en videre profesjonalisering av lederskapet. Forventninger om kontinuerlig organisasjonsutvikling og endringsarbeid gir økte krav til lederkompetanse. Medarbeidere besitter stadig høyere kompetanse. Det forutsetter større selvstendighet og delegert ansvar i jobbutførelsen. Kunnskapsledelse og veiledning trekkes fram som sentrale lederutfordringer. Det fokuseres på ledernes og ledergrup-

penes evne til å ta initiativ, håndtere motstand internt og eksternt, identifisere muligheter, strukturere arbeidet, involvere og engasjere medarbeidere og stille krav til resultater, i tråd med Johnsen's definisjon ovenfor.

I sluttevalueringen av politireformen (Agenda 2006) drøftes viktigheten av ledelse i utviklingen av organisasjonen med bakgrunn i erfaringene i reformens gjennomføringsfase. Oppfatningene av hvilken betydning reformen har hatt, varierer noe med hvor aktørene er plassert i organisasjonen. Politimestrene har i følge evalueringen fått større handlingsrom og et langt mer selvstendig ansvar enn tidligere (empowerment). Organisering i regioner har i noen distrikter gitt et nytt ledelsesnivå gjennom formelle regionsledere. Noen driftsenhetsledere (særlig lensmenn) oppfatter at de gjennom den nye organiseringen er fratatt makt og myndighet og at det lokale handlingsrommet er redusert. «Fra konge på haugen til visergutt» sier en av lensmennene som er intervjuet i evalueringsprosessen. I sluttrapporten pekes det på behovet for å tydeliggjøre og utvikle lederrollene videre, viktigheten av kontinuerlig fokus på ledelsesutvikling og behovet for en bevisst og strategisk rekruttering av nye ledere.

Forskning på politiledelse

I Norden er tilfanget av forskning om politiledelse relativt begrenset. Rolf Granér (2004) trekker politiledelse inn som del av forskningen på politietikk i svensk kontekst. Han knytter ledelsesspørsmålet til hvordan ledere håndterer sin formelle og uformelle makt, og de personlige, etiske og relasjonelle krav som må stilles til ledere som skal fronte og fremme en sunn og god politikultur. Gunnar Ekman (1999, 2004) har bl.a. sett på hvordan ledelsens tolkning og håndtering under omstillingsprosesser påvirker tillitsforhold og oppslutning om endringsarbeid. Han holder som eksempel fram småpratene og den uformelle kommunikasjonen som en viktig lederaktivitet i endringsprosesser.

I England er det etablert et «Leadership Academy for Policing» under Centrex (*Central Police Training and Development Authority*) som et ledd i utviklingen av bedre politiledelse. I sitt grunnlagsmateriale viser de til en forskningsrapport fra Home Office (Dobby m.fl. 2004), der ansatte gjennom en intervjuundersøkelse

identifiserer momenter de mener er av betydning i effektivt lederskap. I konklusjonen sammenfattes dette til noen sentrale forhold ved lederkompetanse. De påpeker betydningen av å kunne utøve transformasjonsledelse som fokuserer på de emosjonelle båndene mellom ledere og medarbeidere (Grønhaug m.fl. 2001, Strand 2007). Videre pekes det på ledernes profesjonelle kompetanse, deres evne til strategisk og taktisk ledelse og bevisstheten om betydningen av politiets omdømme. Lederkompetansen koples til viktigheten av å yte service ovenfor lokalsamfunnet, fokusert på god kvalitet på tjenesten, og viljen og evnen til utvikling og endring. Denne forskningen skal danne grunnlaget for videre utvikling av verktøy for evaluering av lederutøvelse i det engelske politiet (ibid).

Noe av det samme skjer i amerikansk forskning på politiledelse (FBI 2005). På oppdrag fra FBI Academy er det utviklet «Curriculum Anchor» som identifiserer viktige områder for lederopplæring og ledertrening i amerikansk politi. «Fagplanen» bygger på innholdselementene i transformasjonsledelse (Grønhaug m.fl.2001, Strand 2007) med vekt på «mission, vision, values and business results». Innholdselementene (22 i tallet) er organisert i åtte kategorier som er gjenkjennbare fra generell ledelseslitteratur og forskning på ledelse i det offentlige, også i norsk og nordisk kontekst.

1. Lederskap (veiledning/mentoring, strategisk og visjonær tenkning, motivasjon og inspirasjon)
2. Relasjoner (samhandling og teamarbeid, konflikthåndtering)
3. Liaison (forholdet til omgivelsene og samarbeidspartnere)
4. Organisering og planlegging (strategisk, taktisk og operasjonell planlegging, prosjektstyring)
5. Problemløsning
6. Fleksibilitet, tilpasning (endringsledelse, stressmestring, livslang læring)
7. Initiativ (nyskaping/kreativitet, målrettet atferd).
8. Kommunikasjon (muntlig og skriftlig uttrykksform, lytteferdigheter).

Forskning på australsk politiledelse har bl.a. vært opptatt av hvordan ledernes atferd samsvarer med etablerte lederskapsnormer, slik Bass og Avolio har definert det (Densten 1999). Den reelle lederatferden speiles mot ledelsesnormer

basert på teoribegreper som transformasjonsledelse, transaksjonsledelse og ikke-ledelse (Grønhaug m.fl. 2001). I følge denne studien benytter australske politiledere seg i betydelig mindre grad av transformasjonsledelse enn den etablerte normen. Snarere er det transaksjonsledelse som i stor grad preger deres atferd. Dette innebærer at ledernes fokus er mer rettet mot medarbeidernes egeninteresser (bytte - forhold), og i mindre grad vektlegger de relasjonelle sidene av ledelse med fokus på medarbeidernes læring og utvikling (Densten 1999).

1. 2 Avgrensning og problemstilling

Nedenfor presenteres noen ledelsesteoretiske oppspill som denne rapporten vil drøfte mer inngående senere. Områdene er valgt ut fra en induktiv tilnærming til empirien i dette forskningsprosjektet, men framstår også som sentrale temaer og begreper innenfor ledelsesfeltet, ikke minst ledelse i det offentlige (Strand 2007, Busch m.fl. 2003, Christensen m.fl. 2005).

- Ledelse i krysspress

Offentlige institusjoner utgjør et blandingssystem med delvis motstridende prinsipper for styring og samordning. Noe som i praksis ofte skaper en ustabil balanse mellom ulike hensyn, og spenninger i og mellom offentlige organisasjoner (Christensen m.fl. 2005). Dette er ikke minst tilfelle i en så sentral samfunnsinstitusjon som politiet. I tillegg er det mange ulike grupper innenfor og utenfor politiet som har legitime interesser og et bidrags- og belønningsforhold til etatens prioriteringer og handlinger (Busch m.fl. 2003). Dette innebærer at politiledere må agere i et krysspress mellom politiske og administrative systemer og aktører med ulike interesser.

- Verdibasert ledelse

Verdibasert ledelse tillegges ulik betydning innen ulike teoretiske tradisjoner. Drøftingen i denne rapporten baserer seg i stor grad på Aadland (2004) som knytter begrepet verdibasert ledelse til den danske forståelsen og tradisjonen. Her vektlegges ledelse som et relasjonelt begrep og fokuserer særlig på lederens

ansvar for å påvirke samhandlingsprosessene i organisasjonen. Verdibasert ledelse introduseres som et alternativ til regelstyring og kontroll, med vekt på lederen som forbilde. Dette kan også knyttes til filosofien bak begrepet «kommunikativ ledelse» (Eriksen 1999).

- Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring ble innført som styringsform i Staten i 1987. Politiet tok målstyringen i bruk fra 1996. Denne styringsformen har siden stått sentralt i politiet og påtalemyndigheten og er dermed av stor betydning for lederutøvelsen. Mål- og resultatstyring bygger på en annen rasjonalitet (formålsrasjonalitet) enn verdibasert ledelse og styring (verdirasjonalitet) (Aadland 2004). Det er derfor av interesse å se på ledelsens verdibaserte tilnærming innenfor et målstyrt regime.

- Beslutningsprosesser

Tematikken belyser de ulike avveininger som må og kan gjøres for å få til gode beslutningsprosesser i ledergrupper og organisasjoner. Ledernes verdibaserte plattform blir et viktig bakteppe også for denne diskusjonen, bl.a. ut fra begrepet kommunikativ ledelse (Eriksen 1999) og ideene om involvering og medbestemmelse.

- Organisasjonslæring

Begrepene organisasjonslæring og «lærende organisasjon» er en del av de moderne organisasjonstrendene (Røvik 1998). Gjennom fokus på bl.a. erfaringslæring har politiet blitt mer opptatt av en bedre systematisering og mer kollektiv anvendelse av kunnskap og erfaringer i organisasjonen. Et interessant tema er utviklingen av politiet som *kunnskapsbasert virksomhet*, slik politireformen (St.meld. 22) og Politirolemeldingen (St.meld. 42) legger opp til, og den mulige sammenhengen mellom verdibasert ledelse og begrepet «en lærende organisasjon» (Klausen 2001).

- Helhetstenkning

En av flere hovedintensjoner med Politireform 2000 var å gjennomføre organisatoriske og strukturelle endringer for å få til større og mer bærekraftige politidis-

trikter. Dette innebar bl.a. at antall politidistrikter skulle halveres til 27, og flere tidligere distrikter ble slått sammen til større enheter (St.meld. 22). Slike strukturelle sammenslåinger vil erfaringsmessig og faglig sett stille lederne overfor store utfordringer. Dette handler bl.a. om kulturelle forutsetninger - og motsetninger - og endringer i formelle og uformelle maktforhold (Jacobsen og Thorsvik 2002).

Ledelsesutdanning og ledelsesutvikling

Politi­høgskolen har over lengre tid gjennomført lederutdanning for ansatte i politi- og lensmannsetaten som ønsker å styrke sin lederkompetanse gjennom formell videreutdanning. Enkeltledere er tilført ny kunnskap og innsikt i organisasjon og ledelse gjennom studietilbudene Ledelse og organisasjonsutvikling I og II (LOU I og LOU II), hver på 30 studiepoeng, eller Funksjonsrettet ledelse (FRL, 15 studiepoeng). Denne kunnskapen er ikke uten videre forankret i deltakernes egen organisasjon og ledergruppe, og er i større eller mindre grad direkte overførbar og anvendbar i praksis.

En alternativ tilnærming er kompetanseutvikling for hele ledergrupper for å sikre en mer kollektiv innsikt og forståelse. Dette kan gi økt overføringsverdi til praktisk ledelse ved at hele ledergrupper får samme referanserammer og begrepsapparat. Slike utviklings- og læringsprosesser kan tilrettelegges på ulike måter. Politihøgskolen har foreløpig kun noen få erfaringer med slike opplegg.

Denne rapporten tar utgangspunkt i et ledelsesutviklingsprosjekt som ble gjennomført i Østfold politidistrikt i perioden høsten 2004 – våren 2006. Prosjektet hadde to klare målsetninger. Som fagansvarlig for ledelsesutdanning ved Politihøgskolen ønsket jeg å få bedre innsikt i og forståelse av politiledelse i praksis. Samtidig skulle praksisfeltet få tilbakemeldinger som grunnlag for videreutvikling av sin ledelsespraksis. Intensjonen var at samarbeidet skulle legge grunnlaget for en gjensidig kunnskapsutvikling mellom høgskolen og praksisfeltet. For å nå målsetningen i prosjektet ble det valgt en kvalitativ tilnærming.

Erfaringer og analyser av forskningsoppholdet og samhandlingen med ledergrupper i Østfold politidistrikt som studieobjekt drøftes ut fra to hensikter.

En vil undersøke om aksjonsforskning med en kvalitativ metodisk tilnærming er et godt verktøy for å identifisere sentrale utfordringer i politiledelsen. Videre ønsker rapporten å drøfte om en slik identifisering og bevisstgjøring av sentrale utfordringer kan være med å endre ledelsesstrategier i praksis.

Med dette som bakteppe ønsker jeg å belyse følgende problemstilling.

I hvilken grad kan aksjonsforskning identifisere ledelsesutfordringer og bidra til ledelsesutvikling i et politidistrikt?

Sverdrup (2002) plasserer aksjonsforskning sammen med dialogbasert evaluering og følgeforskning i en tradisjon med prosessorientert (formativ) evaluering der formålet er *økt innsikt, forståelse og læring*. Dette forutsetter en lærings- og kunnskapsbasert tilnærming, og «handler om å studere en prosess og hvordan den skaper virkninger, samt å bidra til at det skapes virkninger» (ibid; 33). Hun presiserer behovet for tilstedeværelse av forskeren (evaluator), samhandling mellom forskeren og de som er involvert i tiltaket, og nødvendigheten av å etablere tillit i denne relasjonen.

Problemstillingen ovenfor vektlegger nettopp ønsket om økt innsikt, forståelse og læring, for begge parter i prosjektet. Sverdrups innramming av aksjonsforskningsbegrepet oppsummerer i stor grad tilnærmingen i dette forskningsprosjektet, bl.a. med vekt på relasjonsbygging (tillit) og stor grad av tilstedeværelse gjennom deltakende observasjon som metode. Aksjonsforskningsbegrepet blir nærmere drøftet nedenfor. Metodevalget drøftes i kap. 2.

1.3 Aksjonsforskning

Forskningsopplegg kan være konsterende, vurderende eller konstruktive (Kalleberg 1996b).

I konsterende opplegg søker forskeren å være mest mulig nøytral til aktørene i det studerte felt og er opptatt av hvordan og hvorfor noe er, var eller kommer til å bli. I vurderende forskningsopplegg spør en om hvilken verdi en sosial realitet har, gjerne ut fra en normativ argumentasjon om hva som er godt – dårlig, sant – usant, lovlig – ikke lovlig.

Konstruktive forskningsopplegg tar utgangspunkt i at forskerne ikke bare bør bidra til å forstå og forklare samfunnsforhold, men også til å forbedre forholdene. Formålet er å utvikle holdbar og relevant kunnskap. Dette hører til innenfor tradisjonen *aksjonsforskning*.

Rönnermann (2004) definerer begrepet ut fra sammensetningen av ord; aksjon og forskning. Aksjonsforskning er praksisorientert og det er forskingsobjektets egen praksis som er i fokus for *aksjonen*. Det er praktikerne som formulerer hva som skal studeres og hvilke spørsmål en vil ha kunnskap om. Det er også praktikerne som iscenesetter handlinger som siden følges opp med observasjoner og blir formål for diskusjon og refleksjon, og som i sin tur kan lede til større innsikt i hvordan ting forholder seg til hverandre. *Forskningen* kan iflg. Rönnermann beskrives som en prosess som gjennom systematisk arbeid og relasjon til teorier gir ny kunnskap.

Aksjonsforskningens vitenskaplige status er preget av uklarheter og uenigheter (Tiller 1999), men endring eller forbedring av praksis innen et sosialt fellesskap samtidig som en genererer ny kunnskap er sentralt i de fleste definisjonene. Bjørnsrud (2005) viser til Kalleberg som skiller mellom aksjonsforskning som profesjonelt arbeid og aksjonsforskning som forskningsopplegg, der det profesjonelle arbeidet er handlingsrettet mens forskningsopplegget forutsetter teoriutvikling (kunnskapsutvikling). Skille mellom profesjonelt arbeid og aksjonsforskning som forskningsopplegg blir viktig, både for å kunne betrakte metodikken deltakende observasjon som strategi for praksisutvikling, og som strategi for å belyse sentrale forskningsspørsmål.

Aksjonsforskning som forskningsopplegg forstås i denne studien som en type *intervenerende, konstruktiv samfunnsvitenskap*. Feltmetodikk er særlig vel egnet i slike forskningsopplegg. Dette vil også stille bestemte krav til feltroller. Forskeren deltar aktivt med forandrende inngrep i det studerte feltet i den hensikt å bidra til forbedring. Dermed blir også den konkrete intervensjonen en del av forskningsprosessen. Aksjonsforskning som forskningsstrategi bør derfor defineres tosidig. Det er en virksomhet som skal produsere ny vitenskaplig kunnskap, og som også skal bidra til forbedringer i det feltet som studeres, blant

annet gjennom aktiv deltakelse fra forskere. Kalleberg (1996a) omtaler observatørrollen i slike aksjonsforskningsopplegg som en blanding av «sokratisk klegg», som reflekterer og skaper dialog gjennom sine spørsmålsstillinger, og som «*flue på veggen*» i en mer passiv observatør- og forskerrolle.

Aksjonistiske forskningsopplegg vil stort sett måtte bygge på en sterk grad av identifikasjon med feltet. Derfor er det særlig viktig å reflektere over hvordan relasjonen mellom deg og dem du studerer spiller inn på feltarbeidets forløp, og hvordan det innvirker på hva du ser og hva du får se. Det er viktig å anlegge en viss avstand til aktørenes perspektiv mener Finstad (2000).

Hughes og Månsson (1988) diskuterer forholdet mellom aksjonsforskning og politikk. De er opptatt av at selve handlingsperspektivet i denne type forskning kan overskygge kunnskapssøkningen, og at forandringsambisjonene kan trenge unna den vitenskaplige interessen. Forskingens underordning under handlingen kan lede til en form for pragmatisme som både reduserer vitenskapligheten og det metodiske utviklingsarbeidet.

Forskningsetisk er det viktig å presisere at aksjonsforskning som intervenserende forskningsmetode er åpen om forskningens hensikter, og ikke forsøker å skjule det egentlige formålet (infiltrerende opplegg). Sterkt intervenserende forskningsopplegg kan være etisk problematiske, men ulike former for påvirkning på områder som ikke ødelegger mulighetene for å studere miljøet slik det naturlig framstår, kan forsvares (Fangen 2004).

Bjørnsrud (2005) poengterer det gjensidige samarbeidet mellom forskeren og deltakerne i *praktisk aksjonsforskning*, og omtaler forskerrollen som en prosessveileder som oppmuntrer deltakernes refleksjon rundt egen praksis. Når en som forsker velger å bruke en slik strategi, er det viktig å fokusere på bytteforholdet mellom utvikling av samarbeidspartneren og utvikling av teori (kunnskap). Derfor er tilbakeføring av resultatene av observasjonene svært viktig i aksjonsforskningsprosjekter (Fangen 2004). Samtidig er det også viktig at forskeren har tilstrekkelig frihet og ikke lar aktørene styre problemstillinger og fortolkninger så mye at det truer din forskningsfrihet og kritiske sans.

Når tilbakeføringen av resultater skjer underveis i datainnsamlingsprosessen, noe som er svært vanlig under aksjonsrettede forskningsopplegg, inntreffer det ofte en endring i aktørenes bevissthet om forskernes tilstedeværelse. Samtidig må de som studeres kjenne seg igjen i det forskeren skriver. I aksjonsrettede forskningsprosjekter er faktisk intensjonen at tilbakeføringen av resultater skal «berøre» aktørene og bidra til økt bevissthet og danne utgangspunkt for endringer. Idealet vil iflg. Fangen (ibid) være å analysere deltakerne med varsomhet og distanse, men det kan synes nærmest umulig å unngå helt at deltakerne opplever en viss sjenanse over å lese om seg selv i en vitenskaplig analytisk forskningstekst.

Generalisering som begrep har forskjellig betydning innenfor forskjellige forskningsopplegg. I konstruktive forskningsopplegg kan det unike, enkeltstående være den en kan generalisere innsikter fra. Eksemplet kan analyseres og brukes som noe som demonstrerer muligheten for en bedre virkelighet også for andre enheter.

Jacobsen (2000) knytter dette til den ontologiske dimensjonen (hvordan verden egentlig ser ut) og henviser til Popper som både forkaster den positivistiske antakelsen om lovmessigheter og den forståelsesbaserte antakelsen at alt er unikt. Epistemologisk (hvordan vi kan vite noe om samfunnet) tar Jacobsen som utgangspunkt at det er umulig å tenke seg en objektiv kunnskap om samfunnet. Hva vi ser, avhenger av hva vi er interessert i og hva vi er opplært til å se og ikke se. I nyere vitenskapsteori er det en ganske bred enighet om at vi bare kan få en delvis og subjektiv forståelse av sosiale fenomener (ibid).

1.4 Presentasjon av Østfold politidistrikt som studieobjekt

Østfold politidistrikt er i store trekk en direkte sammenslåing av fire tidligere politidistrikter og et konkret resultat av Politireform 2000. I 2005 disponerte politidistriktet et totalbudsjett på ca. 264 mill. og 492 stillingshjemler.

Østfold politidistrikt består av mange driftsenheter og stort kontrollspenn. Dette skaper store utfordringer for politimesterens oppfølging, koordinering og

styring. Sammenslåingen av de fire distriktene var en stor *politisk* og *kulturell* utfordring: En politisk utfordring ved at de formelle maktforholdene ble endret og en kulturell utfordring ved at enheter med ulike virkelighetsoppfatninger, normer og vaner skulle prioritere aktiviteter og samhandle i større grad enn tidligere. I tillegg gav organisasjonsendringene personalpolitiske utfordringer.

Etter politireformen valgte politimestrene ulike modeller for etablering av ledelsessystemer i de nye og større distriktene. Politimesteren i Østfold opprettholdt en desentralisert organisasjonsform, uten å «krympe» ledergruppa. Politimesteren valgte å ikke gjøre formelle endringer i organisasjonsstruktur ved for eksempel å organisere lensmannskontorene med «overlensmenn» slik noen andre distrikter iverksatte. Politimesterens intensjon var *«gjennom åpenhet og ærlighet i kommunikasjonen å skape trygghet for at den desentraliserte modellen med et lensmannskontor som selvstendig og «fullverdig» enhet i hver kommune skal bestå»* (fra samtale med politimesteren).

Politimesterens løsning ble å organisere distriktet i 5 regioner der alle driftsenhetslederne var likestilt. En enhetsleder fra hver region møtte i regionrådet. I 2005 ble regionene for første gang solidarisk ansvarlig for felles budsjett disponering og måloppnåelse i sin region. Dette ga spesielle forutsetninger for utøvelse av styring og ledelse. Det gjaldt både i oppfølgingen av enhetene/regionene i forhold til virksomhetsplanens mål, men også i turneringen og bruk av regionrådet og hele ledergruppa som rådgivende og faglige fora i beslutningsprosessene.

FoU-prosjektet

Samarbeidsprosjektet mellom Politihøgskolen og politidistriktet ble gjennomført i perioden høsten 2004 – våren 2006. Rammene for prosjektet var tildelte FOU-ressurser fra Politihøgskolen.

Da jeg ble kjent med politidistriktet høsten 2004, hadde det eksistert i litt over 2 ½ år. Det kom tydelig fram allerede i den første kontakten at det fortsatt var store ledelsesutfordringer i arbeidet mot helhet og sammenheng i distriktets organisering, samhandling og ressursbruk.

Dette kom også til uttrykk i politidistriktets søknad om deltakelse i prosjektet.

Østfold politidistrikt har etablert en ledergruppe med samtlige driftsenhetsledere samt regionsråd der kun en driftsenhetsleder fra hver region deltar. Vi har brukt mye tid på å få til en kommunikasjon som sikrer lojalitet til beslutninger gjennom involvering og forståelse. I denne sammenheng ønsker vi at samarbeidet med PHS kan bidra til at vårt arbeid «speiles». Og at vi gjennom å se på oss selv kan bli bedre. (Prosjektsøknad august 04).

Ledergruppa i politidistriktet hadde i en toårsperiode før dette deltatt i DAKAS-programmet i Politidirektoratets regi - som en del av politireformen - og var innstilt på å arbeide videre med sin egen utvikling. Ledergruppa innså at de fortsatt hadde mye å arbeide med innen styring og ledelse, og ønsket eksternt bistand i en eller annen form.

Vi var ved en korsvei hvor vi så at vi hadde kommet i gang med noe, men også at det fortsatt var langt fram. Ikke minst hadde vi et stort utviklingspotensial innen kommunikasjon, målstyring og felles innsats mot felles mål. (Politimesteren).

For Politihøgskolen var distriktet en interessant samarbeidspartner bl.a. fordi fire «gamle» politidistrikter som del av Politireform 2000 var slått sammen til ett nytt distrikt fra 2002, med de ledelsesutfordringene disse endringene ga i seg selv. Politimesteren (for øvrig tidligere lensmann i samme distrikt) og ledergruppa viste god motivasjon for deltakelse og skisserte interessante problemstillinger for samhandlingen med PHS.

Kommunikasjon innad i distriktet, økt forståelse for hverandres (driftsenhetenes) problemstillinger og evne til å samle krefter mot felles mål. (Prosjektsøknad 2004).

Kjernen i FoU-prosjektets «operative» del besto av deltakende observasjon på avtalte ledelsesarenaer med etterfølgende skriftlig tilbakemelding. Deltakende observasjon ble bevisst valgt som metodisk tilnærming for å prøve ut en alternativ ledelsesutviklingsstrategi, samtidig som jeg gjennomførte forskningsbasert virksomhet (aksjonsforskning).

Fokus var primært rettet mot politimesteren, distriktets ledergruppe og ledergrupper ved to politistasjoner (regioner). I tillegg deltok jeg i ved ulike

anledninger i møter med politidirektøren, tillitsvalgte og rådmann, ordfører og formannskap på kommunenivået. Det ble utviklet nærmere 250 sider med observasjons- og refleksjonsnotater fra ulike arenaer der jeg var til stede som observatør. Refleksjonsnotatene ble kommunisert med berørte ledere underveis i prosjektet. I tillegg hadde jeg formelle og uformelle samtaler med enkeltledere eller ledergrupper. Ved avslutningen av feltarbeidet gjennomførte jeg en enkel spørreundersøkelse blant involverte ledere og et gruppeintervju med en mindre antall ledere som var særlig involvert i samarbeidsprosjektet.

Avslutningsvis ble det med bakgrunn i dette materialet utarbeidet en intern sluttrapport som politimesteren valgte å distribuere til samtlige ansatte i politidistriktet. Dette data- og analyse materialet danner også noe av grunnlaget for denne rapporten.

2 Metode

Problemstillingen i denne studien er:

I hvilken grad kan aksjonsforskning identifisere ledelsesutfordringer og bidra til ledelsesutvikling i et politidistrikt?

Hovedintensjonen med forskningsprosjektet var å få en grundigere forståelse av ledelsesutfordringer i politiet gjennom aksjonsforskning som forskningsopplegg med bruk av deltakende observasjon som metode. Aksjonsforskning ble valgt for å kunne kombinere kunnskapsutvikling om ledelse i politiet med praktisk endringsarbeid i den valgte undersøkelsenheten.

I dette kapitlet beskriver og drøfter rapporten de metodiske valgene i studien.

2.1 Kvalitativ metode

Metoder brukes generelt om framgangsmåter for å hente inn datamateriale; tradisjonelt deles metodene inn i kvantitative og kvalitative metoder. Metodene refererer til egenskaper ved data som samles inn og analyseres. Kvantitativ metode omformer data til tall og mengdestørrelser, mens det i kvalitativ metode er forskerens forståelse eller tolkning av informasjonen som står i forgrunnen.

Forholdet mellom kvantitative og kvalitative tilnærminger har til tider fortonet seg som temmelig spent (Grønmo 1996). Det har i perioder vært svært ulike oppfatninger i ulike forskningsmiljøer om forholdet mellom disse fors-

kningsoppleggene. Bl.a. er positivismedebatten i Norge på 60-tallet et eksempel på disse motsetningene (Hellevik 2002).

