

Cathrine Filstad

POLITILEDELSE og LEDELSE av NÆRPOLITIREFORMEN



Forskning, diskusjoner og refleksjoner

© Politihøgskolen, Oslo 2020

PHS Forskning 2020: 2
ISBN 978-82-7808-153-2 (elektronisk)
ISSN 0807-1721

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

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen
Forskningsavdelingen
Slemdalsveien 5
Postboks 2109 Vika
0125 Oslo
phs.no

Omslag: Eileen Schreiner Berglie
Omslagsfoto: Thor Langlie, tidligere Oslo PD

POLITILEDELSE OG LEDELSE AV NÆRPOLITIREFORMEN

Forskning, diskusjoner og refleksjoner

Cathrine Filstad

Professor, Politihøgskolen og Handelshøgskolen BI

cathrine.filstad@bi.no/cathrine.hopstad.filstad@phs.no

Forord

Først og fremst en stor og takknemlig takk til de mange politiledere på alle ledernivåer i politiet og de utallige politimedarbeidere som har vært informanter og/eller har daglig praksis i politiet. Det har gjort 4 år med Politiforskning mulig. I en hektisk hverdag har dere alle invitert oss inn på alle arenaer i politiet for observasjon og samtaler om ledelsesoppgaver og politiaktiviteter. Vi har fått tilgang til ledermøter, avdelingsmøter og utvikling/opplæringsaktiviteter. Vi har også vært velkommen på uformelle møteplasser. Overalt har politiledere og politiansatte med stort engasjement forklart hvordan det fungerer i politiet og i den jobben de har ansvar for. Vi har hatt et meget stort utbytte av åpne, informative og det vi oppfatter å være veldig ærlige tilbakemeldinger på det vi har lurt på i intervjuer og i uformelle samtaler med den enkelte. De vi har møtt har alle hatt et oppriktig ønske om mer forskning på politiet og et ønske om at forskningsformidling kan bidra positivt på hva som fremmer og hemmer godt politiarbeid.

Forskningsgruppen har bestått av følgende forskere:

Leder: professor Cathrine Filstad, Politihøgskolen og Handelshøyskolen BI, professor Tom Karp, Høgskolen Kristiania/Bodø Universitet/Høgskolen Innlandet, førsteamanuensis Elin Nilsen, UiT Norges arktiske universitet, førsteamanuensis Trude Høgvold Olsen, UiT Norges arktiske universitet, førsteamanuensis Elizabeth Solberg Handels-høgskolen BI, førsteamanuensis Anja Overgaard Thomassen, Aalborg Universitet, førsteamanuensis Rune Glomseth, Politihøgskolen, seniorrådgiver Tor Terje Dahl, Politihøgskolen og vitenskapelig assistent Iselin Gjeruldsen, Handelshøyskolen BI.

Undertegnede har veiledet seks mastergrupper som endel av forskningsprosjektet. På BI har fire masteroppgaver gjennomført empiriske studier i politiet: Duyen Nguyen og Aurora Brynildsen, Silje Grønning og Nargis Karim, Iselin Gjeruldsen, Benedicte Årseth og Sylvia Pilskog. I tillegg har Lena Tomren & Johannes Sjo Steinsvåg gjennomført masteroppgave på PHS, basert på empiriske studier av en toppledergruppe i politiet. Alle er meget gode masteroppgaver og er tilgjengelige på PHS/PIA og BI/Biblioteket.

Takk til Direktoratet for forvaltning og økonomisk styring (DFØ) for økonomisk støtte.

Politihøgskolen 15.februar 2020

Cathrine Filstad

Sammendrag

Det er mange problemstillinger som er analysert i denne rapporten. Det har gitt noen utfordringer i presentasjonen av forskningsresultatene. Den røde tråden i rapporten er koblet til hovedproblemstillingene om hva kjennetegner politiledelse i praksis, endringsledelse i nærpolitireformen og hvordan politiledere lærer ledelse/endringsledelse. Rapporten gir også en evaluering av beslutninger og prosesser for implementering av nærpolitireformen.

Forskningsmetoder er hovedsakelig eksplorative kvalitative studier i form av 27 dager med skygging/observasjoner, 2 fokusgrupper, 115 intervjuer, utallige uformelle samtaler og 4 sammenhengende måneder og 35 dager med feltstudier. I tillegg er det gjennomført en to-delt spørreundersøkelse i hele politiet. I den først delen fikk vi 4450 svar (svarprosent 35-40%). Den andre delen ble kun sendt til de som svarte på første del av undersøkelsen. Den andre delen oppnådde 2678 svar (svarprosent 60%).

Vi finner at ledelse i nærpolitireformen i stor grad er dominert av styring heller enn ledelse. Det gir en instrumentell logikk hvor endringsinitiativene domineres av toppstyrte beslutninger som styrer endringsprosessene. Heller enn ledelse gjennom dialog, relasjoner og delaktighet fra praksis i endringsprosessene, basert på en kulturell og operativ logikk. Styring kan ha vært nødvendig, gitt så store endringer som i mer eller mindre grad skjedde samtidig. Det kan også ha vært nødvendig i strukturreformen, ettersom mange stillinger og ikke minst lederstillinger var «i spill» og vanskeliggjorde hvor lenge politiet kunne være i den situasjonen. Operativ drift kan ikke vente, men måtte gå som normalt. Det er imidlertid å finne balanse mellom styring og ledelse som er kritisk i endringsprosesser. Vi finner derfor at måten nærpolitireformen er styrt og hva som kjennetegner reformprosessene har gitt mye negativitet og motstand mot nærpolitireformen. Det har gått på bekostning av gode arbeidsprosesser og det å kunne skape mening om hvordan de initierte endringene skulle implementeres. Det har også resultert i at politiledere på alle ledernivåer ikke i tilstrekkelig grad har kunnet fungere som endringsledere for å ivareta medarbeidernes reaksjoner på endringene og å motivere de for hvordan de skal endre praksis. Mange politiansatte og politiledere mener at den erfaringen og kompetansen de har med seg inn i endringsprosessene, ikke har blitt utnyttet eller verdsatt i utvikling av de nye polititjenestene. Heller stiller flere seg uforstående til hvorfor de ikke kan bygge videre på det de allerede har gode erfaringer med.

Strukturreformen ble mer omfattende og tok vesentlig lenger tid enn planlagt forklarer flere, også personer ansvarlige og deltakere i prosjekt nytt politidistrikt (PNP). Det har gjort at strukturreformen fikk, om ikke all oppmerksomhet, så var det strukturreformen som ga de store endringene frem til 2018/2019. En større balanse mellom strukturreformen og kvalitetsreformen, finner vi kunne gitt mer tilhørighet, eierskap og meningsskaping til nærpolitireformen i politiet. Mange gir uttrykk for at de først når organiseringen var på plass fikk og nå får mulighet til å utvikle kvalitet i arbeidsprosesser, samarbeidsformer, utøvelse av polititjenester, utnyttelse av ressurser, hvilken kompetanse som trengs når og hvor. Fra høsten 2018 ga derfor mange politiledere uttrykk for at «nå må vi få nærpolitireformen til å virke» og dermed tilpasse den nye organisasjonen til de 6 prioriterte satsningsområdene og forebygging som primærstrategi.

Det arbeidet som er langt ned i nærpolitireformen har vært veldig krevende, ikke minst fordi reformarbeid og operativt arbeid samlet sett har måttet ivaretas, i stor grad med samme antall personer. I 2019 er det mange som ser tilbake på et ganske så umenneskelig arbeidspress, at mye fortsatt var uavklart og at nye ledergrupper, avdelinger, enheter, osv. skulle etableres, bli kjent og utvikle nye måter å jobbe sammen på. Det er også noe mer forsiktig optimisme i 2019 hvor mange ser tilbake med stolthet over hva man har fått til og hvor flere kan vise til gode resultater. Det vises til at det fortsatt gjenstår mye hardt arbeid fremover som i stor grad handler om å finne gode samarbeidsformer mellom enheter og spesialenheter for tverrfaglig jobbing, finne grenseopp-ganger mellom de ulike funksjonene, videreutvikle ledergrupper, ledelsesformer, ledelsesnivåer og ivareta kulturelle forskjeller og dermed utvikle nye samlende kulturer. Dette vil være krevende og stiller store krav til politilederne fremover. Det er ikke minst krevende når det gjelder ressurser, hvor det både vises til at det er et lederansvar å utnytte ressursene bedre, men samtidig at politiet aldri har hatt så lite ressurser i førstelinjen som nå, og hvor erkjennelsen hos mange er at politiet ikke kan forvente å få flere ressurser fremover.

Det at nærpolitireformen formelt i liten grad har støttet seg til ledelse, gjør at ledelse av nærpolitireformen ikke kan tjene som eksempel på hva som forventes av politileder fremover, inklusive politilederes ansvar for endringsledelse. Det er derfor tre ting vi finner begrensende, gitt at et viktig mål med nærpolitireformen er å endre lederkulturen i politiet:

1. Det ene er at politilederes kompetanse og praktisk erfaring som ledere i liten grad er utnyttet for videreutvikling i nærpolitireformen i henhold til hva som forventes av politiledelse fremover.

2. Det andre er å tilrettelegge for læring av ledelse gjennom praksis, og at ledelse handler om å utvikle en ledelsespraksis kollektivt sammen med medarbeidere heller enn at det handler om den individuelle politileder.
3. Det tredje er begrenset fokus på hva som vil være barrierer og drivere for god ledelse i politiet og i hvilken grad det forutsetter tilrettelegging og tilpasning, ved at barrierer fjernes eller reduseres, og at drivere oppmuntres og videreutvikles.

Oppsummert mener vi at denne rapporten kan være et godt utgangspunkt for å reflektere over følgende:

- **Lederkultur.** Politiledere er lojale og de som resten av politiet, er tilpasningsdyktige og vant til at det «stormer». De evner å gjøre det beste ut av «de bærene de har» som er et uttrykk vi har hørt mange ganger. Politiledere leder primært fordi de er flinke, de mestrer ledelsesoppgavene, de får hverdagene til å gå rundt. Det er mye god ledelse i politiet og mange bruker mye tid på å ivareta og å være tilgjengelig for sine medarbeidere. De ønsker å trene mer på ledelse og trene på mestring i hverdagen, heller enn å få flere oppskrifter på ledelse. Flere etterlyser mer tilrettelegging for lederutvikling i den praktiske lederhverdagen. De erkjenner at ledelse sjelden er fokus i ledermøter o.l. Dermed blir politiledelse noe den enkelte leder selv må finne ut av, i uformelle nettverk, i uformelle samtaler med andre, at noen peker på de og at de burde søke seg til ledelse, at de er proaktive i å finne gode løsninger o.l. Det er et potensiale for å utnytte den kompetanse politiet har på politiledelse og diskusjoner på hva politiledelse skal være fremover i større grad.
- **Målstyring.** Målstyringen i politiet er ikke i tilstrekkelig grad tilpasset nærpolti-reformen. Det er også mange politiledere og ansatte som mener at målstyringen ikke gir mål på kvalitet og godt politiarbeid. Målstyringen blir i begrenset grad forsøkt «brutt ned» til det vi mener bør være kompetansemål som den enkelte leder er ansvarlig for å forankre i sin ledelsespraksis. Det ligger derfor et potensiale i å se på balansen mellom målstyring og kompetansemål i politiet. Målstyring kan i større grad sikre politiet som kunnskapsbasert ved at målstyring i større grad integreres i både kvantitative og kvalitative kompetansemålene.

- **Handlingsrom.** I politiet er handlingsrom viktig for politiledelse. Handlingsrom må skapes innenfor en ledelsespraksis som lokalt tilpasset og dynamiske prosesser, heller enn kun et spørsmål om ressurser og penger. Politiledelse forutsetter handlingsrom og vi mener det i større grad må være på agendaen for hva som forventes av politiledere, heller enn skjulte agendaer og politisk spill. Her finner vi et potensiale for å diskutere og reflektere over hva handlingsrom er og kan være. ikke minst fordi flere politiledere viser til at handlingsrommet har blitt vesentlig mindre i nærpoltireformen.
- **Kompetanse.** Det er et høyt faglig kompetansenivå i politiet. Politiet er i stor grad kjennetegnet av indre motiverte medarbeidere med ønske om å ivareta samfunnsoppdraget på en best mulig måte. Det handler om å forvalte denne kompetansen og motivasjonen på best mulig måte og å utvikle gode læringsarenaer i praktisk arbeid for kunnskapsdeling og felles motivasjon. Det handler også om trygghet i politiet. Trygghet på den kompetanse de har i møte med endringer og hva som er gode nye tiltak for implementering av nærpoltireformen. Når det i stor grad vektlegges spesialisering i nærpoltireformen og økt fokus på beredskap, er det et lederansvar også å ivareta generalistene i politiet og hva generalistene i politiet skal være i fremtiden. Her finner vi et potensiale for at politiet selv må ha nødvendige interne diskusjoner på generalister versus spesialister i nærpoltireformen. Vi finner noen eksempler på slike diskusjoner men mener oppfanget med fordel kan være større. Hvis ikke kan nye politiroller i ytterste konsekvens oppleves som fremmedgjørende fordi generalister ikke verdsettes eller får utnyttet sin kompetanse i utførelse av praktisk politiarbeid.
- **Ledelseskontekster.** Politiledere må balansere mellom en instrumentell logikk, oftest i form av styring, og en kulturell logikk, oftest operativ. Det kan gi både dilemmaer og paradokser og hvor politiledelse handler om å måtte balansere de to, heller enn å kunne velge den ene på bekostning av den andre. Å være for tilpasningsdyktig og lojal, kan gi politiledelse som i for stor grad innrettes den instrumentelle logikken og at ledere tar offerrollen. Politiledere som mestrer å balansere de to i utvikling av egen ledelsespraksis, vil i større grad være aktør i egen ledelse. I hvor stor grad den ene logikken dominerer den andre og motsatt skal vi være forsiktige med å være for bastante på. Vi mener imidlertid det er viktig å reflektere over følgende. Når nærpoltireformen hovedsakelig støtter seg til styring, spesielt i struktur-reformen, kan det være et potensiale for i større grad å balansere de to logikkene og dermed styring og ledelse fremover i videre utvikling av kvalitetsreformen.

- **Ledelse av polititjenester.** Her finner vi at større grad av tverrfaglighet blant ansatte og det å utnytte ressursene tilgjengelig totalt sett i politiet blir viktig fremover. Vi finner at det er begrensede ressurser for å jobbe frem gode løsninger, både for utvikling av arbeidsprosesser og for å utnytte ressursene bedre i politiet. Politiet opplever at det er mindre ressurser i nærpolitireformen hvor mange av de operative snakker om «sparerereformen». Ikke alle i politiet er enige i det eller de mener at de ikke har kommet langt nok i å få på plass hele organisasjonen og dermed utnytte alle stillingene. Politiet er også del i regjeringens avbyråkratiseringsreform som gjennomføres i alle offentlige etater. Opplevd knapphet om ressurser i nærpolitireformen forsterker silotekning. Mange viser til at de var flinkere til å samarbeide og å hjelpe hverandre før, selv om det også kommer frem historier om tidligere konkurranser mellom for eksempel enheter. Det oppleves også et økt arbeidspress, spesielt med tanke på standardisering og mer skriftlig rapportering. Det er stor bevissthet hos mange politiledere på hvordan de skal få den nye organiseringen til å jobbe bedre tverrfaglig. Vi finner at det er et potensiale i kvalitetsreformen at målet om tverrfaglighet blir jobbet enda mer aktivt med på alle ledernivåer og i styringsdialoger.
- **Ledernivåer.** Det kanskje største potensialet vi finner i kvalitetsreformen, er å inkludere nivå 4 ledere og at de i større grad identifiserer seg som endel av ledelsen. De skal lede på et operativt nivå noe som gir en annen form for ledelse enn på de andre ledernivåer. Hva nivå 4 ledere, som førstelinjeledere, skal være, må være viktige diskusjonen fremover. Det samme gjelder fjernledelse. Hvilke ledernivåer som skal være strategiske og taktiske blir også viktig å diskutere, da vi finner at forholdsvis mye politiledelse er på et taktisk nivå. Hva som er strategisk ledelse og dermed forventninger om strategiske beslutninger, har ikke én oppskrift og politiledere vil ivareta flere nivåer. Samtidig handler det om forventningsavklaringer i politiet, avhengig av ledernivå. Det handler også om hva strategisk ledelse, i politisk styrte organisasjoner som politiet, kan og skal være.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag	4
Innledning	10
<i>Nærpolitireformens målsettinger</i>	11
<i>Nærpolitireformens endringsprosesser</i>	13
<i>Problemstillinger</i>	15
Metode	17
<i>Politiledelse i praksis – 2016</i>	17
<i>Politiledelse i praksis og nærpolitireformen – 2018</i>	18
Feltstudier 2018	18
Politikontakt studier	19
Spørreundersøkelse høst 2018	20
<i>Politiledelse i praksis og nærpolitireformen – feltstudier i 2019</i>	21
Resultater	22
<i>Politiledelse i praksis - hva gjør politiledere?</i>	22
<i>Hvordan politiledere lærer å lede</i>	29
<i>Politiet som lærende organisasjon</i>	33
<i>Ledelse av nærpolitireformen</i>	36
Resultater og diskusjoner	40
<i>Politikultur og organisasjonsstrukturer</i>	43
<i>Endringsprosessene i Nærpolitireformen</i>	49
<i>Politiledelse i praksis</i>	57
<i>Hva gjør at politiledere leder?</i>	59
Påstand 1: Politiledere leder når de påvirker andre.	61
Påstand 2: Politiledere leder når de har bestemte egenskaper, trekk eller kunnskap.	62
Påstand 3: Politiledere leder når de skaper følgeskap.	63
Påstand 4: Politiledere leder fordi de mestrer ledelsesarbeidet	64
<i>Ledelseskultur i politiet</i>	65
<i>Ledelse og målstyring</i>	66
<i>Ledelse og handlingsrom</i>	69
<i>Kompetanse i politiet</i>	71
<i>Ledelse og ledelseskontekster</i>	73
<i>Ledelse av polititjenester</i>	75
<i>Ledelse, ledernivåer og politiet som lærende organisasjon</i>	76
Avsluttende refleksjoner	80
Referanser	83
Vedlegg 1	86
<i>Resultater politikontakter</i>	86

Innledning

Rapporten fra 22.juli-kommisjonen (NOU 2012:14), og den påfølgende politianalysen (NOU 2013:9 «Ett politi-rustet for å møte fremtidens utfordringer») fremhever politiledelse som et avgjørende for å lykkes med utviklingen av et fremtidsrettet og kunnskapsbasert politi. I Justiskomiteens innstilling 306S og Prop 61LS (2014-2015), under pkt. 6.2.1. «Holdninger, kultur og ledelse», som også omhandler nærpolitireformen, konkretiseres det gjennom en rekke punkter tiltak som skal gi bedre kultur, holdninger og ledelse i politiet.

Ledelse i politiet og et behov for endring av politiets lederkultur og holdninger har fått mye oppmerksomhet, blant annet i Gjørsv-rapporten. Ledelse har derfor blitt løftet frem som et av hovedmålene i nærpolitireformen.

Nærpolitireformen har vist seg å være meget omfattende, og er av mange beskrevet som en meget ambisiøs reform. Den kan derfor beskrives som det litteraturen kaller en radikal innovasjon, fordi den oppløser og fundamentalt forandrer etablert arbeidspraksis og forutsetter nye måter å løse arbeidsoppgaver på. I nærpolitireformen har politiets organisering og lokasjoner blitt vesentlig endret og nye samarbeidsformer og organiseringer er etablert. Mange har fått nye ledere og nye kolleger. Etablerte samarbeidsformer og kollegiale grupperinger er oppløst og psykologiske kontrakter har måttet etableres på nytt¹. Radikale endringer er vanskelige, ettersom etablerte praksiser er komplekse størrelser, og det finnes i liten grad en gitt oppskrift for hvordan praksis skal endres. Endringene i reformen omhandler derfor mye mer enn bare endring av fagområder.

De involverte lederne må finne mening i endringene, for å kunne bidra til å endre ansattes identitet og deres subjektive forståelse av 'politivirkeligheten'. Ledere påvirker hvordan ansatte skaper mening, føler, sanser og vet, og som konsekvenser av det, hvordan de ansatte oppfører seg og hvordan de handler². Endringer har derfor større sannsynlighet for å skje jo mer det overlapper med de ansattes og organisasjonens agenda, og dermed baserer seg på etablerte kompetanser og virkelighetsforståelser. Å lede endringsprosesser kan derfor ikke baseres på kontroll og på forhånd bestemt retning. Å lede endringer forutsetter kunnskap om helheten og alle de koblingene helheten representerer. Det handler om ledelse som i så stor grad som mulig klare å forutse de

¹ Blackler 2004

² Karp og Helgø 2008

ansattes reaksjoner og hvordan de vil respondere på endringsinitiativene, for på den måten å utøve tilpassede ledelsesintervensjoner³.

Nærpolitireformen forutsetter læring, kunnskapsutvikling og ikke minst tverrfaglig kunnskapsdeling på tvers av etablerte kunnskapsgrenser og uformelle grupperinger. Det er kombinasjonen av det formelle og uformelle i organisasjoner som gjør at endringer er komplekse og kaotiske prosesser. Endringsprosessene kan ikke kontrolleres av ledere, men heller må ledere anerkjenner denne kompleksiteten av ikke-lineære interaksjonsprosesser som selvstyrende, dynamiske og utviklende prosesser⁴. Å lede endring krever alternative måter å lede på fordi det ikke er mulig å forutsi hvordan de involverte reagerer på endringene. Alle endringsprosesser representerer en miks av motivasjon, tillit, følelser, normer, makt, posisjonering, meningsskapning, tap og lignende⁵. Ledere må både forholde seg til disse realitetene, og at de adresseres, for på den måten å påvirke endringsprosessene på en positiv måte⁶

De omfattende endringsprosessene som nærpolitiformen representerer forutsetter en balanse mellom å utnytte eksisterende kunnskap og å utforske ny kunnskap. Denne balansen er ikke gitt på forhånd og den må kontinuerlig vurderes og justeres. Det skjer hovedsakelig gjennom tre hovedaktivitetene som kjennetegner store endringsprosesser; 1) nye ideer/mål om kompetanse, 2) spredning av mål om ny kompetanse, og 3) implementering som inkluderer at eksisterende kompetanse og utvikling av ny kompetanse samlet finner sin anvendelse for utvikling og endring av etablerte praksiser i organisasjonen⁷.

Nærpolitireformens målsettinger

Nærpolitiformen er inndelt i en strukturell reform og en kvalitetsreform. Den strukturelle reformens mål er å redusere antall politidistrikt fra 27 politidistrikt til 12 politidistrikt, sentralisering gjennom etablering av nye geografiske enheter/stasjoner/politidistrikter og organisatoriske, strukturelle og funksjonelle endringer og sammenslåinger. Kvalitetsreformens mål er å utvikle robuste fagmiljøer og kunnskapsbaserte polititjenester tilpasset fremtidige former for kriminalitet. I «Politiet mot 2025»⁸ er målet med nærpolitireformen definert som følger: «Et politi som er

³ Senge 1990

⁴ Newell m.fl. 2009

⁵ Yukl 2015

⁶ Karp 2014

⁷ March 1991; Newell m.fl. 2009; Filstad 2016

⁸ POD publikasjon 2017/08:9

operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet». Dette overordnede målet er forankret i følgende fremtidsbilder⁹:

1. Et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god lokal forankring og samhandling
2. Et mer enhetlig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet i hele landet
3. Et politi med mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap
4. Et politi med bedre kompetanse og kapasitet, som deler kunnskap og lærer av erfaringer
5. Et politi som skaper bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit, gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap
6. Et politi som arbeider mer effektivt ved å ta i bruk bedre metoder og ny teknologi

De strategiske prioriteringene er følgende:

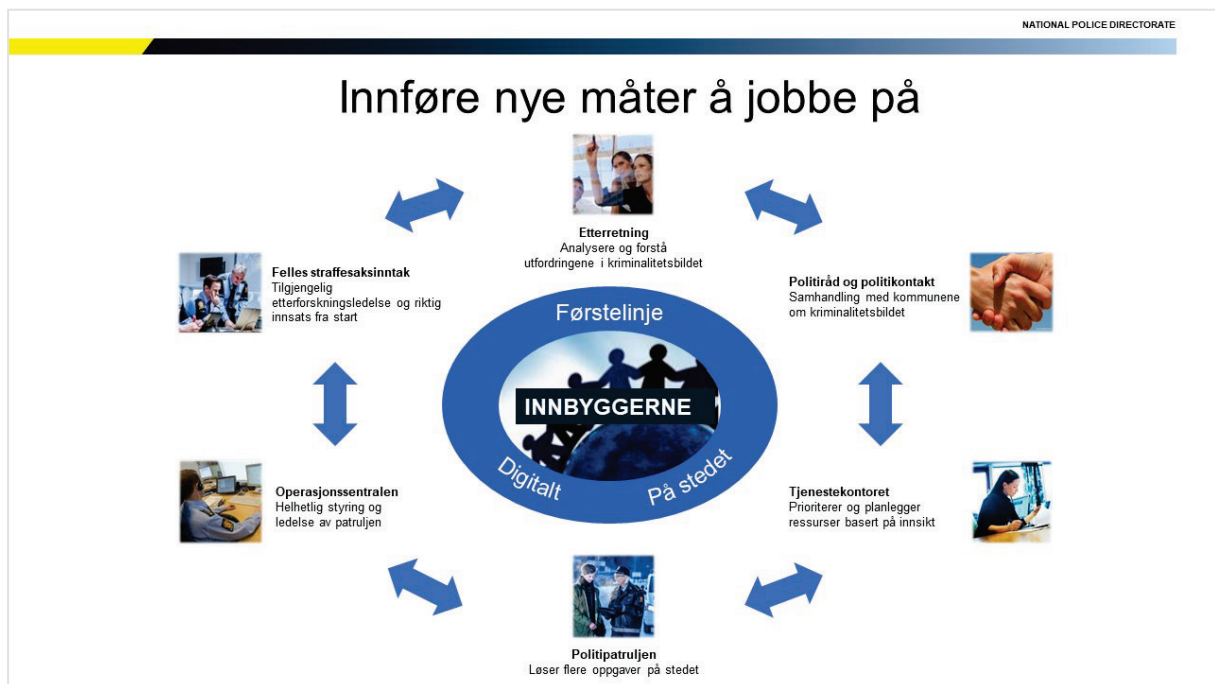
1. I forkant av kriminaliteten
 - a. Bruke etterretning og kunnskap i beslutninger på tvers
 - b. Forebygge målrettet og i samarbeid med andre
 - c. Utvikle ID-tjenester og effektiv personkontroll.
2. Tilgjengelige polititjenester med høy kvalitet
 - a. Øke tilgjengelighet og drive politiarbeid på stedet.
 - b. Etterforske effektivt med høy kvalitet.
 - c. Forbedre respons og beredskap.
3. Trygghet i det digitale rom
 - a. Styrke tilstedeværelsen på nett
 - b. Bedre forebygging og bekjempelse av datakriminalitet
4. Et moderne og kompetent politi
 - a. Utvikle organisasjon, ledelse og styring
 - i. Tydelige og trygge ledere som evner å håndtere risiko, drive endring og tilpasning til nye situasjoner. De er helhetsorienterte i oppgaveløsninger, jobber på tvers i nettverk, utnytter tilgjengelig kunnskap, ny teknologi og mobiliserer ressurser for oppgaveløsning.
 - ii. Aktivt medarbeiderskap med ansvarlige medarbeidere som er motiverte og trygge i samhandling med publikum.
 - b. Styrke kompetanse, læring og utvikling
 - i. Kunnskapsbasert praksis etablert som prinsipp i etaten.
 - ii. Utviklet nye læringsprosesser og metoder for evaluering og kunnskapsdeling.
 - iii. Tilrettelagt for differensiert utdannings- og kompetanseløp for ansatte.
 - c. Utvikle felles løsninger og effektive prosesser
 - d. Styrke evnen til digitalisering

⁹ Dette er i henhold til Justis- og beredskapsdepartementets mål for nærpolitireformen og i tråd med de politiske dokumentene som nærpolitireformen baserer seg på – ref. Masterplan nærpolitireformen versjon 1.2., 05/2017 – POD.

Et moderne og kompetent politi innebærer dermed å:

1. Utvikle organisasjon, ledelse og styring.
2. Styrke strategiske kompetanse, læring og utvikling.
3. Utvikle felles løsninger og effektive prosesser.
4. Styrke evnene til digitalisering.

Seks funksjoner har høyeste prioritert i etablering av de nye politidistriktene og skal samlet utgjøre «motoren» i reformen for mer kunnskapsbasert og forebyggende politiarbeid¹⁰.



Dette er disse omfattende strategiske prioriteringene og dermed de seks prioriterte om-rådene, som står sterkt i nærpolitireformen. «Politiet mot 2025» er når denne forsknings-rapporten skrives under revurdering i regi av POD.

Nærpolitireformens endringsprosesser

Nærpolitireformen, som er tilfellet ved alle store endringsprosesser, forutsetter komplekse heller enn lineære prosesser hvor 1) kunnskap må skapes, 2) kunnskap må deles, 3) kunnskap må

¹⁰ Masterplan nærpolitireformen versjon 1.2., 05/2017 – POD

implementeres og 4) kunnskap må anvendes¹¹. Endringsprosesser vil bevege seg frem og mellom de fire prosessene heller enn at først så skapes kunnskap, så deles den, så implementeres den og så anvendes den. Det betyr at når kunnskap deles kan den vise seg å være utilstrekkelig og at det må skapes ny kunnskap, Den nye kunnskapen testes gjennom anvendelse for så å finne måter å dele kunnskapen med flere på. Det er nettopp det dynamiske i disse prosessene som understrekes som avgjørende for å lykkes med endringsprosesser. Det må være muligheter for å kunne bevege seg frem og tilbake, justere endringsinitiativene, finne lokale tilpasninger, foreslå andre løsninger og å forkaste det som ikke fungerer. For eksempel vil kunnskap som må skapes ut fra nærpolitireformens overordnede mål, som for eksempel PPS (politiarbeid på stedet), måtte være gjenstand for bearbeiding, endringer, tilpasninger, meningsskapning osv. for endelig etablering av PPS i politiet. Et annet eksempel er innføring av flåtestyring på operasjonssentralene. Flåtestyring gir nye arbeidsrutiner og samarbeidsrutiner. Derfor vil utvikling av gode arbeidsprosesser og felles mål og mening rundt denne måten å utføre politiarbeid på være avgjørende. Det må forankres på alle nivåer, og det må etableres mulighet for medbestemmelse, felles forståelse og lokale tilpasninger for å få til god flåtestyring. Disse eksemplene viser hvorfor endringsledelses- og innovasjonslitteraturen i større grad nå enn tidligere har fokus på endringsprosessene, heller enn de prosjekter og tjenester som skal leveres¹². Det som kjennetegner ledelse og gjennomføring av endringsprosessene påvirker hvorvidt ledere og medarbeidere «leverer» i henhold til nærpolitireformen. Det dynamiske, bevegelsen mellom å skape, spre, implementere og anvende ny kunnskap i forlengelsen av å utnytte eksisterende kunnskap har også andre to viktige forhold i seg. For det første er mye av kunnskapen taus og kan ikke uttrykkes eksplisitt, men må observeres og deles i felles praksis. For det andre kjennetegnes endringsprosesser i stor grad av uformelle prosesser og uformelle grupperinger.

Kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling/kunnskapsspredning er avgjørende for å lykkes med store endringer. Det er ikke gitt at personer(er) ønsker å dele taus kunnskap men heller ser på kunnskap som avgjørende for posisjonering i den nye organisasjonen. Det kan for eksempel være kompetanser knyttet til ledelse, fagmiljøer og den enkelte politiansatte. Makt og politikk i endringsprosesser er alltid være tilstede, samtidig som makt og politikk alltid vil være endel av den organisatoriske virkeligheten i alle typer organisasjoner¹³. Makt kan ses på som energi og drivkraft,

¹¹ Newell m.fl. 2009

¹² Hernes og Koefoed, 2007

¹³ Clegg m.fl. 2005

og en sosial energi for læring heller enn begrenset som en dysfunksjonell del av organisasjonen¹⁴. Endringer kan true etablert makt- og politiske relasjoner som er forhandlet frem og forankret i etablert praksis, som igjen er forankret i etablert kompetanse. Endringsprosesser vil derfor inkludere makt og politikk i nye forhandlinger og nye etableringer i ny organisasjon. Det er først og fremst ressursmakt, prosessmakt og menings-makt som er viktige i endringsprosesser¹⁵. Disse følger ikke nødvendigvis formelle organisasjons- og ledelsesnivåer. Ressursmakt viser til å ha makt over ressurser i en organisasjon, og vil påvirke resultater av beslutninger og tilrettelegge for ønskede handlinger. Prosessmakt er makt over prosessene som inkluderer makt over beslutningsprosesser. De som har prosessmakt vil kunne påvirke innarbeidelse av prosedyrer og rutiner, som kan hindre men også fremme endringer. Menings-makt er de som oppnår nødvendig legitimitet hos andre for dermed å påvirke deres menings-skaping.

Endringslitteraturen viser til at oftest så gir endringsinitiativer og gode intensjoner ikke ønskede og forventede resultater. Dårlige erfaringer gjelder ikke minst statlige reformer som er overrepresentert når det gjelder stramme tidsplaner og en ovenfra-og-ned styring, heller enn ledelse for implementering av strukturelle endringer¹⁶. Dette ønsker vi å se nærmere på i nærpolitireformen. Det hele startet med studier av politilederes praksis i en tidlig fase av nærpolitireformen for så å inkludere ledelse av nærpolitireformen og hva som kjennetegner endringsprosessene. Politiledelse i praksis og politilederes rolle i endringsledelse har hele veien fått størst oppmerksomhet. Rapporten inkluderer derfor forskning fra perioden april 2016 - januar 2020.

Problemstillinger

Vi har jobbet med en rekke problemstillinger. Overordnede problemstillinger er hva som kjennetegner politiledelse som praksis og politiets ledelseskultur. Det har inkludert problemstillinger som hvordan politiledere lærer ledelse og deres utvikling av ledelsespraksiser. Hva som hemmer og fremmer politiledelse og ledelsespraksiser når det gjelder kulturelle og strukturelle forhold har også vært sentralt. I tillegg har vi forsket på implementering, effekten og resultater av nærpolitireformen. Denne forskningsrapporten analyserer og diskuterer følgende problemstillinger:

¹⁴ Lawrence m.fl. 2005

¹⁵ Hardy m.fl. 2003

¹⁶ Hansen og Roggenhofer 2008; Kramer mfl. 2004

1. Hva gjør politiledere?
2. Hva kjennetegner ledelsespraksiser i politiet – og dermed en ledelseskultur?
3. Hvordan lærer politiledere å lede? Hvordan konstruerer de handlingsrom for egen ledelsespraksis?
4. Hva kjennetegner ledelse av og endringsprosessene i nærpolitireformen?
 - a. Hvordan balanseres reformarbeid og operativ drift?
 - b. Hva kjennetegner beslutningsprosessene i nærpolitireformen?
 - c. Hva kjennetegner meningsskapning av mål og prioriteringer (de 6 prioriterte områdene). Hvordan utnyttes eksisterende kunnskap i utviklingen av ny kunnskap i nærpolitireformen? Hva kjennetegner tverrfaglighet for måloppnåelse i nærpolitireformen?
 - d. Hvordan utnyttes de ulike ledernivåene som endringsagenter i nærpolitireformen?
5. Hvordan påvirker politikultur(er) og organisasjonsstrukturer i nærpolitireformen sammenslåing av avdelinger, enheter og geografiske områder og hvilke forventninger gir det til politiledelse?

Metode

Vi har benyttet metodetriangulering gjennom kvalitative og kvantitative metoder, selv om hovedvekten av forskningen er kvalitative studier. Vi har lest en rekke dokumenter som beskriver rammer og retningslinjer for nærpoltireformen. Gjørsv rapporten, Politianalysen, samt synspunkter, analyser av rapportene er vi også godt kjent med. Styrken i forskningen vår er omfattende mengder av data fra eksplorative kvalitative studier. Innenfor kvalitative studier gjennomføres skygging, observasjoner og deltakelse i praktisk politiarbeid gjennom feltstudier kjennetegnet av deltakende observasjoner, formelle og uformelle samtaler, fokusgrupper, samt et stort antall av dybdeintervjuer.

Nedenfor gis en kort beskrivelse av de tre forskningstidpunkter og hvilke problemstillinger vi undersøkte på de ulike tidspunktene:

Politiledelse i praksis – 2016

Vi studerte følgende problemstillinger:

1. *Hva kjennetegner politiledelse i praksis?* Hvilke rammevilkår operer norske politiledere under og hvordan løser de ledelse oppgavene i hverdagen. Det vil si hvordan leder de, hvilken ledelsespraksis utøver de? (i daglig drift, utvikling, reformarbeid osv.). Hva kjennetegner ledelsespraksiser, leder-medarbeiderrelasjoner, praktisk utøvelse av oppgaver osv.
2. *Hvordan lærer politiledere å lede?* Her vektlegges hvordan de utvikler ledelse gjennom å praktisere som ledere, men også hvordan lederkurs og andre læringsaktiviteter finner sin anvendelse i praktisk utøvelse av ledelse. Handlingsrom, mestring og politikultur i sammenheng med reformarbeid som konteksten ledelse skal læres og utvikles i, blir viktig å forske på.
3. *Hvordan leder politiledere endringsprosesser?* Her studerte vi ledelse i praksis og lederne som endringsagenter og hvordan de forbereder seg/implementere den nye reformen.

For å svare på problemstillingene fant vi at induktive studier var best egnet, da det er lite studier på politilederes praksis. Det var derfor ingen teorier eller annen kunnskap som styrte hva vi så etter. Vårt valg om skygging og dybdeintervjuer er godt egnet for induktive, eksplorative, kvalitative metoder, Det vil si at vi hadde en dag med skygging av hver enkelt politileder, som ble avsluttet

med et dybdeintervju på slutten av dagen. Skyggingen var bokstavelig, selv om den noen ganger var vanskelig å gjennomføre. Vår erfaring var at politilederne veldig gjerne ville fortelle oss mest mulig om egen hverdag i praksis. Men stort sett lyktes vi med at vi kun satt og observerte de inne på kontoret, i møter, samtaler osv., og at vi fulgte etter politilederen når de gikk i kontorlandskapet, stakk innom en kollega, osv. Alt ble notert ned av det som skjedde, uten noen vurdering på om noe var viktigere enn noe annet. For intervjuene hadde vi en intervjuguide som var ganske åpen, men som sikret at vi som fire forskerne var innom de samme temaene. Intervjuene startet med at politilederne fortalte om dagen vi hadde observert, hvordan den var i forhold til andre dager, og hvor vi deretter spurte de om konkrete temaer vi ønsket svar på. Alle intervjuene ble transkribert i sin helhet, og sammen med de renskrevne notatene fra skyggingen lagt inn i analyseverktøyet NVivo. I NVivo benyttet vi åpen koding, det vil si at når vi fant mønstre og de kategoriene som var gjentakende i dataene, så ble dataene ikke bearbeidet utover at det var hele avsnitt fra intervjuer og notater som ble lagt inn i NVivo.

Studiet ble gjennomført i perioden april – august 2016. Det vil si i en tidlig fase i reformarbeidet. Totalt ble 27 politiledere inkludert i studiet. Disse ble valgt ut basert på at de dekket store deler av landet. De (med unntak av to) hadde alle tatt lederutdanning på PHS. Det har gitt oss informanter som kan være representative for landet og å sikre geografiske forskjeller. Men det har gitt oss ledere på høyere ledelsesnivåer, en høyere alder, lengre erfaring og formell lederutdanning på PHS. Vårt utvalg er derfor ikke representativt for å si noe om ledelse generelt for hele politiet, og våre resultater må derfor behandles deretter. Totalt var det 9 kvinner og 18 menn, snittalder 40-50 år (nærmere 50 år). De var på ledernivå 1, 2 og 3. Lederfaringene deres var at mange hadde vært ledere på operativt nivå tidligere, men at de nå var mer 'inne', ofte med ansvar for operativt arbeid på et høyere ledernivå. Filstad, Karp, Glomseth og Dahl var forskerne i dette studiet. I 2018 gjennomførte Filstad et oppfølgende intervju med 8 av de opprinnelige politilederne.

Politiledelse i praksis og nærpolitireformen – 2018

Feltstudier 2018

Det har gått to år siden vi skygget politiledere i 2016 hvor nærpolitireformen var i en tidlig fase. Denne gangen ønsket vi, i tillegg til fortsatt å jobbe med de samme problemstillingene som i 2016 (se side 17), og å utvide forskningen til å inkludere alle ledernivåer og dermed følge både politiaktiviteter og politiledere. Vi ønsket å rette oppmerksomheten i større grad på forskjellige

typer ledelsespraksiser, inkludert operative ledernivåer. I tillegg til hovedproblemstillingene 1-3 beskrevet på side 17, er målet å inkludere problemstilling 4: Hva kjennetegner ledelse av og endringsprosessene i nærpolitireformen og 5: Hvordan påvirker kulturer og strukturer sammenstillinger for nye robuste enheter i politiet, og hvilke forventninger det gir til ledelse av politiet. Metodevalget er fortsatt induktive, eksplorative, kvalitative studier.

Feltstudiene ble gjennomført i Oslo (Filstad), Sør-Øst (Karp) og Tromsø (Nilsen). Totalt var det syv uker med observasjoner inklusive deltakelse på paroler, lunsjrommet, med ut på patruljer o.l. Det var observasjoner av ledermøter, avdelingsmøter, fagmøter, møter med eksterne aktører, og ulike ledernivåer innenfor etterretning, etterforskning, påtale, forebygging, patrulje, administrativ, politifaglig stab osv. Det var mange uformelle samtaler og intervjuer av politiledere. For feltstudiene ble det utviklet en intervjuguide for politiledere og en observasjonsguide for hva vi som forskere skulle være mest oppmerksomme på. Ikke minst som retningslinjer for et best mulig sammenligningsgrunnlag mellom oss tre forskere og de tre politidistriktene.

*Politikontakt studier*¹⁷

Vi valgte ut politikontaktene som et eget forskningsprosjekt på nærpolitireformen. Politikontaktene er fremhevet som avgjørende for å lykkes med nærhet til kommunene og lokal forankring i nærpolitireformen. Thomassen, Nilsen, Glomseth, Olsen og Filstad gjennomførte 14 intervjuer med politikontakter i Troms, Harstad-området, Innlandet, Øst og Agder. Filstad deltok på et oppstartmøte for politikontakter i Øst Politidistrikt, og Nilsen i et møte i Tromsø mellom kommunene og politiet, inklusive politikontakter. Vi utarbeidet en felles intervjuguide. På tidspunktet for intervjuene i mai – august 2018, var fortsatt mye uavklart. Alle politikontaktene var ikke på plass, noen var derfor midlertidige mens andre igjen usikkerhet rundt hvorvidt det var en rolle eller funksjon, og hvor stor prosentandel stillingen som politikontakt representerer. De allerede etablert politirådene praktiserte forskjellig, i henhold til lokale tilpasninger til lokale utfordringer. I tillegg påvirkes også politiråd og politikontakter av kommunereformen hvor sammenslåing av kommunene ikke var endelig avklart i 2018. Vi valgte derfor å gjennomføre en ny runde med telefonintervjuer med de opprinnelige politikontaktene høsten 2019, hvor vi laget en ny intervjuguide, basert på analyser av dataene vi innhentet på politikontakter i 2018. Disse

¹⁷ Politikontakt studiene er relevante for evaluering av nærpolitireformen. Våre funn er imidlertid begrenset av antall informanter og problemstillinger vi har jobbet med blir litt på siden av hovedproblemstillingene i denne rapporten. Vi har heller ikke noen ferdige publiseringer basert på dataene – det kommer i 2019. Vi har derfor valgt å legge ved funnene som vedlegg 1 i denne rapporten.

intervjuene ble gjennomført av Gjeruldsen.

Spørreundersøkelse høst 2018

Vi gjennomførte en kvantitativ studie i form av en to-delt spørreundersøkelse september til november 2018. Her stilte vi en del spørsmål om nærpolitireformen som en oppfølging av våre kvalitative studier. I tillegg spurte vi om ledelse, læring, handlingsrom, stress, selvledelse, mestring, lederstøtte, endringsvillighet o.l. Også disse spørsmålene som en oppfølging av våre kvalitative studier for å involvere et stort utvalg av politiansatte. Første del ble gjennomført i august – oktober 2018, med tre utsendelser (hoved utsendelse og to purringer). Del to med tre utsendelser i oktober-desember 2018 ble sendt til de som svarte på del 1.

Vi mottok 4495 svar på del 1 av undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 35-40%. 57,6 prosent kvinner og 42,4 prosent menn. 64,1 prosent var politi, 19,3 prosent jurister og 16,6 prosent sivile. 97 prosent var i fast og 100 prosent stilling. Drøye 10 prosent var yngre enn 29 år, 58 prosent var i alderen 30-49 år og drøye 31 prosent var 50 år eller eldre. Tilsvarende hadde de yngste jobbet under 2 år i politiet, drøye 34 prosent hadde vært ansatt i 2-10 år og nesten 60 prosent hadde jobbet i politiet i mer enn 10 år. Nesten halvparten av politilederne svarte på undersøkelsen. 52 prosent av politilederne var førstelinjeledere, 39 prosent mellomledere og 9 prosent var toppledere, enten politimestere eller ledere i politimesterens ledergruppe. Blant det totale antallet av respondenter var dermed 16,7 prosent ledere uten personalansvar, 17,2 prosent ledere med personalansvar og 66,1 prosent ansatte i politiet.

Del 2 av spørreundersøkelsen ble sendt til de opprinnelige 4495 som svarte på del 1. Her mottok vi 2255 svar. Det gir en svarprosent på drøye 50%. Det var Solberg, Filstad og Karp som gjennomførte spørreundersøkelsene¹⁸.

¹⁸ Se rapport Filstad og Karp, 1. desember 2018 PHS for mer informasjon om metode for spørreundersøkelsene side 17-18.

Politiledelse i praksis og nærpolitireformen – feltstudier i 2019

Filstad gjennomførte feltstudier i fire måneder, fra medio august til medio desember 2019, i Oslo Politidistrikt. Disse feltstudiene fokuserte på samtlige problemstillinger beskrevet tidligere. Målet var å komme tilbake til Oslo PD som en oppfølging av feltstudiet i 2018, for å undersøke hva som har skjedd på 16 måneder, spesielt med tanke på nærpolitireformen. Men også en videreføring av tidligere studier av politiledelse som praksis, politikultur(er) og politistruktur(er). Politiledere på alle ledelsesnivåer ble fulgt i form av samtaler, intervjuer og observasjoner, samt deltakelse på en rekke politioppdrag og politiaktiviteter. Feltstudiet inkluderte de tre GDEene (ENV, ENS og ENØ), observasjon av PM ledergruppemøter, observasjon av flere styringsdialogmøter, inklusive styringsdialogmøte Oslo PD hadde med POD. Observasjon av en rekke topplederemøter ved de respektive GDE-ene, samtaler og intervjuer med politiledere i ledergruppen, observasjon av en rekke avsnittsledermøter og samtale og intervjuer med avsnittsleder, observasjon av tillitsmannsmøter på flere nivåer, fagforeningsmøter, deltakelse i patruljebiler (inklusive forebygging) i ENS og ENØ, observasjon og med lytt på operasjonssentralen OPD, og deltakelse i patruljebil hos ECCO. Deltakelse på patrulje, ECCO og operasjonssentralen, foregikk mest på de belastede tidspunkter som natt til fredag/lørdag eller lørdag/søndag og kveldsvakter. I tillegg har jeg gjennomført to fokusgrupper, en med representanter fra patruljemannskapet på ENS og en med tillitsvalgte for etterforskning ENS. Datainnsamlingen har vært i form av omfattende notater av alt som har blitt observert, sagt, hendelser, kroppsspråk o.l. Notatene har så blitt renskrevet og analysert og åpen koding i NVivo er benyttet i analysene.

Resultater

I organisering av resultater har vi delt inn i henhold til de ulike problemstillingene vi har studert og de ulike tidspunktene vi har gjennomført studiene. I dette kapittelet presenterer vi derfor resultatene under overskriftene politiledelse som praksis, hvordan politiledere lærer ledelse, politiet som lærende organisasjon og ledelse og implementering av nærpoltireformen.

Politiledelse i praksis - hva gjør politiledere?

Vi finner noen grunnleggende kjennetegn hos de 27 politilederne vi studerte i 2016. Disse kjennetegnene på hva politiledere bruker tiden sin på, som vi har tatt med oss i videre studier av politiledelse:

1. **Jobber med å mestre lederrollen(e).** Det er roller preget av forventninger, lederes egen bakgrunn/erfaring, profesjonsverdier, styringssystemer, deres utvikling og de personlige prosessene han/hun går gjennom for å takle hverdagen som leder. En videre utdypning er at mestring av lederroller kan være en funksjon av at lederne selv, basert på forventninger og tilbakemeldinger, må ta ansvar for å definere roller og jobber med seg selv så de mestrer. En rolle i denne sammenheng må forstås som en psykologisk konstruksjon ledere kan trenge for å takle presset, ansvaret og makten som både har et indre og ytre aspekt. Det å mestre handler mye om å håndtere hektiske hverdager. Det kan derfor være at begrepet mestring skal nyanseres til det å håndtere, så godt man kan, det ansvaret den enkelte leder har. Konklusjonen er at politiledere forvalter et ansvar gjennom en eller flere lederroller – roller definert av de selv, og ut i fra forventninger fra oven og medarbeidere, og de gjør det så godt de kan gjennom å takle krevende hverdager som leder.
2. **Håndterer organisatoriske hendelser.** Med håndtering mener vi å respondere på noe som skjer i organisasjonen, det vil også si håndtere det som ikke er planlagt, men likevel må løses. Det kan være problemer, men også mer trivielle forhold som må ordnes. Det foregår ansikt-til-ansikt eller via digitale medier. Det er en måte å reagere på som mest sannsynlig er tett sammenvevd med trening/identiteten som politileder. Det kan også skyldes strukturelle forhold, men ser allikevel ut til å være et fenomen som dukker opp uansett hvor lederne er plassert/hvor de jobber (med noen unntak). Det å håndtere hendelser kan, og bør, også forstås som en leders måte å ikke bli en 'propp i systemet' på, det vil si, 'stå i veien' for det som skjer i organisasjoner, samt drive nødvendig kvalitetssikring, utøve kontroll og skape legitimitet. Samtidig gir det nok også mange politiledere en følelse av mestring og verdi at de 'rydder opp', og det å håndtere hendelser kan derfor være noe politiledere ubevisst eller bevisst oppsøker/legger til rette for. Både for å bekrefte sin identitet som politiledere, samt bekrefte seg selv. Funnene over må også relateres til at vi i all hovedsak har studert mellom- og toppledere, og da særlig i driftsrelaterte situasjoner.
3. **Drifter den organisatoriske enheten de er ansvarlige for.** Med det menes den nødvendige møtevirksomheten, økonomiske styringen, planleggingen, personaloppfølgingen og administrasjon som skal til for å få en enhet til å fungere over tid. Det er en oppgave det ser ut til å være et spenn i oppfattelsen av hvor viktig den er, så vel som hvor mye den prioriteres. Allikevel er det en sentral del av et lederansvar og vanskelig i praksis å skille fra det 'å lede' (mennesker) til det 'å administrere' (systemer). Det å drifte en enhet gir antagelig også legitimitet og handlingsrom for ledere, så vel som sender viktige signaler om prioriteringer og verdier, samt kan manifestere en maktbase.

4. **Gjør valg og prioriteringer.** De gjør valg og prioriteringer innenfor pålagte rammer. Det er et ansvar ledere har som individer og som det forventes at de forvalter. Mange gir også uttrykk for at de ofte må gjøre prioriteringer som ikke er basert på deres egne vurderinger, men pålagte prioriteringer fra for eksempel POD. Og de er universelle i den forstand at det skal gjelde for hele politiet uavhengig av distrikter og landsdeler. Men det kan også være at ledere ikke alltid er de tydelige beslutningstakerne som de mener de selv er, eller omgivelsene forventer. Det kan skyldes at de ikke er enige i alle prioriteringene. Og at prioriteringene heller ikke bygger på tidligere praksis, og hvordan de har utført politiarbeid på en god måte tidligere. I enkelte tilfeller ser det ut som om beslutningsansvaret forvaltes best ved å drifte kollektive prosesser som fører frem til beslutninger, prioriteringer og løsninger på dilemmaer (de må ofte lære seg å leve med dilemmaer, ettersom de ikke får gjennomslag for egne prioriteringer eller hvordan prioriteringer skal følges opp av handlinger tilpasset politidistriktet). Det sikrer antagelig engasjement, eierskap og muligens en bedre kvalitetssikring av beslutningene, men det kan også vanne ut ansvar. Dette er kollektive prosesser som utspiller seg i den daglige driften av enheten de leder. For oppdragsbaserte hendelser er det andre prosesser som gjelder. Disse preges av en større grad av intensitet og tettere kommunikasjon. Det er en svakhet i det eksisterende datamaterialet. Vi har til en stor grad kun observert daglig drift og ikke forsket på operasjoner. Representativiteten av våre funn, og da særlig når det gjelder beslutningsprosesser, kan derfor diskuteres.
5. **Tar vare på og utvikler mellommenneskelige relasjoner.** De signaliserer utad at de er opptatt av relasjoner. De bruker verdier og prøver å skape et godt arbeidsmiljø, som igjen skaper en god organisasjonskultur. En alternativ tolkning er at de er sosiale arkitekter som gjør så godt de kan for å skape et minst mulig dysfunksjonelt sosialt system. Det gjør de mye ved å snakke med folk og se de, de søker å 'smøre' det sosiale systemet ved å passe på at alt 'går greit' i den enheten de har ansvaret for. Det kan skyldes at mange av lederne er reelt opptatt av relasjoner og således er relasjonsorienterte i sin gjøren og væren. Men det kan også skyldes at de har behov for å bli likt, ikke vil stikke seg ut fordi de er ledere, eller ikke vil skape asymmetriske maktforhold som truer korpsånden for mye. Og det kan skyldes at de gjenkjenner egne frustrasjoner knyttet til beordring fra tidligere, og erfaring med å bli pålagt prioriteringer de selv ikke er enige i, og derfor kan forutse frustrasjoner som kan oppstå, og som en konsekvens av det forsøker å forebygge dette. En siste tolkning er at relasjonsforvaltning er noe politiledere driver med fordi det forventes i vår tid (ikke minst i etterkant av GjØrv-rapporten).
6. **Leder seg selv,** mer eller mindre bevisst, så godt de kan slik de gjør gode valg for å takle oppgavetrykket, stresset, presset og ansvaret de daglig står ovenfor. Mange har hverdager som krever mye og de må ta vare på seg selv for å takle kravene og forventningene de møter. Det kan imidlertid være at politiledere er oppvokst i en etatskultur hvor selvledelse er noe som snakkes lite om, og at det forventes at det er noe man må fikse selv. Løs oppdraget, nå målene, ferdig med det. Det vil si det er liten plass for det å ta vare på seg selv, og de har fått lite trening i selvledelse. Det kan også være at oppgavetrykket mange politiledere sier de har, kun er en konstruksjon som de selv har gestaltet, for å gjøre seg selv viktigere som ledere enn det de egentlig er. Men det mest sannsynlige er at det er et reelt press de fleste utsettes for og at det således er behov for å sette egne grenser, og prioritere sin tid og kapasitet. De må både definere sin(e) rolle(r) og forvalte sine egne personlige prosesser for å kunne fungere i rollen(e).
7. **Påvirker rammebetingelsene** de jobber under. Ikke alle er det like bevisst, eller snakker like mye om det. Det er også et relevant spørsmål om det i det hele tatt er kultur for å ta opp uenighet i politiet. Men de som gjør det, er i større grad det vi vil kalle praktiske og pragmatiske strategier i hverdagen: de ser det store bildet, velger sine kamper, leder oppover, allierer seg og deltar i internpolitiske diskusjoner. I tillegg er de kanskje noe mer positive til utvikling og endring. Dette er noe det antageligvis ikke er en sterk tradisjon for i politiet, hvor kulturen er mer operativ og oppdragsbasert. Det å jobbe med å skape seg handlingsrom samt endringslede, er også størrelser som er farget av reformen og et POD som setter agendaen for hva som gjelder for politiledere. Endring og utvikling

er ofte en sentral del av svaret når man snakker om såkalt 'moderne politiledelse'. Noen av informantene er nok derfor påvirket av definisjonsmakten fra oven og signaliserer en større grad av positivitet til strategi og endring enn de kanskje egentlig mener. Kategorien er noe utydelig, men allikevel sentral for hva politiledere gjør/burde gjøre. Flere av informantene relaterer også mye av begrepene innenfor denne kategorien til reformen, mens kategorien og denne analysen søker å være mer generell. Det kan også hende den skal defineres om til å inkludere et annet innhold. Konklusjonen så langt er allikevel at mange politiledere er praksisorienterte strateger som åpent, eller i det skjulte, jobber med å påvirke sitt strategiske og operative handlingsrom, samt ønsker endring. Både fordi de står midt i en krevende reform, men også fordi det er nødvendig for å operere i komplekse organisatoriske systemer hvor også politikk, interessekonflikter og maktkamper er en del av det som foregår.

8. **Er opptatt av å løse samfunnsoppdraget best mulig.** Det gjør de ved å handle, ha en identitet og et sett verdier som er preget av oppdraget de skal løse. Det særskilte med politiledelse er å utøve makt på vegne av myndighetene, samt håndtere en del krevende oppdrag og hvor det må utøves tydelig ledelse. Det gir føringer både til behovet for etiske overveielser og tydelighet. Vi finner lite spor i datamaterialet som viser at maktbruk preger den daglig organisatoriske ledelsesutøvelsen, snarere tvertimot. Det kollegiale og korpsslojalitet gir dårlig grunnlag for asymmetriske relasjoner, og maktbruk internt snakker man ikke så mye om. Det skyldes jo også at vi til en stor grad observerte daglig drift, vi har i mindre grad vært med på operasjoner. Som en foreløpig konklusjon vil vi derfor mene at politiledelse ikke kvalifiserer til å være så spesielt/ annerledes en annen ledelse at det må forstås som en helt særegen disiplin. Dog utøves politiledelse i en kontekst hvor maktbruk og krevende operasjoner gir andre rammevilkår for deler av oppdragsløsningen, og hvor ledelse må få en annen form. Men da handler det kanskje mer om hvilken kompetanse politiet skal inneha og utvikle, heller enn ledelsesformer og utøvelse av ledelse for å lykkes med dette.
9. **Gjør en jobb som er formet av en helt spesifikk lederkultur,** en kultur som både er nasjonal og lokal. Særlig relevant er maktutøvelse, homogenitet, korpsslojalitet, oppdragsløsning, og det faktum at verdi-/etikken holdes høyt. Spennet mellom retorikk og realiteter er imidlertid vanskelig å analysere: er politiledere for eksempel mer etiske enn andre ledere? Et annet viktig poeng, er at politiledere også er med-skapere til den kulturen som gir rammer for deres ledelsesutøvelse, noe ikke alle politiledere ser ut til å være seg like bevisst. En alternativ forståelse og mulig annen konklusjon, er at politiledelse handler om å 'være fremst blant likemenn' og at det å være fremst er det som gir legitimitet som politileder, dvs. at en leder er en 'av gutta (eller jentene)' (og som igjen skaper politilederkulturen).

I våre analyser av hva politiledelse er og hva politiledere bruker tiden sin på¹⁹, finner vi at det i stor grad handler om: (1) Å mestre lederrollen(e). Mestring viser til det å håndtere hektiske, kaotiske og komplekse hverdager og problemstillinger. Mestring er også et spørsmål om å ha opparbeidet seg nødvendig legitimitet som leder, oftest fordi vedkommende har erfaring fra operativt arbeid, og å ha samfunnsoppdraget som politiet skal forvalte under huden. (2) Å lede og håndtere organisatoriske hendelser for å ikke bli en propp i systemet. (3) Drifte og administrere den organisatoriske enheten de er ansvarlige for, hvilket kan gi legitimitet og handlingsrom, men som i stor grad handler om leveranser som de blir målt på. (4) De gjør valg, prioriteringer, forvalter og er

¹⁹ Se mer utfyllende fra 2016 forskningen vår på hva politiledelse kan være i Karp, Filstad og Glomseth (2018). "27 days of Managerial Work in the Police Service".

ansvarlige for at det tas beslutninger. Dette er ofte kollektive prosesser som utspiller seg i den daglige driften, men også direkte og mer kommunikasjons-intense, i forbindelse med operasjoner. (5) De er opptatt av å ta vare på og utvikle mellom-menneskelige relasjoner. Det gjør de ved å snakke med folk og se de. Flere refererer til ledelse som ideal for ledelse. Lederne søker å 'smøre' det sosiale systemet ved å passe på at alt 'går greit' i den enheten de har ansvaret for. De er opptatt av å være tilgjengelige. (6) De må også lede seg selv for å takle oppgavetrykket, stresset, presset og ansvaret de daglig står ovenfor, noe det er mindre tradisjon for å se på som en viktig del av ledelse i politiet. (7) De er praktiske og pragmatiske strateger i hverdagen: de prøver å se det større bildet, velge sine kamper, lede oppover, alliere seg og delta i internpolitiske diskusjoner. Det er oftest i den daglige driften at de forsøker å påvirke rammebetingelsene og å finne lokale løsninger. (8) Politilederne er lojale til samfunnsoppdraget og hvordan det kan løses best mulig. Det gjør de ved å handle, ha en identitet og et sett verdier i henhold til samfunnsoppdraget. (9) Politiledere utøver ledelse innenfor rammen av politilederkultur(er) de skaper, men som også påvirkes av den hierarkiske og byråkratiske organisasjonsstrukturen de er endel av.

I 2016-studiene var nærpolitireformen i en tidlig fase, det er først i 2018- og 2019 studiene våre at endringsledelse og politileders rolle i nærpolitireformen ble sentralt. I 2016 handlet det mer om hvordan politiledere motiverte og forberedte sine medarbeidere på at det kom til å bli en tøff omstilling og at 'dette klarer vi'. Først 3-4 år ut i nærpolitiformen har vi viet ledelse av denne betydelig oppmerksomhet. Vi kommer tilbake til det senere. Først en presentasjon fra spørreundersøkelsen der politiledere på alle nivåer i hele Norge ble spurt om i hvilken grad deres ledelseshverdag har de samme kjennetegnet som våre analyser av de 27 politilederne i 2016 viser.

Hva politiledere gjør	Enig	Hverken/eller	Uenig
Koordinere ressurser og oppgaver	77	18	5
Informere og oppdatere medarbeidere	80	18	2
Ta beslutninger	86	13	2
Prioritere	86	12	2
Administrere og rapportere	62	26	12
Møter	61	27	11
Snakke med folk	67	28	5
Løse oppgaver med for lite ressurser	70	24	6
Løse ad-hoc problemer	77	19	4
Overleve i utydelig rolle	26	26	49
Se bra ut - tjene egen avdeling	21	35	44
Håndtere makt og politikk	22	32	46
Takle press og forventninger	71	26	3
Håndtere at det planlagte endres	60	34	6
Løse dilemmaer og konflikter	43	41	17

N = 2678. Det er antall politiledere som svarte på disse spørsmålene.

