



POLITIHØGSKOLEN

STRATEGISK TOPPLEDELSE I POLITIET

EN STUDIE AV BESLUTNINGSPROSESSER

I POLITIMESTERENS LEDERGRUPPE

MASTEROPPGAVE I POLITIVITENSKAP

KULL 2015

JOHANNES SJO STEINSVÅG

LENA ROHEIM TOMREN

SAMMENDRAG

Denne masteroppgaven handler om beslutningsprosesser til toppledelsen i et politidistrikt, etter implementeringen av Nærpolitireformen. Det er en kvalitativ studie med et eksplorativt design. Oppgavens problemstilling er: «*Hva påvirker beslutningsprosessene i ledermøtene til politimesterens ledergruppe, og hvilke konsekvenser medfører påvirkningen?*». Studien bygger på seks måneder med observasjoner av alle ledermøtene til politimesterens ledergruppe høsten 2018. Vi diskuterer analysen i lys av beslutningsteori, teori om toppledergrupper, organisasjonsteori, kulturteori, ledelsesteori, maktteori og politikkteori.

Studien har vist særlig tre faktorer som påvirker ledergruppas beslutningsprosesser; lederskap, kunnskapsgrunnlag og handlingsrom. De tre faktorene ser ut til å påvirke og forsterke hverandre. Mangel på møteledelse gjør formål med ledergruppa og formålet med saker lite tydelig. Mangel på strategisk ledelse ser ut til å påvirke den helhetlige tenkingen i gruppa. Dette hindrer ledergruppa i å få oversikt over potensielle synergier som kan skapes ved å se hele organisasjonen som en helhet. Lite fokus på hvem som leverer kunnskapsgrunnlag til ledergruppa, og lite utnyttelse av totalkompetansen gruppen selv besitter, gir lite optimalt kunnskapsgrunnlag for strategiske beslutningsprosesser. Kunnskapsgrunnlaget i beslutningsprosesser svekkes av politikk og forsøk på skjult maktbruk. Siden kunnskapsgrunnlaget blir forringet, vil også sannsynligheten for å foreta best mulige beslutninger bli lavere. De sakene som får oppmerksomhet er de som kommer på agendaen i ledermøtene. Fokuset rettes mot den økonomiske situasjonen og Politidirektoratets krav om mål- og resultatoppnåelse. Det kan se ut som fravær av beslutninger om budsjettsituasjonen styrker enhetsledernes handlingsrom midlertidig, da dette ikke ansvarliggjør dem på samme måte som etter at beslutninger er fattet i ledergruppa. Dette er en midlertidig gevinst, da Politidirektoratet krever at politidistriktet må dekke underskuddet som oppstår ved fortsatt fokus på kvalitet fremfor effektivitet. Detaljstyring fra myndighetene svekker ledergruppas mulighet til å gjennomføre selvstendige beslutningsprosesser uten å komme i konflikt med politiske føringer og krevende mål- og resultatkrav.

ABSTRACT

This master thesis discusses the decision-making processes for top management in a police district, following the implementation of the Police Reform “Nærpolitireformen”. It is a qualitative study with an explorative design. The problem of the assignment is: *“What influences the decision-making processes in the meetings of the chief of police, and what are the consequences?”*. The study is based upon a six-month long observation of leadership meetings conducted by the chief of police’s leadership group, starting in the autumn of 2018. We discuss the analysis in light of decision theory, theory of top management groups, organizational theory, cultural theory, management theory, power theory and political theory.

The study has shown in particular three factors that influence the decision-making processes of the management team; leadership, knowledge base and maneuvering space. The three factors seem to influence and reinforce each other. Lack of meeting management makes the purpose of the management group and the purpose of matters less clear. The absence of strategic leadership seems to affect the overall thinking in the group. This prevents the management team from gaining an overview of potential synergies that can be created by viewing the entire organization as a whole. Insufficient focus on who delivers the knowledge base to the management team, and underutilization of the total competence the group itself possesses, provides little optimal knowledge base for strategic decision-making processes. The knowledge base in decision-making is weakened by politics and attempts to exercise power. As the knowledge base deteriorates, the likelihood of making the best possible decisions will also be lower. The issues that get attention are the ones that put on the agenda in the leadership meetings. The focus is on the financial situation and the Police Directorate's demand for goals and results. It may seem that the absence of decisions on the budget situation temporarily strengthens the unit managers' maneuvering space, as this does not make them responsible in the same way as after decisions have been made in the management team. This is a temporary gain, as the Police Directorate requires the police district to cover the deficit that arises from a continued focus on quality rather than efficiency. Micromanagement by the authorities weakens the ability of the management team to carry out independent decision-making processes without conflicting with political guidelines and demanding goals and results.

FORORD

Masterstudiet i kombinasjon med full jobb, og med familie, er krevende. Prosessen har likevel vært svært givende og lærerik. Ideen bak denne oppgaven ble til gjennom flere semestre med gode faglige diskusjoner, engasjement og flere kvelder på Mikrobryggeriet på Majorstuen. Det å være to om et stort prosjekt, har vært avgjørende for denne oppgaven. Gjennom hele prosessen har vi vært enige, uenige og så enige igjen. Vi vil først og fremst takke hverandre for samarbeidet og produktet vi, med nysgjerrighet og ærefrykt, har produsert sammen. Vi har utfyllt hverandre og dratt fordel av hverandres sterke sider. Vi har til tider kjent på følelsen av å ha tatt vann over hodet, noe vi sannsynligvis også har. Til tross for mange, mange hundre timers arbeid, har vi allikevel funnet motivasjon i et svært spennede tema, og med en overbevisning om at det endelige produktet kan gi nyttig kunnskap til politietaten.

Vi vil særlig takke politimesteren og medlemmene i ledergruppa, som har sluppet oss inn, vært svært positive og imøtekomende. Uten dere hadde ikke denne oppgaven blitt til. Takk til våre arbeidsgivere; Oslo Politidistrikt og Politihøgskolen i Stavern, som har lagt til rette for oss, slik at det har vært mulig å kombinere jobb og studier. Takk til veilederen vår, Cathrine Filstad, som har bidratt med gode innspill og kyndig veiledning. Vi vil også takke Nadja Kirchhoff Hestehave for motiverende og konstruktive tilbakemeldinger på oppgaven.

Lena: Jeg vil takke mine medstudenter, Kristin og Marie, for å ha krydret disse fire årene på skolen, med latter og oppmuntrende ord. Dere har gjort prosessen både enklere og mye morsommere.

Johannes: Jeg vil takke Tonje, som har vært en klok diskusjonspartner gjennom hele denne lange prosessen, og som har holdt ut med en noe ensopret mann det siste året. En spesiell takk også til min aller kjæreste, Amalie, som alltid får meg til å tenke på annet enn masteroppgave.

Til slutt vil vi takke alle dere som har lest tekst, gitt oss innspill og engasjert dere i diskusjoner angående denne oppgaven.

Johannes & Lena,

Oslo, 15. august 2019

INNHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG.....	2
ABSTRACT.....	3
FORORD.....	4
INNHOLDSFORTEGNELSE	5
1. INNLEDNING.....	7
1.1 OPPGAVENS AVGRENSNING	8
1.2 KONTEKST.....	9
1.3 TIDLIGERE FORSKNING	11
1.4 OPPGAVENS STRUKTUR OG KAPITTELOVERSIKT	12
2. TEORI.....	14
2.1 BESLUTNINGSTEORI	14
2.2 LEDELSE.....	19
2.3 ORGANISASJONSKULTUR.....	25
2.4 MAKT OG POLITIKK	28
3. METODE	34
3.1 VITENSKAPELIG TILNÆRMING	34
3.2 FORSKNINGSDESIGN	34
3.3 OBSERVASJON SOM INNHENTINGSMETODE.....	35
3.4 UTVALG	37
3.5 GJENNOMFØRING AV OBSERVASJON.....	38
3.6 ANALYSE.....	40
3.7 METODEREFLEKSJON	44
3.8 METODEKRITIKK	45
3.9 ETISKE VURDERINGER	48
4. RESULTATER.....	52
4.1 BUDSJETTSAKEN	52
4.2 ARRESTSAKEN.....	55
5. RESULTATER OG DISKUSJON.....	58
5.1 LEDERSKAP	58
5.1.1 <i>Ledelse i ledermøtene</i>	58
5.1.2 <i>Strategisk ledelse</i>	64
5.2 KUNNSKAPSGRUNNLAG I BESLUTNINGSPROSESSER.....	69
5.2.1 <i>Politifaglige beslutninger</i>	70
5.2.2 <i>Beslutningsprosesser vedrørende virksomhetsstyring</i>	71
5.2.3 <i>Benchmarking som kunnskapsgrunnlag</i>	75

5.2.4	<i>Arbeidsgrupper som kunnskapsgrunnlag</i>	77
5.2.5	<i>Kunnskapsdeling i ledergruppa</i>	84
5.3	HANDLINGSROM I BESLUTNINGSPROSESSER	86
5.3.1	<i>Økonomisk situasjon vs mål- og resultatkrav</i>	86
5.3.2	<i>Dilemmaet mellom effektivitet og kvalitet</i>	88
5.3.3	<i>Mangel på søken etter hensiktsmessige kompromisser</i>	90
5.3.4	<i>Fravær av beslutninger som handlingsrom</i>	93
5.3.5	<i>Konsekvenser av lite fokus på strategi i beslutningsprosessene</i>	95
6.	AVSLUTNING	100
	LITTERATURLISTE	107
	VEDLEGG	113

1. INNLEDNING

Denne studien er en masteroppgave i politivitenskap som retter fokus mot beslutningsprosesser i politimesterens ledergruppe i et politidistrikt i Norge, etter Nærpolitireformen. Formålet med studien er å få mer kunnskap om strategisk ledelse på toppledernivå i politiet, gjennom å studere beslutningsprosesser i ledergruppa. Vi ønsker å studere hva som egentlig påvirker beslutningsprosessene, og konsekvensene av påvirkningen. Oppgavens problemstilling er som følger:

Hva påvirker beslutningsprosessene i ledermøtene til politimesterens ledergruppe, og hvilke konsekvenser medfører påvirkningen?

Motivasjonsfaktorene for å heve kunnskapsnivået om beslutningsprosesser på toppledernivå i politiet er flere. Politiet står etter Nærpolitireformen, i store endringer, både når det gjelder struktur og krav til kvalitet. Kvalitetsdelen i politireformen stiller tydelige krav til at politiet skal jobbe kunnskapsbasert¹. 22. juli-kommisjonen gav politiets holdninger, kultur og ledelse mye av skylden for det som gikk dårlig 22. juli 2011 (NOU 2012:14). Politianalysen opprettholder til dels denne kritikken (NOU 2013:9). Politianalysen peker også på at den strategiske styringen i politiet fremstår som fragmentarisk, hendelsesstyrt og kortsiktig. Analysen fremhever at politiets største utfordring ikke er mangel på ressurser, men at begrensningene primært ligger i måten ressursene organiseres og anvendes på (NOU 2013:9, s. 20 - 21). Etter reformen stilles det større krav til effektiv drift at politietaten. Nærpolitireformens navn skaper også forventinger om politiets tilstedeværelse i lokalsamfunnet. Sentralisering av tjenesteenheter gjør dette til en utfordring for politiets legitimitet i lokalsamfunnet. Større politidistrikter med ny organisering, sentralisering av kompetanse, samt nye former for kriminalitet som krever nye arbeidsmetoder, gjør det krevende å være leder i politiet. Reformens krav om høy kvalitet i alle ledd i politiets arbeid, sett i lys av den omfattende kritikken politiledelse har måttet tåle de senere år, danner bakgrunnen for at vi fant det særs interessant og relevant å studere beslutningsprosesser i politiet.

¹ «Med kunnskapsbasert praksis menes at ansatte i politiet skal basere sin yrkesutøvelse på den beste tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen, sammen med egne erfaringer, publikums tilbakemeldinger, føringer fra samfunnet, kritiske og etiske vurderinger, dokumenterte resultater og kontekstuelle hensyn» (Hove, 2014, s. 10)

Hva var så grunnen til at vi valgte å studere en toppledergruppe? Å ta beslutninger er en sentral del av det å være leder, og beslutningsprosessene innebærer ofte stor grad av usikkerhet (Arnulf, 2012). Topplederen tar de beslutningene som det knyttes størst usikkerhet til, og som da har det største ansvaret (Arnulf, 2012). Toppledelsen er på mange måter premissgivende for de ansatte i politidistriktet, og ansvarlig for politidistriktets tjenstlige- og økonomiske resultater. Balansen mellom krav om resultatoppnåelse og kunnskapsbaserte beslutningsprosesser på den ene siden, og på den andre siden, behov for legitimitet i egen organisasjon og i samfunnet, styrker usikkerheten i beslutningsprosessene. De motstridende kravene en toppledergruppe hele tiden må balansere mellom, gjør forskning på beslutningsprosesser i toppledelsen i politiet ekstra spennende. At det er forsket lite på hva som kjennetegner beslutningsprosesser i politidistriktets toppledergruppe, særlig etter reformen, styrker interessen for dette prosjektet ytterligere.

Politireformen stiller høye krav til strategisk ledelse på toppledernivå. Myndighetene har store forventinger til langsiktig og kunnskapsbasert styring av politidistriktene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Politidistriktene opplever derimot knappere ressurser, mindre handlingsrom og økt politisk detaljstyring (Difi, 2018). I den komplekse situasjonen politiet befinner seg i, kan det tenkes at kravene til ledere og strategiske beslutningsprosesser er viktigere, og også mer krevende, enn noen gang. Vi finner det av den grunn svært relevant og interessant å studere beslutningsprosesser i en toppledergruppe i politiet. Oppgaven vil gi oss og samfunnet vitenskapelig kunnskap om hva som påvirker beslutningsprosesser i toppledelsen i en av samfunnets viktigste institusjoner.

1.1 OPPGAVENS AVGRENSNING

Problemstillingen har en ambisjon om både å beskrive beslutningsprosessenes påvirkningsfaktorer, og å forklare hvilke konsekvenser påvirkningen medfører. For å svare på problemstillingen var det nødvendig å gå i dybden på fenomenet. Vi valgte derfor en kvalitativ metode. Mangelen på etablert kunnskap om- og tidligere forskning på fenomenet, nødvendiggjør en empirinær tilnærming. Vi ønsket å studere flere sider ved beslutningsprosessene i ledermøtene, herunder konteksten prosessene inngår i, noe som gjør en eksplorativ studie med casedesign passende (Bukve, 2016). Empirigrunnet for oppgaven avgrenses til et halvt år observasjon av alle ledermøtene til politimesterens ledergruppe, i ett politidistrikt. Leder møtene gjennomføres som heldagsmøter annenhver uke,

hvor alle nivå en- og nivå to-ledere² i politidistriktet er representert. Feltnotater som ble skrevet i løpet av møtene, dannet grunnlaget for oppgavens analyse. Vi analyserte dataen med inspirasjon fra Systematisk Tekstkondensering (Malterud, 2012) og Stegvis Deduktiv Induksjon (Tjora, 2017).

De empiriske funnene diskuteres med en organisasjonsteoretisk tilnærming, med hovedvekt på institusjonell teori. Den institusjonelle teorien forutsetter at beslutningsprosesser preges av motstridende krav og begrenset rasjonelle kunnskapsgrunnlag, noe som også vil prege oppgavens diskusjoner. Analysenes teorigrunnlag avgrenses i det vesentligste til teorier relevant for beslutningsprosesser i offentlige virksomheter. Teori om beslutningsprosesser i organisasjoner vektlegger ledelse, organisasjonskultur, maktforhold og politikk, som sentrale elementer (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre & Woll, 2014; Jacobsen & Thorsvik, 2013). Oppgaven avgrenses primært til teori vedrørende disse elementene. I likhet med beslutningsteori vil også organisasjonskultur og ledelse diskuteres med utgangspunkt i et institusjonelt organisasjonssyn. Analyser av prosesser i ledergruppa analyseres også noe i lys av organisasjonspsykologisk teori om toppledergrupper. Der vi i diskusjoner finner det relevant å trekke inn politiforskning, avgrenser vi til nyere forskning, primært etter 2011.

Som nevnt er politiet midt i en omfattende reform. Den nye organisasjonsstrukturen var allerede etablert da vi startet våre observasjoner. Til tross for etablert struktur, er informantene tydelige på at politidistriktet og ledergruppa er i en etableringsfase etter endringene som følge av Nærpolitireformen. Reformen vil i denne oppgaven være en del av konteksten til ledergruppas beslutningsprosesser. De påvirkningsfaktorer som skyldes organisatoriske endringer som følge av reformen, vil ikke være en del av oppgavens analyser.

1.2 KONTEKST

For å forstå beslutningsprosessene i politimesterens ledergruppe er det sentralt å kjenne til den samfunnsmessige- og organisatoriske konteksten ledergruppa opererer i, noe dette avsnittet har som formål å belyse

² Nivå en-ledere er politimester og visepolitimester. Nivå to-ledere er ledere for geografiske driftsenhetene, de funksjonelle driftsenhetene og ledere for de tre stabene virksomhetsstyring, kommunikasjon og HR og HMS.

I Norge er det 12 politidistrikter, som alle ledes av en politimester. Etter Nærpolitireformen er det et mål at alle politidistriktenes organisatoriske struktur skal være så enhetlig som mulig (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Politiet er oppbygd etter en byråkratisk modell, hvor overordnet ledd i organisasjonen har en formell makt over underordnet del av organisasjonen.

Politi- og lensmannsetaten får årlig sine økonomiske rammer gjennom statsbudsjettet, som vedtas av Stortinget før nyttår hvert år. Statsbudsjettet er utgangspunkt for et tildelingsbrev som utformes av Justis- og beredskapsdepartementets, til Politidirektoratet (POD). POD utarbeider deretter et disponeringsskriv. Disponeringsskrivet bygger på Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev, og er PODs styringsdokument til politidistriktet. I disponeringsskrivet gir POD sitt formelle oppdrag til politidistriktet, for kommende driftsår. Politidistriktet er forpliktet til å styre etter mål og prioriteringer gitt i disponeringsskrivet (Politidirektoratet, 2018).

Nærpolitireformen stiller store krav til politiet, både hva gjelder kvalitet og effektivitet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Offentlige virksomheter har som mål å oppnå størst mulig velferd for samfunnet (Johnsen, 2014b). I strategisk planlegging i offentlig sektor, vil det i et langsiktig perspektiv handle om å finne de organisatoriske løsningene som best balanserer tre ulike kulturer innenfor organisasjonen; den politiske kulturen, den administrative kulturen og profesjonskulturen. Kulturene representerer tre ulike styringsprinsipper, henholdsvis politisk-, administrativ- og faglig styring (Thorsvik, 2014). Det er sentralt å ivareta en balanse mellom det politiske hensyn, administrative hensyn og faglige hensyn. I tillegg viser senere års forskning at politikere viser stor interesse for, og ønsker å styre politiet helt ned på detaljnivå (Difi, 2018). Dette resulterer i mange, og ofte motstridende krav med korte tidsfrister, samt å dokumentere måloppnåelse på kravene (Difi, 2018). Effektivitetskrav og økonomiske innsparingskrav fra politikere står ofte i kontrast til organisasjonens immaterielle verdier, hvor samfunnsnytte er den viktigste motivasjonen for de ansatte (Byrkjeflot, 2008; Lipsky, 2010).

Politimesteren og dens ledergruppe er de som må håndtere kravene fra myndighetene, i en organisasjon med mer fokus på samfunnsoppdraget enn på effektiv måloppnåelse. I denne organisatoriske «spagaten» er det ledergruppas ansvar å ta de strategiske valgene. Valgene skal gjøre politidistriktet i stand til å utnytte hele sitt potensielle handlingsrom, for å oppfylle krav fra *både* myndigheter og samfunnets borgere. I tillegg skal beslutningene helst skape

mening i organisasjonen, for å styrke de ansattes eierskap til de arbeidsoppgaver de skal utføre. Politiet er altså en kompleks organisasjon med svært mange ulike hensyn å ta.

I Nærpolitireformen er det en forventning om at landets politimestre utøver strategisk ledelse (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). «*Departementet forventer større oppmerksomhet mot ledelse i politietaten fremover*» for «*å sikre at ledelsesbeslutninger treffes på grunnlag av kompetente og kvalifiserte avveininger.*» (s.31). Politireformen sier videre at «*Større politidistrikter vil stille betydelige krav til politimestrene. Mye av deres oppmerksomhet vil måtte vies det strategiske og langsiktige bildet, og de vil i praksis få mindre mulighet til å gå inn i enkeltsaker*» (s.31) «*Departementet bemerker at et velfungerende politi må arbeide kunnskapsbasert*», og at «*kunnskapsinnhenting er vesentlig for en kunnskapsbasert utvikling*» (s.32).

Et av nærpolitireformens formål er at politiets organisasjon bedre skal rustes for fremtidens utfordringer, og gjøres i stand til å dra nytte av fremtidens muligheter (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 6). Den raske samfunnsutviklingen nødvendiggjør en integrering av forskningsbasert kunnskap, som er viktig for å legge til rette for kunnskapsbaserte- og analytiske ferdigheter (Bjørkelo & Gundhus, 2015).

Vi håper at vi med denne oppgaven kan gi et ytterligere bidrag til den forskningsbaserte kunnskapen om beslutningsprosesser og strategisk ledelse på toppledernivå i politiet. Videre redegjør vi for eksisterende relevante forskningsbidrag.

1.3 TIDLIGERE FORSKNING

Det er forsket en del på beslutningsprosesser, men mindre på beslutningsprosesser i toppledergrupper, og særdeles lite på toppledergrupper i politiet i Norge. De senere år er det gjennomført mange internasjonale studier om bruk av strategisk planlegging og styring i det offentlige, men det meste av denne forskningen er gjort i utlandet. Vi vet dermed lite om den empiriske situasjonen i Norge (Hinderaker & Nikolaisen, 2014, s. 168). Det er lite forsket på gruppeprosesser både i toppledergrupper og ledergrupper generelt, og særlig feltstudier av hvordan ledergrupper fungerer når de jobber sammen (Bang & Øverland, 2009, s. 13). Bang (2010) har i sin doktoravhandling sett på toppledergrupper sine ledermøter, og prosessene som foregår der. I tillegg til Bang sin forskning, er det skrevet en masteroppgave om hvordan mangfold påvirker effektivitet i lederteam (Sunde, 2016). Masteroppgaven har sett på blant

annet beslutningsprosesser, men med et fokus på mangfoldets påvirkning. Masteroppgaven til Olafsen (2018) tar for seg beslutningsprosesser som et moment i samvirke mellom politiet og forsvaret. Avhandlingens fokus er imidlertid samvirke. Når det gjelder beslutningsprosesser i toppledergrupper i politiet, har vi funnet kun én studie, som er en masteroppgave fra før Nærpolitireformen. Sporaland (2011) har i sin masteroppgave studert toppledergruppa i et politidistrikt hvor han selv var medlem av ledergruppen han studerte. Masteroppgaven tok utgangspunkt i én teori, hvor forfatteren brukte fire hypoteser som han testet på ledergruppa. Karp, Filstad og Glomseth (2018) har samlet tidligere forskning på politiledelse. De finner at tidligere ledelsesforskning på politiet primært har fokusert på oppfatning av hva politiledelse er, mer enn studier av hva politiledere faktisk gjør. Tidligere forskning har i det vesentligste fokusert på ledelse som individuell aktivitet, og ikke som en kollektiv aktivitet. Det er gjort noe forskning på New Public Management i politiet, og hvordan dette påvirker forholdet mellom politiet og myndighetene. Særlig relevante bidrag er Wathne (2018) og Njaastad (2017). Det er også forsket noe på Nærpolitireformen, og dens påvirkning på politiet (Difi, 2017, 2018; Filstad & Karp, 2018; Wathne, Talberg & Gundhus, 2019). Den mest sentrale forskningen på politiledelse de senere år er forskningen til Filstad, Karp og Glomseth, hvor de har studert 27 politilederes hverdag, med fokus på hva de faktisk gjør, og hvordan de lærer politiledelse (Filstad, Karp & Glomseth, 2018; Karp m.fl, 2018). Deres forskning studerer imidlertid enkeltledere og ikke ledergrupper.

Oppsummert er det forsket en del på beslutningsprosesser, men mindre på beslutningsprosesser i toppledergrupper, særlig i politiet. Vår forskning er, etter det vi kjenner til, unik i forhold til ledergruppestudier i norsk politi.

1.4 OPPGAVENS STRUKTUR OG KAPITTELOVERSIKT

Oppgaven består av 6 kapitler. I oppgavens kapittel 2 redegjør vi for studiens teoretiske rammer. Utover avgrensningene nevnt tidligere, er de teoretiske bidragene valgt ut på grunn av deres relevans for studiens empiriske funn.

Kapittel 3 gir en gjennomgang av studiens metodiske fremgangsmåte, samt refleksjoner rundt metodevalg, pålitelighet, gyldighet, overførbarhet og etiske vurderinger. Vi vil også gi en kort gjennomgang av studiens utvalg (ledergruppa), og konteksten (ledermøtene) selve studien inngår i.

Kapittel 4 presenterer to særlig relevante beslutningsprosesser i vår studie.

Beslutningsprosessene har vi kalt «budsjettsaken» og «arrestsaken». De to prosessene vil være gjennomgående relevante for diskusjonene i kapittel 5.

I Kapittel 5 diskuterer vi studiens empiriske funn i relasjon til oppgavens problemstilling.

Studiens empiriske materiale diskuteres i lys av oppgavens teoretiske rammer. Gjennom våre observasjoner utmerket tre temaer seg som særlig relevante som påvirkningsfaktorer for ledergruppas beslutningsprosesser. Dette er *lederskap, kunnskapsgrunnlag i beslutningsprosesser og handlingsrom i beslutningsprosesser*. Kapittel 5 er av den grunn delt inn i disse tre temaene.

Kapittel 6 er oppgavens avslutning. Avslutningen oppsummerer sentrale funn i relasjon til oppgavens problemstilling. Vi skriver også noe om hvordan våre funn passer med tidligere forskning, og hva som er vårt bidrag til forskningen. Vi kommer i tillegg med noen forslag til videre forskning, samt en kort beskrivelse av hvilken nytteverdi denne oppgaven kan ha.

2. TEORI

Formålet med teorikapittelet er å redegjøre for relevante teoretiske bidrag som kan belyse oppgavens empiriske funn, og således skape ulike perspektiver man kan forstå funnene i. Jacobsen og Thorsvik (2013) skriver at beslutningsprosesser vil påvirkes av strategi, mål, struktur, kultur og maktforhold. Det første temaet som omhandles i dette kapitlet er beslutningsteori, herunder strategi og mål. Videre redegjøres for struktur og ledelse, hvor spesielt toppledergrupper trekkes frem. Kultur, maktforhold og politikk behandles under egne temaer i teorikapittelet.

2.1 BESLUTNINGSTEORI

Temaet om beslutningsprosesser tar for seg blant annet strategiske- og operasjonelle beslutninger, med hovedvekt på beslutningsprosesser i toppledergrupper. I tillegg vil vi her trekke frem beslutningsmodellen begrenset rasjonell aktør, samt ulike beslutningslogikker for å belyse kunnskapsgrunnlaget i beslutningsprosessene.

BESLUTNINGER

K. Brunsson og Brunsson (2015, s. 11) definerer beslutning som «.. *et valg mellom to eller flere alternativer*». Beslutninger som tas i organisasjoner er særegne, fordi det er andre faktorer som påvirker beslutningene, enn på individnivå (K. Brunsson & Brunsson, 2015; McIntyre, 1998). Beslutninger som tas i organisasjoner bør derfor behandles i egen kategori. I organisasjoner besluttes beslutningene gjerne av flere personer, og beslutningene representerer derfor flere verdier på vegne av flere personer. I utgangspunktet skal ikke beslutningstakerne ha personlige preferanser, men ta beslutning på bakgrunn av hva som er best for organisasjonen (K. Brunsson & Brunsson, 2015).

Beslutninger som tas av toppledergrupper kan være komplekse og potensielt ha store konsekvenser. Komplekse beslutninger med store konsekvenser kan medføre at beslutningstakerne forsøker å få noen andre enn seg selv til å ta beslutningen (Jacobsen, 1993). Kompleksiteten i beslutninger forsterkes i organisasjoner med forskjellige individer, med ulike funksjoner og preferanser, og flere instanser som har interesser i beslutningen (K. Brunsson & Brunsson, 2015). Motstridende interesser og usikkerhet er blant momentene som

bidrar til å utsette beslutninger (Lai, 2007). En annen måte å hindre at det tas en beslutning, er å øke rasjonaliteten i beslutningen, slik at det blir lange utredninger som resulterer i lite handling. Det er vanskelig å argumentere mot at en beslutning skal utredes mer (K. Brunsson & Brunsson, 2015).

STRATEGISKE BESLUTNINGER

En av de viktigste oppgavene for en toppledergruppe er å ta beslutninger av strategisk karakter (Selart, 2010). Strategiene skal på en overordnet måte sette rammer for hva organisasjonen skal konsentrere seg om i et lengre perspektiv. Forståelsen av hva strategi er, kan være noe annerledes for profittmotiverte virksomheter, enn for offentlige virksomheter. Mens private selskaper har som mål å oppnå størst mulig overskudd for eierne, har offentlige virksomheter som mål å oppnå størst mulig velferd for samfunnet (Johnsen, 2014a).

Freedman (2013) definerer strategi på omtrent samme måte som makt og politikk. Strategi handler derfor om «å forsøke å få mer ut av en situasjon enn det maktbalansen i utgangspunktet skulle tilsi», og at strategi er «kunsten å skape makt» (Freedman, 2013:xii, i Johnsen, 2014a, s. 17). Mintzberg (1991) definerer strategi som ledelsens plan for å nå visse mål. Ifølge Kay (1993) er foretaksstrategi tilpasningen mellom en organisasjons interne muligheter og dens eksterne forbindelser. Muligan (2009, i Johnsen, 2014b, s. 274 og 284) definerer offentlig strategi som den systematiske bruken av offentlige ressurser og makt for å øke verdiskapningen; øke nytten og redusere kostnaden for samfunnet. De beste strategiene er klare på hvordan og hva de vil oppnå.

I strategisk planlegging i offentlig sektor, handler det om å, i et langsiktig perspektiv, finne de organisatoriske løsningene som best balanserer tre ulike kulturer innenfor organisasjonen; den politiske kulturen, den administrative kulturen og profesjonskulturen. Disse kulturene representerer tre ulike styringsprinsipper, henholdsvis politisk-, administrativ- og faglig styring (Thorsvik, 2014).

Ifølge Johnsen (2014b) kan verdiskaping best økes på to måter; å skape synergier slik at to eller flere aktiviteter eller prosesser bidrar mer sammen enn de gjør hver for seg, og å sørge for at ledergruppa innehar kjernekompetanse som passer til å styre enheten.

Toppledergrupper skal bruke mye tid på å sette strategier og overordnede mål for organisasjonen. På dette nivået handler det mye om å sette en felles retning. På lavere nivå i

organisasjonen handler det mer om å iverksette beslutninger. Beslutningsprosessene og beslutningene blir da mer operasjonelle (Bang & Øverland, 2009).

Det finnes ikke en klar definisjon på hva en operasjonell beslutning er. Vi finner ulike måter å forstå begrepet på, ut ifra hvilken type virksomhet som beskrives. I denne oppgaven forstår vi operasjonelle beslutninger som beslutninger uten et langsiktig/flerårig fokus, uten fokus på å skape synergier på tvers av enheter, og uten fokus på balanse mellom ulike kulturelle hensyn. Operasjonelle beslutninger fokuserer heller på effektiv problemløsning innenfor ett virksomhetsområde i organisasjonen.

HVA ER BESLUTNINGSPROSESSER?

For å forstå beslutningene, må man se på prosessene som ligger til grunn. Kunnskap om beslutningsprosesser vil øke forståelsen for beslutningene bak organisasjonens mål, strategier og struktur (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Jacobsen og Thorsvik (2013) beskriver beslutningsprosessen som identifisering av et problem, innsamling og vurdering av informasjon, valg mellom alternativer og iverksetting av handlingsalternativ.

Bang og Øverland (2009) har forsket på norske toppledergrupper og hva slags aktiviteter de bedriver. For vår oppgave er det relevant å fokusere på aktivitetene som omhandler diskusjon, og å fatte beslutninger. Ledergruppa skal sørge for at organisasjonen utvikler seg. Forskning samlet av Bang og Midelfart (2012) viser at diskusjon er viktig. For å utnytte personene i ledergruppa kreves gode diskusjoner, som fører til grundigere beslutningsprosesser (Simons, Pelled & Smith, 1999). Diskusjon innebærer å høre på medlemmenes synspunkter, og er ofte en del av en pågående prosess. Diskusjon brukes også for å gi et bedre beslutningsgrunnlag, og fører til utviklingen av felles forståelse og prinsipper. Sett i sammenheng med at medlemmene har lite kunnskap om de andre medlemmenes område, kan diskusjon være viktig, og derfor avgjørende for å få frem ulike perspektiver, spesielt i toppledergrupper.

Avsporinger fra tema og dårlige kommunikasjonsferdigheter, som eksempelvis gjentakelser av noe som allerede er sagt, beskrives som en hyppig grunn til svekket effektivitet i møter (Di Salvo, Nikkel og Monroe (1989), i Bang & Midelfart, 2012, s. 116 og 140). Dersom ledergruppa lykkes med diskusjonen vil organisasjonen oppnå raskere og bedre resultat ved å slippe omkamper (Bang & Midelfart, 2012). Eierskapet til beslutningen øker dersom medlemmene selv har vært med i prosessen til beslutningen (Yukl, 2013). Dersom det er

fravær av involvering/engasjement hos beslutningsdeltagerne kan det føre til at beslutningen som tas er dårlig fordi medlemmenes meninger ikke er kommet frem (Jacobsen, 1993). Dette kan være spesielt relevant dersom enkelte medlemmer sitter på nøkkelukunnskap eller har ekspertise som er viktig for prosessen. Kunnskapen bak beslutningen er viktig, og neste avsnitt tar for seg kunnskapsgrunnlag i beslutningsprosesser gjennom modellen begrenset rasjonell aktør og beslutningslogikker.

BESLUTNINGSMODELLER OG BESLUTNINGSLOGIKKER

Innenfor beslutningsteori er Herbert Simons modell om *rasjonell aktør*, godt kjent (Simon, 1976). Modellen innebærer at beslutningstakeren handler helt rasjonelt. Å handle helt rasjonelt kan noe forenklet forklares med at samtlige handlingsalternativer, med konsekvenser, er utredet, analysert med alle hensyn, og at det beste alternativet velges ut ifra dette (K. Brunsson & Brunsson, 2015). Majoriteten av moderne organisasjonsforskning viser derimot at modellen ikke er en realistisk måte å ta beslutninger på (March, 1994). Modellen er svært ressurskrevende og ikke mulig å leve opp til.

Rasjonell aktør teori egnes bedre til å betraktes som idealmodellen til beslutningsprosesser, heller enn å beskrive virkeligheten (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Derimot er modellen betegnet som *begrenset rasjonell aktør* teori mer anvendelig (Simon, 1976). Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 312) oppsummerer forskningen til Simon; begrenset rasjonalitet innebærer at beslutningstakerne har uklare mål, kun noen av alternativene og konsekvensene blir vurdert, alternativene vurderes sekvensielt, og at det gjerne er det første og beste alternativet som velges. Kjernen i begrenset rasjonalitet er usikkerhet og uklarhet. K. Brunsson og Brunsson (2015) forklarer begrensningen ved at det er lettere for beslutningstakerne å begrense alternativene når de har funnet det alternativet som er tilfredsstillende. Etter modellen tar beslutningstakeren det første og mest tilfredsstillende alternativet, istedenfor å utrede alle alternativer.