Grønmo (1996) er opptatt av å bygge ned barrierene mellom disse to metodiske tilnærmingene. Han hevder at samfunnsvitenskaplige tilnærminger ut fra dette kan betraktes som kvalitative eller kvantitative i den grad de omfatter innsamling og analyse av henholdsvis kvalitative eller kvantitative data. Dette innebærer at ett og samme sosiale fenomen kan studeres ved både kvalitative og kvantitative data, og at begge typer data kan samles inn ved hjelp av observasjon, intervju, innholdsanalyse, etc. I praksis vil mange kvalitative forskningsopplegg ha innslag av kvantitative elementer. Derfor fungerer datainnsamling i et kontinuum fra reint kvantitative data (metriske data) til data uttrykt som tekst (kvalitative data).

Hellevik (2002) trekker fram noen sentrale forutsetninger som all forskning må være underlagt, uavhengig av metode. For det første påpeker han forskjellen mellom å samle konkret informasjon om et sosialt fenomens egenskaper - empiriske data – i motsetning til sunn fornuft eller allmenn logikk. Dernest kreves det at forskeren går systematisk til verks i arbeidet med å velge ut informasjon i «vrimmelen av mulige opplysninger som foreligger». Han påpeker også behovet for *intersubjektivitet*, og at dataene speiler mer enn forskerens forforståelse og evt. fordommer. Intersubjektivitet setter altså enighet mellom mennesker i stedet for sannhet. Dermed kan en snakke om en virkelighet på tvers av ulike kontekster.

Hellevik holder i tillegg fram redelighet som en grunnleggende norm i forskningen, dvs. at resultatene som legges fram er sannferdige. Her vil ulike forskningsopplegg har ulike måter å sikre resultatene på. De metodevalgene vi gjør vil påvirke hvordan resultatene kan tolkes.

For de fleste kvalitative metoder eller framgangsmåter er hele forskningsprosessen –eller hver fase av den – preget av kvalitativ tankegang, det vil si av tenkemåter og utsagn som formuleres i ord og sjelden numerisk. De ulike fasene i forskningsprosessen henger sammen og gir helhet til prosessen. Forståelsen kan bygge på egne erfaringer i forbindelse med forskningstemaet, teoretiske

tankeganger, eller andre undersøkelser (Holter og Kalleberg 1996). Typiske for kvalitative forskningsopplegg kan være at fasene i forskningsprosessen kan gli over i hverandre; avklaring av problemstillinger kan finne sted mens en samler nye data og samtidig med at en bygger opp en analyse (Repstad 1998).

Kontakten mellom forskeren og de utforskede utgjør noe av kjernen i bruk av kvalitative forskningsmetoder, der forhandling fram til felles meningsrammer og diskurser er en del av relasjonen og samarbeidet. For kvalitativt orienterte forskere gir dette samarbeidet også et nødvendig grunnlag for at forskningen skal bidra til å øke informantenes egne mestringmuligheter. Samfunnsforskerne registrerer og fortolker allerede foreliggende fortolkninger i den sosiale virkeligheten. Begreper og innsikter kan flyte begge veier, fra forskning til samfunn og motsatt. Samfunnsviteren kan ikke klare seg uten de studerte aktørenes begreper og begrunnelser som grunnlag for å konstruere presise beskrivelser av sosiale prosesser. Samtidig kan de samme aktørene ta i bruk samfunnsvitenskaplige innsikter og begreper og gjennom det endre egne fortolkninger, handlinger og forhold (ibid).

Skjervheim (Kalleberg 1996a) omtaler samfunnsviterens forhold til dem som studeres som et subjekt – subjekt -forhold, til forskjell fra naturviterens subjekt – objekt - forhold. Med det mener han at forskeren selv er et subjekt, et selvbestemmende, handlende og begrunnende vesen. Det samme gjelder de som studeres.

Siktepunktet ved *analyse* av kvalitative data er å få en helhetlig forståelse av spesifikke forhold. En går i dybden og utvikler hypoteser og teorier om mulige sammenhenger og forklaringer (Grønmo 1996). Mye avhenger av forskerens evne til å oppfatte et mønster i helheten av egenskaper. Begreper, kategorier og typologier blir viktige elementer i analysen. Analysen og tolkningen foregår parallelt med datainnsamlingen. Formidlingen av analyseresultatene illustreres bl.a. ved hjelp av sitater (Hellevik 2002).

Ved kvalitative forskningsopplegg der forholdet til den sosiale virkeligheten er å skape en form for naturlig interaksjon er *observatørrollen* et relevant og viktig ledd i datainnsamlingen (Grønmo 1996).

2.2 Deltakende observasjon

Begrepet deltakende observasjon brukes iflg. Fangen (2004) ofte synonymt med feltarbeid; metoden innebærer å være ute i felten og blant deltakere i situasjoner slik de naturlig fremstår for dem. Samtidig presiserer hun at ordet «deltakende observasjon» sier mer om forskerens måte å arbeide på enn feltarbeid, ved at det viser til den komplekse balansen mellom det å være ute blant folk, samtidig som du er der for å studere og observere dem. Forskeren deltar i en allmenn sosial samhandling med sine forskningssubjekter, uten nødvendigvis å utføre de samme handlingene som forskningssubjektene.

Fangen vektlegger deltakende observasjon som en av de mest sentrale metodeteknikkene i kvalitativ forskning, spesielt innenfor den *symbolske interaksjonismen*. Symbolsk interaksjonisme fokuserer på evnen til å ta andres rolle ved å identifisere seg med den andre. I feltarbeid er denne evnen vesentlig fordi hele poenget med å følge andre personer over tid gjerne er å kunne finne ut hvordan de ser på verden, og hvilke roller de inntar. En sentral metodologisk følge av den symbolske interaksjonismen er å studere mennesker og fenomener i de situasjonene de inngår i, i stedet for å studere dem som isolerte størrelser. I et slikt perspektiv blir deltakende observasjon en «naturlig» metode.

Deltakende observasjon innebærer med andre ord at forskeren selv samler inn data ved å se og høre på aktører mens de handler eller samhandler, uttrykker meninger eller er involvert i hendelser. Forskeren deltar i aktørens egen virksomhet (Halvorsen 2003). Deltakende observasjon er en nærliggende metode når fenomener skal studeres i sine naturlige sammenhenger. Som metode innebærer observasjon at vi bruker våre sanser på en mer disiplinert og gjennomtenkt måte enn det vi gjør til daglig. Handlinger er ikke selvforklarende, derfor må forskeren danne seg en mening om hva han har sett (ibid).

Observasjon i naturlige sosiale situasjoner kalles gjerne *feltundersøkelser*, i motsetning til laboratorieundersøkelser. Slike observasjoner foretrekkes bl.a. på grunn av muligheten for å få et mer direkte inntrykk av det fenomenet en ønsker å studere. Metoden har stor grad av fleksibilitet, og gir forskeren muligheter for å registrere uventede hendelser og tilpasse datainnsamlingen etter hvert som

situasjonen utvikler seg (Hellevik 2002). Han får støtte av Sivesind (1996) som knytter begrepet feltforskning til bruk av uformelle intervjuer og observasjoner, og at analysen av data foregår samtidig med datainnsamlingen. Dette gjør det mulig å formulere nye spørsmål gjennom hele feltarbeidet. I feltarbeid er induktive og deduktive faser sammenvevd. Fangen (2004) kaller dette for en evig runddans mellom teori, metode og data.

Når en utfører deltakende observasjon, utfører en to former for handling på samme tid; en involverer seg i samhandling med andre, samtidig som en iaktar hva de foretar seg. Deltakende observasjon kan plasseres på en skala fra kun observasjon til kun deltakelse. Fangen (2004) er opptatt av at en ved anvendelse av deltakende observasjon som forskningsmetode må finne en god måte å kombinere disse handlingskomponentene på.

Til en viss grad er feltrollen en inntar et eget og bevisst valg, men på den annen side bestemmes den langt på vei av de mulighetene som blir gitt en i de sosiale systemene en studerer (Solberg 1996). Forholdet mellom forskningsmessige hensyn og forpliktelsene ovenfor det feltet en går inn i; å få mest mulig kunnskap og samtidig komme godt ut av det med de øvrige deltakerne i systemet.

Fangen (2004) viser til Beck som mener at feltarbeidsdata (gjennom deltakende observasjon) er «rike» data i den forstand at du vil få et sammensatt bilde av de menneskene du studerer over tid. Det kan også sikre tilgang til informasjon som du ikke ville få i et intervju. Hun mener at i de fleste tilfellene vil det være hensiktsmessig med en mellomting mellom en helt åpen tilnærming og en strengt avgrenset hypotesetestende form. Som en hovedregel bør en avgrense hva en er ute etter med noen generelle spørsmål, som styrer din interesse når du gjennomfører observasjonsøker.

Solberg (1996) er opptatt av forskerens rolle som forskningsinstrument og hvordan *kunnskap* oppstår i forskningsprosessen. En deltakende observatør får kunnskap om det sosiale systemet han/hun studerer ved å være til stede og se og høre. Han/hun får se hva folk gjør, hvem som gjør hva ovenfor hvem, uten at en direkte stiller dem spørsmål. Over tid framstår det et mønster i samhandlingen, i de materielle forholdene folk lever under og i de virkelighetsoppfatningene de har.

Hughes og Månsson (1988) påpeker betydningen av forskerens følsomhet, tålmodighet og kreativitet som deltakende observatør. Det er vanskelig å sette opp generelle regler for hvordan en slik forskningsvirksomhet skal utføres. Likevel peker de på noen sentrale forutsetninger for å oppnå en høyere grad av formalisering og systematikk i det en gjør, slik at den kvalitative forskningen skal bli mer vitenskaplig enn kunstnerisk, som de formulerer det.

Innsamling og dataanalyse skjer sekvensielt. Ut fra foreløpige problemstillinger vokser det underveis tydeligere fram hvor hovedfokus skal ligge. Materialet bør settes inn i en helhetlig sammenheng som beskriver forhold mellom elementer i organisasjonen. Dette bør videreutvikles og revideres i den systematiske bearbeidingen av materialet i etterkant av feltarbeidet.

Innenfor norsk politiforskning gjorde Liv Finstad (2000) et stort arbeid i Oslo-politiet. Hun gjennomførte feltarbeid med deltakende observasjon som kjernevirksomhet over halvannet år. Hun begrunner metodevalget med ønsket om å se hendelser mest mulig med deltakernes egne øyne, men også for å få fram «tause» områder som oppfattes som rutinemessige og selvsagte, og derfor ikke kommer til uttrykk på annen måte enn gjennom observert atferd.

Grønmo (2004) drøfter ulike valgmuligheter og utfordringer i bruk av deltakende observasjon som metode i forskningssammenheng. Han deler forskningsprosessen inn i tre faser og er opptatt av sentrale valg forskeren står ovenfor i forberedelser til datainnsamling, under gjennomføring av datainnsamlingen, og i avviklingsfasen.

Metodedrøfting

I det følgende vil jeg drøfte egne erfaringer og metodiske overveielser i dette prosjektet opp mot teoretiske perspektiver på deltakende observasjon som forskningsmetode. Drøftingen organiseres ut fra Grønmos (2004) systematiske gjennomgang av forutsetninger og utfordringer i de ulike fasene av forskningsprosessen. Hans perspektiver er gjenkjennbare i annen relevant metodelitteratur, slik det er presentert foran, bl.a. hos Fangen (2004) og Solberg (1996).

Forberedelser til datainnsamlingen

- Valg av felt for observasjon

Grønmo (2004) vektlegger betydningen av å velge et studieobjekt (felt) som er relevant i forhold til studiets problemstilling. I dette prosjektet gikk tilbudet om deltakelse til fire ulike politidistrikter som jeg kjente litt fra tidligere og der jeg visste at det var motivasjon for videre ledelsesutvikling. Ut fra konkret søknad med beskrivelse av målsettinger og faglig fokus, falt valget på Østfold politidistrikt som studieobjekt og samhandlingspartner.

- Avtale adgang

Grønmo påpeker nødvendigheten av autoritativ tillatelse til å gjennomføre feltarbeidet. Dette må avtales med de formelle lederne for den virksomheten som skal observeres. Det kan være hensiktsmessig å finne fram til nøkkelpersoner som har spesielle muligheter for å sikre tilgang til ulike deler av felten (døråpnere).

I Østfold var prosjektdeltakelsen forankret hos politimesteren som tidlig tok muntlig kontakt og la til rette for og ledet det første informasjons- og kontaktmøtet med ledergruppa gjennom regionrådet (en fra hver region). Her ble det klarlagt at jeg i prinsippet kunne få delta på de arenaene jeg ønsket og så behov for underveis. I tillegg ble det allerede på kontaktmøtet etablert en relasjon til og opprettet en helt konkret avtale med en av politistasjonssjefene. Han ble en nøkkelperson i samhandlingen på driftsenhetsnivå. Dette gav meg en form for *flying start* i adgang til «feltet».

- Velge posisjon og synsvinkel

Det vil som regel være mulig å plassere seg i forskjellige posisjoner som deltaker innenfor et utvalgt observasjonsområde (ibid). En virksomhet kan fortone seg ganske ulikt fra ulike posisjoner i organisasjonen. Det kan derfor være fruktbart å veksle mellom posisjoner og synsvinkler hvis det er mulig.

Posisjonen min i feltet var primært knyttet til toppledernivået ved politimesteren og hans ledergruppe (mellomlederne, dvs. politistasjonssjefer og

lensmenn). Jeg fikk et visst innblikk i ledelse på operativt nivå gjennom seksjonsledere, og i noen grad gjennom kontakt med skiftledere på ordensseksjoner. Det er avgjort et poeng at ledelse fortoner seg ulikt på ulike nivåer i organisasjonen. I så måte kunne variasjoner i posisjoner og synsvinkler med hell vært ytterligere utvidet i dette prosjektet, men det hadde krevd en annen og utvidet ressurs- og tidsramme.

Et notat jeg sendte politimesteren og ledergruppa etter det første kontaktmøtet, kan illustrere dilemmaer jeg sto ovenfor i valg av posisjon.

Jeg vil allerede i innledningen takke for måten jeg ble møtt på. Jeg opplevde en åpen og interessert forsamling som inviterte til samarbeid og involvering. Det satte jeg stor pris på!

Samtidig ble jeg i løpet av møtet enda mer klar over hvilken utfordring jeg har gitt meg i kast med og hvilke forventninger jeg kan ha skapt, både hos meg selv og andre. Østfold politidistrikt er en stor og kompleks organisasjon med mange enheter og ledelsesnivåer og mange ulike typer utfordringer. Allerede i starten av prosjektet er det derfor viktig å være realistisk både overfor meg selv og samarbeidspartnerne om hva jeg kan favne av deler og helheter i organisasjonen, og hva et slikt begrenset prosjekt kan bety for ledelsesutviklingen i hele politidistriktet.

Skal prosjektet mitt være gjennomførbart innenfor tid og øvrige tildelte rammer, må vi finne fram til arenaer og situasjoner der jeg kan delta og som kan representere ulike formelle og uformelle sider ved ledelse i distriktet og politiet generelt. Så får samarbeidet vårt vise hvordan dette kan brukes sammen med de direkte involverte og som «cases» for mer prinsipielle diskusjoner om ledelse, for eksempel i regionrådet.

(Notat etter innledende møte med regionrådet, oktober 04)

- Avklare fokus

Det vil aldri være mulig å se og høre alt som foregår innenfor feltet til enhver tid. Derfor må forskeren være selektiv med hensyn til hva som skal prioriteres under observasjonen og vurdere hva som er særlig viktig å iaktta. Likevel må han/hun være åpen og fleksibel med tanke på å oppdage nye og uforutsette forhold. Allerede under forberedelsene er det likevel viktig å rette oppmerksomheten spesielt mot de forholdene innenfor feltet som er mest

relevante for studiets problemstilling (ibid).»Man må bestemme seg for hvor og når man skal foreta observasjon, hvem man skal snakke med og hva man skal spørre om, og hva man skal registrere og hvordan.» (Hammersley og Atkinson 1996:74).

Utgangspunktet for fokus i prosjektet var først og fremst «bestillingen» fra politimesteren og ledergruppa. Det viste seg ganske snart at det var forventninger fra deltakernes side - og interessant fra mitt ståsted - å utvide fokus i observasjonene. Det betydde at jeg, ut over den overordnede hovedbestillingen fra distriktet, fikk konkrete ønsker om andre fokus i bestemte situasjoner. I tillegg fikk jeg aksept for å trekke inn andre perspektiver i de skriftlige tilbakemeldingene, basert på forhold jeg selv fant faglige interessante å kommentere og drøfte (konstruktivt intervensjonerende forskningsopplegg).

- Avgjøre grad av åpenhet

Den faglige spørsmålsstillingen er hvor mye informasjon om observasjonen og studien som skal gis til de aktørene som observeres (Grønmo 2004). Graden av åpenhet kan variere for ulike aktører i felten, for eksempel ved at nøkkelpersoner får mer informasjon enn andre. I utgangspunktet skal det være mest mulig åpenhet om både gjennomføringen av observasjonen og hensikten med den. Deltakende observasjon som helt eller delvis foregår i det skjulte, kan stå i fare for å bryte med viktige forskningsetiske prinsipper om åpenhet i forskningen.

I min sammenheng var det svært viktig for meg som forsker å åpent informere om intensjoner og hensikt med prosjektet. Derfor lå det inne en tosidig forutsetning og intensjon som ble kommunisert allerede i invitasjonen til å delta i prosjektet, og ikke minst ble presisert under det første kontaktmøtet i regionrådet.

I utgangspunktet ønsker jeg å kunne følge ledere/ledergrupper på ulike nivåer i ett politidistrikt for metodisk - gjennom observasjon, intervjuer og dokumentanalyse - å kartlegge og analysere hvilke oppgaver og utfordringer de møter i sin lederutøvelse. Dette for bedre å kunne forstå sider ved ledelse i politiet. Samtidig kan mine observasjoner og refleksjoner gi grunnlag for

dialog og tilbakemelding til ledere og ledergrupper og ideelt kunne stimulere til refleksjon og utvikling av sider ved organisasjonens praksis.

(Fra FOU-søknad juni 2004)

Erfaringene fra prosjektet tyder på at dette er et helt avgjørende punkt for å sikre gode relasjoner og arbeidsforhold i samhandlingsprosessen. Jeg hadde for eksempel jevnlig kontakt med politimesteren gjennom hele prosjektet, men vi var begge enige om at han ikke fikk tilgang til observasjons- og refleksjonsnotater fra andre ledelsesarenaer uten samtykke fra de som var berørt. Uten unntak ble for øvrig slikt samtykke gitt når det var nødvendig.

Gjennomføring av datainnsamlingen

- Oppnå aksept og tillit

Dette punktet vektlegges sterkt i Grønmos faglige drøfting av deltakende observasjon som metode. Forskeren blir i utgangspunktet betraktet som en outsider og kanskje også en inntrenger og må forsøke å redusere aktørenes skepsis. Bl.a. gjelder det å ikke skille seg for mye ut og opptre mest mulig i samsvar med aktørenes normer (klær, atferdsformer og uttrykksformer) uten å gå på akkord med egen identitet og framstå som lite troverdig. Ett problemområde er forskerens kjønn i forhold til aktørene som skal observeres.

Å bli akseptert er i stor grad avhengig av at forskeren legger vekt på å forstå aktørenes egne perspektiver (symbolsk interaksjonisme) og forholde seg til aktørenes virksomhet med ydmykhet og åpen interesse. Som ny på feltet er det viktig å markere behovet for å lære av aktørene, samtidig som forskeren med sin fagkompetanse kan virke skremmende på aktørene. Derfor er det viktig å forklare hva forskningen går ut på, ikke minst hvilket etisk grunnlag den aktuelle studien bygger på.

Jeg var svært bevisst på å oppnå aksept og tillit fra starten av i møtet med ledergruppa i Østfold. I så henseende ble det første informasjons- og kontaktmøtet svært viktig. I informasjonen la jeg vekt på frivilligheten i deltakelse og at jeg kun ville søke arenaer der de ønsket min tilstedeværelse. Jeg var

samtidig klar over at min tilgang til ulike arenaer var avhengig av at lederne i politidistriktet kunne ha tillit til meg, både faglig, relasjonelt og etisk, i måten jeg brukte data på. Derfor var det hele tiden en uttalt forutsetning at de som var berørt av notatene kunne kommentere innspillene mine og avgjøre hvem som skulle ha tilgang til observasjonsnotatene.

I den første fasen da tilliten skulle bygges, la jeg stor vekt på at tilbakemeldingene mine skulle utfordre deltakerne på en faglig og etisk forsvarlig måte. Nedenfor en typisk formulering fra refleksjonsnotatene.

Jeg presiserer at refleksjonene mine nedenfor [...] – er mine personlige antakelser og oppfatninger og ikke et forsøk på å gi fasitsvar. Det kan være at den enkelte leser sitter med helt andre oppfatninger og forståelse enn de refleksjonene jeg bringer fram. Forhåpentligvis kan det likevel gi noen nye perspektiver og tanker - uansett om en deler oppfatninger eller ikke.

(Ledermøte, januar 2005)

Intensjonen min var å vise respekt for deres ståsted og forståelse, samtidig som jeg hadde behov for å markere mitt faglige ståsted og referanserammer (refleksivitet).

Derfor var denne refleksjonen fra en av lederne i starten av prosjektet viktig for meg, og viste meg at jeg muligens var på rett vei.

Jeg mener det når jeg sier det. Det gir meg veldig mye å få konkrete tilbakemeldinger sett fra ditt ståsted. Jeg tror at det vil være veldig nyttig for mange ledere i politi og lensmannsetaten, å bli «sett på» og «lyttet på av folk med bl.a. din kompetanse. Generelt vil jeg si at dine tilbakemeldinger både er konstruktive og positivt kritiske og de treffer meg på flere steder. Jeg oppfatter din åpne linje ubetinget positivt i den forstand at dette er noe jeg lærer av. Du er ikke for direkte i formen - tvert imot tror jeg du bør minst være så direkte og uformell som du er.

(Driftsenhetsleder, november 04)

Kjønn, alder og bakgrunn var også et tema som opptok meg i samspillet vårt. Særlig fordi jeg oppfattet at det ganske raskt ble skapt aksept for og uttrykt tillit til arbeidet mitt, noe som ble bekreftet av deltakerne underveis og i en seinere evaluering. Her er utdrag fra et notat jeg skrev relativt tidlig i prosessen.

Det kan også være interessant å reflektere over hva det betydde at jeg som middelaldrende mann kom inn i en ledergruppe som – uten å fornærme noen – besto av nettopp det – 17 «voksne» menn. Personlige karaktertrekk og forhold som kjønn/alder er karakteristika som kan ha betydning for hvilke relasjoner som etableres (Hammersley og Atkinson 1996).

(Fra underveis-notat 2005)

Utsagnet er interessant ut fra to perspektiver. Kanskje kan det ha hatt betydning for aksept og tillit i samhandlingsprosessen vår? Like viktig er det at det muligens kaster lys over ledergruppas kjønns- og alderssammensetning, og på den måten kan bidra til bevisstgjøring og framtidige rekrutteringsprosesser til lederstillinger (aksjonsforskning)?

- Utvikle feltrelasjoner; nærhet og avstand

Vedlikehold og videreutvikling av de ulike feltrelasjonene er en viktig utfordring gjennom datainnsamlingen. I løpet av feltarbeidet vil forskeren bli bedre kjent med mange av aktørene og vil også få bedre kjennskap til omgangsformer og det indre livet i miljøet som helhet. Relasjonene vil da gjerne bli sterkere, mer intense og kanskje mer følelsesmessige. Det er derfor viktig at forskerne foretar en løpende og systematisk vurdering av forandringer i feltrelasjonene med tanke på hvordan de kan innvirke på de data som registreres under den deltakende observasjonen (Grønmo 2004).

Å delta som observatør i samme gruppe over lengre tid kan føre til at en i for stor grad blir en del av det sosiale systemet. «Ikke bare står man i fare for å glemme analysen til fordel for gleden ved å delta, men analysen kan også bli skjev på grunn av «overforbindelse» (Hammersley og Atkinson 1996:138). I deltakende observasjon vektlegges både nærhet og avstand. Nærheten og aktørens perspektiv er ofte en forutsetning for å oppdage relevante forhold og ikke minst for å forstå den betydning og mening ulike forhold har for aktørene selv (Grønmo 2004). Et råd er at en i en slik observatørrolle bør «intellektuelt balansere mellom nærhet og fremmedhet, og ved åpen deltakende observasjon bør forskeren vanligvis befinne seg et sted mellom det å være en fremmed og en venn.» (Hammersley og Atkinson 1996:140).

Det er selvsagt en fare for å gå i en «nærhets- felle» når en følger sosiale grupper relativt tett over tid. Jeg har reflektert over dette i mitt prosjekt, særlig når jeg etter enkelte observasjoner opplevde at jeg hadde svært positive analyser, og i mindre grad følte at jeg greide å stille observasjonen under mer kritisk lys. Jeg «tok meg selv noen ganger» i å uttrykke meg i meget positive ordlag om distriktet i andre sammenhenger, og merket en viss følelsesmessig involvering når andre utenforstående hadde andre meninger om det «de gjør i Østfold».

Dette er helt klart et svært viktig punkt å være bevisst på i denne type forskingsopplegg. Likevel mener jeg å kunne påstå at min rolle var «intellektuelt balansert mellom nærhet og fremmedhet», og at mine mer positive tilbakemeldinger baserte seg på faglige begrunnelser som tåler å bli satt under faglig debatt. Dette underbygges bl.a. av innholdet i statsadvokatens inspeksjonsrapport av distriktet for 2005 som viser til god og positiv utvikling på flere av de samme områdene jeg hadde fått innsyn i og kommentert (Inspeksjonsrapport Oslo Statsadvokatembete januar 06).

- Ulike roller

Grønmo (2004) råder til å finne balansen mellom rollen som deltaker og rollen som observatør. Rollen som deltaker kan utvikle seg underveis i feltstudien. Han mener det kan være grunnlag for å gå tilbake til en mer observerende rolle i avslutningsfasen av studien.

I observasjonsarbeidet kan en innta forskjellige roller; fra *fullstendig deltaker* der en er fullverdig medlem av en gruppe og der observasjonen foregår helt i det skjulte, til *fullstendig observatør* der en ikke har personlig kontakt med dem en observerer (Hammersley og Atkinson 1996).

Som deltakende observatør «spiller forskeren selv rollen som et medlem av det sosiale systemet han studerer, han inngår i samhandling med medlemmene av et sosialt system», (Halvorsen 2003:85). Som ikke-deltakende observatør er rollen mer perifer og utenfor den sosiale samhandlingen.

Slik jeg tolker min observatørrolle i dette prosjektet, varierte den fra kontekst til kontekst. Rollen som ikke-deltakende observatør var mest utpreget under

møtene med «eksterne» deltakere (politidirektør, ordfører og formannskap), mens den hadde mer preg av deltakende observasjon i «interne» lederfora. Særlig i fora der jeg fulgte deltakerne over tid og kunne se observasjonene mer i sammenheng. Dette ble særlig tydelig i samhandlingen med ledergruppa der jeg i siste del av prosjektet hadde en aktiv rolle i gjennomføring av et tema på lederseminar; erfaringslæring, som ble et sentralt begrep ut fra drøfting i observasjons- og refleksjonsnotatene.