Vi ser at spørreundersøkelsen bekrefter våre tidligere studier av at politiledere bruker mye tid på *organisering* i form av prioriteringer, koordinering av ressurser og oppgaver. De hevder også at de også bruker mye tid på beslutninger. Det er ikke like klart i våre kvalitative studier, annet enn når beslutninger er koblet til operative beslutninger heller enn taktiske og strategiske beslutninger. Samtidig finner vi at det er mer snakk om nå enn i 2016, at mye av politilederes hverdag går med til å løse oppgaver med for lite ressurser. Det vil si at vi finner at begrensede eller manglende ressurser for oppgaveløsning i økende grad er tema på ledermøter på alle nivåer. Vi mener det gjør seg gjeldende når politiledere svarer at de bruker mye tid på å løse ad-hoc problemer heller enn å finne mer langsiktige og strategiske løsninger. Det finner vi kan henge sammen med at de bruker mye tid på å håndtere at det planlagte endrer seg. Politilederes *relasjonelle arbeid* er koblet til å informere og oppdatere medarbeidere, herunder å snakke med folk. Det å være tilgjengelig og å se medarbeiderne er noe som vektlegges i meget stor grad i alle våre studier.

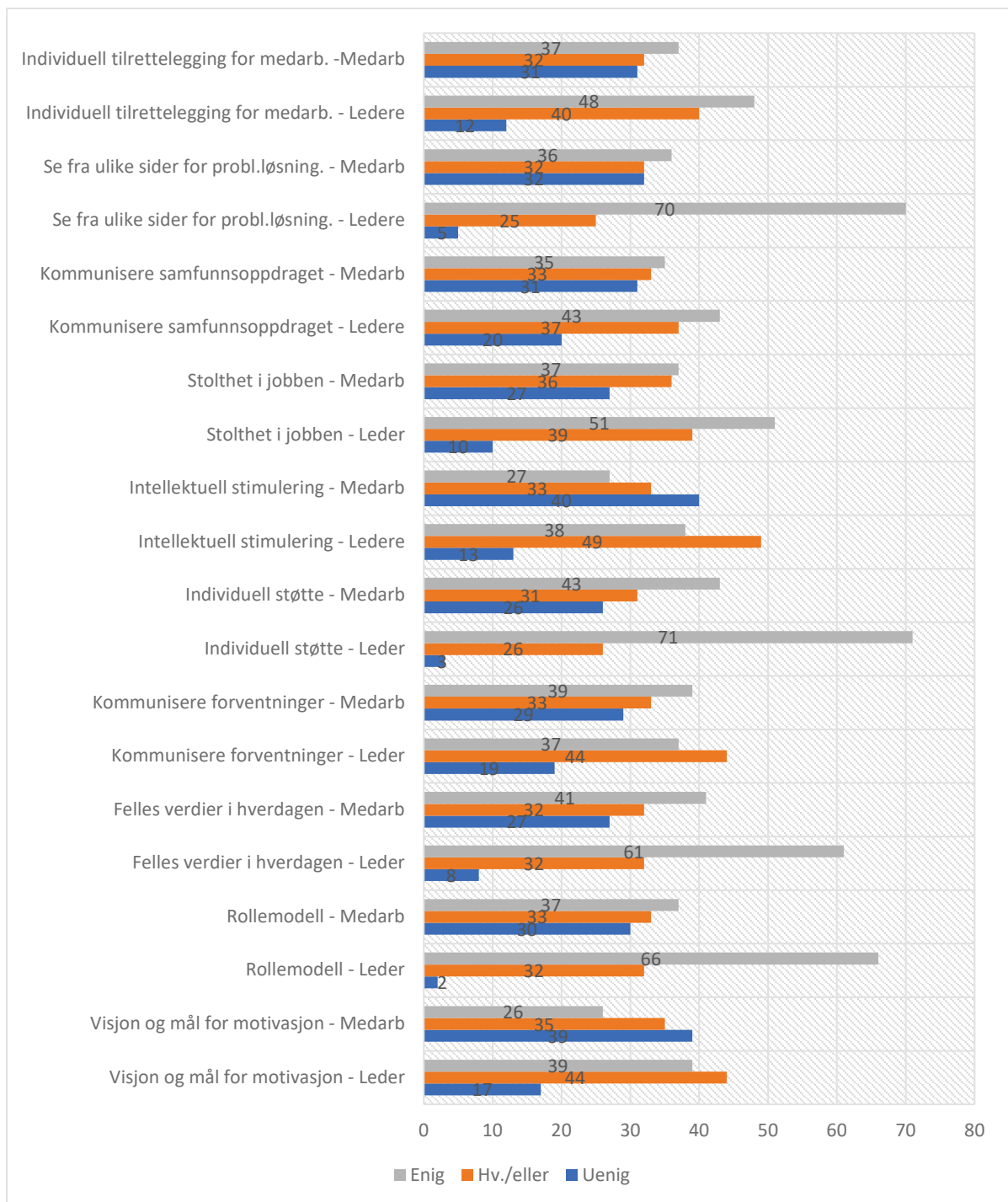
Det som kan identifiseres som typiske administrative gjøremål er at det brukes mye tid i møter, administrering og rapportering (hvor mange viser til at det har blitt mer rapportering i nærpolitireformen). Taktiske gjøremål som politileder viser til handler om å takle press og forventninger. Adskillig mindre tid brukes til å løse dilemmaer og konflikter, og enda mer av politiledernes hverdag er preget av å måtte overleve i en utydelig rolle, håndtere makt og politikk

og å tjene egen avdeling. Det med å delta i det politiske spillet kan også gjøre seg gjeldende som silotenkning, som vi kommer tilbake til med eksempler på senere. Ser vi på mulighetsforståelse når det gjelder konkurranse om ressurser nå først kan dette illustreres som følger fra spørreundersøkelsen:

Mulighetsforståelse	Ikke ledere	Ledere uten	Ledere med	Totalt alle
Konkurranse om ressurser/muligheter	47	55	58	50
Noen får - andre mister	37	44	58	41
Flere ressurser - mindre hos andre	40	50	44	43
Folk frem på bekostning av andre	32	29	18	30

Her finner vi at jo høyere ledernivå jo mer vises det til at politiledelse handler om konkurranse om ressurser. Dette er i tråd med våre øvrige studier når det gjelder politilederes deltakelse i å ivareta egen avdelings ressurser. Det vi også finner er at det å kjempe for egen avdeling og fagområde innen politiet har en bismak, fordi man vet at det går ut over andre fagområder og ressurser der. Denne erkjennelsen er også større jo høyere ledernivå politiledere befinner seg på. Det at noen får flere ressurser går på bekostning av andres reduserte ressurser er mest gjenkjent hos førstelinjeledere uten personalansvar (til og med mer enn hos de som ikke er ledere). Ser vi mulighetsforståelse opp mot de ansattes muligheter for å utvikle seg/bli forfremmet på bekostning av andre, så finner vi at politiansatte tett fulgt av ledere uten personalansvar er mer kritiske til det enn høyere ledernivåer. De forskjellene vi finner på ulike ledernivåer og hos politiansatte viser at høyere ledernivåer gir tilgang til mer informasjon, beslutningsprosesser og mulighet for mer helhetlig forståelse av organisasjonen.

Det som er beskrevet så langt, har fokusert på hvordan politiledere ser på egen ledelse. Vi kommer mer tilbake til det i neste kapittel om hvordan politiledere lærer ledelse. Først vil vi se på forskjeller i politilederes oppfattelse av egen ledelse og hva medarbeiderne mener. Det gjør vi ved å sammenligne de samme spørsmålene stilt i spørreundersøkelsen som går direkte på leder-medarbeider relasjoner:



At det foreligger et gap mellom leders vurdering av egen ledelse og medarbeideres vurdering av sin leder er vanlig i mye forskning på ledelse. Her ser vi at forskjellen er størst på i hvilken grad medarbeiderne oppfatter leder som rollemodell opp mot hva leder selv tror, at leder mener å formidle problemløsning i større grad enn hva medarbeiderne mener, og at leder tror man gir mer individuell støtte enn det medarbeideren mener. Her er den mer sammenheng mellom leders og

medarbeideres oppfattelse av leders tilretteleggelse. Mer om dette i neste kapittel om hvordan politiledere lærer å lede.

Hvordan politiledere lærer å lede

De 27 politilederne viste til ledelse som praksisnært og tett på hendelser. For mange var det tidligere ledererfaringer (førstelinjeledere) som var tett på praksis og å være en av mannskapet som fortsatt synes å være viktig for deres nye lederroller. De er opptatt av faglig utdanning og kompetanseheving gjennom lederutdanning og lederkurs. Det kan henge sammen med at politiet er relativt 'kurstungt', det vil si at man tar kurs/trening for å kvalifisere seg til neste nivå (ny stjerne på skulderen). Det er mindre grad av tradisjon for lederutvikling og personlig utvikling i daglig praksis og i utøvelse av lederoppgaver. Samtidig er de opptatt av forholdet mellom utdanning, lederutvikling og anvendelse av dette, og dermed at det praksisnære i ledelse blir avgjørende. De snakker om ledelse som det å se sine medarbeidere, være tilgjengelig for de, bety noe for de, og å påvirke deres hverdag og arbeidsoppgaver på en positiv måte. De snakker også om formell utdanning som å skape en trygghet, en viktig forankring og legitimitet for deres lederrolle. For mange er også legitimitet som politileder koblet til at de har politiutdanning i bunn. De som ikke har det, har fokus nettopp på at de ikke har det. De uten lederutdanning finner andre måter å bygge opp nødvendig legitimitet som politiledere (ledererfaring og noe nedtoning av lederutdanning fordi det kan bli noe teoretisk), og vektlegge andre egenskaper som leder som kan kompensere for dette.

Det som går igjen hos mange politiledere, er at behovet for påfyll gjennom lederutdanning ofte har kommet etter hvert og etter at de har vært ledere en stund. De har ofte ikke vært gjennom noe spesielt opplegg før de ble leder første gangen, med noen unntak, blant annet med mentorprogram for kvinnelige ledere. Politiledere fremhever at de i stor grad lærer av andre ledere og at ledelse i politiet er veldig praksisnært. Det vil si at på samme måte som de mener at politiet er praksisbasert, så vil også ledelse i politiet være det. Læring av ledelse gjennom deltakelse og praksis kan også forklares med at mange snakker om hvordan de lærer fra andre ledere. Flere forteller om en god politileder som har oppmuntret de til å søke seg til ledelse. De har opplevd støtte og oppmuntring fra denne lederen som helt avgjørende. Andre snakker om gode ledere de har hatt tidligere, ledere som de har lært av og som har gitt dem viktig kunnskap om ledelse og videre, hvordan de kan utøve ledelse. De forteller også om ledere som de har observert og/eller praktisert sammen med, som har demonstrert for de hvordan de ikke skal utøve egen ledelse. De

er også opptatt av en form for balanse mellom teori og praksis i lederutførelse, i hvert fall at teorien representerer noen viktige knagger og kan gi retningslinjer for praktisk utførelse. Dataene kan også forstås ut fra bevegelsen mellom teori (formell utdanning) og å praktisere. Det vil si den stadige bevegelsen mellom det de betegner som kompetanseheving eller kompetanseløft, som de ofte vurderer kan oppnås gjennom kurs og utdanning, men som må etterfølges av praktisk utøvelse. De vurderer i mindre grad at kompetent ledelse handler om utøvelse og praksis. Det kan skyldes bruk av språk, men det kan også være at de i stor grad ser på tilegnelse av ny kunnskap og kompetanse om ledelse er noe som skjer utenfor konkrete arbeidssituasjoner. Det samme finner vi kan gjelde for læring.

Her er et utvalg av politilederes sitater på hvordan de har utviklet/lært ledelse²⁰:

«Ja, det har jeg jo lært av andre da, gjennom andre og gjennom å bli ledet av andre vil jeg si. Jeg føler jo jeg har hatt det både gjennom militæret og gjennom politiet fått lov til å oppleve dyktige ledere som jeg har sett opp til, som jeg har lært av og så har jeg jo, jeg har jo en formell utdanning også ... Så man lærer litt selv og så lærer man litt av hverandre og litt på skolebenken, har jeg lært da».

«Jeg synes det har vært viktig for meg å ha den utdannelsen og de studiepoengene jeg har. Dette er fordi det har gitt meg en oversikt og en trygghet for hva som skal læres innen dette feltet. Men for å ha blitt den lederen jeg er i dag, er det nok mye erfaring og erfarings basert. Det er prøving og feiling. Det handler om trygghet i rollen, det handler om å bli sikrere. Men jeg sier ikke der at der er unødvendig å ha ledelse som fag, for det har i alle fall gitt meg en trygghet.»

«Ledelse er jo knyttet veldig mye til praksisfeltet. Hvordan jeg er som leder i dag, er jo hva jeg har lært igjennom formell lederutdanning, men det er nok mye erfarings basert, og ikke minst andre ledere. Hvem som har vært mine forbilder og mentorer opp igjennom».

«Jeg har lært ledelse litt gjennom skole ... Eller så har jeg lært ledelse av de ledere som jeg har syntes har vært gode. Sett og observert. Og lærte ganske mye om eget lederskap (LOU2) ... fanget opp en del ideer som passet meg og den personen jeg er. For det må passe med meg som person også. Eller så tror jeg vel at jeg har noen sånne forbilder i forhold til ledelse, det har jeg. Eller så tror jeg at det er livet som har lært meg mye og jeg er veldig opptatt av noen prinsipper, ærlighet, rettferdighet, tørre å ta konflikter».

«Ledelse er et veldig praktisk fag ... det er ikke noe du kan lese deg til sånn i utgangspunktet, men det er veldig praktisk å kunne noe om det. Så jeg syntes at LO1 og LO2, det har gitt meg veldig mye. Men det er også et veldig praktisk fag, for det handler om å behandle mennesker, å snakke med mennesker, å lede mennesker og få de til å gjøre som du vil, og sette en retning og sette en kultur, er veldig komplekst og krever et veldig sånn sammensatt spekter av både kunnskaper og erfaringer og egenskaper. Så, det.. du kan lese deg til noe, men det meste må du egentlig bare erfare. Og så det med sunt.. bondevett også, det henger også veldig godt med da. Så det er vanskelig å si hvordan man lærer ledelse, det er veldig sånn sammensatt.»

²⁰ Se artikkel av Filstad, Karp og Glomseth basert på 2016 studiene av politiledere utgitt 2018 under tittel «How police leaders learn to lead» for mer utfyllende analyser og konklusjoner.

«Ja, hvordan lærer man seg lederrollen. Det har jeg sagt her også da, at det mangler litt sånn der at de støtter og veileder for å gå inn i lederrollen. Jeg fikk jo LOU men det var ingen som sa at det skulle lede til noe spesielt, forventningene. Ikke noe særlig opplæring i systemene. Det er jo litt sånn prøve og feile da. Sånn er det ennå.»

«Jeg vet du er nødt til å gjøre deg sårbar, du er nødt til å være villig til å se feil og mangler og ta tak i det. Og jeg tror du lærer best når du gjør det ut i fra egen praksis da».

«Det at ledere er samlet, snakker om ledelse, det har vi ikke spesielt mye tradisjon for. Så det prøver jeg å gjøre en del med mine ledere».

«Når jeg begynte som leder fikk jeg kurs for nye ledere ... så blir veien til mens du går ... Også kan du bli både inspirert av gode ledere du hatt og demotivert av dårlige. Ikke sant. Også må man plukke det som man syntes fungerer for deg eller er opptatt av at dette fungerte veldig bra i disse settingene. Men så må du jo gjøre det til ditt eget da. Du kan ikke kopiere noen2.

«Jeg vet jo hvilke ledere som har vært gode som jeg har opplevd at har vært gode for meg, og som de har gjort som jeg tenker er viktig, og det er jo noe med, jeg tenker jo at jeg prøver jo å videreføre noe av det for jeg tenker at det har jeg opplevd som bra».

«Ja, du blir tryggere ved å få disse knaggene (kunnskap fra ledelsesutdanningen) ikke sant, ja, ok, jeg er kanskje ikke helt ute å kjøre når det gjelder å motivere folk eller du gir ansvar og oppfølging og den biten der, og da har du fått disse knaggene og fått teorikunnskap på det, du kan slå opp i etterkant og så har du også fått en litt tilbakemelding i gruppa der du har jobbet og på skolen også, i det samarbeidet og på den tilbakemeldingen som ble gjort der, så».

«Jeg var ganske ung da jeg ble leder (ca. 30 år), og jeg husker at jeg fomlet fælt...jeg brukte kjempelang tid på å finne rollen min og så hadde jeg ingen som viste meg veien, så det ble litt sånn learning by doing egentlig».

«Men hva som har lært meg god ledelse det er nok noe av det som har fått meg til å reflektere over hvordan vil jeg fremstå som leder. Samtidig har jeg observert mye av de lederne jeg har hatt og tenkt at dette skal jeg ta med meg eller sånn skal jeg i hvert fall ikke bli ... Så jeg har prøvd å trekke til meg de gode rundt meg, og så har jeg funnet litt veien min da».

«Så tenker jeg det med ledelse ... at ledelse er faktisk ganske ensomt...det er ikke noe fasit her ..du trenger at noen, innimellom så trenger du at noen gir deg en hyggelig tilbakemelding, det er ikke alt du gjør som er like fornuftig, så det å ha et godt nettverk rundt seg, som leder tror jeg er helt avgjørende».

Ledelse er kompleks og sitatene fra politilederne understreker at ledelse må læres og trenes på i praksis. Det tar lang tid med trening og erfaring for å lære god ledelse. Ledelsen må kontinuerlig utvikles, reflekteres over, tilpasses medarbeidere og oppgaver som skal løses, det må utøves skjønn og så videre forklarer politilederne. Ser vi på resultatene i forrige avsnitt på hva politiledere gjør, så er det heller ingen oppskrift på hvordan de skal gjøre alle de forventede lederoppgavene i utøvelse av egen ledelse. Politilederes læringsprosesser vil være kjennetegnet av individuelle, sosiale og

kulturelle prosesser i utvikling av ledelsespraksiser. Dette er i henhold til læring som situasjonsavhengig og at læring forutsetter deltakelse og praksis²¹. Det gjelder også kunnskap tilegnet gjennom lederutdanning o.l. Denne kunnskapen må også finne sin anvendelse gjennom praktisk utøvelse av ledelse og gjennom refleksjoner over hva som fungerer bra og hva som fungerer mindre bra i ledelse²². Denne tilnærmingen til læring, kunnskap og kompetanse i organisasjoner er nødvendig for å forstå hvordan politilederne lærer ledelse²³. Politiledere kan tilegne seg kunnskap om ledelse på andre læringsarenaer som kurs, utdanning, seminarer o.l. Men for at denne kunnskapen skal finne sin anvendelse, forutsettes at ledere også lærer egenskaper, holdninger og verdier for hvordan kunnskap skal anvendes som kompetent ledelse i praksis²⁴. Det å anvende kunnskap for utvikling av kompetanse inkluderer taus kunnskap og uformell læring i praktisk utøvelse av ledelse. Læring av ledelse i praksis er det i liten grad tilrettelagt for i politiet. Heller er det politilederne selv som forsøker å finne ut av hvordan de skal utøve ledelse gjennom erfaringer, prøving og feiling, og i uformelle nettverk de er endel av. Det de gjør og det å vite hvordan de skal gjøre det, finner vi noen mønstre på i våre observasjoner. Det handler om mestring av lederrollen og hvordan erfaringer gir nødvendig læring, kunnskap og kompetanse. Det gjør at noen oppgaver blir lettere etter en stund, for eksempel det å gå inn i personalsaker og konflikter. Politiledelse handler også om forventninger. Både forventninger politiledere har til seg selv og sine medarbeidere, hva medarbeiderne forventer av sine ledere, «systemets» forventninger og hvordan politiledere møter et til tider krysspress av forventninger.

Politiledere lærer ledelse i sosiale relasjoner med medarbeidere, andre ledere og andre involverte i de oppgavene som skal løses. Dette skjer innenfor kontekstuelle forhold som kultur og struktur som påvirker hvordan ledelse utøves. Læringen vil være situasjonsavhengig, den vil være relasjonell, den skjer som en integrert del av å løse ledelsesarbeidsoppgaver, alt som kontinuerlige læringsprosessene hvor politiledere utvikler ledelsespraksiser. De kjennetegnene vi har fokusert spesielt på her er ikke de eneste kjennetegnene på hva som påvirker politiledernes læringsprosesser. De gir imidlertid viktige mønstre for hvordan politilederne lærer som et godt utgangspunkt for hvordan det bør tilrettelegges for læring av ledelse i praksis. De gir også viktige implikasjoner på form og innhold på lederkurs og annen formell lederopplæring.

²¹ Lave og Wenger 1991

²² Filstad 2016

²³ Gjerardi 2006

²⁴ Filstad 2016

Det at ledere lærer ledelse gjennom å praktisere som leder, betyr ikke at de lærer de rette tingene. Det kan være at praksis må utvikles fordi den representerer kulturer og strukturer som hemmer heller enn å fremme god ledelse. Dermed er det praksis som må endres og videreutvikles for å fremme god politiledelse. Dette kommer jeg tilbake til senere.

Det at politiledere lærer ledelse gjennom å praktisere er ikke spesielt for politiet. Derfor blir betydelig mer av ledelsesforskningen praksisbasert, i henhold til et ledelse-som-praksis perspektiv²⁵. Verdien av lederkurs og ledertrening utenfor den daglige konteksten hvor ledere skal praktisere ledelse blir også utfordret²⁶. Heller rettet fokuset på hvordan organisasjoner tilrettelegger for læring av ledelse i praksis. Tilretteleggelse må adressere de utfordringene, dilemmaene, prøving/feiling, sårbarhet, og det å skape mening av det situasjonsavhengige i ledelse. Det kulturelle og strukturelle som påvirker hvordan politiledere konstruerer eget lederskap og utvikler ledelsespraksiser er viktige «temaer» for refleksjoner. Ledelseslæring vil være kontinuerlige og dynamisk prosess innenfor ulike ledelsespraksiser innenfor rammen av hva som fremmer og hemmer læring i en organisasjon.

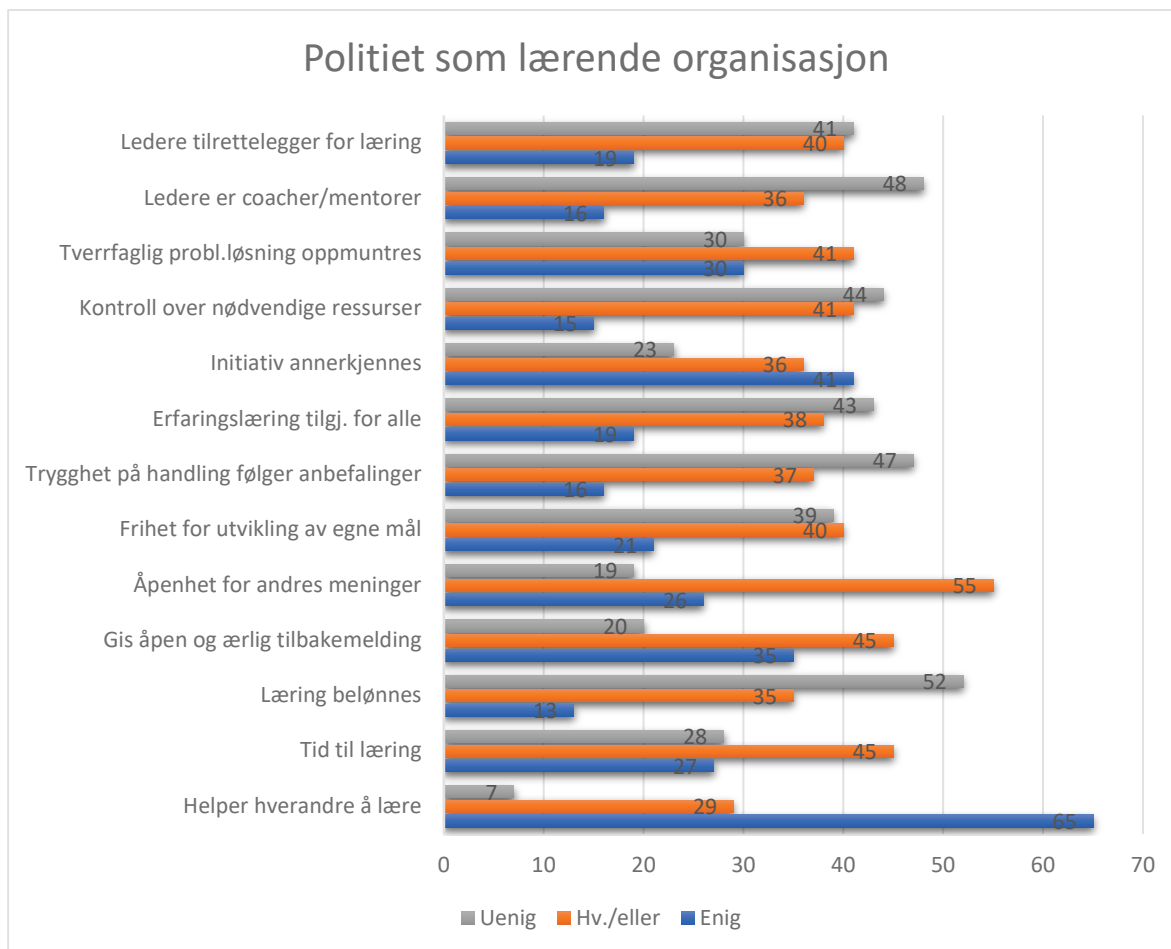
Å tilrettelegge for læring viser til politiet som en lærende organisasjon. I spørreundersøkelsen gjorde vi derfor en temperaturmåler av politiet i henhold til de forhold som anses som viktige for lærende organisasjoner.

Politiet som lærende organisasjon

Vi benyttet Marsick og Watkins (2003) validerte spørsmål (kortversjonen) om lærende organisasjoner. Vi har sett på mulige forskjellene mellom politidistrikter, men finner ingen forskjeller av betydning. Tabellen under gjengir derfor samlede svar fra alle politidistriktene:

²⁵ Raelin 2016

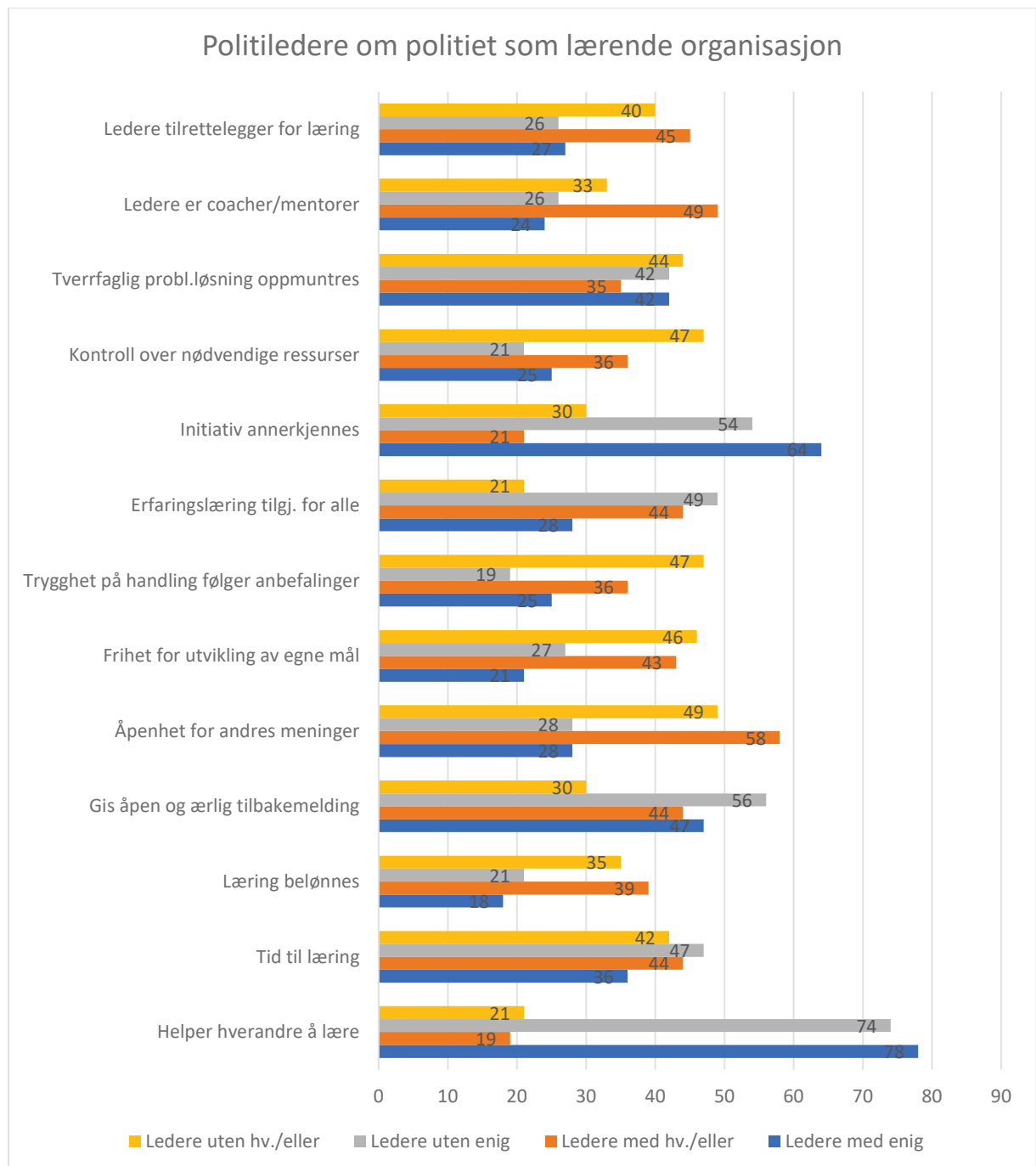
²⁶ Arnulf og Larsen 2015



Ledelse for utvikling av en lærende organisasjon er avgjørende. Det gjelder tilretteleggelse, men også nødvendig forankring på toppledernivå, slik at ledere på nivåene under tilrettelegger for læring og kunnskapsdeling. Førstelinjeledere er spesielt kritiske for tilretteleggelse for læring og kunnskapsdeling som integrert i den daglige praktiske utøvelsen av arbeidsoppgaver²⁷. Det er mange som svarer hverken/eller. Det gjelder for åpenhet for andre meninger og åpne og ærlige tilbakemeldinger. Resultatet er at det kun er henholdsvis 26% og 35% som er enige i at åpenhet kjennetegner politiet. Det er også mange som svarer enten/ eller på hvorvidt ledere tilrettelegger for læring. Her er det kun 19% som er enige at ledere gjør det, og nesten halvparten av de ansatte mener både at ledere ikke tilrettelegger for læring og at ledere ikke oppfattes som coacher eller mentorer. Mange viser til liten tid til læring og at mulig for erfaringslæring er lite tilgjengelig. Det å hjelpe hverandre med læring er imidlertid det forholdet som scorer høyest i undersøkelsen. Her er kun 7% uenige og høye 65% enige at det kjennetegner politiet.

²⁷ For mer kunnskap om lærende organisasjoner se Filstad (2016) kapittel 12 om forhold som er avgjørende for å utvikle en sterk læringskultur.

Hvorvidt resultatene blir annerledes når vi ser på hva politiledere svarer er interessant. I tabellen under har jeg derfor delt inn i politiledere med personalansvar og politiledere uten personalansvar. Gitt at mange svarer hverken/eller har jeg tatt med både resultatene der politilederne er enige og når de svarer hverken/eller. Resultatene var som følger:



Politiledere mener de i større grad tilrettelegger for læring enn de ansatte. Fortsatt er det allikevel tallene lave både på tilretteleggelse og coaching/mentoring (ca 26% enige). Ledere uten

personalansvar er mer positive til tid til læring enn de med personalansvar (47% og 36%) men mange svarer hverken eller på dette spørsmålet (ca 43%). De ligger allikevel adskillig høyere enn 27% for alle ansatte. Det å hjelpe hverandre med læring er politiledere i enda større grad enige at kjennetegner politiet. Det bekreftes 74% av politiledere uten personalansvar og 78% av personalledere med personalansvar.