Mennesker har ikke kapasitet til å identifisere alle handlingsalternativer og konsekvenser, og kan derfor ikke være sikre på beslutningens konsekvenser. Det betyr imidlertid ikke at beslutningene som tas er uten kunnskapsgrunnlag (K. Brunsson & Brunsson, 2015). S.O. Johannessen (2015) samlet forskning som viser at beslutningsprosessene blir mer uoversiktlige og mindre rasjonelle av blant annet ekstern kontroll, politisk situasjon og kompleksitet. March (1978) kritiserer rasjonell aktør teori for å ikke skille mellom individ og

organisasjon. K. Brunsson og Brunsson (2015) forklarer kritikken med at beslutninger tatt i organisasjon er ment til å tjene organisasjonens beste. Beslutninger avhenger også av andre beslutninger i organisasjonen, i tillegg til at det er flere ulike beslutningstakere. K. Brunsson og Brunsson (2015) viser likevel til at andre mener det er rimelig å anta at beslutningstaker resonnerer på tilnærmet lik måte, enten det er beslutning i en organisasjon eller individuelt. Neste avsnitt tar for seg to ulike måter å skape kunnskapsgrunnlag i en beslutningsprosess.

IMITASJONSLOGIKK OG KONSEKVENSLOGIKK

To sentrale logikker innenfor beslutningstaking er imitasjonslogikk og konsekvenslogikk. Logikkene representerer to ulike måter å resonnerer seg frem til en beslutning på (K. Brunsson & Brunsson, 2015).

Konsekvenslogikk innebærer at beslutningstakerne prøver å se for seg ulike konsekvenser av beslutningene. Forventet konsekvens er førende for hva som besluttes, fordi beslutningstakerne velger det alternativet de forventer fører til den konsekvensen de ønsker (March, 1994). Cohen (1972) beskriver det som at beslutningen tilpasses hva som er riktig for organisasjonen og i situasjonen. Rekkefølgen informasjon fremkommer er viktig, da det ofte er det første alternativet som forventes å føre til ønsket konsekvens, som velges (March, 1994).

Organisasjoner handler konsekvenslogisk uten nødvendigvis å være særlig rasjonelle. Mangelen på rasjonalitet er flere. Organisasjoner bruker preferanser som foreligger på tidspunktet beslutningen tas, og tilfredsstillende ikke nødvendigvis fremtidige preferanser. Konsekvensen kan bli at beslutningen senere omgjøres fordi beslutningstakerne får nye behov eller preferansene endres. Kun få av alternativene undersøkes, og et fåtall konsekvenser tas hensyn til (K. Brunsson & Brunsson, 2015). Simon (1976) kaller dette for *tilfredsstillende* beslutninger. Med det mener Simon at beslutninger tas i miljøer der kognitive, politiske, følelsesmessige og strategiske aspekter må håndteres og veies mot hverandre. Beslutningstakeren blir tvunget til å finne framkommelige veier, fremfor å identifisere den ultimate beslutningen. Å holde seg tett opp til idealmodellen om å være rasjonell, og følge modellens prosedyrer, er spesielt vanskelig i organisasjoner som sliter med å få til en samordnet handling (K. Brunsson & Brunsson, 2015). Dette kan sees i sammenheng med at beslutningsprosesser i offentlige virksomheter er preget av søken etter hensiktsmessige kompromisser, mer enn rasjonelle løsninger (Byrkjeflot, 2008).

Imitasjonslogikk innebærer i en organisasjon å se hva andre organisasjoner, som har lyktes, og ligner på ens egen, har gjort, og etterligne dette for å oppnå samme resultat (K. Brunsson & Brunsson, 2015).

Under imitasjonslogikk foreligger modellen *benchmarking*. Benchmarking er en måte å se til, og herme etter andre organisasjoner for å se hvordan og hvilke regler de har, for deretter å adoptere disse inn i egen organisasjon. Kritikken mot benchmarking går ut på at man ikke kan være sikker på alle påvirkningsvariablene, og om informasjonen som deles er riktig og faktisk er grunnlaget for suksessen hos organisasjonen som man har benchmarking mot (March, 1994). Konsekvensen kan være at organisasjonen adopterer noe som ikke fungerer i egen organisasjon. Dersom beslutningstakerne opplever sin situasjon som unik, vil dette kunne føre til at de begrenser informasjonsinnhentingen sin (Kahnemann & Lovallo, 1993). For lite informasjonsgrunnlag kan føre til feil resonnementer, og at beslutningstakerne ikke evner å skille mellom sannsynlighet og likhet (Kahnemann & Lovallo, 1993). På en annen side mener K. Brunsson og Brunsson (2015) at dersom beslutningstakerne er usikre, kan de fort be om mer informasjon. Mer informasjon kan føre til at de mister oversikten, bli mer forvirret, og at man rett og slett drukner i informasjonen.

Under tema om beslutninger har vi sett på ulike faktorer som påvirker beslutningsprosessene og kunnskapsgrunnlaget i prosessene. Neste tema vil ta for seg ledelse. Under ledelse vil vi redegjøre for ledelsesteori, leder- og toppledergrupper, styringsformen New Public Management, lojalitet, og til slutt endring.

2.2 LEDELSE

Ifølge Arnulf (2012) handler ledelse om forholdet mellom styring og ledelse. *Styring*, eller administrasjon, handler om oppskriften for hvordan samarbeid skal finne sted, hvordan arbeid skal organiseres, om regler, prosedyrer, rutiner, systemer, om hvordan penger og ressurser skal fordeles. *Ledelse* handler om å skape oppslutning blant folk som i hvert fall prinsipielt kunne ville noe annet, og om å påvirke innsatsviljen om samarbeid mot et felles mål. March (1994) hevder at et av formålene med ledelse er å oppnå effisiente (exploitation) ledelsesprosesser, som innebærer at organisasjon forsøker å oppnå samme resultat som før, men med lavere ressursbruk. Altså å fjerne «slakk» i organisasjonen. Forbedring av interne prosesser, som for eksempel bedre økonomistyring, kan være et eksempel (Arnulf, 2012).

Arnulf (2012) hevder at en fremtredende side ved ledelse er å fatte beslutninger. For at det skal være nødvendig å fatte en beslutning, må det foreligge usikkerhet, og da foreligger det også mulighet til å ta feil beslutning. Å redusere usikkerhet gjennom å ta beslutninger er kjernen av ledelse. Topplederen tar de beslutningene som det knyttes størst usikkerhet til, som betyr at toppledere har da det største ansvaret (Arnulf, 2012).

Hva som avgjør om en beslutning er god eller dårlig avhenger av hvordan den blir oppfattet i organisasjonen. March (1994) hevder at beslutningstakere gjør risikovurderinger i beslutningsprosessen ut fra to perspektiver; *teknisk validering* og *sosial validering*. Teknisk validering handler om de rasjonelle og faglige begrunnelsene for beslutningen. Sosial validering handler om at alle beslutninger inngår i en mellommenneskelig sammenheng, som må være i overensstemmelse med de grunnleggende antagelsene i organisasjonen. Uten sosial validering av beslutninger vil beslutningstakerne ha vanskeligheter med å handle, og beslutninger som ikke oppleves som gode, kan resultere i motstand fra organisasjonen.

Arnulf (2012) mener at ledelsens viktigste oppgave ikke er å ta beslutninger, men å skape mening i situasjonen, slik at beslutningen virker naturlig og lar seg gjennomføre. Arnulf hevder at skillet mellom styring og ledelse springer ut av forholdet mellom teknisk- og sosial validering. Ledelse handler om beslutninger som både er teknisk- og sosialt validert, og vil skape mer mening for de involverte, mens styring ikke tar hensyn til den sosiale valideringen på samme måte. Nært knyttet til sosial validering, er meningsgiving. Filstad (2016) beskriver hvordan *meningsskaping* og *meningsgiving* kan påvirke organisasjonsendring.

Meningsskaping er en kontinuerlig prosess bestående av forestillinger hos den ansatte og i praksisfellesskapet, om hva praksis er i denne organisasjonen. Meningsgiving kan være lederes bruk av sin formelle makt som leder, til å lukke for alternative måter å utføre arbeidet på, og å påvirke medarbeidernes prosesser for å skape mening. Filstad hevder at det er viktig å se meningskaping og meningsgiving i sammenheng med makt og politikk. Ledere har den formelle makten til å tilrettelegge for meningsgiving, men forskning har vist at ledere først blir motivert for meningsgiving når de selv har kompetanse innenfor det temaet de skal gi mening (Filstad, 2016). En leders fokus på sosial validering vil da kunne øke ved at beslutningen også skaper mening hos lederen selv. Weick (1995) hevder at beslutninger som av organisasjonen oppleves som meningsløse, må presses gjennom med makt.

Litteratur om sosial validering og meningskaping synes enig i at sosial validering og meningsgiving er særlig viktig for offentlige ledere, da samfunnsoppdraget ser ut til å stå

sterkere enn økonomisk gevinst, både blant ledere og ansatte i offentlig sektor. Byrkjeflot (2008) har samlet nyere forskning på ledelse i offentlig sektor, både norsk og internasjonal. Han har blant annet forsøkt å finne svar på hva som kjennetegner ledelse i politisk styrte virksomheter. Byrkjeflot finner at det er viktig for den offentlige leder å balansere ulike hensyn, og lederen blir dermed mindre resultatorientert. Han finner også sterk støtte for at det i det offentlige finnes et eget «offentlig etos». Med offentlig etos menes at verdigrunnlaget gir uttrykk for at det som motiverer, er hensynet til allmenninteresse; å være nyttige for andre, og andre mer immaterielle verdier. Fokus på inntjening er mindre fremtredende. Dette synet støttes også av Lipsky (2010), som finner at gatebyråkrater har samme verdier (se avsnitt om organisasjonskultur). Byrkjeflot finner også støtte for at profesjonene står sterkt i offentlig sektor, og at de ansatte føler sterkere lojalitet til praksisfellesskapet og profesjonen enn til organisasjonen. Offentlige ledere kan heller ikke i samme grad som private ledere gi økonomiske belønninger til sine ansatte, og det medfører mindre sammenheng mellom innsats og belønning (Byrkjeflot, 2008).

LEDERGRUPPER (TOPPLEDERGRUPPER)

Bang og Midelfart (2012) beskriver en ledergruppe som en arbeidsgruppe i organisasjonen, som har som formål å produsere resultater som skal bidra til positiv verdiskapning for organisasjonen, og som skal skape en merverdi i forhold til om lederne kun opererte enkeltvis. En toppledergruppe har et særlig ansvar for organisasjonens strategiske beslutninger. Arnulf (2012) beskriver toppledergruppa som topplederens rådgivere. Bang og Midelfart (2012) beskriver, basert på funn i tidligere ledergruppeforskning, at det finnes utfordringer ved en slik rådgiver- eller arbeidsgruppe. Medlemmene i gruppa er selv ledere og har ansvar for en egen organisasjon, med egne prioriteringer, resultatkrav og interesser knyttet til egen rolle. Medlemmene har ofte lite kunnskap om de andre medlemmenes områder, og er sjeldent eksperter på hele organisasjonen. Dette kan medføre at medlemmene har sterkere lojalitet til enhetene de selv leder, enn til det ledergruppa skal produsere. Bang og Midelfart (2012) viser til at medlemmer av toppledergrupper kjennetegnes gjerne som sterkt prestasjonsorienterte, karrierebevisste og individualistisk orienterte, og kan på grunn av disse egenskapene ha vanskelig for å samarbeide med de andre medlemmene av gruppa. Dette blir spesielt utfordrende når gruppa har ansvar for organisasjonens strategiske beslutninger. De potensielt ulike interesser og mål blant medlemmene i ledergruppa, samt deres egenskaper, kan medføre maktspill innad i gruppa. (Makt omhandles i eget avsnitt) Det er ikke uvanlig at man i

organisasjoner opplever sub-optimalisering; en form for målforskyvning hvor de ansatte jobber mot hva som er deres eget beste, sentrert rundt de arbeidsoppgaver de selv har ansvaret for, heller enn hva som er til organisasjonens beste (Jacobsen, 2006).

Bang (2010) argumenterer for at en ledergruppe generelt er å betrakte som et team. Ledergruppa er opprettet for å fylle ulike funksjoner, som for eksempel å etablere overordnede mål og strategier for organisasjonen, og å bidra til felles holdninger og kunnskap om ulike organisasjonsmessige forhold. Gruppa kan dermed sies å ha felles mål, og at medlemmene er avhengige av hverandre for å nå disse målene, særlig når de behandler komplekse saker med mange interesser involvert. Medlemmene vil imidlertid være lite avhengige av hverandre for å få tak i hva som sies når medlemmene orienteres om saker. Ledergruppas tro på seg selv er en relativt sterk predikator på hvor godt gruppa presterer. Jo mer lagånd og kollektiv tro gruppa har på at de vil nå sine mål, jo bedre presterer de (Bang & Midelfart, 2012). De mest effektive ledergruppene har etablert et klart formål for gruppa, som definerer hvorfor de er der og hvilken merverdi gruppen skal skape for organisasjonen (Hackman, 2002). Mange eksempler fra forskning viser at ledergrupper ofte sliter med å definere tydelig formål for gruppa, og greier ikke å utnytte den varierte kompetansen mellom gruppemedlemmene (Bang & Midelfart, 2012). En studie av 200 norske toppledergrupper viser at 40% av tiden i ledermøter oppleves som uproduktiv og bortkastet. Begrunnelser for produktivitetstap er for mange avsporinger, uklar hensikt med saker, presentasjon av for mye irrelevant informasjon, at medlemmene jobber for sin egen enhets interesser i stedet for et helhetsperspektiv i diskusjoner, samt mangel på konklusjon i diskusjoner (Bang & Øverland, 2009).

NEW PUBLIC MANAGEMENT

Byrkjeflot hevder at styringsformen New Public Management (NPM)³ legger til grunn at de ansatte i offentlig sektor er nyttemaksimerende, noe som undergraver det klareste resultatet i Byrkjeflots forskningsgjennomgang; at det finnes et offentlig etos. Byrkjeflot finner også støtte for at offentlige ledere må forholde seg til flere mål på en gang, at målene er mer komplekse og at offentlige ledere i mindre grad enn ledere i privat sektor kan fastsette sine egne mål. De økte kravene til rapportering, dokumentasjon, kontroll og standardisering er i

³ NPM er en samling ideer og teorier om hvordan organisasjoner bør utformes, styres og ledes (Wathne, 2018)

strid med motivasjonen og logikkene som er rådende blant de ansatte i offentlig sektor (Byrkjeflot, 2008).

Difis evaluering av nærpolitireformen i 2017 sier at politiet blir svært detaljstyrt av politikere. Detaljstyringen gjelder ikke bare på overordnet nivå, som styringsmodellen tilsier, men også betydelig styring på aktiviteter og ressursbruk (Difi, 2018). Dette støttes av Njaastad (2017) sin forskning på målstyring i politiet, som finner at de politiske kravene overfor politiet er lite helhetlige, og i stor grad rettet mot innsats, aktivitet og produkt, og er således ikke i tråd med idealmodellen for mål- og resultatstyring. Justis- og beredskapsdepartementets totale styringssignaler har vedvart de siste årene (Njaastad, 2017).

Med NPM som styringsform, i en organisasjon hvor det offentlige etos er sterkere enn søken etter nyttemaksimering, vil ledelsen ha en utfordring når de skal ta beslutninger. Særlig gjelder det beslutninger som ofte ikke skaper mening, eller ikke er sosialt validerte i organisasjonen. Utfordringer med NPM som styringsform i politiet, støttes av forskningen til Wathne (2018). Wathne (2018) sier at NPM organiseres etter markedsøkonomiske prinsipper, og at rapportering og dokumentasjon helst tjener kontrollhensyn. Når målsystemet er konstruert for å tilfredsstille byråkratisk kontroll fremfor å støtte politiarbeidet, synker de ansattes lojalitet til systemet. Den resultatorienterte styringsfilosofien som NPM-reformer fremmer, vil altså gi utfordring for ledere i offentlig sektor.

Wathne (2018) hevder at målstyring blant annet krever medvirkning fra de ansatte for å unngå målforskyvning. Målforskyvning skal også kunne unngås ved en god balanse mellom styring og ledelse, og ved at det stilles spørsmål om man virkelig arbeider i henhold til samfunnsoppdraget og formålet med virksomheten. Da må handlingsrommet til politidistriktet være stort nok til at det kan stilles grunnleggende spørsmål ved hvorfor man utfører de oppgavene man gjør, og hvorfor man løser dem på akkurat denne måten.

LOJALITET

Lojalitet er viktig i politiet, til tross for at toppstyrte beslutninger ikke alltid skaper mening hos politiledere (Filstad m.fl, 2018). Ifølge Seljelid (1996) likestilles lojalitetsbegrepet med lovlidighet, pålitelighet, redelighet og pliktroskap. Profesjonell lojalitet utgjør den lojaliteten som arbeidsgiver har krav på fra arbeidstakeren, uavhengig av om dette faller arbeidstakeren naturlig. I de tilfeller det ikke er noen motsetningsforhold mellom virksomhetens mål, krav og

retningslinjer, og den ansattes egne verdier og holdninger, oppleves *naturlig lojalitet*. Dersom arbeidstaker opplever motsetningsforhold mellom kravene om profesjonell pliktroskap og naturlig lojalitet, kan arbeidsgiver allikevel benytte sin makt, og kreve lojal adferd fra arbeidstakeren, så lenge kravene er legitime (Eriksson-Zetterquist m.fl, 2014). Dette kalles *profesjonell lojalitet* (Seljelid, 1996). Ifølge Wathne (2018) vil medvirkning i prosesser være med på å øke sannsynligheten for å oppnå naturlig lojalitet i en organisasjon. Dette støttes også av Choi (2011).

Vi vil videre si noe om endring, og om hvordan ledelsens forsøk på endring kan bli motarbeidet i organisasjoner.

ENDRING

Som nevnt tidligere er et av formålene med ledelse å beslutte og iverksette prosesser som gjør organisasjonen mer effisient (March, 1994), noe som i de fleste tilfeller krever ulike former for endring. Mens ledelsen ser på endring som mulighet for å styrke organisasjonen, ser ansatte ofte på endring som et forstyrrende element i «balansen» på jobben (Strebel, 2006). Dette er en av grunnene til motstand mot endring. Mer konkrete grunner til motstand kan være frykt for det ukjente, tap av identitet, symbolsk orden endres, maktforhold endres, krav om nyinvesteringer (Jacobsen, 1998). Yukl (2015) presiserer at manglende tillit til dem som foreslår endringen, kan styrke motstanden.

Endring med sterke politiske karakteristikk er særlig utfordrende, da dette ofte er prosesser som skjer ovenfra og ned, i form av reformer. Reformen med formål om å effektivisere drift og sentralisere makt, vil være i strid med de grunnleggende antagelsene og verdiene til fagpersonene i organisasjonen (Byrkjeflot, 2008). Strukturelle endringer, som strider mot organisasjonens bruksverdier, vil lett kun resultere i kosmetiske endringer (Bjørkelo & Gundhus, 2015). Slike endringer vil i liten grad føre til endret organisasjonsadferd, dersom de ikke hviler på medvirkning fra de ansatte (Choi, 2011; Ekman, 2004; Miller & Wilson, 2013). K. Brunsson og Brunsson (2015) argumenterer for samme effekt når de ansatte ikke ser endringsbehovet.

Dekobling er en strategi en kan observere i en organisasjon når krav fra omgivelsene ikke er i overensstemmelse med organisasjonens normer og verdier (N. Brunsson, 2006). Da gir organisasjonen inntrykk av at krav følges, mens de ansatte i realiteten fortsetter som før.

Toppledelsen fatter gjerne beslutninger som samsvarer med krav, mens det skjer en dekobling på ett eller annet nivå i organisasjonen, som medfører at beslutningen ikke fører til tilsiktet handling. På denne måten kan en organisasjon *både* opprettholde legitimitet i omgivelsene, ved å gi inntrykk av at den følger krav, *og* handle i samsvar med organisasjonens interne normer og verdier, ved å fortsette som før (N. Brunsson, 2006). Scott (2013) beskriver at organisasjoner også kan reagere med å *motsette* seg krav fra omgivelsene dersom de eksterne endringskrav strider mot interne verdier og normer.

Neste tema ser nærmere på organisasjonskultur, med særlig fokus på kulturteori som er beskrivende for politisk styrte virksomheter generelt, og for politiets organisasjon spesielt.

2.3 ORGANISASJONSKULTUR

Litteraturen innen organisasjonskultur har de senere år vært dominert av Edgar Scheins definisjon:

«Organisasjonskultur er et mønster av grunnleggende antakelser 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, 1985:9, i Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 130).

De grunnleggende antakelsene viser til de ubevisste overbevisningene, og som skaper en felles virkelighetsforståelse, og som er kilde for verdier og handlinger (Schein, 2010). Schein mener at en felles organisasjonskultur er noe som naturlig vokser frem som et resultat av at en gruppe utfører handlinger eller løser problemer i forsøk på å mestre utfordringer i forholdet mellom eksterne- og interne forhold og tilpasninger (Schein, 2010). Ekstern tilpasning kan være tilpasning til det norske samfunnet og politiske myndigheter, for å løse samfunnsoppdraget så godt som mulig innenfor de tildelte ressurser, innenfor en organisasjonskultur som vurderer løsningene som gyldige. Det som anses som gyldig vil da være når ekstern tilpasning møter interne forhold, og dermed politikulturen, og etableres i praksisen. Nye strukturer vil da finne veien inn i organisasjonen, og praksiser som skaper mening i kulturen vil kunne føre til endret praksis.

Scheins måte å forstå organisasjonskultur på tar utgangspunkt i at organisasjonskultur er noe man *er*. Kulturen er noe som skapes blant de ansatte i organisasjonen. En slik måte å se organisasjonskultur på er en institusjonell forståelse (Christensen & Læg Reid, 2002). Motsetningen til det institusjonelle perspektivet er det instrumentelle perspektivet, som ser på organisasjonskultur som noe man *gjør* (Christensen & Læg Reid, 2002). Innenfor det instrumentelle synet er organisasjonskultur noe som kan avlæres, og en positiv tro på at kultur aktivt kan endres gjennom strukturendring eller ledelse. I et instrumentelt kulturperspektiv gir det mening å beskrive kultur som sterk eller svak. 22. juli-kommisjonen fremhevet kultur, holdninger og ledelse i politiet, som avgjørende for hva som gikk dårlig den 22. juli 2011 (Justis- og beredskapsdepartamentet, 2015, s. 30). Politireformen fremhever flere steder at organisasjons- og ledelseskulturen i politiet må *utvikles og styrkes* for å støtte oppunder etatens samfunnsmandat (Justis- og beredskapsdepartamentet, 2015). Politireformen ser ut til å bygge på et instrumentelt kulturperspektiv, til tross for at organisasjonsforskning domineres av et institusjonelt syn. Et institusjonelt syn mener at kulturell endring er krevende, og noen ganger umulig, da de ansatte verdsetter meningen og stabiliteten som de kulturelle elementene representerer (Schein, 2010). Innenfor et institusjonelt perspektiv forutsettes det at det vil være spenninger mellom kultur og styring/kontroll, som svekker effekten av formelle styringsmekanismer, og som kan skape motstand mot forsøk på endring. Innenfor et instrumentelt perspektiv vil det derimot være et harmonisk forhold mellom kultur og styring, som bygger på at medarbeidere er rasjonelle aktører som opptrer som nyttemaksimerende «instrumenter» for å oppnå organisasjonens mål (Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik, 2009). Innenfor dette synet kan vi trekke paralleller til NPN som styringsform (Byrkjeflot, 2008).

Vi vil videre se på teori om ulike kulturelle praksiser innenfor offentlige organisasjoner generelt og politiet spesielt.

KULTURELLE PRAKSISER OG -ELEMENTER

S.O. Johannessen (2013) argumenterer for at det primært finnes fire praksiser i politiet; den operative-, den akademiske-, den byråkratiske-, og fagforeningspraksisen. Praksisene har ulike formål i organisasjonen, og representerer på sett og vis hver sin kultur. Det er ikke nødvendigvis slik at den formelle organisasjonen gjenspeiler praksisene, da flere ulike praksiser kan befinne seg innenfor samme enhet. En operativ praksis vil være nært knyttet til

politifaglige miljøer, noe også fagforeningspraksisen vil være. Den byråkratiske praksisen vil strekkes mellom den eksterne politiske praksisen og den juridiske praksisen, mens den juridiske også representerer den akademiske praksisen. Ifølge Johannessen sees den største konflikten mellom den utadrettede fagforeningspraksisen og den innadrettede politisk-byråkratiske praksisen, fordi begge praksiser konkurrerer om å ha mest makt til å gjennomføre sine kontrollerte forandringer. Grunnet den nære knytningen mellom den operative praksisen og fagforeningspraksisen på den ene siden, og knytningen mellom den byråkratiske praksisen og den politiske praksisen på den andre siden, kan man se potensialet for en kulturell konflikt. Den faglige kulturen representerer det institusjonelle synet på kultur, og vil at forandring skal skje i tråd med medarbeideres grunnleggende oppfatninger og verdier. Den byråkratiske praksisen representerer det instrumentelle synet på kultur, og gjennomfører strukturelle endringer, og forventer at kulturen skal endres parallelt.

Thorsvik (2014) argumenterer for at det er tre elementer som kjennetegner en offentlig organisasjon; politiske-, administrative- og faglige elementer, og at disse representeres som ulike kulturer i organisasjonen. Det vil da være en politisk kultur, en administrativ kultur, og en faglig kultur i organisasjonen. Den politiske kulturen kan vi dele inn i ekstern og intern (Thorsvik, 2014). Sammenlignet med S.O. Johannessen, vil de eksterne politiske elementene representere politikere, mens de interne vil representere fagforeningspraksisen. Den administrative praksisen vil kunne sammenlignes med Johannessens byråkratiske praksis, og den faglige vil kunne sammenlignes med den operative praksisen. Politimesteren som operativ toppleder befinner seg i en vanskelig posisjon mellom den operative praksisen og den byråkratiske praksisen (S.O. Johannessen, 2013), eller mellom den administrative- og faglige praksisen (Thorsvik, 2014).

Det er ikke mulig å snakke om én politikultur eller én yrkeskultur blant de ansatte i politiet. Det finnes allikevel noen fellestrekk ved politikultur (Finstad, 2018). Finstad peker på at de aller fleste politifolk begynner sin karriere med operativ tjeneste, før de forflytter seg til andre områder eller posisjoner i organisasjonen. Dermed er en sentral del av de grunnleggende oppfatningene og verdiene til politifolk knyttet til det å jobbe «i gata», blant medborgerne.

Organiseringen og koordineringen i politiet, medfører behov for relativt mange ledere. I tråd med Webers ideal rekrutteres disse stort sett fra lavere stillinger i politiet, gjerne fra samme avdeling, og er dermed bærere av den samme kulturen som dem de leder. Karp m.fl (2018) finner i sin forskning støtte for at politiledere rekrutteres på denne måten, og kaller dem «best

blant likemenn». Dersom de ansattes leder identifiserer seg med legitimitetsmålet mer enn mål- og resultatstyringskravet, er det vanskelig for arbeidsgiver å oppnå endring (Ekman, 2004).

Lipsky (2010) definerer grasrotbyråkrater som offentlige ansatte tjenestepersoner med direkte kontakt med medborgere og med et betydelig handlingsrom når det gjelder oppgaveutførelse. Grasrotbyråkratene utvikler et gjensidig avhengighetsforhold til befolkningen, da grasrotbyråkraterne er avhengige av befolkningens samarbeidsvilje. Dette forholdet medfører at grasrotbyråkrateren ser på befolkningen som sin «egentlige» arbeidsgiver, og ikke myndighetene (Granér, 2014). Dermed oppstår en uformell organisasjonskultur, som kan stride med den formelle organisasjonsstrukturen, blant annet ved at produktivitet er av underordnet betydning for gatebyråkrateren, men at viktigheten av legitimitet blant befolkningen vil stå sentralt. Dette danner en tett knytning mellom grasrotbyråkrater og den omtalte operative praksis (S.O. Johannessen, 2013).

Tett knyttet til organisasjonskultur, er makt og politikk. Det neste tema tar for seg ulike former for organisatorisk makt, både direkte og skjult. Temaet tar også for seg politikkenes rolle i organisasjoner, med særlig vekt på interne politiske prosesser.

2.4 MAKT OG POLITIKK

Makt og politikk vil alltid være en del av organisatoriske prosesser. Formelt sett er makt og politikk en nødvendig del av det å styre og utvikle en organisasjon (Filstad, 2016). Makt og politikk kan også fremkomme som mer uformelt og skjult, som del av organisasjonens kultur, betingelser og rutiner (Filstad, 2016). Lawrence, Mauws, Dyck og Kleysen (2005) mener at makt og politikk må ses på som organisasjonens indre liv, heller enn en dysfunksjonell del av organisasjonen. Makt og politikk er integrert i daglig praksis, for å finne gode løsninger som skaper mening i organisasjonen (Suchman, 2000).

MAKT

Makt kan beskrives og defineres på flere måter, både som direkte og indirekte, som et organisatorisk fenomen, og som et sosialt fenomen. Vi begrenser oss til å redegjøre for sentrale maktelementer som kan påvirke beslutningsprosesser i ledermøtene i vår case.

Medlemmene i en toppledergruppe er tildelt mye organisatorisk makt gjennom sine stillinger i toppen av en hierarkisk organisasjon. Ledermøtene er imidlertid en sosial arena hvor den *formelle* makten mellom lederne som er representert i gruppen, er forholdsvis balansert.

Legitim makt er makt som er tildelt gjennom lover og regler, og i organisasjoner bygger slik makt på gjensidig forståelse mellom ledere og underordnede, om at lederen skal ha innflytelse over de ansatte (Eriksson-Zetterquist m.fl, 2014). Legitim makt innebærer å benytte organisasjonens ressurser for å nå organisasjonens mål (Eriksson-Zetterquist m.fl, 2014). I følge Clegg, Rhodes og Kornberg (2007) er ledere «dømt til makt», og makt er en uunngåelig del av det å lede. Man tildeles den formelle makten gjennom sin hierarkiske posisjon i organisasjonen. Men selv om man i en stilling formelt er tildelt legitim makt til å ta beslutninger, kan det variere i hvilken grad denne muligheten utnyttes. De som utnytter sitt maktpotensiale, utvider også sitt handlingspotensial. De som underutnytter sitt maktpotensial vil da i realiteten ha mindre makt, selv om de i organisasjonen er tildelt like stor formell makt (Engelstad, 2005). Dette understreker maktens sosiale aspekt.

Weber mente at maktutøvelse helst *skjer* i en sosial sammenheng. Dette understrekes i hans definisjon av makt: «*ett eller flere menneskers sjanse til å sette gjennom sin vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand*» (Weber 1971:53, i Engelstad, 2005, s. 19). Steven Lukes, en av vår tids fremste maktteoretikere, hevder at makt innebærer at en person eller en gruppe er i stand til å påvirke en situasjon, som har betydning for interessene til personen eller gruppa (Lukes, 1974). Denne definisjonen begrenser heller ikke makt til å følge av en formell rettighet.

DIREKTE- OG SKJULT MAKT

Lukes (1974) deler makt inn i flere dimensjoner, hvor forholdet mellom direkte- og skjult makt er det mest sentrale.

I en organisasjon vil den direkte makten være gitt i kraft av den formelle posisjonen en innehar i organisasjonshierarkiet, ved at en overordnet pålegger en underordnet å gjøre noe han/hun ellers ikke ville ha gjort (Engelstad, 2005). Den direkte makten utgjør altså den organisatoriske-, eller byråkratiske makten. Den sosiale makten derimot, er en mer skjult form for makt, som kan være vanskeligere å avdekke. Men så lenge makten utøves i den hensikt å

nå organisasjonens mål, og ikke som mål for sine personlige ambisjoner, er også det en legitim form for maktbruk (Bulukin, 2004).

Skjult makt kan eksempelvis forekomme når noen hindrer bestemte problemer i å nå beslutningsprosesser. Interesser skaper oppmerksomhet om problemer som potensielt kan nå frem til beslutningsarenaen. Når noen problemer «filtreres» ut og blir til ikke-saker, og dermed ikke-beslutninger, kan konsekvensen bli at noen interesser og problemer systematisk blir oversett. Dette kalles *agendamakt* (Clegg, Courpasson & Phillips, 2006). En lignende form for skjult makt, som trekker grenser mellom hva det kan snakkes om og det ikke skal snakkes om, kalles *definisjonsmakt*. I besluttede organer er påvirkning av dagsordenen en viktig del av maktutøvelsen. Den som kontrollerer dagsordenen, kan holde ubehagelige saker unna, og sørge for at oppmerksomheten rettes mot andre temaer. I sammenhenger der en sak skal passere gjennom flere ledd før det fattes en beslutning, vil det ofte være slik at den som får saken først, også får sterkest påvirkning (Engelstad, 2005). Dette kan sees i sammenheng med elementet i teorien om begrenset rasjonell aktør, som sier at det første forslag til løsning som av beslutningstakerne anses som tilfredsstillende, gjerne er det som vedtas (March, 1994).

KUNNSKAPSMAKT

Noen individer i en organisasjon har mer indirekte makt enn andre. Engelstad (2005) peker på at legitimitet er viktig for en makthaver, for å oppnå reell makt. Weber (2013) mente at maktutøvere blant annet kan få legitimitet i kraft av sin kunnskap, sin respekt for historie og tradisjoner, sin karisma, og at makten kun har gyldighet innenfor maktutøverens kompetanseområde. Makten hviler altså ikke på å inneha en ressurs, men å kunne utnytte den på best mulig måte. Lai (2014) sier også at den indirekte makten oppnås blant annet ved å ha legitimitet som *ekspert* på et felt, ved å inneha den relevante kompetansen som kreves innen det feltet makten skal utøves innenfor. Filstad (2016, s. 124) definerer kompetanse som «*prosesser, hvor best egnet kunnskap, holdninger og ferdigheter konstrueres og anvendes, tilpasset krav og forventninger i situasjonen*». Kompetanse og legitimitet, og dermed makten, kan altså sies å være situasjonsavhengig.

For å oppnå sosiale fordeler ved ekspertmakt, forutsettes nesten alltid evne til å kommunisere, gjøre seg forstått, overtale den andre, og evne å forklare hvorfor noe er viktig eller riktig (Engelstad, 2005). Dette kalles *argumentasjonsmakt*. Forsøk på å skape oppslutning om sine

argumenter er fordelaktig, da makten blir mer effektiv om den blir akseptert av andre (Engelstad, 2005). Dersom man ikke greier å formidle sin kunnskap eller informasjon på en god og troverdig måte, evner man heller ikke å utnytte det maktpotensialet man innehar (Lai, 2014). Engelstad hevder at det er den kunnskapen det er knapphet på som gir mest makt (Engelstad, 2005). I noen prosesser er det få andre som har den samme kompetansen til å argumentere på samme nivå som eksperten, og den vil da følgelig oppnå mer makt. Det støttes av Lai (2014), som hevder at gjennomslagskraften styrkes ved at de andre har liten kunnskap om det noen ønsker gjennomslag for. Det er dem med høyest grad av ekspertmakt som også har størst gjennomslagskraft ved saklig argumentasjon. En person vil i kraft av sin stilling, eller i kraft av å være ekspert, kunne besitte verdifull informasjon, som bevisst kan benyttes for å styrke sin makt i en prosess. Ifølge Simon (1976) er dette nært knyttet til manipulering, da informasjon makthaveren deler i en sak, kan være ufullstendig og asymmetrisk. March (1994) støtter det, og hevder at bruken av kunnskap i beslutningstaking gjør beslutningstakerne avhengige av kunnskapstilbydere. Beslutningstakerne kan derfor bli utsatt for manipulasjon, fordi de har mulighet til å forme beslutningsalternativene som favoriserer noen alternativer foran andre. Kunnskap kan dermed benyttes som et virkemiddel for de som kontrollerer kunnskapen. Et godt grunnlag for å argumentere er å, på en bevisst måte, definere situasjonen og valgmulighetene den andre har (Lai, 2014). Dette er nært knyttet opp til den tidligere omtalte definisjonsmakten. Her handler det imidlertid ikke om å holde temaer unna beslutningsarenaen, men å definere et utgangspunkt for en sak. Lai kaller dette for «*framing*».