Deltakende observasjon kan være *aktiv* eller *passiv*. Ved aktiv deltakelse påvirker forskeren bevisst det sosiale systemet han undersøker. I et slikt perspektiv var mine observasjoner i prosjektet mest passive, men samtidig er det nærmest en selvfølge at refleksjonsnotatene bidro til å påvirke det sosiale systemet i ettertid. Dette kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

All observasjon i dette prosjektet var *åpen*, dvs. si at deltakerne visste hva som var min rolle som observatør. Den var også til dels *direkte* i den mening at deltakerne visste at de ble observert og hva som var hensikten med min tilstedeværelse. Det innebar også at jeg i forkant av observasjonen forespurte sentrale deltakere om hva de ønsket at jeg skulle observere spesielt. I tillegg ble jeg utfordret på å komme med refleksjoner og innspill ut over det de selv ba om. Det innebærer en form for mer *indirekte* observasjon.

- Ulike perspektiver

I et prosjekt med «dobbel» intensjon, der en forsøker å forene praktisk ledelsesutvikling med mer forskningsbaserte ambisjoner (aksjonsforskning), er dette et helt vesentlig moment. Avstand og forskernes perspektiv er nødvendig for å analysere og fortolke aktørene og deres virksomhet i en større forskningsmessig sammenheng (Grønmo 2004). Forskeren avdekker større helheter og teoretiske mønstre ved hjelp av kritisk distanse og analytisk perspektiv. Det er en helt nødvendig utfordring å finne balansen mellom nærhet og avstand og mellom aktørenes og forskernes perspektiv.

I dette prosjektet kan vektleggingen av de ulike perspektivene antakelig knyttes til forskjellige faser i samhandlingsprosessen. I etableringen av relasjonen

var det vesentlig for meg å møte lederne på deres arena for ikke å skape avstand og frykt. Det betydde at tilbakemeldingene la vekt på å være praksisnære, gjenkjennbare og ikke for akademiske i formen. Underveis ble det teoretiske rammeverket, der større helheter ble avdekket, og teoretiske mønstre ved hjelp av kritisk distanse og analytisk perspektiv, løftet mer fram, men likevel hele tiden med intensjonen om fokus på støtte og hjelp til praksisfeltet.

Utfordringene i møtet mellom praksisfeltet og de mer forskningsbaserte perspektivene kom bl.a. til uttrykk i deltakerutsagn som.

Refleksjonsnotatene er nyttig læring, og det er imponerende hvor grundige de er. Enkelte ganger blir det kanskje et litt for omstendig og akademisk språk. (Utsagn leder, sluttintervju våren 2006).

Proessen har vært meget god, både sett i forhold til Østfold sin ledergruppe og innad på politistasjonen jeg representerer. Det er prosessens gang som har gitt meg mest påfyll og ikke minst gitt meg nyttige innspill for egne refleksjoner. Sluttrapporten blir for min del kun en oppsummering som ikke betyr noe særlig for egen del. Sluttrapporten blir også så omfattende og tildels teoretisk at det er noe vanskelig å holde den røde tråden hele veien.

(Utsagn leder, sluttevaluering våren 2006)

Samtidig fikk jeg også andre innspill som motiverte både for det å ta forskerens analytiske perspektiv og det å møte dem i deres lederpraksis.

Bevistgjøring av den enkelte leders rolle. Spesielt refleksjonsnotatene har vært informative og satt fokus på bl.a. samspillet i ledergruppa, også underbygget av teori.

(Utsagn leder, sluttevaluering våren 2006)

- Bruke ulike feltnotater

Grønmo (2004) skiller mellom tre ulike typer feltnotater. *Observasjonsnotater* beskriver hva forskerne ser og hører. Disse notatene er strengt deskriptive, uten kommentarer, drøftinger eller refleksjoner fra forskernes side. *Analytiske notater* brukes til å redegjøre for forskerens substansielle analyser under feltarbeidet. Dette kan dreie seg om vurderinger eller fortolkninger av for-

hold som er iaktatt under observasjonen, framstilling av mønstre eller sammenhenger som avdekkes på grunnlag av observasjonsnotatene, beskrivelser av begreper eller typologier som utvikles under feltarbeidet, eller teoretiske perspektiver som kan belyse forhold som er observert. *Metodologiske notater* inneholder forskernes drøftinger, vurderinger av de metoder, framgangsmåter eller strategier som brukes i forbindelse med datainnsamlingen.

Feltnotatene, særlig observasjonsnotatene, bør skrives så nært opp til observasjonstidspunktet som mulig. I hvilken grad forskeren kan drive notatskriving underveis, er avhengig av situasjonen og om det kan virke forstyrrende inn på den virksomheten som skal observeres.

Under observasjonene førte jeg svært grundige, reint deskriptive notater om hva som skjedde og hvem som sa hva, når (observasjonsnotater). Dette var svært viktig for meg som datagrunnlag for videre refleksjoner og faglige analyser. Refleksjonsnotatene som ble utarbeidet i etterkant og sendt deltakerne, framsto i stor grad som analytiske notater, basert på observasjonsnotatene. Ett eksempel fra datamaterialet kan anskueliggjøre sammenhengen mellom observasjonsnotatene og de analytiske notatene (refleksjonsnotatet).

[Seksjonsleder XX] brakte imidlertid inn nye momenter for ledergruppas videreutvikling og endret etter mitt syn forutsetninger og fokus i debatten. Jeg velger å sitere (delvis ordrett) fra hans innspill som et eksempel på hvordan et «brudd» med de foregående innleggene gav grunnlag for en dynamisk videreføring av diskusjonen.

«Vi er etter min mening en klar arbeidsgruppe. Er vi interessert i å komme videre? Må nødvendigvis team være prosjektbasert? Jeg tror mer på å tenke teammodellen i ledermøtet. Og da må vi endre agenda for møte, slik jeg ser det. Slik det er nå, sier seksjonslederne noe om sin seksjon, men lite om andre. Her kunne vi egentlig komme med mange innspill. Det er høyt under taket og vi kunne diskutere mer prinsipielt. Men det krever antakelig også at vi må sette oss mer inn i det teoretiske grunnlaget for team for å få mer faglig ballast.» [...] Men det er selvsagt viktig å ta vare på det som er bra.

(Leder XX, ledermøte på politistasjon)

Metodologiske notater gjøres til ett av hovednumrene i denne rapporten.

- Avvikle feltoppholdet

I feltforskning anbefales det, av hensyn til både forskeren selv og aktørene, at feltrelasjonen blir trappet ned eller avsluttet på en forsvarlig måte. I den forbindelse bør aktørene informeres om forskernes videre arbeid med dataene fra studien (Grønmo 2004).

Dette FOU-prosjektet var tidsbegrenset til i underkant av to år, og med intensjon om at jeg våren 2006 skulle fristilles fra feltarbeid og prioritere forskningsmessig bearbeiding av materialet. Det faglige samarbeidet ble konkret avsluttet med overlevering av en faglig sluttrapport (juni 2006) der hovedfokus var drøftingen av mulige utviklingsfokus for ledergruppa i Østfold politidistrikt. Symbolsk og fysisk ble feltrelasjonen avsluttet med hyggelig sosialt samvær på et lederseminar høsten 2006 der jeg også bidro faglig som prosessveileder i en avgrenset sekvens.

Det er også avklart og forankret at erfaringene og materialet fra Østfold skal kunne brukes i videre forskningssammenheng, innenfor etisk forsvarlige rammer. Det betyr at jeg konsulterer berørte parter hvis noe av materialet jeg bruker videre kan oppfattes som forskningsetisk problematisk.

Metodiske utfordringer

Grønmo (ibid) trekker i sin drøfting av deltakende observasjon fram problemer som kan oppstå under datainnsamlingen. Nedenfor drøftes disse problemstillingene ut fra erfaringene i denne studien.

- Forskerne blir helt eller delvis avvist

Avvisning kan dreie seg om at forskeren systematisk holdes utenfor bestemte typer aktiviteter i miljøet eller fryses ut av enkelte aktører. Fra mitt ståsted oppdaget jeg ingen slike avvisningsmekanismer i samhandlingen med lederne i politidistriktet. Jeg ble i løpet av prosjektperioden ikke nektet adgang til noen arenaer der jeg kunne tenke meg å delta. Snarere opplevde jeg interesse for at jeg skulle være til stede, observere og gi tilbakemelding på langt

flere ledelsesarenaer og aktiviteter enn det tiden tillot, og det jeg kunne ha faglig interesse av. Åpenheten og viljen hos politimesteren og resten av ledergruppa til å la en utenforstående få innsyn i virksomheten ga svært gode arbeidsforhold for meg som forsker.

- Perspektivet kan bli ensidig

Grønmo (2004) advarer mot to fallgruver i deltakende observasjon; at observasjonen blir for sterkt preget av forskerens faglige og forskningsmessige perspektiv, eller at aktørenes perspektiv blir for dominerende i observasjonen av miljøet.

Det er en forskningsmessig balansekunst å ikke gå i en av de to fellene. Jeg var bevisst på denne problemstillingen underveis, og oppfatter diskusjonen under punktet «ulike perspektiver» foran som en del av samme problemstilling. Tilbakemeldingene fra deltakerne tilsier at dilemmaet ble håndtert relativt balansert.

- Deltakelsen og observasjonen kan påvirke aktørene

Aktørene kan reagere på forskernes nærvær og dette kan føre til at de endrer sin atferd. De som utforskes, påvirkes av at forskningen finner sted. Dette kan motvirkes ved at forskeren blir best mulig integrert i aktørenes miljø og ved at aktørene får god informasjon om forskningen og den aktuelle studien. Det er viktig å fremheve de forskningsetiske sidene som personvern, anonymisering og konfidensiell behandling av informasjon om enkeltpersoner.

Erfaringsmessig er det ellers slik at aktørene nokså raskt venner seg til forskerne og den deltakende observasjonen. Generelt må forskeren hele tiden vurdere hvordan datamaterialet kan være påvirket av deltakelsen og observasjonen. Disse forholdene må tas i betraktning når datamaterialet analyseres og fortolkes (Grønmo 2004).

Grønmo er opptatt av faren for at deltakerne av strategiske grunner velger en annen atferd enn de ville gjort uten forskeren til stede. I motsatt fall betyr ikke forskerens tilstedeværelse noe for deltakernes handlinger og at-

ferd. I dette prosjektet er denne problemstillingen svært sentral. Særlig fordi det var en uttalt intensjon at prosjektet både skulle legge grunnlaget for en forskningsbasert bearbeiding med (mulige) generaliserbare faglige drøftinger basert på materialet, og at prosjektet skulle bidra til en utviklings- og læringsprosess i ledergruppa.

Selv om jeg i stor grad forholdt meg i ro (passiv deltakelse) og var mest mulig anonym under selve observasjonssituasjonene, ble jeg desto mer synlig gjennom det jeg holdt fram i refleksjonsnotatene med analyser, mulige tolkninger og implikasjoner ut fra det jeg hadde sett og hørt. I så måte var egentlig en av intensjonene å påvirke aktørens praksis, være sokratisk klegg (Kalleberg 1996).

Legger en mer systematiske aktør-oppfatninger til grunn, svarte en stor majoritet av driftsenhetsledere i en enkel spørreundersøkelse (våren 2006) at refleksjonsnotatene har hatt «stor betydning» for ledelsesutviklingen i distriktet. De øvrige sier «noe betydning». Tilsvarende mener over halvparten at observasjonene har hatt «stor betydning» for ledergruppas utvikling. Det kan tolkes klart i retning av at deltakerne mener at min tilstedeværelse gjennom deltakende observasjon og etterfølgende refleksjonsnotater har påvirket deres praksis.

Denne vurderingen blir ytterligere forsterket i utdypende deltaker-kommentarer i en enkel spørreundersøkelse.

Vissheten om at utviklingen i ledergruppa i seg selv har vært et tema som noen har observert og skrevet sine refleksjoner om, har skjerpet deltakerne i gruppa. Det har igangsatt prosesser hos den enkelte i ledergruppa og i flere av enhetene som har utviklet bedre samhandling i den daglige tjenesten. Det er mye vanskeligere å «stikke av» når det kommer løpende tilbakemeldinger om utfordringer, muligheter og ikke minst utviklingen i politidistriktet.

Ekstern observasjon med de tilbakemeldingene vi har fått, har bidratt i meget stor grad til en slik «innramming». Jeg mener vi har fått en løpende evaluering som har bidratt til både å stake ut en kurs og ha progresjon i utviklingen av ledergruppa, og derved av politidistriktet. Din væremåte under ledermøtene bidro til at det ikke følte som testing av den enkelte leders

kvalifikasjoner. Samtidig tror jeg at den enkelte deltaker skjerpet seg og kanskje var mer forberedt til hvert møte. Din erfaring utenfra etaten følte som en trygghet i evalueringen av ledergruppas ståsted - vi kunne jo se oss blinde på vår egen fortreffelighet i vår avgrensede ledergruppe. Du kom med fine innspill da du deltok aktivt i et ledermøte, noe som resulterte i en bedre og mer åpen kommunikasjon mellom meg og andre ledere. Jeg mener at politimesteren generelt har vært flink under lederutviklingsarbeidet og han har meldt videre at han har hatt stor nytte av deg.

Man skjerper seg, vet at alle blir evaluert i ettertid og det blir skrevet et referat. Man får også innspill underveis i samlingene som sier noe om hvordan gruppa fungerer. De skriftlige oppsummeringen i etterkant er viktige fordi de oppsummerer samlingen og gjør at man reflekterer over sin egen og andres rolle i samlingene/ledermøtene.

(Skriftlige kommentarer fra ledere, våren 2006)

Bortsett fra det Grønmo sitt siste punkt om påvirkning, ser jeg ingen store divergenser i metoden deltakende observasjon, om det inngår i mer «objektiv» forskning for å skaffe seg ny kunnskap og innsikt om et fenomen, eller når den deltakende observasjonen er ment som del av praktisk aksjonsforskning. Derfor er erfaringene opp mot metodeteorien svært relevant og klargjørende for hvilke fallgruver en som forsker bør være oppmerksom på i feltforskning/aksjonsforskning der en bruker deltakende observasjon og er avhengig av tillit og nærhet til praksisfeltet.

3

Deltakererfaringer

I dette kapitlet vil jeg drøfte deltakernes erfaringer med, og oppfatninger om, den metodiske og forskningsbaserte tilnærmingen i lys av problemstillingen i studien.

I hvilken grad kan aksjonsforskning identifisere ledelsesutfordringer og bidra til ledelsesutvikling i et politidistrikt?

Politimesteren

Som tidligere beskrevet var prosjektet forankret hos politimesteren; etter min mening et svært viktig moment. Han var fra begynnelsen av en avgjørt nøkkelperson i samhandlingen og gjennomføringen av prosjektet. Jeg velger å innlede denne delen med politimesterens oppsummerende vurderinger av prosjektet slik han la det fram på en forskningskonferanse ved Politihøgskolen høsten 2006 (Thomassen og Bjørge 2006). Han skiller mellom underveis-erfaringer og i erfaringer i etterkant av prosjektet.

Politidistriktets erfaringer underveis

Som politimester var jeg svært spent på hvordan dette prosjektet ville utvikle seg. Gjennom DAKAS-programmet hadde vi med vekslende erfaringer samhandlet med eksterne ressurspersoner, og det var nok en viss avventende holdning i ledergruppa om det vi begav oss inn på.

Skal jeg som politimester oppsummere erfaringene vi gjorde med dette ledelsesutviklingsprosjektet underveis, dekker nedenstående stikkord ganske godt.

- Observatøren var helt ufarlig – det var fortsatt lov å «være seg selv»
- Eksterne øyne og ører på vår arbeidsform virket skjerpene
- Stadig strammere struktur på ledermøtene
- Refleksjonsnotatene var svært nyttige – men ble brukt i varierende grad
- Samspill mellom målstyring og verdistyring utviklet seg som et satsingsområde
- Bedre struktur på den interne styringsdialogen.

Oppsummert var erfaringene underveis positive og prosjektet medvirket til utvikling av distriktets ledergruppe og de enhetene som ble direkte berørt av prosjektet. Det utviklet seg også en langt bedre kommunikasjon internt i distriktet i forbindelse med forberedelse, iverksetting og oppfølging av politidistriktets virksomhetsplan – den interne styringsdialogen.

Politidistriktets erfaringer i ettertid

Fra distriktets ståsted vil jeg oppsummere våre erfaringer i disse punktene.

- Viktig med en samlerapport som også er fremtidsrettet – et godt læringsdokument
- Mange av våre medarbeidere hadde blitt spørrende til prosjektet – derfor ble samlerapporten sendt til alle
- Refleksjonsnotatene kunne vært brukt mer offensivt
- Vi støtter oss fortsatt til erfaringene fra prosjektet
- Det må ikke stoppe opp med ledergruppen
- Den politistasjonen som ble mest sentral i prosjektet fikk mer drahjelp enn de andre
- Nyttig også på eksterne arenaer
- Litt flaks at metoden passet så godt for oss, og at observatøren og ledergruppa passet så godt sammen

Vi har gjennom prosjektet fått lagt et godt grunnlag for videre utvikling, og vi vil bruke sluttrapporten som et læringsdokument i vår ledelsesutvikling i tiden som kommer. Den store variasjonen i ledergruppas enheter – fra 1,5 ansatte til over 100 – fører til at ledelse som fag og utfordring er svært

forskjellig. Vi legger imidlertid vekt på at **alle** skal delta i lederutviklingen – ikke minst som medlemmer av ledergruppa og med et ansvar for å bidra til.

(Fra politimesterens manus for presentasjon på konferansen, okt. 06)

Politimesterens erfaringer og vurderinger står selvsagt på egne bein, men slik jeg leser hans oppsummering, vektlegger han mange av de samme metodiske utfordringene som er drøftet faglig i forrige kapittel.

Han er opptatt av forskerens rolle og relasjon til praksisfeltet og hva dette betydde for ledernes atferd i observasjonssituasjonene. Også han synes å mene at forskeren i liten grad påvirket lederatferden der og da, men vektlegger betydningen av de oppfølgende refleksjonsnotatene og sluttrapporten som grunnlag for distriktets ledelsesutvikling underveis, og på lengre sikt. Slikt sett støtter han bildet av forskeren som prosessveileder og sokratisk klegg (Bjørnsrud 2005, Kalleberg 1996a). Politimesterens fokus er naturlig nok rettet mot praksisdelen av aksjonsforskningen. Det er for øvrig verdt å merke seg hans oppfatning om at refleksjonsnotatene kunne blitt mer aktivt brukt av flere. Antakelig et sentralt forbedringspunkt for eventuelt seinere prosjekter.

Ledergruppa

Lederne gav tilbakemeldinger underveis om utbyttet av aksjonsforskningen bl.a. i form av skriftlige notater, sendt pr. mail. Her er ett eksempel.

Jeg mener det når jeg sier det. Det gir meg veldig mye å få konkrete tilbakemeldinger sett fra ditt ståsted. Jeg tror at det vil være veldig nyttig for mange ledere i politi og lensmannsetaten, å bli «sett på» og «lyttet på av folk med bl.a. din kompetanse».

Generelt vil jeg si at dine tilbakemeldinger både er konstruktive og positivt kritiske og de treffer meg på flere steder. Jeg oppfatter din åpne linje ubetinget positivt i den forstand at dette er noe jeg lærer av. Du er ikke for direkte i formen - tvert imot tro jeg du bør minst være så direkte og uformell som du er.

(Driftsenhetsleder november 04)

I avslutningen av forskningsprosjektet ba jeg ledergruppa utdype noen av sine erfaringer med prosjektet gjennom en enkel spørreundersøkelse og et oppfølgende gruppeintervju med noen sentrale aktører.

Lederne mente prosjektet i stor grad eller noen grad har hatt betydning for ledelsesutviklingen i distriktet. Tilbakemeldingen fra en av lederne som vurderer det foreløpige utbytte til «i noen grad», synliggjør en prosessuell forståelse av ledelsesutvikling som et langvarlig prosjekt der ting modnes og utvikles over tid.

Jeg har svart «i noen grad». Jeg antar at - dersom prosjektet videreføres - og man gis tid til nødvendig refleksjon - vil kanskje mine svar være «i stor grad» om en stund. Jeg mener ganske bestemt at deltakende observasjon relativt raskt kan avdekke en organisasjons «helsetilstand», - og ordinere nødvendig medisin, men jeg tror at «behandlingen» må vedvare over tid.

(Driftsenhetsleder våren 2006)

Distriktsledelsen stilte opp dette målet for prosjektet i sin søknad om deltakelse våren 2004.

Kommunikasjon innad i distriktet, økt forståelse for hverandres (driftsenhetenes) problemstillinger og evne til å samle krefter mot felles mål.

På disse konkrete utviklingsområdene mener ledergruppa generelt at de har kommet et stykke videre, men det er ikke spesifikt disse områdene de vektlegger når de konkretiserer utbyttet av deltakelsen i aksjonsforskningsprosjektet. Majoriteten av lederne poengterer i større grad utbytte i form av *økt refleksjon og nye tanker om ledelse og ledelsesutvikling*, og at prosjektet har satt viktige spørsmål for politidistriktet på dagsorden og gitt tro på at distriktet er på rett vei i sin utvikling.

Den mer åpne tilnærmingen i observasjonene og betydningen de skriftlige refleksjonsnotatene, gav et annet utgangspunkt for meg som forsker. Det kan antyde hvordan forskerens faglige ståsted og perspektiver indirekte kan påvirke hva som vektlegges og fanger oppmerksomhet (refleksivt og epistemologisk). Prosjektet fikk underveis et utvidet og til dels endret fokus, delvis basert på deltakernes ønsker og tilbakemeldinger. Men antakelig i like stor grad fordi de perspektivene jeg som forsker presenterte i refleksjonsnotatene dreide oppmerksomheten og bevisstheten mot andre sider ved prosessene i ledergruppa; for eksempel målstyring, beslutningsprosesser og krysspress i lederrollen. Dette er i tråd med den tidligere drøftingen om mulighetene og begrensningene som

ligger i å avklare fokus og problemstillinger i forkant i denne type forskningsopplegg.

Noen deltaker-utsagn som underbygger denne tolkningen.

Når ledergruppa er så stor som den er kan det være vanskelig å «ramme den inn» hele tiden. Ekstern observasjon med de tilbakemeldingene vi har fått, har bidratt i meget stor grad til en slik «innramming». Jeg mener vi har fått en løpende evaluering som har bidratt til å både stake ut en kurs og ha progresjon i utviklingen av ledergruppa og derved av politidistriktet.

Din observasjon er nødvendig og gjør dine rapporter interessante. Selv om du er observatør vil du i stor grad se ting «utenifra og inn».

Du har i de fleste tilfeller vært diskret til stede, men har hatt stor observasjonsevne. Dette har vært viktig- og derfor er dine refleksjonsnotater og slutt-rapport av stor viktighet. Spesielt viktig synes jeg det er at du ikke fremstår som «bestilt og betalt» av POD eller politimester.

(Ledere, våren 2006)

Særlig interessant kan siste del av sitatet være med tanke på forskerens rolle; «ikke kjøpt og betalt av POD (Politidirektoratet) eller politimesteren» (driftsenhetsleder i intervju). Dette kan synes som et helt vesentlig moment for å oppnå aksept og tillit i forskerrollen. Samtidig er dette også etter min mening en udis-kutabel forutsetning for overhodet å gå inn i et slikt forsknings- og utviklingsprosjekt. Det er også verdt å merke seg formuleringen «løpende evaluering» som nettopp speiler oppfatningen av dette aksjonsforskningsprosjektet som en prosessorientert (formativ) evaluering (Sverdrup 2002).

Lederne tydeliggjør samtidig at prosjektet har ført til en mer generell opp-tatthet av distriktets utvikling og utøvelse av ledelse og har påvirket lederprak-sis; eller kan påvirke framtidig lederpraksis på sikt, slik denne kommentaren antyder.

Jeg føler at jeg gjennom å ha deltatt i prosjektet er blitt klar over en del sær-egenheter jeg har - og at jeg i så henseende har et utviklingspotensial i flere retninger. Dette kan bli ganske nyttig for organisasjonen over tid dersom jeg evner - og gidder å bruke denne kunnskapen.

(Driftsenhetsleder, våren 2006)

Lederne i politimesterens ledergruppe mener generelt sett at aksjonsforskningsprosjektet har bidratt til økt forståelse og refleksjon over distriktets lederutfordringer, og at det har igangsatt en utviklingsprosess som ikke er ferdig med avslutningen av dette prosjektet. Forskerens rolle som observatør med oppfølgende refleksjonsnotatene vektlegges som mest betydningsfulle i denne utviklingsprosessen. Samtidig peker lederne på at flere driftsenheter og flere ledelsesnivåer skulle fått mulighet for å delta i utviklingsprosessen. Som tidligere beskrevet, handler dette bl.a. om ressursmessige forutsetninger og muligheter. I et ideelt utviklings- og forskningsperspektiv ville prosjektet vært styrket ved at flere driftsenheter og flere ledelsesnivåer var mer systematisk i fokus.

4 Ledelsesutfordringer

Problemstillingen for denne rapporten fokuserer bl.a. på om forskningsprosjektet kunne identifisere sentrale ledelsesutfordringer i politidistriktet:

I hvilken grad kan aksjonsforskning identifisere ledelsesutfordringer og bidra til ledelsesutvikling i et politidistrikt?

I dette kapitlet presenteres sentrale ledelsesutfordringer som ble identifisert gjennom forskningsstudien i Østfold politidistrikt. Ledelsesutfordringene som løftes fram er kontekstuelle og organisatoriske. Det betyr at lederne som individer selvsagt er interessante, men deres aktiviteter, handlinger og disposisjoner tolkes ut fra organisasjonsmessig relevans (Strand 2007). Ledelsesutfordringene belyser ledernes måte å forstå rollen og ledelsesutøvelsen sin på (krysspress, verdibasert ledelse) og hvordan lederne forstår og håndterer sentrale organisasjonsprosesser (målstyring og virksomhetsplanlegging, beslutningsprosesser, organisasjonslæring og helhetstenkning).

Det enkelte tema belyses generelt og konkretiseres deretter gjennom drøftingen av funn og videre utviklingsmuligheter og i den aktuelle undersøkelsenheten.

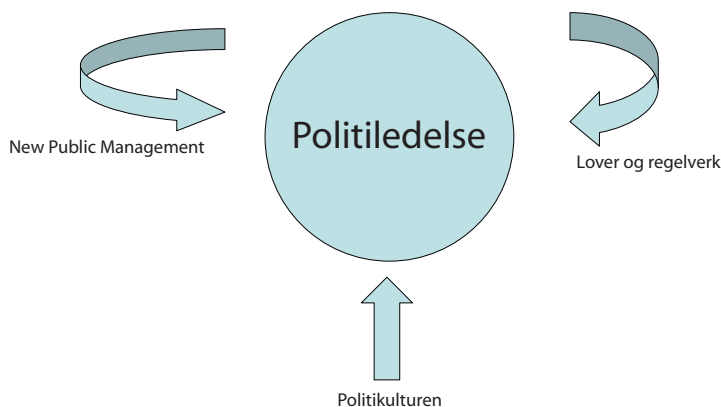
4.1 Krysspress

Offentlige institusjoner utgjør et blandingsystem med delvis motstridende prinsipper for styring og samordning. Dette skaper i praksis ofte en ustabil ba-

lansse mellom ulike hensyn, og spenninger i og mellom offentlige organisasjoner (Christensen m.fl. 2005). Dette er ikke minst tilfelle i en så sentral samfunnsinstitusjon som politiet.