Det vi finner er en manglende omforent forståelse av *hva læring er*. Dette er helt avgjørende for å lykkes med å utvikle en lærende organisasjon. Det vil si at læring ikke forbeholdes trening, utdanning og kurs, men at den viktigste læring skjer gjennom deltakelse og praksis. Det er derfor spesielt førstelinjeledelsens rolle som tilrettelegger og veileder for læring i etablert praksis er avgjørende for utviklingen av politiet som en lærende organisasjon.

Ledelse av nærpolitireformen

Implementeringen av nærpolitireformen har hatt flere faser, ikke minst fordi det er snakk om både en strukturreform og en kvalitetsreform. Jeg starter derfor med å vise til forskningen vi gjorde i 2016 fordi den tidlige fasen må ses i sammenheng med hva som kjennetegner endringsprosessene og ledelse av disse i 2018-2019.

I 2016 undersøkte vi politiledernes rolle som mulige endringsagenter og hva som kjennetegnet de endringsprosessene de initierte overfor sine medarbeidere i forbindelse med nærpolitireformen. Vi fant at politilederne uttrykte et sterkt ønske om å være gode endringsagenter. De var også tydelig på behovet for endring av politiet. Mange ga uttrykk for at det var på høy tid. Ikke minst for å tilpasse seg det endrede og stadig mer utfordrende kriminalitetsbildet. Dette bekreftes i spørreundersøkelsen hvor 81 prosent mener politiet må bli mer kunnskapsbasert og hvor 80 prosent mener politiet må utnytte ressursene bedre.

Gjør rapportens diagnose om dårlig lederkultur oppfattes som feilaktig og urettferdig blant mange politiledere. Det etterlyses mer konkret hva som er feil ved lederkulturen og derfor hvordan politiledere skal utvikle egen ledelse og dermed endre lederkulturen. I spørreundersøkelser mente allikevel nesten 79% av de ansatte at lederkulturen i politiet bør endres og nesten 66% mente at antall ledere bør reduseres. Blant ledere med personalansvar er tilsvarende tall henholdsvis 72% og 50%, altså noe lavere enn blant alle politiansatte.

Politiledere med personalansvar gjenkjenner et stort behov for å jobbe mer kunnskapsbasert (89%) og at det er behov for bedre ressursutnyttelse i politiet (nesten 84%). Her er et

representativt utvalg av sitater fra politilederne i 2016 og deres tanker om nærpolitireformen på dette tidspunktet:

«En suksessfaktor for å få gjennomføre endring, det er å lære opp lederne.. Skape forståelsen for at det blir gjort, det blir vanskelig.. det er vanskelig å endre, det er kjempe vanskelig, det er utrolig mange prosesser som skal gå, og dette med motstandsledelse, hvorfor er folk mot dette, du skal gi gode argumenter for hvorfor.. politiet må nødvendigvis endre seg ettersom samfunnet endrer seg,..Jeg tror kanskje det er litt det som er problemet med politiet at vi ikke er flinke nok til å evaluere... altså utvikle oss. Og derfor så får vi disse reformene da, som blir tvunget på oss».

«Jeg velger jo å tro at det ligger noen muligheter i den her strukturreformen for å frigjøre ressurser så..det er mulig å utnytte de ressursene på en langt bedre måte, gjennom å redusere antall kontor og få flere personer ut i operativ trygghetsskapende virksomhet.. Hvis vi tror at vi løser alle problemene bare gjennom strukturelle endringer, så bommer vi helt. Jeg har veldig troen på det her med politiarbeid på stedet, jeg har troen på nye teknologiske løsninger, jeg har troen på å danne enheter på funksjonelt nivå så vi setter noen standarder for hvordan vi skal utøve polititjenesten vår. Så jeg har troen på at vi skal klare å få til noe bedre gjennom den reformen.. Og det tror jeg jo vil endre min ledelsesutøvelse også, uten at jeg helt ser hva det innebærer».

«Jeg har bestemt meg for å være en så god endringsagent som jeg kan. Jeg vet det er mange ting som er problematiske, det er mye med både målene.. gjennomføringen som er vanskelig. .. Og det med å styre alt jeg gjør, alt jeg sier, og så kan jeg i noen fora tillate meg å dele problemstillinger og prøve å finne løsninger, men hvis dette skal bli vellykket så må det gis en sjanse til å bli vellykket...»

«Det er også en kamp om å tilrane seg interessante arbeidsoppgaver og ressurser, det er helt forutsigbart.. Og det å forberede sine egne da, både meg selv og de jeg er leder for. Man sier ikke ting med rene ord, men man jobber for noe som står litt mellom linjene og sånn er det. Og det må vi være forberedt på og vi må sørge for at vi får frem våre synspunkter, det jobbes politisk nå på alle nivåer».

«Jeg velger jo å tro at det ligger noen muligheter i den her strukturreformen for å frigjøre ressurser så.. det er mulig å utnytte de ressursene på en langt bedre måte, gjennom å redusere antall kontor, få flere personer ut i operativ trygghetsskapende virksomhet. Hvis vi tror at vi løser alle problemene bare gjennom strukturelle endringer, så bommer vi helt. Jeg har veldig troen på det her med politiarbeid på stedet, jeg har troen på nye teknologiske løsninger, jeg har troen på å danne enheter på funksjonelt nivå så vi setter noen standarder på hvordan vi skal utøve polititjenesten vår. Så jeg har troen på at vi skal klare å få til noe bedre gjennom den reformen.. Og det tror jeg jo vil endre min ledelsesutøvelse også, uten at jeg helt ser hva det innebærer».

«Jeg har vært utrolig heldig, jeg har sittet i referansegruppen sentralt i direktoratet i et år.. jeg har fått være med å påvirke.. vi har fått anledning til, veldig tidlig i prosessen å starte våre prosesser før de andre, for det har vært viktig for distriktet.. den første utfordringen er jo at de er mange ledere som blir til overs ... vi skal kobles sammen med en annen operasjonssentral som har en helt annen kultur.. det være utfordringer for den som skal sitte som leder. Jeg er litt usikker på hvilket plan de mener at vi ikke har en god lederkultur. Vi trenger ledelse som tør å prioritere, tør å si hva vi kan gjøre og tør å si hva vi ikke kan gjøre».

«Reformarbeid, jeg synes ikke vi har vært flinke nok til å fortelle hva som er så dårlig. Det er ikke skapt noen krisestemning, nå må vi bare endre. Det snakkes om kultur, det snakkes om mangel på ledelse, mangel på styring. Jeg syntes at dette er veldig sånn generell kritikk til hele politiet, og jeg

tror ikke at alle har tatt den inn over seg og følt at den traff riktig, slik at den.. kall det den krisemaksimeringen, som skal til, for å få til en endring, den er ikke akseptert alle steder. Mange sier at vi er klar for endring.. den er også trykt litt nedover oss og jeg er veldig spent nå på om det er en nærpoltireform».

«Utfordringene oppstår når jeg da skal 'hjem' og selge dette inn. Er du med? Alle skjønner jo det at vi kan jo ikke jobbe for de pengene her, ikke sant. Jeg er veldig tilhenger av reformen. Det jeg frykter er at den er for stor. At det blir så mye og vi ser jo nå, det kommer den ene arbeidspakken etter den andre, og nå holder de på med å bygge opp arbeidsgrupper, samtidig som saksbunkene øker, og sakene blir mer og mer alvorlig. Og så er det de samme folkene som skal produsere, som skal være med i disse arbeidsgruppene. Og hva skjer da, med disse arbeidsgruppene. Da produserer de ikke. For det er ingen som overtar det. Sånn at det kommer til å gå utover produksjonen, og dette har ikke alle tatt inn over seg, at når vi tar noe vekk fra et sted, så går det ut over det som er igjen».

Noen av politilederne eller det distriktet de representerer har vært involvert i piloter. PNP og prosjektgrupper i regi av POD påpeker politilederne at 'stjeler' tid fra daglig praksis med de utfordringene det innebærer. Det å implementere en så omfattende reform uten tilføring av ressurser, men heller hovedsakelig ta politiansatte ut av daglig drift, har vi tidligere rapportert som kritisk²⁸. Det kan forklares med at det ikke har vært tilstrekkelig ressurser for mer involvering av politiledere og politiansatte i piloter, PNP og prosjekter for å sikre gode arbeidsprosesser. Kun 6% av alle ansatte svarer at de har vært involvert i PNP, piloter eller prosjekter for planlegging av nærpoltireformen. Tallene er høyere blant politiledere men fortsatt må de sies å være lave. 22% av politiledere med personalansvar svarer at de har vært involvert i PNP og 34% svarer at de har vært involvert i planlegging/piloter. Tilsvarende tall for politiledere uten personalansvar er at 19% har vært involvert i PNP og 18% i planlegging/piloter.

Mellomleders rolle i endringsprosesser er sentral for implementeringen og dermed om mellomledere utnyttes som endringsformidlere heller enn at de kun blir endringsmottakere²⁹. Endringsmottakere vil typisk være mottakere av beslutninger tatt høyere opp i systemet og dermed ikke fungere som endringsagenter fordi de ulike ledernivåene ikke utnyttes i endringsprosessen. Endringsformidlere vil derimot være i en aktiv prosess med å skape mening om endring, påvirke eller være i dialog med beslutninger tatt høyere opp i systemet, og derfor være i stand til å formidle dette til sine medarbeidere aktivt og dermed være «bærere» av hva som skal til for å lykkes med endringen³⁰. Det kan være behov for en balanse mellom de to. Men denne balansen må skapes

²⁸ Filstad og Karp 2018

²⁹ Filstad 2014b; Hope 2010

³⁰ Her viser Haake m.fl. (2015) studier av svensk politi at politilederne er dårlige endringsagenter fordi de blir redusert til kun å være endringsmottakere.

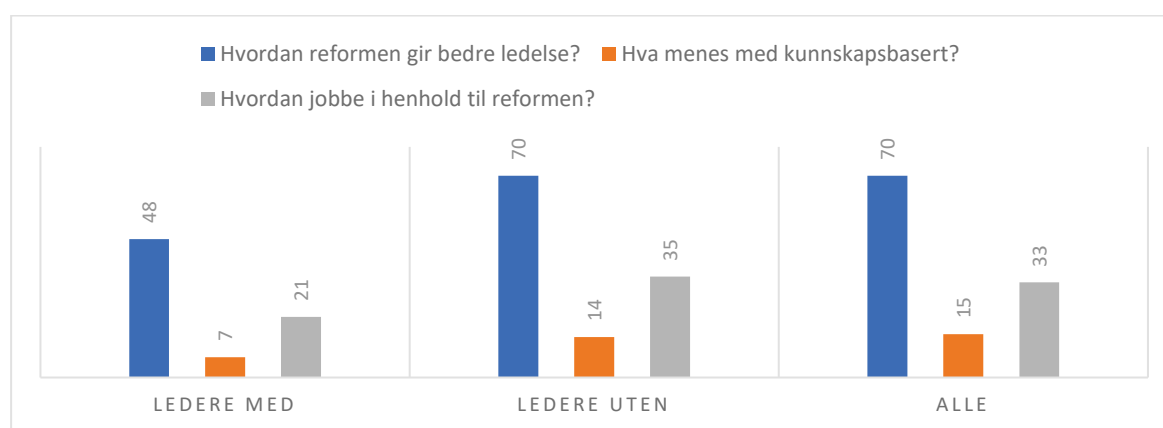
gjennom meningsskapende prosesser hos politilederne. Dette kan skje gjennom at de får mulighet til å utvikle et tilstrekkelig handlingsrom for å sikre både at medarbeiderne er tilstrekkelig forberedt på nærpolitireformen og at de kan prioritere oppgaver for å lykkes med implementering. I sitatene beskrevet tidligere var flere av politilederne veldig klare på dette. Samtidig var de forberedt på hvor vanskelige og utfordrende tider, ikke minst grunnet tidspress, omfanget av endringer og bekymringer overfor de prioriteringene som nærpolitireformen la opp til. Ikke minst at det skulle være tilnærmet like polititjenester i hele landet.

De gir uttrykk for flere dilemmaer hvor de tre viktigste er: 1) behovet for å endre seg versus hvordan de skal endre seg, 2) det å finne en balanse mellom å ivareta reformarbeid og daglig politiarbeid, hvor det ikke er satt av ekstra ressurser til reformarbeid og 3) å følge "ordre" versus å skape mening om nærpolitireformen og hvordan den kan implementeres og endre etablert praksis. Disse dilemmaene er i liten grad adressert i nærpolitireformen. Det kan forklare hvorfor så mange er kritiske til om nærpolitireformen vil gi bedre polititjenester og at nærpolitireformen ikke gir tilstrekkelig mening for utvikling av bedre ledelse. Det samme kan gjelde troen på mer kunnskapsbasert politi, bedre ressursutnyttelse, bedre kriminalitetsforebygging og ett politi med tilnærmet like polititjenester i hele landet i nærpolitireformen.³¹

Som politilederne forklarer og som vi demonstrerer gjennom bruk av sitater over, så knyttes det forventninger til ledelse i og som et resultat av nærpolitireformen. Samtidig er det flere som uttrykker bekymring over at de blir fortalt hva de skal gjøre og at de må være lojale mot det som blir besluttet på aller høyeste nivå. Her refererer de ofte til POD som forvalter av de politiske beslutningene og med det overordnede ansvaret for nærpolitireformen hos politidirektøren. I 2016 var det kun politimestrene som var på plass i de 12 politidistriktene. De øvrige lederstillingene var satt i spill samtidig som antall ledere ble betraktelig redusert og hvor alle politidistriktene fikk felles organisering med fire ledernivåer. Det å utnytte ledernivåene og lederne som endringsagenter ble derfor spesielt utfordrende gitt at det ikke var avklart hvem som ville bli plassert i hvilke lederstillinger. Kombinasjonen med å ivareta daglig drift og reformarbeid, inkluderer mye rapportering med korte tidsfrister grunnet forsinkelser fra POD. POD opplevde også et stort tidspress.

³¹ I rapporten «Ledelse, implementering, effekter og resultater av nærpolitireformen» (2018) gis en detaljert grafisk fremstillingen av resultatene med påfølgende diskusjoner.

Å søke lederstilling basert på rett og plikt, med den usikkerheten det representerte, kan ha gitt grunnlag for at lederne ikke var fikk muligheten til å være involvert i nærpolitireformen i henhold til det som forventes av de ulike ledernivåene. Det kan være med på å forklare hvorfor mange ledere ikke skaper mening om nærpolitireformen, og at de ikke var tilstrekkelig 'nær' sine medarbeidere for å påvirke deres meningsskapning om endring av etablert praksis. I spørreundersøkelsen viser det seg at politiledere uten personalansvar er de som skaper minst mening om *hvordan endres*, også sammenlignet med politiansatte generelt. Det er de som samlet har svart at de er svært uenig og uenig i at det skaper mening for dem hvordan nærpolitireformen gir bedre ledelse og hvordan de skal endre praksis i henhold til denne:



Ledere uten personalansvar er også mest negative når det gjelder hvorvidt nærpolitireformen møter fremtidige utfordringer i politiet (nesten 44%) mot 25% hos ledere med personalansvar³². Vi mener noe av forklaringen på de negative tilbakemeldingene kan skyldes at førstelinjeledere i mindre grad enn ledere med personalansvar har blitt «satset» på i nærpolitireformen. Det har vært lite rom for å diskutere politiledelse på de ulike nivåene i nærpolitireformen. Det vil si hvordan ledelse og dermed forventninger kan tilpasses ledernivå og hvordan ledelse læres og utvikles i de ulike ledelsespraksisene.

Resultater og diskusjoner

³² Filstad og Karp 2018

Så langt har jeg presentert resultater fra forskning i perioden april 2016 og til desember 2019. Hva som etterhvert kan relateres til nærpolitireformen og hva som er en utvikling av politiet ut fra nye krav og forventninger i henhold til kriminalitetsbildet, opplever vi etterhvert å være vanskelig å skille mellom. Det snakkes mye om fortsatt hardt arbeid for å få den nye organiseringen av politiet til å jobbe mer effektivt og å få til mer tverrfaglighet og et tydelige grensesnitt mellom avdelinger, lokale enheter og felles enheter. Det snakkes imidlertid lite om nærpolitireformen.

Det etterhvert uklare skillet mellom utvikling av daglig praksis og implementering av endringer vises det også til i endringslitteraturen. Implementering av endringsinitiativer vil ikke «leve» i et vakuum uavhengig av naturlig utvikling av daglig praksis³³. Tvert imot. Det betyr også at endringer i etablert praksis ikke nødvendigvis skyldes endringstiltak initiert av nærpolitireformen, selv om endringene kan ivareta strategiske mål i nærpolitireformen. Det er i dette bilde jeg diskuterer de resultatene jeg har presentert så langt, og hvor jeg inkluderer de nyeste resultatene fra feltstudiene høsten 2019 i diskusjonene. Disse feltstudiene er i all hovedsak gjennomført i Oslo PD og er derfor ikke nødvendigvis representativt for andre politidistrikter. Det er derfor to hensyn som blir spesielt viktige. Den ene er at Oslo PD består av ca. 3000 ansatte, inklusive tre GDEer, store fellesenheter innenfor politiets hovedfagområder som etterretning, forebygging, etterforskning og patrulje, og store spesialenheter som for eksempel beredskapstroppen, krimvakta, operasjonssentralen, trafikk, sjø, hund og hest. Det vanskeliggjør å presentere resultater av nærpolitireformen, fordi det kan vises til gode resultater i henhold til de strategiske prioriteringene et sted i Oslo PD, mens det ved en annen enhet eller avdeling ikke har kommet helt på plass ennå. Mens de igjen kan vise til gode resultater på andre områder i nærpolitireformen. Det andre hensynet er anonymitet og ivaretagelse av informantene som nevnt tidligere. Anonymitet må ivaretas i hvordan resultatene presenteres, og dermed må de presenteres hovedsakelig som mer overordnede funn.

Den opprinnelige planlagte sluttevalueringen av nærpolitireformen skulle gjennomføres tidlig 2020, både av DFØ og POD. Disse evalueringene er blitt utsatt som en vurdering av at nærpolitireformen ikke er «ferdig». Vi har ikke tatt stilling til når og i hvilken form nærpolitireformen etterhvert bør evalueres. Det ligger heller ikke i vår forskning å ta stilling til om nærpolitireformen er den 'rette medisinen' for utviklingen av norsk politi. Det vi finner i 2019 er at det i større grad blir lokale tilpasninger og løsninger i den nye organisasjonen. Det er mer fokus på

³³ Jacobsen 2018

hva som er unikt for politidistriktet, enhetene og faggruppene. Derfor blir hva som er nærpolitireformen og hva som er generell utvikling av politiet uavhengig av denne, noe uklart.

Det er fortsatt mye som ikke er på plass og har funnet sin form i den nye organiseringen av politiet. Strukturreformen kan vurderes å være på plass, selv om det fortsatt skjer justeringer. For eksempel at noen oppretter fagkoordinatorer for å kompensere for at et ledernivå er borte i nærpolitireformen.

Kvalitetsreformen opplever politiledere at er «opp til de å få til». De er klare på at det fortsatt kreves mye hardt arbeid også fremover. Mange er også stolte over hva de har klart å få til i en så krevende reform og roser mannskapene sine. Det er hos mange som uttrykker bekymringer over manglende ressurser for å gjøre godt politiarbeid. Det vises også til ressurser som ikke finner hverandre fordi det har blitt for mye spesialiseringer i nærpolitiformen. De opplever som mindre oversiktlig hvem som har ansvaret for hva, at det mangler kunnskap om hverandres oppgaver og ansvarsområder, og hvor det fortsatt er endel som ikke er avklart i den nye organisasjonen. Det ventes også på nødvendige avklaringer. Det gjør at ting blir liggende og det oppfordres stadig til å vise tålmodighet med lovnader om at ting skal bli bedre, noe som spesielt påvirker den jobben som gjøres av utøvende politi.

Flere av politilederne sier at nærpolitireformen ikke er noe særlig tema lenger; «Det er ingen som skylder på nærpolitireformen lenger», forklarer flere. Det stemmer ikke helt med det bildet som politiansatte gir uttrykk for. Politiansatte kan snakke generelt om utfordringer i daglig drift, hva de har fått til, nye rutiner, hva som motiverer de, oppgaver de liker o.l. Er tema nærpolitireformen endrer sinnsstemningen seg til oppgitt, følelsesmessig engasjement og mye negativitet rundt det de har vært igjennom. De trekker ofte frem hendelser i fortid, men viser til konsekvenser i nåtid hvor svært mange, spesielt blant utøvende politiansatte, referer til nærpolitireformen som en sparereform. To på patrulje forklarer:

«Vi er ikke dumme. Alle forstår at vi har fått en reform fordi man skal spare penger og ikke for at det skal bli bedre tjenester til publikum. Vi ser jo det også. Vi blir bare færre og færre som er ute. Det er jo helt krise. Det er godt at publikum ikke vet hvor få vi er ute på gata nå».

«Vi kaller det for en sparereform. Det er jo det det er. De som slutter erstattes ikke så vi er nå bare halvparten av bemanningen vi hadde før reformen».

En enhetsleder forklarer dette noe annerledes enn det mange på patrulje oppfatter, som sitatene over illustrerer. Han mener at det aldri har vært så mange ute på gata, hvor han viser til patrulje, spesialistpatruljer som Ecco og Delta, hest, hund osv. Han er imidlertid enig i at det har blitt færre

generalister ute og er veldig klar på at det er et lederansvar at de ikke evner å få nok folk ut i førstelinjen. Det politilederen og patrulje mannskapene beskriver, er resultater av den store endringsprosessen i strukturreformen. Derfor har kvalitetsreformen fortsatt et stort potensial i videre utvikling av politiet.

Politiledelse og ledelse av nærpoltireformen er hovedtemaene i denne rapporten. De problemstillingene vi har studert bidrar derfor til å diskutere hva som fremmer og hemmer politiledelse og endringsledelse. Det kan være politikultur(er), organisatorisk styring og målstyring, kompetanse, handlingsrom, ledelsespraksis o.l. Denne diskusjonen er organisert i henhold til de forholdene vår forskning viser er mest relevante for å forstå politiledelse og endringsledelse. Politikultur(er) og organisasjonsstrukturer vil utgjøre «rammene» for ledelse i politiet.

Politikultur og organisasjonsstrukturer.

Politikultur handler om delte felles antagelser og lærte subjektive virkelighetsoppfatninger. I praksis gjenkjennes kultur som den riktige måten å oppfatte, tenke, føle og å identifisere seg med ansvarsområdene i en politipraksis. Kultur påvirker nærmest all praksis fra hvordan kolleger er i relasjoner til hverandre, utfører jobben, kler seg, tar beslutninger, prosedyrer, politikk og strategiske vurderinger ³⁴. Ledelsespraksis vil derfor kjennetegnes gjennom de kulturelle dynamikkene som er påvirket av interne forhold som blant annet størrelse, funksjon, struktur, mål og lignende, og eksterne forhold som profesjon, politikk og nasjonalitet ³⁵. Kultur og struktur må ikke forveksles, da struktur er det eksplisitte og det planmessige som for eksempel nærpoltireformen representerer, som må skape mening innenfor kulturen og integreres i nye måter å tenke, handle og å gjøre i praksis. Politiet som en politisk styrt organisasjon vil være påvirket av organisatoriske strukturer som kjennetegner kulturen og motsatt, politikulturen vil påvirke de organisatoriske strukturene.

På mange måter fremstår politiet som en kvasi-militær organisasjon. Organiseringen av politiet kjennetegnes ved det politiledere selv beskriver som en hierarkisk, byråkratisk kontrollert og ordrebasert organisasjon, med sterk lojalitet til tjenestelinjen. Vi finner det også igjen i det kulturelle språket og artefakter; politiet er uniformert, de har utstyr som symboliserer autoritet, de kan utøve makt i fredstid, de referer til seg selv som etat og korps. De har felles språk som:

³⁴ Schraeder, Tears og Jordan, 2005:493.

³⁵ Johnson m.fl. 2009

beordring, nedtrekk, lojalitet, rett og plikt, mottatt, forstått, bistand o.l. Språket som benyttes og den sterke lojaliteten til tjenestelinjen gir en hierarkisk og byråkratisk styringslogikk. Styringslogikken lener seg på styring heller enn ledelse som beskrevet tidligere. Politiarbeid er imidlertid uforutsigbart, det er høyt tempo og ofte varierte og omfattende arbeidsoppgaver. Politiet er handlingsorientert og vant til å «ordne opp», de er problemløsende, de er fagorienterte og de utøver i stor grad profesjonelt skjønn. Mange av arbeidsoppgavene har ikke en løsning, men mange mulige løsninger. Det gir en utøvende og erfaringsbasert logikk, som kan betegnes som en operativ og kulturell logikk. Det er her politiet skaper mening, stolthet og identifiserer seg med hva politiet står for og hvor samfunnsoppdraget ivaretas. Det er i balansen mellom de to logikkene politiledere står i hver dag, den strukturelle og kulturelle logikken. Politiledelse handler om å balansere mellom styring og ledelse og de motstridende dilemmaene de ofte representerer.

Samfunnsoppdraget står sterkt i politiet og lojaliteten til samfunnsoppdraget er meget fremtredende blant både politiledere og politiansatte. Dermed finner vi også i stor grad en uttrykt bekymring hos mange politiansatte at politireformen får negative konsekvenser ved at man mister fokuset på «hvem politiet skal være til for». Samfunnsoppdraget er en stor størrelse og vil måtte være gjenstand for tolkninger og prioriteringer. For som mange politiansatte også beskriver, så er det ubegrenset hva politiet kan gjøre og at de derfor aldri vil slippe opp for arbeidsoppgaver. Så når de viser til viktigheten av at de ikke må miste fokuset på «hvem politiet skal være til for» så følger det også at politiet ikke kan være til for alle hele tiden. Det må gjøres prioriteringer og avklares hva som er politiets oppgaver og hva publikum kan forvente av politiet.

Vi finner at politiet bruker mye tid og ressurser på å forstå de ulike kontekstene de operer i for å utrede hvordan samfunnsoppdraget kan operasjonaliseres og hvordan man kan innhente signaler fra politikere, lokalsamfunnet, storsamfunnet, næringsliv, for å løse samfunnsoppdraget. De forklarer at de ikke er i de store alvorlige sakene som utfordrer prioriteringene. Heller er det å velge bort de mindre sakene, som kan være like alvorlige for den enkelte borgers trygghetsfølelse, og som de forklarer er like viktig for politiets samfunnsoppdrag. De aller fleste politiledere i våre studier mener politiet må bli flinkere til å prioritere og de håper de som leder i større grad får den muligheten fremover. Ved ansettelse av nye toppledere gir de uttrykk for forventninger om at vedkommende kan hjelpe med å prioritere. Det handler i stor grad om at politiet selv må få mulighet til å prioritere, at lederne over dem hjelper de til å prioritere eller at de fra et overordnet nivå bli beordret på hva de skal prioritere.

Dette handler om at politiet har en utfordring når det gjelder å kunne planlegge på lang sikt fordi årets budsjett først er klart godt ut i året. Det handler også om utfordringer med manglende ressurser hvor signalene de nå får vedrørende neste års budsjetter er at de sannsynligvis ikke vil øke. «Det handler om å forvalte de «bærene vi har» heller enn å snakke om de vi ikke har», som en seksjonsleder stadig gjentar overfor sine avsnittsledere. Dette finner vi kjennetegner politikulturen. De får tildelt ressurser på årsbasis og det går langt ut på året før det er endelig avklart. De må også forholde seg til revidert statsbudsjett og de må påse at de har besatt stillingene pr. årsskifte, da det igjen påvirker neste års budsjett. Politikulturen kjennetegnes derfor av at det er stort press på den daglige, operative driften.

Politiet bruker ofte begrepet kultur. Det vises til frykttkultur, skyvekultur, manglende åpenhetskultur, at politiet må utvikle en bedre tilbakemeldingskultur, at det ikke er kultur for å utvikle et nødvendig handlingsrom o.l. I tillegg oppmerksomheten på ledelseskultur. For å ta frykttkultur og manglende åpenhet først, så er det viktig å se det i sammenheng med lojalitet. Vi finner at manglende åpenhet i politiet ofte kan skyldes lojalitet. Ellers sagt på en annen måte, at det forventes at politiansatte er lojale. Det kan få noen uheldige utslag spesielt i store endringsprosesser ved at det oppfattes som illojalt å komme med motforestillinger, foreslå andre løsninger og muligheter basert på tidligere erfaringer o.l. Noen politiansatte viser også til en frykttkultur, også blant politiledere. Disse medarbeidere gir uttrykk for at lederne ikke sier fra eller uttrykker uenighet fordi manglende lojalitet kan redusere mulighet for egen lederkarriere. Det samme kan gjelde for politiansatte. Det at kritiske røster blir oppfattet som manglende lojalitet og dermed reduserer karrieremuligheter. Makt og politikk er en viktig del av hverdagen i alle organisasjoner³⁶, og politiske prosesser vil alltid være betydelig som endel av endringsprosesser³⁷. Det er ikke negativt fordi det kan gi nødvendig proaktivitet og motstand for å finne frem til mer bæredyktige endringer. Reaktivitet og lojalitet kan imidlertid være en utfordring i endringsprosesser. Det kan være når noen politiledere ikke rapporterer på virkeligheten og skjuler den faktiske situasjonen fordi de da har erfaring med at det gir økt detaljstyring.

Det er silotenkning og en forventning at politiledere skal sikre ressurser til sitt fagområde og for sin avdeling. Flere viser til at silotekningen er forsterket i nærpoltireformen både det er mer detaljstyring og mer knapphet på ressurser. Dette vises gjennom utfordringer knyttet til matriseorganisering og at manglende helhetstenkning stadig er et tema blant politiledere. Flere

³⁶ Schneider 2007

³⁷ Clegg m.fl. 2011

politiledere viser til at det er mye konkurranse mellom enheter og fagområder og at det er en tendens til å fraskrive seg ansvar ved å skyldre på «de andre» eller ledelsen. En av de ansatte fulgt av to politiledere forklarer:

«Et stort problem at politiledere skjuler problemene og skylder på politimesteren osv. Blir en feighet og fryktkultur ved å gjøre det man kan og så får noe andre ta ansvaret».

«Det er ikke rom for å rapportere på virkeligheten! Heller enn at lederne tar kampen, det går seg sikkert til, må være tålmodige. Det blir å «sitte stille i båten».

«Vi må få en tilbakemeldingskultur ellers fortsetter vi bare i samme spor som det etablerte. Her har vi en stor utfordring på faglige ting som er utenfor linja».

Politikulturen kjennetegnes derfor av politiske kamper om ressurser, lite forutsigbarhet når det gjelder rammer og budsjetter, i hvert fall for mer forutsigbarhet på spesielle satsninger og prioriteringer. Politiet er organisert på en måte som kan forsterke siloene ved inndelinger i fag- og ansvarsområdet. Det kan gå på bekostning av helhetstenkning og de prioriteringene som vi gjentatte ganger har blitt fortalt er et sterkt ønske hos politiledelsen. Det blir på mange måter en «høna og egget» problematikk. Det kreves mer ressurser/tid for å utvikle de gode tverrfaglige og politifaglige helhetsløsningene og dermed bli mer effektive og tidsbesparende.