Lai (2014) trekker frem flere måter å «*frame*» eller «*ramme inn*» et problem på:

- Fremstille utfordringen eller situasjonen man står oppi, med en negativ vinkling. Det er mer effektivt å spille på de negative konsekvensene ved å ikke foreta seg noe, enn de positive konsekvensene ved å foreta seg noe.
- Definere handlingsrommet for en sak. Alternativene som presenteres, legges frem på en måte som får det ønskede alternativet til å fremstå som betraktelig bedre enn det andre, da det ikke ønskede alternativet bevisst vil presenteres på en lite attraktiv måte.
- Bevisst bruk av tallgrunnlag. Det kan dreie seg om å bryte opp store tall i mindre og mer overkommelige tall. Det kan også dreie seg om å presentere tall på en overbevisende måte, dersom man skal kommunisere at en situasjon er alvorlig.

POLITIKK

Alle organisasjoner består av individer og grupper av individer, hver med sine særegne interesser og mål. Konflikt, kjøpslåing og maktbruk preger ofte organisasjoner, både internt og fra omgivelsene, mellom ulike individer og grupper. Dette kalles politikk (Jacobsen & Thorsvik, 2013).

Mintzberg (1983) utviklet to politiske dimensjoner i organisasjoner; interne koalisjoner og eksterne koalisjoner. Interne koalisjoner beskriver hvordan makten er fordelt inne i organisasjonen. Eksempler på interne koalisjoner kan være mellom ledere i ledergruppa, mellom ledelse og fagforeninger, mellom ledere på ulike nivå i organisasjonen og arbeidermakt. Eksterne koalisjoner beskriver hvilken makt aktører i omgivelsene har over organisasjonen. Eksempler på eksterne koalisjoner kan være mellom POD og politidistriktet, og mellom lokalpolitikere og politidistriktet.

Buchanan (2008) sin studie av 252 ledere, finner at politikk er helt normalt i organisasjoner, og finner sted overalt i alle sammenhenger. Det Buchanan trekker frem som politiske virkemidler har svært mange likhetstrekk med skjult- eller sosial makt, som vi tidligere har redegjort for. Han kaller også politikk for «sosial taktikk», ofte med formål å fremme sine organisatoriske mål, men også seg selv. Politikk anerkjennes blant annet som viktig for både initiering og driving av endringsprosesser, og blir viktigere jo større endringene er. Politikk som konkurranse om ressurser er også sentralt. De fleste av lederne i Buchanans studie mener at politikk også kan ha dysfunksjonelle sider, ved blant annet bidra til å forsinke og hindre endringsprosesser, og kan føre til misbruk av ressurser. En stor majoritet av lederne mener at de som er gode på det politiske spillet, oftere får gjennomslag for sine saker, og at det er bra for ryktet og karrieren. Bang og Midelfart (2012) viser til at toppledere ofte har karakteristika som prestasjonsorienterte, karrierebevisste og individualistisk orienterte, noe som passer til Buchanans beskrivelse av egenskaper hos en dyktig politisk aktør.

Studier av beslutningsprosesser i organisasjoner har vist at de oftere kan være mer preget av forhandlinger, kompromisser og maktkamp, enn av hva som er det rasjonelt beste (Perrow, 1986). Thorsvik (2014) peker på at det i offentlig sektor handler om å søke etter hensiktsmessige kompromisser, mer enn optimale løsninger. Dette vil da naturlig fremme politikk i organisasjonen. I følge Brunsson vil det på grunn av konflikt og ulike ideologier i organisasjoner, foregå en konstant kamp om påvirkning og innflytelse. Denne interne kampen om innflytelse vil redusere organisasjonens evne til å handle, samt at de ulike resultatene i

liten grad vil ha noen sammenheng med hverandre (N. Brunsson, 2006). Dette støttes av forskningen til Dean og Sharfman (1996), som fant at jo mer politisk spill som preget en ledergruppe, jo mindre var sjansen for at beslutningen resulterte i det opprinnelige målet med saken. De argumenterer også for at politisk spill øker sannsynligheten for at beslutninger reflekterer egeninteresse hos en person eller gruppe, og ikke hele organisasjonen. Politikk i beslutningsprosesser er relevant faktor for hvorfor beslutninger sjelden er rasjonelle, men heller begrenset rasjonelle, som tidligere omtalt (Simon, 1976).

Vi har gjennom dette teorikapittelet redegjort for teori som danner et relevant grunnlag for å diskutere studiens empiriske funn i relasjon til oppgavens problemstilling. Vi har lagt særlig vekt på teori som er relevant for å forstå beslutningsprosesser i toppledergrupper i offentlige institusjoner. Grunnet oppgavens avgrensning, er teorikapittelet i det vesentligste preget av teori med en institusjonell organisasjonsforståelse. Videre i oppgaven vil vi nå redegjøre for studiens metodiske fremgangsmåte.

3. METODE

Samfunnsvitenskapelig metode er retningslinjer for studier av sosiale virkeligheter, med mennesket i sentrum. Metoden er rammen for hvordan data skal samles inn, analyseres og til slutt hva dataene forteller oss om blant annet samfunnsmessige prosesser. Innenfor samfunnsvitenskapelig metode er åpenhet, systematikk og grundighet, viktige suksesskriterier (A. Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2010). Forskningsmetode er det som avgjør om forskningen tilfredsstillende vitenskapelige krav. Denne studien er gjennomført i henhold til vitenskapelige krav og kriteriene for samfunnsvitenskapelig metode. Metodekapittelet har til hensikt å vise at oppgaven oppfyller vitenskapelige krav. Kapittelet tar for seg valg av metode for innsamling av data, utvalget, gjennomføringen, analysen, metoderefleksjon og til slutt etiske refleksjoner.

3.1 VITENSKAPELIG TILNÆRMING

Vår masteroppgave er preget av en hermeneutisk ramme. Målet er å gi en forstående fortolkning av et sosialt fenomen, ved å se det enkelte fenomen i lys av den sammenhengen det inngår i (Bukve, 2016). Gjennom en fortolkende fremgangsmåte søker vi å gi mening til dataene vi har samlet inn (Kvale & Brinkmann, 2015). Gjennom et hermeneutisk perspektiv vil vi se ledergruppas beslutningsprosesser i lys av sin kontekst. Konteksten, som i denne oppgaven er politimesterens ledermøter, skaper rammene for grunnlaget til handlingene i prosessen.

3.2 FORSKNINGSDESIGN

Forskningsdesignet skal si noe om hva og hvem som skal studeres for å svare på problemstillingen «*Hva påvirker beslutningsprosessene i ledermøtene til politimesterens ledergruppe, og hvilke konsekvenser medfører påvirkningen?*»

Designet bidrar til økt transparens i forskningen. Særlig gjelder transparens innenfor kvalitativ forskning, hvor alle faser må beskrives nøye for å møte validitetskravet (A. Johannessen m.fl, 2010). For å belyse et samfunnsfenomen er det viktig å samle inn data som faktisk belyser det fenomenet vi ønsker å belyse (Bukve, 2016). For å svare på problemstillingen til oppgaven krevde det at vi gikk i dybden på fenomenet. En kvalitativ fremgangsmåte var derfor best

egnet. Designet er casestudier, som defineres blant annet av Tjora: «*En casestudie er en undersøkelse som benytter en allerede eksisterende grense for hva og hvem undersøkelser inkluderer og ekskluderer*» (Tjora, 2017, s. 41). Casen i dette prosjektet er ledermøtene til politimesterens ledergruppe i et politidistrikt. Feltet vi studerer har vært lite forsket på. Et eksplorativt design vil således møte formålet med studien og mangelen på forskning på feltet, ved en nødvendig fleksibilitet mellom teori og empiri. Problemstillingen og designet krever en kontinuerlig pendling mellom teori og empiri. Teoriene er komplementære, ved at vi forsøker å se kjennetegn ved beslutningsprosessene i lys av ulike teoretiske perspektiver (Bukve, 2016). Casestudier er ofte brukt i forbindelse med organisasjonsforskning og i tilfeller hvor forskeren skal se inngående på et bestemt tilfelle. Designet for denne studien er en enkeltcasestudie med én analyseenhet. Tid og rom for forskningen begrenser seg til ledergruppas ledermøter, som i sin helhet har blitt observert i et halvt år. Datamaterialet bygger på feltnotater, som fortløpende, under og etter observasjonene, ble nedtegnet (A. Johannessen m.fl, 2010). Casedesign oppfylder problemstillingens formål om å undersøke «*påvirkning*» og «*konsekvenser*», ved at det er nødvendig å studere prosesser og utvikling over tid for å kunne si noe om det (Fangen, 2010). Casestudiet tilfredsstillende oppgavens hermeneutiske tilnærming, ved at fenomenet studeres i sin virkelige kontekst.

3.3 OBSERVASJON SOM INNHENTINGSMETODE

Et hermeneutisk perspektiv forutsetter at forskeren studerer objektet i sin kontekst. Behovet for å se hva folk faktisk gjør, og ikke hva folk forteller om det, gjør observasjon godt egnet til bruk i organisasjonsforskning (A. Johannessen m.fl, 2010). Dette gjelder spesielt i studier hvor det er arbeidet som utføres som er av interesse. Beslutningsprosesser er situasjonsavhengige og forankret i kontekst, og metoden er derfor særlig relevant for dette studiet (Barlay & Kunda, 2001). Observasjon er ofte brukt i studier av grupper i organisasjoner, og gir tilgang til kunnskap som kan være vanskelig å få frem i for eksempel intervjuer. Som forsker kan det å være tilstede gi mer gyldig kunnskap, fordi det som ytres i eksempelvis et intervju ikke alltid er i samsvar med det som faktisk skjer (A. Johannessen m.fl, 2010). Observasjon derimot, er en metode som kan gi oss mulighet til å studere sosiale situasjoner som ikke først er tolket av de involverte i situasjonen (Tjora, 2012). Kontekst for observasjonene er ledermøtene, som er den naturlige arenaen hvor ledergruppas

beslutningsprosesser foregår. Studien har hatt en åpenhet overfor studieobjektene ved at de vet de blir observert, samt hva som er formålet med studien.

Som mennesker er vi som forskere en del av det vi forsker på. På grunn av denne delaktigheten, er refleksjon viktig (Fangen, 2011). En del av refleksjonen som forsker er å forstå egen påvirkning på forskningen. Dette er spesielt viktig ved bruk av observasjon som metode, fordi vi som forskere fungerer som filter for datainnsamlingen (A. Johannessen m.fl, 2010). Bukve (2016) mener at observasjonene er implisert av teorier og forforståelse. Forforståelsen er produktet av personlige erfaringer i kombinasjon med tiden og samfunnet vi lever i (Bukve, 2016). Det vitenskapelig perspektivet avgjør hvordan vi ser, og hvordan vi tolker det vi ser. At vi som forskere fungerer som filter betyr at det vi ser og hvordan vi ser det, er avgjørende for resultatet. Perspektivet innebærer også at vi har en del intuitiv kunnskap vi ikke er klar over selv, og som må tas høyde for.

Som forsker på egen organisasjon, anses vi som innsideforskere. Innsideforskere er blitt kritisert for å komme for tett på, fordi det øker faren for å miste det distanserte perspektivet på objektet som forskes på (Davies, 2016). Politiet, med sine ulike kulturer, maktrelasjoner, områder som i ulik grad er regulert, samt behovet for tillit hos publikum, gjør organisasjonen som forskningsfelt kompleks. For å få en dypere innsikt er det derfor behov for å komme tett på det som studeres. Det krever således forskning fra innsiden av politiet for å oppnå en dypere innsikt (Hartmann, Hestehave, Høgh & Rønn, 2018). Forfatterne argumenterer for at å være kritisk og skeptisk, ikke avhenger av nærheten til objektet, slik Davis (2016) argumenterer for. Avstanden er alltid analytisk, og er skapt ved nøye utvalgte teorier til feltet som observeres (Hartmann m.fl, 2018, s. 17). En forskningsmessig distanse er et resultat av en pågående analytisk prosess, uavhengig av nærheten til det som studeres. Nøkkelen er derfor å øke transparensen i forskningen (Hartmann m.fl, 2018). Vår bevissthet som innsideforskere har styrket vårt fokus på vår posisjon, rolle, etiske standard og begrensinger, og vår selvrefleksjon. Som innsideforskere kan vi gjennom våre observasjoner, lettere forstå konteksten av våre funn, og validere disse, og forstå det som ikke nødvendigvis umiddelbart er mulig å observere. Vi kan tidlig identifisere nøkkelinformasjon og sette informasjonen i kontekst, og får dermed en dypere forståelse av informasjonen som fremkommer. Som innsideforskere er vi ikke, og kan vi heller ikke være helt objektive, men det er ifølge Hartmann m.fl (2018), heller ikke idealet.

Valg av observasjon som metode ble erfart som krevende, både i tid og omfang. Kunnskapen vi tilegnet oss gjennom studiens observasjoner, gav oss imidlertid en unik innsikt i ledergruppas prosesser. En innsikt vi ikke kunne fått ved ikke selv å være til stede og observere prosessene som foregikk i ledermøtene.

3.4 UTVALG

Utvalget i studien er politimesterens ledergruppe, som består av ledere på nivå 1 og 2 i et politidistrikt i Norge. Ved valg av politidistrikt var det flere relevante momenter. Vi ønsket å studere et politidistrikt som var endret etter politireformen. Det var avgjørende at vi ikke selv jobber, eller har jobbet, i politidistriktet, og at vi ikke hadde en nær relasjon til medlemmene i ledergruppa. Avstanden bidro til å skape en hensiktsmessig distanse til utvalget, og dermed styrkes forskningens pålitelighet. Vi sendte en forespørsel til politimesteren pr. e-post. I e-posten ble det redegjort for masteroppgaves formål, og ønsket om å observere politimesterens ledermøter i inntil et halvt år. Forespørselen ble diskutert på et ledermøte, hvor ledergruppa ble enige om at vi fikk gjennomføre prosjektet. Politimesterens ledergruppe består av politimester, visepolitimester, Leder HR og HMS, leder virksomhetsstyring⁴, kommunikasjonssjef, PST-leder, ledere for geografiske driftsenheter (GDE) og ledere for de funksjonelle enhetene (FDE) i distriktet.

Alle medlemmene av ledergruppa, med ett unntak, har lang erfaring fra andre eller tilsvarende stillinger i det samme distriktet de nå representerer. Politimester og visepolitimester hadde tilsvarende stillinger før reformen. I gruppa er det seks medlemmer med juridisk utdanning og syv med politiutdanning. Det er kun tre av medlemmene som ikke er jurister eller politi. De tre er ledere av hver sin stabsfunksjon. Alle tre har lang erfaring fra politiet. Leder virksomhetsstyring er utdannet siviløkonom. Kommunikasjonssjefen har sosiologi- og lederutdanning, og HR-/HMS-sjef har krigsskole- og lederutdanning.

Hele datagrunnlaget for denne oppgaven er basert på det som skjedde og ble presentert i ledermøtene. Ledermøtene er den formelle arenaen hvor medlemmene av ledergruppa møtes. I forkant av hvert ledermøte mottok vi agendaen for møtet. Ledermøtene ble avholdt annenhver uke, mellom 09:00 og 16:00. Vi observerte ni ledermøter, fra første møte etter

⁴ Leder virksomhetsstyring er leder for Stab for virksomhetsstyring, som blant annet har ansvar for distriktets økonomistyring, ressursstyring, mål- og resultatstyring og eiendom bygg og anlegg.

sommerferien 2018, til og med siste møte før jul samme år. Med ett unntak, observerte vi samtlige møter fra start til slutt. Unntaket var en PST-presentasjon, med varighet i 1 time og 19 minutter, inklusiv pause, hvor det var krav om sikkerhetsklaring for å overvære. Vi observerte ledergruppa i totalt 59 timer og 41 minutter, inklusiv pauser. Gruppa hadde totalt 12 timer og 42 minutter pauser. Det utgjør 46 timer og 59 minutter observasjon av aktiv tid i ledermøtene.

Valget om ledermøter som observasjonsarena begrunnes med at det er det formelle beslutningsforumet til politimesterens ledergruppe, og den eneste arenaen hvor samtlige av gruppens medlemmer møtes regelmessig. En mulig utfordring var at enkelte deler av beslutningsprosessene, spesielt kunnskapsgrunnlag ved bruk av arbeidsgrupper, foregikk utenfor ledermøtene. Utfordringen sees imidlertid ikke på som avgjørende for resultatet, fordi prosessene som foregikk utenfor møtene ble presentert i ledermøtene. Videre beslutningsprosesser fra ledergruppa skjedde som følge av det som ble presentert i ledermøtene. Ledermøtene er det primære forumet som benyttes for overordnede beslutningsprosesser i organisasjonen, hvor hele ledergruppa involveres. Utvalget viste seg å være tilfredsstillende for å svare på problemstillingen.

3.5 GJENNOMFØRING AV OBSERVASJON

Observasjonsmetoden som ble brukt i dette studiet har båret preg av å være strukturert, i den grad at vi hadde fokus på beslutningsprosesser i ledermøtene (Fangen, 2010). Innenfor fokuset på beslutningsprosesser, har imidlertid rammene båret preg av å være mer ustrukturerte. Ustrukturerte observasjoner bidrar til å ha et så åpent sinn som mulig, og harmonerer med et eksplorativt design. Vi var derfor i innledningen til observasjonene, bevisste på å være minst mulig forutinntatte vedrørende forventede kjennetegn ved beslutningsprosessene. Forskningsdesignet som er benyttet er åpent, fleksibelt og ustrukturert, spesielt gjeldende i en tidlig fase i datainnhentingsperioden. Dette økte vår mulighet til å kunne oppdage elementer vi ikke hadde forventet, og til å unngå å bruke tematiske begreper som var lite egnet til å gripe deltakernes perspektiver (Fangen, 2010). Åpenheten og fleksibiliteten bidro til at vi underveis observerte mye vi på forhånd ikke hadde sett for oss at skulle være avgjørende, men som har spilt en stor rolle i studiens funn.

Under den formelle delen av ledermøtene var vi observerende deltakere. Vi var tilstede i rommet, og ledergruppas medlemmer var klar over at vi var der, ved at de kunne se oss under hele møtet. Vi plasserte oss bakerst i rommet, med avstand til bordet hvor ledergruppa satt. For å begrense egen påvirkning, var vi bevisste på å ikke kommunisere med deltakerne under møtene. Den eneste gangen vi sa noe under møtene, var noen minutter i slutten av siste møte, hvor vi takket for oss, og orienterte om videre prosess for oppgaven vår. Vår synlighet var større i pauser og like før møtestart, da vi oppholdt oss i samme rom som gruppemedlemmene og snakket uformelt med flere av dem.

Observasjonene ble skrevet ned som feltnotater⁵. Feltnotatene ble fortløpende nedskrevet underveis i møtene, hver for oss. Individuelle feltnotater bidro til kvalitetssikring av observasjonene, og har således styrket funnene. Etter hvert møte ble feltnotatene bearbeidet hver for oss, og tanker vi gjorde oss ble skrevet ned. Vi har gjennom kyndig veiledning også hatt betydelig bevissthet om at studien er en eksplorativ studie. Vi gikk inn i observasjonene uten formål om å teste teori eller se etter forutbestemte kjennetegn. I tråd med anbefalingene om et casestudium (A. Johannessen m.fl, 2010) har vi kun hatt et teoretisk utgangspunkt, og underveis i observasjonene jobbet med oppgavens teorikapittel. Teorikapittelet bygger derfor på teori som er «tett på» observasjonene, og som gjorde oss i stand til å spisse fokuset i observasjonene. Knytningen mellom empiri og teori ble derfor mer og mer relevant gjennom observasjonsperioden, men med primærfokus på observasjonene.

Ved observasjon kan man, spesielt innledningsvis, ha utfordringer med å forstå hva som skjer, på grunn av mangel på kunnskap om blant annet interne begreper og prosesser (Tjora, 2017). Som innsiddeforskere hadde vi derimot fordel av vår inngående kunnskap om politiet som organisasjon, begreper, prosesser og arbeidsmetodikk, noe som var viktig for å raskt identifisere relevante elementer i ledermøtene. I tilfeller hvor noe var uklart for oss, kunne vi oppklare usikkerheten i pauser, ved å stille relevante spørsmål til enkeltmedlemmer i ledergruppa. En nyoppstartet ledergruppe og lengden på observasjonsperioden, ga oss fordel av å observere flere beslutningsprosesser fra start til slutt.

⁵ Feltnotatene er nærmere beskrevet under analysemetode.

3.6 ANALYSE

Analyse innebærer å dele opp, tolke og sette observasjonene i en større sammenheng (A. Johannessen m.fl, 2010). Siden det ikke er én klar oppskrift for analyse av kvalitative data, lot vi oss inspirere av ulike innfallsvinkler, og kombinere metodene for hva som passer vårt prosjekt. Før vi redegjør og drøfter analysemetodene, vil vi si noe om datamaterialet som lå til grunn for analysen.

FELTNOTATENE

Datamaterialet er feltnotater som ble skrevet på bakgrunn av observasjon. Feltnotatene ble skrevet på PC underveis i ledermøtene. Notatene ble skrevet i samme mal, for å sikre at notatene fra de ulike møtene ble sammenlignbare. Før hvert møte fikk vi agendaen for møtet, slik at vi visste hvilke- og hva slags type saker som skulle behandles. Vi brukte agendaen som et skjema for feltnotatene, slik at alle notatene er skrevet under aktuell sak i ledermøtene. Etter ledermøtene sidestilte vi notatene i to spalter for hver enkelt sak. Det gjorde at vi enkelt kunne sammenligne notatene i ettertid. Begge skrev individuelle notater for å sørge for å utnytte to ulike perspektiver. Notatene har således utfyllt hverandre. Figur 1 illustrerer skjemaet:

Type sak: Info, oppstartsdiskusjon	Ansvarlig: [REDACTED]	Avsatt tid: 120 min	Start: 09:30	Slutt: 12:26
Agendaoverskrift: Presentasjon av arrestgruppas arbeid				
Johannes:		Lena:		
[REDACTED]. Han fikk denne oppgaven om arrest litt overraskende, men de har kommet seg igjennom. De har hatt fem møter, jobbet målrettet og effektivt. De har hatt en åpen og inkluderende prosess. God tilbakemelding fra ansatte. Arrestene i dag fungerer meget bra. Ny	[REDACTED] Velkommen til dere. Vi tar referatet etterpå. Da kan dere introdusere. [REDACTED] da skal vi få høre på arbeidsgruppa, skal si noe om arbeidet og konklusjonene til arrestgruppa for å se på nedleggelse av en arrest. [REDACTED] Litt uventa at jeg fikk denne rollen. Skal gi en innledning om arresten og pp presentasjon jeg skal gå gjennom. Arbeidsgruppa har jobbet godt			

Figur 1⁶

⁶ Svarte felter er navn eller informasjon som kan bidra til å identifisere informantene, og er derfor sladdet.

Som figuren viser ble feltnotatene skrevet i noe som kan minne om *naivt beskrivende* stil (Tjora, 2011, s. 156). Feltnotatene er i stor grad en beskrivelse av innholdet i hva som blir sagt i ledermøtene, uten tolkning av eksempelvis hva som ligger bak utsagnene. Selv om det ikke fremkommer i denne figuren, ble også stemningen beskrevet i feltnotatene. Stemning er en form for tolkning, da det er vår oppfatning. Vi har i våre notater begrenset oss til å beskrive stemningen som god eller dårlig. Feltnotatene ligger allikevel nært knyttet til en naivt beskrivende stil, da vi har hatt fokus på å *beskrive* fremfor å *tolke* det som skjer (Becker, 1998). Selve analysen er derimot forklarende, ved at vi har forsøkt å forklare prosessene og beskrive konsekvensene av disse (Tjora, 2011). Vi renskrev observasjonsnotatene kort tid etter møtene. Vi skrev fortløpende ned knytninger til relevant teori, som bidro til å sette observasjonen i en teoretisk sammenheng. De endelige observasjonsnotaene inneholdt derfor både observasjoner og egne tanker gjort i etterkant av observasjonene. Notatene og egne refleksjoner er skilt fra hverandre med ulik skriftfarge, for å være sikre på hva som var fra selve møtet og hva som, i etterkant, var våre tanker, perspektiver og analytiske knytninger til aktuell teori. Vi sørget på den måten for å ivareta førsteinntrykket fra hvert møte. Denne fremgangsmåten er inspirert av Empirisk Analytisk Referansepunkt (EAR), som bidrar til å holde en viss retning i et stort materiale (Tjora, 2017). Det er mange inntrykk som ikke er beskrevet i feltnotatene, men som allikevel blir en del av vår tolkning. Analysen startet derfor fra første minutt av første ledermøte, da vi begynte å danne oss et inntrykk av beslutningsprosessene. Inntrykket ble endret fortløpende gjennom observasjonene. Etterhvert så vi tendenser, og det vi mener er *påvirkning* og *konsekvenser* ved beslutningsprosessene som foregikk i ledermøtene de månedene vi var tilstede.

GJENNOMGANG OG KODING AV DATAMATERIALET

Feltnotatene utgjorde et omfattende materiale, på totalt 220 sider. Datamaterialets omfang gjorde oss avhengige av å lage en god plan for gjennomgang og analyse av innholdet. Fordelen var at vi begge hadde vært tilstede på samtlige møter, skrevet individuelle feltnotater, og aktivt jobbet med feltnotatene i etterkant, slik at vi kjente godt til innholdet i materialet. Vi var bevisste på å kontinuerlig utnytte at vi er to personer med ulike perspektiver og meninger. Analysen ble ikke delt opp, men vi har analysert hele datamaterialet, både hver for oss og sammen. Inspirasjon for gjennomgang og koding er hentet fra to ulike måter å analysere data på. Den ene er systematisk tekstkondensering (STC). STC er godt egnet for systematisering og analyse av kvalitative data (Malterud, 2011, 2012). Selv om STC har sitt

opphav fra fenomenologien, og vår oppgave ikke har et fenomenologisk perspektiv, er selve fremgangsmåten i STC noe som passer oppgaven godt. Det er i tråd med Malterud (2012) sin beskrivelse av metoden som pragmatisk, og som kan benyttes til de fleste empiridata innenfor kvalitativ forskning. Vi valgte å kombinere STC med Tjora (2017) sin stegvis-deduktiv induksjon (SDI). SDI er en induktiv analysemodell som passer godt med det meste av kvalitativ forskning, med mål om å systematisere dataen på en empirinær måte. Både STC og SDI har en stegvis oppskrift for hvordan dataen skal analyseres. I analysen har vi benyttet det vi mener passer best ved metodene, for vår oppgave, noen ganger også i kombinasjon. SDI krever en svært empirinær tilnærming, som er noe i strid med pendlingen vi hadde mellom teori og data. Kombinasjonen mellom SDI og STC gjorde derfor analysemetoden mer optimal.

Underveis i observasjonene pendlet vi mellom teori og data, hvor vi så etter mønstre. Denne formen for analyse kalles for mønstermatching, og er en kjent analyseform innenfor casestudier (Yin, 2007). Pendlingen til teori var for å se etter mønstre opp mot teoretiske antakelser som allerede foreligger (A. Johannessen m.fl, 2010). I tråd med STC, leste vi etter endt datainnsamling gjennom alle feltnotatene, også hverandres, og diskuterte deretter hovedtrekkene ved beslutningsprosessene. Om man følger STC, er det neste steget i analysen å sette ned temaer (Malterud, 2012). Vi fulgte imidlertid SDI på dette punktet, og istedenfor å lage temaer, kodet vi materialet. For vår oppgave var det mest hensiktsmessig å kode materialet, for deretter å sortere under temaer. I motsetning til STC er koding det første skrittet i SDI. Vi har kodet materialet i en mellomting mellom STC og SDI. SDI krever en svært empirinær koding, men STC er noe mer overfladisk. Omfanget av materialet krevde at vi var noe mer overfladisk enn det SDI strengt tatt anbefaler. Vi forsøkte allikevel å ha en empirinær koding. Vi vurderte å benytte det kvalitative analyseverktøyet Nvivo. Nvivo er et verktøy som var nytt for oss, så vi satte oss inn i hvordan dette benyttes. Vi la inn noe av datamaterialet vårt for å se om det ville gi oss mer verdi å lære oss dette dataprogrammet ytterligere. Vi endte til slutt opp med Word som analyseverktøy, da dette er et tekstbehandlingsprogram begge behersker godt. At alle våre data allerede var godt systematisert i tabeller i Word på en oversiktlig måte, talte også for at vi fortsatt skulle benytte Word. Vi forsøkte da å lage emneknagger (#) med relevante kodeord. I kombinasjon med søkefunksjonen i Word, fant vi ut at dette dekket behovet for en tilfredsstillende kategorisering av data. Øverst i hver sak i ledermøtet la vi inn emneknagger som var relevante for hele saken. Vi la også inn mer konkrete emneknagger i teksten, for å kategorisere

enkeltavsnitt som kunne ha relevans. Vi kodet alt materialet med hver våre farger, slik at vi visste hvem som hadde kodet hva. Ved første gjennomgang av dokumentet forsøkte vi å ha en empirinær koding. Figur 2 viser et eksempel på kodingen:

<p>#Økonomi #Handlingsrom #Vakanser #ABE #Nedbemanne #POD #målkrav #engasjement #prosess #diskusjon</p> <p>■ sier at dersom de får 5 mill til ekstra stillinger er ABE-trekket omtrent dobbelt så stort.</p> <p>La oss tenke bittelittegrann på de ■ stillingene. Om vi kutter med ■ stillingene, sparer vi ■ mill. POD sier at dersom ■ går ned på stillinger, må et annet PD gå opp. Da må midlene overføres til annet PD.</p>	<p>#vakanser #diskusjon #engasjement #eier av ansvar #handlingsrom</p> <p>■■■■ ift økonomi så var det ulikt mellom å få ansatte eller vente med å ansette. En treghet i systemet. Dersom i ■■■■ stillinger i omløp og venter med ansettelse. (ansettelsesstopp – samme som ■■■■).</p> <p>■■■■: oversiktlig i gamle distrikter, men klarer ikke ha styringen på det nå. Forsvinner det ut en på en sentral funksjon, så tar det tid å få en annen inn. Mye av det vi gjør ift hull, dersom man har en stram ordensliste og så forsvinner en ut. Sier man nei til adm ansettelse så blir det hull på lista.</p> <p>#Styring</p> <p>Personlig oppfatning kan man ikke drive en stor skute på det. må ha forutsetninger i en så stor organisasjon.</p>
--	--

Figur 2⁷

Kodene ble i tillegg ført i et Excel-ark. Det ble totalt 188 ulike koder. Kodene var ikke endelige, og fremgangsmåten harmonerte her med STC. Vi jobbet oss gjennom dokumentet flere ganger, og endret og slo sammen noen koder. Formålet var å få en mest mulig enhetlig koding, som var relevant for den videre analysen. Til slutt endte vi på 127 ulike kodeord. Ved å søke opp de ulike emneknaggene gav Word oss en kronologisk oversikt over alle deler i teksten hvor den aktuelle emneknaggen var satt inn. Vi laget også en oversikt i Excel, hvor alle sakene er unikt nummerert. Det er gjort en sammenligning mellom planlagt tid og forbrukt tid i hver enkelt sak. Excel-dokumentet er også benyttet til å analysere tidsbruk opp mot ulike sakskategorier og temaer. Vi noterte ned gruppemedlemmenes plassering i alle møtene. Plasseringene har vi kodet i Excel, som grunnlag for å finne eventuelle mønstre i plassering blant gruppemedlemmene. Vi erfarte at tematisk koding bidro til at vi fikk satt empirien i et system, og ga oss muligheten til å tolke teksten og se mønstre som er i henhold til hva A. Johannessen m.fl (2010) og Tjora (2017) anbefaler.

⁷ Svarte felter er navn eller informasjon som kan bidra til å identifisere informantene, og er derfor sladdet.

Videre benyttet vi oss av SDI sin anbefaling om sortering av koder, og kategoriene er empirinære ved at de har sitt utgangspunkt i kodene. Utgangspunktet vårt var 15 kategorier. Deretter begynte vi å se de 15 kategoriene opp mot problemstilling og teori, til vi endte på tre hovedtemaer som best besvarer oppgavens problemstilling.

3.7 METODEREFLEKSJON

Vi vurderte grundig hvilken metode som var best egnet til å belyse casen vår på en måte som i minst mulig grad skulle være påvirket av oss, samtidig som den skulle gi grunnlag for å besvare vår problemstilling. Observasjon kom tidlig frem som et alternativ. Vi vurderte også andre innsamlingsmetoder i tillegg til observasjon. I casestudier er det vanlig å bruke metodetriangulering (A. Johannessen m.fl, 2010), og tidlig i prosessen var vi bestemt på å både benytte observasjon og kvalitative intervjuer; dybdeintervjuer eller fokusgruppeintervjuer. I tillegg til observasjon ville intervju gi innsikt i deltageres tanker og meninger bak beslutningsprosessene som ikke kom frem i observasjonene. Utgangspunktet var å observere fire møter og gjennomføre fire intervjuer. Mellom de første observasjonene diskuterte vi metodevalget. Ved bruk av intervjuer ville vi få frem medlemmenes mening og opplevelse av beslutningsprosessene, men ikke hva som faktisk skjedde. Intervjuene ville gi en mulighet for at informantene kunne begrense seg ved å ikke gi ærlige svar, svar preget av den enkeltes mening, eller at noen ville velge å avstå fra å delta i diskusjonen i fokusgruppeintervjuer. I tillegg er nøkkelord i problemstillingen «påvirker» og «konsekvenser», og vi fryktet derfor at det ble et for snevert datagrunnlag å kun gjennomføre fire observasjoner for å svare på problemstillingen. Observasjonene viste i tillegg momenter som gikk igjen, og som kunne kvalifisere til kjennetegn på påvirkningsfaktorer i beslutningsprosessene. Validiteten på det vi observerte på fire møter ville reduseres ved at funnene potensielt kunne forklare med enkelttilfeller, og således ikke mer generaliserbare kjennetegn. Det var også flere saker med beslutningsprosesser som ikke var fullført innen møte fire, men som vi fikk følge hele veien siden vi valgte å observere frem til jul. Å trekke konklusjoner på bakgrunn av prosesser som ikke var avsluttet, ville vært en svakhet for oppgaven. Vi mener derfor beslutningen om observasjon som metode, i en lengre tidsperiode enn først planlagt, styrker studiens validitet. Vi var også, i alle våre vurderinger, opptatt av at vi i minst mulig grad skulle påvirke gruppa til å endre sin praksis som følge av våre spørsmål. Vi fryktet at intervjuer kunne sette fokus på problemstillinger som gjorde gruppa mer bevisst

på sine beslutningsprosesser, enn uten vår bevisstgjøring. Denne påvirkningen ville vært uheldig i vår forskning. En alternativ metode kunne ha vært å lese innkallinger, bakgrunnsmateriale, mandater og referater fra ledermøter. Det ville kunne ha gitt oss god informasjon om *beslutninger*, men informasjon om *prosessene* ville ha vært mye mer begrenset.

Som nevnt tidligere er en svakhet ved casestudiet som design, at vi kun får observere de prosessene som er relevante for beslutninger, *under* ledermøter. Det kan tenkes at mye relevant også skjer utenfor ledermøtene. En bedre metode for å fange opp beslutningsprosesser også utenfor ledermøter, kunne ha vært å kombinere med work-along-studier over en periode. Work-along kunne gitt oss tilgang til det som skjer utenfor møtene, og mulighet for å samtale med medlemmene (Wadel, 2011). Begrensninger i vår masteroppgave, i tid og omfang, gjorde at metoden ikke var aktuell, da dette ville vært svært ressurskrevende. Vår endelige beslutning, som ble tatt etter møte fire, endte på at vi ville ha bedre potensiale til svare på oppgavens problemstilling ved å øke antall observasjoner, til fordel for andre metoder.

3.8 METODEKRITIKK

Forskning vurderes ut fra kriteriene om reliabilitet, validitet og generaliserbarhet (A. Johannessen m.fl, 2010). Forfatterne mener imidlertid at kompleksiteten i kvalitativ forskning gjør det vanskelig å fylle kriteriene, og at begrepene pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet passer bedre i kvalitativ forskning (A. Johannessen m.fl, 2010).