Lundquist (1998) bruker begrepet *offentlig etos* for å belyse kompleksiteten i styring og ledelse av offentlige virksomheter. Offentlig etos er basert på to hovedkategorier, demokrati-verden og økonomi-verden. *Demokrati-verden* innebærer at det offentlige skal tilgodese kravene fra det politisk demokratiet, rettsikkerheten og den offentlige etikken (lover og regler) og kan knyttes til politiet som samfunnsinstitusjon. *Økonomi-verden* forutsetter ivaretagelse av rasjonelle valg av virkemidler for måloppnåelse (funksjonell rasjonalitet), måloppnåelse med lavest mulig kostnader (konstnadseffektivitet) og produktivitet. Dette er velkjente begreper fra målene for politireformen (St. meld. 22) og fra «organisasjonsoppskriften» New Public Management (NPM) (Busch m.fl. 2003). I tillegg utfordres ledelsen, eller de er selv en del av, en tradisjon eller kultur som i større eller mindre grad er i samsvar med de øvrige kravene til politiets rolle og yrkesutøvelse. Krysspresset handler også om forholdet mellom den målrettede virksomheten og de psykososiale og kulturelle elementene i ledelse (Fløistad 2002).

I et overordnet perspektiv kan *krysspresset* politiledere utsettes for, illustreres slik:



(Rapport Nordisk Ministerråd 2000, omformulert)

New Public Management (NPM) betegnes som den «nye» måten å lede og styre offentlig virksomhet på. Framveksten av NPM er blitt beskrevet som en et globalt sett av ideer, som har spredt seg over landegrensene og fått lokale konsekvenser (Pedersen, 2004). Noen av kjennetegnene på denne reformtenkningen er

- økt fokus på økonomisk effektivitet
- mål- og resultatstyring
- rammestyring og delegering av myndighet
- større frihet for underliggende etater
- økt vekt på belønning og konkurranse
- økt brukerorientering

(Christensen 2002)

Busch m.fl. (2003) knytter NPM til en liberalistisk markedsorientering i og av det offentlige, begrunnet i økonomiske resonnmener, og i tillegg forestillingene om at en med fordel kan overføre prinsipper om organisasjon og ledelse i privat virksomhet til offentlig sektor.

Direkte og indirekte har disse «nye» tankene om offentlig virksomhet hatt betydning for til dels omfattende moderniserings- og omstillingsprosesser også i politiet. Mål- og resultatstyring ble innført i 1996 og skulle redusere regelstyringen. Intensjonene i NPM ble videreført gjennom politireformen. Hovedmålene i reformen fokuserer nettopp på mål- og resultater, økonomisk effektivitet og brukerorientering.

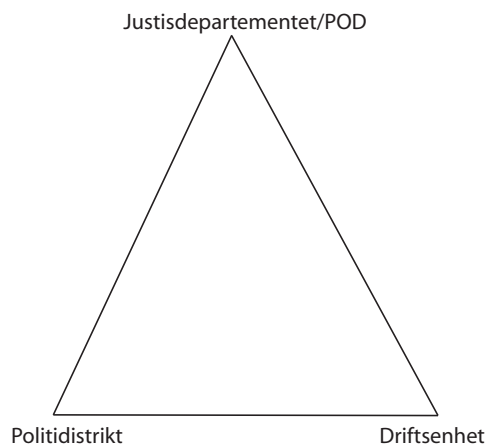
Politireform 2000 var intensjonelt en kvalitetsreform for å møte politiets utfordringer med bakgrunn i samfunns- og kriminalitetsutviklingen. I praksis er det de strukturelle sidene ved reformen som foreløpig har fått mest fokus. Antall politidistrikter ble halvert, fra 54 til 27. I tillegg, også i tråd med NPM - konseptet, ble det i reformen lagt stor vekt på selvstendiggjøring og utvikling av politidistriktene, både økonomisk, strategisk og ledelsesmessig. Dette skapte nye styringsrelasjoner, både mellom sentrale myndigheter og distriktsledelsen, men også mellom politimesteren og enhetsledere og mellom toppledelsen, regionale enheter og de enkelte enhetene (Agenda 2006).

Lov- og regelverket og de formelle strukturene legger sterke føringer for aktivitetene i offentlige virksomheter, ikke minst i politiet med sin spesielle funksjon og rettsstatsverdiene i et demokratisk samfunn (Christensen m.fl. 2002). Det innebærer at mye av politiets arbeid er basert på entydige prosedyrer og framgangsmåter som ikke kan fravikes (regelstyring). På mange måter begrenser dette og kan stå i motstrid til en del av «frihets»-idealene i NPM slik det er beskrevet ovenfor.

Politikulturen er et uttrykk for etablerte tradisjoner og atferdsnormer, slik de har utviklet seg over tid i en organisasjon. Den gir føringer for hvordan virkeligheten oppfattes, hva som er sant og usant, godt eller dårlig og hvordan en bør oppføre seg og handle i bestemte situasjoner (Bang 1995). Den interne politikulturen er ikke ved alle anledninger i tråd med formelle lover og regler, og kanskje enda mindre i takt med styringskravene innenfor NPM.

Ledere i ulike krysspresse

En tilnærming er krysspreset ledere på ulike nivåer i styringssystemet møter i spenningsfeltet mellom sentrale statlige føringer, føringer på distriktsnivå og lokale ønsker og behov.



Her kunne for så vidt også den innførte regionsorganiseringen utvidet spenningsfeltet ytterligere. Denne enkle modellen tar opp i seg forholdet mellom *ulike nivåer* i forvaltningen, mens også ledelse i spenningsfeltet mellom *politikk og forvaltning*. (Christensen, m.fl. 2002).

Ledere i offentlige virksomheter må leve med spenninger og uenighet også ut fra hvilke *interessentgrupper* som er berørt og involvert (Busch og Vanebo 2003). I ulike situasjoner vil to eller flere ulike interesser måtte veies opp mot hverandre, der det ikke finnes noen fasit på hva som er den «riktige» løsningen, og der alle løsninger har sine fordeler og ulemper.

Modellene nedenfor er et forsøk på å samle noen elementer som på ulike måter kan bidra til opplevd krysspress og lederdilemmaer i beslutningsprosesser og andre samhandlingssituasjoner, i og utenfor politiorganisasjonen.

Interessegrupper

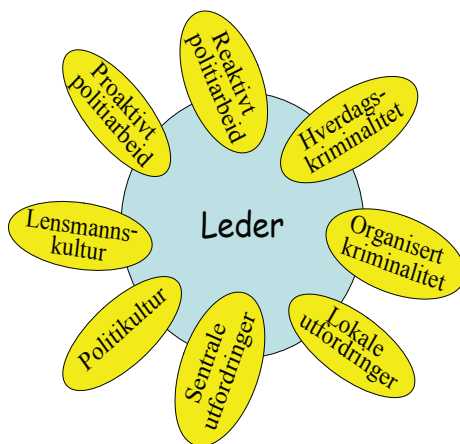


Etter Vanebo & Busch, 2000

Denne modellen anskueliggjør ulike grupper som har legitime interesser i politiets virksomhet og som på ulike måter fremmer sine synspunkter og krav og har innvirkning på lederens handlingsvalg.

Prioriteringer og avveininger

En annen måte å få fram dynamikken i organisasjonen på, er å se på dilemmaer og krysspress i *oppgave- og ressursprioritering*. Her er noen elementer i flere mulige krysspress:



Etter Vanebo & Busch, 2000

En slik modell er knyttet til en verdibasert (kulturell) forståelse og oppfatning om hva som er viktig og verdifullt, og kan forhåpentligvis bidra til bevisstgjøring av dilemmaer og krysspress og tydeliggjøre lederutfordringene for de berørte.

Strand (2007) drøfter utfordringene for ledere i det offentlige og poengterer betydningen av at ledere må finne ut av sine ønsker *om å lede*. Det innebærer å gå inn i en verden med usikkerhet og dilemmaer, men også å la seg inspirere av de viktige samfunnsoppgavene og de edle idealene er en betrodd. Det må klargjøres hvilke lederroller en er beredt til å ta og hvilke dilemmaer en må håndtere; i fig. Strand grunnleggende forutsetninger for å fungere som leder i det

offentlige. Ledere i politiet må erkjenne og *leve med den grunnleggende konflikten* det er mellom politisk definerte oppgaver og borgernes mange krav på den ene siden, og rasjonell organisering og analyse på den andre siden. De utfordres til å skape seg *handlingsrom* ved å prøve ut hva som er mulig innenfor det offentlige systemet og ved å søke kreative kombinasjoner av ressurser og handlemåter.

Krysspess i Østfold politidistrikt

Krysspess ble underveis i prosjektet et svært viktig begrep for meg som forsker, og etter hvert også for de involverte lederne. Diskusjonene og overveielserne som kom til syne på ulike lederarenaer, viste indirekte flere sett av krysspess og dilemmaer i ledernes prioriteringer og fokus. Ikke slik at lederne selv brukte begrepet i utgangspunktet, men det ble etter hvert et felleseie fordi begrepet ble trukket fram i drøftingen av ledelsesutfordringer i refleksjonsnotatene og dialogen.

I denne sammenhengen vil jeg trekke fram noen eksempler på krysspess slik jeg opplevde diskusjonene og deltakernes avveininger og prioriteringer på ulike lederarenaer.

proaktivt politiarbeid \leftrightarrow *reaktivt politiarbeid*

Tradisjonelt har politiets rolle vært å handle reaktivt og hendelsesstyrt der en primært har reagert når den kriminelle handlingen har skjedd eller i ferd med å skje. Det proaktive, forebyggende arbeidet har de siste årene fått et større og utvidet fokus og knyttet til begrepet problemorientert politiarbeid (POP) og kunnskapsbasert politiarbeid. Intensjonen og ønsket er at denne formen for proaktivt arbeid skal prioriteres høyere.

Under observasjon ved ledermøter i en driftsenhet ble dette tydeliggjort som et krysspess, særlig for enhetslederen. Enkeltmedlemmer i ledergruppa synliggjorde ulik forståelse av hva som var viktig, eller viktigst, av reaktivt og proaktivt arbeid. Det proaktive (forebyggende) perspektivet og engasjementet syntes mer knyttet til enkeltpersoner enn organisasjonen.

Jeg er noen ganger usikker på hvilken gjennomslagskraft forebyggende koordinators argumentasjon har i ledergruppa. Jeg fornemmer at det ofte er få eller ingen kommentarer fra de andre etter hans innlegg og at ballene han kaster opp derfor kan bli lagt fort døde? [..]

- *En refleksjon. Hvem ivaretar de forebyggende perspektivene i diskusjonene i ledergruppa hvis [xx] er borte fra møtet en dag? Eller er dette perspektivet forankret i hele ledergruppa?*

(Refleksjonsnotat ledergruppe driftsenhet våren 2005)

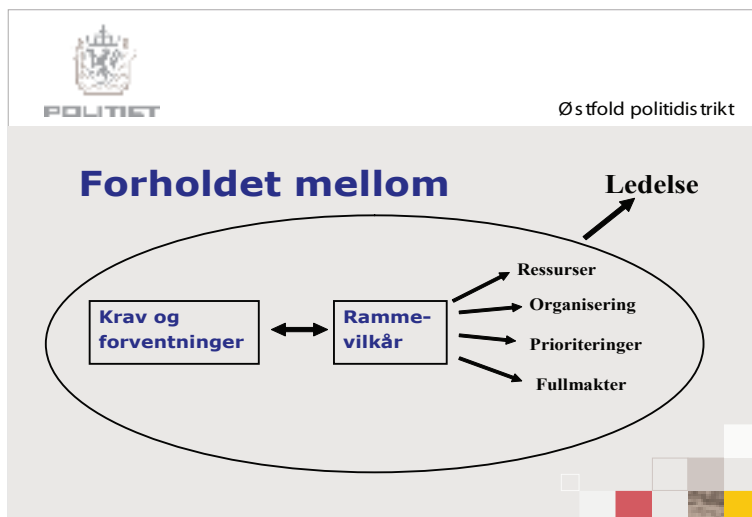
organisert kriminalitet ↔ hverdagskriminalitet

Dette er et velkjent dilemma og krysspress i politi-Norge, og ble også synliggjort i min studie. Bla. kom det til uttrykk i driftsenhetsledernes og politimesterens møte med kommunale myndighetspersoner (ordfører, rådmann og formannskap), og i forholdet mellom driftsenhetsledere og den sentrale etterretningsgruppa. De enkelte driftsenhetsledere representerer sine miljøer og møter ofre for hverdagskriminalitet daglig. Samtidig setter samfunns- og kriminalitetsutviklingen store krav til grenseoverskridende og organisert kriminalitet som ikke er like synlig i lokalsamfunnene. På samme måte er politimesteren under et krysspress mellom distriktshensyn og nasjonale hensyn. I dette farvannet må de enkelte ledere måtte lede i krysspresset mellom ulike interesser.

lokale utfordringer ↔ distriktsovergripende utfordringer

Politireformen vektla mer bærekraftige politidistrikter og anbefalte «nye» distrikts-overgripende fellestjenester, bl.a. opprettelsen av fellesoperativ enhet (FOE) som skulle styre og koordinere uttrykning og bruk av operativt mannskap gjennom døgnet i hele distriktet. I et sammenslått distrikt som Østfold kan en slik «maktforrykning» i seg selv utfordre de lokale kulturene, både de interne (mannskapet) og eksterne (lokale myndigheter, publikum). Dette setter både politimesteren og enhetslederne i et krysspress mellom ulike interesser som handler om ressursbruk og prioriteringer der valgene som gjøres må kommuniseres og begrunnes både innad og utad.

Politimesteren er meget opptatt av det krysspresset politiledere utsettes for, og han kommuniserer tydelig forventninger til at ledere i distriktet må kunne forholde seg til og leve med dette krysspresset, i tråd med Strand (2007) sin analyse. Konkret utfordrer politimesteren lederne ved å peke på ulike *handlingsalternativer* for organisasjonen og lederne innenfor de rammevilkårene politiet er underlagt.



(Politimesteren, foil ledermøte)

Politimesterens modell utfordrer en mulig statisk og tradisjonell forståelse om at endringer og utvikling kun er avhengig av ressurstilførsel (penger, personer, materiell). Han oppfordrer ledergruppa til å se handlingsalternativer i krysspresset mellom krav og forventninger innenfor eksisterende rammer, slik Strand (2007) også konkluderer. Enhetslederne (regionene) er delegert relativt store fullmakter (beslutningsmyndighet) og har et visst handlingsrom til å kunne påvirke etablert praksis gjennom alternativ organisering og prioritering i tjenesten. Samtidig er politimesteren klar på at dette setter lederne under krysspres mellom ulike interesser og interessenter.

Videre arbeid med å håndtere krysspress

Forståelse av kompleksiteten i utøvelse av ledelse i det offentlige er en nødvendig del av lederkompetansen i politiet. I Østfold synes denne forståelsen å være til stede blant lederne, men mer som taus, ikke uttalt kunnskap (Handal og Lauvås 1990). Ledergruppa kan med fordel sette denne type diskusjoner på kartet, for eksempel med utgangspunkt i konkrete og opplevde krysspress og med bakgrunn i en teoretisk forståelse av dilemmaer ved ledelse i det offentlige (Strand 2007). Det kan gi den enkelte leder anledning til å sette ord på og bevisstgjøre seg ytterligere på de sammensatte utfordringene som ledende stillinger i politiet stiller dem ovenfor. Dette er dilemmaer som en ikke kan velge bort, men må forholde seg rasjonelt til hvis en ønsker å være leder i politiet.

4.2 Verdibasert ledelse

Einar Aadland (2004) knytter verdibasert ledelsesfilosofi til spørsmålet om det å bli en *troverdige leder*. Han hevder at ledelse er *etisk praksis* og sier at lederen må være troverdig for å oppnå den nødvendige tillit i organisasjonen. Verdistyring blir lansert som et supplement eller et alternativ til mål- og regelstyring, og Aadland stiller spørsmålet om verdibasert ledelse kan være svaret på «god navigasjonskunst i det nye samtidsfarvatnet» (ibid:31). Dette handler bl.a. om internasjonalisering, økt informasjonstrykk, oppdrevet endringstakt og effektivitetstenkning (New Public Management). Aadland problematiserer hvordan lederens verdibaserte ståsted - og atferd - spiller inn i organisasjonsutforming og lederutøvelse i praksis. Verdibasert ledelse handler om å forvalte den meningsdannende prosessen i en organisasjon.

Sørhaug (1996) drøfter verdibasert ledelse i spenningsfeltet mellom tillit og kontroll og mener enhver form for organisering må håndtere en paradoksal spenning mellom makt og tillit.

Han får støtte av Aadland (2004) som slår fast at «kontroll og tillit er komplementære posisjonar, og for mykje eller for lite av det eine eller det andre kan vere farleg» (ibid:194).

Jorunn Møller (1996) diskuterer med henvisning til svensk forskning (bl.a. Gunnar Berg) forholdet mellom *legalitet* og *legitimitet* i ledelse. Den legale makten en overordnet har i kraft av sin stilling, reguleres gjennom lover og de belønnings- og tvangsmidler som kan settes inn. Samtidig kan et moderne lederskap ikke basere seg på en slik maktbase alene. Formelle ledere må ha en troverdig mulighet for maktbruk som baserer seg på etablering av et relasjonelt forhold til sine medarbeidere og med det et legitimt grunnlag for å utøve reell ledelse. I dette ligger det verdibaserte sider ved ledelsesutøvelsen, helt i tråd med Aadland (2004) sine resonneringer ovenfor.

I en studie av ledere i ulike offentlige institusjoner som har vært gjennom større omstillingsprosesser (Øyum m.fl. 2006) konkluderer de med at den virkelige gode leder i offentlig sektor er en som klarer å styrke og bygge opp de ansattes arbeidsmiljø, samtidig som prosessen blir vellykket med tanke på måloppnåelse. De knytter dette til den relasjonsbaserte lederen, tanker jeg mener å finne i Aadlands drøfting av den verdibaserte (troverdige) lederen.

Dette er i tråd med Guttorm Fløistads (2002) sin diskusjon om verdibasert ledelse og utfordringene i å forene den målrettede virksomheten og virksomhetens psykososiale og kulturelle basis. I en institusjon som politiet som tradisjonelt har vært basert på hierarkiske og sentraliserte ledelses- og styringsformer med vekt på regelstyring, og med den seinere innføringen av målstyring, er et slikt relasjons- og dialogfokus viktig for å skape nye perspektiver og utvidet forståelse av lederrollen. Dette underbygger de verdibaserte prinsippene for ledelse. Samtidig er det mange sider ved politiets rolle og kravene til rettssikkerhet og legalitet som forutsetter fortsatt regelstyring, målrettede og målstyrte handlinger og klare retningslinjer, kontroll- og inspeksjonsmekanismer.

Øyvind Kvalnes (2006) viser til Koestenbaum og hans tanker om lederskap. Det handler om å gå inn i et arbeidsfelt preget av motsetninger og konflikter, og også å måtte forholde seg til de moralske konfliktsonene. Det innebærer å ta «konsekvensrike» beslutninger og bli konfrontert med eventuelt uheldige utfall av sine valg. De som daglig befinner seg i en moralsk utsatt posisjon, trenger både en god karakter og grep om etikkens verktøy.

Verdibasert ledelse i Østfold politidistrikt

Verdibasert ledelse var et tilbakevendende tema i de analytiske notatene (refleksjonsnotatene) underveis i prosjektet. Begrepet ble først og fremst trukket fram i sammenhenger der politimesteren var sentral, særlig i møter med hele ledergruppa og når ledelsesutvikling sto på programmet. Men det ble også et hovedtema i formelle og uformelle samtaler.

Politimesteren viste interesse for og vilje til å fokusere på verdibaserte sider ved ledelse i den perioden prosjektet pågikk. En merket spesielt hans vilje til åpenhet og samsvaret mellom ord og handling. I flg. Byrkjeflot (2002) er dette et viktig kjennetegn på verdiledelse, der det ikke aksepteres å snu «kappen etter vinden» for å oppnå kortsiktige gevinster.

Allerede første virkeår som politimester i nytt og sammenslått distrikt utviklet han i samarbeid med ledergruppa et skriftlig dokument for hvilke *verdier, normer og kommunikasjons- spilleregler* som skulle prege samhandlingen i ledergruppa, og som dessuten skulle være speil for driftsenhetsledernes samspill med sine ansatte. Under flere av ledersamlingene i 2005 ble dette dokumentet trukket fram for påminnelse og bevisstgjøring i ledergruppa, men engasjementet og drivet i disse diskusjonene var noe begrenset.

I så måte gikk ledergruppa under ledersamlingen i oktober -05 et skritt videre i forpliktende behandling av de nedskrevne, uttalte verdiene og samspillreglene. Her ble lederne utfordret på forholdet mellom de *uttalte verdiene* og *bruksverdiene*, dvs. hva en sier en gjør og hvordan en egentlig framstår i daglig praksis (Argyris, i Grøterud og Nilsen 2001).

Hver enkelt leder ble utfordret på virkeliggjøringen av verdidokumentet i sin daglige ledelse av enheten. Sammenhengen ble ytterligere forsterket ved at samtlige under denne sekvensen bar en T-skjorte med de uttalte verdiene trykket i rød skrift på brystet. De skulle også skrive egen logg om konkret oppfølging av verdigrunnlaget i egen driftsenhet. Denne skulle danne basis for en etterfølgende medarbeidersamtale med politimesteren.

En slik tilnærming støttes av Aadland (2004) sine to hovedområder for verdibasert ledelse; *implementering av verdibasert praksis* og *selvrefleksjon*. Dette underbygges også av disse tilbakemeldinger fra involverte ledere etter nevnte lederseminar.

Vi har til kjedsomhet repetert «Holdninger og verdier» og samspillsregler uten å ha evnet å strukturere kommunikasjonen vår. Alt for mange har til nå sittet passive – og vi har i for liten grad reflektert over de samlingene/møtene vi har hatt. Det bør m.a.o. settes av mer tid til refleksjon – og presentasjon av disse tankene.

(Leder, samling okt. 05)

En annen av lederne uttrykte det slik.

Først og fremst synes jeg samlingen understreket behovet for at ledergruppen «tar seg råd til» den slags samlinger. Alle har en travel hverdag og normalt blir ikke slike ting prioritert. Jeg mener vi som distrikt/organisasjon har en vei å gå med tanke på samhandling og identitetsoppfatning. Mitt håp er at denne type samlinger kan bidra til dette.

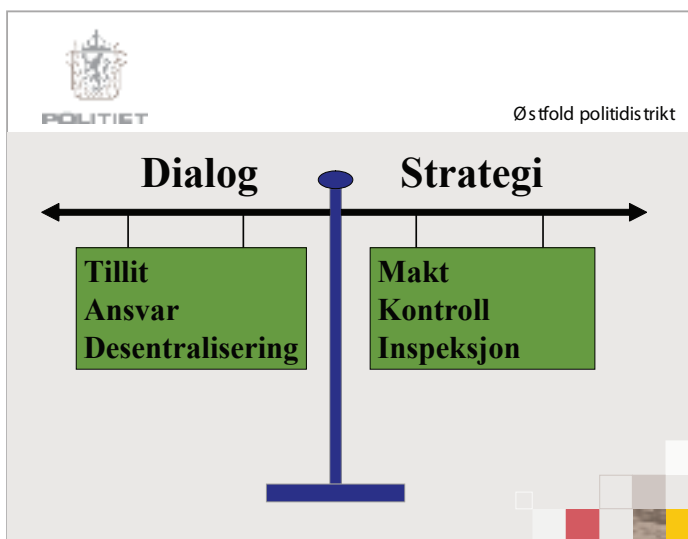
(Leder, samling okt. 05)

Tillit og kontroll

Politimesteren er opptatt av balansen mellom dialog/tillit og styring/kontroll (Sørhaug 1996, Møller 1996, Aadland 2004).

Politimesteren vil først og fremst prioritere tiden på tettere dialog med regionene/driftsenhetene på oppfølging av virksomhetsplanene og budsjettet. Hyppigheten av besøkene kan avhenge av kvaliteten på det arbeidet som gjøres, bl.a. målt med STRASAK-tall etc. [...] og periodisert budsjett. (Intervju politimester februar 05).

Under en ledersamling (oktober -05) innledet han til diskusjon om distriktets ledelsesplattform og presenterte modellen på neste side.



(Politimesteren, innlegg ledermøte)

Politimesteren vektla særlig betydningen av å ivareta *dialogperspektivet* i ledelse, basert på tillit til at medarbeidere kan, vil og ønsker mest mulig delegert ansvar. Budskapet underbygget politimesterens tro på verdibasert ledelse og relasjonsledelse som en motvekt mot instruksjon, kontroll og detaljstyring (Aadland 2004, Spurkeland 2005). Dette kan minske behovet for en mer byråkratisk og administrativ tilnærming.

I en institusjon som politiet som tradisjonelt har vært basert på hierarkiske og sentraliserte ledelses- og styringsformer med vekt på regelstyring, er et slikt dialogfokus fra politimesteren viktig for å skape nye perspektiver på ledelse. Det underbygger de verdibaserte prinsippene for ledelse. Samtidig er det mange sider ved politiets rolle og kravene til rettssikkerhet og legalitet som forutsetter fortsatt regelstyring og klare retningslinjer, kontroll- og inspeksjonsmekanismer slik vektstanga ovenfor symboliserer.

I observasjoner underveis kom denne dualismen i lederskapet godt fram. Styringsdialogene (regionsvise kvartalsmøter med enhetslederne i regionene)

var preget av god dialog, tydelighet på delegert ansvar og samtidig klare og uttalte forventninger om resultatoppnåelse og økonomistyring.

Som et eksempel på denne balansen i politimesterens lederskap presenteres et utdrag fra ett av refleksjonsnotatene, basert på observasjon av styringsdialogen med enhetslederne i en region.

«Økonomistyring – politimesterens dilemma?»

Budsjettsituasjonen samlet sett er bedre i 2005 enn forrige år. Men i turbulensen som oppsto som følge av vel optimistiske forestillinger og forventninger om hva påplussingen på Statsbudsjettet ville bety, ble maksimalt av midlene av strategiske (og psykologiske?) grunner delt ut til regionene/enhetene. Det betyr at politimesterens budsjettreserve for 2005 er redusert til et minimum. Med den vekten POD og departementet legger på økonomistyring og det å holde budsjettet, synes politimesteren å være i den situasjonen at han er totalt avhengig av regionenes (enhetenes) vilje og evne til økonomistyring. Dette kommuniserte han meget tydelig i møtet og syntes å få aksept for en slik forutsetning.

Hvilken betydning får dette for politimesteren som nærmest synes å ha gitt fra seg ressursfordeling som makt-, motivasjons- og styringsmiddel? Det kan skape stort behov for en lederstil med tett oppfølging og kontroll av ressursforbruk ut fra de månedlige regnskapsoversiktene fra regionene/enhetene, og med rask inngripen hvis avvikene blir store. I faglitteraturen betegnes dette bl.a. som *transaksjonsledelse*. (Grønhaug, m.fl. 2001).

- *Hvilke sanksjonsmidler har i tilfelle politimesteren? Tilbaketrekking av fullmakter? Enheten/regionen settes under administrasjon?*

Et annet og nærmest motsatt utgangspunkt for politimesterens utøvelse av ledelse er å etablere og videreutvikle tillitsfylte relasjoner til mellomlederne, få aksept for rammer og målsettinger og gi mellomlederne (og enhetene/regionene) opplevelsen av å være delansvarlige for distriktets prioriteringer og totale resultater. En slik tilnærming til ledelse omtales bl.a. som *transformasjonsledelse* (Grønhaug, m.fl. 2001) og har klar sammenheng med verdibasert ledelse.