Politikulturen(e) kjennetegnes av mye humor, uformell tone, kameratskap, historier, samhold, sterk identifisering med politiets samfunnsoppdrag, symboler, uniformering og andre artefakter som forsterker tilhørighet, tålmodighet og indre motivasjon. Det som formidles «innad», men også i noen sammenhenger i formelle møter og ledermøter, er derfor tidvis stor takhøyde. Her blir frustrasjoner og kritikk ventilert ut og det gis uttrykk for mange meninger når det gjelder budsjetter, handlingsrom, krevende hverdager o.l. Det igjen forsterker det å ta vare på hverandre i en kompleks og hektisk hverdag. Her gis det også rom for å motivere, engasjere og holde nødvendig fokus på det vi oppfatter at politiansatte er flinke til: fokusere på oppgaven som skal løses og stenge ute eventuell støy rundt for å kunne ivareta politiets kjerneoppgaver. I dette kommer også til tider konkurranse mellom avsnitt, seksjoner, enheter og distrikter til syne. Politiet fremstår som en relativ homogen gruppe ansatte. Det er de politifaglige oppgavene som får oppmerksomhet og de aller fleste politiutdannede jobber i politiet i hele sin karriere. Det sterke samholdet, identifiseringen, ivaretagelsen og det å være medlem i den store politifamilien har mye positivt ved seg. Det er tydelig slik som en forklarer: «vi har samme mentalitet i bunn, det er idealismen i bunn

som driver oss». Profesjonskamp mellom jurister og politi, men også andre profesjoner representert i de sivile stillingene, gir seg til kjenne gjennom hva som gir status av politiarbeid innenfor politikulturen, med fare for å forsterke grenser mellom ulike grupperinger i politiet. Vi sier ikke at det er sånn, men utdanning og erfaring gjør at politiet utgjør en relativt homogen gruppe, tilsvarende har politiledere som oftest ikke vært ledere andre steder enn i politiet, noe som gjør at politiet til tider fremstår som innadvendt. Her er det verdt å legge til at det etterhvert omfattende samarbeidet med andre aktører som barnevern, kommunene, helse, vektere o.l. gjør at politiet i stadig større grad også jobber utadrettet, og gjennom disse samarbeidsformene så gis et større utadrettet fokus for å løse politiets samfunnsoppdrag.

Hvordan kulturer og strukturer påvirker implementeringen av nærpolitireformen, kan vi kort oppsummere med at lojalitet til beslutninger og å levere på det som er blitt besluttet står sterkt i politiet. Det samme gjelder lojalitet til tjenestelinjer og rapporteringslinjer. Når det ikke er lagt opp til tilstrekkelige arenaer for å luften ut frustrasjon, uenighet og komme med forslag til alternative løsninger osv., finner vi at det ikke skjer i særlig grad, annet enn internt og ofte uformelt i egne avdelinger og enheter. Ansvarlige for PNP sier at de etablerte møtepunkter men at det var lite fremmøte. Vi vet ikke årsaken til dette, men ut fra forskjellige synspunkter vi har fått, kan det skyldes en oppfattelse av at de ansatte ikke fant reelle muligheter for å påvirke beslutninger som allerede var tatt. Møtearenaene ble oppfattet som 'skinnprosesser'. Det store arbeidspresset ansatte i politiet jobbet under påvirket også muligheten til å møte opp, mange jobber turnus, eller at det ikke ble ansett som viktig nok å prioritere og engasjere seg i. Det siste kan skyldes at den forrige politireformen ikke hadde like stor påvirkning på alle politidistriktene, andre igjen pekte på at Oslo PD i liten grad ble påvirket av politireformen i forrige runde. Vi skal ikke spekulere i hva som kan være mulige årsaker, men heller vise til at typiske reaksjoner i endringsprosesser er fornektelse, sinne, sorg og tilpasning. Fornektelse viser til at endringene ikke godtas, at de ikke er nødvendige og at håp om at det ikke kommer til å skje³⁸.

En annen reaksjon er lojalitet til å levere på målstyring, det som er besluttet og dermed lojalitet til politiske beslutninger, 'systemet' og tjenestelinjer som står sterkt i politiet. Her finner vi også tilfeller hvor det fremstår som uklart hvem som har tatt beslutningen, eller hvor myndigheten til å ta beslutningen faktisk ligger. Det blir ofte en forklaring at POD har bestemt det. Der vises også til at det er mye omkamper i politiet. Tre informanter forklarer:

³⁸ Y ukl 2015

«Internt er det lite respekt for loven eller mer presist de byråkratiske lovene og reglene. Det er ofte liten respekt for andres meninger hvis den ikke støtter majoritetens mening. Det er mange reforhandlinger og omkamper som skjer og dermed liten respekt for etablerte rutiner for samarbeid».

«Det er stadige omkamper. Når vi tar beslutninger i ledermøter så er ofte noen innom kontoret til NN etterpå og så får vi en ny runde på det som egentlig skulle vært besluttet».

«Jeg opplever at det er en hersketeknikk hvis du ikke er kritisk til reformen. Vi kan kritisere høylytt her men da bør du følge majoritetens mening. Hersketeknikk opplever jeg når de det gjelder viser til at de har hatt typiske jobber som gir status i politiet eller at de har så, så lang erfaring i etaten. Da veier det mer enn hvilken mening man har og derfor blir det vanskelig for de nye å gi uttrykk for at de for eksempel mener at det er mye bra med nærpolitireformen. For jeg mener at reformen har fått ufortjent mye kritikk».

Opp mot lojalitet er det derfor grunn til å reflektere over hvorvidt lite åpenhet er en bevisst strategi for å kunne ivareta egne interesser og dermed eget handlingsrom, hvilket kan føre til en forsterkning av silotenkningen. Det er handlingsrom og silotenkning som gir mye grunnlag for fellesskap og som forsterker, slik vi vurderer det, et tilbakevendende fokus på manglende ressurser. Det kollektivt å ta vare på hverandre, er et annet kulturelt kjennetegn slik vi vurderer det, hvor det å «kjempe» for seg og sine også handler om å kjempe for å få mest mulig ressurser. Det å identifisere seg med hverandre, gjøre en jobb som betyr noe for folk gjennom å løse samfunnsoppdraget, være stolte av jobben de gjør og bli motivert av idealismen, det å gjøre en best mulig innsats sammen med kolleger til beste for publikum, er kanskje det mest kjennetegnende, spesielt i operative tjenester. Her finner vi mange eksempler på gode førstelinjeledere som ivaretar sine medarbeidere og fokuserer på idealismen i samfunnsoppdraget. Gjennom implementeringen av nærpolitireformen har de jobbet hardt for å ivareta sine underordnede og holde humøret deres oppe på en best mulig måte, i det de beskriver som en meget tøff tid.

Det er det som er beskrevet så langt om politikultur, er det ikke en, men flere kulturer innenfor ulike politipraksiser, distrikter, fagområder o.l. Her er det de mer overordnede kjennetegnene som er diskutert som også påvirker implementeringsprosessene av nærpolitireformen. Det er i møte med kulturen at styring heller enn ledelse av nærpolitireformen får noen konsekvenser for hvordan de ulike ledernivåene involveres og blir «bærere» og oversettere av nærpolitireformen, heller enn å reduseres til lojale budbringere av ordrer og hva som er bestemt. Vi skal se litt nærmere på dette i neste avsnitt hvor vi diskuterer hva vi finner kjennetegner prosessene for implementeringen av nærpolitireformen.

Endringsprosessene i Nærpolitiformen

Allerede i studiene våre av politiledere i 2016, vises det til at fristene var knappe for å levere på ulike tiltak og rapporteringer. Det var derfor mange politiledere som uttrykte bekymring over at ting gikk for fort. Det kan ha ført til at mange har opplevd begrenset tid for nødvendig meningsskaping i hvordan nærpolitireformen skal implementeres og gode arbeidsprosesser for dette. Flere viser heller til at det har vært viktigere å overholde tidsfrister enn nødvendigvis kvaliteten på de tiltakene som er satt i gang for å innføre de nødvendige endringene. Dette har gitt mye negativitet, også i mediene. Fagforeningene har gitt klart uttrykk for store bekymringer når det gjelder tempo og ressurser. De samme bekymringene er også formidlet i forskningsrapporter³⁹, og DFØs (tidligere DIFI) prosessevalueringer av nærpolitireformen. I forbindelse med sin tiltredelse, ga politidirektør Bjørnland klart uttrykk for at hennes viktigste oppgave fremover var sette ned tempoet og å skape ro rundt de allerede igangsatte prosjektene. Budskapet var å redusere den store endringshastigheten som så langt hadde preget nærpolitireformen.

Vi finner at nærpolitiformen gjennomgående har støttet seg på styring heller enn ledelse og det vi kan betegne som en instrumentell logikk. Denne logikken viser til Taylorismen, hvor organisering blir et redskap for å oppnå mål basert på en rasjonell tilnærming om at endringsprosesser kan planlegges og styres⁴⁰. Dette har vi innledningsvis i denne rapporten vist er å undervurdere kompleksiteten ved store endringsprosesser. Styring kjennetegnes ved at ledere høyt opp i hierarkiet bestemmer og benytter formelle styringsinstrumenter og toppstyrte prosesser for hva som skal gjøres, heller enn å sikre forankring for endring blant ledere på alle nivåer. Vi vil være forsiktige med å påstå at dette utelukkende har vært situasjonen i politiet. Vi finner imidlertid mange eksempler på det og det er en delt oppfattelse hos mange av våre informanter i politiet. PNP har jobbet med medlemmer ute i distriktene og de vi har snakket med kan derfor nansere bildet noe. Det samme gjelder prosjekter og piloter som er gjennomført ute i distriktene. Men det er mange som kommer med tilsvarende uttakelser som denne nivå 3 lederen: «*Vi har fått en reform tredd nedover hodet på oss*». Samtidig legger han og andre ledere også til at de har «*blitt utsatt for en reform fordi vi ikke har evnet å endre oss*». En nivå 2 leder uttrykker det slik: «*Det er litt flaut at det måtte en reform til, vi burde tatt tak i dette for lenge siden selv. Da hadde vi sluppet detaljstyringen vi har nå og at vi nesten ikke har noe handlingsrom lenger*».

³⁹ Filstad og Karp 2018; Watne m.fl. 2019

⁴⁰ Christensen m.fl. 2009

I alle endringsprosesser handler det om den enkelte. Flere i politiet har mistet sin lederposisjon, blitt degradert, omplassert, flyttet på osv. Andre har blitt forfremmet, fått større ansvar som ledere, fått nye utfordrende arbeidsoppgaver, blitt nye ledere osv. I kulissene og i uformelle settinger snakkes det derfor om vinnere og tapere. Slik tilfellet ofte er i endringsprosesser, så uttrykkes det også i politiet en opplevelse av urettferdighet, at feil personer har blitt ansatt på bekostning av andre o.l. De som er fornøyd med plasseringen og nye arbeidsoppgaver er ofte mer motiverte og ikke minst utålmodige på å komme i gang i nye stillinger, distrikter osv. Samtidig er de avhengige av å få med seg ansatte som ikke er like fornøyde, hvor det til tider blir endel 'kos med misnøye'. Det kan være frustrasjon over å ikke bli tatt på alvor eller at det savnes gode arbeidsprosesser for å ventilere ut og å komme med forslag. De som kommer dårligere ut er mer skeptiske, mindre motiverte, sliter mer med å finne sin plass, flytter og/eller søker seg til andre stillinger. Det er også en viktig del av endringsprosesser. Det «koster» å gjøre store endringer. Derfor er det viktig at prosessene oppleves som rettferdige, selv om alle individer ikke kan komme like godt ut av det. Det meldes ofte om at personalløpet med plikt og rett har vært ryddig og rettferdig, og helt nødvendig når de personlige endringer har vært så store. Vi finner allikevel flere eksempler på personer som har kommet godt ut av det, uten at andre oppfatter at korrekt bruk av plikt og rett har blitt fulgt. Eller at det har vært feil ved prosessene, at leder ikke har klart å følge opp innen tidsfristen, at papirer ikke har kommet til rette personer, at det ikke var mulig å rette opp feil grunnet korte frister, osv. Så helt ryddig og rettferdig oppleves ikke prosessen «der ute». Det vises også til at plikt og rett har gitt, som flere uttrykker: 'noen rare konstellasjoner'. Eller sagt på en annen måte, det har ikke nødvendigvis blitt plasseringer basert på kompetanse. Hvilken kompetanse som bør plasseres hvor ut fra en helhetsforståelse og hva for eksempel en gitt ledergruppe totalt trenger av kompetanse har ikke alltid blitt vektlagt i stor nok grad. En enhetsleder uttrykker blant annet:

«Jeg har ikke fått mulighet til selv å rekruttere de ledere jeg trenger ut fra hvilken kompetanse vi trenger totalt sett i ledergruppen. Jeg har mange som har de samme styrkene som jeg har, men jeg har ingen som kan kompensere for de svakheter jeg selv har som leder. Det vil derfor ta tid før dette kan gå seg til».

Et annet forhold som mange er sterkt kritiske til er at ledere har blitt plassert til slutt. Det har i stor grad å være tilfellet i Oslo Politidistrikt, hvor de ulike ledernivåene har blitt plassert etter at

avdelingene har vært på plass. Det gjelder både på operative nivåer hvor avsnittsledere har kommet på plass etter at avsnittene er klare, tilsvarende på seksjonsledernivå og til slutt ble enhetsleder plassert. Derfor har politiledere på alle nivåer ikke har fått anledning til å påvirke og utforme egne avdelinger og seksjoner. Ansatte har ikke fått mulighet til å velge seg til avsnitt ut fra hvem som skal lede det og avsnitt, seksjoner eller avdelinger og leder har ikke kunnet påvirke utformingen av disse. Det har også gjort at spesielt lederstillinger på de høyeste nivåene har vært uavklart lenge. Flere uttrykker at de har følt at de har måttet være litt på vent i forhold til å påvirke implementeringen av nærpolitireformen, gitt at det ikke har vært avklart om de vil få tildelt lederstillingen.

Rettferdighet og ivaretagelse i endringsprosesser er avgjørende for å lykkes i alle endringsprosesser. Forskning viser at hvordan endringsprosessene gjennomføres, vil påvirke etableringen og motivasjonen for å gjøre alt som skal til for å nå endringsmålene. Alle påvirkes av hva som kjennetegner endringsprosessene. Det gjelder også de som kommer godt ut av det, fordi det er gode kolleger av de som er involvert.

Forskning på reformer viser at 50 - 80 % av denne typen reformer ikke leverer som forventet⁴¹. Hva som gjør at endringer ikke lykkes, skyldes som vist til tidligere blant annet at det ikke gis tid, rom, budsjett og ressurser til å gå i dybden og at behov, identitet og makt som utfordrer reformer ikke blir tilstrekkelig adressert. Det er komplekse strukturer og sammenhenger i spill som gir usikkerhet, uventede ting dukker opp og initiativ kan ta egne retninger. Det kan lokale tilpasninger være eksempler på. Det skapes handlingsrom blant politiledere for å utvikle egen praksis og prioriteringer som må sies å være noe på siden av nærpolitireformen. Det kan i ytterste konsekvens være en måte å motsette seg en politireform man ikke er enig i.

I store endringsprosesser vil opplevelse av sorg og tap ofte være tilstede, selv om individet kommer «godt ut av det». En stor andel av distrikter og enheter er nå samorganiserte. Det gir nye geografiske enheter, nye kolleger, nye arbeidsmiljø og i mange tilfeller større enheter, færre ledere og som en konsekvens av sentraliseringen i nærpolitireformen, mer fjernledelse. Flere viser også til at det er flere ansatte per politileder enn tidligere.

En så omfattende strukturreform og tidspresset gjør at mange opplever at det å få organisasjonskartene på plass har gått på bekostning av personene som er involvert. Det gjør at våre informanter i liten grad klarer å identifisere arbeidsprosesser og arenaer som har handlet om

⁴¹ Karp 2014

å «bli kjent», utvikle av nye arbeidsmiljøer, nye ledergrupper, involvering i flytteprosesser og etablering av nye avsnitt og seksjoner på nye tjenestesteder osv., Lederkurs og ledersamlinger har bidratt positivt til dette. Disse samlingene har imidlertid først og fremst vært forbeholdt nivå 2 og 3 ledere. Det gode arbeidsprosessene handler om å legge til rette for at ulike kulturer ved tidligere politistasjoner skal utvikle en felles ny kultur, heller enn at tidligere kulturer videreføres og forsterkes som typiske subkulturer i den nye organisasjonen. Det har i stor grad vært opp til den enkelte politileder å ivareta dette, noe som vanskeliggjøres av en travel hverdag og spagaten mellom daglig praksis og reformarbeid som skal håndteres samtidig. Det er kanskje her utfordringen med å stå i reformarbeid og samtidig ivareta daglige operasjoner blir mest synlig. Tid og ressurser har gjort at det ikke har vært rom for i stor nok grad å legge en plan for hvordan nye arbeidsmiljøer skal utvikles på tvers av tidligere enheter, hvilket kan føre til at de som tidligere har jobbet sammen fort trekker med seg subkulturer inn i den nye organisasjonen. Det kan være årsaken til at medarbeidere i patruljeseksjoner i liten grad ønsker å flytte på seg, og at deres leder lover å kjempe for det videre i systemet og at tidligere enheter blir omtalt som cowboyer, eller at et geografisk område blir omtalt som Best-fold. I boken om norske tilstander i politiet skriver Økland (2017) at det konkurreres mye i politiet. Det kan være på en vennskapelig måte. Men enheter og distrikter som nå er samorganisert har tidligere konkurrert om ressurser og måter å løse arbeidsoppgaver på. Vi mener derfor at behovet for å finne former å jobbe sammen på, og dra nytte av de ulike arbeidsformer som har blitt benyttet ulike steder tidligere, fortjener økt oppmerksomhet som en viktig del av kvalitetsreformen og dermed i videre utviklingen av politiet. Ellers kan resultatet bli det som beskrives i mange endringsprosesser, at tidligere kulturer forsterkes, at tidligere praksis romantiseres og at forskjellene utvikles til å unødvendig store, noe som utfordrer utvikling av nye arbeidsfellesskap og gode arbeidsmiljøer.

Å utnytte samorganiseringen i større grad handler om kunnskapsdeling og deling av erfaring. Mange uttrykker overraskelse over hvor forskjellig man har jobbet, selv om det er de samme oppgavene man har løst. I stor grad har de ulike geografiske områdene funnet sine måter å jobbe på. Med en større grad av åpenhet, tillit og ikke minst tid, vil det å utnytte hverandres ulike erfaringer og kompetanse gi positivitet for at det man er gode på blir videreutviklet i nærpolti-reformen. I stedet, finner vi mange stemmer som mener at de ikke blir hørt eller involvert. Heller settes det i gang prosjekter og spesialenheter på områder de mener å ha god kompetanse på allerede. Det gjør at kompetanse opparbeidet over lang tid ikke nødvendigvis blir utnyttet i nærpolti-reformen. I tillegg til at det virker demotiverende for de som innehar denne kompetansen.

Det å ikke bli hørt og at beslutninger tas «inne på kontorene hos POD som ikke vet hva som foregår ute i distriktene» går igjen hos mange. Det kan skyldes manglende kunnskap om hvordan POD jobber. Manglende kunnskap kan fort føre til det som Professor i kriminologi Nils Christie omtalte som «den gode fiende». Det vil innebære at det som går galt blir tillagt POD og nærpolitireformen. Derfor viser noen politiledere til at det er viktig å skille mellom hva som er et resultat av nærpolitireformen og hva som ikke er det. Det handler om delaktighet og involvering i nærpolitireformen, men også at ansatte i politiet må ta endel av ansvaret. Det at flere engasjerer seg, skriver innlegg, kommer med motinnlegg, at det diskuteres, mener vi er helt avgjørende for at nærpolitireformen skal lykkes. Det vil være mange stemmer i en så stor reform, og det vil være uenighet om hvordan ulike utfordringer skal løses. Det vil heller aldri være en oppskrift, men heller enn at partene står steilt imot hverandre, som vi finner noen eksempler på, så blir det viktig å komme rundt det å forsvare eget territorium og heller forsøke å se saker fra flere sider.

Vi finner eksempler på å forsvare egen rolle i nærpolitireformen. Flere uttrykker misnøye med at de som har deltatt i PNP nå sitter i linjen. De mener at de kjemper for de løsninger de har utarbeidet, heller enn at de er lydhøre for justeringer, tilpasninger og nye forslag til løsninger. I møte med de opplever vi på mange måter en bekreftelse av det, ved at de gir uttrykk for de ansatte må slutte å klage, de må se de store linjene og ikke være seg selv nærmest. Det kan skape et unødvendig gap mellom de som har sittet litt nærmere beslutningene i nærpolitireformen enn de som ikke har gjort det. Det å bli hørt, eller i tilfeller hvor mange mener de ikke blir hørt, gjør også at det skapes lite mening rundt hvordan beslutningene og tiltak kan omsettes i daglig praksis. De som er tette på praksis eller er i praksis, har sterke meninger om nærpolitireformen. De er ofte kritiske til at de som sitter og tar beslutninger ikke vet hva praktisk politiarbeid eller har kunnskap om hva som møter politiet i hverdagen. De kjenner seg ikke igjen i medieoverskrifter om at politiet har flere personer ute nå enn tidligere. Tvert imot sliter blant annet flere patruljeseksjoner med for få folk. De etterlyser en minimumsbemanning som de har i Forsvaret. Mange mener det hjelper lite når mye av ressursene er på beredskap «i tilfelle det smeller». De forklarer at ingen gjør vanlig politiarbeid lenger, alle er spesialiserte, og kursing innenfor spesialisering gjør at mange ofte er ute av tjenesten, og det er for få som avslutter og oppklarer saker ute i feltet. De blir umiddelbart frigjort til fordel for beredskap.

En inndeling av nærpolitireformen i henholdsvis en strukturreform og en kvalitetsreform kan ha vært en uheldig inndeling fordi strukturdelen er konkret og eksplisitt. Strukturreformen er synlig gjennom hva som er gjort, hvor mange ting som er på plass, hva som gjenstår og dermed lett

å rapportere tilbake til politiske myndigheter. Det sier lite om kvalitet som kvalitetsreformen skal ivareta i nærpelitireformen. Nye og robuste fagmiljøer skal utvikles, det skal etableres gode og tverrfaglige samarbeidsformer for å ivareta de 6 prioriterte satsningsområdene og det skal utvikles et mer kunnskapsbasert og lærende politi. Strukturdelen har nettopp handlet om organiseringen og å få den felles organiseringen av de ulike politidistriktene på plass og å fylle de nye «boksene» med ansatte og ledere, i tillegg til utstyr og teknologi. Et tilnærmet likt organisasjonskart for hvert politidistrikt ble utarbeidet med avsnitt og seksjoner i henhold til de fire hovedfagområdene: patrulje, etterretning, etterforskning og forebygging. Politistasjoner og lensmannskontorer ble lagt ned eller slått sammen under større GDE og politikontakter ble utnevnt. Felles prioriterte områder for å støtte de fire hovedfagsområdene er felles straffeinntak, styrking av operasjonssentralene og opprettelse/utvikling av felles tjenestekontor. En rekke fellesfunksjoner ble videreført/ opprettet for overordnet koordinering og fagansvar for hele politidistriktet, som FOT, FEE, FKE, FUF, FNB, FF, FP, FSR. Antall ledere ble redusert i henhold til et felles organisasjonskart med fire like ledernivåer: politimester, GDE ledere, seksjonsledere og avsnittsledere. Alt dette var en del av strukturreformen, hvor signalene i politiet høsten 2018 var spesielt sterke på at politiet nå må få tid til å la den nye organisasjonen få sette seg. Hadde kvalitetsreformen i større grad vært gjennomført parallelt med strukturreformen, ville det gitt større muligheter for å tilpasse strukturer til kvalitet gjennom etablering av flere gode arbeidsprosesser. Det kunne bidratt til å sikre nye organisering med mer tverrfaglige og kunnskapsbasert polititjenester, og i større grad lagt til rette for involvering av medarbeiderne på en god måte gjennom implementeringen av strukturreformen. Det kunne også gitt muligheter for større tilpasninger underveis. Heller finner vi at mye må gjøres i ettertid. Ikke minst fordi et enhetlig politi og tilnærmet lik organisering har vist seg å være utfordrende. Vi finner at det nå tas mer høyde for at 'one size fits all' ikke gir optimale løsninger. Det kan også være rimelig å tenke seg at det hadde åpnet for en bedre utnyttelse av den kompetansen politiet har i møte med utvikling av ny kompetanse i henhold til nærpelitireformen. Det hadde forutsatt mer tid og en anerkjennelse av at det ikke ville vært mulig å gjennomføre alle endringene på en gang. Det hadde imøtekommet bekymringer om at mange tiltakene og endringene har skjedd parallelt og tilsvarende bekymringer om å få nok tid til å utvikle de gode løsningene. Sagt på en annen måte, oppleves det at tempo og fokus på strukturer fremfor kvalitet har frarådet politiet til i større grad å utnytte den kompetansen de allerede har i organisasjonen. Tre av våre informanter forklarer:

«Hvorfor skal vi finne på kruttet på nytt. Det er ingen som er interessert i det vi har fått til tidligere. Heller må vi legge det på is og så blir det for sent eller kriminaliteten går opp på det området».

«Hele ledergruppen her har drevet et politidistrikt tidligere. Vi var gode på det også. Det er som det ikke spiller noen rolle den kompetanse vi hadde. Nå skal vi bare tilpasse oss hvordan det skal gjøres her».

«Det nyttet ikke å protestere. Alt skulle prøves først fikk vi beskjed om. Det var ikke rom for at de kunne bruke sin kunnskap. Det var som å være fremmede i eget hus ... Veldig uklart hva vi skulle oppnå – bare floskler – lite konkret. Gud så deilig at vi nå har noe vi skulle sagt igjen»

Store endringsprosesser drives av subjektivitet, mennesker med ulik virkelighetsforståelse er hverken rasjonelle eller objektive⁴². Det vil derfor være motstand, en motstand som også kan være positiv ettersom endringsinitiativer kan være basert på begrenset kunnskap, de kan være dårlig begrunnet og/eller vanskelig gjennomførbare. Heller enn vurdering av motstand som noe positiv og muligheter for å diskutere og innspill, finner vi at nærpolitireformen har gitt begrensede muligheter for justeringer underveis, også når det gjelder strukturreformen. Det har blant annet resultert i det disse to informantene forklarer:

«Jeg tror vi har fått en organisasjon som på mange måter er lik Oslo sin, men hvor vi ikke har nok ressurser til å fylle inn alle funksjonene. For å gjøre det må vi flytte ressurser fra andre deler av organisasjonen. Det resulterer at ressursene er spredt tynt overalt».

«Utfordringen for oss når vi har blitt en større organisasjon, er at mange av fellesfunksjonene er samlokalisert med andre distrikter.. Så hvis jeg vil ha et mer kostnadseffektivt system så er det nå en sentralisert beslutning som må tas på et høyere nivå i organisasjonen».

Et medlem av PNP forklarer:

«Lederne som var sterkt påvirket av endringene, de fortsatte med å ta vare på og berolige sine ansatte. Andre ledere som ikke var like påvirket av endringene selv, gjorde sitt beste å få med sine ansatte på hvor dårlig de var blitt behandlet».

Oppslutning eller tilsvarende motstand kan være basert på faglig enighet eller uenighet hvor det argumenteres for at den nye organiseringen ikke er tilstrekkelig tilpasset de lokale ulikhetene i politidistriktene. Dermed må heller gode intensjoner om like polititjenester i hele landet heller baseres på lokale tilpasninger i organisering og kompetanse i politidistriktene for å imøtekomme dette.

⁴² Jacobsen 2018

Frykt for det ukjente og det dramatiske for den enkelte med frykt for å miste jobben man har, stress med det vesentlige merarbeidet endringsprosesser representerer, tap av identitet, posisjon, sosiale relasjoner og psykologiske kontrakter o.l., er vesentlige forhold ved alle endringsprosesser. Det er knappe to år siden organisering og strukturer var på plass. Og knappe året før at de fleste lederstillingene var besatt. Strukturreformen har vært krevende og det har tatt lang tid med så store endringer. Flere ansvarlige for PNP innrømmer at det derfor har vært mest fokus på strukturreformen. Etter at strukturreformen ble vurdert som avsluttet ble da også deltakerne i PNP plassert tilbake i linjen. Dermed er kvalitetsreformen fortsatt i en tidlig fase i 2019. Høsten 2018 var det da også mange politiledere som understreket at vi nå må la nærpoltireformen få en sjanse til å virke.

Tiden frem til 2018 har vært preget av ganske så kaotiske tilstander med sorgreaksjoner, sinne, motarbeidelse og frustrasjoner hos de som har følt seg forbigått, opplevelser av lite verdsettelse, faglige uenigheter osv. Perioden har også vært mer preget av motivasjon, engasjement og stå-på-vilje blant de som fikk ønsket plassering, tilhører satsningsområdene i nærpoltireformen eller rett og slett der hvor omstillingene ikke har vært like store i den nye organiseringen. Høsten 2019 gir politiledere et enda mer ærlig bilde av hvor tøft det var året før, med alt fra at ledere hadde sorgreaksjoner og resignerte, at det var høylytt krangel i nye ledergrupper eller at faglig uenighet utviklet seg til personangrep osv. Det siste året har derfor handlet om å bli kjent med nye kolleger, etablere nye ledergrupper, avsnitt, enheter og å utvikle gode arbeidsprosesser og samarbeidsformer. Stadig flere mener det er bedre nå, men at det fortsatt gjenstår mye hardt arbeid. Det viser seg også i praksis, da det nå er mer diskusjoner om tverrfaglig samarbeid, oppmerksomhet på helheten ved å løfte frem fagområder som har blitt skadelidende etter å ha mistet uforholdsmessig mye ressurser, gå opp grensene mellom fag- og spesialområder, inklusive grenseoppgang innad innenfor fagområdene mellom enheter og fellesfunksjoner. Det vises også til positivitet og et ønske om å få frem alt man har fått til i denne tøffe prosessen og en tilsvarende optimisme til at politiet nå i større grad «eier» nærpoltireformen og har tilsvarende muligheter til å påvirke kvaliteten fremover. Her vises det til at de seks prioriterte funksjonene har fått tid til å virke. Satsningsområdene og tilsvarende ressurser som er tilført disse, gjør at det er mange positive erfaringer med det. Vi kommer tilbake til det senere i denne diskusjonen. Vi finner imidlertid at det tverrfaglige arbeidet og samarbeidet, en plan for hvordan ressurser kan utnyttes totalt sett i politiet og ikke minst hvordan politiet får nødvendig handlingssrom for å gjøre nødvendige prioriteringer fremover krever at det gjøres viktige avklaringer og

beslutninger. Dette mener politiledere er et lederansvar som bør involvere alle ledernivåer. For mange gir uttrykk for det en politiansatt forklarer:

«Det føles fortsatt som at vi venter på noe. Vi venter på at noen skal si noe, at noen skal gjøre noe... Jeg håper at det blir mer handling og at de nødvendige beslutningene blir tatt».

Politilederne er tydelige på dette ansvaret. Hvilken form for politiledelse som kreves og på hvilket ledernivå er tema i neste avsnitt. Her diskuterer også hva politiledelse er i nærpolitireformen og hvordan politiledelse må utvikles for å ivareta den økende kompleksiteten i polititjenester for å ivareta samfunnsoppdraget.

Politiledelse i praksis

Politiledelse må forstås i sammenheng med politikultur(er) og organisasjonsstrukturer. Politiledelse påvirkes av den strukturelle og kulturelle konteksten for ledelse. Den strukturelle konteksten vil også inkludere målstyring som avgjørende for utøvelse av politiledelse.