PÅLITELIGHET

I kvantitativ forskning kalles pålitelighet for reliabilitet, som betyr at en annen forsker skal kunne benytte samme fremgangsmåte og oppnå samme resultat. På grunn av kompleksiteten og variasjonen innenfor kvalitativ forskning er ikke dette mulig (Fangen, 2010). Pålitelighet brukes i denne sammenheng om hvilke data som er samlet inn, hvordan dataene er samlet inn, samt hvordan materialet er analysert (A. Johannessen m.fl, 2010). Vi har vært tro mot metode og fremgangsmåte for å skape et godt grunnlag for å vurdere forskningen. Ved å hente inn inspirasjon fra etablerte metoder innenfor innhenting og analyse av datamaterialet, vet vi at metodene som er brukt er gode. Vi har nøye beskrevet fremgangsmåten og våre refleksjoner

rundt både observasjon og analysemetode, for å møte kravet om pålitelighet (Fangen, 2010). Påliteligheten til vår forskning vil være noe begrenset hva angår tid, siden ledergruppa er ny og politiet er i en reform. Når ledergruppa er mer etablert, og reformen har «satt seg», kan det tenkes at utfordringene som er sentrale for ledergruppa i dag, ikke lenger er gjeldende. På den andre siden er funn vi gjør i vår studie, meget gjenkjennelige sammenlignet med andre studier som er gjort på toppledergrupper (Bang & Midelfart, 2012; Bang & Øverland, 2009).

Tjora (2017) presiserer viktigheten av å være bevisst forskerens egen rolle i vurderingen av om prosjektet er pålitelig. Som forsker er man ikke nøytral. Eget engasjement er en pådriver i prosjektet, men kan også være med på å påvirke forskningen (Tjora, 2012). Ved bruk av observasjon som metode er påvirkning særlig aktuelt vedrørende forskningseffektene, omvendt forskereffekt og forforståelse. Dette utfordrer påliteligheten i studien.

Forskningseffekten innebærer at ledergruppa vil kunne handle annerledes når de vet at de blir observert, og at dette påvirker beslutningsprosessene deres (Tjora, 2017). For å motvirke forskningseffekten var vi bevisste på å ikke snakke om våre funn, eller hva vi hadde hovedfokus på under observasjonene. I tillegg var vi bevisste på å plassere oss i god avstand til møtebordet, slik at vi ikke ble opplevd som en del av møtene. Vi opplevde at tilstedeværelsen vår i liten grad påvirket det som skjedde i møtene. Opplevelsen bekreftes ved at medlemmene flere ganger kommenterte at de glemte at vi var der. Vi mener at vår bevissthet rundt en minst mulig deltakende rolle, både i ledermøtene og i pausene, er med på styrke påliteligheten til observasjonene våre.

Omvendt forskereffekt handler om at vi som forskere blir påvirket av ledergruppa (Tjora, 2017). Ledergruppa består av ledere med sterke personligheter, bred og lang arbeidserfaring og høy utdanning. Flere av medlemmene har sterke meninger som til tider kommuniseres på en særdeles overbevisende måte. Som forskere har vi vært bevisste på muligheten for å selv bli påvirket av medlemmenes meninger. Vi har brukt mye tid sammen og hver for oss, til å reflektere rundt dette. Vår bevissthet rundt omvendt forskereffekt har, etter vår mening, begrenset påvirkningen fra ledergruppa.

Vår forforståelse, som politiutdannede og som kulturelle «medlemmer» av den samme institusjonen som vi forsket på, gjør at vi under våre observasjoner og ved analysen av disse, kunne tolket dataene som bekreftelser på våre antakelser om hvordan beslutningsprosessene foregikk (Tjora, 2017). Siden vi er innsiddeforskere kan det også være elementer vi tar for gitt fordi dette er vanlig for oss, men som en utenfor politiet ville lagt merke til, eller tolket på en

annen måte. For å motvirke denne utfordringen har vi i stor grad utnyttet at vi er to som har vært med på samtlige observasjoner, hvor vi har kunnet motvirke hverandres påvirkning, ved felles diskusjon og refleksjon. Vi har forsøkt å motvirke effekten av forforståelse ved å ha et generelt fokus på utfordringen, og ved at en av oss bevisst har tatt rollen som «djevelens advokat» når vi har diskutert og tolket funn i observasjonene.

GYLDIGHET

Gyldighet betyr at det er en logisk sammenheng mellom oppgavens utforming og funnene som gjøres; at det som studeres er det som er sagt skal gjøres, i henhold til problemstillingen. Gyldighet representerer forholdet mellom teori og perspektiv (Tjora, 2012). Gyldigheten øker ved sammenlignbare funn fra annen forskning, sammen med et godt teoretisk og empirisk rammeverk (Fangen, 2010). Vi har sett på tidligere forskning, og har sett at det er sammenheng mellom våre funn, og annen forskning og teori. Det er lite tidligere forskning som knytter seg direkte til vår problemstilling, men det finnes forskning som kan relateres til vårt prosjekt. Det er også mye teori fra flere ulike fagfelt, som kan bidra til å forklare fenomenene vi har observert. For å ivareta gyldigheten i studien, var det vesentlig at vi var kritiske til forholdet mellom det vi observerte og de teoriene vi kunne trekke relevans på. Siden vi var to, fikk vi to perspektiver på observasjonene. Vi sorterte og analyserte alle dataene hver for oss, og til slutt drøftet vi funnene opp mot teori, sammen. Vi la til tider merke til ulike elementer, og således utfylte vi hverandre i alle forskningens faser. Den kritisk refleksive måten å over tid arbeide seg gjennom observasjonene og datamaterialet på, er i kombinasjon med forankring i annen forskning og etablerte teorier, med på å styrke kvaliteten på observasjonsmetoden (Tjora, 2011).

Vår begrensede kjennskap til ledergruppa kunne medført at det tok tid før vi observerte den mest relevante informasjonen om hva som *faktisk* påvirker beslutningsprosessene. Det kunne også hatt betydning at vi manglet innsikt i subkulturer internt i ledergruppa, tidligere eller pågående konflikter, og eventuelle avtaler/instruksjoner. Observasjonene viste likevel at ledergruppa var profesjonell, med høy grad av transparens i prosessene sine. I tillegg var ledergruppa nyetablert, og hadde kun gjennomført ett ledermøte før vi kom inn som observatører. Det er rimelig å anta at en så ny ledergruppe i begrenset grad hadde utviklet subkulturer, pågående konflikter eller egne avtaler. Fordelen av å komme inn så tidlig i en nyoppstartet ledergruppe var stor, og selv om påliteligheten kan påvirkes negativt, mener vi

derimot at gyldigheten på observasjonene økte på grunn av dette. Vi ble «kjent med» medlemmene i det samme tidsrommet som de ble kjent med hverandre. I tillegg fikk vi mulighet til å følge flere beslutningsprosesser fra start til slutt.

Studiens gyldigheten styrkes av lengden på observasjonene. Lengden gav oss mulighet til å skille mellom hva som var relevant, og hva som ikke var relevant (Lincoln & Guba, 1985). Vi har et rikt og omfattende empirigrunnlag som styrker oppgavens resultater, og som er dekkende for det problemstillingens søker å belyse. Antagelsen om at empirigrunnlaget er tilstrekkelig, styrkes av at vi begge opplevde observasjonene i de to siste møtene som bekreftende på tidligere funn.

OVERFØRBARHET

Innenfor kvalitativ forskning mener Fangen (2010), at overførbarhet er et mer anvendelig begrep enn generaliserbarhet. Hun presiserer imidlertid at overførbarhet ikke nødvendigvis er et mål i kvalitativ forskning (Fangen, 2010). Overførbarhet er ikke relevant for selve problemstillingen i vår oppgave. I et større samfunnsperspektiv vil det likevel være naturlig å tenke at oppgaven vil være relevant for de fleste ledergrupper i politiet, og for sammenlignbare organisasjoner. Studiens funn er gjenkjennbare i annen forskning (Bang & Midelfart, 2012; Difi, 2017; Filstad m.fl, 2018; Karp m.fl, 2018; Wathne, 2018; Wathne m.fl, 2019). Det antas at flere nyetablerte ledergrupper i offentlige organisasjoner kan kjenne seg igjen i våre funn, og at funnene således er overførbare. Metoden vi har brukt kan også benyttes på toppledergrupper i andre offentlige organisasjoner.

Til slutt ønsker vi å nevne bekreftbarhet. Bekreftbarhet er begrepet som benyttes på kvalitativ forskning for å sikre objektivitet (A. Johannessen m.fl, 2010). For å sikre bekreftbarhet har det vært viktig få frem et så tydelig bilde som mulig av hva som er observert, og hvilke teorier som er relevante. Tydelige beskrivelser vil bidra til at andre som leser oppgaven kan få et så objektivt beskrivende bilde av relevante situasjoner, som mulig (A. Johannessen et al., 2010).

3.9 ETISKE VURDERINGER

Etikk handler om hva som er rett og galt, og innenfor forskning finnes etiske retningslinjer (A. Johannessen m.fl, 2010). Under trekker vi frem noen etiske betraktninger og refleksjoner

som er relevante for denne oppgaven. Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsforskning og humaniora (NESH) har utarbeidet retningslinjer for etikk i forskning. Retningslinjer som omhandler *informantenes rett til selvbestemmelse og autonomi*, herunder tema om konfidensialitet og samtykke og informasjonsplikt, vil særlig drøftes. Oppgaven er meldepliktig på grunn av innhenting av personopplysninger, og prosjektet er meldt inn og godkjent av NSD⁸.

KONFIDENSIALITET OG INFORMANTENES RETT TIL SELVBESTEMMELSE OG AUTONOMI:

Konfidensialitet i forskning innebærer at man ikke skal offentliggjøre data som kan identifisere enkeltpersoner (Fangen, 2010). Dersom personene likevel kan identifiseres, skal de samtykke til å delta i undersøkelsen. Det samme gjelder ved innhenting av personopplysninger (A. Johannessen m.fl, 2010). Samtykke skal være fritt, informert og uttrykkelig (NESH, 2016, s. 14). I tråd med retningslinjene innhentet vi skriftlig samtykke fra samtlige av ledergruppas medlemmer. Vi innhentet to samtykker⁹ på to ulike tidspunkt. Innhenting av to samtykker var nødvendig, grunnet behov for en presisering, for å sikre oss at ledergruppa forstod muligheten for indirekte identifisering og hva det innebærer. Før vi innhentet første samtykke besøkte vi ledergruppa og informerte om studiens innhold, hva det innebar å samtykke til studien, at et samtykke når som helst kunne trekkes, og for å besvare eventuelle spørsmål. Vi informerte om at dette var en masteroppgave i regi av Politihøgskolen, med observasjon som metode, og betydningen av dette. Videre informerte vi om at tema for oppgaven var ledergruppens beslutningsprosesser, og at oppgaven ville bli publisert offentlig. Samtykket informerte om at navnet på politidistrikt vi observerte, ville bli publisert. Etter anbefaling fra vår veileder, ble vi enige om å anonymisere politidistriktet, for å styrke informantenes konfidensialitet.

Etterhvert som observasjonene var ferdige, og skrivearbeidet startet, oppstod utfordringen med å ivareta konfidensialiteten dersom vi skulle klare å svare på problemstillingen på best mulig måte. Det er 12 politidistrikter i Norge, med vesentlige likhetstrekk, men også noen særegenheter. Noen av disse særegenhetene, som vi har funnet det nødvendig å beskrive i oppgaven, vil kunne bidra til å indirekte identifisere hvilket politidistrikt vi har studert. Vi har funnet det nødvendig å i noen tilfeller presisere informantenes roller i ledergruppa, for å få

⁸ Se vedlegg 1 og 2.

⁹ Se vedlegg 3 og 4.

frem avgjørende elementer ved studiens funn. Vi har likevel vært varsomme med å benytte enkelsitater, som av informantene i ettertid kan oppleves å være tatt ut av sin sammenheng. Dette gjelder også der det har vært situasjoner som kunne ha satte enkeltmedlemmer i et dårlig lys. Oppgaven inneholder ingen sensitive opplysninger, ei heller feltnotatene. Problemstillingen legger heller ikke opp til vurderinger av om informantene gjør en god eller dårlig jobb, men har fokus på påvirkningsfaktorer i en begrenset tid og kontekst, i informantenes yrkesutøvelse. Temaet og problemstillingen anses derfor ikke å inneholde etiske betenkeligheter.

Beslutningsprosesser på toppledernivå vil potensielt ha interesse både internt i organisasjonen og utenfor organisasjonen. Dersom de funnene vi gjør har potensial til å utløse kritikk mot ledergruppa og/eller enkeltmedlemmer i gruppa, vil dette kunne oppleves belastende for den eller de det gjelder. De fleste funnene vi presenterer i studien er imidlertid typiske for toppledergrupper, og er følgelig mindre kompromitterende enn om funnene hadde vært særegent kritikkverdige. I den etiske vurderingen om identifisering, er et moment at informantene er en toppledergruppe i en offentlig institusjon. Offentleglova regulerer hva offentligheten skal, og ikke skal, ha innsyn i. Offentligheten har i utgangspunktet ikke krav på å få tilgang til informasjon om prosessene i ledermøtene, men det er et klart utgangspunkt at det påhviler offentlige institusjoner en forventning om at virksomheten skal tåle offentlighetens lys. All informasjon som i henhold til lov er skjermingsverdig for offentligheten, er ikke på noe måte omhandlet i oppgaven. For å i størst mulig grad møte etikkens krav, har vi valgt å anonymisere i den grad det er mulig, uten at det går ut over resultatene fra forskningen. Navn, kjønn¹⁰, politidistrikt og sted er derfor anonymisert i oppgaven, for å i størst mulig grad anonymisere deltakerne. I tillegg har vi anonymisert enkelte tall som kan bidra til å identifisere politidistriktet. Tallene er ført som (XX).

På grunn av behovet for nytt samtykke tok vi kontakt med ledergruppa og informerte om utfordringen knyttet til konfidensialitet. Alle i ledergruppa signerte nytt samtykke. Samtykket inneholder blant annet informasjon om mulighetene for indirekte identifisering av informantene. Ledergruppa er godt informert om hva indirekte identifisering innebærer, og vi er sikre på at informantene forstår innholdet, som er et krav i henhold til NESH (2016).

Et samtykke skal være fritt. Dette betyr at personene ikke skal presses til å samtykke, og at de når som helst kan trekke sitt samtykke (NESH, 2016). Vi har ikke overtalt noen til å

¹⁰ Alle omtales som hankjønn

samtykke. Ledergruppas beslutning om å samtykke til deltakelse i studiet ble besluttet på et ledermøte. Det kan da tenkes at en kollektiv beslutning kan ha påvirket valget til noen, men ingen har overfor oss på noe tidspunkt uttrykt skepsis til deltagelse i prosjektet. Det kan allikevel tenkes at det ved politimesterens samtykke, kan ha oppstått et opplevd press for resten av ledergruppa. Vi har derimot ingen holdepunkter som underbygger denne antakelsen.

Alle nevnte elementer har gjennom hele observasjonsperioden og skriveperioden vært gjenstand for grundige og gjentakende diskusjoner. Alt innhold i oppgaven er nøye vurdert med tanke på forholdet mellom etiske hensyn, og behovet for detaljer som har potensial til å avsløre enkeltpersoners identitet.

VÅR PÅVIRKNING PÅ INFORMANTENE

«All virksomhet som får konsekvenser for andre mennesker må bedømmes ut fra etiske standarder» (A. Johannessen m.fl, 2010, s. 89). Spesielt gjelder dette for samfunnsforskningen, fordi den direkte berører mennesker. Ved observasjon har vi kommet tett på ledergruppa, og vår tilstedeværelse vil kunne berøre medlemmene. Deltagende observasjon er allikevel en av de minst påtrengende metodene som involverer direkte kontakt mellom forsker og studieobjekt. Dette til tross for at en ved bruk av observasjon kommer tett på, og er sammen med studieobjektet over lengre tid (Fangen, 2010, s. 189). Vår tilstedeværelse ble etter hvert en naturlig del av ledermøtene, noe flere i gruppa bemerket. Påvirkningen vi hadde på gruppa vil også begrenses av at medlemmene er ytterst profesjonelle, og ingen sårbar gruppe. Vi har heller ikke deltatt i ledergruppas aktiviteter, men forholdt oss mest mulig anonyme. Vår tilstedeværelse har dermed ikke ført til fremprovoserte situasjoner og/eller skapte situasjoner.

I dette kapitlet har vi begrunnet, reflektert og diskutert valg av metode for innsamling og analyse. Vi har trukket frem momenter vi anser som viktige for oppgavens pålitelighet og gyldighet. Momentene, og tiltak som er gjort for å imøtegå kravene, er redegjort for og diskutert. Neste kapittel tar for seg resultatene fra observasjonene.

4. RESULTATER

I dette kapittelet presenterer vi to særlig relevante beslutningsprosesser som ledergruppa bruker mye tid på, og som er en sentral del av diskusjonene i neste kapittel. De to sakene gir et godt bilde av to beslutningsprosesser som omhandler virksomhetsstyring. Vi kaller dem «budsjettsaken» og «arrestsaken».

4.1 BUDSJETTSAKEN

Utgangspunktet for budsjettsaken er at politidistriktet har et økonomiunderskudd på flere titalls millioner kroner. Ledergruppas formål med budsjettsaken er å beslutte hvilke tiltak de skal iverksette for å få budsjettet i balanse. Sentrale momenter i prosessen er bemanningspolitikk, Eiendom, bygg og anlegg (EBA), og forbruk. Ledergruppa ser nedbemanning som sitt primærtiltak for å oppnå tilstrekkelig innsparing, noe politiske vedtak om politidekning forhindrer ledergruppa å gjøre. De ber POD ta stilling til om distriktet skal nedbemanne, eller om de skal ha budsjettunderskudd. POD bruker flere uker på å gi svar, og ledergruppa iverksetter ingen innsparingstiltak i mellomtiden. Når POD svarer, krever POD at politidistriktet må oppnå budsjettbalanse uten å nedbemanne. Fra ledergruppa sitt perspektiv virker dette å være en svært krevende oppgave. Budsjettsaken er en del av møteagendaen og gjenstand for diskusjon på samtlige møter vi observerer. Saken er ikke endelig konkludert når vi avslutter våre observasjoner.

I møte 1 observerer vi lite engasjement, eller frustrasjon, vedrørende politidistriktets budsjettsituasjon. Leder virksomhetsstyring orienterer om at kun 17% av budsjettet er midler de kan påvirke, som blant annet skal dekke alt av overtid, etterforskningskostnader, redningsaksjoner, utstyr, IKT, bilkjøp, møblering osv. Videre sier han at lønnsmidlene må ned, da de går med for mange stillinger. Leder virksomhetsstyring er klar på at den eneste *resepten*¹¹ for å redusere distriktets underskudd er å kutte antall årsverk. Samtidig har de et krav om å ikke redusere antall politistillinger, som følge av regjeringens mål om en politidekning på 2 polititjenestepersoner pr 1000 innbyggere. Tidlig i prosessen synes det som at ledergruppa opplever det som at POD er medansvarlig for beslutningen, og at ledergruppa

¹¹ Enkeltord eller fraser som står i kursiv i den videre oppgaven, er ord som er brukt av ledergruppas medlemmer i den gitte sammenhengen hvor de er referert til.

dermed ikke opplever presset på å jobbe mot budsjettbalanse, som avgjørende. Diskusjonene i ledergruppa bærer preg av at de har konkludert med at eneste alternativ for budsjettbalanse er nedbemanning, noe de ikke får lov til.

Før møte 3 har politidistriktet vært i styringsdialog med POD. Leder virksomhetsstyring orienterer ledergruppa om at budsjettsituasjonen forverres fra måned til måned. Politidistriktet kan ikke forvente seg noe *gavepakke*. Leder virksomhetsstyring gir tydelig uttrykk for at noe må gjøres. Han har foreslått overfor POD å kutte (XX) stillinger, noe POD ikke har godtatt. Flere snakker om å synliggjøre konsekvenser overfor POD, dersom de må kutte stillinger. Politimester foreslår at de kanskje må legge ned en arrest eller kutte et politihus. En GDE-leder sier at det er viktig å ha forutsigbarhet vedrørende bemanningssituasjonen. Alle uttalelsene til medlemmene i gruppa, bortsett fra leder virksomhetsstyring og politimester, fokuserer på negative konsekvenser ved innsparinger. Ingen ansvarliggjør seg selv ved å erkjenne at de bruker for mye penger.

Når ledergruppa får endelig beskjed om at de selv må løse situasjonen, ved både å gå i budsjettbalanse og samtidig ivareta restansesituasjonen og politidekning, øker frustrasjonen. Diskusjonene knyttet til budsjettsaken bærer større preg av håpløshet og negativitet. Politimesteren uttaler mest frustrasjon, ved stadig å bemerke hvor vanskelig han synes situasjonen er, og hvor lite hyggelig det er å stå i POD å forsvare situasjonen i distriktet.

- *Det kommer til å gjøre helvetes vondt fremover. Det kommer til å gjør vondt å være leder. Dette kommer til å bli kjempekrevende.¹²*
- *Jeg kommer ikke til å dra inn til POD en gang til uten å ha noe å komme med. Det kommer til å gjøre forferdelig vondt. Vi må også jobbe mer med samhandling, for vi er dårlige på det.*
- *Det kommer til å bli et krevende og vondt år vi har foran oss, men vi må få det til.*
- *Det er andre distrikter som har det like vondt og leit og vanskelig som oss.*

¹² Setninger som står i kursiv (uten anførselstegn) i den videre oppgaven er hentet fra våre feltnotater. Formuleringene er så nær som mulig det som ble sagt, men setningen(e) kan ikke betraktes som direkte sitater.

I møte 5 sier politimesteren:

Vi bruker mer penger enn vi har. Også sammenlignet med andre distrikt bruker vi mer. Da spør POD hvorfor vi ikke har gjort noe med det. Vi har dårlige resultater og dårlig økonomistyring.

I samme møtet sier leder virksomhetsstyring at uansett hvor gode de er på samhandling og tjenestekontor, så mangler de mange millioner for å komme i balanse. Han uttrykker også bekymring for å komme i balanse ved bruk av vakanser, da dette vanskeliggjør budsjettbygging.

Politimester sier at toppledelsen, av de ansatte, blir beskyldt for å være fjerne, at fagforeningene er kritiske, og at han føler et *ekstremt press*.

Etter møte 5 blir det opprettet en arbeidsgruppe med følgende formål:

«Gevinstrealisering/ressurseffektivisering med det formål å bringe balanse i økonomien til politidistriktet på kort- og mellomlang sikt»¹³. Denne arbeidsgruppa omtales videre som «innsparingsgruppa».

I møte 6 redegjør leder virksomhetsstyring for plan for vakanser, hvor han i forkant har sendt ut en oversikt over hvor mange stillinger det forventes at hver i ledergruppa har vakante. En GDE-leder uttrykker frustrasjon over at denne beslutningen er tatt uten at han har fått være med i beslutningsprosessen. Visepolitimester sier da at alle har fått beskjed om å kutte 7% av stillingene sine, men ingen har gjort det. Alle har sagt at de har for få stillinger. Politimester sier at det er over ett år siden de var i POD og fikk beskjed om å trekke ned. Det var i oktober i fjor. Han presiserer at gruppa i forrige møte sa at de er lei av prat, og etterspurte beslutninger.

Leder virksomhetsstyring sier at vi kommer aldri til å bli enige, siden alle her er tapere.

I møte 8 presenterer lederen for innsparingsgruppa, arbeidsgruppas anbefalinger for ledergruppa. Han presiserer at gruppa har vært opptatt av å levere et produkt hele gruppa kan stå inne for. Gruppa består av leder, som sitter i ledergruppa, mellomledere fra ulike deler av

¹³ Hentet fra mandatet til arbeidsgruppa.

linjeorganisasjonen, en mellomleder fra virksomhetsstyring, PNP¹⁴-innføringsansvarlig, tre fagforeningsrepresentanter og en vernetjenesterepresentant. Gruppa har sitt første møte 9.november, og presenterer rapporten for ledergruppa 7.desember. Gruppeleder orienterer om at de har vært nødt til å gjøre tydelige avgrensninger for å komme i mål innen tidsfristen. Innsparingsmuligheter i vakante stillinger og avvikling av pensjonistansettelser utgjør det desidert største innsparingspotensialet. Gruppa presenterer også innsparingsmuligheter, som avvikling av kaffeavtaler og diverse abonnement, færre reiser til møter, reduksjon i straffesaksutgifter og reduksjon i ammunisjonsforbruk.

POD har krevd at politidistriktet, i et møte 15. desember, skal fremlegge en plan for å oppnå budsjettbalanse. Innsparingsgruppas rapport danner grunnlaget for planen som skal legges frem i det aktuelle møtet.

4.2 ARRESTSAKEN

Mellom møte 2 og 3 har leder virksomhetsstyring vært på benchmarkingsmøte sammen med tre andre politidistrikter, i regi av POD. Her kommer det frem at et av de andre distriktene har gode erfaringer med å ha én arrest. Dette politidistriktet har tre arrester. I ledermøte 3 redegjør leder virksomhetsstyring kort for møtet han har deltatt i. Muligheten for å legge ned en eller to av politidistriktets tre arrester blir ikke diskutert i ledergruppa, men politimester nevner tre ganger i løpet av møte at dette kanskje kan være noe å se på muligheten for. I ledermøte 4 er punktet «*Utrede konsekvenser av å legge ned en arrest*» på agendaen. Leder virksomhetsstyring ønsker en arbeidsgruppe for å beskrive hvordan distriktet kan løse sitt arrestregime med kun 2 arrester.

En av GDE-lederne uttaler at vi må snu alle steiner for å hente resultater. Vi bør ikke konkludere ved syning. Få opp konsekvensen og få utredet de konsekvensene før vi tar en beslutning på det.

Ingen av gruppemedlemmene er negative. En i gruppa lurer på om de ikke har utredet dette før. Ingen kommenterer dette spørsmålet. Det blir ikke eksplisitt tatt noe beslutning i møtet, på om arbeidsgruppe skal etableres, men det blir etablert en arbeidsgruppe etter dette møtet. Mellom møte 4 og møte 9 er det ingen diskusjoner vedrørende eventuell arrestreduksjon.

¹⁴ Ansvarlig for Prosjekt nytt politidistrikt

Temaet blir nevnt noen ganger, men alle gangene med henvisning til at det kommer en rapport fra arbeidsgruppa i desember.

I møte 9 er det på agendaen satt av 120 minutter til «*Presentasjon av arrestgruppas arbeid*» med sakstype «*Info, oppstartsdiskusjon*». Leder av gruppa innleder med å si at han *litt overraskende* fikk oppgaven med å lede denne arbeidsgruppen, men at de har kommet seg gjennom. Han fortsetter med å si at gruppa har hatt fem møter, at de har jobbet godt og nøyaktig, og at de har fulgt mandatet strengt. Leder av arbeidsgruppa orienterer også om at politidistriktet i dag har tre arrester som fungerer meget bra, at ny arrestinstruks er implementert, at arrestene er *navet* i distriktet, og at det er store avstander og mange folk i distriktet. Gruppa har regnet ut at reduksjon av en arrest vil resultere i minimum 1,3 årsverk i merkjøretid. Maksimal merkjøretid ved nedleggelse av en arrest vil være i underkant av 30 minutter hver vei. Behovet for oppbemanning av de resterende arrester nevnes også som en mulig konsekvens, men dette presiseres ikke.

Det blir flere ganger argumentert med at distriktet er stort, med lange avstander. Det blir også uttalt under orienteringen for ledergruppa, at arbeidsgruppen er «unisont enige» om de fremlagte poengene

Arbeidsgruppas leder uttaler mot slutten av presentasjonen at det kan godt hende det lønner seg å legge ned en arrest, men det kommer til å gi store konsekvenser på den andre siden av streken. Det er vel det vi på en måte ser, da. Arbeidsgruppa uttaler også at det er en krevende reform. Å legge ned en arrest vil øke det krevende ytterligere.

Resultatet av arbeidsgruppas arbeid er at de ser behov for å øke bemanningen i arrestene med til sammen 18 stillinger. Arbeidsgruppas anbefaling til ledergruppa er at de ikke skal redusere antall arrester nå, men at det kan vurderes på nytt om et år, når felles straffesaksinntak og e-jour har *satt seg*. Denne anbefalingen har liten sammenheng med de argumenter arbeidsgruppa legger frem for ledergruppa, som i stor grad er relatert til beredskap og behov for økt notoritet i arresten, for å fylle vilkårene i ny arrestinstruks. Arbeidsgruppa har i sin presentasjon ikke noe fokus på politidistriktets behov for å spare penger.

Arbeidsgruppa har ingen representanter som til daglig jobber med virksomhetsstyring.

Gruppa har heller ingen eksterne representanter. Alle representantene representerer derimot et

faglig perspektiv, et arbeidstakerperspektiv eller et HMS-perspektiv. Samtlige medlemmer er politiutdannet.

Under og etter arbeidsgruppens presentasjon er det flere av ledergruppas medlemmer som antyder at de finner arbeidsgruppens presentasjon noe subjektiv og upresis. Det er imidlertid ingen som er spesielt kritiske til fremleggelsen. Leder virksomhetsstyring foreslår at de skal *be arbeidsgruppa være mer presis på noen ting, enn det som står i rapporten, (...) og så tar vi en grundigere diskusjon i neste runde.*

En GDE-leder sier at han ikke er sikker på hvilke besparelser man kan få ved å legge ned en arrest, men at han ikke er villig til å heve kvaliteten i arresten på bekostning av beredskapen. Politimester sier også at han ikke kan se for seg å svekke beredskapen ved å legge ned en arrest. Uten noe videre begrunnelse sier også politimester at han ikke kan se for seg å legge ned en arrest helt, men at den ene arresten kanskje kan være en helgearrest. Her kommer det inn et nytt element i prosessen. Politimester legger inn et premiss for den videre diskusjonen. En i ledergruppa kommenterer dette, og da nyanserer politimester uttalelsen sin noe.

Arbeidsgruppas presentasjon finner sted i møte 9, som er vår siste observasjon. Eventuell videre prosess i arrestsaken er således ikke en del av denne studien.

5. RESULTATER OG DISKUSJON

I forbindelse med analyse av empirien var det tre funn som utmerket seg som helt sentrale påvirkningsfaktorer på ledergruppas beslutningsprosesser. Faktorene er *lederskap*, *kunnskapsgrunnlag* og *handlingsrom*. Diskusjonen er derfor strukturert og tematisert ut fra de tre faktorene. Hva gjelder ledelse, er møteledelse og strategisk ledelse særlig relevante påvirkningsfaktorer. Vedrørende kunnskapsgrunnlag er det særlig bruken av ekspertfremlegg og arbeidsgrupper som påvirker prosessene. Beslutningsprosessene er også påvirket av ledergruppas handlingsrom; både det reelle-, det opplevde- og det utnyttede handlingsrommet.

Diskusjonene i dette kapittelet tar primært utgangspunkt i resultater i relasjon til overnevnte funn. I diskusjonene veksler vi mellom å diskutere hva som påvirker beslutningsprosessene, og hvilke konsekvenser påvirkningene medfører.

5.1 LEDERSKAP

Lederskap utpeker seg tidlig i våre observasjoner, som en sentral påvirkningsfaktor på ledergruppas beslutningsprosesser. Særlig fravær av tydelig møteledelse og mangel på et strategisk ledelsesfokus, både i møtene generelt og i beslutningsprosessene spesielt, kjennetegner ledergruppa i hele observasjonsperioden. Lederskapet påvirker særlig de strategiske viktige sakene ledergruppa bruker tiden sin på. Vi tenker hovedsakelig på budsjettsaken og arrestsaken.

5.1.1 LEDELSE I LEDERMØTENE

Det er lite fokus på både ledergruppas formål og enkeltsakers formål i ledermøtene. Vi observerer også gjennomgående manglende styring og ledelse av ledermøtene. Det er politimesteren som er ledergruppas formelle leder, men han fungerer i liten grad som møteleder, og ansvarliggjør heller ikke andre i å være det. Mangel på styring og ledelse i møtene medfører at tiden benyttes lite effektivt. Diskusjoner er lite formålsstyrte og det brukes lite tid på å gi mening til prosessene i møtet, i relasjon til ledergruppas formål. Vi ser også at manglende formål med sakene gjør diskusjoner ufokuserte, ved at de ofte sporer av fra opprinnelig tema. I tillegg avsluttes ikke diskusjonene, slik at samme diskusjoner og argumenter gjentas i flere møter.

STEMNINGEN I MØTENE

Stemningen i ledermøtene oppleves uformell. Det støttes også av annen nyere forskning på politiledelse, som viser at politiledere typisk opptrer uformelt, støttende og motiverende, og at humor er et viktig element for å skape en god atmosfære (Filstad m.fl., 2018).

Ledergruppemedlemmene spøker med hverandre, og snakker blant annet om private hendelser. Når de møtes i møterommet på morgenen, virker det som de er glade for å se hverandre. De ser ut som de trives sammen. Under møtene følger de fleste med på det som blir sagt eller diskutert. Unntaksvis observerer vi at noen snakker lavt seg imellom, kommenterer lavt det som blir snakket om, ser på pc-en eller mobilen. Noen forlater møtet midt i diskusjoner, og kommer igjen minutter senere. Ved enkelte anledninger har noen en morsom kommentar. Kommentaren sies gjerne høyt midt i alvorlige diskusjoner, og det blir latter i gruppa. Observasjonene tyder på at lederne har respekt for hverandre, og at de har forståelse for at de har ulike interesser i ulike saker, selv om de kan være uenige i diskusjonene som foregår. Vi observerer ingenting som tyder på interne personkonflikter i gruppa.

LEDERGRUPPAS FORMÅL

Forskning viser at ledergruppemedlemmer har en tilbøyelighet til å ikke tenke helhetlig, på organisasjonens mål, men mer på egne mål som enhetsledere (Bang & Midelfart, 2012). Dette aktualiserer viktigheten av god ledelse ytterligere. Å gi mening til gruppa, ved å bygge en bevissthet rundt at prosessene i gruppa må være på et helhetlig, overordnet organisatorisk nivå, vil være en viktig oppgave for gruppas leder. Manglende strategisk- og helhetlig tenkning, og mangel på ledelse i møtene, kan svekke meningsskapingen i gruppa (Arnulf, 2012; Filstad, 2015).

Ledergruppemedlemmene *er* til stede i møtene, og de fleste engasjerer seg, men de er lite fokuserte på formålet med møtene. Dermed oppstår de typiske kjennetegnene for lite effektive ledergrupper, ved at blant annet diskusjonene er ufokuserte og lite strategiske. Vi skal se nærmere på diskusjoner og strategisk ledelse senere.

I de observerte ledermøtene finner vi at politimester eller visepolitimester i liten grad har roller som ledere av ledermøtene. Gitt det som er beskrevet over vedrørende formål og ledelse av ledermøtene, understrekes dette i følgende eksempel:

I møte 6 sier en GDE-leder: *Jeg sliter med hvem som eier dette møtet. Jeg synes det er vanskelig når politimesteren må rekke opp hånda og be om ordet. Hvem er sjefen vår?*

Politimesteren svarer: *Når det er budsjett og drift og økonomi, så er det visepolitimesteren som er sjefen. Derfor ledet han møtet i dag. Jeg skal ha ansvaret for kontakten med kommunene og ordførerne. Det har vi bestemt tidligere.*

I påfølgende møte sier politimesteren i sin innledning: *Som jeg sa sist, så er det primært leder virksomhetsstyring og visepolitimesteren som har ansvar for det som har med virksomhetsstyring å gjøre. Jeg kan ikke ha kontroll på alt, men jeg og visepolitimesteren snakker sammen hver dag, og vi har et langt møte eller samtale på slutten av dagen, hvor vi snakker om alt vi har gjort denne dagen.*

Observasjonene tyder på at ansvarsfordelingen mellom politimester og visepolitimester ikke er kjent i ledergruppa. Ansvarsfordelingen finner vi heller ikke at er tydelig i ledelsen av ledermøtene. Det er leder virksomhetsstyring som primært fremstår som møteleder. Leder virksomhetsstyring styrer agendaen og det tekniske ved presentasjoner som vises. Han har også hovedansvaret for budsjettsaken, som generer de fleste diskusjonssakene. Dette fører til at leder virksomhetsstyring stadig fremstår som møteleder uten at han formelt er det. Ved manglende fokus på styring og ledelse, kan konsekvensene i en toppledergruppe være at det oppstår politiske spill som ikke fokuserer på merverdiskaping på overordnet strategisk nivå, men med primærfokus på egen enhet eller egen person (Dean & Sharfman, 1996). Slik vi vurderer det kan den konsekvensen være tilfelle i ledergruppa, da vi observerer at det som sies ofte tar utgangspunkt i den enkelte lederens ansvarsområde som enhetsleder. Vi finner derfor at ledergruppemedlemmene er mer fremtredende som representanter for enhetene de leder, enn som politimesterens strategiske rådgivere. Dermed mangler ledelsen en helhetlig strategisk ledergruppe, noe Bang og Midelfart (2012) peker på som et typisk kjennetegn blant toppledere.