Slik jeg oppfatter samspillet, legger politimesteren i første rekke opp til medansvar og medvirkning (transformasjonsledelse), men transaksjonsledelse («ledelse gjennom avvik») må også nødvendigvis anvendes i det målstyringsystemet distriktet og særlig politimesteren må svare for overfor POD og Riksadvokaten.

- *Hva tenker politimesteren selv om sin ledelsesstrategi opp mot økonomistyring?*
- *Og hvordan oppfatter mellomlederne politimesterens ledelsesform?*

(Observasjonsnotat, juni 05)

Videreutvikling av verdibasert ledelse i Østfold politidistrikt

Et nedskrevet felles verdigrunnlag og omforente spilleregler for kommunikasjon og samhandling har stått på dagsorden siden det nye politidistriktet ble opprettet. Politimesteren synes å være meget bevisst på dette fundamentet i sin lederutøvelse og har holdt fast på denne kursen. Samtidig kan det ligge et fortsatt potensial for videre arbeid med dette temaet i distriktets ledergruppe, og lokalt i enhetene og regionene - ikke så mye i ord som i konkret handling. *Hva innebærer denne plattformen i praksis, og etterleves den?* I så måte stakk politimesteren ut kursen med sin oppfølgingsstrategi ovenfor driftsenhetslederne på ledersamlingen i oktober 05.

Skjørheten mellom tillit og kontroll i samhandlingen mellom ledelsesnivåene kan med fordel settes ord på og drøftes ytterligere i ledergruppa; også som ledd i diskusjonene om kompleksiteten i ledelse i det offentlige, og ikke minst i videre refleksjon rundt begrepet verdibasert ledelse. Åpenhet omkring disse ledelsesdilemmaene kan styrke hele organisasjonen og tydeliggjøre og gi økt forståelse av lederrollene. Her kan bl.a. Aadland (2004), Sørhaug (1996) og Kvalnes (2006) gi et teoretisk bakteppe.

4.3 Målstyring – virksomhetsplanlegging

Målstyring og virksomhetsplanlegging er instrumenter for omstilling av offentlig sektor. En ønsket sterkere fokus mot resultater og resultatoppgåelse og økonomisering med ressursbruken i offentlig sektor (Eriksen 1999). Styringssystemet ble vedtatt innført i statlig virksomhet i 1987. Politiet har praktisert målstyring siden 1996 (Justisdepartementet 1997).

Mål- og resultatstyring som styringsform tar foruten å sikre en effektiv ledelse av politiet sikte på å gi departementets underliggende virksomheter utvidet frihet i økonomiske og administrative spørsmål. Denne friheten hos underliggende ledd, blant annet i virkemiddelbruken, skal gi departementet, og etter hvert Politidirektoratet, mulighet til å konsentrere sin styringsrolle om evaluering, veiledning og oppfølging i forhold til overordnede strategiske målsetninger.

(St.meld. 22, 2000-2001:41)

Mål- og resultatstyring er et sentralt element i New Public Management (Christensen 2002). Offentlige institusjoner er underlagt en relativt sterk detaljstyring når det gjelder beskrivelse av mål, resultatindikatorer og tiltak, samtidig som formaliseringen og skriftligheten i kommunikasjonen innenfor og mellom administrative enheter har økt betraktelig. Utviklingen av innholdet i tildelingsbrev der mål, ressurser og ønskede resultater beskrives, viser dette tydelig (Christensen m.fl. 2002). Konklusjonen der er at mål- og resultatstyringsteknikken i det siste tiåret bærer preg av at dette «har blitt et stor og komplisert kontrollorientert system».

Mål- og resultatstyringen som skjer i offentlig sektor blir omtalt som «regelo-orientert målstyring» bl.a. fordi det ikke er lett å formulere klare og konsistente mål i staten, og dermed er måloppnåelse generelt sett ikke lett å måle. Samtidig utfordrer dette norske kulturelle tradisjoner med bl.a. likhetsorientering og stiller spørsmål ved om denne kulturen er forenlig med et effektivitetsorientert belønnings- og straffesystem (ibid).

Mål- og resultatstyring fortrenger ikke etablerte styringsteknikker, men supplerer og modifiserer dem. Resultatet av dette blir økt kompleksitet i forvaltningen. Målstyring har for eksempel ikke erstattet regelstyring, og effektivitetshensyn har ikke fortrenget rettsstatsverdier. [...] Resultatet blir et kompromiss mellom klassisk byråkratisk regelstyring og moderne former for målstyring.

(Christensen m.fl. 2002: 104)

Oppfatninger om hensiktsmessigheten i bruk av målstyring i offentlig sektor er delte, og det er i seg selv en diskusjon om offentlige virksomheter egner seg for denne styringsformen. Offentlige virksomheter er satt til å beskytte visse interesser og mål ut fra ideelle hensyn og preges av motstridende og konkurrerende

mål (Eriksen 1999). Kritikken har bl.a. gått på at en kun fokuserer på en liten del av en komplisert virksomhet og at vanskelig registrerbare kvalitetsaspekter kan bli skadelidende og at det kan føre til overmåling, målforskyving og resultatrapportering kun som legitimerende virksomhet (Læg Reid 1991). Dette blir også holdt fram som utfordringer i sluttevalueringen av politireformen (Agenda 2006).

Målstyringskonseptet i politiet har til nå lagt mest vekt på mer begrensede, kvantifiserbare tallstørrelser, særlig knyttet til straffesaksutviklingen gjennom oppklaringsprosenter, saksbehandlingstid, antall saker under arbeid og restansesaker. Mange andre resultatområder og resultatmål er det lite data om (St.meld. 22, Erlandsen 2005).

Innføringen av *balansert målstyring* (Hoff og Holving 2002) gjennom «Politimesterens styringsverktøy» (PSV) fra 2006, kan være et forsøk på å utvide målstyringsperspektivet, bl.a. med innføring av medarbeider- og brukerundersøkelser som indikatorer for måloppnåelse. Dette kan ivareta et bredere spekter av politietatsens virksomhet og motvirke et for snevert målfokus. Bare praktisk bruk over tid vil vise om det vil fungere slik.

Målstyring og virksomhetsplanlegging i Østfold politidistrikt

Målstyring, slik det kom til syne gjennom arbeidet med virksomhetsplanen, sto svært sentralt i de prosessene jeg fulgte i Østfold politidistrikt. Erfaringene fra Østfold politidistrikt tyder på at Riksadvokatens mål og prioriteringer og Statsadvokatens inspeksjoner og oppfølging har stor påvirkning på lederatferd, målfokus og prioriteringer. Spørsmålet er hva dette betyr for politiets vektlegging av oppgaver i et helhetlig perspektiv - det «totale politiproduktet».

VP-prosessene

Mitt kjennskap til VP-prosessene i Østfold politidistrikt gjelder avslutningen av virksomhetsplan-perioden 2004 og gjennomføring av VP-prosessen 2005, på distriktsnivå og ved en politistasjon. I tillegg fulgte jeg delvis VP-prosessen

på distriktsnivå fram mot virksomhetsplanen for 2006. Dermed mener jeg å ha visse forutsetninger for å kunne reflektere over ulike faser av VP-prosessen gjennom tre virksomhetsperioder (2004 -2005 -2006).

Organisasjonen syntes å ta et godt skritt videre i VP-prosessen i 2005. Dette knytter jeg til observasjonene jeg gjorde underveis i prosessen. 2004 var et «tungt» år i politidistriktet, med trange budsjetter, til dels lav måloppnåelse i enkelte enheter og relativt stor økning i restansesaker. På mitt første møte med ledergruppa på samling i januar 2005 preget dette en del av debatten. Dette står i relativt stor kontrast til stemningen på ledermøtet halvveis i året (juni 2005). Notatene fra denne samlingen gir en god pekepinn om hvordan dette ble observert fra min side.

Distriktet leverer gode måltall samlet sett. Særlig har arbeidet med å få ned restansene vært vellykket. Det gir mange positive ringvirkninger, slik jeg oppfatter det. Her er noen:

- Distriktet som helhet er kommet mer «ovenpå»- mer på offensiven, rapporterer gode resultater i halvårsrapporten til POD og kan tenke mer proaktivt. Bl.a. merket jeg meg at politimesteren fokuserte mer på innhold og forhold bak statistikken og måltallene enn jeg har opplevd i tidligere sammenhenger. Et par eksempler på slik vektlegging er fokus på hensikten med å prioritere fristsakene (hindre nyrekruttering) og betydningen av økning i anmeldte ordensforstyrrelser (et mer synlig politi).
- Gode måltall virker motiverende. Utsagn fra politimesteren som «Dette går den riktige veien, folkens», og «Skal vi vise statsadvokaten at vi greier å komme ned i 150 restanser, likevel?» kan være indikasjoner på dette. (Jeg mener å ha sett noe av den samme effekten i observasjonene mine i X-regionen denne våren.)
- Påtale får gode skussmål for sin innsats. Dette kan ytterligere fremme samarbeidet mellom etterforskning og påtale.

Det kan finnes mange årsaker til at «det går den riktige veien», ut over at gode resultater i seg selv er selvforsterkende. Noen mulige forklaringer ut fra det jeg har observert.

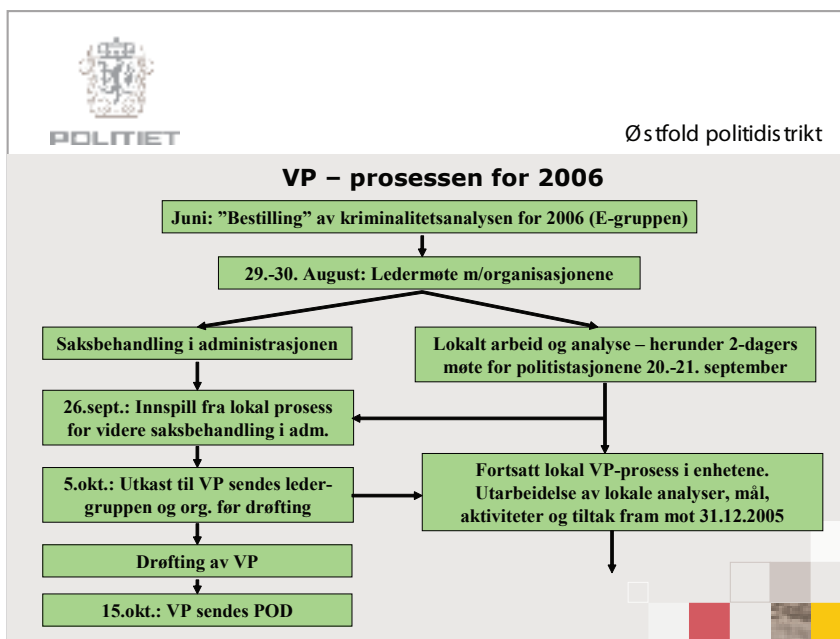
- Budsjett- og ressursituasjonen er bedret fra 2004 (økonomi).
- Tilsetting av arrestforvarere har gitt mer operativt mannskap, selv om det fortsatt er knapphet (organisering).

- Ansettelse av ekstra jurist for å ta seg av restansene (organisering).
- Politimesterens prioritering av den direkte VP-dialogen med driftsenhetene og regionene gjennom kvartalsmøter (ledelse).
- Straffesakskontorets rutiner, kontroll og oppfølging gir mindre feilføring og mer riktige statistikker (rutiner).
- Stor innsats ute på driftsenhetene med god kontroll på og oppfølging av saks-porteføljen (rutiner/ledelse).

(Observasjonsnotat fra ledermøtet juni 05)

Sentrale prosesser

For virksomhetsplanen for 2006 la politimesteren opp til flg. prosess.



(Politimesteren, foil august 05)

Prosessen fram mot virksomhetsplanen for 2006 opplevde jeg som meget grundig og strategisk langsiktig. Allerede på ledersamlingen i august 05 ble det avsatt mye tid til denne prosessen. Intensjonen med samlingen var å bidra til involvering og opplevd eierskap hos driftsenhetslederne. Det lå inne forventninger om at dette skulle legge grunnlaget for lokale prosesser fram mot ferdigstilling av VP-dokumentet som grunnlag for styringsdialogen med politidirektøren i umiddelbar etterkant.

Plan- og rammeforutsetninger

Politidistriktet mottok *plan- og rammeforutsetninger* for 2006 fra Politidirektoratet 22. juni-05. Dette danner det foreløpige grunnlaget for politidistriktenes planlegging av virksomheten for 2006. Dokumentet fokuserte på hovedmål og strategier og utfordringer og krav som har betydning for politiets virksomhet. Visjon og hovedmål ble videreført fra foregående år.

Etter gjennomlesing av Plan – og rammeforutsetningene satt jeg igjen med en oppfatning av et meget omfattende og til dels sterkt *sentralisert* styrende dokument, på både mål og tiltak. Ikke bare innenfor politiets kjernevirksomhet, men også på de mer administrative/økonomiske områdene. Formuleringene av mål i det vedlagte «målsettingskjemaet» var relativt detaljerte, selv om det på enkelte områder var opp til distriktet å fastsette nøkkeltall for sin virksomhet.

Kriminalitetsanalyse

I tillegg forelå på samme tid førsteutkastet av distriktets *kriminalitetsanalyse* for 2006 med bakgrunn i beskrivelser og analyser av årets (2005) erfaringer så langt. Analysen skulle justeres i tråd med innspill som kom på ledermøtet.

Årets kriminalitetsanalyse (2006) var mer prinsipiell og analytisk enn fjorårets og tydeligere på områder som måtte fokuseres og få forsterket oppmerksomhet. Driftsenhetenes tilbakemelding av situasjonen var viet et eget kapittel. Her varierte omfanget og detaljering i beskrivelsene og analysene fra enhet til enhet. Dette ga i større og mindre grad grunnlag for å kunne sammenligne

regionene/enhetene og prioritere og iverksette lokale tiltak, slik jeg leste disse tilbakemeldingene.

VP som styringsredskap

Politimesteren ser virksomhetsplanen som et viktig styringsredskap for distriktets prioriteringer og driftsenhetenes fokus og gjøremål. Dette kom bl.a. til uttrykk i hans prioritering av tidsbruk i 2005, med systematisk og jevnlig oppfølging av regionene på måloppnåelse (og budsjettstyring). Samtidig er han bevisst på at det i tillegg kreves involvering og opplevd eierforhold i utvikling av slike planer for å bli en «naturlig» del av driftsenhetens hverdag, helt i tråd med «god» motivasjonsteori (Kaufmann 2003).

Ut fra et teoretisk perspektiv om hvordan en skaper motivasjon og forståelse for mål og prioriteringer, er politiledelsens planprosess som intensjon god. Sentrale ledere (og tillitsvalgte) ble involvert fra første stund i forutsetninger, erfaringer (halvårsrapport 2005) og mulige prioriteringer og valgmuligheter innenfor disse rammene. Forslag til videre prosess i regioner og driftsenheter bygget på de samme forutsetningene ut fra ledernes erfaringer fra denne samlingen.

Lokale prosesser

Jeg hadde anledning til å følge *lokale VP-prosesser* ved to anledninger. Først ved et utvidet ledermøte ved en politistasjon tidlig i februar 05. I etterkant av seminaret skrev jeg:

I andre sammenhenger har jeg erfaringer for at virksomhetsplanlegging er en aktivitet for ledere til bestemte tider i året og i liten grad har betydning i det daglige virke for den operative kjernen i organisasjonen. Skal målstyring fungere som bakteppe for prioriteringer og faglig fokus, må mål og tiltak forankres gjennom alle nivåene i organisasjonen. Dette krever involvering, informasjon, oppfølging og tilbakemelding.

Ved denne politistasjonen synes det å være bevissthet hos stasjonssjefen/ledergruppen om betydningen av en slik forankring. Invitasjonen til å komme

med forslag til lokale mål og tiltak som bygger opp under distriktets mål, fungerte etter min mening godt på seminaret.

Alle fikk komme til orde gjennom et godt tilrettelagt gruppearbeid. Mange gode og konstruktive forslag til tiltak kom på bordet. Dermed har ledelsen fått et godt idétilfang til å utarbeide en endelig og styrende virksomhetsplan for 2005.

(Observasjonsnotat febr. 05)

Refleksjonsnotatet drøfter videre betydningen av medinnflytelse og medbestemmelse i VP-prosessen, og stilte spørsmålet.

Åpenheten i informasjonen og tilretteleggingen av dialog og uformelle prosesser før de mer formelle beslutningsprosessene, gir et godt grunnlag for samhandlingen mellom ledelsen og tillitsvalgte. Utfordringen med en slik «involveringspolitikk» er at de som har deltatt i disse prosessene oppfatter at de ikke bare er blitt hørt på, men at det de har spilt inn virkelig blir tatt på alvor og blir en del av beslutningsgrunnlaget. Ellers kan seminaret mer framstå som en symbolsk enn politisk arena.

En kan selvsagt også problematisere hvordan de som ikke var invitert og deltok på seminaret oppfatter sin innflytelse og medvirkning i disse beslutningsprosessene.

- *På hvilket grunnlag ble «menige» deltakere valgt ut, og hvordan ble dette kommunisert i organisasjonen?*

På et ledermøte ved samme politistasjon november-05 uttalte en av seksjonslederne.

«Merker stor forskjell på de som var med på seminaret der målene ble diskutert, og de som ikke var med».

(Seksjonsleder nov. 05)

Dette understreker betydningen av å involvere medarbeiderne i prosessen. Eierforhold til VP-prosessen kan skape større motivasjon og tilslutning til mål og prioriterte tiltak også i den operative delen av organisasjonen.

Nøkkeltall for 2006

Måltallene for 2006 ble et interessant «studieobjekt» om VP-prosessen og VP som styringsverktøy ut fra problemstillingen:

Hvilket formål har egentlig målene i VP for politidistriktet, regionenes og den enkelte enhets virksomhet?

Organisasjonsteoretisk antas det at målene kan virke inn på hvordan ansatte i organisasjonen tenker og handler, og hvordan organisasjoner tilpasser seg omgivelsene (Jacobsen/Thorsvik 2002). Bevissthet om målstyringens muligheter og begrensninger i offentlig virksomhet er vesentlig kunnskap i utøvelse av ledelse på alle nivåer i politiet, og det er avgjørende at ledergruppa er seg bevisst virksomhetsplanens muligheter og begrensninger i sin ledelse. Og da er forståelse av målenes ulike funksjoner vesentlig kunnskap.

Mål kan ha en motiverende effekt ved at målene gir retning for arbeidet og at en har noe å strekke seg etter og skape lyst til å yte. Etter min mening er dette et vesentlig moment ved VP- prosessene i politidistriktet. Det samsvarer godt med de observasjonene jeg gjorde våren 05, blant annet i en region som kunne vise til god måloppnåelse. Dette skapte, slik jeg oppfattet det, positive synergieffekter i regionen og enhetene. Målene ble kommunisert nedover i organisasjonen via seksjonslederne.

Jeg vektlegger jevnlig møter med skiftlederne og hele seksjonen (4 ganger pr. år). VP-mål som angår orden plukkes ut og fokuseres for oppfølging

(Seksjonsleder orden, intervju mai 05)

Målene kan selvsagt ha en *styrende funksjon*. Fra Politidirektoratets side (og politimesterens) er dette antakelig den mest sentrale begrunnelsen. I teorien vil målenes styrende funksjon gi retningslinjer for arbeidet, legge begrensninger på den ansattes atferd og fungere som beslutningspremisser for den enkelte ansatte. (ibid). Det er ingen tvil om at målsettingene (og nøkkeltallene) i VP har en slik funksjon og har betydning for hvilke beslutninger og valg som fattes. Svensk forskning viser likevel at VP-mål og tiltak kan ha ulik betydning på ulike nivåer i organisasjonen, og at det på operativt nivå synes å være andre premisser som styrer mannskapets prioriteringer og gjøremål (Granér 2005).

Mål som *evalueringskriterier* står helt sentralt i distriktets bruk av VP. I observasjonene fra politimesterens oppfølgingsmøter med regionene var nettopp nøkkeltallene som kriterium for måloppnåelse i fokus. Dette gir et bilde av

organisasjonens effektivitet og har betydning for hvordan distriktets arbeid vurderes av bl.a. Politidirektoratet.

Men mål kan også ha en *legitimerende* funksjon der målene har som hensikt å overbevise omgivelsene (og bevilgende myndigheter) om at politidistriktet gjør de rette tingene og «leverer» det som er forventet. Ikke minst er medias oppslag om bestemte nøkkeltall (særlig oppklaringsprosent, og til dels saksbehandlingstid) viktige, også fordi distriktene sammenlignes og rangeres ut fra disse nøkkeltallene. Det kan innby til strategisk atferd for å få fram de «rette» nøkkeltallene.

Politimesteren sa selv i denne debatten (ledermøte høsten 2005) to ting å merke seg. «Tallene er viktige, derfor må de være riktige» og «Jeg ønsker at diskusjonen i styringsdialogen med politidirektøren skal løftes opp på et annet nivå enn kun fokus på tall.» Jeg tolker det slik at politimesteren nettopp er bevisst de ulike sider ved målenes funksjon og at mellomledere i ledergruppa stiller relevante og gode spørsmål om disse mål-prosessene.

Det kan tolkes som et avgjort sunnhetstegn i organisasjonen at en slik problematisering av målsettinger og målkriterier kommer opp til overflaten og ikke underkommuniseres. «Målstyring i en regelstyrt organisasjon som politiet gir utfordringer ut over de utfordringene målstyring i offentlig sektor gir i seg selv.» (Refleksjonsnotat våren 2005).

Oppfølging av VP gjennom året

Graden av måloppnåelsen ved driftsenhetene og regionene virksomhetsåret 2004 varierte mellom driftsenhetene, og mellom regionene. Noe av forklaringen syntes å ligge i den eksepsjonelle ressursituasjonen i 2004. Samtidig var politimesteren bevisst på at han i 2005 ville følge enhetene og regionene mye tettere som del av sitt lederskap.

I intervju i februar 2005 uttrykte han bl.a. dette:

De første årene som politimester i det nye politidistriktet har vært preget av å få mange administrative og praktiske funksjoner på plass. Dette har medført detaljert fokus på mange saksområder, og aktivitetene kan på mange måter beskrives mer som administrasjon enn ledelse.

Intensjonen i 2005 er å bli en tydeligere leder. Det betyr mindre fokus på detaljer, redusert tidsbruk på administrative saker og ikke så tett oppfølging av administrativ enhet. Dette muliggjøres bl.a. fordi denne enheten tilføres politifaglig kompetanse når tidligere stasjonsjef starter på heltid på avdelingen fra 1. april. Fram til nå har enheten manglet politifaglig saksbehandlingskompetanse og gjort tettere oppfølging fra politimesteren selv nødvendig.

Politimesteren vil først og fremst prioritere tiden på tettere dialog med regionene/driftsenhetene om oppfølging av virksomhetsplanene og budsjettet. Hyppigheten av besøkene kan avhenge av kvaliteten på det arbeidet som gjøres, bl.a. målt med STRASAK-tall etc. og periodisert budsjett.

(Politimesteren, intervju februar 05)

Ressurssituasjonen for 2005 ble i utgangspunktet bedre enn forrige år (selv om selve fordelingsprosessen skapte noe turbulens i starten, men det er ikke temaet her). Jeg sakser videre fra intervjuet i februar 05 der politimesterens tanker om årets Vp-prosess kommer godt fram:

«Ressurser og måloppnåelse

Ved fordelingen av årets budsjett har alle enheter fått noe påplussning. Mesteparten ble fordelt til regionene for videre fordeling. [..]

Politimesteren vil bruke budsjettøkningene til regionene/enhetene bevisst for å skape forventninger om bedring i måloppnåelse i forhold til virksomhetsplanens mål, særlig hvis manglende måloppnåelse tidligere er begrunnet i ressurstilgangen. Men selvsagt er det også andre forhold som kan ha vel så stor betydning for måloppnåelse som ressurstilgangen, bl.a. organiseringen av personalressursene, utøvelse av bevisst og tydelig ledelse, intern organisasjonskultur, osv. Disse forholdene må sees i sammenheng.

Måltall

Virksomhetsplanen er utviklet gjennom en prosess der driftsenhetslederne har ledet lokale prosesser. Distriktets målsettinger ble fastsatt på det utvidede ledermøtet i Stavern medio jan.05. En del av målene er kvantitative måltall og viser hva distriktet samlet sett skal nå. Den enkelte region vil i styringsdialog med politimesteren sette opp lokale måltall ut fra erfaringstall. Det kan bety ulike måltall for ulike regioner, men hensikten er at alle skal strekke seg litt fra tidligere resultat og yte sine bidrag til distriktets samlede måloppnåelse.

Politimesteren er seg bevisst de muligheter og begrensninger kvantitative måltall gir. Det er problematisk at Riksadvokaten nesten bare fokuserer på oppklaringsprosent og saksbehandlingstid. Det kan føre til strategisk atferd i distriktet og driftsenhetene der bestemte typer saker med stor sannsynlighet for oppklaring følges opp, selv om fokus burde vært rettet mot andre mer komplekse saker. I enkelte saker kan målsettinger om økt saksmengde (for eksempel familievold) gi økte mørketall og virke mot sin hensikt. Slik forhold rundt målstyring problematiseres foreløpig lite i styringsdialogen med POD.

Likevel har politimesteren tro på bruk av måltall i sin ledelse av distriktet. Driftsenheter som vil spekulere i enkle saker blir synlige gjennom de månedlige statistikkene som viser restanser og oppklaringsprosent for grove tyverier, konfliktrådssaker, oppklaringsprosent FB og saksbehandlingstid fra alle enheter/regioner. Særlig vil måltallet for grove tyverier være en god parameter på godt etterforskningsarbeid, iflg. politimesteren.

Oppfølging og rapportering

I kvartalsvise møter vil politimesteren møte driftsenhetslederne i regionene der de utsendte skjemaene/statistikken basert på STRASAK vil bli gjennomgått opp mot målene i virksomhetsplanen. For namssaker vil reelle tall bli lagt fram i møtene siden statistikkgrunlaget i NAMSAK foreløpig ikke er etterrettelig (jfr. notat fra pm. 9.3.05).

Det er første året politimesteren driver denne formen for oppfølging av regionene/enhetene på virksomhetsplanen. Han tar selvkritikk på at han de foregående år ikke har prioritert en slik oppfølging, og har stor tro på at dette nytter og vil gi økt aktivitet og bedre måloppnåelse.

(Politimesteren, intervju februar 05)

Kvartalsmøtene

Jeg observerte gjennomføringen av to kvartalsvise oppfølgingsmøter i en region for å se på kontinuitet og progresjon i møtegjennomføringen. Det kan være interessant å trekke fram refleksjoner etter disse møtene som et bilde på målstyring i praksis.

Fra kvartalsmøtet i X-regionen april 05

Hovedfokus i møtet var kvartalsstatistikken som viste driftsenhetenes og regionenes foreløpige måltall på en del sentrale parametere i distriktets virksomhetsplan.

Diskusjonen underveis var interessant og speilet i stor grad utfordringer og dilemmaer i målstyringskonseptet. Noen av dilemmaene som implisitt kom fram, tolket jeg slik.

- *I hvilken grad gir tallene et reelt bilde av kvaliteten på politiets arbeid?*
- *I hvor stor grad skyldes oppnådde måltall godt politiarbeid?*
- *Hvor mye skyldes tilfeldige variasjoner og forhold politiet ikke rår over?*
- *Kan måltallene føre til overfokusering på enkelte sider ved politiets arbeid?*
- *Hvilken interesse er det for å gå bak tallene og faktisk bruke disse som grunnlag for en faglig og kvalifisert diskusjon om kvalitet og prioriterte aktiviteter?*
- *Hvor viktig er menneskapets IKT - kompetanse og som grunnlag for tallmaterialet?*
- *Hvor viktig er gode prosedyrer og registreringsrutiner?*

Begge parter gav uttrykk for å være klar over disse begrensningene og dilemmaene i målstyringskonseptet, samtidig som måltallene utad (POD, Riksadvokaten, Justisdepartementet, presse) blir et bilde av distriktets evne til å «*levere*» som det ble sagt (i seg selv et interessant begrep i en tjenesteytende organisasjon som politiet).