Ledelse er praksis hvor praksis må studeres som et sosialt fenomen og hvor ledelse er situasjonsavhengig og sosialt og kulturelt forankret i den konteksten ledelse utøves i⁴³. Vi finner dermed klare sammenhenger med hvordan politiledere leder og med hva som kjennetegner politikulturen, i hvert fall på et overordnet nivå. Mange tar med seg ledererfaringer på førstelinjennivå når de stiger i gradene. Det vil si at mestring av lederrollen i tidligere ledelse, blir viktige erfaringer i utviklingen av ny ledelse. Politiledere har også lært ledelse innenfor et politisk og byråkratisk system og derfor handler mestring av lederrollen også om å balansere de to logikkene og de dilemmaene, som henholdsvis en styrings- og byråkratisk logikk på den ene siden og en ledelses- og kulturell logikk på den andre siden, representerer.

Her finner vi store variasjoner på hvordan politiet ledes og hvorvidt politiledere leder eller styrer sine ansatte. I politiet er det mer tradisjon for å gi, ta imot og å følge ordre. Formell makt eller rank gir imidlertid ikke automatisk legitimitet som leder, eller at den enkelte leder påvirker en ansatt ved å gi en ordre. Politiansatte er ikke passive mottakere, men autonome kunnskapsmedarbeidere. Det at politiansatte kollektivt skal bevege seg mot et felles mål ut fra leders formelle påvirkning, er en ganske så naiv tilnærming til ledelse.

⁴³ Raelin 2016

Nærpolitireformen viser et moderne og kompetent politi, hvor utviklingen av ledelse er et viktig mål. Målet om bedre ledelse i politiet handler imidlertid ikke om bare om den enkelte leders utvikling og læring. Det handler også om utvikling av den strukturelle og kulturelle konteksten ledelsespraksiser skal utøves i. Det er i praksis at forventninger til hva medarbeiderne vurderer som god ledelse skapes, hvor strukturelle og kulturelle rammer rundt ledelse, fremmer og hemmer muligheten for god ledelse.

Hva god politiledelse finnes det ingen oppskrift på. God ledelse er ikke en objektiv størrelse men noe andre subjektivt vurderer at du er for dem. Det å være en god leder er ikke noe du *er*, men hele tiden *blir*. Det forutsetter imidlertid at det ikke er strukturelle og kulturelle barrierer som hindrer mulighetene for god ledelse, i relasjon til medarbeiderne og i utvikling av en felles ledelsespraksis.

God ledelse handler om mestring og det handler om forventninger i organisasjonen og hos de ansatte på hva god ledelse er. Følgende sitat er fra ansatte som beskriver sin stasjonssjef som en god leder:

«Han har en naturlig autoritet gjennom sin legitimitet og erfaring. Han har utviklet seg gjennom rank, han er krystallklar i kommunikasjonen, og er ikke redd for å si hva han tenker. Han vet også mye om politiarbeid og er godt forberedt. I tillegg tar han initiativ, er kreativ og har kvaliteter som entreprenør».

En leder beskriver sin leder som en dyktig leder ut fra følgende beskrivelse av vedkommende:

«Han er premissleverandør for det å hele tiden søke nye utfordringer. Gir frie rammer og frie tøyler. Fremmer autonomi. Før var han mer opptatt av å passe på sitt, nå er han mye flinkere til å se helhet/det store bildet. En dyktig leder ...».

En leder beskriver hvorfor han tror han er en god leder:

«Tilstedeværelse. Det å kunne fortelle en historie, skape historier. Må kunne politifaget, politiyrket er et håndverk. Være bevisst på hvilke signaler man sender, hva man setter på agendaen. Handling er sterkere enn ord, hva en gjør betyr noe. Være tilgjengelig. Være tilstede og synlig på viktige arenaer. Må påvirke gjennom dialog, politifolk er kunnskapsarbeidere. Ledere i politiet må kunne jobbe med mennesker. Må forholde seg til akademisk kunnskap ...».

Vi kunne fortsatt med mange sitater på beskrivelser av hva ansatte mener er god ledelse og hva politiledere beskriver om hvorfor de vurderer å være gode ledere. Det som er tydelig er at det er store forskjeller, men med noen fellesnevnerer, og at mange ledere er opptatt av å finne sin personlige og unike måte å utøve ledelse på. Sånn må det være. Det som kan oppsummeres som gjennomgående for hva politiledere mener er god ledelse, er at du må være leder og ikke sjef, du må være tilgjengelig og se hver enkelt ansatt og du må være faglig dyktig, da mye legitimitet som

leder relateres fagkompetanse. Du må ta vare på de ansatte, engasjere, motivere, ha en uformell tone, ha humor, skape handlingsrom og det forventes at du ivaretar dine ansatte og din avdeling. Men hva gjør at politiledere leder? Og hva forventes av ledelse og på hvilke ledernivåer? Eller er det ledelse fordi som Alvesson (2017) kritisk poengterer, at vi kaller det ledelse fordi det er ledere som gjør det? Vi finner at dette er en relevant diskusjon fordi ledelse er et viktig mål i nærpolitireformen. Nærpolitireformen beskrives også kriterier for hva god politiledelse skal være. Det er derfor viktig å reflektere over hva som gjør at politiledere leder og dermed hva som er potensiale for videre utvikling av politiledelse.

Hva gjør at politiledere leder?

Er det god ledelse når en leder hovedsakelig fremstår som tillitsvalgt og/eller fagkoordinator for sine medarbeidere? Er det god ledelse når en leder støtter seg på styring? Er det slik at ledelse handler om å balansere styring og ledelse? Er god ledelse tilpasset ledernivå og dermed tilpasset et operativt, taktisk eller strategisk nivå? Det betyr at det er dårlig ledelse når leder på strategisk nivå blir for operativ i sin ledelse? Hvordan ivaretas helheten jo høyere opp i lederhierarkiet det ledes? Og hva med personalledelse?

Det er ikke alltid like populært å være leder og dermed være godt likt av alle. Det handler om å kunne gå inn i vanskelige sakene, ha integritet, løse konflikter og også å ta upopulære beslutninger. Det forventes også av medarbeiderne. Der våre informanter referer til dårlige ledere, handler det om manglende integritet, at de opptrer som sjef heller enn en leder (gammeldagse), at de «sitter stille i båten», at det er et lederansvar at det nå er for lite folk ute i produksjonen (som et resultat av nærpolitireformen), eller at beslutninger ikke tas på det ledernivået det hører hjemme. En mellomleder forklarer:

«Det går på tilliten til oss som ledere når vi nesten må ha PMs tillatelse for å sende folk på ekstra trening når de har strøket på bolk».

Eller tilsvarende som en seksjonsleder forklarer:

«Det største problemet vi har, er at det løftes opp til stasjonssjefen og at det blir omkamper hele tiden, vi må være lojale til beslutningene vi har i ledergruppen».

Vi har tidligere argumentert for at for å forstå politiledelse, så må vi begynne å finne ut av hva politiledere flest gjør? Kort oppsummert og med henvisning til det som er beskrevet tidligere om hva politiledere gjør, kan vi kalle dette for ledelsesarbeid i politiet?:

- Administrative gjøremål: forberedelser, planlegging, møtevirksomhet, rapportering, papir/PC-arbeid og bemanning. 62% av politilederne bruker mye av sin tid på å rapportere og administrere, 61% sier de sitter mye i møter.
- Relasjonelt arbeid: formell og uformell oppfølging av folk, småprat, sosialisering, utvikling/trening av ansatte og eksterne relasjoner. 71% av politilederne bruker mye tid på å støtte de som trenger det, 80% bruker mye tid på å informere og oppdatere medarbeidere, allikevel hevder 37% at de ikke får nødvendig informasjon for å gjøre sin jobb.
- Oppgaveløsning: politiarbeid, ad-hoc problemløsning, løse dilemmaer, håndtere konflikter, tildele oppgaver, sette mål og oppfølging. 48% av politilederne sier de ikke har nok tid/ressurser til å gjøre en skikkelig jobb, 78% bruker mye krefter på å løse ad-hoc problemer.
- Organisering: informere, strukturere, prioritere, allokere ressurser og beslutte. 86% av politilederne bruker mye tid på å gjøre prioriteringer, 86% mener de tar mange beslutninger, mens 77% sier de bruker mye tid på å koordinere ressurser og oppgaver.
- Taktiske gjøremål: Påvirke, handlingsrom, internpolitikk, spille spillet, delta på viktige arenaer, håndtere trykk og forventninger fra forskjellige interessenter. 50% av politilederne mener det er stor konkurranse om ressurser og muligheter internt, 71% mener de bruker mye tid på å takle stress og press fra andre.
- Selvledelse og passe på seg selv: Regulere seg selv, egen utvikling, jobb/privat balanse. 45% av politilederne sier de opplever stress, 42% mener stress svekker deres ytelse.

Vår tilnærming til ledelse er at ledelse er kontekstavhengig, og derfor vil rammebetingelser som kultur, struktur, organisering, politiske styringer, samfunnsoppdraget osv. som igjen gir føringer for hva slags ledelse som utøves i politiet. Vi argumenterer også for at ledelse må forstås som en profesjonell praksis⁴⁴. En ledelsespraksis er noe mer enn at noen bare gjør noe. Praksis er mønstre av handlinger som over tid profesjonaliseres, perfeksjoneres og automatiseres. Det er handlinger som er en funksjon av kunnskaper, ferdigheter, evner og eventuelle rutiner og vaner praksisutøveren tillegger seg, samt også hvem lederen er, i hvilken kontekst han eller hun jobber, og hvilke hjelpemidler han eller hun har til rådighet. Forskning på ledelse som praksis vektlegger kultur, struktur, organisering, kontekst og andre rammebetingelser som både påvirker en ledelsespraksis, men også hvor ledelsespraksiser påvirker disse rammebetingelsene. Det finnes

⁴⁴ Raelin 2016

derfor ingen formel eller oppskrift på politiledelse som vi har gjentatt flere ganger i denne rapporten. Men det er allikevel mulig å si noe om når politiledere utøver ledelse. Vi tar denne diskusjonen basert på noen påstander i den generelle ledelseslitteraturen.

Påstand 1: Politiledere leder når de påvirker andre

Yukl⁴⁵ hevder at ledelse handler om påvirkning. Det store volumet av definisjoner på ledelse sier derfor ofte noe sånt som at: «Ledelse er prosesser for å påvirke mennesker og grupper til å nå felles mål. Yukl⁴⁶ hevder videre at en slik forståelse speiler antakelser om at ledelse handler om enkeltpersoners bevisste påvirkning på andre mennesker for å rettlede, strukturere og legge til rette for aktiviteter og relasjoner i en gruppe eller en organisasjon. Ofte legges det også til at formålet med påvirkningen er å oppnå noe – det være seg mål, resultater eller andre ambisjoner som skal realiseres. Yukls argument reflekterer vanlige antakelser om ledelse. Nyere strømmer av forskning har i tillegg lagt vekt på det å skape mening⁴⁷.

Politiet har en hierarkisk og ordrebasert struktur og kultur, og der vi tydeligst kan observere en form for påvirkning fra ledere er når det gis ordre. Utøvelse av ledelse foregår i asymmetriske relasjoner, de som er i lederposisjon har mer makt enn sine ansatte. I politiet er det tradisjon for å gi og ta imot ordrer. Bruk av autoritet er oppfattet som legitimt i politiet. Gitt politikulturen og den hierarkiske strukturen i politiet, finner vi at ansatte aksepterer dette. For som en forklarer: «*Min leder må ha det siste ordet fordi det er jobben hans og den posisjonen og funksjonen som han har*». Dette forsterkes ytterligere i politiet gjennom symboler som uniformer, stjerner på skulderen, titler, utstyr og utdanning. En annen observerbar kilde for påvirkning, finner vi er når politiledere er rollemodeller for passende handlinger, holdninger og verdier i politiet. Mange politiledere er hardtarbeidende, de holder en høy standard og fremstår på mange måter som best blant likemenn⁴⁸. En forklarer: «*jeg er overbevist på at hva jeg sier og hva jeg gjør, hva jeg ikke gjør og hva jeg ikke sier, det blir lagt merke til. Jeg er veldig bevisst egen atferd og hvordan jeg oppfører meg når jeg møter folk, hva jeg fremhever og hva jeg kanskje korrigerer*». Men selv om vi finne at rollemodeller påvirker andre, er ikke det noe bevis på at det er snakk om ledelse. Det er ikke bare leder som påvirker sine ansatte. Ansatte påvirkes av andre ledere, kolleger, samarbeidspartnere,

⁴⁵ Yukl 1989

⁴⁶ Yukl 2013

⁴⁷ Arnulf, 2012

⁴⁸ Karp et al. 2017

publikum, politikere osv. Påvirkning forklarer derfor ikke godt nok hva som gjør at ledere leder da påvirkning kommer fra mange kilder i de fleste organisasjoner. Påvirkning kan ikke alltid spores tilbake til ledere. Fører for eksempel en ordre i politiet til at ansatte alltid jobber sammen mot felles mål? Nei. En enkelt politileder kan påvirke en ansatt ved å gi en ordre. Hvordan den ansatte igjen utfører ordren, samhandler med andre, og deretter utfører sine oppgaver gir et bredt spenn av utfall. Politiansatte er selvfølgelig heller ikke passive mottakere av påvirkning, men autonome individer med mye kunnskap og erfaring innen politiarbeid. De fungerer selv som en leder når de gjør tjenester ute i samfunnet. At disse individene alltid som et kollektiv skal «bevege seg samlet mot felles mål» når ledere påvirker er derfor en ganske naiv idé. Vi kan derfor ikke hevde at politiledere leder fordi de påvirker sine ansatte.

Påstand 2: Politiledere leder når de har bestemte egenskaper, trekk eller kunnskap

Ledelsesforskere har også vært opptatt av hvilke egenskaper, trekk eller kunnskap ledere må ha for å lede. Det vektlegges at ledere skal ha spesielle personlighetstrekk, karisma, særlige ferdigheter eller være emosjonelt eller sosialt intelligente. Yukl⁴⁹ oppsummerer at ledere bør ha stor arbeidskapasitet og utholdenhet, ha god evne til å tåle stress, ha høy selvtilitt, ha tro på at de kan påvirke sine omgivelser, være stabile følelsesmessig, ha vilje til makt, ha høy integritet og ha behov for å prestere, så vel som lite behov for å få bekreftelser. Innen politiforskning har man særlig vært opptatt av at politiledere skal ha høye etiske standarder, integritet og pålitelighet, være en rollemodell, god kommunikator, effektiv beslutningstaker, ha kritisk/kreativ/strategisk kapasitet, skape en delt visjon og ivareta sine medarbeidere⁵⁰

Vi gjorde ikke personlighetstester av ledere i politiet. Men det er ikke noe i vårt datamateriale som tilsier at universelle egenskaper, trekk eller kunnskaper hos enkeltpersoner gjør at ledere leder. Det vi imidlertid finner er at i enkeltgrupper, kan prototypiske egenskaper spille en rolle for at det ledes, men årsak-virkningsforhold er uklare og disse egenskapene varierer fra gruppe til gruppe, fra avdeling fra avdeling, og fra kultur til kultur. Det vi finner er at noen av de prototypiske kjennetegnene og forventninger om politiledere som at de er relasjonsorienterte, tilgjengelige, gode kommunikatorer, handlings- og beslutningsorienterte, politifaglig sterke og lojale til samfunnsoppdraget dermed publikum. Men, og det er et stort men. Det at medarbeidere

⁴⁹ Yukl 2013

⁵⁰ Herrington og Colvin 2015

har en preferanse for visse egenskaper eller kunnskaper, er vel så mye en funksjon av egne attribusjoner på hva politiledelse er. De vil gjerne at lederen skal ha noen egenskaper fordi de tror at det vil få de selv til å yte mer og ha det bedre på jobb. Vi observerer at mange politiledere er fleksible, de evner å tilpasse seg situasjoner og personer, de forsøker å danne seg det store bildet og de er derfor både praktiske og pragmatiske blant annet. Men at kausalitet som tilsier at bestemte personlige egenskaper fører til rett type atferd, som igjen fører til en bestemt påvirkning, som igjen skaper følgeskap, og som til slutt fører til at mange jobber mot felles mål, finner vi ikke. At noen leder og andre lar seg lede, er mer sammensatt. En mer sannsynlig forklaring når det gjelder personlige egenskaper eller ferdigheter, er at en bestemt konfigurasjon av kunnskaper, ferdigheter og evner, i rett miks for personen som innehar dem, tilpasset konteksten personen opererer i, brukes til å takle relevante situasjoner. Dette skaper rammevilkår for innbyrdes samhandling mellom medarbeidere, og mellom medarbeidere og lederen. Summen av samhandlingen, og variasjonene av den, øker sannsynligheten for at en gruppe samlet, beveger seg mot det de ønsker å få til. Vi har derfor vansker med å finne bevis for at universelle, spesifikke egenskaper, trekk eller kunnskaper hos politileder, på tvers av situasjoner, relasjoner og kontekst, fører til at politiledere leder.

Påstand 3: Politiledere leder når de skaper følgeskap

De fleste medarbeidere følger ledere fordi de har en jobb og er betalt for å forholde seg til en leder. Og de følger ledere fordi lederne har formell makt over dem. Ledelse er asymmetrisk i relasjonen mellom leder og de som ledes. Men la oss først anta at de dette gjelder, det vil si de som følger ledere, altså medarbeidere, stort sett har evnen til å tenke selv, løse sine arbeidsoppgaver omtrent som de skal, og er jevnt over selvgående og egenmotiverte, noe som i stor grad er tilfellet i politiet. Vi finner noen mulige kilder til følgeskap, hvor det kanskje i tilfeller av håp og når det er spesielt krevende situasjoner at ledere oftest skaper følgeskap. Håp om at lederen bidrar til å skape en bedre fremtid som medarbeiderne også tror på, eller at leder får tillit i krevende situasjoner, hvor det i politiet vektlegges legitimitet til å håndtere dette gjennom ledererfaringer og dermed også gjennom faglige posisjon og faglig integritet. De fleste medarbeidere i politiet, med noen unntak, er fullt kapable til å gjøre seg opp egne meninger, forstå hva som må gjøres, og er motivert og i stand til å passe på seg selv, og kan derfor ikke vurderes å være passive følgere⁵¹. Det betyr

⁵¹ Alvesson 2017

samskaping heller enn følgeskap. Medlemmer av en ledelsespraksis deler på å ta lederskap i gjennomføringen av ulike oppgaver, avhengig av blant annet deres kunnskap, ferdigheter, erfaringer, evner og personlighet. Den formelle lederen har fortsatt ansvaret, men forskjellige aktører tar delansvar i forskjellige faser, prosesser eller situasjoner. De skaper rammer for hva slags ledelse de vil ha, når de vil ha ledelse, og hvordan de vil bli ledet. Dette kommer ikke nødvendigvis eksplisitt til uttrykk, men de gir allikevel føringer for utøvelsen av ledelse og hvordan den blir mottatt. Det er derfor samskaping heller enn følgeskap som gjør at politiledere leder.

Påstand 4: Politiledere leder fordi de mestrer ledelsesarbeidet

Vi finner at ledere i politiet leder fordi de mestrer ledelsesarbeidet. De er gode på det de gjør og de evner å utvikle en profesjonell ledelsespraksis. Innenfor ledelsespraksisen håndterer de den kollektive samskapingen gjennom leder-medarbeiderrelasjoner og medarbeider-medarbeider relasjoner. Til en stor grad handler det om deres evne til å mestre lederoppgaver, noe som er en funksjon av mengdetrening og læringsevne. Vi finner imidlertid ikke et sett med universelle trekk, evner, kvaliteter eller kunnskaper som garanterer suksess, da det varierer fra leder til leder, medarbeider til medarbeider og kontekst til kontekst.

Det har et stort ansvar som følger politiledelse. Ansvar er unikt for ledere, i motsetning til for eksempel påvirkning, som kan ha adskillig flere kilder enn forbeholdt påvirkning fra ledere. Drucker⁵² argumenter tilsvarende at ledelse ikke handler om rang, privilegier, titler eller penger, men om ansvar. Det er ledere som må ha, eller ta, ansvar og dette ansvaret kan ikke pulveriseres. De må stå til ansvar for sine handlinger og det er derfor avgjørende hva dette ansvaret er på de ulike ledernivåene i politiet. Å mestre dette ansvaret, vil ikke nødvendigvis bety fremragende ledelse eller ekspertise, men heller det som ofte er tilfellet i praksis, 'god nok' ledelse⁵³. 'God nok' ledelse viser til å få jobben gjort og komme igjennom alle oppgaver og forpliktelser på en ansvarlig og tilfredsstillende måte, og dermed bidra til at organisasjonen når sine mål.

Ledelse læres gjennom å praktisere som leder og det er gjennom erfaringer at politiledere opplever mestring. Mestring har fått liten oppmerksomhet i ledelseslitteraturen, men har noen svar på hva som blir viktig for mestring. For det første, er mestring et resultat av erfaringer. Det holder ikke med lederutviklingskurs eller mastergrad i ledelse selv om det kan påvirke hva en leder

⁵² Drucker 1996

⁵³ Karp 2018

gjør i praksis. På samme måte som fagutøvelse i politiet krever mange timer med hardt arbeid, øvelser, trening og praktisering, så gjelder det samme for ledelse. Mengdetrening og langvarig innsats kreves for mestring⁵⁴ og det med jobbes bevisst med refleksjon, læring og utvikling.

Hva som gjør at politiledere ikke alltid utøver god ledelse, at de ikke mestrer ledelsesarbeid, kan vise til barrierer i organisasjonen. På samme måte som organisasjonen gir drivere for god ledelse. I den videre diskusjonen i denne rapporten vil vi derfor reflekterer over mulige barrierer og drivere for god ledelse når vi ser nærmere på lederkultur, målstyring, handlingsrom, kompetanse, ledelseskontekster som strukturelle og kulturelle logikker, ledelse av polititjenester og ledernivåer i politiet.

Ledelseskultur i politiet

Ser vi hva som kjennetegner hva politileder gjør og hvordan de lærer ledelse, mener vi at vi kan gjøre noen kvalifiserte refleksjoner over hva som kjennetegner lederkulturen i politiet. Lederutvikling i politiet handler i stor grad handler om erfaringer, hvor erfaringene kan ses i sammenheng med bakgrunn, hvor vi har sett bakgrunn opp mot tidligere erfaringer, formell utdanning og andre aktiviteter som ikke er direkte knyttet til lederpraksis. Men også bakgrunn som personlige egenskaper, motiver, holdninger, evner og ferdigheter. Vi viser hvordan dette påvirker lederutvikling som et spørsmål om læring for tilegnelse av kunnskap og kompetanse, hvor det i stor grad handler om læring gjennom handling i praktisk arbeid og dermed å vite hvordan lederoppgaver skal løses i praksis som kompetent ledelse. Lederutvikling gjennom praktisk utøvelse av ledelse synliggjøres innenfor en kultur som er handlingsorientert. Politiet skal være 'på ballen', de skal være forberedt på det ukjente og uforutsigbare, og de skal løse operative oppdrag når de oppstår. Lederutvikling i politiet kjennetegnes derfor av kulturen(e) den enkelte leder opererer innenfor. Den konteksten kulturen representerer, påvirker derfor både de forventninger leder har til seg selv, hva vedkommende leder forventer av sine medarbeidere og også de forventninger systemet har til den enkelte leder. Lederutvikling innebærer derfor i stor grad å avklare forventninger, imøtekomme og handle i henhold til forventninger, og å finne sin måte å løse lederrollen ut fra leders egne forventninger. Dette skjer gjennom kontinuerlige prosesser for lederne, og det skjer i praktisk arbeid hvor oppgaver som skal løses. Våre studier viser hvordan forventninger i stor grad må ses i sammenheng med mestring for å forstå lederutvikling. Dette fordi

⁵⁴ Haukedal 2000

forventninger også er forbundet med dilemmaer og paradokser på hva politiledere må levere på (målstyring), hva de selv mener er de gode løsningene og ikke minst de ressurser de har til rådighet. Alle våre ledere skal lede daglig praksis, samtidig som politiet befinner seg midt i omfattende endringsprosesser. Lederutvikling må derfor forstås i sammenhengen mellom forventninger og mestring, sammenhenger som er kontinuerlige prosesser under stadig endrede rammebetingelser, nye krav til ledelse, og ikke minst, hvilke forventninger publikum skal ha til politiet i en uoversiktlig og uforutsigbar fremtid.

Ledelse forutsetter kontinuerlig lederutvikling, gjennom prøving og feiling, og forutsetter lærevillighet og endringsvillighet. Vi mener derfor at i den grad vi kan si at lederutvikling resulterer i en lederidentitet, en identitet basert på lederes egen rollebevissthet og refleksjon av hva lederrollen(e) skal være, så forutsetter det at lederidentiteter også er i kontinuerlig utvikling. Dette viser våre studier gjennom leders bruk av andre ledere som rollemodeller og at de lærer av andre ledere gjennom hele lederkarrieren og er bevisst andre leders betydning for deres egen utvikling som ledere. Deres lederidentitet finner vi også at kan kobles til legitimitet. Legitimitet er i stor grad begrunnet i 1. at de har en operativ bakgrunn, at de er politifolk, 'vært der, gjort dette selv' og 2. at de har formell lederutdannelse. Vår konklusjon er at lederutvikling er læring. Læringen er kontinuerlige prosesser i praksis og må ses i sammenheng med konkrete handlinger. Læring skjer også gjennom formell trening og lederkurs, men det som læres og tilegnes av kunnskap her, handler om hvordan dette kan omgjøres til praksis, men også legitimitet. Lederutvikling er kontinuerlige læringsprosesser i praksis for forventningsavklaring, relasjoner med andre ledere og medarbeidere for rollebevissthet og mestring, å finne sin identitet og legitimitet som leder, løse daglige utfordringer og å påvirke dilemmaer og beslutninger innenfor rammen av en politikultur. En politikultur kjennetegnet av lojalitet, handlingsorientering, 'å følge ordre', men også handlingsrom og lokale løsninger.

Ledelse og målstyring

Målstyring i politiet kjennetegnes av eksplisitte mål på restanser, utrykkingstid, responstid, tidsrammer for tilrettelagte avhør, etterforskning o.l. Vi har ikke full oversikt over målstyringen i politiet. Det vi blir forklart av politiledere, er at målstyringen har lite å gjøre med kvalitet polititjenester. Heller henviser de til New Public Management hvor det kun er snakk om statistikk, tall eller antall hoder. De forklarer også at det ikke er særlige forandringer på målstyringen i

nærpolitireformen, men at den stort sett er det samme. En politileder er klar i meldingen: «*Vi har de samme måltallene nå som før reformen. Vi er ikke tøffe nok som ledere når vi ikke sier noe!*» En etterforsker forteller at de ikke opererer med oppklaringsprosenter lenger, mens andre viser til at bemanningsplaner er satt på vent noen steder.

Målstyringen gir retning og prioriteringer for kompetanse i politiet. Når målstyring blir resultatmål kan målstyring gå på bekostning av mål om kompetanseutvikling for å nå målene. Mye kompetanse i politiet er taus og kan dermed ikke uttrykkes eksplisitt, måles eller telles. Et eksempel er mål for forebygging i antall bekymringssamtaler. Er det alene en god måleindikator på kvalitet i forebyggende arbeid? I en kompetanseorganisasjon som politiet vil mye kompetanse ikke kunne måles og derfor blir det viktig, som denne nivå 1 lederen forklarer:

«Det er det som ligger bak tallene som er viktig. Bruker vi kompetansen vår riktig og viser målene til det vi er gode på? Er det kvalitet vi er gode på eller er det leveringer på målstyringen?»

Mange viser til det samme som forklares her – at målstyringen ikke måler kvalitet. Vi finner derfor at det er begrenset tillit til målstyringen. Det har ikke forandret seg i nærpolitireformen, hvor politilederne i 2016 var lojale på det de omtalte som 'leveringene' på mål, for så å ha fokus på det de oppfattet å være godt politiarbeid.

Politiledere er ansvarlig for at medarbeiderne har nødvendig kompetanse. Det innebærer selvsagt mer enn det målstyringen representerer. I hvilken grad leder 'bryter' ned målstyringen slik at den gir mening for de ansatte, var et av spørsmålene som ble stilt i AFI undersøkelse⁵⁵. I det spørsmålet er det drøye 43% som er helt enig og litt enig. Fordelt på distriktene er Sør-Vest høyest med 54%, Oslo 49%, mens Øst er lavest med drøye 34%, etterfulgt av Troms med 43% og derfor havner på gjennomsnittet. Det gir lave tall på i hvilken grad målstyringen gir mening både hos ansatte og ledere.

Målstyringen må rapporteres på til politiske myndigheter via Justisdepartementet. For at politiet skal utvikle en kunnskapsbasert og lærende organisasjon, forutsettes mer enn målstyring. Det må i større grad være kompetansemål som både kan være kvantitative og kvalitative. Mål om aktiviteter som fremmer tverrfaglig samarbeid kan vanskelig måles kvantitativt, det samme gjelder møtepunkter for å kunne reflektere over hendelser og dele kunnskap. Kompetansemål vil derfor være dynamiske, de kan inkludere målstyring men ved at disse også diskuteres og 'brytes' ned. Det

⁵⁵ Watne m.fl. 2019

gir kompetansemål som kontinuerlig evalueres, reflekteres over og vurderes i forhold til hva som blir viktig kompetanse i politiet fremover. Kompetansemål vil typisk ha høyest verdi når de er dynamiske og når de inkluderer forhold som selvbestemmelse i jobben, opplevelse av tilbakemelding på jobben og opplevelse av ansvar⁵⁶. Alle kriterier som er viktig for arbeidsprestasjoner, må vurderes, som selvbestemmelse, kontroll og handlingsrom. Vurdering av mål og tilpasning av mål er helt avgjørende, da økte krav om rapportering og det å bli målt kan virke svært ødeleggende for ansattes prestasjoner. Faktisk viser en rekke studier at målinger kan virke unødvendig kontrollerende, overvåkende og som begrensende arbeidsbetingelser⁵⁷.

Målstyringen i politiet leveres på den enkelte enhet og de ulike avdelingene. Gitt det vi har beskrevet om politikultur, så finner vi at silotekning og at politiansatte liker å konkurrere, forsterkes av målstyringen. Det er forbundet med humor og vennskapelige stikk til hverandre ut fra hvor man havner på statistikken. Det brukes imidlertid også ofte internt hvor det fremheves grønne tall og vises til de som ikke har oppnådd det. Det henvises til antall saker og andre enheter med mindre saker og like stor bemanning osv. I sin ytterste konsekvens kan det gi en skyvekultur, fordi det er tallene som er fokuset og ikke hvor sakene skal opprettes og etterforskes. Det blir også en vurdering av tall opp mot de sakene som politiansatte ønsker å ha og som utvikler deres kompetanse, heller enn at det for eksempel blir mye henleggelse av saker. Her vises det til kreativitet og stor innsats hos medarbeiderne for å få ned restanser og det positive med å nå målet sammen gjennom restanseprosjekter. Samtidig understrekes det av mange at de som ledere må støtte seg til kortsiktige løsninger heller enn langsiktige. Dette fordi målstyringen legger opp til det kortsiktige, noe som mange finner forsterkes gjennom budsjetter som har mye usikkerhet i seg slik at budsjetter vanskelig kan benyttes for å styre etter.