Idealet for toppledergrupper er at de skal fungere som team, med felles mål og felles avhengighet, for å prestere optimalt (Bang & Midelfart, 2012). Burkem.fl (2006) fant, i en metastudie av 50 empiriske studier, signifikant støtte for at lederen i et team spiller en rolle for teamets resultater. Måten lederen i teamet oppfører seg på har en klar sammenheng med prestasjonene i teamet. Jo mer gjensidig avhengige medlemmene i grupper er av hverandre, jo viktigere er gruppens leder. Det kan derfor tenkes at gruppeledelsens mangel på overordnet, strategisk fokus vil kunne påvirke gruppas prestasjoner. Det manglede fokuset på gruppens

strategiske formål opprettholder gruppemedlemmenes fokus på egen enhet, som igjen kan øke sannsynligheten for forsterking av enhetsfokuset gjennom politisk spill, for ivaretagelse av egne interesser som enhetsledere. Dermed kan mangel på formål, både generelt for ledergruppa, og spesielt for saker på agendaen, øke sannsynligheten for at gruppa underpresterer i forhold til sitt potensial, og sitt formål om å være en strategisk og helhetstenkende ledergruppe. Lite fokus fra lederen, i å lede gruppa mot felles mål, kan styrke utfordringen ytterligere.

SAKERS FORMÅL

Agendaen er et stadig tilbakevendende tema. Gjentatte ganger klager ledergruppemedlemmer på at formålet med sakene er endret etter at de forberedte seg på møtene. Det som skaper mest frustrasjon er saker som har blitt beslutningssaker, men som opprinnelig var satt opp som informasjonssaker. De holder seg til saksrekkefølgen og sakstematikken i agendaen.

Ledergruppa forsøker også å holde seg til agendaens tidsskjema, men dette har en tendens til å ryke allerede før første pause. Tidsskjema snakkes det lite om, men ledergruppa er klar over at de er dårlige på å holde tiden. Til tross for at det under møteevalueringen i slutten av møtene, fremkommer at de ikke holder tiden, iverksettes ikke forbedringstiltak. De fleste møtene går noe over oppsatt tid. Flere blir urolige når møtene ikke er ferdige til tida, og noen går fra møtet. Møteevalueringen må stadig lide, ved at den blir avlyst, eller at den blir tatt mens de pakker sammen. Gruppa uttrykker mer frustrasjon over at de ikke blir ferdige med møtene i tide, enn at de ikke holder tidsskjemaet underveis i møtene.

Det er gjennomgående mange saker på agendaen i hvert møte, og det er satt av forholdsvis kort tid til hver sak. Kort tid medfører stadig at gruppa ikke får tid til å diskutere saker ferdig. Problemet forsterkes av manglende styring av diskusjoner. «*Type sak*» på agendaen beskriver i liten grad formålet med saken. Det blir sjelden presisert hvilket formål saksansvarlig for hver enkelt sak, har med å legge frem saken for ledergruppa. Det medfører uklarhet om hva som ønskes av ledergruppa i den enkelte sak. I en vesentlig del av sakene som legges frem, er ikke ledergruppa tiltenkt annet formål enn å være mottakere av informasjon.

Informasjonssaker hindrer allikevel ikke meningsyttringer eller diskusjoner. Kommentarene er som regel knyttet til temaet, men ofte langt fra formålet med sakens tema. Avsporingene er gjerne ikke irrelevante problemstillinger, men er bare utenfor formålet med aktuell sak. De er gjerne knyttet til tematikk som berører den enkelte medlems ansvarsområde som leder.

Avsporingens aktualitet for hverdagen til de ansatte, gjør at flere henger seg på. Om vi ser bort fra pausene, bruker ledergruppa over halvparten av tiden i ledermøtene på saker som ifølge agendaen skal være informasjonssaker. Til tross for dette, oppstår det i de aller fleste saker, diskusjoner eller meningsytringer i gruppen. Disse blir i liten grad begrenset eller stoppet, til tross for at det flere ganger blir bemerket av gruppemedlemmer. Her er et eksempel på en slik bemerkning:

En i ledergruppa sier etter en sak at han synes diskusjonene ble rotete. Han spør hvilke forventninger gruppa har.

Det er bisetninger som gjør at det sporer av. Når vi er ferdige så er det uklart hva vi har snakket om. Det er viktig at vi skal ha mer pauser, da vi detter ut dersom hodet blir slitent. I noen saker er tiden for knapp. Vi bør få mer tid på enkelte saker, mens i andre saker bør vi være mer strukturerte. Noen ganger lurer jeg på om saken skal tas beslutning på, eller om det bare er råd til politimesteren.

Vi opplever under observasjonene at tiden som går med til diskusjoner uten konkret formål, heller ikke bidrar i en beslutningsprosess, særlig ikke når diskusjoner oppstår utenfor beslutningssaker. Vi ser derimot at mange informasjonssaker hvor diskusjoner oppstår, opptar tid fra beslutningssaker hvor diskusjoner er viktig. Bang og Øverland (2009) viser til at diskusjoner er særlig viktig når de medfører utvikling av felles forståelse og prinsipper. Når ledergruppemedlemmene for det meste diskuterer ut fra egen forståelse i egen enhet, og det ikke er noen som ser ledergruppa som én enhet, ser det ut som verdien av diskusjoner ofte reduseres til politiske innlegg for å ivareta egne interesser, mer enn formålstjenlig for beslutningsprosesser i ledergruppa.

Det at ingen til enhver tid har rollen som møteleder, og dermed holder sakene innenfor formålet, får konsekvenser for diskusjonene. Ett av de viktigste elementene for at ledergruppa skal skape en merverdi for organisasjonen, er nettopp formålet med sakene (Bang & Midelfart, 2012). Forholdet mellom adekvat fokuserte diskusjoner og avsporede diskusjoner er også sentralt. Bang og Midelfart (2012) hevder at avsporede diskusjoner gjerne begynner med et hensiktsmessig formål, for så å endre tematikk, som ikke er i henhold til målet med diskusjonen. Annen avsporing kan være at diskusjon ikke i det hele tatt er i henhold til saksansvarlig sitt mål. Adekvat fokuserte diskusjoner har et klart formål, og diskusjonen er hensiktsmessig for formålet med saken.

Mangel på klart formål er et kjennetegn ved sakene i ledergruppa. Et typisk kjennetegn ved toppledere er at de er individualistisk orienterte (Bang & Midelfart, 2012), og gjerne også har personlige egenskaper som gjør dem til gode politiske aktører (Buchanan, 2008). Når ingen tar ansvar for å fremme ledergruppas- og sakenes formål i alle diskusjoner, åpner det for muligheten for hvert gruppemedlem til å fremme sine egne formål. Det kan tenkes at en slik mulighet vil kunne fremme politiske spill i ledergruppa, da lederne får muligheten til å fremme eget formål som enhetsledere, og ikke blir ansvarliggjort som en del av gruppa (Dean & Sharfman, 1996). På den andre siden virker det som lederne har respekt for hverandre, en forståelse for at alle har mange av de samme utfordringene og må ta sin del av byrdene. Ved at ledergruppa har mange av de samme utfordringene, særlig ressursmangel, gjør at mange av diskusjonene rettes mot det, selv om det kanskje ikke var målet med saken. Siden ingen har ansvaret for å holde diskusjonene innenfor relevant formål, observerer vi gjentatte avsporinger, og det blir lite effektiv tidsbruk i møtene. Sakene blir da ikke så opplyste som de kunne og burde blitt.

En annen konsekvensen kan bli at den samme argumentasjonen presenteres på flere møter, og fremdriften uteblir, noe vi ser flere eksempler på i budsjettsaken. Bang og Midelfart (2012) hevder at ledergrupper som ikke bruker nok tid på diskusjonene, tenderer til å ha nye runder med diskusjoner, noe som samsvarer godt med våre observasjoner. Ledergruppas utfordring ser ikke ut til å være tiden som brukes på diskusjon, men heller at de diskuterer der diskusjoner ikke er formålet. Samme argumenter gjentas møte etter møte, og diskusjonenes formål rettes mot egen enhet fremfor forsøk på å komme frem til en løsning som er til det beste for hele organisasjonen. Forskning viser at for mange avsporinger, uklar hensikt med saker, presentasjon av for mye irrelevant informasjon, at medlemmene jobber for sin egen enhets interesser i stedet for et helhetsperspektiv i diskusjoner, samt mangel på konklusjon i diskusjoner, fører til produktivitetstap (Bang & Øverland, 2009).

Vi har nå sett på hvordan manglende møteledelse påvirker ledergruppas beslutningsprosesser, og hvilke konsekvenser det får. Manglende møteledelse fører til diskusjoner uten rammer og mangel på formål med sakene som tas opp. Konsekvensen er lite effektive prosesser, både for gruppa generelt, og saker spesielt. Videre skal vi se på hvordan den strategiske ledelsen av gruppa påvirker beslutningsprosessene, og hvilke konsekvenser det får.

5.1.2 STRATEGISK LEDELSE

Vi observerer i liten grad tid satt av til strategisk problemløsning i ledermøtene. Problemstillinger, som budsjettsaken og arrestsaken er strategisk viktige saker. Ved måten sakene blir behandlet og diskutert på, får de allikevel et operasjonelt preg. Fokus og argumentasjon rettes primært mot kortsiktige problemløsningstiltak, heller enn langsiktig verdiskaping med fokus på å skape synergier på tvers i organisasjonen. Særlig budsjettsaken sees ikke i lys av andre strategisk relevante problemstillinger, som eksempelvis restanseproblematikken, politireformens seks prioriterte områder og strategisk kommunikasjon. Det nevnes i flere sammenhenger at politidistriktet har krav om å prioritere disse sakene, men det området som får overlegent mest oppmerksomhet er allikevel budsjettsaken. Ledergruppa er innforstått med at de ikke presterer optimalt på de nevnte prioriterte områdene, noe de også flere ganger i løpet av høsten blir gjort oppmerksomme på fra POD.

GRUNNLAG FOR STRATEGISK LEDELSE

Politimesterens ledergruppe er distriktets toppledergruppe, og har et særlig ansvar for organisasjonens strategiske beslutninger (Bang & Midelfart, 2012; Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). To viktige grunner til at en toppleder bør bruke sin ledergruppe i strategiske beslutningsprosesser, er at det er mer tankekraft i en hel ledergruppe med god kunnskap om organisasjonen, og at det styrker gruppens eierskap til beslutningene som fattes (Bang & Midelfart, 2012). I strategisk ledelse er det et sentralt poeng å skape synergier, slik at to eller flere aktiviteter eller prosesser bidrar mer sammen enn de gjør hver for seg (Johnsen, 2014b). Vi ser gjennomgående fravær av fokus på synergiskaping, særlig i strategisk viktige saker. Våre observasjoner viser at ledergruppa samlet sett har god kunnskap om organisasjonens utfordringer, og innehar kjernekompetanse som er egnet til å styre enheten. Kompetansen utgjør et godt grunnlag for strategisk ledelse (Johnsen, 2014). Forholdene synes derfor å ligge til rette for gode strategiske beslutningsprosesser. På den andre siden består gruppa av ledere som til daglig er ledere for sine egne enheter. Som enhetsledere opplever de i liten grad å være avhengige av hverandre, da de er ansvarlige for hver sin del av driften, enten geografisk eller oppgaveorientert. Gjentatte diskusjoner i gruppa er relatert til fordeling av ressurser mellom enhetene, noe som kan gi grunnlag for politiske spill i ledergruppa (Dean & Sharfman, 1996; Perrow, 1986). Politikk er særlig tydelig i diskusjoner om bemanningsfordeling, hvor mange av gruppemedlemmene argumenterer for

hvorfor det er viktig for ham/henne å ikke redusere forbruk eller antall ansatte. Politimesteren har i ett år forsøkt å få enhetslederne til å redusere forbruk og å gå ned på ansatte, men ingen har fulgt opp. Både forbruket og antall ansatte har økt siste år. En mulig forklaring kan være at politiske spill hindrer at beslutninger blir iverksatt (N. Brunsson, 2006). Motstridende interesser blant ledergruppas medlemmer er normalt, da de representerer ulike enheter, noe som kan bidra til intern politikk i beslutningsprosesser (Buchanan, 2008). Bang og Midelfart (2012) mener at politisk spill særlig rammer ledergrupper som har ansvaret for organisasjonens strategiske beslutninger. Det er dermed mer sannsynlig at manglende strategisk fokus grunnes ulike interesser, fremfor manglende kunnskap.

Vi observerer at medlemmene i ledergruppa er mest opptatt av å være ledere for sine enheter, heller enn «360 graders» ledelse. Ledergrupped medlemmene uttrykker frustrasjon over ressursmangel og kravene om innsparing. Det synes som at de er mest opptatt av å skape best mulige arbeidsforhold for *sine* ansatte, og å levere best mulig tjenester til befolkningen. Gjennomgående viser observasjonene at det virker som ledergrupped medlemmene ser på rapporteringskrav mest som et nødvendig onde. Et onde som ikke samsvarer med samfunnsoppdraget, men som de forsøker å være lojale mot. Lojaliteten synes ikke å samsvare med grupped medlemmenes verdigrunnlag; det offentlige etos, og får dermed form som en profesjonell lojalitet (Seljelid, 1996). Lojalitet til krav er også i tråd med undersøkelsen til Filstad m.fl (2018). Mye av frustrasjonen som trekkes frem av Filstad et al., ser vi også igjen i ledergruppa, blant annet ved at det kreves raske endringer som organisasjonen ikke har ressurser til å implementere på en kvalitativ god måte.

Grunnet det endimensjonale perspektivet medlemmene i ledergruppa har, ved at de overfokuserer på egne ansvarsområder, ser vi at gruppen i liten grad presterer som et team. Ledergruppa fremstår mer som en gruppe med ledere, som er mer opptatt av at sine enheter ikke skal tape innsparingskamper, enn av organisasjonens beste. Dette er et typisk kjennetegn på ledergrupper som ikke har utviklet en felles mening med hva ledergruppa skal produsere (Bang & Midelfart, 2012). Gjennom sin karriere er politiledere vant med en praktisk tilnærming til ledelse, hvor operasjonell problemløsning er sentralt (Karp m.fl, 2018). En grunn til mangel på strategisk fokus i ledergruppa kan være at medlemmene ikke er tilstrekkelig bevisste sitt strategiske ansvar. Dette tydeliggjør i så fall viktigheten av god strategisk ledelse, ved å gi mening til grupped medlemmene, med fokus på viktigheten av strategisk tenking, mer enn et operasjonelt problemløsningsfokus.

MOTSTRID MELLOM KRAV OG VERDIER

Ut fra måten medlemmene i ledergruppa argumenterer på, synes det klart at de i større grad representerer det S.O. Johannessen (2013) kaller for den *operative praksisen*. Den operative praksisen innebærer at politiets samfunnsoppdrag oppleves viktigere enn å overholde innsparingskrav fra POD. Motstriden mellom krav og verdier styrker utfordringen med strategisk tenking ytterligere, da ledergruppas medlemmers jobber for egen enhet, med mer fokus på tjenestekvalitet enn på effektiv drift. Ifølge S.O. Johannessen (2013) vil det være motsettende logikker mellom den operative praksisen, med fokus på kvalitet, og den byråkratiske praksisen med fokus på oppnåelse av myndighetskrav. I vår studie blir motstriden særlig tydelig når ledergruppa diskuterer saker vedrørende virksomhetsstyring. Virksomhetsstyringssakene preges av krav om effektivisering av drift, samtidig som distriktet får nye mål- og resultatkrav fra POD. Med et betydelig økonomisk underskudd, virker kravene uoppnåelige. Vi observerer at lederne sliter med å få ressursene til å strekke til, ved både å oppfylle alle krav de blir stilt ovenfor, og samtidig levere tilfredsstillende polititjenester til borgerne. Det kan synes som mange av de byråkratiske krav fra POD, ikke gir mening hos lederne. Krav som i liten grad kan sies å samsvare med verdiene i det offentlige etos (Byrkjeflot, 2008). Et eksempel er gjentagende frustrasjon over at de ikke får ansette tjenestepersoner der behovet faglig sett er størst, på grunn av politiske krav om politidekning.

Ledermøtene har lite fokus på å gi mening til styringskravene fra POD, noe som er viktig for å unngå behovet for å presse gjennom styringssignal med makt (Arnulf, 2012; Weick, 1995). Forskning viser at politiledere er lojale overfor sentrale føringer fra POD (Filstad m.fl, 2018). Lojaliteten er gjenkjennbar i våre observasjoner. Vi opplever likevel at den kan karakteriseres mer som en profesjonell lojalitet enn en naturlig lojalitet, da det ikke synes som at lojaliteten samsvarer med ledernes verdigrunnlag og det offentlige etos. Når de byråkratiske kravene blir mange, og ikke oppleves som verdiskapende for organisasjonen, er en mulig konsekvens at lederne «lukker øynene» og bare gjør som de får beskjed om, uten å fokusere på behovet for overordnet verdiskaping for hele organisasjonen (S.O. Johannessen, 2013). Ledergruppas mangel på å skape mening med prosesser, og sosial validering av krav som i utgangspunktet ikke samsvarer med den operative praksis og det offentlige etos, kan resultere i mindre strategisk tenking. Med fokus på god ledelse i relasjon til ledergruppas formål, øker sjansen for å påvirke innsatsviljen om samarbeid mot et felles mål (Arnulf, 2012). Slikt ledelsesfokus ser vi lite til i våre observasjoner.

ENKELTUTFORDRINGER PRIORITERES FORAN STRATEGISK FOKUS

Enkelte medlemmer er mye mer synlige i ledermøtene, enn andre. I følge Clegg m.fl (2006) kan agendamakt oppnås både ved å være dyktig til å løfte frem egen problematikk som særlig viktig, men også ved å *unngå* å synliggjøre egne utfordringer. Ser man på forskning på politikk blant ledere generelt (Buchanan, 2008), og i ledergrupper spesielt (Bang & Midelfart, 2012), er det sannsynlig at ledergruppas medlemmer kan ha motiv for, både å fremme og å holde unna visse problemstillinger fra å nå beslutningsarenaen. Denne maktutøvelsen, vil kunne være en del av et politisk spill, hvor formålet er å fremme sine egne organisatoriske prosesser, eller eventuelt seg selv (Dean & Sharfman, 1996). Når ingen i ledergruppa tar det overordnede ansvaret med å se ulike virksomhetsområdeovergripende problemstillinger i relasjon til hverandre, er det opp til hvert enkelt gruppemedlem å løfte frem utfordringer den enkelte har hovedansvaret for. Det gir enkeltmedlemmer et potensial for å utøve en betydelig agendamakt. I våre observasjoner ser vi at andre strategisk viktige problemstillinger enn budsjettsaken, i liten grad kommer på agendaen. Kombinasjonen av at leder virksomhetsstyring aktivt løfter egen problemstilling opp i ledergruppa, og at andre relevante problemstillinger i stor grad holdes unna agendaen, styrker leder virksomhetsstyring sin maktposisjon ytterligere, ved at han i betydelig grad definerer problematikken. Det kalles definisjonsmakt (Engelstad, 2005). Grunnet fravær av andre problemstillinger på agendaen, defineres budsjettsituasjonen som det mest sentrale å gjøre noe med. Når overfokusering på enkeltområder ikke styres og ledes, blir det et ubalansert problemfokus i ledermøtene.

Leder virksomhetsstyring er den i ledergruppa som i størst grad fremmer de byråkratiske kravene. Han legger frem sine interesser på en overbevisende og selvsikker måte. Han *framer* sakene ved utstrakt bruk av tall og konsekvensbeskrivelser. Dermed får han sine saker til å fremstå som særlig viktige, og som uunngåelige å forholde seg til. Eksempler på uttalelser fra leder virksomhetsstyring er:

- *Det er ingenting som blir fredet fremover, lønnsmidler må ned.*
- *Vi er for mange mennesker.*
- *Det er klinkende klart. Det er bare én resept for å spare, og det er å redusere bemanning.*
- *Min helt klare oppfatning er å sette et nivå, og så er det det nivået dere har å forholde dere til.*
- *Det vil være utopisk å tro at dette kommer til å ordne seg.*

Ved å effektivt kontrollere flere maktbaser, ser vi at leder virksomhetsstyring utøver en betydelig sosial makt i ledergruppa. Makten ser også ut til å påvirke politimesteren som gruppens leder. En viktig lederoppgave er å gi mening til ledergruppa (Filstad, 2016), og sosial validering av beslutninger (March, 1994). Ifølge S.O. Johannessen (2013) befinner politimesteren seg midt mellom den operative- og den byråkratiske praksisen. Politimesteren er på den ene siden forpliktet til å levere resultatene i henhold til PODs disponeringsskriv. På den andre siden skal politimesteren oppnå legitimitet for seg selv i politiorganisasjonen, og for seg selv og organisasjonen overfor samfunnet. Det vil si at han er ansvarlig for å forvalte forholdet mellom krav fra myndighetene og leveranse til samfunnet, på best mulig måte. Ledergruppa er topplederens strategiske rådgivningsgruppe (Arnulf, 2012). For at gruppa skal kunne bidra optimalt ved å faktisk være et topplederteam, må politimesteren fokusere på å få ledergruppa si til å være så effektiv som mulig, med hovedfokus på *strategisk ledelse*. Politimesteren og visepolitimesteren fokuserer imidlertid primært på budsjettproblematikken, som initieres av leder virksomhetsstyring. Topplederne fokuserer lite på ledergruppas overordnede strategiske formål. Særlig politimesteren uttrykker mye frustrasjon over politidistriktets økonomiske situasjon, noe som er lite egnet som sosial validering, særlig vedrørende budsjettsaken. Det kan synes som politimester identifiserer seg sterkere med den operative praksis og det offentlige etos, enn til den byråkratiske praksis. Men han er forpliktet til å være lojal mot styringskrav fra POD. Politimesteren sier flere ganger at han ikke ønsker å svekke beredskapen i distriktet, og ikke ønsker å splitte etablerte fagmiljøer, men krever samtidig at medlemmene i ledergruppa skal være lojale mot mål- og resultatkrav. Politimesterens fremtredende fokus på budsjettsaken, kan være et resultat av sjef virksomhetsstyring sin agendamakt og framing i ledermøtene. Det kan imidlertid synes som politimesteren opplever posisjonen mellom den byråkratiske- og den operative praksis som vanskelig å stå i, da mange av kravene strider mot det offentlige etos. Det manglende fokuset på sosial validering i budsjettsaken kan styrke følelsen av at medlemmene i gruppa føler seg lite avhengige av de andre, noe som igjen kan øke sannsynligheten for politiske spill med formål om å bli minst mulig rammet av innsparingskravene (Perrow, 1986).

Politimesterens manglende fokus på ledergruppas overordnede formål, og at han ikke gir mening til gruppa i relasjon til dette, ser ut til å svekke hans rolle som strategisk leder. Siden det ser ut som politimesteren identifiserer seg mer med den operative praksis enn den byråkratiske praksis, greier han ikke overfor ledergruppa, å validere sosialt, beslutninger vedrørende virksomhetsstyring. Det ser ut til å påvirke hele gruppas eierforhold til

problematikken. Den motstanden vi observerer i ledergruppa, er i tråd med March (1994) sin beskrivelse av mulige konsekvenser ved manglende sosial validering. Mangel på strategisk ledelse gir enkeltmedlemmer mulighet til å fremme og eventuelt unndra problemstillinger fra ledermøtene, på grunn av egne interesser, noe som kjennetegner intern politikk (Dean & Sharfman, 1996). At ikke alle i gruppa har felles mål, øker sjansen for politiske spill. Det reduserer samtidig sannsynligheten for optimale beslutningsprosesser, hvor alle relevante problemstillinger blir vurdert i forhold til hverandre, for å oppnå best mulig strategisk ledelse av politidistriktet. En konsekvens kan bli at utfordringer blir diskutert og forsøkt løst, ett problem av gangen, og ikke samlet. Da svekkes muligheten for verdiskapning ved å skape synergier (Johnsen, 2014b).

Vi har nå diskutert hvordan lederskapet påvirker beslutningsprosessene i ledergruppa, og hvilke konsekvenser det får. Vi har særlig konsentrert oss om manglende møteledelse og manglende fokus på strategisk ledelse, siden dette er de to mest sentrale påvirkningsfaktorene innenfor lederskap, som ser ut til å medføre størst konsekvenser for hvordan beslutningsprosesser blir håndtert i gruppa. Vi skal videre diskutere en annen sentral påvirkningsfaktor. Det handler om hvordan ledergruppas kunnskapsgrunnlag i beslutningsprosesser påvirker prosessene, og hvilke konsekvenser det får.

5.2 KUNNSKAPSGRUNNLAG I BESLUTNINGSPROSESSER

I våre observasjoner ser vi primært to ulike typer sakskategorier, med til dels ulike beslutningsprosesser, og ulikt kunnskapsgrunnlag for prosessene. Det er politifaglige saker og virksomhetsstyringssaker. Vi diskuterer av den grunn disse hver for seg. I saker som relateres til virksomhetsstyring ser vi primært to utgangspunkt for å styrke ledergruppas beslutningsgrunnlag. Det ene er bruk av arbeidsgrupper, og det andre er ekspertfremlegg fra leder virksomhetsstyring. Eksempler på virksomhetsstyringssaker er «budsjettsaken» og «arrestsaken», som vil være særlig relevante for denne delen av oppgaven. I tillegg kommer saker som gjelder mål- og resultatstyring, ressursstyring og organisering. Utgangspunktet for saker som gjelder organisering er gjerne benchmarking.

5.2.1 *POLITIFAGLIGE BESLUTNINGER*

Innenfor det politifaglige, tas beslutninger ofte på bakgrunn av ekspertfremlegg.

Fagspesialister på et spesifikt område holder gjerne en presentasjon som danner grunnlag for en beslutning. Sakene som behandles er gjerne rutiner eller instruksjoner for hvordan en del av polititjenesten skal utføres, eller rutiner for hvordan samarbeid med andre institusjoner skal praktiseres. Vårt inntrykk er at ledergruppa er trygge på kunnskapsgrunnlaget for de politisiære beslutningene. De ofte korte diskusjonene mellom presentasjon og beslutning, er relevante og fokuserte. Fagpersonene ser ut til å yte høy tillit i ledergruppa, og det vanker ofte skryt og applaus etter politifaglige fremlegg. Typisk for sakene er at de også i liten grad er kostnadsøkende. De politifaglige beslutningene kjennetegnes ved at de gjerne er knyttet til politisiær arbeidsmetodikk, som oppleves som relevant for politiets samfunnsoppdrag, og som kan løses innenfor eksisterende ressurser og handlingsrom. Det foregår ingen form for avstemning før politifaglige beslutninger tas. Alle slike beslutninger vi observerer tas ved unison enighet i ledergruppa.

Det synes å være få motstridende interesser i ledergruppa vedrørende politifaglige beslutninger, noe som reduserer sannsynligheten for konflikt og maktkamp (Perrow, 1986). Kunnskapsmedarbeiderne som benyttes for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag, har tillit i ledergruppa, som eksperter. Det at ekspertene kontrollerer den indirekte makten de yter som eksperter, kan gi dem en fordelaktig posisjon (Lai, 2014). Formålet med prosessen tilsvarer det ekspertene har kunnskap om, og beveger seg ikke utenfor virksomhetsområdet som ekspertene er ekspert på. Kombinasjonen mellom tillit til ekspertene og fravær av motstridende interesser, ser ut til å dempe den interne kampen om påvirkning av resultatet. Dette er også i tråd med funnene i studien til Buchanan (2008).

Ifølge Thorsvik (2014) handler beslutningsprosesser ofte om søken etter hensiktsmessige kompromisser, mer enn optimale løsninger. Polisiære beslutninger, som organisasjonen evner å løse innenfor eksisterende handlingsrom, ser i liten grad ut til å kreve kompromisser, iallfall som ledergruppa må ta stilling til. I fravær av slike konflikter ser det ut til at gruppa evner å diskutere mer rasjonelt, i tråd med sakens formål, noe som øker sannsynligheten for at resultatet er i tråd med det opprinnelige målet med saken (Dean & Sharfman, 1996). Det kan virke som at det ikke er noe reelt alternativ for ledergruppa å ikke ta den beslutningen som ekspertene anbefaler, men at diskusjonene fremstår mer som spørsmål til ekspertene, for å forsikre seg om at ekspertenes anbefaling til beslutning er innenfor organisasjonens eksisterende handlingsrom. At beslutningene tas som en unison enighet, støtter også synet på

at det ikke er noe reelt alternativ å ikke ta beslutning i tråd med ekspertenes anbefaling. Tematikken for de politifaglige beslutningene er heller ikke strategisk viktig for politidistriktet. Vi får følgelig et inntrykk av at beslutningene tas av ledergruppa, mest som et ønske om formell forankring i toppledelsen i organisasjonen.

Fravær av intern politikk ser ut til å være et vesentlig element for de politifaglige beslutningene. En medvirkende årsak til at beslutningsprosessene fremstår som rasjonelle, kan være at ledergruppa og ekspertene representerer samme ideologi eller praksis. Vi har tidligere diskutert ledergruppas knytning til den operative praksis. Vi ser at de lederne som selv er politiutdannet er de mest aktive i de politifaglige diskusjonene, og også de som har de mest saklige innspillene. Måten de stiller spørsmål til ekspertene på, kan tyde på at de fremdeles identifiserer seg med den operative praksisen. Dette støttes av N. Brunsson (2006), som sier at sannsynligheten for konflikt øker ved ulike ideologier. De politifaglige sakene fremstår heller ikke så betydningsfulle for ledergruppa, siden lite står på spill for dem, både som ledergruppe og som enhetsledere. Sakene har kvalitetsøking som formål, uten at det går på bekostning av andre oppgaver. En kombinasjon mellom tillit til eksperter, og fravær av politikk og kulturelle konflikter, kan synes å forklare mye av grunnen til at beslutningsprosessene i politifaglige saker er forholdsvis korte, rasjonelle og formålstjenlige.

Den tryggheten som preger ledergruppas kunnskapsgrunnlag i de politifaglige sakene står i kontrast til flere av beslutningsprosessene i saker som gjelder virksomhetsstyring, som vi videre skal diskutere.

5.2.2 BESLUTNINGSPROSESSER VEDRØRENDE VIRKSOMHETSSTYRING

Funn fra observasjonene viser at beslutningsprosessene vedrørende virksomhetsstyring kjennetegnes av å være mer omfattende problemløsningsbeslutninger enn de politifaglige. Konsekvensene av beslutningene kan oppleves mer negative i organisasjonen, fordi beslutningene gjerne fører til tap av goder, eller frykt for tap av goder. Ofte er dette knyttet til tap av handlingsrom, i form av færre ressurser og/eller økte byråkratiske krav. Det er ikke én løsning som fremstår som åpenbart bedre enn andre, da beslutningene ofte krever valg mellom ulike onder. Da konsekvensene for de som «rammes» av ondene, kan være store, oppleves mye motstand, både i ledergruppa og fra organisasjonen. Dette øker potensialet for maktbruk og politikk (N. Brunsson, 2006; Buchanan, 2008; Engelstad, 2005).

Mangfoldet av involverte parter med interesse i konsekvensene av en fremtidig beslutning, fører til flere ulike hensyn og meninger som må ivaretas av ledergruppa, i beslutningsprosessene. Disse prosessene tar lenger tid, og gruppa søker i flere tilfeller et mer omfattende kunnskapsgrunnlag. I prosessene knyttet til virksomhetsstyring ser vi primært bruk av et konsekvenslogisk kunnskapsgrunnlag, i form av ekspertfremlegg og arbeidsgrupper. Som utgangspunkt for prosessene benyttes ofte benchmarking, som er en imitasjonslogisk beslutningsprosess (K. Brunsson & Brunsson, 2015).

EKSPERTFREMLEGG SOM BESLUTNINGSGRUNNLAG

Konsekvensene av ekspertfremlegg i saker som gjelder virksomhetsstyring, er annerledes enn ekspertfremlegg i polisiære saker. Leder virksomhetsstyring er den eneste i gruppa med solid økonomiutdanning. Forskjellen mellom leder virksomhetsstyring og resten av ledergruppa er at han er «eier» av en annen type problematikk enn linjelederne, ved at «hans» saker ofte er premissgivende for alle de andre gruppe-medlemmenes enheter. Denne problematikken tar en betydelig del av tiden på ledermøtene. Vi observerer at leder virksomhetsstyring fremstår som meget selvsikker. Måten han presenterer tall og annen informasjon på, gir inntrykk av at han har solid kompetanse på økonomisk virksomhetsstyring, helt ned på avdelingsnivå i organisasjonen. Det virker også som han har høy legitimitet i gruppa, innenfor denne tematikken. Ingen diskuterer faktum i det han legger frem. Når andre tar ordet er det ofte for å spørre hvordan de skal gjøre ting, om hvilke konsekvenser dette får for dem, eller for å uttrykke frustrasjon over dårligere økonomi eller mindre handlingsrom.

Vi har tidligere beskrevet ledergruppemedlemmenes primærfokus på eget ansvarsområde. Stabssjefs ansvarsområde er enhetsovergrepene, og er dermed i prinsippet en utfordring for hele gruppa. Det kan allikevel synes som at problematikken ikke i samme grad skaper mening hos linjelederne. Dette kan forklares med at de ser problematikken ut fra ulike kulturelle perspektiver; at de ser forskjellig *mening* i problematikken. For leder virksomhetsstyring, vil budsjettbalanse være en av hans primæroppgaver, mens for linjeledere, blir økonomiske begrensninger sett på som innskrenkning av handlingsrom, og reduksjon av muligheter til å utøve samfunnsoppdraget.

Det er vanlig at bruk av eksperter relateres til konsekvenslogisk tankegang for danning av kunnskapsgrunnlag for beslutning, ved at forslag til tiltak tilpasses hva som er riktig for organisasjonen og situasjonen (Cohen, 1972). Det er primært leder virksomhetsstyring som

legger frem saker for ledergruppa, som skal danne kunnskapsgrunnlag for beslutninger vedrørende virksomhetsstyring; særlig budsjettrelevante. Leder virksomhetsstyring har konkludert med at nedbemanning/vakanser er den eneste *resepten* for å komme i budsjettbalanse. Nedbemanning strider med politiske krav og resten av politiets samfunnsoppdrag, noe som vanskelig skaper mening, sett ut ifra den operative praksis. Selv om ikke økonomiutfordringer skaper mening i relasjon til samfunnsoppdraget, vil det være vanskelig for ledergruppemedlemmene å argumentere imot innsparingskravets relevans. Stabssjefs maktposisjon styrkes ytterligere ved at han har betraktelig mer kunnskap om økonomi enn resten av gruppa (Engelstad, 2005). Måten leder virksomhetsstyring presenterer kunnskapsgrunnlaget på, kan begrunnes i konsekvenslogisk tankegang (March, 1994). Hans innlegg er begrunnet i godt forberedte presentasjoner. Han bruker i utstrakt grad, visualisering av konkret tallmateriale som begrunnelse for argumentene sine, noe som er en effektiv form for maktbruk (Lai, 2014). Det som også er typisk er at leder virksomhetsstyring samtidig med kunnskapsgrunnlaget, også presenterer forslag til tiltak.