Hvis jeg ikke misforsto, hadde regionen i første kvartal prioritert å «*produsere*» (enkle) narkotikasaker for å få gode måltall, selv om det kvalitative målet og langsiktige arbeidet innenfor dette kriminalitetsfeltet mer handler om å hindre rekruttering av yngre misbrukere. Begge parter var enige om at dette siste burde være hovedfokus.

- *Forutsetter et slikt kvalitativt fokus at en først har «*produsert*» tilstrekkelig «*enkle*» saker for å «*tilfredsstille*» statistikken og måltallene?*

Det syntes som om deltakerne så behovet for å «*ha to tanker i hodet samtidig*», dvs. både være opptatt av de parametrene som de måles på og lojalt «*levere*» i forhold til disse forventningene, men samtidig ønsker en å gå mer bak tallene, analysere disse og diskutere tiltak og prioriteringer i lys av mer kvalitative formål og mål.

- *Her ligger det avgjort et utviklingspotensial i den videre styringsdialogen og arbeidet med målstyringskonseptet i distriktet. Det forutsetter, slik jeg ser det, at denne erkjennelsen og forståelsen er felles for hele distriktet?*
- *Og hva når distriktet sammenlignes med resten av politi-Norge?*

[.. Det var meget interessant å være til stede på dette kvartalsmøtet og få erfaring med hvordan politimesteren følger opp målstyring og økonomistyring i praksis og hvordan strategien møtes på regions- og enhetsnivå.

Selv om denne styrings- og ledelsesaktiviteten nettopp er igangsatt i Østfold, synes dette å være et viktig tiltak for å forankre virksomheten i forhold til prioriterte mål, fokusere på regionsmodellen og etablere gode arenaer for dialog mellom nivåene i politidistriktet.

Jeg har i dette notatet framhevet noen utfordringer og problemstillinger møtet kunne speile, med særlig vekt på to forhold

- *bevisstheten rundt målstyringens kompleksitet, dens styrke og svakheter og muligheter og begrensninger som styrings- og ledelsesform*
- *dynamikken i forholdet mellom lokale og sentrale perspektiver og utfordringer i et (relativt) stort og sammenslått politidistrikt*

Fra kvartalsmøtet i X-regionen juni 05

Gjennomgangen av regionens (og i noen grad enhetenes) måltall ble viet relativt stor oppmerksomhet i møtet. Politimesteren hadde forberedt seg godt og satt med oppdaterte tall, og det ble etter noen avklaringer klart at en satt med det samme tallmaterialet. Regionen leverer fortsatt gode tall.

- *Det kan være interessant å reflektere over hva det betyr for dialogen og samhandlingen mellom nivåene. Hvordan hadde møtet artet seg med andre og mindre positive tall på bordet?*

I deler av denne sekvensen satt jeg likevel med en følelse av at dialogen dreide seg mer om tallstørrelser enn om kvalitative sider ved virksomheten. Det ble, slik jeg oppfattet situasjonen lagt mindre vekt på et mer analytisk fokus på tallene. Det var først da oppmerksomheten ble rettet mot mer kvalitative mål at samtalen mer rettet seg inn mot det faglige innholdet i politiarbeidet.

- *Stemmer dette med deltakernes inntrykk? Er dette i tilfelle et problem? Og hva er i tilfelle utfordringen i den videre utviklingen av kvartalsmøtene? [...]*

Begrepet *styringsdialog* kan i seg selv oppfattes som et paradoks. Dialogen kan oppfattes som en maktfri toveis samtale med kontakt og utveksling av meninger mellom to parter. Ideelt sett er det «det gode argument» som teller (Habermas, i Eriksen 1999). Når en kopleer dialog til begrepet styring, endres muligens forutsetningene for dialogen. Posisjonene i møtet er

asymmetriske ved at Politimesteren som distriktets toppleder er ansvarlig for distriktets virksomhet og etterspør resultater og framdrift på enhets/regionsnivå.

Ut fra disse utfordringene har de to kvartalsmøtene i X-regionen fungert utmerket, slik jeg vurderer det. Det synes som om deltakerne aksepterer rollene, forutsetningene og rammene. Politimesteren er både åpen, uformell og passe formell i sin gjennomgang av måloppnåelse og budsjett-tall. Han er godt forberedt og har konkrete kommentarer og spørsmål når det er nødvendig. Den verdibaserte plattformen han forfekter som *uttalte verdier* gjenfinnes slik jeg tolker det i hans *bruksverdier*.

Enhetslederne møter godt forberedt og går aktivt inn i dialogen med politimesteren. Fordelingen av oppgaver mellom driftsenhetslederne gir alle mulighet for medvirkning og aktiv deltakelse. Involveringen av mellomledere på driftsenhetsnivå gir ytterligere mulighet for å skape gode lokale ringvirkninger av slike møter.

(Refleksjonsnotat april 05)

Videreutvikling av målstyring i Østfold politidistrikt

Østfold politidistrikt har lagt et godt strukturelt grunnlag for gode målstyringsprosesser, konkretisert gjennom arbeidet med virksomhetsplanen. Også lokalt så jeg gode eksempler på involverende målstyringsprosesser.

Kvartalsmøter

Politimesterens kvartalsvise besøk i regionene styrker oppmerksomheten rundt mål og prioriterte tiltak og oppfølgingen av virksomhetsplanen i praksis. Dette fremmer etter min mening også politimesterens vektlegging av kommunikativ ledelse.

Distriktsledelsen er på rett vei i prioritert tidsbruk ved å gjennomføre denne type oppfølgingsmøter, også fordi møtene brukes bevisst til å bygge relasjoner, gi gjensidig informasjon og skape respekt og forståelse for både lokale og sentrale utfordringer.

Utfordringene videre blir å bruke de gode forutsetningene til å videreutvikle kvartalsmøtenes innhold og fokus for å fremme kvalitativt godt politiarbeid og skape motivasjon for videre læring og utvikling. Fallgruven er bl.a. at kvartalsmøtene blir rutiner og «pusteøvelser» uten reell betydning eller engasjement. For å unngå dette er det viktig at møteinnholdet hele tiden er *dynamisk* og speiler reelle og aktuelle problemstillinger i regionen og distriktet.

Det krever at partene møter forberedt og skjerpet og at møtene gir rom for konstruktive diskusjoner, åpenhet og uenighet. Utfordringen er å holde «trykket oppe» i disse gjentagende samtalene. Det kan forandre variasjon og vekslende og prioritert fokus og innhold i de enkelte samtalene.

Politimesterens styringsverktøy (PSV)

Når målstyringskonseptet fra 2006 er utvidet i og med innføringen av «Politimesterens styringsverktøy» (PSV), er det viktig at ledergruppa bevisstgjør seg ytterligere på muligheter og begrensninger i bruk av målstyrte parametere i lederutøvelsen. Måten tall leses og tolkes på er viktig som grunnlag for hvordan dette styringsverktøyet brukes og påvirker praksis. Her er anledningen til stede i og med at verktøyet tas gradvis og aktivt i bruk fra 2006. Dette er avgjort et område det kan være interessant å forfølge videre forskningsmessig.

Analyse

Et annet utviklingsområde er det lokale analysearbeidet og anvendelse av kriminalitetsanalysen som grunnlag for kunnskapsbasert politiarbeid og prioritering av nye mål og tiltak. Her vil antakelig utviklingspotensialet kunne hentes fram i form av økt lokal analysekompetanse. Spørsmålet er om distriktets ledergruppe foreløpig har tilstrekkelig eierforhold til kriminalitetsanalysen og arbeidet i den sentrale etterretningsgruppa. Dette kan med fordel drøftes og synliggjøres som tema i ledergruppa.

4.4 Beslutningsprosesser

Det har rent en del vann i havet siden Petter Drucker hevdet at beslutninger er dynamikken og drivkraften i en bedrift (Busch og Vanebo 2003). Men beslutninger er selvsagt fortsatt en helt sentral organisasjons- og ledelsesprosess. Utviklingen har imidlertid gått i retning av å trekke inn stadig flere i beslutningsprosessen ut fra prinsippet om medbestemmelse og delegering av ansvar og myndighet (St. meld. 22).

Innenfor nordisk og norsk arbeidslivsforskning (Einar Thorsrud, i Busch og Vanebo 2003), er det også et anerkjent prinsipp at medarbeidere skal kunne ta beslutninger, i det minste innenfor et avgrenset område som den enkelte kan kalle sitt eget. I utviklingen av politiet som kunnskapsorganisasjon med økt vekt på desentraliserte beslutninger, delegering og «empowerment» vil ansattes involvering og medbestemmelse i beslutningsprosessene øke. I politiet kan dette sees som en utvikling fra autoritære via konsultative til mer demokratiske beslutningsprosesser (Jacobsen og Thorsvik 2002).

Kommunikativ beslutningstaking

Erik Oddvar Eriksen (1999) har bl.a. med bakgrunn i Habermas en interessant drøfting av *kommunikativ beslutningstaking* som et alternativ til mer makt- og interesseorienterte beslutningsprosesser. Til grunn for en slik kommunikativ beslutningsmodell ligger en moralsk-etisk og verdibasert forståelse. Den utdanningmessige revolusjonen med hevingen av kunnskaps- og refleksjonsnivået i befolkningen (og organisasjonene) siden 1960-årene gir et godt utgangspunkt for hvordan beslutningstakere makter å komme fram til gjensidig enighet. Det innebærer at grupper er i stand til å fatte en felles beslutning basert på gjensidig *argumentasjonsutveksling* som skaper en «høyere grad av gyldighet». Eriksen knytter dette begrepet til en type ledelse som fordrer en dialogisk innstilling til samhandling og maktutøvelse.

For Eriksen er dette et forsøk på å trekke opp alternative måter å tenke ledelse og beslutninger på i formelle organisasjoner, der det finnes ulike grader av beslutningsprosedyrer mellom den ideelle konsensus (enighet) og ren strategisk

interaksjon (interesse- og maktspill) på den andre. Hans hypotese er at graden av *kommunikativ rasjonalitet* i organisasjoner er viktig i beslutningsprosesser. Bare gjennom åpen og fordomsfri diskusjon kan en organisasjon ta inn over seg komplekse forhold og la det få praktiske følger» (ibid).

Ulike typer forventninger til hva som gjelder som «spilleregler», om det er *kommunikativ* eller *strategisk* handling som er utgangspunktet, gir ulike oppfatninger om prosesser og roller ved beslutninger. Hovedforskjellen mellom disse to tilnæringsmåtene er om aktørene i beslutningsprosessen handler og argumenterer kun for å realisere egeninteresser, eller om aktørene handler med det mål å komme til enighet.

En formell organisasjon som politiet har bestemte oppgaver og flere gitte mål som skal realiseres. Handlingstvungen er ofte stor og det er en god del regler og prosedyrer som regulerer og setter grenser for aktivitetene. Likevel kan en spørre om ikke organisasjonen selv setter flere slike grenser enn det som er nødvendig. Med stadig mer skiftende og komplekse omgivelser er det behov for å mer fordomsfritt å finne fram til nye løsninger. Også i politiet arbeider en med utvikling av flatere strukturer som fører til økt desentral deltakelse, medbestemmelse og muligheter for mer argumentativ beslutningsstil, dvs. kommunikativ ledelse.

Beslutningsprosesser i Østfold politidistrikt

I arbeidet mot å bli en mest mulig effektiv organisasjon har ledergruppa i Østfold politidistrikt pekt ut beslutningsprosesser som et viktig forbedringspunkt. Drøftingen nedenfor tar bl.a. utgangspunkt i ulike forståelsesrammer (Bolman & Deal 2004) og fokuserer spesielt den verdibaserte tilnærmingen gjennom kommunikativ beslutningstaking (Eriksen 1999).

Etter det første møtet med hele politidistriktets ledergruppe i januar 2005, skrev jeg i refleksjonsnotatet:

- Det kan synes som om klarhet i beslutningsgrunnlag og beslutningsprosesser er et utviklingstema i ledergruppa; både med hensyn til hvordan saker forberedes og diskuteres, og hva som til syvende og sist blir omforente, forståtte og aksepterte beslutninger. Dette understøttes også

av mine egne notater fra diskusjonen de to første dagene av samlingen, bl.a. knyttet til temaet «omkamper». [...]

- Hvilken rolle spiller for eksempel strategiske analyser, rasjonell dokumentasjon og konsekvens- og risikoanalyser som beslutningsgrunnlag i sentrale og viktige beslutningssaker?

(Notat ledersamling januar 2005)

Problematikken kom stadig til syne i ulike sammenhenger der jeg var involvert, også under intervjuer jeg gjennomførte på driftsenhetsnivå. Et par sitater fra disse intervjuene anskueliggjør problemstillingene:

Ankepunktet er først og fremst uklare møte- og beslutningsstrukturer på distriktnivå. Det er etablert mange ulike møtearenaer, men det er uklart hvilken rolle disse har som rådgivende eller besluttsende organer eks.vis regionrådet, ledermøter, HTV). Innkallingene til ulike møtefora er mangelfulle både med hensyn til saksansvarlig (for å kunne innhente mer informasjon i forkant) og saksgrunnlag (hva skal behandles). Referatene fra møtene er preget av samme uklarhet [...]. Derfor er det vanskelig å vite hva som er vedtatt, hvilke beslutninger som er fattet og hvem som har ansvaret for oppfølging. Resultatet er stadige tolkninger av hva som egentlig er bestemt, omkamper og nye utredninger som kan gi inntrykk av manglende handlekraft og besluttsomhet. Ønsket er tydeligere oversikt over hvilke beslutningsprosedyrer som gjelder, tydeligere informasjon om beslutninger som er fattet, for eksempel som kunngjøringer i tillegg til referatene.

(Seksjonsleder i intervju mai 2005)

Jeg oppfatter politimesteren i enkelte saker som uforutsigbar og for lite beslutningsdyktig; at han er for «politisk» og forsøker å ivareta for mange interesser og hensyn. Det betyr at beslutningsprosesser [...] kan trekke ut i tid, og at det gjøres endringer etter at saker tilsynelatende er avgjort. Budsjettdisponering og opprettelse av nye stillinger er eksempler på slike saker.

(Driftsenhetsleder, intervju mars 2005)

I midtveisrapporten fra juni 2005 gjorde jeg meg bl.a. disse betraktningene om utfordringene knyttet til beslutningsprosessene:

Denne tematikken er belyst ved mange anledninger. Jeg har problematisert dette i lys av politimesterens ledelsesfilosofi (kommunikativ -, verdibasert - og demokratisk ledelse) opp mot forventninger om en handlekraftig og «selvrådende» toppleder ut fra kultur og tradisjon i politiet. Men det kan

også være noen strukturelle og informasjonsmessige utfordringer på dette området som bør fokuseres nærmere.

(Midtveisrapport juni 2005)

Dette var i tillegg til forhold nevnt ovenfor, basert bl.a. på mine refleksjoner etter observasjon av politimesteren i åpen dialog med tillitsvalgte for Politiforbundet (PFØ):

Etter å ha blitt (noe) kjent med politimesteren gjennom observasjoner og samtaler det siste halvåret, oppfatter jeg at han vektlegger nettopp kommunikasjon og verdibasert ledelse som sentrale elementer i egen lederfilosofi og at dette var en given anledning til å kommunisere disse verdiene.

En slik ledelsesform er krevende, blant annet ut fra spørsmål om hvem som skal ha makt og innflytelse i beslutningsprosesser. Politimesteren forholder seg, slik jeg ser det, til to sentrale organer i distriktet; sin egen ledergruppe, delvis representert gjennom regionrådet, og fagforeningene, særlig representert gjennom de tillitsvalgte på distriktsnivå.

Når det underveis på seminaret kom spørsmål om utredninger og opplevd beslutningsvegring, kan dette være et uttrykk for at beslutningsprosesser med vekt på kommunikativ ledelse (Eriksen 1999) kan ta mer tid enn mer sentraliserte, autoritære avgjørelser. Dette kan forstås ut fra politimesterens ønske om og behov for at flest mulig som blir berørt skal ha innflytelse over beslutningene, at saken er godt belyst og at de gode argumentene legges til grunn for en beslutning som får tilslutning og blir akseptert, nettopp kjennetegnet på kommunikativ ledelse.

I politiet som tradisjonelt har tuftet sin virksomhet på en sentralisert, hierarkisk styring og med toppstyrte beslutninger, kan en mer demokratisk og inkluderende ledelsesform utfordre også *det kulturelle grunnlaget* for ledelse og i noen tilfelle kan bli oppfattet som for lite dynamisk? Men samtidig ønsker både ledergruppa og fagorganisasjonene innflytelse over beslutninger. Spørsmålet blir kanskje heller om det er noen beslutningsprosesser som ikke trenger en så lang modningstid og der det er ønskelig at toppledelsen skjærer tidligere igjennom? Ledelse er en kompleks aktivitet!

(Notat fra PFØ-seminar mai 2005)

Beslutningsprosesser er og bør være et meget viktig tema i ledergruppa. Dette får støtte i sentral ledelsesteori. Særlig gjenkjennes Eriksen (1999) sin hypotese om *kommunikativ rasjonalitet* og behovet for åpne og fordomsfrie diskusjoner som grunnlag for gode beslutninger.

Jeg oppfatter at noen av diskusjonene rundt beslutningsprosessene i politidistriktet kan forklares ut fra ulike oppfatninger og forventninger til hva slike prosesser innebærer. Uten at politimesteren direkte setter ord på det, kan det oppfattes som han på flere måter tenker i innenfor kommunikativ rasjonalitet. Han legger vekt på verdibaserte vurderinger og kommunikasjonsformer og ønsker reelt åpne diskusjoner med begrunnede argumenter før beslutninger fattes. Han synes å vektlegge størst mulig grad av felles forståelse og enighet før konklusjonene trekkes, og har få fastlåste meninger om hva som er den «beste» løsningen.

Andre kan ha helt andre oppfatninger om hvordan de selv og politimesteren skal opptre i slike sammenhenger og forventer mer «effektive» beslutningsprosesser basert på andre rasjonalitetsformer. Ulike typer forventninger til hva som gjelder som «spilleregler», om det er *kommunikativ* eller *strategisk* handling som er utgangspunktet, gir ulike oppfatninger om prosesser og roller ved beslutninger. Hovedforskjellen mellom disse to tilnæringsmåtene er om aktørene i beslutningsprosessen handler og argumenterer kun for å realisere egeninteresser, og når aktørene handler ut fra premisene om å komme til enighet (ibid).

En formell organisasjon som politiet har bestemte oppgaver og gitte mål som skal realiseres. Handlingstvungen er ofte stor og det er en god del regler og prosedyrer som regulerer og setter grenser for aktivitetene. Likevel kan en stille spørsmål ved om ikke organisasjonen selv setter flere slike grenser enn det som er nødvendig. Med stadig mer skiftende og komplekse omgivelser er det behov for å mer fordomsfritt å finne fram til nye løsninger. Også i politiet arbeider en med utvikling av flatere strukturer som fører til økt desentral deltakelse, medbestemmelse og muligheter for mer argumentativ beslutningsstil, dvs. kommunikativ ledelse.

Ulike forståelsesrammer for beslutningsprosesser

Beslutningsprosessene i distriktet kan også sees i lys av ulike perspektiver og forståelsesrammer (Bolman og Deal 2004).

I et *strukturelt perspektiv* kan en stille spørsmål om beslutningsprosedyrene og beslutningsprosessene er *klare og tydelige* nok. Utsagn fra ledere nedover i

organisasjonen kan tyde på at dette oppfattes som et problem. Når ulike saker behandles i ulike fora til ulike tider, kan det oppstå forvirring om hvor og når beslutninger er endelig og reelt fattet.

Som en konsekvens av slike innspill utarbeidet distriktsledelsen et notat (november 2005) der de forsøkte å rydde opp møtestrukturen i distriktet; hva hensikten var med de enkelte møter, evt. den enkelte sak i et møte, har (idémøter, informasjonsmøter, beslutningsmøter, produksjonsmøter og utviklingsmøter). Hvis dette følges opp i praksis, kan det være et viktig strukturelt tiltak for bedre systematikk i beslutningsprosessene.

Utarbeidelsen og ikke minst anvendelsen av kriminalitetsanalysen i beslutningsprosesser knyttet til virksomhetsplan og prioriterte arbeidsområder er en annen utfordring i et strukturelt/rasjonelt perspektiv, men kriminalitetsanalysen kan også forklares og forstås i et politisk perspektiv hvor etterretningsgruppas legitime posisjon i organisasjonen står sentralt.

Betrakter vi beslutningsprosessene i et *human-resource perspektiv*, er det sentralt at medarbeiderne i organisasjonen i størst mulig grad er *involvert* i og kan gi til kjenne sine synspunkter før beslutninger fattes. Dette rimer godt med politimesterens verdibaserte ledelsesfilosofi og de bevisste prosessene jeg så i arbeidet med VP ved en av politistasjonene. En helt sentral problemstilling å ta med seg i avveiningen av «effektive» beslutningsprosesser.

I et *politisk perspektiv* stiller en spørsmål ved hvem som har *makt og innflytelse* over beslutningene. Prosessene i Østfold politidistrikt synes å ivareta de formelle spillereglene for involvering i beslutningsprosessene, og det synes å være ønske om at flest mulig av de berørte parter, også ut over den formelle maktfordelingen, blir hørt i prosesser fram mot beslutning.

Beslutningsprosesser kan også betraktes i et *symbolsk perspektiv* der beslutninger gjøres mer for å *framstå* som moderne, effektive eller lojale (Rørvik 1998) enn at beslutningene skal iverksettes. Jeg har få holdepunkter for å si noe om prosessene i Østfold i et slikt perspektiv, selv om det kan være en mulig forståelsesramme for manglende implementering av vedtak.

Videreutvikling av beslutningsprosesser i Østfold politidistrikt

Utfordringene knyttet til kvaliteten i beslutningsprosessene er et sentralt og ofte diskutert tema i ledergruppa og ellers i organisasjonen. Forsøket på å rydde opp i møteformene og komme fram til gode og informative beslutningsgrunnlag er gode strukturelle tiltak for å komme videre.

I den videre bevisstgjøring og diskusjon om gode beslutningsprosesser kan det være viktig å analysere utfordringene med ulike «briller», der både strukturelle, politiske, kulturelle og motivasjonsmessige perspektiver blir belyst (Bolman og Deal 2004).

En diskusjon om mulige fordeler og ulemper med *kommunikativ beslutningstaking* kan også avklare forventninger og oppfatninger om hvordan ulike beslutningsprosesser kan og bør gjennomføres i politidistriktet.

4.5 Organisasjonslæring

Kunnskapsutvikling og læring har en klar forankring i sentrale grunnlagsdokumenter for utvikling av norsk politi, Politireformen (St.meld. 22) og Politirollemeldingen (St.meld. 42). Begge meldingene legger vekt på at kvaliteten på de tjenester politiet kan tilby i framtida i stor grad vil være knyttet til kompetansen (kunnskap, ferdigheter, holdinger og evner) de ansatte har og hvordan de og organisasjonen evner å lære. Og de legger ikke minst vekt på ansvaret ledere på ulike nivåer i politiorganisasjonen har for å legge til rette og bidra i denne læringsprosessen (kunnskaps- og veiledningsledelse).

Når disse sentrale meldingene fokuserer så sterkt på læringsaspektet, er det selvsagt ikke et særskilt fenomen for politiorganisasjonen. Organisasjonsteoretikere har generelt blitt mer opptatt av organisasjonens læringsprosesser i siste tiår (Roald 2000). Dette har sammenheng med at vi lever i omskiftlige tider som setter større og større krav til kontinuerlig læring, innovasjon og omstilling (Jacobsen og Thorsvik 2002, Busch m.fl. 2003). Ikke minst for politiet med sin oppgaveløsning direkte knyttet til samfunns- og kriminalitetsviklingen, blir

organisasjonens *kollektive* evne til å se utfordringene (strategisk tenkning), lære av sine erfaringer (erfaringslæring) og innhente og utvikle ny kunnskap (kompetanseutvikling) helt avgjørende for å lykkes med sitt mandat.

Lærende organisasjoner

Jacobsen og Thorsvik (2002), Roald (2000) og Busch m. fl. (2003) refererer bl.a. til Nonaka og Senge i drøftingen av begrepet «lærende organisasjoner». I flg. Roald (2000) retter 'lærende organisasjoner' søkelyset mot dynamiske tilstander der de organisasjonsmessige betingelsene som fremmer kunnskapsutvikling og kollektiv læring (organisasjonslæring) blir vektlagt.

Lærende organisasjoner har altså fokus på *kollektiv læring*; det ikke er nok at enkeltpersoner sitter på sin individuelle kunnskap, selv om individuell kompetanse og personlig mestring er en viktig forutsetning for organisasjonslæring. Det kritiske punktet i utviklingen mot en lærende organisasjon er derfor på hvilken måte individuelle erfaringer og (taus) kunnskap artikuleres, formidles og spres i organisasjonen, slik at det utvikles et *kollektivt kunnskapsgrunnlag*, og ikke minst hvordan denne kunnskapen *anvendes* i nye handlinger.

Dette er også viktige forutsetninger for gode strategiske beslutninger i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2002). En slik tilnærming kan også sees i relasjon til begrepet kommunikativ beslutningstaking (Eriksen 1999).

Erfaringslæring

Strukturelle forutsetninger for å kunne utvikle en lærende organisasjon har sammenheng med tilrettelegging av systematiske *møtearenaer* for formidling og utveksling av erfaringer; og å sørge for samhandlingsprosesser der erfaringer blir til ny kunnskap; *erfaringslæring*.

Erfaringslæring som begrep går langt ut over å dele erfaringer, som bare utgjør den første av fire faser i «erfaringslærings sirkelen» slik Moxnes framstiller det i modellen på neste side.

Erfaringslæring



Moxnes baserer seg på Kolbs modell for erfaringsbasert læring (Lillevoll 2006, Kaufmann 2003). Kolb opererer med fasene opplevelse/erfaring, reflekterende observasjon, abstrakt begrepsliggjøring og aktiv eksperimentering som samsvarer med meningsinnholdet i modellen ovenfor.

(Moxnes, i Stålsett 1994)

Utfordringen er å komme videre fra de to første fasene i erfaringslærings sirkelen. Ofte stopper deling av erfaringer med at en forteller hva som skjedde eller hva en gjorde, og i høyden reflekterer over mulige årsakssammenhenger (fase 2; hvorfor hendte det?). I langt mindre grad går en mer analytisk til verks og kopler erfaringene inn mot nye handlinger (fase 3 og 4).

Det er et viktig lederansvar å fremme en slik analytisk tilnærming til bruk av tidligere erfaringer. Dette er helt sentrale forutsetninger for at kollektiv læring og politiet som kunnskapsbedrift ikke skal bli annet enn tomme fraser. Utfordringen er å sette erfaringene i system, analysere hva det betyr og bruke dette som grunnlag for nye handlinger. Dette krever gode organisatoriske, analytiske og pedagogiske forutsetninger hos lederne.