Det vil være et lederansvar å utvikle kompetansemål som motiverer de ansatte. Læringsmål for dette er godt egnet i politiet, hvor vi stort sett finner politiansatte som er ekstremt indre motiverte av arbeidsoppgavene og samfunnsoppdraget heller enn ytre motivasjon som prestisje og lønn. Resultatmål kan føre til uetisk adferd og til og med juksing med tall hos ytre motiverte medarbeidere, men er ikke et like stort problem blant ansatte som er indre motivert⁵⁸. Målstyring som ikke kan justeres eller fravikes kan lede til stress, dårlige prestasjoner og turnover, da det å

⁵⁶ Filstad 2016

⁵⁷ Kuvaas 2009

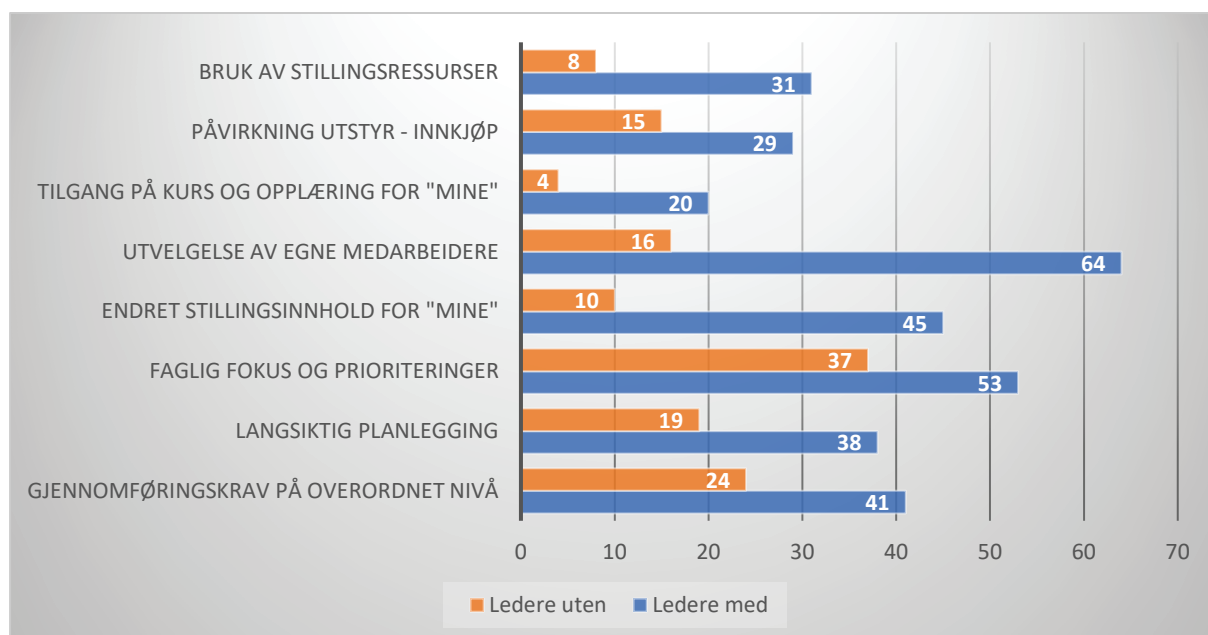
⁵⁸ Welch m.fl. 2018

ikke oppfylle målene og oppleve mestring i jobben i enda større grad vil ramme indre motiverte politiansatte.

Ledelse og handlingsrom

Handlingsrom er et uttrykk som brukes mye i politiet. I nærpolitireformen er det mange som gir uttrykk for at det er mer detaljstyring og at handlingsrommet har blitt mindre. De hevder at det er mer de må rapportere på, at det er flere sentrale føringer på hva de skal prioritere, mange opplever at de blir mer detaljstyrt, det vises til færre ressurser, spesielt når det gjelder generalistene i politiet, og derfor totalt sett redusert handlingsrom. Handlingsrommet må også ses i sammenheng med at politiet har og fortsatt parallelt ivaretar daglig praksis og implementerer nærpolitireformen. Handlingsrom er heller ingen objektiv størrelse. Heller må ledere og medarbeidere skape handlingsrom i egen ledelsespraksis. Utvikling av handlingsrom blir derfor en del av lederutviklingen koblet til mestring, identitet og hvordan leder og medarbeidere er i relasjoner til hverandre og løser arbeidsoppgaver sammen. Hva som mener med et handlingsrom er derfor viktig utover at det oftest kobles til et spørsmål om ressurser. I spørreundersøkelsen viser ledere på alle nivåer til hvordan deres handlingsrom som ledere forutsetter at de får gjennomslag høyere opp i systemet, at deres leder følger opp og gir nødvendig informasjon, at de har tillit hos sin leder og at de påvirker beslutninger og har nødvendige beslutningsfullmakter⁵⁹. I tabellen under illustreres at ledere uten personalansvar opplever liten grad av gjennom slag og påvirkning på overordnede nivåer når det gjelder rekruttering av nye medarbeidere, endret stillingsinnhold for sine, bruk av stillingsressurser og deres medarbeideres tilgang på kurs. Det er fortsatt ikke spesielt høyt, men i forhold til faglig fokus og prioriteringer, mener 38% at de påvirker eget handlingsrom. Tallene er noe høyere for de med personalansvar, men når det gjelder langsiktig planlegging er det lave 38% for de med personalansvar og 19% hos ledere uten personalansvar:

⁵⁹ Se forskningsrapporten Filstad og Karp (2018) om ledelse, implementering, effekter og resultater av nærpolitiformen for mer analyse og diskusjoner av handlingsrom.



Det er oftest større muligheter for å utvikle handlingsrom på høyere ledernivåer, derfor er det lavt når kun drøye halvparten av politiledere med personalansvar mener de har handlingsrom knyttet til faglig fokus og prioriteringer. En sammenligning før og etter nærpolitireformen på påstanden om ledere opplever å ha et handlingsrom for å stille grunnleggende spørsmål er presentert i AFI rapporten⁶⁰. I nærpolitireformen er 28% av ledere med personalansvar og 13% av ledere uten personalansvar helt eller litt enige. I 2013, og dermed før nærpolitireformen, er tilsvarende tall 49% av ledere med personalansvar og 32% av ledere uten personalansvar. AFI rapporten bekrefter dermed at handlingsrommet oppleves som mindre i nærpolitireformen.

I våre studier mener samtlige ledernivåer at de ikke klarer å ivareta alle arbeidsoppgaver ut fra de ressursene de har til rådighet. Det vises også til manglende forutsigbarhet når det gjelder ressurser og det vises til at flere politidistrikter vil gå med vesentlige underskudd i 2019. Det er derfor nærliggende å reflektere over hvorvidt handlingsrom kan gi bedre ressursutnyttelse og forbedre resultater? Det er et lederansvar å utvikle handlingsrom for å foreta nødvendige prioriteringer og å utnytte de ressursene man har til rådighet på best mulig måte. Det høres selvsagt for enkelt ut – spesielt når mye av diskusjonene i politiet i stor grad handler om at det er for lite ressurser et sted, men hvor det også vises til at det andre steder er flere ressurser. Dermed snakker vi mer om ledernivåer og tverrfaglighet, heller enn hva den enkelte leder kan skape av handlingsrom innenfor egen ledelsespraksis.

⁶⁰ Watne m.fl. 2019

Flere erfarne politiledere har forklart at politiet ikke har vært så gode til å prioritere, men at det heller ikke har vært så store krav til å prioritere som nå i nærpolitireformen. Det er heller ingen vilje, slik vi vurderer det, fra politiske myndigheter til å hjelpe politiet med hva de kan prioritere vekk eller nedprioritere. Heller må prioriteringene tas ut fra hvilke oppgaver man ikke har tid til, for eksempel saker som 'går igjennom' på operasjonssentralen i Oslo, fordi det ikke er nok mannskap som kan følge opp og at det ikke blir opprettet sak. Mannskapene vet at det ikke er kapasitet til å prioritere denne saken hos etterforskerne. Det gjør at det er førstelinjeledere (og mannskapene) som tar mange av de daglige beslutningene på hvilke oppgaver som skal prioriteres og hvordan politiets oppgaver skal løses. Det er ikke nytt at operativt politiarbeid har et sterkt innslag av profesjonell skjønnsutøvelse, hvor egen situasjonsbeskrivelse har stått sentralt, og selvstendig vurdering av situasjonsspesifikke hendelser og erfaringsbasert kunnskap har vært høyest verdsatt⁶¹. Forskjellen er et større handlingsrom i valg av hvilke oppgaver som skal løses og hvordan de skal løses, heller enn det som nå oppleves av mange, at det baseres på mindre ressurser.

I spørreundersøkelsen finner en betydelig og signifikant sammenheng mellom leders handlingsrom og ansattes oppgaveløsninger. Leders handlingsrom reduserer omfanget av opplevd arbeidskrav som hindrer eller er lite effektive for arbeidsutførelse, de forbedrer effektiviteten og den øker omfanget av å utøve utfordrende arbeidsoppgaver hos de ansatte. Handlingsrom er derfor mye mer enn et spørsmål om ressurser. Det er derfor vi argumenterer for at lederutvikling og læring av ledelse handler om hvordan en leder kan utvikle handlingsrom som en vesentlig del av det å mestre ledelse.

Kompetanse i politiet

Politiet holder et meget høyt faglig nivå og politietaten består av indre motiverte og engasjerte idealister, med et oppriktig ønske om å løse samfunnsoppdraget og med det ivareta og beskytte det norske publikumet på en best mulig måte. Politiet har meget høy tillit i befolkningen og er også i en særstilling når det gjelder politiutdanning sammenlignet med andre land. Tilliten har sunket noe, fra 83% i 2017 til at 77% (2019) nå svarer at de har ganske stor eller svært stor tillit til politiet. Den er fortsatt høy til tross for mange negative oppslag i mediene i forbindelse med nærpoliti-

⁶¹ Gundhus 2009

reformen og dermed kombinasjonen av å ha stått i store endringsprosesser i 4 år og at kriminalitetsbildet blir mer komplekst og utfordrende. PHS ble opprettet som en akademisk høyskole i 1992 med 3-årig bachelor som obligatorisk politiutdannelse. Politijuristene er høyt utdannet med juridisk embetseksamen. PHS har også masterutdannelse og videre- og etterutdanning innenfor politiets fagområder og politiledelse. Obligatorisk trening i politiets fagområder skjer også i samarbeid mellom distriktene med instruktører og PHS. Det er også en betydelig del av de politiansatte som tar masterutdannelse på andre utdanningsinstitusjoner, spesielt med vekt på ledelse og administrative fag. Og ikke minst har politiet lang erfaring med praktisk politiarbeid og politiledere med lang erfaring innenfor ledelse.

Kompetanse er derfor en viktig driver i politiet hvor det å utnytte den kompetanse som allerede er i etaten er et potensiale. Flere av informantene våre viser til at det i samorganisering blir tydelig hvor forskjellig de har jobbet med de samme oppgavene og at de er overrasket over det. Det uttrykkes også at det er veldig mange faglig flinke folk som har vært veldig gode på det gjør. Den største utfordringen i nærpolitireformen som vi har tematisert tidlig i rapporten er at den kompetansen politiet har med seg inn i nærpolitireformen, ikke er balansert opp mot utforskning av ny kompetanse i henhold til nærpolitireformen. Det skaper mye misnøye, som når en politileder ler og sier: *«Hva er KUBA? Vi trenger ikke et eget prosjekt på det – det er sånn politiet alltid har jobbet»*. En annen politileder er veldig klar på at fra å være fremmede i eget hus og at det ikke har vært rom for å bruke den kunnskapen de hadde, så har de fått tilbake noe handlingsrommet og makten: *«Det at vi nå er større gjør at størrelsen gir et mulighetsrom – gud så deilig at vi nå har noe vi skulle sagt»*.

Vi finner imidlertid noen utfordringer med hva som blir sagt. Er det rom for å si ifra på tiltak som iverksettes som man mener ikke tjener hensikten eller som gjør at eksisterende kompetanse, som det er mange eksempler på at fungerer, ikke videreutvikles, men heller blir liggende på «vent». For eksempel KUBA, hvor vi finner mange eksempler på at det fungerer bra, men hvor det vises til at mobiliseringen på tverrfaglighet er en stor utfordring fordi det går ut over andre arbeidsoppgaver? Eller på PPS som også ligger tett opp til hvordan patrulje har jobbet tidligere men hvor nytt utstyr gir mulighet for avhør på stedet, rapportering o.l. som i neste omgang skal lette etterforskningsarbeidet? Politiansatte er gode og kan bli enda bedre på KUBA og PPS, men det krever tilstrekkelige ressurser. I nærpolitireformen får ikke de politiansatte mulighet til å være tilstrekkelige proaktive i for eksempel KUBA og PPS. Heller viser de til at de kun jobber reaktivt – med brannslukking. Reaktivitet gjør også at PPS ikke blir utført i tilstrekkelig grad og derfor gjøres

det en jobb av patruljen, men som ikke er god nok til at etterforskerne kan bruke det og derfor må gjøre mye på nytt. Eller som mange av mannskapene gir uttrykk for: «Hvorfor skal vi bruke tid vi ikke har på PPS når sakene bare blir henlagt». Mannskapenes opplevelse av reaktivitet blir ytterligere forsterket av flåtestyring som også baserer seg på gode intensjoner om en bedre total utnyttelse av ressursene «ute». Mange er positive til utviklingen på operasjonssentralen og at de nå får «brief» fra de ved vaktskiftet og at det gir nyttig informasjon om hva som kan skje på deres vakt. I andre enden oppleves det allikevel som å bli for styrt med tilsvarende konsekvenser for hvilken kompetanse som etterspørres hos patruljemannskapene. Nærpolitireformen gir en større grad av spesialisering uten at det nødvendigvis har vært en diskusjon på hva det innebærer for generalistene i politiet. Denne diskusjonen mener vi blir viktig fremover, heller en at situasjonen nå er vanskelig både på lokal etterforskning og generell forebygging og patrulje. Vi skal være forsiktige med ordet fremmedgjøring, men vi mener det kan være grunnlag for å reflektere over om utviklingen i nærpolitireformen med økt spesialisering gjør at generalistene heller blir brikker og hoder enn at deres kompetanse er i fokus. Det er mange vi både snakker med og observerer ute i feltet, som gir uttrykk for dette. Det gjelder spesielt målet om et likere politi gjennom nye normer, standarder og rutiner og hvor etterretningsdoktrinen støtter om dette gjennom nye funksjoner og arbeidsprosesser for kunnskapsutvikling⁶²

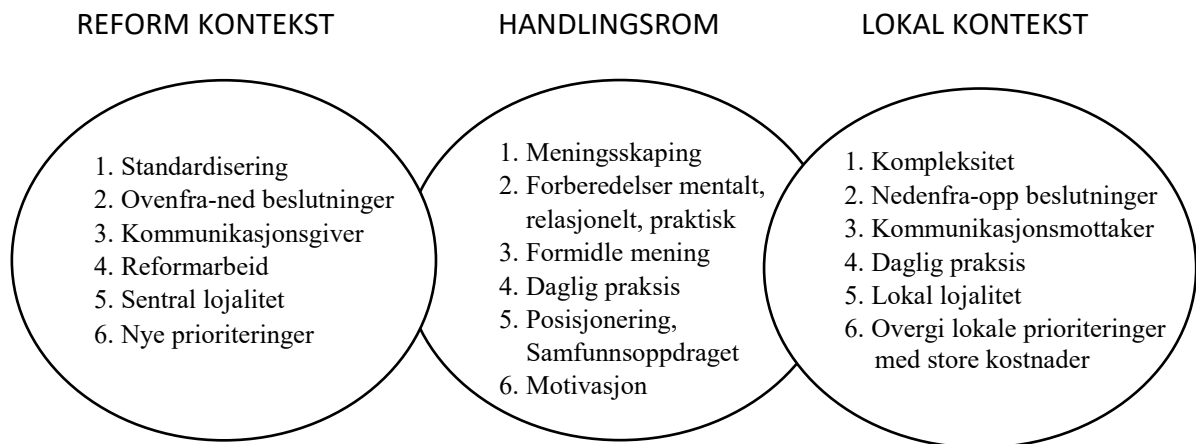
Kunnskapsbasert politiarbeid har fått betegnelsen KUBA og hvor det å jobbe mer kunnskapsbasert har gitt tilsvarende satsninger på etterretning i politidistriktene. KUBA vil derfor være forankret i forebygging- og kriminalitetsbildet lokalt. I en kompetanseorganisasjon som politiet, vil ikke kunnskap begrenses til KUBA eller etterretning. Kompetanse vil handle om hvordan politiet nyttiggjør og anvender den kunnskapen som blir produsert. Det er kanskje den viktigste lederoppgaven på alle ledernivåer – hvordan tilrettelegge for at de ansatte utvikler og deler kunnskap innenfor rammen av ledelseskontekster i politiet og i henhold til de endrede krav til kompetanse som følger kriminalitetsbildet.

Ledelse og ledelseskontekster

I en ledelsespraksis vil det være kulturelle og strukturelle forhold i form av dilemmaer, motstridende interesser og logikker som påvirker hvordan ledelsespraksis utvikler seg, men også at de ulike ledelsespraksisene påvirker strukturelle og kulturelle forhold. Politiledere sosialiseres

⁶² Politidirektoratet 2014

inn i det som kan betegnes som etablerte måter å utøve ledelse på – hva som forventes av den nye lederen i politiet. Den lederkulturen som er etablert i politiet vil på sin side i like stor grad være tilpasset den strukturelle og byråkratiske organiseringen, som at den handler om å tilpasse seg politikulturer. Det er heller ikke alltid like lett å skille mellom de to, da det for en leder handler om å manøvrere mellom begge. Følgende modell kan illustrere dette:



Vi har plassert hva som kjennetegner reformkonteksten på den ene siden, som vi mener representerer det strukturelle og den lokale implementeringen i politidistriktene på den andre siden. Det er i balansen mellom de to som kan beskrives som henholdsvis den institusjonelle logikken og den kulturelle logikken og som bidrar til at handlingsrom utvikles i ledelsespraksiser. Den institusjonelle logikken har som mål å standardisere, sentralisere og sikre nok ressurser. Den operasjonelle og kulturelle logikken skal sikre kvaliteten på polititjenestene hvor den først har som mål å standardisere, sentralisere og å sikre nok ressurser, mens den operasjonelle og kulturelle logikken skal sikre kvaliteten på polititjenestene⁶³. Handlingsrom blir dermed sosiale og relasjonelle konstruksjoner innenfor ledelsespraksiser og dermed vil det også være store forskjeller på hvilket handlingsrom som konstrueres, fordi det vil være ulike måter å 'leve med' de konstante på den ene siden og på den andre siden og dilemmaene som de to logikkene kan representere. Den institusjonelle logikken, som vist i nærpolitireformen, støtter seg hovedsakelig til styring, mens den kulturelle logikken hovedsakelig støtter seg til ledelse, som beskrevet tidligere i rapporten. Muligheten til å *lede* nærpolitireformen har i liten grad vært mulig for politilederne. Det har heller ikke vært mulig å bruke implementeringsperioden til å teste eller undersøke hvordan man ønsker

⁶³ Johannessen, 2015

at politiledelse skal være i fremtiden, eller utnytte den kompetanse politiet har i utvikling av ny kompetent politiledelse. Det igjen mener vi i større grad kunne avdekket hva som er barrierer ved de to logikkene og hva som tilsvarende er drivere for god politiledelse. Dilemmaer er ikke objektive og betegnelsen dilemma viser til at det vanskelig kan velges det ene på bekostning av et annet. Handlingsrommet vil derfor være påvirket av motsetningsfylte krav som en leder ikke nødvendigvis alltid kan ivareta, men hvor ledelse handler om å stå i motsetningsfylte dilemmaer, heller enn at leder velger en av dem. For sterk dominans av styringslogikk i ledelse kan gjøre at noen politiledere med et tankemønster som et offer, vil vurdere å ha et lite handlingsrom. Den amerikanske psykologen Carol Dweck viser til menneskers tankesett og hvordan det påvirker oss. Mennesker med et fastlåst tankesett oppfatter at de ikke kan påvirke forhold og går oftest inn i offerrollen. Mennesker med et vekstorientert tankesett tror at egen innsats er avgjørende og blir dermed en aktør for forbedringer. Et offer vil tilsvarende oppfatte at eget handlingsrom er lite, at det ikke er vedkommendes ansvar og derfor trenger man ikke å gjøre noe med det. Heller er det utenforliggende forhold eller andres feil som vedkommende ikke kan gjøre noe med. En aktør vil vurdere å ha et handlingsrom hvor man kan ta et ansvar og gjøre noe. Vedkommende vil være i førersetet på hvilke kamper man velger og hvilke kameler man svelger, for så å gå videre. Heller enn at politiledelse blir opp til være enkelt politileder å mestre, etterlyser politiledere i dag det samme som de etterlyste i studiene våre fra 2016: At det tilrettelegges mer for læring i den praktiske lederhverdagen, enten i form av coaching eller veiledning, at det blir flere muligheter for å lære av andre ledere, ledernetverk og at ledelse i større grad blir tema på ledermøter. Det vil vi argumentere for gir gode muligheter for refleksjon over politiledelse og hvordan politiledere skaper muligheter for handlingsrom.

Ledelse av polititjenester

Det har vært mye hardt arbeid i politiet i nærpolitireformen, noe vi mener det står stor respekt av og som både ledere og ansatte har all grunn til å være stolte over. Det har kostet å stå i så omfattende endringer over lang tid – og endringsprosesser preger fortsatt politihverdagen. Flere av de vi har snakket med igjen i år, sier de vurderte å slutte i 2018 fordi det rett og slett gikk på helsa løs, mens de samme personene forteller at de nå ser mulighetene fremover og at forholdene har blitt bedre. I flere av ledermøtene vi har observert er det en litt avventende stemning. Noen av deltakerne forteller at de tidligere har hatt høylytte diskusjoner og viser til lederstøtte fra HR for

råd og veiledning i utvikling av ledergruppene som positivt. Den humoristiske, uformelle og det vi oppfattet som inkluderende stemningen vi observerte i de aller fleste ledergruppene i 2016, er nå noe mer avventende slik vi oppfatter det. Det kan skyldes at det har kommet nye ledere inn i ledergruppene, at det er ulike kulturer fra tidligere lokasjoner som nå skal jobbe sammen osv. Det er mye snakk om behovet for å utvikle en ny lederkultur i de nye ledergruppene. Her finner vi potensiale i ledergruppene for at de seks prioriterte fagområdene skal fungere bedre tverrfaglig. En enhet har kommet langt når det gjelder å jobbe mer kunnskapsbasert og har hatt store satsninger på etterretning. Allerede før nærpolitireformen var det et godt fagmiljø på etterretning. I løpet av et år har enheten gjennomført en snuoperasjon fra røde til grønne tall på etterforskning. Det er jobbet aktivt med FSI og LMS for tilpasning og hvor de ansvarlige lederne «er på ballen» for videre utvikling av samarbeidsformer med «sine medarbeidere». Felles tjenestekontor er etablert og her vises det til at de gjør en viktig jobb, selv om den til tider kan være en noe upopulær jobb når det gjelder tjenestelistene. Operasjonssentralen mener de har fått et viktig løft og argumenterer ikke imot flåtestyring, men heller at det vil ta tid for mannskapene å arbeide i henhold til flåtestyring. Der det er store utfordringer og manglende mannskaper, er på patrulje og forebygging⁶⁴. De har avgitt en betydelig del patruljeansatte til UEH, som ble innført som ny spesialfunksjon på patrulje med rullerende mannskaper fra de tre GDEene. Det er her vi mener kjernen når det gjelder implementeringen av de seks prioriterte funksjonene ligger. Hadde vi brukt en annen enhet enn eksempelet over er det mye av det samme mønstret som går igjen. Det at økt satsning på et fagområde går på bekostning av et annet fagområde. Det stiller store krav til ledergruppene til nivå 2 ledere som skal ivareta tverrfaglighet. De viser også til at det å ivareta helheten er det som blir viktig fremover, og bedre total utnyttelse av ressursene. Det jobbes allerede med grenseganger mellom GDEene og fellesfunksjonene. Det forutsetter, slik vi vurderer det, at alle ledernivåer involveres i dette arbeidet, også de på lavere nivåer innenfor hvert fagområde, som blir tema i neste avsnitt.

Ledelse, ledernivåer og politiet som lærende organisasjon

Det er flere politiledere som sier at de opplever å ha fått noe av eierskapet tilbake. Nærpolitireformen har flere konsekvenser for ledelse av politiet. Det har blitt en rendyrking av fire ledernivåer, hvor sammenslåing av geografiske enheter har gitt mange tilfeller av større avdelinger

⁶⁴ Se eget vedlegg (vedlegg 1) fra forskning på politikontaktene.

og fjernledelse med opp til tre lokasjoner i vår forskning. Nivå 4 ledere har fått personalansvar, ikke alle hadde det tidligere. Vi finner flere eksempler på at det er innført fagkoordinatorer der hvor avdelingene for en politileder har blitt for store, eller at det har blitt opprettet nye avdelinger/grupperinger for mer optimale og tilpassede løsninger. Standardiseringen av organisering, prioriteringer og tilnærmet like tjenester i hele landet har fått liten støtte har vi konkludert med i forskningsrapporten fra desember 2018⁶⁵. Forskningsrapporten viser også til mellomledelse som kritisk for implementering av nærpolitireformen. DFØs evaluering av nærpolitireformen⁶⁶ argumenterer for det samme - mellomledernivåer må få støtte til å utøve ledelse, ikke bare administrasjon, for på den måten å involvere de ansatte i det videre utviklingsarbeidet. Det har først og fremst vært arrangert lederkurs og ledersamlinger på ledernivåene 1, 2 og 3. Hvordan nivå 4 skal bli tatt med som en del av ledelsen er fortsatt et stort potensial. I nærpolitireformen finner vi at de har vært endringsmottakere heller enn endringsformidlere. Våre studier viser at de ofte omtaler ledelsen i politiet som «de andre». Det kan vanskelig tolkes som noe annet enn at de ikke vurderer nivå 4 ledelse som endel av politiledelsen. Ledere på høyere nivåer identifiserer seg med å være en del av ledelsen, og vi ser som sagt større tendenser nå til et eierskap i videre utvikling av politiet.

De overordnede ledernivåene er klare på at det har vært for liten oppmerksomhet på nivå 4 ledelse og at det blir viktig fremover å inkludere de som en del av den totale ledelsen av politiet. For eksempel kunnskap om hva som typisk vil kjennetegne endringsprosesser, som vist i innledningen av denne rapporten, er viktig på alle ledernivåer. Men spesielt på nivå 4 som førstelinjeledere da det er de som må få nødvendig myndighet og ansvar til å gjøre seg kjent med hvordan etablert praksis endres i henhold til endringsinitiativene.

Ledernivåer skal vise til hva som forventes av ledelse tilpasset ledernivå. Det skiller derfor gjerne mellom ledelse som strategisk, langsiktig og taktisk, som typisk vil være budsjettering og ressurser for inneværende år og operativ, som det umiddelbare og daglig praksis. På politiledernivå og leder 2 nivå, vil det være forventninger om strategisk ledelse. Seksjonsledernivå vil oftest være forbeholdt taktisk ledelse, mens avsnittslederne som nivå 4 ledere er operative ledere. Tilsvarende vil dette gjenspeiles i handlingsrom beskrevet tidligere og hvilket ansvar og myndighet som følger ledernivået. Det vi finner i våre studier er at det er lite strategisk ledelse i politidistriktene. Vi finner heller det som kan beskrives som mikroledelse. Det betyr at i de ledermøtene vi har deltatt i så

⁶⁵ Filstad og Karp 2018

⁶⁶ DIFI 2019

dreier det seg mye om ressurser, budsjetter, ansettelse, vakanser, avklaring av handlingsrom i styringsdialoger, prioriteringer her og nå o.l.

Vi finner at det er mer fokus på strategisk ledelse i politiet. I politiet vil strategier brukes om utvikling av politiet i henhold til samfunnsoppdraget og brukes for å forhindre, forebygge og kontrollere kriminalitet. Strategiene vil vise til langsiktighet på hva som skal gjøres, strategier viser derfor også til at ledelsen har tatt strategiske valg. Prioriteringer og hvordan strategien skal nås, vil følge budsjetter og oftere ha et års perspektiv med konkrete tiltak hvor operativ ledelse handler om å gjennomføre disse tiltakene. Politiledelse fremover bør vurderes opp mot hva de ulike nivåene opplever og på hvilket ledernivå politiledere forventes å være strategiske, taktiske og operative. Det er for eksempel mange politiledere som snakker om at det er for mange hender i «grøten». Politiledere er vant til å ha kontroll på flere ledernivåer med de samme sakene. Vi finner at samme saker har mye av det samme innholdet på flere ledernivåer. Det kan utfordres mener vi. Er det nødvendig og ønskelig bruk av tid og ressurser? Uansett så mener vi at diskusjonene om ledernivå og hvilken form for ledelse som typisk skal tilhøre hvilket ledernivå, er en viktig diskusjon i utviklingen av politiledelse fremover. Ikke minst med tanke på å involvere nivå 4 ledere som en del av politiledelsen.

Nivå 4 ledere må fungere som veiledere og tilretteleggere for utvikling av politiet som en lærende organisasjon. Det er de som kan identifisere og tilrettelegge for de gode læringsarenaene, enten det er i daglig praksis eller gjennom trening, kurs, veiledning av studenter, hospitering, tilbakemeldingsmøter osv. Det er dette ledernivået som på mange måter blir drivere for læring, forankring av læring i praksis som vist til tidligere, men også som tilrettelegger for kunnskapsdeling i utviklingen av ledelsespraksiser⁶⁷. Det forutsetter at det har nødvendig forankring på alle ledernivåer, og at læring og kunnskapsdeling ikke kan måles direkte. Det må derfor åpnes for kompetansemål, heller enn målstyring hvor tall trumfer alt, som driver for en lærende organisasjon.

Avslutningsvis er det verdt å reflektere over hva to politiledere på øverste nivå forklarer er avgjørende for strategisk politiledelse og politiet som lærende organisasjon:

«Jeg er ganske ydmyk, jeg tør å innrømme at jeg tar feil, og jeg tror det er viktig at vi må være åpne om svakhetene våre og det vi holder på med er alt for viktig for folk til at man skal skjule svakheter. Politiet har en tendens til å vippe over hele tiden egentlig, og du får ikke en utviklende eller lærende organisasjon hvis du ikke tør å gå inn i problemene å se at du gjør det, for da ... hva som er bra og hva som er dårlig, men som politiorganisasjon, så blir du kanskje ikke så flink til å være strategisk

⁶⁷ Filstad 2020

langsiktig, for du er så vant til å springe etter ting og det er det som gjør dagen verdt å leve for. Sant, og da blir alt med strategi og alt sånn det blir litt kjedelig og det blir litt sånn ja.. det er sånn, jeg tror kanskje det er den største forskjellen jeg da».

«Du må finne den balansen. Skal du drive langsiktig strategiarbeid, så må man til en viss grad ha en fot i det man er i, og vite utgangspunktet og hvordan man skal jobbe. Men jeg har ... vi har fokusert på innhold i ledelse, krav til ledelse, fokusert på operativ trening, innhold i operativ trening, utbytte av det. Vi har fokusert på samfunnsoppgaven, rollen vår, hvordan vi skal fremstå ovenfor publikum og vi har fokusert en god del på strategisk etterretning. Mer å forstå samfunnet rundt oss og få et ordentlig beslutningsgrunnlag til å drive etterretningsprosesser. I et lite politidistrikt så skal vi være litt lurere enn de andre».