En utfordring ved bruk av ekspertfremlegg som beslutningsgrunnlag, kan være at eksperten kun er ekspert på én del av virksomheten. Når denne eksperten har høy tillit i gruppa, og er god på utøvelse av makt, vil eksperten også kunne påvirke handlingsalternativer som legges frem. Tiltakene som leder virksomhetsstyring foreslår, er primært sett i lys av hans ekspertområde, og vil forbedre budsjettsituasjonen. Slike tiltak har potensielt stor makt, da ledergruppa ofte beslutter det første tiltaket som oppleves som tilfredsstillende, selv om det ikke er det beste, noe som er et eksempel på begrenset rasjonalitet (March, 1994; Simon, 1976). Konsekvensen av at leder virksomhetsstyring utarbeider forslag til tiltak, blir at tiltakene gjenspeiler hans kompetanse, og altså påvirket av sjef virksomhetsstyring sin kunnskap og holdninger. Leder virksomhetsstyring vil kunne utnytte sin ekspertmakt ved å favorisere de argumenter og beslutningsalternativer som fremmer hans egne interesser, noe som i verste fall kan føre til manipulasjon (Simon, 1976). Ingenting i våre observasjoner tyder på at leder virksomhetsstyring forsøker å manipulere ledergruppa. Men når han utarbeider forslag til tiltak, og deretter sender forslaget til ledergruppa, definerer han både hvilke argumenter som skal benyttes som grunnlag, og han definerer handlingsalternativer. Dette har potensial til å gi betydelig definisjonsmakt (Engelstad, 2005).

Mye av leder virksomhetsstyring sin kompetanse blir brukt som grunnlag for beslutninger med potensielt omfattende konsekvenser for alle gruppemedlemmene. Vi observerer stadig eksempler på at leder virksomhetsstyring ønsker å gjøre ting selv. Er det noe som skal

rapporteres til ham, gir han frister til enhetslederne, som ligger tett opp til fristen for å rapportere videre til POD. Leder virksomhetsstyring sier flere ganger at han tror han vet hva de andre tenker, og foreslår å lage et utkast han kan sende til ledergruppemedlemmene.

Til tross for tidligere beslutning om at ledergruppemedlemmene er pålagt å redusere forbruk, viser observasjonene at innsparingskravet det siste året ikke har blitt etterlevd. Det kan virke som den enkelte enhetsleder ser på sitt ansvarsområde som så viktig at innsparing skaper liten mening hos den enkelte. Filstad (2016) underbygger dette med at det er enklere å få til endring når beslutningen skaper mening hos de ansatte. Som tidligere diskutert synes leder virksomhetsstyring kulturelt sett å være nært knyttet til den byråkratiske praksisen, mens linjelederne i større grad synes å identifisere seg mer med den operative praksis, og det offentlige etos. En naturlig følge av dette vil da være at enhetslederne i mindre grad finner mening med innsparingskrav til fordel for tjenestekvalitet. Det blir i liten grad brukt tid i ledermøtene, til sosial validering av innsparingstiltak. Uten slik sosial validering vil beslutninger som ikke oppleves som gode, møte motstand i organisasjonen (March, 1994). Det kan forklare noe av utfordringen som oppstår mellom godt utarbeidede beslutningsgrunnlag og manglende handling i organisasjonen.

Ekspertmakten som leder virksomhetsstyring representerer, er høy. Makten ser ut til å redusere andres innsigelser på tiltak han anbefaler, og tiltakene blir vedtatt. I gode beslutningsprosesser er det sentralt å høre andres synspunkter (Bang & Midelfart, 2012). Eierskapet til beslutningen øker også når medlemmene selv får være del av prosessen (Yukl, 2013). Når prosessen for de andre medlemmene reduseres til å ta stilling til om de er enige eller uenige i et forslag eksperten har utarbeidet på bakgrunn av sin kompetanse, utnyttes ikke fordelene med at gruppa totalt sett har meget god kompetanse på alle deler av organisasjonen. Det kan redusere eierskapet til prosessen. Eksempelet med at allerede besluttede innsparingstiltak ikke har gitt effekt, kan begrunnes med at beslutninger som ikke skaper mening for ledergruppemedlemmene, reduserer makten til leder virksomhetsstyring når tiltakene skal iverksettes, ved at ønsket handling uteblir. Ekspertmaktens begrensede rekkevidde kan begrunnes i Brunssons dekoblingsteori, som sier at beslutninger som ikke skaper mening i organisasjonen sjelden føler til endret praksis (N. Brunsson, 2006). Økonomiske begrensninger skaper lite mening i en operativ praksis, og det er ledergruppemedlemmenes ansvar å iverksette innsparingsbeslutningene i sine enheter. Når det ikke brukes tid på involvering for å skape eierforhold til beslutningen, og/eller sosial validering av tiltak som besluttes, kan dekobling oppstå, med den følgen at beslutninger ikke

fører til handling (N. Brunsson, 2006; March, 1994). Beslutninger med formål om effektivisering vil ifølge Bjørkelo og Gundhus (2015) ofte føre til kosmetiske endringer, som også kan knyttes til Brunssons dekobling. Ut ifra observasjonene kan det se ut som at den praksisen de ulike medlemmene identifiserer seg med, ikke er avgjørende for om beslutninger blir fattet eller ikke, men heller avgjørende for om besluttede tiltak fører til tiltenkt handling, noe som også er typisk for dekobling (N. Brunsson, 2006).

Et sentralt element i strategisk beslutningstaking er synergiskaping, og at kjernekompetansen til å styre organisasjonen, benyttes (Johnsen, 2014b). Et annet sentralt element i strategiske beslutninger i offentlige virksomheter er å oppnå størst mulig velferd for samfunnet (Johnsen, 2014b). Dersom det er fravær av involvering og engasjement hos beslutningsdeltagerne kan det føre til at beslutningen som tas er dårlig, fordi medlemmenes meninger ikke er kommet frem (Jacobsen, 1993). Fremgangsmåten leder virksomhetsstyring benytter som ekspert på økonomistyring, vil potensielt føre til beslutninger som ikke ivaretar synergiskapingen i organisasjonen. Beslutningene vil kunne være mer rasjonelle som operasjonell beslutning, sett ut ifra et bedriftsøkonomisk ståsted. For å styrke rasjonaliteten i et strategisk perspektiv vil det vært fordelaktig å også forsøke å belyse konsekvenser på andre virksomhetsområder før beslutning fattes. Mangel på involvering og diskusjon i ledergruppa begrenser fokuset på politiets evne til å levere best mulig tjenestekvalitet til befolkningen, noe mange av de andre i ledergruppa er mer opptatt av enn leder virksomhetsstyring. Dermed begrenses beslutningsprosessens rasjonalitet, i et strategisk perspektiv.

Temaet har tatt for seg hvordan ekspertfremlegg som kunnskapsgrunnlag påvirker beslutningsprosessene i ledergruppa, og hvilke konsekvenser det får. Vi har særlig diskutert hvordan sjef virksomhetsstyring sin ekspertmakt påvirker beslutningsprosesser, og hvordan motstridende ideologier i ledergruppa skaper en dekobling mellom hva som besluttes og hva som fører til handling i organisasjonen. Videre vil vi diskutere hvordan benchmarking benyttes som kunnskapsgrunnlag for å iverksette videre beslutningsprosesser.

5.2.3 BENCHMARKING SOM KUNNSKAPSGRUNNLAG

POD har besluttet at politidistriktene skal bruke benchmarking, hvor politidistrikter skal få kunnskap om andre politidistrikter som opplever suksess med ulike virksomhetsfunksjoner. Formålet er at politidistrikter skal kunne imitere hverandres suksesser. POD har satt sammen grupper av sammenlignbare distrikter, og leder virksomhetsstyring deltar i

benchmarkingsmøter sammen med representanter fra disse distriktene. Han videreformidler til ledergruppa, funn fra benchmarkingsmøtene, som har potensiale til å kunne gi effektivitetsgevinst i eget distrikt. Leder virksomhetsstyring legger særlig vekt på at andre distrikter har opplevd innsparinger ved å sentralisere tjenester mer enn dette distriktet har gjort, blant annet redusere antall arrester.

Vi observerer i liten grad noe prosess i forhold til hvilke organisatoriske elementer fra andre distrikt det kan være nyttig å imitere. Arrestsaken starter etter benchmarkingsmøte. Det virker tilfeldig at akkurat spørsmålet om antall arrester fører til videre prosess, da også flere andre suksesser fra andre distrikter nevnes:

Leder virksomhetsstyring sier etter benchmarkingsmøte (møte 4): *Det som er de store tingene er det som har med tjenestekontor å gjøre. Det handler om å bygge tjenestelister, bruk av overtid, ferieavvikling, sommervikarer, flerbruk av personell, tjenesteplanlegging, antall IP-mannskaper, kompetanse. Skal alle komme på kurs, eller skal det være mer målretting?*

Leder virksomhetsstyring nevner også at noen av distriktene har gode erfaringer med én arrest. Han oppsummerer med at ett av distriktene er *råest, med vanvittig store fullmakter på tjenestekontoret.*

Imitasjonslogisk beslutningsprosess innebærer en kartlegging av hva som kan være relevant å etterligne, og hva som eventuelt ikke passer å etterligne, gjerne grunnet upåvirkelige ulikheter (March, 1994). Vi observerer at ledergruppa i liten grad vurderer overføringsverdi og muligheter for å oppnå effekt i eget distrikt. Arbeidsgruppa i arrestsaken blir allikevel etablert på bakgrunn av benchmarkingsmøte. I diskusjoner som følge av benchmarking observerer vi flere ganger at det nevnes elementer ved politidistriktet, som gjør at det de andre har gjort, ikke passer for eget distrikt. Det nevnes i flere ulike sammenhenger i løpet av observasjonsperioden at deres politidistrikt har mange særegenheter, som gjør dem lite sammenlignbare med andre. Organisasjoners ofte overdrevne unikhetsfølelse støttes av forskningen til Kahnemann og Lovallo (1993). Denne oppfatningen kan være grunnlag for at de ikke utreder muligheter og utfordringer ved andre distrikts erfaringer.

En vanlig feil som begås ved imitasjonslogiske analyser, er at analyse av likheter og ulikheter er for dårlig (March, 1994). I ledergruppa ser vi lite imitasjonslogisk kunnskapsinnhenting. Ledergruppa bruker ikke tid på ytterligere imitasjonslogisk beslutningsprosess, utover å

benytte det som beslutningsgrunnlag for om potensielle enkelttiltak skal utredes videre. Ledergruppa snakker ikke på noe tidspunkt om å innhente kompetanse fra distrikter de sammenlignes med, i det videre arbeidet med å vurdere etterligning av beste praksis fra andre distrikter. Dermed går de glipp av den potensielle kunnskapen som benchmarkingen kunne hatt potensial til å gi. Ledergruppa beslutter heller å etablere en arbeidsgruppe som har som formål å utrede mulighetene for innsparing ved ett enkelttiltak, etter inspirasjon fra benchmarkingsmøtet. De fortsetter ikke med en imitasjonslogisk prosess, men starter på nytt med en konsekvenslogisk prosess. Fordelen ved det vil være at de slipper å begå feil ved dårlige imitasjonslogiske analyser, og reduserer sannsynlighet for å beslutte en upassende endring (March, 1994). Analysen blir da mer tilpasset distriktets organisasjon og situasjon (Cohen, 1972). Ulempen vil være at de ikke drar nytte av relevante kriterier som benchmarking kunne gitt. Vi har ikke grunnlag for å si om dette er et bevisst valg fra ledergruppa, utover en tilsynelatende unison enighet i gruppa, om distriktets unikhhet i forhold til andre distrikter.

Vi vil videre fokusere på hvordan bruken av arbeidsgrupper som kunnskapsgrunnlag påvirker beslutningsprosessene i ledergruppa, og hvilke konsekvenser arbeidsgruppens anbefalinger gir for videre beslutningsprosess.

5.2.4 ARBEIDSGRUPPER SOM KUNNSKAPSGRUNNLAG

Opprettelse av arbeidsgrupper er et tiltak ledergruppa iverksetter for å få et bedre beslutningsgrunnlag. I løpet av observasjonsperioden opprettes arbeidsgrupper for flere saker som gjelder virksomhetsstyring og organisering. Den videre diskusjonen fokuserer på to arbeidsgrupper (arrestgruppa og innsparingsgruppa), hvor vi følger hele prosessen fra etablering, til fremlegging av arbeidsgruppens anbefalinger.

Når ledergruppa beslutter å nedsette arbeidsgrupper, synes det å være begrunnet i ønske om å skaffe seg et beslutningsgrunnlag som er tilpasset situasjonen og organisasjonen i dette distriktet, noe som er i tråd med konsekvenslogisk beslutningsprosess (Cohen, 1972). Det kan virke som at ledergruppa har en oppfatning av at de ikke er opplyste nok, og mangler totaloverblikk over mulige handlingsalternativer og konsekvenser, noe som ofte er grunnlaget for bruk av konsekvenslogikk (K. Brunsson & Brunsson, 2015). Ledergruppa forsøker å styrke beslutningsgrunnlaget sitt ved å bruke arbeidsgrupper som skal gi bedre oversikt over

relevante momenter innenfor problematikken; handlingsalternativer, konsekvenser og anbefalte tiltak.

HVEM DELTAR I ARBEIDSGRUPPENE?

Det er ingen store diskusjoner om hvorvidt det er nødvendig å etablere arbeidsgruppene. Ledergruppa har heller ingen observerbar prosess på hvem som skal lede eller delta i arbeidsgruppene. Innsparingsgruppa ledes av et medlem av ledergruppa, og arrestgruppa ledes av en fagansvarlig på lavere nivå i organisasjonen.

Typisk for utvelgelsesprosessen er at ledergruppa ønsker å ha med representanter fra fagforeninger og vernetjenesten, i arbeidsgruppene. Dette diskuteres ikke, og fremstår som en selvfølgelighet for dem. Flere av lederne er også opptatt av å ha med personer som representerer deres fagfelt eller geografiske tilknytning. Vedrørende arrestgruppa har ledergruppa til dels fokus på fagkompetanse innenfor det fagfeltet arbeidsgruppa skal levere sin anbefaling, men vi observerer ikke fokus på at arbeidsgruppa skal representere alle interesseområder ved utredningen. I arbeidsgruppa er det eksempelvis ingen representanter fra enhet for virksomhetsstyring. Ledergruppas prosess for utvelgelse av arbeidsgruppemedlemmer kan begrunnes med «sosial taktikk», hvor formålet er å fremme *sine* organisatoriske mål (Buchanan, 2008). Et eksempel på dette er en diskusjon i gruppa, etter at innsparingsgruppa er etablert:

En enhetsleder sier: *Det er jo lite fra funksjonelt nivå. Jeg ser bekymringer ut fra det.*

En annen enhetsleder sier at han savner sin enhet inn i gruppa.

Arbeidsgruppas leder svarer: *Jeg har ikke tenkt på det, om noen er fra GDE eller FDE.*

En tredje enhetsleder: *Jeg tenkte at dette er kjempebra, fordi jeg har satt sammen x antall arbeidsgrupper med fagpersoner. Det resulterte i 400 stillinger for mye. Jeg synes dette er kjempebra.*

Denne diskusjonen tyder på at ikke alle i ledergruppa er opptatt av den sosiale taktikken i utvelgelse av representanter til arbeidsgrupper, men til tross for at noen er det, diskuteres det ikke videre i gruppa.

TO ARBEIDSGRUPPER – ULIKT KUNNSKAPSGRUNNLAG

I de to prosessene vi redegjør for i resultatdelen; arrestsaken og budsjettsaken, besluttes etablering av arbeidsgrupper for å styrke ledergruppas kunnskapsgrunnlag. Resultatene de to arbeidsgruppene presenterer for ledergruppa påvirker ledergruppas kunnskapsgrunnlag på to ulike måter. Vi vil av den grunn diskutere dem hver for seg.

Arrestgruppa består av fem fagpersoner, en fagforeningsrepresentant og en vernetjenesterepresentant. Alle er politiutdannet. Gruppa ledes av en fagansvarlig i politidistriktet. Innsparingsgruppa består av to fra ledergruppa, fem mellomledere, tre fagforeningsrepresentanter og en vernetjenesterepresentant. Den ledes av enhetsleder i ledergruppa.

ARRESTGRUPPA¹⁵

Beslutningstakere som benytter seg av kunnskapstilbydere i sine beslutningsprosesser kan bli utsatt for manipulasjon (March, 1994) og politisk spill (Bang & Midelfart, 2012). Politikk i endringsprosesser, og som konkurranse om ressurser i organisasjoner, er helt vanlig (Buchanan, 2008). Vi kan ikke si noe om arbeidsgruppa bevisst driver forsøk på manipulasjon eller politisk spill, men vi ser flere elementer som kan forklare arbeidsgruppas presentasjon som ledd i et mulig politisk spill. De benytter flere former for framing, som kan medføre at ledergruppa ikke får et rasjonelt kunnskapsgrunnlag å fatte beslutninger ut ifra. Lai (2014) beskriver hvordan en ved å definere et utgangspunkt for en sak, kan frame et problem. Vi ser at arrestgruppa forsøker å fokusere betraktelig mer på de negative sidene ved å redusere tjenestetilbud, enn på de positive økonomiske effektene av å endre. Gruppa benytter også tallgrunnlag på en måte som får arbeidsgruppas syn på saken til å fremstå som betraktelig mer fordelaktig, enn motsatt. Det tydeligste eksemplet er når arrestgruppa i sin presentasjon primært argumenterer for negative konsekvenser, som økt kjøretid, mer slitasje på personell og kjøretøy, samt redusert beredskap. De økonomiske gevinstene ved reduksjon av en arrest blir argumentert for som nærmet ikkeeksisterende. Slik framing er typisk når en part ikke har saklige argumenter med gjennomslagskraft for et visst syn (Lai, 2014), og er nært knyttet opp til manipulasjon (March, 1994; Simon, 1976). Maktbruken ser imidlertid ut til å ha mest gjennomslagskraft når mottakeren av informasjonen har lite kunnskap om problemet, og kunnskapstilbyderen har legitimitet som ekspert på området (Engelstad, 2005). Utfordringen

¹⁵ Arrestgruppa etableres for å styrke ledergruppas kunnskapsgrunnlag i arrestsaken (se punkt 4.2)

til arbeidsgruppene er at selv om ledergruppa har etablert en arbeidsgruppe for å gi ledergruppa et bedre og mer rasjonelt kunnskapsgrunnlag for en potensiell beslutning, besitter ledergruppa selv omfattende kunnskap om organisasjonen. Det kan da tenkes at informasjonsmakten til arbeidsgruppa svekkes, ved at ledergruppa har for god kunnskap til at de lar seg overbevise av lite saklige argumenter. Forskning viser at politikk også kan ha dysfunksjonelle sider, ved blant annet å bidra til å forsinke og hindre endringsprosesser (Buchanan, 2008). Ved at arbeidsgruppene presenterer et kunnskapsgrunnlag som overfokuserer på de negative konsekvensene ved endring med innsparing som formål, er nettopp forsinking av endringsprosess resultatet, til tross for at det ser ut som ledergruppa gjennomskuer det politiske spillet.

Under arbeidsgruppas presentasjon er merkjøretiden det eneste argumentet som kan sies å svare på mandatets målsetting på en forholdsvis objektiv måte. Stort sett alle de andre konsekvensene blir fremlagt som politiske argumenter for å beholde tre arrester. Noen argumenter kan forsvares som relevante, som eksempelvis lavere beredskap i deler av distriktet grunnet lengre kjørevei til arresten, eller høyere terskel for å kjøre personer i arrest, for å ivareta beredskap. De fleste tenkte konsekvenser fremstår imidlertid som meget subjektive og til dels usaklige. Eksempler på dette er at en sliten bilpark blir enda mer sliten, man kan ikke kaste av noen på veien dersom man får andre oppdrag, det vil kunne utvikle seg en ukultur, hvor arrestanter kjøres *på skauen* i stedet for i arresten, det er krevende å kjøre ikke samarbeidsvillige personer til arrest, det er uheldig å ta bort bærebjelken i GDEene. Det blir flere ganger argumentert med at distriktet er stort, med lange avstander. Dette er imidlertid ikke relevant i forhold til den arresten som eventuelt skal legges ned.

Arbeidsgruppepresentasjonen kan synes å ha sammenheng med at gruppas sammensetning fremmer den operative praksis, mens formålet med gruppas arbeid fremmer den byråkratiske praksisen. Krav som ikke samsvarer med organisasjonens bruksverdier vil bli motarbeidet av organisasjonen (Bjørkelo & Gundhus, 2015; Scott, 2013). Det kan tenkes at det politiske spillet som preger fremleggingen av arrestgruppa sitt arbeid, er et resultat av at formålet med arbeidsgruppa er innsparing, noe som vil stride mot det offentlige etos innenfor den operative praksis (Byrkjeflot, 2008; S.O. Johannessen, 2013). Tross et innsparingsformål i mandatet til arrestgruppa, argumenterte de for ingen reduksjon av antall arrester, og et behov for 18 nye medarbeidere til arrestene. Denne anbefalingen skaper mer mening, sett ut ifra en operativ praksis, men gir et lite rasjonelt beslutningsgrunnlag for en ledergruppe som forsøker å finne innsparingspotensialer i virksomheten.

Forskning viser at dersom politisk spill preger ledergruppa, reduseres sjansen for at beslutninger resulterer i det opprinnelige målet med saken (Dean & Sharfman, 1996). I dette tilfelle er det ikke et internt politisk spill i ledergruppa som er utfordringen. Det er heller at arbeidsgruppa, utelukkende bestående av personer som representerer den operative praksis og fagforeningspraksisen, ikke har greid å ivareta det opprinnelige målet med saken. Vi har ikke studert prosessene i arbeidsgruppa, men de presiserer i presentasjonen sin til ledergruppa, at hele gruppa er enige i det de presenterer. Studier av beslutningsprosesser i offentlige organisasjoner finner at de ofte preges av hensiktsmessige kompromisser, mer enn optimale løsninger (Thorsvik, 2014). Slik arrestgruppa er sammensatt kan det tenkes at noe av kompromissfokuset reduseres. Arbeidsgruppa presiserer at hele gruppa *unisont enige* i forslaget fra gruppa. Både den operative praksis og fagforeningspraksisen vil ha mer fokus på kvalitet enn på innsparing (S.O. Johannessen, 2013). Når det ikke er noen i prosessen som ivaretar innsparingsfokuset er det ikke uvanlig at gruppa fokuserer mest på fremme egne ressurser og egne organisatoriske mål (Buchanan, 2008).

Vi ser en vesentlig forskjell mellom ekspertmakten fagpersonene besitter vedrørende politifaglige saker og leder virksomhetsstyring har i økonomisaker, sammenlignet med fagpersonenes ekspertmakt i arrestgruppen. Det kan synes som at når ekspertene har ekspertkompetanse på den delen av virksomheten som beslutningen er ment å omfatte, er ekspertmakten stor. Formålet med arbeidsgruppene er derimot ikke forenlig med kvalitetsfokuset som ekspertene naturlig har, som fagpersoner. En viktig årsak kan være at et innsparingsformål vil stride mot bruksverdiene i den operativ praksis (Bjørkelo & Gundhus, 2015; S.O. Johannessen, 2013). Dermed benyttes de som eksperter, og opplever seg selv som eksperter, men er i realiteten ikke eksperter på den utfordringen saken har som formål å løse. Dermed svekkes legitimiteten, og maktpotensialet reduseres (Lai, 2014; Weber, 2013).

Når ledergruppa etablerer en arbeidsgruppe av fagfolk og fagforeningsrepresentanter, som presenterer anbefalinger til ledergruppa, kan det tenkes at ledergruppa får presentert holdninger som gjenspeiler organisasjonen. Den viktigste lederoppgaven er ikke nødvendigvis å fatte beslutninger, men å skape mening i situasjonen, slik at beslutningen virker naturlig og lar seg gjennomføre (Arnulf, 2012). I denne situasjonen setter ledergruppa seg i en vanskelig posisjon. Dersom de går imot arbeidsgruppas anbefaling, kan det tenkes at organisasjonen opplever at de i liten grad blir hørt i endringsprosesser. Og dersom ledergruppa lytter til arbeidsgruppas anbefaling, greier ikke ledergruppa å ivareta de byråkratiske kravene om innsparing. Til tross for at våre observasjoner viser at fagforeninger og vernetjeneste tas med i

alle prosesser hvor viktige organisatoriske endringer vurderes, viser en undersøkelse fra 2018 at ca 60% av tillitsvalgte og vernetjeneste er «helt enig» eller «litt enig» i at organisasjonen setter i gang organisasjonstiltak uten å ta det opp med fagforening/tillitsvalgte (Wathne m.fl, 2019, s. 52). Vi har ikke grunnlag for å si om lite rasjonelle kunnskapsgrunnlag preget av intern politikk av representanter for den operative praksis og fagforeningspraksisen, utsetter beslutninger, og dermed svekker inntrykket av medbestemmelse. I arrestsaken ser det allikevel ut som det kan være konsekvensen. Motstridende interesser og usikkerhet er faktorer som kan bidra til å utsette beslutninger (Lai, 2007). Bang og Midelfart (2012) beskriver det som typisk at beslutninger utsettes når beslutningsgrunnlaget ikke oppleves som tilstrekkelig. Det kan forklares med teorien om begrenset rasjonalitet (N. Brunsson, 2006). Ledergruppa ønsker et beslutningsgrunnlag som er så tett opp mot rasjonalitet som mulig, men det ser ut som de gjennomskuer at beslutningsgrunnlaget ikke gir et helhetlig bilde av problematikken. En årsak til dette kan være at arbeidsgruppas presentasjon begrunnes ut fra operativ- og fagforeningspraksis, mens ledergruppas formål ligger i «skvisen» mellom den byråkratiske- og den operative praksis. På den andre siden vil arbeidsgruppepresentasjonene skape mening blant medlemmene i gruppa, da de i stor grad, som ledere, representerer en operativ praksis. Det kan forklare noe av grunne til at ledergruppa i liten grad kritiserer arbeidsgruppa for å ikke utarbeide beslutningsgrunnlag i henhold til tiltenkt formål.

Flere av de samme makt- og politikkelementene som vi nå har diskutert, kjenner vi også igjen fra fremleggingen til en arbeidsgruppe med formål å vurdere politidistriktets minstebemanningsbehov. «Minstebemanningsgruppa» har også lignende sammensetning.

Vi har nå sett på hvordan arrestgruppa opptrer som politiske aktører overfor ledergruppa, og hvordan dette påvirker beslutningsprosessen i arrestsaken. Vi vil videre diskutere kunnskapsgrunnlaget som etableres etter innsparingsgruppas arbeid. Innsparingsgruppas presentasjon påvirker ledergruppa på en noe annerledes måte enn arrestgruppa. Mye tyder på at innsparingsgruppa preges mer av interne politiske prosesser i forkant av presentasjon til ledergruppa, noe som medfører andre konsekvenser for beslutningsprosessen i ledergruppa, enn arrestgruppas presentasjon.

INNSPARINGSGRUPPA¹⁶

Innsparingsgruppa består primært av mellomledere, tillitsvalgte og vernetjenesterepresentant. Den er således ikke like preget av fagekspertter som arrestgruppa.

Gruppas mandat er «*Gevinstrealisering/ressurseffektivisering med det formål å bringe balanse i politidistriktet på kort- og mellomlang sikt*». Å drøfte gruppas forståelse av mandatet og prioriteringer i sitt arbeid er utenfor denne oppgavens problemstilling. Vi vil av den grunn fokusere videre på kunnskapsgrunnlaget gruppa presenterer til ledergruppa.

I sitt arbeid foreslår arbeidsgruppa 12 tiltak i flere deler av organisasjonen, som potensielt vil gi umiddelbar kostnadsreduksjon. Gruppa avgrensner seg bort fra organisatoriske endringer som potensielt vil medføre en fremtidig effektivisering av organisasjonen. De tiltakene gruppa anbefaler, får et operasjonelt fokus som ser fordeler og ulemper ved de konkrete utfordringene gruppa har valgt å utrede. Verdiskaping økes best på to måter; å skape synergier slik at to eller flere aktiviteter eller prosesser bidrar mer sammen enn de gjør hver for seg (Johnsen, 2014b). Innsparingsarbeidsgruppa har et mandat som muliggjør et mer flerdimensjonalt fokus, da det ikke er presisert i mandatet hvilken del av virksomheten innsparingene skal hentes fra. Grunnet kort tidsfrist beslutter allikevel arbeidsgruppa å primært fokusere på merkantile innsparingstiltak, i tillegg til sjef virksomhetsstyring sine allerede anbefalte tiltak med vakanser og avvikling av ansatte på pensjonistvilkår. Arbeidsgruppa avgrensner seg bort fra virksomhetsområder med mindre forutsigbare konsekvenser, som for eksempel organisering. Anbefalingene til denne gruppa reduserer således potensialet for synergiskaping, og rådene til ledergruppa gir et begrenset strategisk kunnskapsgrunnlag.

Lederen av innsparingsgruppa presiserer at det har vært viktig for gruppa å presentere anbefalinger som *hele gruppa stiller seg bak*, og at *diskusjoner har blitt tatt i gruppa, og ikke utenfor*. Arbeidsgruppelederen presiserer også at de som arbeidsgruppe har hatt *ulike perspektiver fra økonomi, fag, tillitsvalgt og vernetjeneste*. Dette skiller seg noe fra arrestgruppa, som beskrev seg som *unisont enige*. Det kan synes som innsparingsgruppa, grunnet flere ulike perspektiver, har måttet inngå flere kompromisser i prosessen, men at alle stiller seg bak resultatet.

Vi har ikke observert prosesser i innsparingsgruppa, men på bakgrunn av det arbeidsgruppelederen presiserer, er tiltakene gruppa presenterer et resultat av forhandlinger og

¹⁶ Innsparingsgruppa etableres for å styrke ledergruppas kunnskapsgrunnlag i budsjettsaken (se punkt 4.1)

kompromisser, noe som vil være typisk for intern politikk (Perrow, 1986). Eventuelle politiske spill i arbeidsgruppeprosessen vil ikke nå ledergruppa, og de får følgelig liten innsikt i hvor rasjonelle de anbefalte tiltakene i realiteten er. Ledergruppa får heller ikke kunnskap om eventuelle handlingsalternativer som kunne vært aktuelle, men som arbeidsgruppa av ulike årsaker har forkastet. Gruppelederen presiserer at gruppa ikke er en beslutningsgruppe, men at de leverer på *beskrivernivå*. At hele gruppa stiller seg bak de anbefalte tiltakene kan være et resultat av en intern beslutningsprosess i arbeidsgruppa. Ved å holde slike eventuelle momenter unna ledergruppa, kontrollerer arbeidsgruppa betydelig agendamakt.

Innsparingsgruppa kan holde tilbake informasjon som potensielt kan gi store innsparinger, men som gruppa, samlet sett, ikke har oppnådd enighet om. Et eksempel kan være at de selv har avgrenset seg bort fra organisatoriske endringer. Ledelse handler om å oppnå effisiente ledelsesprosesser, ved å forsøke å oppnå samme resultat som før, men med lavere ressursbruk (March, 1994). Et annen viktig element ved ledelse er sosial validering; altså å skape mening for de involverte. De to elementene er en relevant beskrivelse av det arbeidsgruppa presenterer for ledergruppa. Arbeidsgruppelederen er gjennomgående opptatt av at *enigheten i gruppa skaper større legitimitet til resultatet*. Spørsmålet er om det er optimalt at en gruppe som skal gi en strategisk ledergruppe et godt beslutningsgrunnlag, er opptatt av å presentere et sosialt validert produkt. På den ene siden kan det redusere risikoen for at tiltakene ledergruppa beslutter, vil skape motstand i organisasjonen. På den andre siden er det ikke sikkert ledergruppa får presentert det mest optimale kunnskapsgrunnlaget for en videre strategisk beslutningsprosess.

Videre vil vi diskutere hvordan ledergruppa underutnytter sin egen kompetanse som kunnskapsgrunnlag i beslutningsprosesser, og hvordan dette påvirker prosessene.

5.2.5 KUNNSKAPSDELING I LEDERGRUPPA

Ledergruppa representerer til sammen hele organisasjonen. De aller fleste kjenner politiorganisasjonen svært godt, og det er liten tvil om at de innehar kjernekompetanse som passer til å styre organisasjonen, som er en forutsetning for god strategisk verdiskapning (Johnsen, 2014b). Vi observerer imidlertid lite kunnskapsdeling i ledergruppa, utover ekspertkunnskapen til leder virksomhetsstyring. Det skjer flere ganger at enkeltmedlemmer tilsynelatende tilfeldig orienterer om elementer med betydelig relevans for pågående beslutningsprosesser. Eksempel på dette er når et ledergruppemedlem nevner at det tidligere

er gjennomførte utredninger på lignende problematikk som pågående prosess. Kommentarene blir allikevel i liten grad tatt i som en del av den videre prosessen.

Ledergrupped medlemmene blir i liten grad ansvarliggjort i å dele kunnskap, og det blir tilfeldig hvilken kunnskap som kommer frem. Dermed åpnes det for muligheten for medlemmene å holde tilbake informasjon som kan redusere godene til enheten vedkommende er leder for. Dette er en form for agendamakt som gjør beslutningsprosessene utfordrende, ved at noen sider av saken «filtreres» ut og blir oversett (Clegg m.fl, 2006).

Det ser ut som ledergruppa legger all sin lit til eksperter og arbeidsgrupper, og har i liten grad fokus på den totalkompetansen de selv besitter, som strategiske rådgivere. Til tross for at de har god kunnskap om hele organisasjonen, tar de i liten grad beslutninger på grunnlag av egne drøftinger og vurderinger. Typisk er at de tar stilling til anbefalingene til arbeidsgruppene og ekspertene. Mener ledergruppa at kunnskapsgrunnlaget de får, ikke er tilstrekkelig, utsettes beslutningen. K. Brunsson og Brunsson (2015) hevder at å øke rasjonaliteten reduserer sannsynligheten for at beslutninger blir tatt, noe som samsvarer med våre observasjoner. Ledergruppa beslutter gjerne å be om ytterligere informasjon på et senere tidspunkt, før de fortsetter beslutningsprosessen, noe som utsetter beslutninger gang på gang.

I temaet om kunnskapsgrunnlag har vi diskutert hvordan ledergruppa bruker ekspertfremlegg og arbeidsgrupper som det primære kunnskapsgrunnlag i sine beslutningsprosesser. Vi har diskutert hvordan særlig makt og politikk, på ulike måter, påvirker ledergruppas beslutningsprosesser. I tillegg har vi diskutert hvordan ledergruppa i liten grad utnytter sin egen kompetanse i beslutningsprosessene.

Det siste elementet vi skal diskutere, og som særlig påvirker ledergruppas beslutningsprosesser, er handlingsrom. Vi vil i den neste delen diskutere ulike sider ved ledergruppas handlingsrom, som vi gjennom våre observasjoner har identifisert som særlig sentrale påvirkningsfaktorer. Vi vil også her diskutere hvilke konsekvenser påvirkningsfaktorene har for ledergruppas beslutningsprosesser.

5.3 HANDLINGSROM I BESLUTNINGSPROSESSER

Observasjonene viser at ledergruppa opplever handlingsrommet som lite, særlig i beslutningsprosesser som omhandler virksomhetsstyring. Handlingsrommet påvirkes særlig av budsjettsituasjonen og mål- og resultatkrav fra POD. Vi vil først vise til noen relevante resultater, før vi videre diskuterer hvordan beslutningsprosesser påvirkes av ledergruppas handlingsrom, samt hvilke konsekvenser det får.

5.3.1 ØKONOMISK SITUASJON VS MÅL- OG RESULTATKRAV

Som tidligere nevnt har politidistriktet et betydelig budsjettunderskudd, og underskuddet er tema på agendaen i samtlige møter vi observerer. I starten av oktober orienterer leder for virksomhetsstyring ledergruppa. Distriktet har brukt (XX) millioner mer enn periodisert budsjett.

Leder virksomhetsstyring: Det er ikke noen store ting som tilsier at situasjonen vil bedres. Det medfører at det egentlige interessante taller er (XX,X) millioner ved årets slutt. Pilene peker ikke nedover. Lønnpila i oktober er høyere enn i september. Det er overhode ingen tvil om at vi må sette på bremsen. I fjor endte vi på et underskudd på (X) mill. I går kom det noen midler i forhold til IP-trening. Det datt da (X) millioner inn i postboksen. De har vi ingen styring på. Problemet er at de fleste pengene fra POD er øremerkede. Det er ingenting som peker nedover i riktig retning.

Leder virksomhetsstyring orienterer om at utgifter til lønn og EBA er politidistriktets største utgiftspost, og utgjør over 80% av budsjettet. Utgifter til EBA er i det vesentligste bundet opp i langvarige leiekontrakter, og utgjør i liten grad noe økonomisk handlingsrom.