Organisasjonslæring i Østfold politidistrikt

Kunnskapsutvikling og læring var et tilbakevendende tema i speilingen av ulike ledergrupper i politidistriktet. Refleksjonsnotatene trakk ved flere anledninger fram kjennetegn ved prosessene som peker i retning av det jeg har omtalt som lærende organisasjoner (Roald 2000). Det gjelder utviklingstrekk i distriktets ledergruppe, men også i prosesser i ledergruppa ved en av politistasjonene.

Læringsprosesser i ledergruppa

Ut fra observasjonene gjennom prosjektet, vil jeg påstå at det er en positiv holdning til (*kultur* for) deling av erfaringer og kunnskap. Det innebærer at enkeltindivider er villig til å sette ord på og dele sine erfaringer med andre, og omvendt er det villighet til å lytte til andres erfaringer og kunnskaper som ledd i egen læring:

Fleere ganger under ledermøtet merket jeg meg innspill og uttalelser som peker i retning av ledergruppa som en lærende gruppe. Det synes å være villighet i gruppa til å lære av hverandre, og erfaringer som er gjort et sted ønskes spredt i organisasjonen.

(Fra observasjonsnotat i distriktets ledermøte august 05)

Dette kom også til syne ved informasjon om og utveksling av erfaringer med ulike POP-prosjekter (problemorientert politiarbeid), der medarbeidere fra ulike regioner bidrar til distriktfelleskapet (bl.a. under Politidirektørens besøk i ledergruppa).

I tillegg ble det tydelig artikulert i ledergruppa ved en politistasjon i diskusjonen om utviklingen fra arbeidsgruppe til lederteam.

For meg framsto ledergruppa som en gruppe som ut fra den gode plattformen de har er beredt til å utnytte dette forumet til nyutvikling og læring, individuelt og kollektivt.

(Observasjonsnotat ledermøte november 05)

Det er et viktig lederansvar å fremme en slik analytisk tilnærming til bruk av tidligere erfaringer. Dette er helt sentrale forutsetninger for at kollektiv læring ikke skal bli annet enn tomme fraser.

Utfordringen er å sette erfaringer i et system, analysere hva det betyr og bruke dette som grunnlag for nye handlinger. Dette krever gode organisatoriske, analytiske og kanskje også pedagogiske forutsetninger hos lederne.

(Observasjonsnotat ledermøtet august 05)

Teamutvikling

Ved en av politistasjonene bidro bl.a. diskusjonene i ledergruppa til at fokus ble rettet mot hvordan ledergruppa fungerer som en (lærende) helhet, med utgangspunkt i begrepene arbeidsgruppe og team (Kaufmann 2002).

I et oppsummerende møte i ledergruppa (november-05), viste lederne økt bevissthet om hvordan de som gruppe (team) kunne utnytte hverandres kunnskaper og erfaring som ledd i fellestenkning og mer helhetlige strategier ved stasjonen. Dette har god støtte i Senges tilnærming til begrepet lærende organisasjon, med vekt på to (av fem) «disipliner» han mener må være oppfylt for å kunne mestre organisasjonslæring; nemlig *gruppelæring* og *systemtenkning* (Senge, i Jacobsen og Thorsvik 2002). Gruppelæring handler om «å legge forholdene best mulig til rette for en åpen dialog i gruppa, der en stoler på hverandre, og utveksler informasjon slik at en kan lære av hverandre. Systemtenkning innebærer at en forstår helheter og sammenhenger i egen organisasjon og den situasjonen organisasjonen befinner seg i». Dette viser sammenhengen mellom utviklingen av lederteam og mekanismene i en lærende organisasjon.

Kollektiv handling

Når det gjelder det helt sentrale og siste punktet i læringsspiralen (Moxnes), selve *handlingskomponenten* i læringsarbeidet, har jeg i mine studier ikke gode nok holdepunkter for å konkludere, heller ikke innenfor de gruppene jeg fulgte.

Det jeg mener å ha sett, er gode forutsetninger for å etablere arenaer for deling av kunnskap og utvikle forståelse for ny praksis. La meg gi et eksempel. Kriminalitetsanalysen for 2006 ble vurdert som god (bl.a. tilbakemelding i styringsdialog med politidirektøren). Slik jeg tolker kriminalitetsanalysen er denne

et resultat av systematisk artikulering (skriftliggjøring) av erfaringer med kriminalitetsbildet i distriktet og som sådan et godt kollektivt kunnskapsgrunnlag for strategiske valg for kommende års virksomhetsplan. Ved flere anledninger stilte jeg spørsmål ved om kriminalitetsanalysen utgjorde et tilstrekkelig *kollektivt* kunnskapsgrunnlag til å fungere optimalt.

Hva betyr kriminalitetsanalysen konkret som beslutningsgrunnlag for kommende års VP? Hvilke eierforhold har ledere til analysen? Blir den lest inngående nok av berørte parter?

(Refleksjonsnotat august 2005)

Videreutvikling av organisasjonslæringen i Østfold politidistrikt

Det er viktig å erkjenne spranget fra det å *dele* erfaringer til det å *anvende* erfaringene til nye og kvalitativt bedre handlinger. Moxnes' erfaringslærings sirkel foran kan være et nyttig analyseverktøy for å komme videre i denne type læringsprosesser. Det krever ledere som er bevisst disse utfordringene i læringsarbeidet. Både på distrikts- og driftsenhetsnivå så jeg sterk vilje til å systematisk legge til rette for kollektive læringsprosesser, og det etterspørres også strukturer og systemer for slik erfaringsoverføring som grunnlag for læring i organisasjonen.

Den kunnskapsbaserte utviklingen med vekt på bruk av kriminalitetsanalysen har mer å hente i konkret *anvendelse* av dokumentet i beslutningsprosessene mot kommende års virksomhetsplan. Det kan synes som en godt strategisk grep fra distriktsledelsens side å trekke etterretningsgruppa som har hovedansvar for distriktets kriminalitetsanalyse sammen med ledergruppa via regionrådet.

4.6 Helhetstenkning

Et hovedmål med Politireform 2000 var å gjennomføre organisatoriske og strukturelle endringer for å få til større og mer bærekraftige politidistrikter. Dette innebar at antall politidistrikter skulle halveres, fra 54 til 27, og flere tidligere distrikter ble slått sammen til større enheter (St.meld. 22). Slike strukturelle sammenslåinger vil erfaringsmessig og faglig sett stille lederne ovenfor

store utfordringer for å oppnå de ønskede virkningene. Dette handler bl.a. om kulturelle forutsetninger og motsetninger, og endringer i formelle og uformelle maktforhold (Jacobsen og Thorsvik 2002).

Nedenfor vil jeg drøfte noen sentrale ledelsesutfordringer knyttet til helhetstenkning i fire ulike perspektiver (Bolman & Deal 2004) for å få tydeligere fram hvordan ledelsesutfordringene kan ha forskjellig mening i ulike fortolkningsrammer.

Strukturell helhet

I et *strukturelt perspektiv* besto utfordringene ved gjennomføring av politireformen i å etablere en ny formell organisasjonstruktur med fordeling av ansvars- og funksjonsområder i nye og sammensatte politidistrikter. Personer skulle inn i nye funksjoner, andre skulle ut av sine og tilbys nye oppgaver. Det skulle etableres nye ledeshierarkier og etableres en annen organisering av det operative politiarbeidet, bl.a. gjennom opprettelsen av nye funksjonelle distriktsovergrepene enheter (for eksempel fellesoperativ enhet (FOE)). I tillegg skulle det etableres nye samarbeidsformer, rutiner og samordning/koordinering av oppgaver på tvers av «gamle» grenser for mest mulig effektiv ressursutnyttelse og kraftsamling på tvers av gamle strukturer.

«Politisk» helhet

Utviklingen mot helhet og sammenheng i et *politisk perspektiv* er knyttet til lederutfordringer når ulike interessegrupper kjemper om makt og innflytelse over knappe ressurser (Bolman og Deal 2004). Gitt det nye grunnlaget, politireformen, var det naturlig å tenke at ulike interesser ville føre til kamp om de nye distriktenes samlede (og begrensede) ressurser.

Human-resource perspektiv

Utfordringer i kjølvannet av store endringsprosesser kan studeres også i et *human-resource-perspektiv*. Grønhaug m.fl. (2001) drøfter hvordan mennesker i organisasjoner reagerer på forandringer de ikke selv har ønsket, valgt eller planlagt.

Fokus rettes mot hvordan ledere forholder seg til mennesker som av ulike grunner yter motstand mot endringer. Lederne må legge vekt på å utvikle ny kompetanse, skape nye muligheter for engasjement og yte adekvat psykologisk støtte. Videre trekker Grønhaug m.fl. (ibid) fram behovet for *god informasjon, godt kommunikasjonsklima og aktiv involvering* som elementer i det å bearbeide motstand og komme igjennom endringsfasene.

Kulturell helhet

Som et fjerde perspektiv fremhever vi det *symbolske eller kulturelle perspektivet* som en måte å beskrive og forstå utfordringene i det å skape helhet og sammenheng i fusjonerte organisasjoner.

Kulturbegrepet er sammensatt og ikke entydig forstått (Bolman og Deal 2004). I denne sammenhengen velger jeg å bruke organisasjonsteoretikeren Edgar Scheins definisjon.

Et mønster av grunnleggende antakelser, verdier og normer - utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon - som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene. (Schein, gjengitt i Bang 1995:21).

Når etablerte kulturer møter forventninger om nye måter å mestre problemer og oppgaver på, kan det rokke ved deres yrkesidentitet og tilhørighet og skape angst og tilbaketrekking (Grønhaug m.fl. 2001). Ledelsesteori fokuserer på tydelig ledelse gjennom klart uttalte verdier som etterlevs i hverdagen og der lederen er bevisst sin rolle som kulturbygger og rollemodell (Bang 1995, Aadland 2004).

En skiller mellom *primær- og sekundærmekanismer* i kulturpåvirking, der forskning tyder på at primære mekanismer mer direkte påvirker kulturforhold, men hvor sekundærmekanismer fungerer godt i samspill med primærmekanismene (Bang 1995).

Kulturpåvirkning

- **Primære mekanismer**
 - Det lederne er opptatt av, vurderer og kontrollerer
 - Ledernes reaksjoner på avgjørende hendelser eller kriser
 - Ledernes bevisste utforming av roller, arbeidsoppgaver, oppfølging, støtte
 - Kriterier for tildeling av belønning og status
 - Kriterier for rekruttering, forfremmelser, oppsigelser, etc...
- **Sekundære mekanismer**
 - Organisasjonens utforming og struktur
 - Organisasjonens systemer og prosedyrer
 - Formen på fysiske rom, fasader og bygninger
 - Formelle utsagn om organisasjonens filosofi, målsettinger og overbevisninger
 - Fortellinger, myter o.l om viktige hendelser eller personer

Grøterud/Nilsen (2001:188)

Helhetstenking i Østfold politidistrikt

De strukturelle grepene i politireformen fikk store konsekvenser i Østfold der fire tidligere politidistrikter i store trekk ble slått sammen til ett.

Selve reformprosessen var i stor grad fullført da dette prosjektet ble igangsatt. Likevel legger reformen og reformprosessen viktige premisser for mange av de utfordringene lederne og politidistriktet fortsatt sto ovenfor i prosjektperioden. Nedenfor anvendes Bolman & Deals perspektiver i drøftingen av ledelsens fokus på helhet og sammenheng (2004).

Strukturell helhet

I et *strukturelt perspektiv* besto utfordringen i å etablere en ny formell organisasjonstruktur med fordeling av ansvars- og funksjonsområder i et nytt og sammensatt distrikt. Noen skulle inn i nye funksjoner, andre skulle ut av sine og tilbys nye oppgaver, det skulle etableres nye ledelseshierarkier og etableres en annen samordning av det operative politiarbeidet, bl.a. gjennom en ny, sentral fellesoperativ enhet (FOE). I tillegg skulle det etableres nye samar-

beidsformer, rutiner og samordning/koordinering av oppgaver for mest mulig effektiv ressursutnyttelse og kraftsamling på tvers av gamle strukturer.

Ledelsesutfordringene i et slikt strukturelt perspektiv handlet om å få på plass gode og forutsigbare rammer og retningslinjer for hvordan den nye organisasjonen skulle fungere, både internt på den enkelte driftsenhet, mellom driftsenheter og i distriktsledelsens samordning og ledelse av den samlede virksomheten.

De første årene som politimester i det nye politidistriktet har vært preget av å få mange administrative og praktiske funksjoner på plass. Dette har medført detaljert fokus på mange saksområder, og aktivitetene kan på mange måter beskrives mer som administrasjon enn ledelse.

(Politimesteren, intervju februar 05)

Regionsordningen

I ledelsessammenheng er oppdelingen i *regioner* et godt eksempel på et strukturelt tiltak. Dette var et anbefalt forslag i forberedelsene til Politireformen (St. melding 22). Det særegne i Østfold er at denne organisasjonsformen ikke har fått konsekvenser for ledelseshierarkiet. Ingen av driftssenhetslederne har fått tilført eller er fratatt formelt ansvar eller fullmakter (ser bort fra samordningen av polititjenesten som er gjennomført i 2005 innenfor Fredrikstad kommunes grenser). Driftsenhetslederne er likeverdige medlemmer av regionen og kan uten unntak representere regionen i regionrådet (en fra hver region samt ledere for sentrale funksjonelle enheter).

Fordelingen av oppgaver og saksområder mellom hele ledergruppa og regionområdet er definert i oversikten nedenfor. Deltakerne i regionrådet har ansvaret for å koordinere informasjon til driftsenhetslederne i sin region i for og etterkant.

Som et strukturelt utgangspunkt gir dette et ryddig bilde av informasjonsflyt og kommunikasjon mellom ledelsesnivåene i distriktet.

Ledergruppen

- Overordnede strategier
- Årlig virksomhetsplan
- Budsjett og ressursfordeling
- Lønns- og personalpolitikken
- Organisering og samarbeidsordninger
- HMS-arbeidet
- Lederutvikling

Regionrådet

- Oppdatering på krim.bildet
- Månedrappporter
- Det løpende samarbeidet
- Taktiske og operative justeringer
- Avklaring av ledergruppens beslutninger
- «Ad-hoc»-spørsmål og daglige problemstillinger
- Regionvise behov

Et annet strukturelt tiltak som eksemplifiserer veien mot helhet og sammenheng, er det utvidede *samarbeidet mellom politistasjonene* i de fire byene. Stasjonssjefene har etablert ukentlige telefonmøter, og seksjonsledere med samme saksfelt møtes jevnlig på tvers av enhetene og utveksler informasjon og erfaringer. Fra 2006 møtes også vaktlederne ved politistasjonene for systematisk erfaringsdeling og – læring.

Høsten 2005 ble det gjennomført et todagers samhandlingsseminar for driftsenhetsledere, seksjonsledere og påtaleledere ved politistasjonene og leder FOE.

Initiativet til seminaret kom fra de fire stasjonssjefene og leder FOE som i felles møtereferat 21.4.05 konkluderer med. «*Politistasjonssjefene er enig om at vi har mye å gå på i forhold til å få ut effekten av totalressursene i Østfold politidistrikt*» og på det grunnlaget oppfordrer seksjonslederne til utvidet samarbeid på tvers av enhetene, og at seksjonslederne må bli «*bedre på kommunikasjon*», bl.a. gjennom «*flere samarbeidsmøter og forbedrede samarbeidsrutiner*».

(Refleksjonsnotat oktober 05)

Seminaret viste at det er intensjoner om videre utvikling av helhetstenkning og kraftsamling i distriktet.

Jeg betrakter dette seminaret som nok en bekreftelse på et distrikt som er i god utvikling, der en har flere dynamiske og framtidsrettede ledere som tar initiativ, ønsker å påvirke (som ledere skal gjøre), utfordrer etablert praksis og ser behovet for større samhandling også på tvers av enhetene og regionene.

Seminaret styrker meg også i troen på at organisasjonen fra toppen og nedover blir mer og mer samkjørt i strategier og prioriteringer og er på rett vei mot økt felles utnyttelse av distriktets samlede ressurser.

(Refleksjonsnotat, oktober 05)

Samtidig gav andre observasjoner og tilbakemeldinger signaler om at det fortsatt er et stykke vei å gå, også om en legger det strukturelle perspektivet til grunn. Politimesteren har overlatt initiativet og regien i utviklingen av samarbeidet mellom de store driftsenhetene, som disponerer store deler av distriktets økonomiske og menneskelige ressurser, til stasjonssjefene. Etter min mening nok et eksempel på at han vektlegger tillit, ansvar og desentraliserte prosesser (jfr. drøftingen om verdibasert ledelse foran). Ut fra dette blir driftsenhetsledernes intensjoner og motivasjon for felles og rasjonell ressursutnyttelse en viktig forutsetning og premiss for utviklingen av helhet og sammenheng i distriktet.

«Politisk» helhet

Ser en på utviklingen mot helhet og sammenheng i et *politisk perspektiv*, er utfordringen knyttet til ulike interessegruppers kamp om makt over knappe ressurser (Bolman og Deal 2004). Med reformen og sammenslåingen av fire

distrikter som bakteppe, er det «naturlig» å kunne forutsi ulike interesser og kamp om distriktets samlede (og begrensede) ressurser.

Ved gjennomgang av observasjonsnotatene framgår det at denne interessekampen i størst grad kom til syne i beslutningsprosessene, og særlig ved diskusjoner om ressursfordeling (økonomi, organisering og mannskapsdisponering).

I perspektivet helhet og sammenheng kan det koples til dimensjonene *sentralisering – desentralisering*, bl.a. knyttet til tilsetning av arrestforvarere, videreutvikling av en felles etterretningsgruppe og organisering av hundetjenesten. De enkelte driftsenhetslederne synes å stå i et spenningsfelt mellom lokale behov, ønsker og forutsetninger og mulige samlede effekter av mer sentral ressursorganisering.

En annen dimensjon har jeg valgt å betegne som *sentrum – periferi*. Dette sitatet fra ett av observasjonsnotatene kan anskueliggjøre problemstillingen:

Dimensjonene spiller X-regionen som (selvdefinert) utkantregion og periferi i det som synes å være politidistriktets sentrum og tyngdepunkt. Dette gjelder både befolkningsgrunnlaget, størrelsen på stasjonene og politimesterens tilholdssted og nærhet til disse stasjonene.

Den saken som skapte mest engasjement i gruppa og kanskje tydeliggjorde X sitt syn på egen posisjon i det nye politidistriktet, var diskusjonen rundt *sentralarrest* og tilsetning og bruk av arrestforvarerne. Selv om de så visse fordeler med ansettelsen av arrestforvarere, syntes det å være en rimelig klar virkelighetsoppfatning i gruppa om at nåværende ordning favoriserer de sentrale stasjonene og at nøkkelpersoner der forsøker å legge premissene for videre organisering og bruk av disse ressursene uten mer inngående evaluering.

- *Har regionen inntrykk av å være mindre synlig og lavere prioritert i det sammenslåtte distriktet?*
- *Hva betyr det i tilfelle for mannskapets motivasjon for helhetstenkning og syn på ressursdisponering i distriktet?*

(Kvartalsmøte X-regionen april 05)

Slike utsagn og virkelighetsoppfatninger kan være viktige for å forstå forutsetningene for videreutvikling mot helhet og sammenheng. En er allerede kommet et godt stykke på vei når slike forhold kommenteres i åpenhet.

Menneskene i organisasjonen

Utfordringer i kjølvannet av store endringsprosesser, som opprettelsen av nye Østfold politidistrikt må sies å være, kan studeres også i et *human-resource-perspektiv*.

En del ansatte ble mot sin vilje berørt av fusjonen med konsekvenser for arbeidsoppgaver, ansvars- og funksjonsområder. Grønhaug m.fl. (2001) drøfter hvordan mennesker i organisasjoner reagerer på forandringer de ikke selv har ønsket, valgt eller planlagt. Da prosjektet startet seinhøstes 2004, hadde omstillingsprosessen pågått i nærmere tre år, og organisasjonsmedlemmene hadde «gjennomført» de fleste fasene i reaksjonsforløpet ved forandring: *benektingsfasen – reaksjonsfasen – undersøkelsesfasen – tilpasningsfasen* (Scott og Jaffee, i Grønhaug m.fl. 2001).

Jeg har ingen forutsetninger for å vurdere politidistriktet og ledelsens arbeid i reformens første år, men mitt bestemte inntrykk er at organisasjonen i 2005 generelt var over i siste fase, *tilpasningsfasen* «der folk begynner å få fast grunn under føttene igjen og engasjerer seg aktivt i å bygge en ny framtid» (ibid). Jeg mener å kjenne igjen disse trekkene ved lederskap på flere nivåer i organisasjonen, på de arenaene jeg har hatt anledning til å observere.

«I denne fjerde fasen, den såkalte «tilpasningsfasen», er det særlig viktig at lederen sørger for at mål blir avklart og forstått, og at medarbeiderne involveres aktivt i planlegging og problemløsning. Teambygging og teamarbeid er nå verdt å prioritere. Ofte kan det være aktuelt å få løst opp konfliktstoff som gjerne utvikler seg gjennom de to foregående fasene, og blir liggende som uro og bremseklosser for åpent og trygt engasjement.

(Grønhaug 2001:276)

Fokus rettes mot hvordan ledere tilnærmer seg mennesker som av ulike grunner yter motstand mot endringer. Lederne må legge vekt å på å utvikle ny kompetanse, skape nye muligheter for engasjement og yte adekvat psykologisk støtte. Videre trekker Grønhaug m.fl. (ibid) fram behovet for *god informasjon, godt kommunikasjonsklima og aktiv involvering* som elementer i det å bearbeide motstand og komme igjennom endringsfasene. Jeg mener absolutt å kunne gjenkjenne slike intensjoner i Østfold.

Dette er vesentlige elementer i arbeidet mot helhet og sammenheng. Det er grunnleggende at medarbeidere aksepterer arbeidssituasjonen og forutsetningene for å kunne tenke ut over sin egen sfære. Kanskje kan denne mailen som en av de ansatte sendte politimesteren som før-julehilsen antyde denne gode utviklingen.

God morgen, og velkommen på jobb !

Har lenge tenkt på det, og nå skal jeg gjøre det.

Siden reform 2000 ble iverksatt har jeg forsøkt å være engasjert og interessert i både det jeg selv jobber med, og hva resten av distriktet styrer med. Det har ført til at de gangene vi har vært sammen, og ikke minst de gangene du ikke har vært til stede, så har jeg som regel sagt hva jeg mener.

Disse meningene har vært, etter min oppfatning, vært berettigede. Imidlertid har de svært ofte vært negative, dvs at jeg ikke har vært fornøyd med tingenes tilstand, eller de endringene som unektelig måtte komme i forb med en så stor endring som vi alle har vært gjennom. I tillegg så har de kanskje også vært urettferdige, all den tid de kanskje har kommet «lovlig» fort!

I høst har jeg imidlertid mange ganger tatt meg i hvor fornøyd jeg er! Ikke dårlig det vel .-)

Jeg kan tenke meg at det er ensomt på toppen der du sitter, og at du kanskje ikke får positive tilbakemeldinger så ofte som du skulle. Her er derfor en liten runde med klapp på skulderen.

Bemanningen i [...] er blitt meget god. At vi nå stort sett er fullt bemannet gjør at både den daglige tjenesten i uken, og ikke minst tjenesten i helgene, er lett å utføre. Det å kunne være [...] patruljer natt til lørdag og søndag, er en fryd, og jeg tror at antall personer som har gruet seg for å jobbe disse tidene nå er kraftig redusert.

På materiellsiden er det en utrolig fin holdning fra ledelsen nå. Vi får nye biler i tide, personlig verneutstyr som holder mål, og bra utstyr på pikett og kontor plassene våre.

Når det gjelder den operative delen generelt i distriktet føler jeg virkelig at ledelsen (les du) har markert at det er en viktig del av tjenesten vi står for, og det merkes også ute. Stemningen blant de ansatte er mye bedre nå enn den var for ett år siden, og jeg tror at det bare blir bedre og bedre, det virker slik.

Det skal ikke stikkes under en stol at det er mange ting jeg fremdeles ønsker skal bli bedre, men sånn bør det vel være også.

Håper at du tar dette for det det er ment, nemlig ros du har krav på. Ha en god dag og hils [adm.sjef], jeg vet at han er en viktig del av det som nå skjer i distriktet...

(Mail til politimesteren desember 05)

Ved en annen enhet er en tilsvarende mail gått ut i systemet. Den kan tolkes i samme lei. Nå er reaksjons- og undersøkelsesfasen over. Reformen går ikke over selv om en lukker øynene. Og da kan faktisk slike innspill være av betydning:

Hei og hopp alle sammen. Jeg går rundt og tenker mye rart fra tid til annen, og akkurat nå er jeg i det filosofiske hjørnet. Jeg og flere med meg har den senere tid oppdaget en del murring, surmuling og negativt prat rundt på huset. Både på parolen, piketten, i bilen, på trimrommet og andre steder politiet ferdes. Det gjelder alt fra tjenestelister, krimvakter, nattarbeid, utstyr, biler, bl, op-trening, ledelsen, krimmen, jurister, ja nesten til og med å jobbe i det hele tatt. Noen er ikke fullt så negative og andre er veldig negative. Jeg skal innrømme at jeg ofte har vært blant den siste kategorien.

Men etter mye tenking i skogen har jeg skjont at det å være negativ og snakke dritt ikke hjelper noen ting. Ingenting i hele verden faktisk. Det fører bare til at jeg blir mer sur, grinete, negativ og oppgitt, og det blir alle andre rundt meg også! Atb, sammenslåing, omorganisering, integrerte lister og alt annet vi ikke er like fornøyd med er kommet for å bli, enten vi vil eller ikke.

Vi må forholde oss til det, og flere av oss må gjøre det i mange år fremover. Spørsmålet blir bare hva vi skal gjøre med det. Jeg tror vi i lengden vinner på å fokusere på det positive å gjøre det beste ut av det. Vi har fortsatt en flott arbeidsplass med gode kollegaer og mye frihet. Fortsetter vi den negative trenden vi er inne på nå, tror jeg vi bare går enda mørkere tider i møte. Skal vi snu trenden må vi begynne med oss selv, og vi må gjøre det nå. Dag for dag, arbeidsuke for arbeidsuke, og ikke minst pikettprat for pikettprat. Jeg tror ikke vi kan frelse hele huset med en mail, men vi her nede på vakta kan starte, så kanskje det smitter til andre avdelinger.

For å få til dette introduserer jeg derfor en liten hverdagslov jeg fikk av min kjære kone. På hennes arbeidsplass har de hatt tilsvarende problemer og de har satt fokus på å snu det negative til det positive. Hun var lei av å høre på min frustrasjon hver dag, ga meg denne lille enkle lov og ba meg begynne med meg sjøl. [..]

(Operativ tjenestemann, i mail til egen driftsenhet)

Når tjenestemenn velger å uttrykke seg offentlig på denne måten, kan det være et godt tegn på at den nye organisasjonen er i ferd med å «sette seg» og energien brukes på å tilpasse seg de nye utfordringene.

Kulturell helhet

Som fjerde perspektiv framhever vi det *symbolske eller kulturelle perspektivet* som en måte å beskrive og forstå utfordringene i det å skape helhet og sammenheng i et nytt og fusjonert distrikt. Hvert enkelt av de tidlige distriktene hadde sin egen «arbeidskultur» (politimesteren sept. 05) som innebar at de satt med delvis ulike oppfatninger om hva som blir «betraktet som sant og riktig måte å oppfatte, tenke og føle på» (Schein, i Bang 1995). I dette lå også ulike oppfatninger om «hvem» de andre distriktene var.

Når etablerte kulturer møter forventninger om nye måter å mestre problemer og oppgaver på, kan det rokke ved deres yrkesidentitet og tilhørighet og skape angst og tilbaketrekking (Grønhaug m.fl. 2001) - ikke det beste utgangspunktet for å skape helhet og sammenheng i det nye distriktet.

Politimesteren valgte, slik jeg har forstått det, å starte den kulturelle bearbeidningen i ledergruppa med utviklingen av et sett felles uttalte holdninger og verdier (Argyris og Schön, i Grøterud og Nilsen 2001), samspillregler (normer for samhandling) og kommunikasjonsregler. Dette er nærmere drøftet under temaet verdibasert ledelse foran.

Politimesterens bestrebelser for å skape en mest mulig enhetlig kultur i det nye distriktet vektlegger både primær- og sekundærmekanismer (Schein, hos Grøterud/ Nilsen 2001, Bang 1995). Under primærmekanismer er han tydelig på sin verdibaserte tilnærming. Under sekundærmekanismer kan bl.a. opprettelsen av FOE som selvstendig enhet brukes som eksempel. Svært tydelig er hans vektlegging av distriktets ledelsesfilosofi, spilleregler og fokus på VP som prioriteringsgrunnlag.

Videreutvikling av helhet og sammenheng i Østfold politidistrikt

Politidistriktet har kommet et godt stykke vei videre i arbeidet mot helhet og sammenheng i sin virksomhet.

- Politimesterens kvartalsbesøk i regionene er et viktig virkemiddel for å forplikte til helhetstenkning i regionene, som et første og nødvendig skritt for videre helhetstenkning.
- Stasjonssjefenes initiativ til fellesmøte med samhandling i fokus skapte gode relasjonelle forutsetninger for samhandling ut over kraftsamling i prekære operative situasjoner, der helhetstenkningen allerede synes god.
- Politimesterens strategi overfor ledergruppa for operasjonalisering av verdigrunnet og spillereglene gir muligheter for at de uttalte verdiene blir levde verdier nedover i organisasjonen.
- Det er etablert et klima for erfaringsdeling og erfaringslæring på tvers av driftsenheter og regioner. Utfordringen blir å sette dette ytterligere i system.

Men fortsatt kan det være mer å hente på videreutvikling og helhetstenkning:

Sentral helhetstenkning synes fortsatt å være en større utfordring, slik ledergruppa ved en av politistasjonene ser det. Den vi-følelsen som de i stor grad mener preger egen stasjon, og som jeg selv også mener å ha observert, er iflg. [...] fortsatt ikke til stede i samarbeidet mellom enhetene/stasjonene. Situasjonen varierer litt fra seksjon til seksjon, der forvaltningsseksjonene har kommet lengst. [...] Samtidig uttaler [stasjonssjefen] i ulike sammenhenger, og også i dette møtet, at felles kraftsamling og samarbeid er forutsetningen for bedre ressursutnyttelse i distriktet. Intensjonene synes å være til stede på stasjonsledernivå. Spørsmålet er hvordan dette forankres og kommuniseres «nedover» i de enkelte enhetene.

(Refleksjonsnotat ledermøte november 05)

Politimesteren har valgt en myk trinn-for-trinn strategi i distriktets videreutvikling mot helhet og sammenheng. Det er mye positivt ved en slik strategi der samhandlingsengasjementet vokser nedenfra. En kan stille spørsmål ved om ikke politimesteren reint konkret kunne engasjere seg enda mer i denne problematikken og skape et ytterligere trykk ovenfra?

5

Konklusjoner

FoU-prosjektet i Østfold politidistrikt tok sikte på å besvare denne problemstillingen:

I hvilken grad kan aksjonsforskning identifisere ledelsesutfordringer og bidra til ledelsesutvikling i et politidistrikt?

Aksjonsforskning som forskningsstrategi er orientert mot innsikt, forståelse og læring for begge parter i samhandlingen. De dokumenterte erfaringene fra Østfold-prosjektet, slik de er presentert i denne rapporten, gir klare indikasjoner på at aksjonsforskning med deltakende observasjon som metode kan være et verdifullt bidrag i forskning på politiledelse og en alternativ tilnærming i ledelsesutvikling.

Temaene som er valgt ut og drøftet i denne rapporten identifiserer ledelsesutfordringer i Østfold politidistrikt. Dette er et resultat av aksjonsforskningen, basert på deltakende observasjoner, refleksjoner og analyser, i nært samspill med praksisfeltet. Gjennom faglige drøftinger og spørsmålsstillinger i refleksjonsnotatene, samtaler med involverte ledere, aktiv veiledning og til dels deltakelse i planlegging og gjennomføring enkelte ledelsesutviklingstiltak, har prosjektet innvirket på ledernes praksis og utvikling. Særlig er dette materialisert gjennom dialogen og den faglige drøftingen med politimesteren og enkelte driftsenhetsledere.

5.1 Metode

Erfaringene med deltakende observasjon som metode i aksjonsforskningsopp-
legget kan ha stor grad av allmenngyldighet og overføringsverdi; og de me-
todiske erfaringene i studien samsvarer i stor grad med tidligere forskning og
anerkjent metodeteori (bl.a. Grønmo 2004, Kalleberg 1996, Fangen 2004).

Prosjektet underbygger antakelsen om at aksjonsforskning som forsknings-
opplegg og deltakende observasjon som metode kan være en god, alternativ peda-
gogisk tilnærming til kollektiv ledelsesutvikling i politiet. Et slikt utviklingsarbeid
baserer seg på ledernes egen hverdagspraksis, ledergruppa etablerer et felles be-
grepsapparat for sine drøftinger omkring ledelse, og de styrer selv hvordan innspil-
lene fra den eksterne forskeren/prosessveilederen skal håndteres og benyttes.

Denne åpne og «maktfrie» tilnærmingen er antakelig en viktig forutsetning
for at metodikken skal lykkes som utviklingsstrategi. Forskere som samarbeider
med praksisfeltet ut fra en mer bundet agenda og på oppdrag fra eier/arbeidsgi-
ver, står i fare for å etablere en annen relasjonell samhandling og kan bli betrak-
tet annerledes og mer «truende» i en slik rolle. Det ville kreve enda grundigere
forarbeid og ytterligere diskusjon og avklaringer av roller i samhandlingen hvis
dette var utgangspunktet.

Derfor er forskerens rolle i denne samhandlingen svært viktig, og noen øn-
skelige egenskaper ved forskerrollen kan framheves. Han/hun må ha full tillit og
aksept i deltakergruppa, både for å få tilgang til ledelsesarenaene, men også for
at lederatferden ikke skal påvirkes strategisk av at forskeren er til stede. Dette vil
kunne redusere læringseffekten fordi innblikket i den reelle lederpraksisen kan
bli begrenset. Tilliten og aksepten utvikles på to områder; faglig og relasjonelt.
Forskeren må en ha et faglig relevant ståsted som bakteppe for analysene av le-
derpraksis. Dette er en nødvendig forutsetning for at deltakerne skal akseptere
praksisbeskrivelsene og de faglige resonnementene i det skriftlige materialet. I
tillegg er det helt avgjørende at forskeren kommer i reell dialog med praksisfel-
tet. Dette krever en kommunikasjons- og samhandlingsform som inngir trygg-
het og tillit. Her vil ulike praksiskontekster være forskjellige, og ulike forskere
vil samhandle mer eller mindre godt i de enkelte kontekster. Derfor er grundige

forberedelser i form av kontaktmøter, avklaring av forventninger og roller i samarbeidet meget viktig før kontrakten inngås og implementeres.

Betrakt en dette FoU-prosjektet i lys av begrepet *praktisk aksjonsforskning* er det gode utviklingsmuligheter i bruk av et slikt forskningsopplegg. I ettertid ser en et betydelig potensial i mer aktiv kommunikasjon og bruk av refleksjonsnotatene. Dette ville sette ytterligere ord på en del av de faglige resonnementene og perspektivene en holder fram som forsker, og rollen som sokratisk klegg i et intervenerende forskningsopplegg vil bli tydeligere. Dette må imidlertid hele tiden balanseres mot den enkelte leder og ledergruppes behov for selv å reflektere over og vurdere betydningen av de innspillene forskeren kommer med. Det er et viktig prinsipp at deltakerne eier sin egen praksisutvikling, ikke minst i et aksjonsforskningsperspektiv!

Råd til andre som vil prøve

Punktene nedenfor oppsummerer sentrale forhold i en samhandlingsprosess mellom forskeren og praksisfeltet. Dette er viktige forhold å reflektere over for å skape best mulige forutsetninger for praktisk aksjonsforskning med deltakende observasjon som metode.

- *Det må være enighet hos alle som skal delta om at dette vil vi*

Hvis observasjoner med systematisk skriftlig tilbakemelding skal gi mening og motivasjon, må den være ønsket og akseptert av deltakerne. Hensikten med forsknings- og utviklingsprosjektet må være klarlagt på forhånd. Dette er en helt avgjørende forutsetning for å skape grunnleggende tillit og for å kunne etablere de nødvendige feltrelasjonene. Hvis det skapes et inntrykk av at det eksisterer en skjult agenda for et slikt prosjekt, kan en forvente strategisk atferd og manglende åpenhet hos deltakerne.

- *Øverste leder må ha tro på prosjektet og holde trykket oppe*

Slike prosjekter må være forankret i toppledelsen. Dette bidrar til å gi forskeren den nødvendige legitimiteten og best mulig tilgang til aktuelle og interessante

observasjonsarenaer. Samtidig er topplederens deltakelse eksemplarisk viktig ved å vise at alle deltar på lik linje, både i observasjonene og oppfølgingen basert på refleksjonsnotatene. Dette kan legge et godt grunnlag for motivasjon om oppfølging ute i driftsenhetene.

- *Observatørens rolle må være avklart*

Skal en slik observatørrolle bli akseptert og forstått, må de som blir observert ha en avklart forståelse av hvilken rolle og hvilken innflytelse observatøren har. Dette handler om tillit og forutsigbarhet. Rollen bør avklares mest mulig i forkant, men i realiteten må rollen reforhandles under hele samhandlingsprosessen. Det er gjennom måten forskeren i praksis forvalter rollen på at tilliten og aksepten etableres. Her blir måten forskeren forholder seg til praksisfeltet under observasjonen, og ikke minst måten refleksjonsnotatene formuleres på, viktig.

- *Det må være trygghet begge veier*

Gjensidig trygghet er et helt avgjørende begrep i et slikt prosjekt. Det kan ikke understrekes sterkt nok og må fremheves og kommuniseres underveis, både for å forebygge problemer, men er særlig viktig hvis denne tryggheten ikke er til stede i tilstrekkelig grad. Det handler både om hvordan forskeren bruker (evt. misbruker) dataene han får tilgang til, men også hvordan deltakerne bruker (evt. misbruker) forskerens refleksjonsnotater i den interne kommunikasjonen og argumentasjonen.

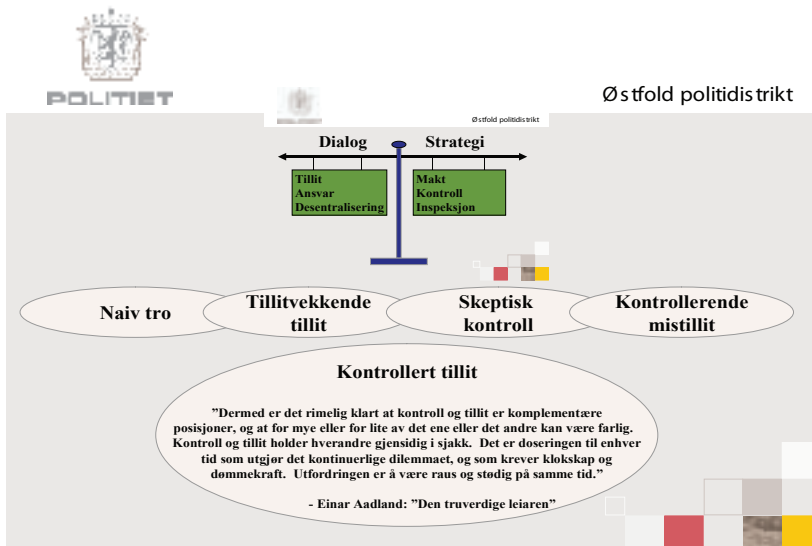
- *Prosessen må ikke stoppe opp når prosjektet er avsluttet*

En ledelsesutviklingsprosess må gå over lengre tid for å gi dypere og varige virkninger. Derfor vil samhandlingstiden i et aksjonsforskningsprosjekt bare være en del av utviklingsprosessen. Topplederen og ledergruppa for øvrig må ta vare på erfaringene og kunnskapen fra samhandlingen og holde prosessene i gang også etter at slike prosjekter er avsluttet.

Et eksempel.

I så måte har ledelsen i det aktuelle politidistriktet allerede vist at de tar dette på alvor ved systematisk å prioritere innsatsområder bl.a. basert på samhandlingsprosessene og sluttrapporten. Det er interessant å kunne trekke fram ett konkret eksempel på hvordan prosjektet er fulgt opp av politimesteren i ettertid. For meg gir dette et lite innblikk i hans dynamiske tilnærming til prosjektet og hvordan slike samhandlingsprosesser kan ha langsiktige virkninger, hvis han bruker denne innsikten i sin samhandling med ledergruppa og medarbeiderne i distriktet.

Etter prosjektslutt våren/høsten 2006 har jeg hatt stadig kontakt med politimesteren der vi har diskutert og reflektert over ledelsesutfordringer i politidistriktet, bl.a. i lys av de temaene som er trukket fram i denne rapporten. Ett tema som opptar han sterkt er den verdibaserte plattformen for ledelse og forholdet mellom tillit og kontroll i et målstyrt regime. Han ble gjort kjent med Einar Aadlands bok «Den truverdige leiaren» (2004), og knyttet øyeblikkelig en del av stoffet til refleksjon over egne dilemmaer, presentert overfor ledergruppa ved en tidligere anledning. Det førte til en videreutvikling av en tidligere presentert transparent.



Her har politimesteren videreutviklet sin egen refleksjonsmodell, presentert tidligere i denne rapporten. Sentrale teoribegreper hos Aadland (om tillit og kontroll) har bidratt til en ytterligere konkretisering og teoretisk begrepsfesting av hans egen forståelse og innsikt.

Dette et godt eksempel på hvordan igangsatte prosesser kan fremme lysten til å «forske» mer på egen praksis. For en aksjonsforsker er dette meget inspirerende og gir ytterligere tro på slike forsknings- og utviklingsopplegg.

5.2 Ledelsesutfordringer

Det substansielle innholdet i ledelsesutfordringene som er identifisert i dette forskningsprosjektet knytter seg først og fremst til ledergruppene i Østfold politidistrikt. Det innebærer at aksjonsforskning kan identifisere sentrale ledelsesutfordringer, men at funnene i denne studien ikke uten videre kan generaliseres som prioriterte og gjenkjennbare utfordringer i andre politidistrikter. Ett eksempel er det sterke fokus som det etter hvert ble på politimesterens verdibaserte kommunikasjon og lederpraksis. Dette framkom som tema ut fra observasjonene av denne politimesteren i ulike situasjoner og sammenhenger. Det er ikke uten videre gitt at verdibasert ledelse ville blitt et uttalt tema ved studier i en annen topplerkontekst i et annet politidistrikt.

Samtidig er en del av de utfordringene som løftes fram i samsvar med funn fra ledelsesforskning i offentlig sektor (Strand 2001, Christensen 2002). Det gjelder de mange ulike forventningene (krysspresset) som rettes mot ledere i offentlige institusjoner og som de må lære seg å håndtere og balansere hvis de ønsker å være ledere i politiet. Men også beslutningsprosesser, kollektive læringsprosesser (organisasjonslæring), tilnærmingen til mål- og resultatstyring og utfordringene med helhetstenkning og felleskapsløsninger på tvers av enheter kan antakelig identifiseres som grunnleggende utfordringer også i andre politiorganisasjoner. Erfaringene fra Østfold politidistrikt vil derfor kunne brukes som utgangspunkt for refleksjon og diskusjon i andre ledergrupper i politiet. Dette kan betraktes som en form for analytisk generaliserbarhet (Kvale 2002)

der funn fra en studie kan brukes som rettesnor for hva som kan komme til å skje i en annen situasjon.

5.3 Implikasjoner

FoU-prosjektet har dokumentert at en systematisk og langvarig samhandling mellom praksisfeltet og forskere gjennom aksjonsforskning med deltakende observasjon som metode kan være en alternativ tilnærming i ledelses- og kunnskapsutvikling. Prosjektet har synliggjort helt sentrale utfordringer i forskerrollen i tilnærmingen og samspillet med praksisfeltet. Aksjonsforskning kan identifisere sentrale ledelsesutfordringer og bidra til ledelsesutvikling innenfor kontekstene som studeres.

Tilsvarende prosjekter i flere politidistrikter vil kunne gi tilfang til mer generell kunnskap om ledelsesutfordringer i politiet. Dette kan også bidra til et utvidet og bedre dokumentert grunnlag for tilrettelegging av framtidige lederutdanninger og utviklingsprosjekter ved Politihøgskolen.

Tematisk synliggjør dette prosjektet flere områder det kan være interessant å forske videre på. Et aktuelt temaområde er videreutviklingen av mål- og resultatstyringen i politietaten. Gjennom innføring av Politimesterens styringsverktøy (PSV) fra 2006 utvides resultatfokus og omhandler mange flere sider ved distriktets måloppnåelse enn tidligere. En slik (elektronisk) evalueringsmal kan anvendes på helt ulike måter av ulike ledere og ledergrupper, avhengig av hvilket bevisst og faglig forhold de har til evaluering som fenomen, hva de vektlegger i evalueringen og hvordan de tolker og bruker resultatene.

Tentative problemstillinger for videre forskning kan være.

- *Hvordan brukes PSV som styringsverktøy på distriktsnivå?*
- *Hvilken betydning har PSV for lederutøvelse og organisasjonsutvikling?*

Referanser

- Agenda Utredning & utvikling (2006). *Sluttevaluering Politireform 2000*. Oslo: Politidirektoratet.
- Bang, H. (1995). *Organisasjonskultur*. Oslo: Tano.
- Bastøe, P. Ø. og Dahl, K. (1995). *Den utviklingsorienterte organisasjon*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Bjørnsrud, H. (2005). *Rom for aksjonslæring*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Bolman, L. G., Deal, T. E. (2004). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*. Oslo: Ad Notam Forlag.
- Busch, T. og Vanebo, J. O. (2003). *Organisasjon og ledelse. Et integrert perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T. og Vanebo, J. O. (2003). *Endringsledelse i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Byrkjeflot, H. (2002). Ledelse på norsk. Motstridende tradisjoner og idealer? I: Skogstad, Anders og Einarsen, Ståle. *Ledelse på godt og vondt*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Centrex (2006). *Practitioner Guide to Leadership Research and Theory*. London: Leadership Academy For Policing.
- Christensen, T., m.fl. (2005). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T., m.fl. (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Colbjørnsen, T. (2002). Byråkratiet endelikt? Ledelse av fleksible organisasjoner og selvbevisste medarbeidere. I: Skogstad, A. og Einarsen, S.. *Ledelse på godt og vondt*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Densten, I. L. (1999). Senior Australian law enforcement leadership under examination. I: *Policing. An International Journal of Police Strategies & Management*. 1999/Volume.22: 45 -57
- Dobby, J., Anscombe, J. og Tuffin, R. (2004). *Police Leadership. Expectations And Impact*. Home Office Online Report 20/04. London: Home Office.
- Ekman, G. (1999). *Från text til batong*. Stockholm: Handelshögskolan i Stockholm.
- Ekman, G.(2004). *Fra prat til resultat.. Om lederskap i hverdagen*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Eriksen, E. O. (1999). *Kommunikativ ledelse – om verdier og styring av offentlige organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Erlandsen, H. C. (2005). «Statistisk krafttak for økt kunnskap om staten». *Stat og styring*. 2005/5: 9 – 19.

- Fangen, K. (2004). *Deltakende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- FBI (2005). *22 curriculum Anchor Training Course Outline*. Washington: FBI Leadership Training Series.
- Finstad, L. (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax Forlag.
- Fløistad, G. (2002). Verdibasert ledelse. Kultur, etikk og kommunikasjon. I: Skogstad, Anders og Einarsen, Ståle. *Ledelse på godt og vondt*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Granér, R. (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Lund: Socialhögskolan, Lunds Universitet.
- Grønhaug, K., Hellesøy, O. og Kaufmann, G. (2001). *Ledelse i teori og praksis*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grøterud, M. og Nilsen B. (2001). *Ledelse av skoler i utvikling*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønmo, S. (1996). Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsforskningen. I: Holter, Harriet og Kalleberg, Ragnvald (red) (1996). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlagets Metodebibliotek.
- Halvorsen, K. (2003). *Å forske på samfunnet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Hammersley, M. og Atkinson, P. (1996). *Feltmetodikk. Grunnlag for feltarbeid og feltforskning*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hoff, K. G., Holving, P.A. (2002). *Balansert målstyring. Balanced scorecard på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holter, H. og Kalleberg, R. (red) (1996). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlagets Metodebibliotek.
- Hughes J. A. og Månsson, S.-A. (1988). *Kvalitativ sosiologi*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsen, D. I. (2004). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2000). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2002). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget
- Justisdepartementet (1997). *Mål og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten*. G-0231.
- Kalleberg, R. (1996a). Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltdialog. I: Holter,

- Harriet og Kalleberg, Ragnvald (red) (1996). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlagets Metodebibliotek.
- Kalleberg, R. (1996b). Feltmetodikk, forskningsopplegg og vitenskapsteori. I: Hammersley, Marilyn og Atkinson, Paul (1996). *Feltmetodikk. Grunnlag for feltarbeid og feltforskning*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Kaufmann, G. og Kaufmann A. (2003). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Klausen, K. K. (2001). *Skulle det være noget særligt? Organisasjon og ledelse i det offentlige*. København: Børsens Forlag A/S.
- Kvale, S. (2002): *Det kvalitative forskningsintervjuet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Kvalnes, Ø. (2006). *Se gorillaen! Etikk for arbeidslivet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lauvås, P. og Handal, G. (1990). *Veiledning og pratisk yrkesteori*. Oslo: Cappelens Forlag.
- Lillevoll, T. A. (2006). Akademisk kompetanse og læring på arbeidsplassen. I: Arneberg, Per, Myklebost, Gunnar og Skare, Olav (red) (2006). *Fra erfaring til kunnskap*. Tromsø: Norgesuniversitetets skriftserie.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins vaktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lægred, P. (red), 1991. *Målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor*. Bergen: LOS Senteret. Alma Mater.
- Moos, L. m.fl. (2000). *Skoleledelse i Norden*. 2000:14. København: Nordisk Ministerråd.
- Mikaelsen, F. (1997). *Målstyring og strategisk planlegging. En veileder for offentlig sektor*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Møller, J. (1992). *Aksjonsforskning blant skoleledere*. Oslo: SLS, Universitetet i Oslo.
- Møller, J. (1996). *Lære og å lede. Dilemmaer i skolehverdagen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Møller, J. (1995). *Rektor som pedagogisk leder i grunnskolen – i spenningsfeltet mellom forvaltning, tradisjon og profesjon*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Oslo Statsadvokatembeter (2006). *Rapport fra inspeksjon Østfold politidistrikt høsten 2005*.
- Pedersen, D. (red.) (1998). *Offentlig ledelse i Managementstaten*. København: Forlaget Samfundslitteratur.
- Repstad P. (1998). *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlagets Metodebibliotek.
- Roald, K. (2000). *Ungdomsskular som lærande organiasjoner*. Rapport 6/00. Sogndal: Høgskulen i Sogn og Fjordane

- Rönnerman, K. (red) (2004). *Aktionsforskning i praktiken – erfarenheter og refleksjoner*. Lund: Studentlitteratur.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sivesind, K. H. (1996). Sortering av kvalitative data. . I: Holter, Harriet og Kalleberg. Ragnvald (red) (1996). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlagets Metodebibliotek.
- Solberg, A. (1996). Erfaringer fra feltarbeid. . I: Holter, Harriet og Kalleberg. Ragnvald (red) (1996). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlagets Metodebibliotek.
- Spurkeland, J. (2005). *Relasjonskompetanse. Resultater gjennom samhandling*. Oslo: Universitetsforlaget
- Stortingsmelding 22 (2000 -2001). *Politireform 2000. Et tryggere samfunn*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.
- Stortingsmelding 42 (2004- 2005). *Politiets rolle og oppgaver*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Stålsett, U. m.fl. (1994). *Veiledningsmetodikk. Om skoleutvikling i praksis* . Oslo: Tano.
- Sverdrup, S. (2002). *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sørhaug, T. (1996). *Om ledelse – makt og tillit i moderne organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thomassen, G. og Bjørge, T. (red.) (2006). *Kunnskapsutvikling i politiet*. PHS Forskning 2006:3. Oslo: Politihøgskolen.
- Tiller, T. (1999) *Aksjonslæring. Forskende partnerskap i skolen*. Kristiansand: Høgskoleforlaget.
- Øyum, L. m. fl. (2006). *God ledelsespraksis i endringsprosesser*. Bind 2006:567. København: Nordisk Ministerråd.
- Aadland, E. (2004). *Den truverdige leiaren*. Oslo: Det Norske samlaget.
- Aaserud, T. (2005). *Ledelsesutvikling i Østfold politidistrikt. Observasjonsnotater fra perioden oktober 2004 – desember 2005*. Internrapport.
- Aaserud, T. (2006). *Ledelsesutvikling i Østfold politidistrikt. Sluttrapport fra samarbeidsprosjekt med Politihøgskolen 2005 -2006*. Internrapport.
- Aaserud, T. og Stærk, O. (2006): Deltakende observasjon som bidrag i ledelsesutviklingen i politiet. Erfaringer fra et samarbeidsprosjekt mellom Østfold politidistrikt og Politihøgskolen 2004 - 2006. I: Gunnar Thomassen og Tore Bjørge (red). *Kunnskapsutvikling i politiet*. PHS Forskning 2006:3. Oslo, Politihøgskolen.

PolitiHøgskolen

Slemdalsveien 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo
Tlf: 23 19 99 00
Faks: 23 19 99 01
www.phs.no

Ledelsesutvikling kan foregå på mange måter. Mest vanlig skjer dette gjennom utdanning, kurs eller ledertrening. Mindre vanlig er det å knytte ledelsesutviklingen direkte opp mot den daglige virksomheten. Det er en slik tilnærming som presenteres og drøftes i denne forskningsrapporten.

Jeg fikk anledning til å være til stede som observatør i ledergrupper i Østfold politidistrikt over lengre perioder. På grunnlag av observasjonene ga jeg tilbakemelding i form av faglige refleksjonsnotater som dannet grunnlag for intern diskusjon og utvikling i ledergruppene.

Erfaringene med deltakende observasjon som metode i ledelsesutvikling i dette prosjektet må betegnes som meget positive. Rapporten peker på flere forutsetninger for at en slik metode kan tas i bruk; bl.a. vektlegges observatørens faglige forutsetninger, ledergruppens åpenhet og gjensidig tillit.

Rapporten holder også fram viktige ledelsesutfordringer slik de framsto i dette politidistriktet. Utfordringene er i utgangspunkt knyttet til denne spesielle konteksten, men vil antakelig også kunne være overførbar til andre politidistrikter.



POLITIHØGSKOLEN

PHS Forskning 2007:4