Leder virksomhetsstyring sier at den eneste resepten for å redusere distriktets underskudd er å kutte antall årsverk.

Nedbemanning er i konflikt med det politiske kravet om politidekning. Nedbemanning vil også kunne påvirke kravet om saksrestansene negativt. Det nevnes ved flere anledninger at de enten ikke klarer å oppnå budsjettbalanse, eller at de ikke oppfyller det politiske bemanningskravet.

Leder virksomhetsstyring: Vi kolliderer hele tiden med minimumsbemanning når man ikke har økonomiske rammer. Det er en krevende sak.

Som beskrivelsen av budsjettsaken viser, avventer ledergruppa gjennom flere møter, svar fra POD, om de skal prioritere budsjettbalanse eller politidekning. Når svaret fra POD kommer, krever POD at ledergruppa må oppnå budsjettbalanse uten å nedbemanne.

I tillegg til det eksisterende budsjettunderskuddet, orienteres ledergruppa om at de økonomiske rammene for 2019 reduseres ytterligere:

I møte 7 står saken «*Virksomhetsplan/disponeringsbrev POD*» på agendaen. Leder virksomhetsstyring innleder med å gå gjennom styringsindikatorer og prioriteringer fra POD. Han nevner de økonomiske rammene for 2019. Han uttrykker frustrasjon over at de har fått trekk på (XX) millioner kroner som følge av ABE-trekk¹⁷ og effekt av reformen. *Hva er det vi skal spare på? Det er jo dette vi skulle kna for å finne vårt eget handlingsrom, og så trekker de det ut.* En i gruppa hvisker til sidemannen: *Faen, nå får det være nok, altså.* Leder virksomhetsstyring skriver «70 – 80%» på flippoveren. Dette er politidistriktets reduserte handlingsrom siden 2013.

I møte 6 står «*Virksomhetsplan*» på agendaen. Avsatt tid er 40 minutter.

Leder virksomhetsstyring redegjør for de prioriterte oppgavene i 2019. Han presiserer at dersom noen tenker at de ønsker å ha lokale mål i tillegg til de sentrale, er det et krav at de lokale målene underbygger de sentrale.

Leder virksomhetsstyring: *Vi må levere på de politisk prioriterte målene. Om dere har ledig kapasitet, må dere hjelpe sidemannen i stedet for å ha egne, lokale mål.*

Leder virksomhetsstyring spør gruppa hvilken involvering de skal legge opp til i forhold til mål. *Målene våre er bestemt gjennom oppdragsmatrisen fra POD. Andre, lokale mål ville vært snodig.*

En i gruppa sier at *det er utrolig mye makt i slike måleparametere.*

Ledergruppa konkluderer, nærmet unisont, med at de ikke vil ha egne lokale mål, i tillegg til de sentrale. Ingen er uenige i dette. Ledergruppa bruker 28 minutter på denne saken.

¹⁷ Økonomisk nedtrekk som følge av Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen)

I møtet 7 går leder virksomhetsstyring gjennom grunnlaget for disponeringsbrevet fra POD. Han nevner de mål og oppdrag politidistriktet får i 2019. Det er flere rapporteringspunkter som ikke omfatter mål og oppdrag. Leder virksomhetsstyring nevner flere ganger i løpet av denne saken at det er nå de har anledning til å komme med innspill som kan bidra til å senke ambisjonsnivået. Diskusjonene i gruppa går mest på å bryte ned mål og oppdrag fra distriktsnivå, til lokalt nivå, for å ha mer konkret oversikt over hva som kreves for å komme over på «grønn side».

GDE-leder: Måltallene forholder jeg mer bare til. Jeg skulle ønske at vi hadde et mer realistisk bilde for hva det er mulig å oppnå. Vi er nødt til å få på plass de faktiske resultatene for 2018 dersom dette skal være et styringsverktøy som fungerer. Det må ned på driftsenhetsnivå, og det er ikke riktig slik det er i dag. Jeg synes det er synd at vi er seint ute, for jeg kunne tenke meg å involvere de ansatte. Vi har jo røde tall på alt i 2018. Hva skal vi gjøre for å komme over på grønn side, og det må vi involvere medarbeiderne i, for det er de som eier tallene. Jeg er tilhenger av PSV¹⁸, men vi må konkretisere tiltakene. Det er lettere å rapportere dersom vi har tallene.

Eksemplene over gir et bilde av at ledergruppa etter hvert innser at de selv er ansvarlige for å jobbe med å oppnå balanse i budsjettet, hvor nedbemanning er ønsket tiltak. Utfordringen er at det tiltaket de ser som mest effektivt, ikke er i tråd med krav fra POD, om å opprettholde det politiske kravet om politidekning. Situasjonen blir ytterligere vanskeliggjort når ledergruppa får vite at budsjettet for 2019 foreslås redusert med (XX) millioner kroner. Når mål- og resultatkrav fra POD kommer, fokuserer de på å redusere ambisjonsnivået, ved å unngå å ha lokale mål som ansvarliggjør politidistriktet utover kravene fra POD. Ledergruppa diskuterer ingen strategi for hvordan de skal nå mål og krav fra POD. Økte byråkratiske krav og stram økonomi får konsekvenser for politidistriktets handlingsrom. Vi vil vider diskutere hvordan det påvirker beslutningsprosessene til ledergruppa, og hvilke konsekvenser det får.

5.3.2 DILEMMAET MELLOM EFFEKTIVITET OG KVALITET

Ett av nærpolitireformens formål er å skape mer likhet mellom distriktene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Krav om likhet medfører økt kontroll (Wathne, 2018). Gjennom økt byråkratisk kontroll fra POD, synes distriktenes autonomi å være ytterligere

¹⁸ Politiets styringsverktøy

reduisert etter Nærpolitireformen (Difi, 2018). Lederne kan blant annet ikke ansette personer der de mener det trengs mest for å løse samfunnsoppdraget, men må ta hensyn til visse typer stillinger for å oppfylle det politisk bestemte bemanningskravet om 2 politifolk pr 1000 innbyggere. Butterfield, Edwards og Woodall (2005) fant i sine studier, at en konsekvens av sentralisering av mål og interne kontrollsystemer i politiet i Storbritannia, ble at ledere fikk redusert autonomi, og dermed redusert handlingsrom. Økt byråkratisk kontroll er også i tråd med NPM (Wathne, 2018). Redusert handlingsrom som følge av økt statlig kontroll gjennom målkrav og øremerkede midler, støttes i våre observasjoner.

Et av formålene med ledelse er å skape effisiente ledelsesprosesser (March, 1994). I forbindelse med innføringen av politireformen har politidistriktet pådratt seg et betydelig økonomisk underskudd, som POD sier at distriktet selv må ta ansvar for å redusere. Politireformen er en reform som ikke bare er en effektiviseringsreform, med formål å gjøre politiet mer effisient. Det er også en kvalitetsreform, med formål om å heve kvaliteten i politiets arbeid (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Det kan se ut som det ligger en forventning i reformen, om at politiet ikke bare skal oppnå samme resultat med lavere ressursbruk, men at politidistriktene skal oppnå *bedre* resultat med *lavere* ressursbruk. Dette vil være lite forenlig med verdiene til typiske ledere i offentlig sektor, som er mindre resultatorienterte og nyttemaksimerende enn i privat sektor (Byrkjeflot, 2008).

Det kan tenkes at strenge styringssignaler fra POD i utgangspunktet ikke er noe problem dersom de økonomiske midlene som tildeles er tilstrekkelige for å utføre pålagte oppgaver, og at oppgavene samsvarer med organisasjonens verdier. Utfordringen er at NPM-reformer tar mer hensyn til effektivisering enn kvalitetsheving (Larsson & Sørli, 2018). Effektivisering strider mot verdiene i den operative praksisen, som setter kvalitet og samfunnsoppdrag foran effektivisering (Byrkjeflot, 2008). Politidistriktet har i tillegg en utfordring med et underskudd som POD, ifølge våre observasjoner, i liten grad tar hensyn til i sine krav for 2019. Vi opplever at denne situasjonen er grunnlag for mye frustrasjon i ledermøtene.

Som Byrkjeflot (2008) påpeker, legger NPM til grunn at ansatte i offentlig sektor *er* nyttemaksimerende, noe som strider mot det offentlige etos. Politidistriktet forventes at både skal kunne oppnå gode resultater, samtidig drive effektivt, og i tillegg redusere et underskudd på flere titalls millioner. Det vil naturlig stride mot det offentlige etos og den operative praksis, og skaper lite mening for en offentlig leder (Byrkjeflot, 2008). Det kan også tenkes at i en reform som både inneholder prioriteringer for effektiv drift og kvalitetsheving på

tjenester, vil en ledergruppe som representerer det offentlige etos og er nært knyttet til den operative praksis, ha en tilbøyelighet til å ønske å fokusere på kvalitetskravene mer enn effektiviseringskravene. Dette støttes av Byrkjeflot (2008) sine funn, ved at de ansattes lojalitet er sterkt knyttet til praksisfellesskapet. Det støttes også av våre funn. Observasjonene våre viser at jo mer ledergruppa innser at POD krever at de må spare penger, jo mer frustrasjon blir det i gruppa. Argumenter om at kvaliteten blir lavere på grunn av dårlig økonomi, gjentar seg stadig. Ifølge Wathne (2018) synker ansattes lojalitet når det fokuseres på byråkratisk kontroll fremfor å støtte politiarbeidet. Dette støttes også av Byrkjeflot (2008) sin kritikk mot NPM i offentlig sektor. Filstad m.fl (2018) finner i sin studie at lojalitet til styringskrav er viktig for politiledere. Samme studien finner også at politiledere er gode på å skape seg et handlingsrom mellom den byråkratiske praksis og den operative praksis. Våre observasjoner viser også at ledergruppa forsøker å være lojale mot PODs krav. Lojaliteten ligner imidlertid mer en profesjonell lojalitet enn en naturlig lojalitet, da kravene ikke ser ut til å samsvare med ledergruppemedlemmenes offentlige etos. Ledergruppas opplevelse av stadig økende byråkratiske krav som ikke støtter oppunder samfunnsoppdraget, sammen med stadig trangere økonomi, reduserer deres handlingsrom til å ta beslutninger på et kunnskapsbasert grunnlag, om hva som er den beste beslutningen. En konsekvens av dette ser ut til å være at flere i ledergruppa kun forholder seg til de mål og resultat som kreves av dem, og mister fokus på å skape et handlingsrom som best ivaretar både de byråkratiske krav og den operative praksis.

5.3.3 MANGEL PÅ SØKEN ETTER HENSIKTMESSIGE KOMPROMISSER

I kontakten mellom ledergruppa og POD observerer vi elementer som kan forklares som del av et politisk spill, hvor POD ønsker mest mulig kontroll på alle politidistriktets aktiviteter, og politidistriktet ønsker mest mulig handlingsrom. Den eksterne koalisjonen bestående av politidistriktet og POD, gir POD myndighet til å utøve betydelig direkte makt gjennom mål- og resultatstyringen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Ledergruppa derimot, ønsker å øke politidistriktets påvirkning og innflytelse på egne valg. En årsak til slike konflikter kan være ulike ideologier i koalisjonen (N. Brunsson, 2006). Ulikhetene kan forklares med flere i ledergruppas ideologiske knytning til den operative praksis, som strider mot PODs byråkratiske praksis.

Søken etter hensiktsmessige kompromisser beskrives som en normalsituasjon i offentlig sektor (Thorsvik, 2014). Evaluering av politireformen viser at politiet blir svært detaljstyrt, helt ned på aktivitets- og produktnivå (Difi, 2018; Njaastad, 2017). Det kan synes som at byråkratisk detaljstyring reduserer politidistriktets evne til både å oppnå mål- og resultatkrav og å redusere budsjettunderskuddet. Problematikken økes ytterligere ved at myndighetene reduserer budsjettene som følge av ABE-trekk og antatt effekt av politireformen. De nødvendige kompromissene ser ut til å gå ut over ledergruppas evne til å ivareta *både* de byråkratiske krav fra POD og kvalitetskravene som mer samsvarer med det offentlige etos. Dette støttes av undersøkelser fra både 2015 og 2018, som viser at 73-74% av alle politiledere med personalansvar mener at besparelser og økonomiske forhold vektlegges mer enn det politifaglige (Wathne m.fl, 2019). På den andre siden kan det se ut som ledergruppa selv ønsker å søke etter hensiktsmessige kompromisser, mellom krav og ressurser, men at den omfattende detaljstyringen helt ned på aktivitets- og produktnivå, hindrer tilstrekkelig handlingsrom til å søke etter kompromisser. Denne detaljstyringen kan føre til at initiativet og ansvarsfølelsen tas bort fra den operative praksis, og kan resultere i at enhetslederne bare gjør akkurat som de blir bedt om (S.O. Johannessen, 2013).

Begrenset handlingsrom kan også øke sannsynligheten for å begrense rasjonaliteten i beslutningen. Ledergruppa blir «tvunget» til å ta en beslutning for å vise handlekraft overfor POD, og for å oppfylle byråkratiske krav. De er nødt til å inngå så mange kompromisser at beslutningen er langt fra rasjonell, særlig sett fra et operativt praksisperspektiv. Om beslutningen skal oppleves som tilfredsstillende må den ta hensyn til kognitive, politiske, følelsesmessige og strategiske aspekter (Simon, 1976). Lojaliteten til de byråkratiske kravene gjør at følelsesmessige aspekter, som normer og verdier, nedprioriteres. Når disse er lite fremtredende i beslutningen, og det er lite fokus på sosial validering av beslutninger, reduseres sannsynligheten for at beslutningen har potensiale til å skape mening i organisasjonen. Dette øker sannsynligheten for at beslutningen vil møte motstand (Scott, 2013).

Weick (1995) hevder at beslutninger som av organisasjonen oppfattes som meningsløse, må presses gjennom med makt. PODs detaljerte styring er en form for bruk av direkte makt, som reduserer organisasjonens handlingsrom. Det kan tenkes at det er en nødvendighet med slik detaljstyring på krav som fremmer effektivisering, sett i lys av at kvalitet gir mer mening enn effektivitet, hos offentlig ansatte (Byrkjeflot, 2008). Problemet oppstår når det økonomiske handlingsrommet til politidistriktet er så lite at kompromisser oppleves umulig, på grunn av

PODs maktbruk i form av detaljstyring. Kombinasjonen mellom detaljerte mål- og resultatkrav, dårlig økonomi, krav om forbedring av resultater, samtidig som budsjettet reduseres, ser ut til å påvirke det reelle handlingsrommet i negativ retning. Vi observerer også eksempel på at en beslutning ledergruppa har tatt i tråd med PODs ønsker, overprøves av justisministeren, etter press fra lokalpolitikere. Slikt bidrar, i enkelte tilfeller, til å ytterligere redusere ledergruppas reelle handlingsrom.

Følelsen av overfokusering på byråkratisk måloppnåelse, og reduksjon av mulighet til å utføre kvalitativ god polititjeneste, oppleves frustrerende for ledergruppa. Som vi tidligere har diskutert, er mange av ledergrupped medlemmene, kulturelt sett, knyttet til den operative praksis. Fokuset på mål- og resultatstyring, som ikke forsøkes sosialt validert fra POD, ser ut til å skape lite mening hos ledergruppa. Frustrasjonen som oppstår i ledergruppa synes å knyttes til at myndighetskravene umuliggjør opprettholdelse av kvalitetsmål som er i tråd med det offentlige etos. Opplevs en situasjon som umulig, kan det resultere i at det reduserer sannsynligheten for å søke løsninger, til tross for at mer hensiktsmessige løsninger i realiteten er mulig (Peterson, Maier & Seligman, 1993). Dette kalles lært hjelpeløshet. En av grunnene til at hensiktsmessige kompromisser oppleves som umulig kan være at organisasjonen står overfor mange motstridende krav, men har begrenset myndighet til å søke kompromisser, grunnet detaljerte styringskrav. Vi observerer flere eksempler på at ledergruppa beslutter tiltak de selv opplever som kvalitativt svært dårlige, hvor det primære formålet blir å ikke handle i strid med krav fra POD. Dette samsvarer med det S.O. Johannessen (2013) hevder; at en konsekvens kan bli at enhetslederne bare gjør som de får beskjed om. Ledergruppa erkjenner at kvaliteten reduseres, men opplever handlingsrommet så lite, at de ikke jobber for å søke etter hensiktsmessige kompromisser, som ville kunne styrke effektivitet og opprettholde eller øke kvalitet. Et eksempel på dette er en GDE-leder som etter pålegg om å holde over 20 stillinger vakante, ønsker å ta nesten hele sitt pålagte vakansekrav på etterforskning i én by, med reduksjon fra 50-30 etterforskere. Når påtalelederen sier at dette i praksis er å legge ned etterforskningsavdelingen, er GDE-lederen enig. Det er mulig at tiltaket gir færrest negative konsekvenser i forhold til krav i mål- og resultatstyringen, men GDE-lederen erkjenner selv at det vil være uheldig for tjenestekvaliteten. Prioriteringen begrunnes med det politiske kravet om politidekning.

Når det gjelder dialog med POD, om mål- og resultatstyring, foreslår ledergruppa å jobbe for å redusere ambisjonskravet fra POD så mye som mulig. Ingen av observasjonene våre tyder på at ledergruppa ikke har fokus på å levere gode polititjenester til befolkningen, heller tvert

imot. Men det virker som det er en unison enighet i gruppa om at de ikke får levert den tjenestekvaliteten de ønsker, og at de har behov for å synliggjøre dette. Når det foreslås tiltak som vil gå utover tjenestekvalitet, er ledergruppa opptatt av at konsekvensene må synliggjøres overfor POD. Dette kan eksemplifiseres med en uttalelse fra møte 4.

GDE-leder: Dette vil få alvorlige konsekvenser. Alt er allerede skåret til beinet. Vi må være flinkere å si ifra utad at vi ikke har kapasitet til å gjøre alt mulig. Jeg mener at vi må stille POD overfor hvilke konsekvenser det utgjør å kutte stillinger.

Det kommer ikke tydelig frem i våre observasjoner, hva som er formålet med å synliggjøre konsekvenser overfor myndighetene. Det kan virke som et lite formålstjenlig forsøk på ansvarliggjøring av POD, da POD allerede har gjort det klart at det er politidistriktets ansvar å forvalte problematikken innenfor eget handlingsrom.

Gjennom våre observasjoner ser vi at det særlig er ett «virkemiddel» som styrker ledergrupped medlemmers reelle handlingsrom, og det er å dra beslutningsprosesser ut i tid. Dette skal vi nå diskutere videre.

5.3.4 FRAVÆR AV BESLUTNINGER SOM HANDLINGSROM

Våre observasjoner tyder på at utsettelse og/eller utvidelse av beslutningsprosesser indirekte kan bidra til å, iallfall midlertidig, styrke handlingsrommet til organisasjonen. Forskning viser at organisasjonens medlemmer vil kunne forsøke å påvirke beslutninger i retning av egeninteresser eller på vegne av gruppen de identifiserer seg med (Buchanan, 2008). Slike politiske spill gjør seg særlig gjeldende blant toppledere (Bang & Midelfart, 2012). N. Brunsson (2006) argumenterer for at det i organisasjoner forekommer en dekobling mellom beslutninger og handling. Slik dekobling skjer i organisasjonen for å skape mer stabilitet og forutsigbarhet blant arbeiderne i organisasjonen, gjerne som en motvekt til myndighetenes effektiviseringskrav og toppledelsens ønske om endring.

Evalueringer av nærpolitireformen peker på at avstanden til toppledere i organisasjonen oppleves stor, og at ledere på lavere nivåer har nærere knytning til de ansatte og befolkningen, og har høyere tillit i organisasjonen (Filstad & Karp, 2018; Wathne m.fl, 2019). Måten medlemmene i ledergruppa argumenterer på gir allikevel inntrykk av at de identifiserer seg med verdiene i resten av organisasjonen. Lojaliteten til POD synes å være mer en profesjonell

lojalitet enn en naturlig lojalitet, da de byråkratiske kravene POD forvalter ikke samsvarer med den operative praksis, som ledergrupppemedlemmene i stor grad representerer.

Vi har argumentert for at ledergruppas forsøk på ansvarliggjøring av POD utsetter beslutninger i ledergruppa. Vi ser eksempel på at så lenge det ikke er tatt en endelig, operasjonell beslutning, som ansvarliggjør hver enkelt leder i å ha et visst antall vakanser, iverksettes ingen innsparingstiltak i enhetene. Det hviler en oppfordring og en forventning på enhetslederne i ledergruppa, men denne blir ikke tatt til følge når ikke hver og en ansvarliggjøres. Spørsmålet blir da om utsatte beslutninger egentlig handler om redusering av handlingsrom eller øking av handlingsrom. Kanskje dette er organisasjonens måte å omgå styringssignal på, ved at kvalitetskravene blir ivaretatt i organisasjonen, til tross for myndighetskrav om innsparing. Dette er i tråd med Brunssons teori om dekobling (N. Brunsson, 2006). Ikke alle forskere er enige i om dette er en bevisst strategi i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Vi har heller ikke grunnlag for å si om fravær av beslutninger i ledergruppa er en bevisst strategi for å styrke det lokale kvalitative handlingsrommet i organisasjonen, men det kan uansett se ut som det er en konsekvens.

Ved at noen problemer blir oversett i ledermøtene, kan beslutningstakere utøve betydelig agendamakt (Clegg m.fl, 2006). Det kan tenkes at i mangel på hensiktsmessige kompromisser, må ledergrupppemedlemmene ty til politisk spill for å skaffe seg et handlingsrom som fremmer deres kvalitative verdier, noe som støttes av Perrow (1986). Det kan også mulig forklare noe av grunnen til at ledergruppa er mer opptatt av å ansvarliggjøre POD for uønskede konsekvenser av mål- og resultatpålegg, enn av å utrede rasjonelle analyser for hvordan de best kan ivareta både effektiviseringskrav og kvalitet.

Mangel på innsparingsbeslutninger kan utsette innsparingskrav i organisasjonen. En konsekvens er at politidistriktets underskudd vokser ytterligere, noe som kan redusere det fremtidige handlingsrommet til ledergruppa. Det kan se ut som det eventuelle politiske spillet som foregår mellom POD og ledergruppa, gir et tidsbegrenset styrket handlingsrom, siden POD har makt til å pålegge politidistriktet å selv ta ansvar for sitt voksende underskudd.

Våre funn støtter Filstad m.fl (2018) sine funn i at politiledere er lojale mot operasjonelle beslutninger som er fattet på et høyere nivå i organisasjonen. Vi ser imidlertid at ledere er begrenset lojale mot mål- og resultatkrav som ikke er materialisert som operasjonelle beslutninger. Det åpner for agendamakt og politiske spill, hvor ledere øker sitt eget handlingsrom ved å holde problemer som ikke samsvarer med organisasjonskulturen, utenfor

beslutningsarenaen, eller eventuelt utsette beslutninger i allerede påbegynte beslutningsprosesser.

Det er uvisst om fravær av beslutninger som søker å ivareta hensiktsmessige kompromisser mellom omfattende mål- og resultatkrav fra POD, lite økonomisk handlingsrom og ønske om høy tjenestekvalitet, skyldes lært hjelpeløshet eller bevisst agendamakt og politisk spill mot byråkratisk detaljstyring. Det som derimot synes klart er at resultatet er med på å svekke ledergruppas forsøk på å, gjennom strategisk tenking, forsøke å utvide organisasjonens handlingsrom, uavhengig av alle mål- og resultatkravene fra POD. Ser vi til Freedman (2013) sin definisjon av strategi som forsøk på å få mer ut av en situasjon enn det maktbalansen i utgangspunktet tilsier, og Kay (1993) som definerer foretaksstrategi som tilpasningen mellom organisasjonens interne muligheter og dens eksterne forbindelser, kan det tenkes at ledergruppas lojale holdning til myndighetskrav svekker deres potensielle handlingsrom. Strategi kan altså også være en plan for å styrke organisasjonens makt overfor myndighetene. Vi ser i liten grad forsøk på slik strategisk tenkning, utover stadige henvendelser til POD om at politidistriktet sliter med å både oppfylle krav og å spare penger, og dermed utsettes effisiente ledelsesprosesser.

Fravær av beslutninger kan altså se ut til å midlertidig styrke ledergruppemedlemmenes handlingsrom, men svekker den strategiske ledelsen av politidistriktet. Det svekker politidistriktets maktbalanse overfor POD, ved at de ikke kan sannsynliggjøre at distriktet har optimalisert forholdet mellom sine interne muligheter og kravene fra POD. Vi skal videre diskutere noen mulige konsekvenser ved at ledergruppa har lite strategisk fokus i sine beslutningsprosesser, og hvordan dette påvirker handlingsrommet.

5.3.5 KONSEKVENSER AV LITE FOKUS PÅ STRATEGI I BESLUTNINGSPROSESSENE

En konsekvens av lite strategisk fokus i beslutningsprosessene kan være at ledergruppa ikke ser elementene som har potensial til å styrke politidistriktets langsiktige handlingsrom, men som ikke fremstår som gode tiltak på enkeltstående operasjonelle utfordringer. I våre observasjoner blir dette særlig tydelig når det gjelder fravær av diskusjoner om distriktets interne organisering.

Distriktet henvender seg til POD i et forsøk på å synliggjøre konsekvenser av kravene som stilles. Måten dette gjøres på fremstår ikke som hensiktsmessig for å styrke politidistriktets

eget handlingsrom, men heller som et forsøk på å ansvarliggjøre POD for å gi politidistriktet for stramme økonomiske rammer. Svaret fra POD på disse henvendelsene, er at distriktet må se på egen organisering. POD som overordnet byråkratisk instans, påstår at distriktet har et uutnyttet handlingsrom i sin organisering, som distriktet selv ikke er klar over. Dette er en påstand distriktet ikke kan svare opp. Ledergruppa kan ikke synliggjøre overfor POD at politidistriktet er optimalt organisert, og har således ikke noe å stille opp med når POD ansvarliggjør politidistriktet tilbake. Ser vi dette i lys av Kay (1993) sin strategidefinisjon, kan manglende kunnskapsgrunnlag om organisasjonens interne muligheter, påvirke forholdet til POD. Det kan derfor synes som at mangel på en strategisk analyse av distriktets organisering svekker politidistriktets maktbalanse overfor POD. En strategisk analyse kunne gitt et helhetlig bilde av forholdet mellom krav og ressurser, og forholdet mellom interne muligheter og eksterne forbindelser. I lys av innsparingskravene fra POD ville en slik analyse dokumentert hvilke eventuelle innsparingsgevinster det kan være mulig å hente ut ved en endret organisering. Dette ville igjen styrket legitimiteten i ledergruppas henvendelser til POD, samt distriktets gjennomslagskraft.

Så hvorfor utnytter ikke ledergruppa politidistriktets organisering som en strategisk viktig mulighet til å styrke sitt potensielle langsiktige handlingsrom? Våre observasjoner viser at POD sin påstand om at politidistriktet svekker sitt handlingsrom ved ikke å utnytte handlingsrommet som ligger i organisering, også deles av flere i ledergruppa. Flere av medlemmene kommer, gjennom halvåret vi observerer, med bemerkninger om at distriktet kan være organisert for dyrt. Bemerkningene kommer som små kommentarer i diskusjoner knyttet til handlingsrom, budsjett og ressurser. Kommentarene tas i liten grad tak i. Et eksempel:

GDE-leder: Jeg savner erkjennelsen om at vi har organisert oss for dyrt. Vi har organisert oss for kvalitet, og ikke for innsparing, og det har blitt feil. Vi har gjort noen grep vi ikke har råd til, som gjør at vi har havnet i denne situasjonen.

Det blir også flere ganger kommentert at POD er kritisk til politidistriktets organisering, og mener distriktet har organisert seg for dyrt. Politimesteren forsvarer organiseringen, og begrunner det med at distriktet har lange avstander, og at det ikke er enkelt å splitte opp fagmiljøer.

Totalinntrykket gjennom våre observasjoner er at også flere i ledergruppa innser at de har valgt en dyr organisering. Til tross for at ledergruppa ser ut til å innse at de har organisert seg

for dyrt, er omorganisering for å spare penger et lite diskutert tema. I det halvåret vi observerer ledergruppa, er arrestsaken det eneste organisatoriske tiltaket med innsparing som formål, som ledergruppa vurderer. Som kjent, blir arbeidsgruppas konklusjon, at innsparingspotensialet ved å redusere antall arrester er minimalt. I arbeidsgruppa som skal se på mulige innsparingsmuligheter blir organiseringsspørsmålet vurdert som for omfattende til at arbeidsgruppa kan ta stilling til spørsmålet, grunnet den korte tidsfristen gruppa har hatt.

Når det gjelder organisering har politidistriktet et visst handlingsrom. Noen organisatoriske elementer er besluttet i politireformen, men politidistriktet har allikevel et visst reelt handlingsrom (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). POD selv har bemerket overfor politidistriktet at de ikke er fornøyd med politidistriktets utnyttelse av sentraliseringspotensialet i reformen. Dette gjelder særlig sentralisering av tjenestekontor og fagmiljøer.

Verdiskapning øker best ved å skape synergier, slik at to eller flere aktiviteter eller prosesser bidrar sammen (Johnsen, 2014b). Thorsvik (2014) hevder at strategi handler om å finne de organisatoriske løsningene som best balanserer den politiske kulturen, den administrative kulturen og profesjonskulturen. Når det fremkommer uttalelser som at de har organisert seg for kvalitet, og ikke for innsparing, kan det tenkes at organiseringen i større grad ivaretar profesjonskulturen, nært knyttet til den operative praksis. Det kan også tenkes at det er noe av grunnen til at ikke ledergruppa ønsker å vurdere ny organisering, fordi nåværende organisering skaper mening hos de i ledergruppa som identifiserer seg med den operative praksis.

En ny organisering, like etter en omfattende organisering, vil for mange kunne virke som et forstyrrende element i «balansen» på jobben (Strebel, 2006). Ledergruppa nevner flere ganger at det er mye frustrasjon i organisasjonen etter forrige omorganisering, som følge av Nærpolitireformen. Det kan tenkes at dersom ledergruppa skal vurdere en ny organisering, hvor innsparing er et hovedformål, vil dette skapt stor motstand i organisasjonen, da profesjonskulturen ikke vil se endringsbehovet (K. Brunsson & Brunsson, 2015; Choi, 2011). Når vi ser hvor mye motstand ett organisatorisk endringsønske (arrestsaken) med innsparingsformål skaper, er det sannsynlig at dersom flere deler av organisasjonen potensielt vil «rammes», kan motstanden øke ytterligere. Dette diskuteres ikke i ledergruppa. Det synes som ledergruppa er tilfreds med nåværende organisering, og forklarer dette med at distriktets særegenheter i forhold til geografi og demografi krever en mer desentralisert organisering enn

den POD ønsker. En ny organisering vil også potensielt kunne virke forstyrrende på ledergruppa, som er i en etableringsfase i å få politidistriktet sitt til å fungere etter reformen.

Leder virksomhetsstyring er god på å kommunisere til ledergruppa hva han mener er riktig og viktig, noe Engelstad (2005) kaller argumentasjonsmakt. Leder virksomhetsstyring er den som fremmer de byråkratiske kravene overfor ledergruppa. Han bruker mye tid i ledermøtene på å snakke om budsjettsituasjonen, og har definert vakanser som eneste *resept* for innsparing. Vi har allerede omtalt sjef virksomhetsstyring sin høye legitimitet i ledergruppa, samt hans sosiale maktposisjon i gruppa. Måten han legger frem sine interesser på, og måten han framer sakene på, som han fremlegger; ved utstrakt bruk av tall og konsekvensbeskrivelser, får hans saker til å fremstå som særlig viktige, og som uunngåelige å forholde seg til. Ved å definere problemer og beslutningsalternativer på den måten han gjør, favoriserer han noen utfordringer foran andre (March, 1994). Som ekspert på mål- og resultatstyring og distriktets økonomi, kan det virke som agendamakten og argumentasjonsmakten leder virksomhetsstyring utøver ved å trekke frem «sin» problematikk, får ledergruppa til å ha mer enn nok utfordringer med å håndtere dette. Leder virksomhetsstyring legger frem en plan som ikke innebærer omorganisering, slik at noe overordnet omorganiseringsspørsmål kommer ikke på agendaen. Vi har imidlertid ingen grunn til å tro at leder virksomhetsstyring bevisst holder omorganiseringsspørsmål unna agendaen. Det kan allikevel se ut som at enkeltmedlemmers fokus på eget ansvarsområde i ledergruppa medfører tiltaksforslag med størst potensial til å redusere én konkret utfordring, og ikke fokus på synergier. Organiseringsspørsmål kommer da ikke på agendaen, da det ikke sees på som løsningen på én enkelt ledergruppemedlems problematikk. Lite fokus på strategisk ledelse i ledergruppa, med formål om å skape synergier, styrker også enkeltmedlemmers mulighet til fokus på egen enhet.

Vi har i denne siste delen diskutert konsekvenser av ledergruppas manglende fokus på strategi i beslutningsprosessene. Vi stilte spørsmål ved hvorfor ledergruppa ikke utnytter politidistriktets organisering som en strategisk viktig mulighet til å styrke sitt potensielle handlingsrom. Det kan se ut til at det er flere påvirkningsfaktorer som spiller inn. En årsak kan være at ledergruppas gjennomgående operasjonelle fokus ikke ser organisering som en mulighet til å styrke sitt handlingsrom. Dette styrkes ved at ingen av kunnskapstilbyderne, verken ekspertfremlegg eller arbeidsgrupper fokuserer på eventuelle organisasjonsendringer.

Det kan også se ut som nåværende organisasjon skaper mening hos de fleste ledergrupped medlemmene. Å begynne prosessen med ny omorganisering til tross for at noen i gruppa ser ut til å se at de har organisert seg for dyrt, kan bli sett på som et forstyrrende element, både i ledergruppa og i organisasjonen. Særlig siden politidistriktet nylig har gjennomgått en omfattende omorganisering i forbindelse med Nærpolitireformen. Det kan også være at mangel på strategisk ledelse i ledermøtene hindrer ledergruppa i å se det potensielle handlingsrommet en eventuell omorganisering vil kunne skape. Sannsynligvis er det en kombinasjon mellom alle de nevnte faktorene.

En konsekvens av manglende fokus på strategi i beslutningsprosessene, kan være at ledergruppa ikke blir bevisst på et potensielt handlingsrom som ligger i politidistriktets organisering. En annen konsekvens er at ledergruppa svekker maktbalansen overfor POD, da POD kan påstå at politidistriktet er organisert for dyrt, uten at ledergruppa kan imøtegå påstanden.

6. AVSLUTNING

I oppgavens avsluttende del oppsummeres studiens funn opp imot oppgavens problemstilling. Deretter trekker vi frem hva vi mener er oppgavens bidrag til politivitenskapelig forskning, og kommer også med noen forslag til videre forskning. Til slutt kommenteres betydningen av studiens funn, og hvilken nytte de kan ha, både for toppledergrupper i politiet og andre offentlige organisasjoner.

Vi har gjennom en induktiv kvalitativ studie, med observasjon som metode, besvart problemstillingen:

Hva påvirker beslutningsprosessene i ledermøtene til politimesterens ledergruppe, og hvilke konsekvenser medfører påvirkningen?

Tre hovedfaktorer utpeker seg som gjennomgående sentrale påvirkningsfaktorer i ledergruppas beslutningsprosesser. Faktorene er lederskapet i ledermøtene, kunnskapsgrunnlaget i beslutningsprosessene og ledergruppas handlingsrom i beslutningsprosesser.

Hva gjelder lederskap er det to faktorer som særlig påvirker beslutningsprosessene; møteledelse og strategisk ledelse. Det er gjennomgående lite ledelse av ledermøtene. Lite styrings- og ledelsesfokus, både i forhold til formålet med møtene og formålet med sakene, gjør gruppa lite fokusert på hva en toppledergruppe egentlig skal produsere. Beslutningsprosesser tar lang tid, da ledergruppa diskuterer der diskusjoner ikke er formålet, samme argumenter gjentas møte etter møte, og diskusjonenes formål rettes mot egen enhet mer enn et forsøk på å komme frem til en løsning som er til det beste for hele organisasjonen. Ledergrupped medlemmene ser i liten grad ut til å betrakte seg selv som del av et topplederteam, men mer som representanter for enheten de selv er ledere for.

Mangel på strategisk ledelse fører til overfokusering på enkelte problemstillinger i ledergruppa, som gjør gruppa mer til en operasjonell problemløsningsgruppe enn en gruppe som skal tenke helhetlig og langsiktig. Ledergrupped medlemmene kjennetegnes mer som «politikere» for egen enhet, enn politimesterens strategiske rådgivere. Mangel på strategisk ledelse gir enkeltmedlemmer makt til å fremme og eventuelt unndra problemstillinger fra ledermøtene. Flere strategisk relevante problemstillinger blir dermed aldri en del av ledergruppas beslutningsprosesser. At ikke alle i gruppa har et helhetlig organisasjonsfokus,

øker sjansen for politiske spill innad i gruppa. Det reduserer samtidig sannsynligheten for optimale beslutningsprosesser, hvor alle relevante problemstillinger blir vurdert i forhold til hverandre, for å oppnå best mulig strategisk ledelse av politidistriktet. En konsekvens er at utfordringer blir diskutert og forsøkt løst ett problem av gangen, og ikke samlet. Det svekker muligheten for verdiskapning ved å skape synergier.

Når det gjelder hvordan kunnskapsgrunnlag påvirker beslutningsprosessene ser vi vesentlige forskjeller mellom politifaglige beslutninger og virksomhetsstyringsbeslutninger. De politifaglige beslutningene er lite strategisk viktige, og fremstår mer som et ønske om forankring i ledergruppa, enn reelle beslutningsprosesser. Alle politifaglige beslutninger blir tatt etter ekspertinnlegg. Ekspertenes anbefaling blir, uten avstemning, unisont besluttet i ledergruppa. Ekspertfremleggene synes rasjonelt begrunnet, og ekspertene har legitimitet i ledergruppa, som eksperter på det beslutningen omhandler.

Beslutningsprosesser som omhandler virksomhetsstyring starter enten med ekspertfremlegg eller på bakgrunn av benchmarking fra andre politidistrikter.

Ved å benytte ekspertfremlegg fra medlemmer av ledergruppa, som både definerer problemet og anbefalte tiltak, reduseres den strategiske tenkingen i gruppa. Konsekvensen blir at enkelte utfordringer fremstår som viktigere enn andre å få orden på, noe som styrker makten til enkeltmedlemmer i gruppa. Ekspertfremlegg i virksomhetsstyringssaker blir i liten grad forsøkt sosialt validert i ledergruppa. Dette hindrer ikke beslutninger i å bli fattet, men beslutningene fører ikke til endret handling i organisasjonen, før hver enkelt leder blir ansvarliggjort med pålegg om konkrete tiltak. Først da er enhetslederne lojale mot beslutningene de selv har vært med på å beslutte.

Benchmarking benyttes noe for å identifisere mulig effektiviseringspotensial, men benyttes lite som kunnskapsgrunnlag i beslutningsprosesser. Da reduseres muligheten til å dra nytte av andre politidistrikts erfaringer.

I saker hvor formålet er å innhente bredest mulig kunnskap som grunnlag for beslutninger, etableres arbeidsgrupper. Oppgaven diskuterer to saker hvor arbeidsgrupper presenterer kunnskapsgrunnlag for ledergruppa; arrestgruppa og innsparingsgruppa. Arrestgruppas mandat er å utrede *gevinstrealisering ved reduksjon av antall arrester fra tre til to*. Innsparingsgruppas mandat er å utrede *gevinstrealisering/ressurseffektivisering med det formål å bringe balanse i økonomien på kort og mellomlang sikt*.

I arrestgruppa er det i tillegg til fagforeningsrepresentanter og vernetjenesterepresentant, kun fagpersoner. Vi finner at fagpersoner som benyttes i en «ekspertgruppe» med formål om innsparing, ikke greier å fri seg fra fagpersonenes bruksverdier, som fremmer kvalitet fremfor effektivitet. Det medfører et forsøk på uformell maktbruk og politisk spill overfor ledergruppa når arbeidsgruppa presenterer sine anbefalinger, for å fremme sine profesjonelle verdier. Arbeidsgruppa opptrer som en ekspertgruppe, men ekspertisen til gruppemedlemmene samsvarer ikke med gruppas formål. Dermed reduseres makten til arbeidsgruppa. Konsekvensen blir at ledergruppa ikke følger arbeidsgruppas råd, med den følgen at beslutningsprosessen blir ytterligere utsatt.

Innsparingsgruppa består av mellomledere i tillegg til fagforeningsrepresentanter og vernetjenesterepresentant. Gruppa er mindre knyttet til fagpersoner enn arrestgruppa. Innsparingsgruppa er, i likhet med arrestgruppa, også opptatt av å levere sine anbefalinger som gruppe, noe som resulterer i at arbeidsgruppa reduserer sine anbefalinger til tiltak som er sosialt validert innad i arbeidsgruppa. Det gir ledergruppa et begrenset kunnskapsgrunnlag. Tiltakene kan besluttes uten stor risiko for motstand i organisasjonen, men tiltakene gir også liten gevinst i relasjon til formålet med gruppas arbeid, som var budsjettbalanse.

Arbeidsgruppene blir sammensatt med fokus på involvering av organisasjonen, og ikke som objektive ekspertgrupper som skal gi mest mulig rasjonelle beslutningsgrunnlag til ledergruppa. Dermed trekkes politikk og maktbruk inn i kunnskapsgrunnlaget og ikke bare som en del av den strategiske beslutningsprosessen til ledergruppa. Grunnet et operasjonelt formål og korte tidsfrister, får arbeidsgruppene et lite strategisk fokus. Dette kan bidra til at kunnskapsgrunnlaget arbeidsgruppene presenterer, redusere ledergruppas strategiske fokus ytterligere. Vi observerer også et begrenset fokus på kunnskapsdeling i ledergruppa, noe som reduserer nytteverdien av den omfattende kompetansen gruppa samlet sett besitter, om alle deler av organisasjonen.

Handlingsrommet til ledergruppa oppleves meget begrenset, grunnet detaljerte myndighetskrav. Krav om å øke både kvalitet og effektivitet i distriktet, samtidig som distriktet er midt i en omfattende reform, er krevende. En av oppgavene til ledergruppa er å oppnå mest mulig hensiktsmessige kompromisser mellom effektiviserings- og innsparingskrav, mål- og resultatkrav, samt etterforskning, forebygging, beredskap og forvaltning med høy kvalitet. Med et lite økonomisk handlingsrom og dårlig økonomi, oppleves dette som en svært krevende balansekunst mellom to motstridende faktorer;

økonomi og kvalitet. De byråkratiske kravene med fokus på effektiv drift og nyttemaksimering, skaper ikke like mye mening hos ledergrupped medlemmene, som fokus på tjenester av høy kvalitet. Frustrasjon oppstår ved følelsen av overfokusering på byråkratisk måloppnåelse og reduksjon av muligheten til å utføre kvalitativt god polititjeneste. Politisk innblanding i enkeltsaker reduserer ledergruppas handlingsrom ytterligere, og fremstår som frustrerende for ledergruppa.

Utsettelse av beslutninger om effektivisering, som ansvarliggjør hver enkelt enhetsleder, øker enhetslederne sitt kvalitative handlingsrom midlertidig. Siden ledergrupped medlemmene identifiserer seg mer med organisasjonens profesjonsverdier, enn til de mer nyttemaksimerende byråkratiske verdiene, utsettes effektiviseringstiltak. Ved å utsette effektiviseringstiltak øker også politidistriktets underskudd. Et underskudd POD sier at politidistriktet selv har ansvar for å redusere innenfor eget budsjett i årene som kommer.

Til tross for at flere i ledergruppa og i POD antyder at distriktet har organisert seg for dyrt, blir omorganisering i liten grad vurdert som tiltak for å styrke distriktets handlingsrom på lengre sikt. Gjennomgående mangel på strategisk fokus i ledermøtene, lite rasjonelle kunnskapsgrunnlag uten strategisk fokus, og lite handlingsrom grunnet detaljert styring fra myndigheter, reduserer ledergruppas evne til å på en helhetlig og langsiktig måte, se og utnytte organisasjonens potensielle handlingsrom på en optimal måte.

Et sentralt formål med toppledergrupper er at de er ansvarlige for organisasjonens strategiske beslutninger. Ledergruppa har ikke fokus på å se ulike utfordringer i relasjon til hverandre for å skape synergier. De diskuterer i liten grad tiltak som ikke anses relevant for å redusere enkeltutfordringer, i et relativt kortsiktig perspektiv. Noen påvirkningsfaktorer kan skyldes interne forhold i ledergruppa. Det oppleves allikevel paradoksalt at nærpolitireformen krever at politidistriktene skal jobbe mer strategisk, samtidig som detaljerte krav fra POD ser ut til å være en betydelig medvirkende faktor til at ledergruppa ikke evner å jobbe strategisk. Det virker som ledergruppa opplever å ha mer enn nok jobb med å oppfylle kortsiktige og omfattende mål-, resultat- og innsparingskrav. Konsekvensen av lite strategisk fokus i beslutningsprosesser blir at ledergruppa svekker sitt potensielle handlingsrom, i tillegg til at de svekker maktbalansen mellom politidistriktet og POD, noe som opprettholder og styrker PODs maktforhold overfor politidistriktet.

HVORDAN PASSER FUNN MED TIDLIGERE FORSKNING, OG HVA ER VÅRT BIDRAG TIL

POLITIVITENSKAPELIG FORSKNING

Vi har benyttet oss av anerkjent teori på beslutningsprosesser, organisasjon, ledelse, kultur, makt og politikk. De aller fleste funnene våre passer meget godt til tidligere forskning på alle de teoretiske områdene vi har drøftet funnene våre i lys av. Forskning på ledergrupper samsvarer med ledergruppa vi har observert. Stort sett alle funn vi har gjort er typiske for forholdet mellom ledelse i offentlig sektor, og NPM. Vi gjør også mange av de samme funn som annen nyere forskning på norsk politiledelse. Forskningen til blant annet Filstad m.fl. (2018) trekker frem politilederes lojalitet som sterk. Vi finner mye av det samme, men ser en noe begrensning i lojaliteten når det gjelder krav om innsparing på bekostning av kvalitet. Så lenge beslutninger utsettes, eller ikke ansvarliggjør hver enkelt enhetsleder, er lojaliteten noe begrenset, til tross for at forventningen om innsparinger er åpenbar.

Det finnes lite kvalitativ forskning på strategisk ledelse i politiet, særlig etter implementeringen av Nærpolitireformen. Vår studie bidrar særlig til å synliggjøre konsekvensene av å trekke makt og politikk inn i beslutningsprosesser i ledergruppa. Den bidrar også til å vise hvordan enkeltpersoners uformelle maktposisjon i en toppledergruppe kan påvirke hele gruppas fokus, særlig når gruppa mangler et tydelig strategisk ledelsesfokus. Studien bidrar også til å vise hvordan en toppledergruppe svekker sitt eget handlingsrom og maktpotensiale overfor overordnet myndighet, ved å ikke fokusere på strategisk beslutningstaking. Studien viser samtidig hvor utfordrende det er å ha et strategisk fokus i en organisasjon som oppleves svært detaljstyrt av myndighetene.

VIDERE FORSKNING

Vi har i prosessen med denne oppgaven lest mye forskning på blant annet ledelse, makt, politikk, organisasjonskultur, beslutningsprosesser og toppledergrupper. Vi har imidlertid funnet lite forskning på hva som påvirker beslutningsprosesser i toppledergrupper, og hvilke konsekvenser påvirkningen medfører. Det ville vært interessant å studere prosesser i andre toppledergrupper i politiet, for å sammenligne funnene i vår studie. Grunnet likere struktur i alle politidistrikter etter Nærpolitireformen, er alle toppledergrupper i norsk politi tilnærmet likt sammensatt. Dersom samme metode benyttes i andre politidistrikter, vil dette kunne bidra til å generalisere funnene i større grad enn vi kan etter å ha forsket på én ledergruppe.

Det kunne også være interessant og gjort tilsvarende studie på andre virksomhetsområder i offentlig sektor, for eksempel helsesektoren, forsvaret eller kanskje en kommune.

Å fortsette og studere samme organisasjon som vi har studert, kunne vært relevant. Vi kunne studert hvordan beslutningsprosesser påvirker resten av organisasjonen. Vi kunne også studert samme ledergruppe om et år, for å se om den har endret seg etter at organisasjonen har etablert seg, og ledergruppa har fått mer erfaring. Da måtte vi tatt i betraktning at ledergruppa kan ha utviklet seg som følge av å ha lest denne oppgaven.

OPPGAVENS NYTTEVERDI

Vi håper at denne oppgaven kan gi innsikt i, og en forståelse for, det utfordrende landskapet en toppledergruppe i politiet skal manøvrere i, i sine beslutningsprosesser.

Ledergruppa vi har studert er en forholdsvis nyetablert ledergruppe i en nyetablert organisasjon. Politidistriktet er midt i en omfattende reform, hvor flere politidistrikter har blitt til ett. Detaljstyringen fra myndighetene har økt, og distriktet sliter med et stort økonomisk underskudd som skal reduseres, samtidig som de skal få ny organisasjon til å virke.

Ledergruppa opplever mange motstridende krav fra både politikere, POD, ansatte, kommuner og befolkningen. Med et allerede minimalt handlingsrom, kreves det svært gode strategiske ledelsesprosesser for å få til hensiktsmessige kompromisser mellom alle krav. Vi håper at denne oppgaven kan bidra til å sette fokus på hva ledergruppa kan forbedre i sine fremtidige strategiske beslutningsprosesser. Vi er ikke i tvil om at medlemmene i ledergruppa til sammen innehar riktig og tilstrekkelig kompetanse til å styre politidistriktet på en god måte.

Handlingsrommet og marginene i politiet etter nærpolitireformen er imidlertid så knappe at det krever bevissthet rundt alle påvirkningsfaktorer i beslutningsprosesser, for at ledergruppa skal bli så effektiv som mulig. Ikke bare sak for sak, men i et helhetlig og langsiktig perspektiv.

Det meste av nyere forskning på politiet samsvarer med våre observasjoner. Et av formålene med nærpolitireformen var også at politidistriktene skulle bli likere hverandre (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Det gir grunn til å tro at også andre ledergrupper i politiet kan øke sin bevissthet vedrørende de utfordringene vi har diskutert i denne oppgaven.

Reformer i offentlig sektor de senere år har et tydelig formål om å gjøre offentlige organisasjoner mer nyttemaksimerende, samt underlagt mer sentralisert makt (Byrkjeflot,

2008; Sørli & Larsson, 2018; Wathne, 2018). Det kan tenkes at også andre toppledergrupper kan ha nytte av denne oppgaven, på lik linje med toppledergrupper i politiet, selv om eksemplene i vår studie er i en politikontekst.

Vi har jobbet grundig og hardt med denne oppgaven. Vi håper at den blir oppfattet som et kvalitativt godt bidrag, både til forskningen på strategiske beslutningsprosesser på toppledernivå, og som nyttig refleksjonsgrunnlag for ledere og andre som finner tematikken interessant og relevant.

LITTERATURLISTE

- Arnulf, J. K. (2012). *Hva er ledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bang, H. (2010). *Effektivitet i ledergrupper: En studie av sammenhengen mellom gruppeprosesser og teameffektivitet i ledermøter* (Doktoravhandling). Psykologisk institutt, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo, Oslo
- Bang, H. & Midelfart, T. N. (2012). *Effektive ledergrupper*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Bang, H. & Øverland, K. N. (2009). *Norske toppledergrupper: Hvem er de, hva gjør de og hvor effektive er de?* (Rapport 2009). Bergen: Administrativt Forskningsfond ved Norges Handelshøyskole.
- Barlay, S. R. & Kunda, G. (2001). Bringing Work Back In. *Organization Science*, 12(1), 76-95.
- Becker, H. S. (1998). *Tricks of the Trade : How to Think About Your Research While You're Doing it*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bjørkelo, B. & Gundhus, H. O. I. (2015). Å forbedre en etat: Om læring gjennom eksisterende systemer i politiorganisasjonen. *Magma*, 2, 34-46.
- Brunsson, K. & Brunsson, N. (2015). *Beslutninger*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Brunsson, N. (2006). *The Organization of Hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Buchanan, D. A. (2008). You Stab My Back, I'll Stab Yours: Management Experience and Perceptions of Organization Political Behaviour *British Journal of Management*, 19(1), 49-64.
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre: Om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bulukin, K. C. (2004). *Lederlegitimitet: en eksplorativ studie* (Doktoravhandling). Norges Handelshøyskole, Bergen. Hentet fra https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/164400/Bulukin_2004.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Burke, S., Stagl, K. C., Klein, C., Goodwin, G. F., Salas, E. & Halpin, S. M. (2006). What Type of Leader Behaviors Are Functional in Teams? A Meta Analysis. *The Leadership Quarterly*, 17(3), 288-307.

- Butterfield, R., Edwards, C. & Woodall, J. (2005). The New Public Management and Managerial Roles: the Case of the Police Sergeant. *British Journal of Management*, 16(4), 329-341.
- Byrkjeflot, H. (2008). *Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger*: Rapport til Kommunenes Sentralforbund.
- Choi, S. (2011). *Radical change attempt in healthcare: Competing logics in hospital mergers*. Stockholm: Voltante Publishing.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2002). *Reformer og lederskap: Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Clegg, S. R., Courpasson, D. & Phillips, N. (2006). *Power and Organizations*. London: Sage Publications.
- Clegg, S. R., Rhodes, C. & Kornberg, M. (2007). Desperately seeking legitimacy: Organizational identity and emerging industries. *Organization studies*, 28(4), 495-513.
- Cohen, M. D. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Davies, M. (2016). To What Extent Can We Trust Police Research?: Examining Trends in Research 'on', 'with' an 'for' the Police. *Nordisk politiforskning*, 3(2), 154-164. doi: 10.18261/issn.1894-8693-2016-02-06
- Dean, J. W. & Sharfman, M. P. (1996). Does Decision Process Matter? A Study of Strategic Decision-Making Effectiveness. *The Academy of Management Journal*, 39(2), 368-396.
- Difi. (2017). *Evaluering av nærpolitireformen: Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse (Difi-rapport 2017:9)*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og ikt.
- Difi. (2018). *Evaluering av nærpolitireformen: Statusrapport 2017 (Difi-rapport 2018:2)*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og ikt.
- Ekman, G. (2004). *Fra prat til resultat: Om lederskap i hverdagen*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Engelstad, F. (2005). *Hva er makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

- Fangen, K. (2010). *Deltagende observasjon* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Fangen, K. (2011). Mange ulike metoder. I K. Fangen & A.-M. Sellerberg (Red.), *Deltagende observasjon* (1. utg.). Oslo: Gyldendal Norske Forlag.
- Filstad, C. (2016). *Organisasjonslæring: fra kunnskap til kompetanse* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Filstad, C. & Karp, T. (2018). Ledelse, implementering, effekter og resultater av nærpolitireformen. Oslo: Politihøgskolen.
- Filstad, C., Karp, T. & Glomseth, R. (2018). How police leaders learn to lead. *Policing: A Journal of Policy and Practice*.
- Finstad, L. (2018). *Hva er politi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Freedman, L. (2013). *Strategy: A History*. Oxford: Oxford University Press.
- Granér, R. (2014). Selvstendige sheriffer eller lojale byråkrater: Om patruljerende politis yrkeskultur. I P. Larsson, H. O. I. Gundhus & R. Granér (Red.), *Innføring i politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Hackman, J. R. (2002). *Leading Teams. Setting the stage for great performance*. Boston: Harvard Business School Press.
- Hartmann, M. R. K., Hestehave, N. K., Høgh, L. & Rønn, K. V. (2018). Knowing from Within: Making the Case for Embedded Police Research. *Nordisk politiforskning*, 4(1), 7-27.
- Hinderaker, E. & Nikolaisen, N. (2014). Strategisk planlegging og styring i kommunene. I Å. Johnsen (Red.), *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hove, K. (2014). *Kunnskapsbasert erfaringslæring*. Politidirektoratet. Hentet fra https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/224354/kunnskapsbasert_erfaringslaring.pdf?sequence=1
- Jacobsen, D. I. (1993). Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverretatlig samarbeid i organisasjonsteoretisk perspektiv. I P. Repstad (Red.), *Dugnadsånd og forsvarsverker*. Oslo: Tano.
- Jacobsen, D. I. (1998). Motstand mot forandring, eller: 10 gode grunner til at du ikke klarer å endre en organisasjon. *Magma*, 1, 9-25.
- Jacobsen, D. I. (2006). Public Sector Growth: Comparing Politicians' and Administrators' Spending Preferences. *Public Administration*, 84(1), 185-204.

- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Johannessen, S. O. (2013). *Politikkultur: Identitet, makt og forandring i politiet*. Trondheim: Akademika forlag.
- Johannessen, S. O. (2015). Beslutningstaking og organisasjonsdynamikk i operative nettverk. I S. O. Johannessen & R. Glomseth (Red.), *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Johnsen, Å. (2014a). Innledning. I Å. Johnsen (Red.), *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Å. (2014b). Strategi i offentlig sektor. I Å. Johnsen (Red.), *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpolitireformen) (Prop. 61 LS 2014-2015)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-61-s-2014-2015/id2398784/>
- Kahnemann, D. & Lovallo, D. (1993). Timid Choices and Bold Forecasts: A Cognitive Perspective on Risk Taking. *Management Science*, 39(1), 17-31.
- Karp, T., Filstad, C. & Glomseth, R. (2018). 27 Days of Managerial work in the police service. *Police Practice and Research*, 1-17. doi: 10.1080/15614263.2018.1526682
- Kay, J. (1993). *Foundations of Corporate Success: How Business Strategies Add Value*. Oxford: Oxford University Press.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg., Bind 3). Oslo: Gyldendal Norske forlag.
- Lai, L. (2007). *Dømmekraft*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Lai, L. (2014). *Makt og påvirkningskraft: Hvordan få gjennomslag på jobben*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Larsson, P. & Sørli, V. L. (2018). Reformen i politiet. I V. L. Sørli & P. Larsson (Red.), *Politireformer: Idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Lawrence, T. B., Mauws, M. K., Dyck, B. & Kleysen, R. F. (2005). The Politics of Organizational Learning: Integrating Power Into the 4I Framework. *Academy of Management Review*, 30(1), 180-191.

- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park: Sage Publishing.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lukes, S. (1974). *Power. A radical View*. London: Macmillan.
- Malterud, K. (2011). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning: En innføring* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Malterud, K. (2012). Systematic Text Condensation: a Strategy for Qualitative Analysis. *Scandinavian Journal of Public Helth*, 40(8), 795-805.
- March, J. G. (1978). Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice *The Bell Journal of Economics*, 9(2), 587-608.
- March, J. G. (1994). *A Primer on Decision Making*. New York: Free Press.
- McIntyre, M. G. (1998). *The management team handbook: Five key strategies for maximizing group performance*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Miller, S. J. & Wilson, D. C. (2013). Perspectives on Organizational Decision-Making. I S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence & W. R. Nord (Red.), *The Sage Handbook of Organization Studies* (2. utg.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Mintzberg, H. (1983). *Power in and Around Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1991). Learning 1, Planning 0: Replay or Igor Ansoff. *Strategic Management Journal*, 12(6), 463-466.
- NESH. (2016). Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Hentet fra https://www.etikkom.no/globalassets/documents/publikasjoner-som-pdf/60125_fek_retningslinjer_nesh_digital.pdf
- Njaastad, M. L. (2017). *Mål- og resultatstyring av politiet: En studie av Justis- og beredskapsdepartementet sin mål- og resultatstyring av Politidirektoratet i prioden 2004-2016* (Masteravhandling). Universitetet i Bergen, Bergen
- NOU 2012:14. 22. juli-kommisjonens rapport. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2013:9. *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer — Politianalysen*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.

- Olafsen, M. T. (2018). *Beslutningsprosesser i samvirke mellom Politi og Forsvaret: Hva skal til for å få til ett godt samvirke?* (Masteravhandling). Forsvarets Høgskole, Oslo
- Perrow, C. (1986). *Complex Organizations: A Critical Essay* (3. utg.). New York: McGraw-Hill.
- Peterson, C., Maier, S. F. & Seligman, M. E. P. (1993). *Learned Helplessness: A Theory for the Age of Personal Control*. New York: Oxford University Press.
- Politidirektoratet. (2018). *Disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten 2018*. Oslo: Politidirektoratet. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/disponeringsskriv-2018.pdf>
- Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership* (4. utg.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Scott, W. R. (2013). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests and Identities* (4. utg.). Thousand Oaks: Sage.
- Selart, M. (2010). *A leadership perspective on decision making*. Oslo: Cappelen Damm.
- Seljelid, T. (1996). *Lojalitet i stat og kommune*. Hamar: Kapére forlag.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior: A study of decisionmaking processes in administrative organization* (3. utg.). New York: Free Press.
- Simons, T., Pelled, L. H. & Smith, K. A. (1999). Making use of difference: Diversity, debate, and decision comprehensiveness in top management teams. *Academy of Management Journal*, 42(6), 662-673.
- Sporaland, B. (2011). *"En for alle, alle for en": En studie av ledergruppen i Rogaland politidistrikt som en kunnskapsbasert virksomhet* (Masteravhandling). Politi- og lensmannshøgskolen, Oslo
- Strebelt, P. (2006). Why do Employees Resist Change? *Harvard Business Review on Leading Through Change*: Harvard Business School Press.
- Suchman, L. (2000). Organizing Alignment: A Case of Bridge-building. *Organization*, 7(2), 311-327.
- Sunde, G. S. (2016). *Effektivitet i lederteam: En studie av hvordan mangfold påvirker* (Masteravhandling). Universitetet i Stavanger, Stavanger
- Sørli, V. L. & Larsson, P. (2018). *Politireformer: idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

- Thorsvik, J. (2014). Langtidsplanlegging i staten. I Å. Johnsen (Red.), *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, A. (2011). Observasjonsstudiets sødme og de potensielt forræderiske feltnotatene. I K. Fangen & A.-M. Sellerberg (Red.), *Mange ulike metoder*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Wadel, C. C. (2011). Work-along som metode: Om å få innpass og arbeide seg fram i feltet som lærling. I K. Fangen & A.-M. Sellerberg (Red.), *Mange ulike metoder* (1. utg.). Oslo: Gyldendal Norske forlag.
- Wathne, C. T. (2018). *Målstyring i politiet: i teori og praksis*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Wathne, C. T., Talberg, N. & Gundhus, H. I. (2019). *Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum* (AFI-rapport 01-2019). Oslo: Storbyuniversitetet.
- Weber, M. (2013). *Economy and Society*. Oakland: University of California Press.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Yin, R. K. (2007). *Fallstudier: Design och genomförande*. Malmö: Liber.
- Yukl, G. A. (2013). *Leadership in Organizations* (8. utg.). New York: Pearson.
- Yukl, G. A. (2015). Å lede organisasjonsendringer. I Ø. L. Martinsen (Red.), *Perspektiver på ledelse*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Cathrine Hopstad Filstad
Postboks 5027 Majorstua
0301 OSLO

Vår dato: 28.05.2018

Vår ref: 60419 / 3 / HJT

Deres dato:

Deres ref:

Vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning § 31

Personvernombudet for forskning viser til meldeskjema mottatt 19.04.2018 for prosjektet:

60419

Behandlingsansvarlig

Daglig ansvarlig

Student

Beslutningsprosesser i ledergruppa i [REDACTED]

Politihøgskolen, ved institusjonens øverste leder

Cathrine Hopstad Filstad

Lena Tomren

Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon finner vi at prosjektet er meldepliktig og at personopplysningene som blir samlet inn i dette prosjektet er regulert av personopplysningsloven § 31. På den neste siden er vår vurdering av prosjektopplegget slik det er meldt til oss. Du kan nå gå i gang med å behandle personopplysninger.

Vilkår for vår anbefaling

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon
- vår prosjektvurdering, se side 2
- eventuell korrespondanse med oss

Vi forutsetter at du ikke innhenter sensitive personopplysninger.

Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke [endringer](#) du må melde, samt endringskjema.

Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet

Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i [Meldingsarkivet](#).

Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt

Ved prosjektslutt 31.12.2019 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

personopplysninger.

Se våre nettsider eller ta kontakt dersom du har spørsmål. Vi ønsker lykke til med prosjektet!

Dag Kiberg

Håkon Jørgen Tranvåg

Kontaktperson: Håkon Jørgen Tranvåg tlf: 55 58 20 43 / Hakon.Tranvag@nsd.no

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Lena Tomren, lana_tomren@hotmail.com



Dere har opplyst i meldeskjema at utvalget vil motta skriftlig og muntlig informasjon om prosjektet, og samtykke skriftlig til å delta. Vår vurdering er at informasjonsskrivet til utvalget er godt utformet. I skrevet opplyses det om at personopplysninger skal lagres på ubestemt tid, men vi ber om at det her legges til en konkret dato, jf. epostkorrespondanse med student 13.05.2018.

Personvernombudet forutsetter at dere behandler alle data i tråd med Politihøgskolen sine retningslinjer for datahåndtering og informasjonssikkerhet. Vi legger til grunn at bruk av skylagring er i samsvar med institusjonens retningslinjer.

Student opplyser i epost 13.05.2018 at det er avklart med politimesteren i [REDACTED] at studentene forlater rommet dersom det diskuteres personalsaker eller sensitive opplysninger. Studentene signerer også taushetserklæring. Vi gjør derimot oppmerksom på at en slik taushetserklæring ikke er tilstrekkelig for at ansatte unntas fra sin taushetsplikt, og brudd på deres taushetsplikt må ikke forekomme. Vi legger derfor til grunn at de ansattes taushetsplikt ikke er til hinder for observasjonen av møtene som skal gjøres.

Dere har opplyst i meldeskjema at personopplysninger publiseres. Personvernombudet har lagt til grunn at dere innhenter samtykke fra den enkelte informanten til publiseringen. Vi anbefaler at hver enkelt informant får anledning til å lese og godkjenne sine opplysninger før publisering.

Prosjektslutt er oppgitt til 01.07.2019. Det fremgår av epost med student 13.05.2018 at datamaterialet anonymiseres innen 31.12.2019.

Anonymisering innebærer vanligvis å:

- slette direkte identifiserbare opplysninger som navn, fødselsnummer, koblingsnøkkel
- slette eller omskrive/gruppere indirekte identifiserbare opplysninger som bosted/arbeidssted, alder, kjønn
- slette lydopptak

For en utdypende beskrivelse av anonymisering av personopplysninger, se Datatilsynets veileder:

<https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/regelverk-skjema/veiledere/anonymisering-veileder-041115.pdf>

VEDLEGG 2

Skriv ut

Avbryt

Prosjektnr: 60419. Beslutningsprosesser i ledergruppa i [REDACTED]

Håkon Tranvåg <Hakon.Tranvag@nsd.no>

to. 13.06.2019 12:21

Til: cathrine.filstad@bi.no <cathrine.filstad@bi.no>; lena tomren@hotmail.com <lena tomren@hotmail.com>

BEKREFTELSE PÅ ENDRING

Hei, viser til endringsmelding registrert hos personvernombudet 22.5.2019.

Vi har nå registrert at det ikke gjennomføres intervjuer i forbindelse med datainnsamling, men bare observasjon. Vi tar også til orientering endring i tittel og problemstilling.

Personvernombudet forutsetter at prosjektopplegget for øvrig gjennomføres i tråd med det som tidligere er innmeldt, og personvernombudets tilbakemeldinger. Vi vil ta ny kontakt ved prosjektslutt.

Mvh,

--

Håkon Jørgen Tranvåg

Rådgiver | Adviser

Seksjon for personverntjenester | Data Protection Services

T: (+47) 55 58 20 43

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS | NSD – Norwegian Centre for Research Data

Harald Hårfagres gate 29, NO-5007 Bergen

T: (+47) 55 58 21 17

postmottak@nsd.no www.nsd.no

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet ”Beslutningsprosesser i ledermøtene til politimesterens ledergruppe i [REDACTED]”

Bakgrunn og formål

Formålet med studien er å undersøke hva som kjennetegner beslutningsprosessene i ledermøtene til politimesterens ledergruppe, i [REDACTED]. Problemstillingen er «hva kjennetegner beslutningsprosessene i ledermøtene til politimesterens ledergruppe i [REDACTED] [REDACTED]?». Prosjektet er en masteroppgave, som del av masterstudium i politivitenskap, ved Politihøgskolen. Vi er to studenter som gjennomfører prosjektet sammen.

Utvalget er representantene i politimesterens ledergruppe, i [REDACTED].

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i studien innebærer å bli observert under politimesterens ledermøter, hvor studentene registrerer relevante data i form av notater. Studentenes observasjoner vil ha hovedfokus på observasjoner som er relevante for hva som kjennetegner beslutningsprosessene i ledermøtene. Noen av ledergruppens representanter vil også underveis i studien bli forespurt om å delta i dybdeintervjuer, med samme tematikk. (Det vil bli innhentet særskilte samtykker hva gjelder intervjudeltakelse.) Observasjoner og intervjuer planlegges gjennomført i perioden juni – november 2018.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er studentene som skriver oppgaven og deres veileder som vil ha tilgang til opplysningene. Personopplysningene og observasjonsnotatene vil lagres i passordbeskyttet fil, på kryptert datalagringsområde. For å få tilgang til filen må man kjenne filens passord, ha gyldig bruker og passord til datalagringsområdet, samt benytte en passordbeskyttet datamaskin.

Deltakerne vil ikke navngis i publikasjonen. Oppgaven vil ikke ha fokus på enkeltpersoners rolle i ledergruppen.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 1. august 2019. Personopplysningene lagres på ubestemt tid.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Har du spørsmål til studien, ta kontakt med Lena R. Tomren, tlf. 938 58 535, eller Johannes S. Steinsvåg, tlf. 901 34 417. Veileder er professor Cathrine Filstad, tlf. 464 10 715.

Studien er meldt til NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg erklærer herved at jeg har lest mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

Sted/dato: _____

Signatur: _____

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet «Beslutningsprosesser i ledermøtene til politimesterens ledergruppe»

Bakgrunn og formål

Formålet med studien er å undersøke hva som kjennetegner beslutningsprosessene i ledermøtene til politimesterens ledergruppe. Prosjektet er en masteroppgave, som del av masterstudium i politivitenskap, ved Politihøgskolen. Vi er to studenter som gjennomfører prosjektet sammen. Utvalget er representantene i politimesterens ledergruppe, i et politidistrikt.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i studien innebærer å bli observert under politimesterens ledermøter, hvor studentene registrerer relevante data i form av notater. Studentenes observasjoner har hovedfokus på observasjoner som er relevante for hva som kjennetegner beslutningsprosessene i ledermøtene. Observasjoner ble gjennomført i perioden august – desember 2018.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Det er studentene som skriver oppgaven og deres veileder som vil ha tilgang til observasjonsnotatene. Observasjonsnotatene lagre på kryptert datalagringsområde, godkjent av Politihøgskolen. For å få tilgang til filen må man ha gyldig bruker og passord til datalagringsområdet, samt benytte en passordbeskyttet datamaskin. All databehandling er i samsvar med anbefalinger fra informasjonssikkerhetsansvarlig ved Politihøgskolen.

Anonymisering og mulighet for indirekte identifisering

Hvilket politidistrikt ledergruppen representerer, anonymiseres i publikasjonen. Deltakernes navn vil ikke oppgis i publikasjonen, og kjønn vil anonymiseres. I noen tilfeller vil enkeltpersoners funksjon i gruppen fremkomme i publikasjonen. Grunnet lavt antall politidistrikter i Norge, samt noen av sakenes karakter, muliggjøres indirekte identifisering av hvilket politidistrikt det er forsket på. Gjennom presisering av roller i publikasjonen, kan da enkeltpersoner indirekte identifiseres.

Prosjektet skal etter planen avsluttes høsten 2019. Personopplysninger slettes innen 31.12.2019.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Har du spørsmål til studien, ta kontakt med Lena R. Tomren, tlf. 938 58 535, eller Johannes S. Steinsvåg, tlf. 901 34 417. Veileder er professor Cathrine Filstad, tlf. 464 10 715.

Studien er meldt til NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg erklærer herved at jeg har lest mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

Sted/dato: _____

Signatur: _____