Avsluttende refleksjoner

Det er mange barrierer og drivere for utøvelse av politiledelse, hvor vi har reflektert over de vi finner kan ha størst påvirkning og virke hemmende eller fremmede for lederutvikling og hvordan politiledere lærer å lede. I nærpolitireformen er det vektlagt lederkurs og ledertrening for å endre lederkulturen i politiet. Dette har vært viktige tiltak for i større grad å få ledelse som fag på agendaen i politiet og at lederutvikling og læring av ledelse ikke blir opp til den enkelte leder. Det er tre ting vi finner begrensene så langt når det gjelder økt fokus på politiledelse. Det ene er at det i liten grad utnyttes den ledelseskompetansen politiledere har tilegnet seg gjennom praktisk ledelse og erfaringer, i balanse med utforskning av hva kompetent og god nok ledelse skal være i politiet fremover. Det andre er tilrettelegge for læring av ledelse i praktisk utøvelse av ledelse og at ledelse handler om å utvikle en lederpraksis, heller enn at det handler om den individuelle leder. Det tredje er at det ikke er tilstrekkelig fokus på hva som vil være barrierer og drivere for god ledelse i politiet og i hvilken grad det forutsettes at det gjøres endringer ved at barrierer fjernes eller reduseres og at drivere oppmuntres og videreutvikles. Kort oppsummert er det verdt å reflektere over følgende:

- Lederkultur. Politiledere er lojale og de, som resten av politiet, er tilpasningsdyktige og vant til at det «stormer». De evner å gjøre det beste de kan ut fra «de bærende de har» som er et uttrykk vi har møtt mange ganger. Politiledere leder primært fordi de er flinke, de mestrer ledelsesoppgavene, de får hverdagene til å gå rundt. Det er mye god ledelse i politiet og mange bruker mye tid på å ivareta og å være tilgjengelig for sine medarbeidere. De ønsker å trene mer på ledelse og trene på å mestre, heller enn å få flere oppskrifter på ledelse. De etterlyser mer tilretteleggelse i hverdagen for det. Det er lite fokus på ledelse i ledermøter o.l., dermed blir politiledelse noe den enkelte finner ut av selv, i uformelle nettverk, at noen peker på de o.l.
- Målstyring. Målstyringen i politiet er ikke i tilstrekkelig grad tilpasset nærpolitireformen. Det er mange politiledere som ikke mener at målstyringen gir mål på kvalitet og godt politiarbeid. Målstyringen blir derfor i begrenset grad forsøkt «brutt ned» til det vi finner bør være kompetansemål, som den enkelte leder er ansvarlig for å forankre i sin ledelsespraksis. Det ligger derfor et potensiale i å se på balansen mellom målstyring og

kompetansemål, og hvordan målstyring kan integreres som endel av de tilpassede, både kvantitative og kvalitative, kompetansemålene.

- Handlingsrom. Handlingsrom er viktig i og for politiledelse. Handlingsrom må skapes innenfor en ledelsespraksis som noe mer enn et spørsmål om penger og ressurser, som lokalt tilpassede og dynamisk prosesser for kontinuerlig utvikling av handlingsrom. Politiledelse forutsetter handlingsrom og det er et potensiale for å få det mer på agendaen, heller enn at det blir forbeholdt makt og politikk, som mer eller mindre skjulte agendaer. Her finner vi et potensiale ikke minst fordi det vises til at handlingsrommet har blitt vesentlig mindre i nærpolitireformen.
- Kompetanse. Det er et meget høyt faglig kompetansenivå i politiet. Det er også en etat kjennetegnet av indre motiverte medarbeidere med ønske om å ivareta samfunnsoppdraget på en best mulig måte. Det handler derfor om å utnytte denne kompetansen på best mulig måte og å skape rom for at det er mulig. Det handler også om å få en trygghet i politiet på den kompetanse de har i møte med endringer og hva som er gode endringsinitiativer. Når det i stor grad vektlegges spesialiseringer i nærpolitireformen og økt fokus på beredskap, er det et lederansvar også å ivareta generalistene i politiet og hva generalistene i politiet skal være i fremtiden.
- Ledelseskontekster. Politiledere balanserer mellom en instrumentell logikk oftest i form av styring og en kulturell logikk oftest lokalt og dermed ulike forventninger til ledelse. Dette kan ofte være motstridende dilemmaer hvor politiledelse handler om å måtte balansere de to, heller at de kan velge den ene på bekostning av den andre. Å være tilpasningsdyktig og lojal, kan resultere i at politiledelse i for stor grad innrettes etter den instrumentelle logikken og kan også kjennetegnes av at de tar offerrollen. Politiledere som balanserer de to og som tilpasser de til utvikling av egen ledelsespraksis, vil i større grad være aktør i egen ledelse. I hvor stor grad den ene logikken dominerer den andre og motsatt, skal vi være forsiktige med å spekulere i, men det at nærpolitireformen støtter seg mye mot styring, spesielt i strukturreformen, så er det et potensiale for mer ledelse i utvikling av politiet i henhold til kvalitetsreformen.
- Ledelse av polititjenester. Her finner vi at utfordringen fremover er tverrfaglighet og oversikt over ressurser og utnyttelse av ressurser totalt sett. Vi finner mange eksempler på begrensede ressurser, både for å utvikle arbeidsprosesser for å utnytte ressursene bedre, men også at nærpolitireformen gir mindre ressurser, selv om noen regner annerledes på

dette. Politiet er også endel av avbyråkratiseringsreformen som gjennomføres i alle offentlige etater. Silotekning finner vi er forsterket i nærpolitireformen, hvor mange viser til at de var flinkere til å samarbeide og hjelpe hverandre før. Det er også økt arbeidspress, standardisering og rapportering. Det er derfor et potensiale i kvalitetsreformen, hvor vi finner at det jobbes aktivt med dette på alle ledernivåer og i styringsdialoger.

- Ledernivåer. Igjen står vi overfor å utnytte den kompetanse som politiledere har, og at den i større grad blir diskutert opp mot hvilke former for politiledelse som kreves av politiet fremover. Det største potensialet vi finner i kvalitetsreformen, er å inkludere nivå 4 ledere og at de i større grad identifiserer seg til å være endel av ledelsen. De skal lede på et operativt nivå, noe som gir en annen form for ledelse enn på andre ledernivåer. Vi mener at hva nivå 4 ledere skal være, blir viktige diskusjoner fremover. Det samme gjelder fjernledelse. Hvilke ledernivåer som skal være strategiske og taktiske blir også viktig å diskutere, da vi nå finner at mye politiledelse er på et taktisk nivå. Hva som er strategisk ledelse og dermed forventninger om strategiske beslutninger, har ikke en oppskrift og politiledere vil ivareta flere nivåer. Samtidig handler det om forventningsavklaringer i politiet avhengig av ledernivå og hva strategisk ledelse i en politisk styrt organisasjon som politiet må være.

Referanser

- Alvesson, M. (2017). Studying leadership. Taking meaning, relationlity and ideology seriously. In J. Storey, J. Hartley, J. L. Denis, P. t`Hart and D. Ulrich (Eds). *The Routledge companion to leadership* (pp.67-88). New York: Routledge.
- Arnulf, J. K., & Larsen, K. R. (2015). Overlapping semantics of leadership and heroism: Expectations of omnipotence, identification with ideal leaders and disappointment in real managers. *Scandinavian Psychologist*, 2, e3. <https://doi.org/10.15714/scandpsychol.2.e3>
- Blackler, F. (2004). Knowledge, Knowledge Work and Organizations: An Overview and Interpretation. In K. Starkey, S. Tempest and A. McKinlay (red.). *How Organizations Learn. Managing the Search for Knowledge*. London: Thomson Learning.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. og Røvik, K. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Clegg, S., Carter, C., Kornberger, M. og Schweitzer, J. (2011). *Strategy: Theory and Practice*. Sage.
- Drucker, P.F. (1996). Foreword. Not enough generalists were killed. I Hesselbein, I., Goldsmith, M. Og Beckard, R. (ed). *The leader of the future*. San Francisco: Jossey-Bass Publications.
- Clegg, S.R., Kornberger, M. og Rhodes, C. 2005. Learning/becoming/organizing. *Organization*. Vol. 12, No. 2, 49-68.
- DIFI (2019). Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2019. Oslo: Direktoratet for IKT og forvaltning.
- Filstad, C. (2020). *Politiledelse som praksis*. Fagbokforlaget.
- Filstad, C., Karp, T. and Glomseth, R. (2018). How Police Leaders Learn to Lead. *Policing: A Journal of Policy and Practice*. <https://academic.oup.com/policing/advance-article-abstract/doi/10.1093/police/pay043/5050176>
- Filstad, C. (2016). "Organisasjonslæring – fra kunnskap til kompetanse" 2 utg. Fagbokforlaget.
- Filstad, C. (2014). Learning and Knowledge as Interrelations between CoPs and NoPs. *The Learning Organization*. Vol. 21, No.2, 70-82.
- Filstad, C. (2014b). The politics of sensemaking and sensegiving at work. *Journal of Workplace Learning*, Vol. 26, No.1, 3-21.
- Gherardi, S. (2006). *Organizational Knowledge: The Texture of Workplace Learning*. Malden, MA: Blackwell.
- Gundhus, H. I. (2009). For sikkerhets skyld: IKT, yrkeskulturer og kunnskapsarbeid i politiet. Oslo: Unipub.
- Hardy, C., Nelson, P. and Lawrence, T.B. (2003), "Resources, knowledge and influence: the organizational effects of interorganizational collaboration", *Journal of Management Studies*, Vol. 40 No. 2, 321-347.

- Haukedal, W. (2000). Ledelse og kunnskapsarbeid: Motivering av autonome medarbeidere. I Einarsen, S. og Skogstad, A. (red). Det gode arbeidsmiljø. Krav og utfordringer. Bergen: Fagbokforlaget.
- Herrington, V. and Colvin, A. (2015). Police Leadership for Complex Times. *Policing* Vol. 10, No.1, 7-16.
- Hope, O. (2010). The politics of middle management sensemaking and sensegiving. *Journal of Change Management*, Vol. 10, No. 2, 195-215.
- Haake, U., Rantatalo, O. & Lindberg, O. (2015). Police leaders make poor change agents: leadership practice in the face of a major organisational reform. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*. DOI: 10.1080/10439463.2015.1099653.
- Jacobsen, D.I. (2018). Organisasjonsendringer og endringsledelse. Fagbokforlaget, 3.utg. Johannessen, Stig O. 2013. Politikultur: Identitet, makt og forandring i politiet. Oslo: Akademika forlag.
- Johnson, S.D., Koh, H.C. and Killough, L.N. (2009), 'Organizational and occupational culture and the perception of managerial accounting terms: an exploratory study using perceptual mapping techniques', *Contemporary Management Research*, Vol.5, No. 4, 317–342.
- Karp, T. and Helgø, T.I.T. (2008). From Change Management to Change Leadership: Embracing Chaotic Change in Public Service Organizations. *Journal of Change Management*, Vol. 8, No. 1, 85-96.
- Karp, T. (2014). *Endringer i organisasjoner. Ideologi, teori og praksis*. Cappelen Damm.
- Karp, T. (2018). *God nok ledelse. Hva ledere gjør i praksis*. Cappelen Damm Akademisk.
- Karp, T., Filstad, C. and Glomseth, R. (2018). 27 Days of Managerial Work in the Police Service: "Being foremost among equals. *Police Practice and Research: An International Journal*. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15614263.2018.1526682>
- Lave, J. og Wenger, E. (1991). *Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge University Press, Cambridge.
- March, J.G. Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organizational Science*. Vol.2, No. 1, 71-87.
- Marsick, V. and Watkins, K.E. (2003). Demonstrating the Value of an Organization's Learning Culture: The Dimensions of the Learning Organization Questionnaire. *Advances in Developing Human Resources*. Vol. 5, No. 2, 132-151.
- Newell, S., Robertson, M. og Scarbrought, H. og Swan, J. (2000). *Managing Knowledge Work and Innovation*. New York: Palgrave Macmillan.
- Politidirektoratet (2014). Etterretningsdoktrinen for politiet. Versjon 1.0. (POD publikasjon No. 11/2014).
- Raelin, J.A. (ed.). 2016. *Leadership-as-practice. Theory and application*. NY: Routledge. Schneider, U. 2007. Coping with the Concept of Knowledge. *Management Learning*. Vol. 38, No. 5, pp. 613–633.

- Schraeder, M., Tears, R. and Jordan, M. (2005), Organizational culture in public sector organizations: Promoting change through training and leading by example. *Leadership & Organization Development Journal*, Vol. 26 No. 6, 492-502.
- Senge, P.M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organisation*. New South Wales: Random House Australia.
- Watne, C.T. (2018). *Målstyring i politiet. I teori og praksis*. Cappelen Damm.
- Watne, C.T., Talberg, N. og Gundhus, H. (2019). Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum. AFI-rapport 2019:1. Oslo: Oslo Metropolitan University.
- Welch, D., Bush, J., Chase, T. og Bonner, J. (2018). Reconceptualizing goal setting's dark side. The ethical consequences of learning versus outcome goals. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. Vol. 150, 14-27.
- Yukl, G. (2015). Å lede organisasjonsendringer. I Martinsen, Ø. L. (red). *Perspektiver på ledelse*. Gyldendal Akademisk.
- Økland, S. (2017). *Norske tilstander. Bak frontlinjen i Norges tøffeste politidistrikt*. Gyldendal.

Vedlegg 1

Resultater politikontakter

Struktur:

Flere av informantene gir uttrykk for reformen har ført til en forbedring i forhold til struktur innen forebyggende arbeid. De opplever en mer formalisering og profesjonalisering av måten man tenker og jobber innen forebyggende. Flere erfarer at kontakten mellom politiet, kommunen og andre eksterne samarbeidspartnere har blitt satt mer i system, og er mer målrettet.

Ulike distrikter har valgt å løse eller organisere rollens struktur og ansvarsområder på ulike måter. Det er mange lokale variasjoner i forhold til hvor rollen har blitt plassert. I noen kommuner har det blitt ansatt «rene» politikontakter i 100 % stilling, hvis primære oppgave er å fokusere på de arbeidsoppgavene og ansvarsområdene som har blitt tillagt politikontakten. Andre steder har rollen blitt tildelt seksjonsledere, stasjonssjefer og personer i andre lederroller. Flere som har fått tildelt denne rollen i tillegg til andre lederoppgaver og ansvarsområder opplever at de har mange «hatter», og har mange ansvarsområder som skal ivaretas, og dermed at det er lite tid i arbeidshverdagen til å fremme nye initiativ.

Det forebyggende arbeidet i politiet har en vesentlig annerledes tilnærming til oppgaveløsning og fokus enn andre seksjoner i politiet. I følge en av informantene er det forebyggende arbeidet avhengig av å skape gode relasjoner i nærmiljøet man jobber i. For å sikre et godt samarbeid med kommunene, og skape gode relasjoner og tillit til politiet, peker flere av informantene på viktigheten av at forebyggere og politikontakten i enkelte tilfeller kan bli fristilt fra vanlig produksjon og patruljetjeneste slik at de kan jobbe målrettet opp mot sårbare individer i målgruppen i kommunene og følge opp, forebygge og bygge tillit, i tillegg til å pleie forholdet med andre samarbeidspartnere.

«Så jeg tenker at første bud er at vi får en turnus som er tilrettelagt sånn at vi klarer det, og at vi fra nærmeste leder får skjerming sånn at vi får tid også, til å følge opp disse arbeidsoppgavene. For det er veldig mange ting, og det å svare på e-poster ta telefon fra samarbeidspartnere og sånn det er sånne ting som fort havner langt ned, hvis du får veldig mange arbeidsoppgaver, så kanskje de to tingene er kanskje viktigste da for å lykkes, i den balansen mellom å ivareta begge deler».

Det har blitt tydelig løftet frem at forebyggende arbeid skal være politiets hovedstrategi, likevel opplever flere informanter at denne strategien ikke har blitt innarbeidet/blitt fullt ut absorbert ute i distriktene. I en kommune forteller en av informantene, at det forebyggende arbeidet har blitt plassert under patruljeseksjonen. De som jobber forebyggende blir satt inn for å styrke patruljeseksjonen på kveldstid i helgene. Dette innebærer at de må være uniformerte og bundet til bestemte deler av sentrum. Dette er vanligvis et tidspunkt forebyggende benytter til oppsøkende virksomhet opp mot sårbare ungdommer. Informanten opplever at det forebyggende arbeidet på dette området blir prioritert ned til fordel for den reaktive responsen til hendelser som i større grad har vært i fokus i politiet.

«... selv om vi har blitt flere, så skal vi jobbe mye bredere også ikke sant, sånn at det er ikke bare at vi blir flere, men får mange flere arbeidsoppgaver. Da er det ikke sikkert at vi får gjort alt. Da kan det hende at man ikke ser at vi har blitt flere heller. Sånn sett så har jeg ikke sett noen effekt i dette foreløpig, det har jeg ikke, men det kan jo hende at man må ha litt is i magen og det tar tid da, må være litt tålmodig men jeg prøver å være positiv men jeg er skeptisk for jeg ser også nå at vi blir brukt til andre ting. Det har det blitt sagt at vi er en del av nærpelitireformen og dermed nærpolti. Men så er det at vi blir slukt når de mangler folk til for eksempel beredskap, andre gjøremål, fordi forebyggende det kan ikke måles og da er det veldig lett at vi blir brukt når vi har en seksjonsleder som styrer over mannskapene. Det har blitt lovet at sånn skulle det ikke være, men vi har jo allerede merket det at vi har brukt for eksempel på utelivsvold og å stå vakt utenfor utestedene».

Flere gir uttrykk for at dette er et resultat av ressursituasjonen og at arbeidsbelastningen på enkelte kan bli uforholdsmessig høy. I praksis har en del ledere som har blitt politikontakt i tillegg til andre oppgaver, en stillingsprosent som går betydelig over 100%. Flere av informantene som jobber i mindre kommuner ute i distrikts-Norge opplever at det er utfordrende å skulle ha ansvaret for å holde oversikt over flere ulike fagfelt, og samtidig være i stand til å følge opp og møte forventningene fra kommunen de jobber i og andre samarbeidspartnere. Noen av informantene gir uttrykk for at en slik arbeidssituasjon oppleves som belastende over tid. Mange løfter frem viktigheten av å pleie og opprette gode relasjoner til kommunen og lokalbefolkningen i rollen som politikontakt. Flere informanter har jobbet i flere år i kommunene de nå er ansatt som politikontakt, og kan ofte bli veldig synlige i bybildet. En av informantene har lang erfaring fra området den nå har ansvaret for. I mange tilfeller trekker informanten fram denne synligheten og tilgjengeligheten som noe positivt og viktig for sitt virkefelt, men trekker likevel frem et moment som kan være en

utfordring. Blir relasjonen til lokalsamfunnet tett, og tillitsforholdet i stor grad knyttet til en bestemt person, kan dette være en utfordring for evt. nye politikontakter som kommer etter. I tillegg til at politikontakten på mange måter «alltid er på jobb».

«Ja, det blir nesten en livsstilstilling. Samtidig så er jeg ikke noe glad i det uttrykket da, for jeg mener at politi på lang sikt tjener så mye på å ha.. at det ikke er personavhengig, men organisasjons avhengig.. at det skal gå uansett. Selv om jeg brekker beinet mitt og blir borte i to måneder, så bør dette gå allikevel, men det gjør det definitivt ikke altså.. det er personavhengig. Men det er nok en livsstil, men jeg skulle ønske egentlig at det ikke var det».

Motivasjon

Et element som har blitt trukket frem av flere informanter, er muligheten de får til å kunne følge en situasjon fra begynnelse til slutt, når de jobber som forebyggere i politiet. I flere saker opplever de å ha fått muligheten til å finne en varig løsning for enkeltindivider i en sårbar situasjon, fremfor kun å bidra til i noen tilfeller, en midlertidig løsning. Det å jobbe forebyggende gir i større grad en mulighet for ansatte i politiet til å komme tettere på menneskene de er i kontakt med, mennesker som befinner seg i sårbare livssituasjoner. Til forskjell fra andre deler av politiets seksjoner, hvor man i stor grad tilkalles når noe alvorlig allerede har inntruffet. Mange opplever dette som veldig givende. Flere av informantene opplever at rollens suksess, avhenger av politikontaktens motivasjon. Flere gir uttrykk for at personen som tilsettes i rollen bør ha et ønske om å jobbe med eller ha et betydelig engasjement for å jobbe med forebyggende arbeid. Og enkelte av informantene trekker også frem at politikontakten også bør ha erfaring fra operativ tjeneste innen forebyggende arbeid. Gjennom intervjuene kommer det frem at det har vært ulike veier inn i rollen for flere av politikontaktene. Noen har søkt på stillingen og vært gjennom en vanlig ansettelsesprosess, mens andre kan fortelle om eksempler hvor enkelte har blitt innplassert i stillingen for å nå en fastsatt frist. Flere gir uttrykk for at handlingsrommet som er knyttet til rollen, til å være en pådriver for å invitere til samarbeid, i størst grad vil utnyttes av individer som har et engasjement for å jobbe forebyggende. Et personlig engasjement er i mange tilfeller også et viktig element for å se nye muligheter i sitt virkeområde.

Ildsjeler blir av flere løftet frem som en suksessfaktor for det forebyggende arbeidet i politiet og blant politikontaktene. I en presset ressursituasjon, er det flere som gir uttrykk for at det er ildsjeler innen forebyggende enheter som er pådrivere for å ta initiativ til nye samarbeid og tiltak, og setter lys på utfordringer som oppstår og fremmer mulighetene som ligger innen fagfeltet.

Selv om det har blitt sagt at forebygging skal være politiets primærstrategi, gir flere av informantene uttrykk for at det er en lang vei å gå før dette er et faktum blant ulike enheter i politiet.

Rolleforståelse

Flere informanter beskriver deres «første møte» med stillingen som noe svevende og uoversiktlig. Få fikk en klar arbeidsbeskrivelse med klart definerte oppgaver og ansvarsområder. Mange opplevde at det som forelå av skriftlige beskrivelser var preget av vage og lite konkrete formuleringer, og at de i stor grad fikk muligheten/utfordringen og oppgaven å forme rollen som politikontakt på egenhånd i samarbeid med lokale aktører. Dette kan være en forklaring på de ulike måtene å organisere og strukturere rollens innhold. Gjennom intervjuene kommer det klart frem at det er mange ulike oppfatninger av hva politikontaktrollen er og hva den skal være. Informanter har omtalt rollen som:

- Veileder for kommunen
- Koordinator
- Kontaktperson
- Leder for de som jobber forebyggende
- Lensmann uten grad

Hver av disse beskrivelsene peker på ulike elementer innenfor politikontaktrollen. Når det kommer til politikontaktens arbeidsmetode eller arbeidsfelt er, er det ulike oppfatninger av hva som skal eller burde være faktum. Mens enkelte oppfatter politikontakten som en administrativ stilling som skal koordinere og sette ulike aktører i kontakt med hverandre, mener andre at politikontakten skal jobbe operativt, eller som en del av stillingen, jobbe noe operativt utadrettet. Det kan hevdes at ulikhetene i måten å forstå rollen er en naturlig konsekvens av forskjellen på størrelse på distrikt, kriminalitetsbilde, antall innbyggere og geografisk plassering. At politikontakter i større kommuner vil, av nødvendighet, ha en forståelse av rollen som en mer administrativ og koordinerende rolle, mens politikontakter i mindre kommuner, i mindre lokalsamfunn vil både kunne og måtte engasjere seg mer operativt i det forebyggende arbeidet.

Det kommer frem av intervjuene at det også er mange ulike tanker knyttet til politikontaktens erfaring og beslutningsmyndighet. En del påpeker viktigheten av at politikontakten har

tilstrekkelig kunnskap og erfaring med å jobbe forebyggende. Først da vil rollen ha størst grunnlag for å ha en positiv virkning inn mot kommunene. Ettersom politikontakter har blitt gitt ulik grad av beslutningsmyndighet i ulike distrikter, kommer det relativt klart frem av intervjuene at det ikke finnes en gjennomgående avgjort struktur for rollen.

Forventninger

Politikontaktrollen har i enkelte uttalelser blitt solgt inn som en av de viktigste komponentene eller gevinstene i nærpolitireformen. Politikontakten skal blant annet opprettholde politiets kontakt med befolkningen i en tid med sentralisering i flere små kommuner i distrikts-Norge, og har blitt lansert som en substitutt for nedlagte lensmannskontor. På mange måter som et resultat av lite konkrete formuleringer og beskrivelser av hva politikontakten skal gjøre, følge opp og ha ansvar for, har forventningene variert i stor grad. Enkelte av informantene opplever at forventningene fra kommunen og lokalsamfunnet til hva de skal rekke over, til tider kan gå utover størrelsen på stillingen. Stillingsprosenten satt av til rollen og ressurser i de ulike distriktene (og i noen tilfeller prioriteringen av ressurser innad i distriktene) har stor grad har variert. Flere av informantene som har politikontaktrollen som i en mindre stillingsprosent ved siden av andre oppgaver, opplever at deres kommuner har forventninger som overstiger deres stillingsprosent, og enkelte av informantene har derfor vært opptatte av å ikke overselge rollen. Mange har et ønske om å gjøre en god jobb og møte forventningene til kommunene, men flere opplever at tiden og ressursene i for liten grad strekker til. Det ligger nok mer potensiale i rollens nedslagsfelt dersom ansatte gis nødvendige ressurser og tid til å utvikle rollen ut ifra behovet som foreligger i kommunen.

På den ene siden, beskriver noen av informantene kommuner som har mange tanker og forventninger til hva politikontakten skal rekke over og være delaktig i. På den andre siden gir enkelte informanter uttrykk for at noen kommuner har vært litt bakpå i kartleggingen og utformingen av samarbeidet mellom kommunen og politiet. En av informantene gir uttrykk for at kommunen informanten har ansvar for, i liten grad har vist initiativ/stilt krav til politikontakten. Noen informanter opplever at enkelte samarbeidspartnere kan ha en tendens til å tenke at ansvaret for forebyggende arbeid og samarbeid ligger hos politiet.

«... noe av problemet har vi sett før, det er at kommunen er litt bakpå og at vi forplikter kommune og samfunnet litt for lite.»

Likevel opplever en av informantene at kommunen i større grad det siste året har kommet mer på banen. Flere av informantene gir også uttrykk for at de også i forkant av implementeringen av rollen har hatt forventninger til samarbeidspartnere internt og eksternt. Med et klart signal om at forebyggende skal være et prioritert område innen politiets arbeid, har flere av informantene fått signaler på at samarbeid internt i politiet mellom ulike seksjoner og forebyggende skulle være i fokus, og at man skulle kunne få bistand i form av menneskelige ressurser på tvers av seksjonene, ved behov. Enkelte opplever at dette ikke har vært skjedd så langt. De har heller opplevd å bli huket inn i andre seksjoners oppgaver.

Forebyggende

Enkelte opplever at det prates i mange sammenhenger om satsningen på forebyggende, men at når det kommer til stykket, er det fremdeles de som jobber forebyggende som må sette sitt arbeid på vent når det blir ressursmangel/mangel på «mannskap» i andre avdelinger. Andre seksjoner må i større grad rapportere inn på mål og resultater, og blir derfor fremdeles prioritert fremfor det forebyggende arbeidet. Andre igjen opplever at det har vært en økt satsning og fokus på det forebyggende feltet. Flere gir uttrykk for at deres ledere ser viktigheten av det forebyggende arbeidet og legger til rette for at de skal kunne jobbe uavhengig uten å bli kalt inn til patruljetjeneste eller liknende. En av informantene opplever å få jobbe mer aktivt med forebyggende arbeid etter den ble ansatt som politikontakt. Informanten opplever å ha støtte i sin leder og opplever at lederen i stor grad legger forholdene til rette for at politikontakten skal kunne få frihet til å fokusere på sitt ansvar, og ha nok ressurser til å følge opp samarbeidet med kommunene og sette i gang nye initiativ og tiltak ved behov. Vedkommende har en 100 % stilling som politikontakt, og opplever at det er mer enn nok å gjøre til å rettfærdiggjøre denne stillingsprosenten.

Mange opplever fremdeles en skjevfordeling av ressurser mellom politiets proaktive og reaktive arbeid. Selv om det gis uttrykk for at forebyggende arbeid skal være politiets primære strategi, er det en del som opplever at ressursene og styrkingen av de forebyggende enhetene, og fokus på endring i arbeidsmetode/fokus internt i har latt vente på seg. Flere av informantene er klare på opplevelsen av at politiet er presset i forhold til ressurser på mange områder, men at det er frustrerende når det ofte er det forebyggende arbeidet som må gi tapt i møte med andre oppgaver og seksjoner innad i politiet. Noen gir uttrykk for at ledere på ulike nivåer i distriktet sin oppfatning og interesse for og tro på forebyggende metode, i stor grad kan påvirke i hvilken grad feltet og politikontaktrollen prioriteres og satses på, opp mot tradisjonelt mer prioriterte områder.

Noen av informantene gir uttrykk for at forebyggende samarbeid på tvers av enhetene internt i politiet har bedret seg og økt i årene som har gått etter at politikontaktrollen ble innført. Flere erfarer at man blir kontaktet og benyttet i interne sammenhenger og de oppfattes som en fagressurs.

Enkelte av informantene opplever at omorganiseringen som følge av reformen har ført til en svekkelse av det forebyggende arbeidet i politiet. Der hvor det har kommet til/blitt opprettet nye stillinger, har det også blitt lagt til flere oppgaver og man har fått et bredere virkeområde, hvilket gjør at de opplever at det ikke har vært en reell styrking av det forebyggende arbeidet.

Få opplever at det er satt klare mål for det forebyggende arbeidet. Resultatene av innsatsen innen forebyggende er vanskelig å måle ettersom effektene og resultatene ofte ikke blir synlige før det har gått lengre tid. Avveiningen mellom å levere på det som «må leveres» på og det som er et fokusområde, fører i mange tilfeller til at de fastsatte og tidsbestemte målene prioriteres. Enkelte opplever at en er for lite flinke til å tenke helhetlig for hele organisasjonen og virkeområdet, og at en fremdeles er tilbøyelige til å fokusere på sitt eget virkeområde.

Rolletyngde

Et gjennomgående fokus for mange av informantene er fokuset på hvilken beslutningsmyndighet og posisjon innehaveren av politikontaktrollen burde ha. Gjennomgående for flere av de som har hatt/har en høyere posisjon innad i politiet (tidligere lensmenn, stasjonssjefer som har denne rollen i tillegg til andre ansvarsområder), er deres oppfatning at politikontakten bør ha betydelig med erfaring innenfor de fleste virksomhetsområder i politiet. Videre har flere av informantene gjentatte ganger trukket frem beslutningsmyndighet i møte med samarbeidspartnere. Dette i forhold til rolletyngden politikontakten skal ha, har blitt løst på ulike måter. Enkelte av de mer «erfarne» informantene uttrykker en oppfatning om at i kommuner der politikontaktene som er ansatt er mer uerfarne, kan det være vanskeligere å pleie samarbeidet med den øverste kommuneledelsen. En hevder at kommunens ledelse sjelden møter opp, men sender andre representanter etter at PK-rollen ble flyttet fra den sentrale politiledelsen i kommunen til en «lavere» nede i hierarkiet.

Samtidig som viktigheten av erfaring og rolletyngde vektlegges av flere av informantene, og presenteres som et viktig tiltak for samarbeidet med kommunene, kommer det frem at PK sjelden møter alene i politirådene. I mange av kommunene som er representert i informantutvalget, møter

PKs leder i tillegg til PK. Innvendingen på at PK ikke i stor nok grad har beslutningsmyndighet inn mot kommunen kan argumenteres for at ikke har like stor tyngde.

Ressurssituasjon og tilgjengelighet

Flere av informantene forteller at de etter enighet med kommunen har valgt å gå bort fra krav om tilgjengelighet når det kommer til kravet om at politikontakten skal møte én dag i uka i kommunen. Særlig ute i distriktene hvor en politikontakt kan ha ansvar for mer enn fire kommuner, har disse i samråd med kommunen valgt å tilpasse «tilgjengelighetskravet» til det lokale behovet. Når de blir bedt om å beskrive politikontaktens ansvarsområde og oppgaver, beskriver enkelte av informantene politikontaktrollen som en rolle som likner på lensmannen, bare med flere oppgaver. Flere opplever at politikontakten har blitt en substitutt for lensmannen.

Selv om enkelte av informantene med en mindre prosentstilling som politikontakt opplever at rollen kan forenes med/er en forlengelse av deres stilling, opplever flere at de ikke strekker til. Mange er politikontakt i tillegg til å ha andre ansvarsområder og kan ved ulike anledninger oppleve et krysspress mellom de ulike ansvarsområdene de har. Enkelte gir også uttrykk for at de større grad enn de har mulighet til i dag, ønsker å være pådrivere for det forebyggende arbeidet, og samarbeid med kommunen. Politikontaktene som har en ren stilling som politikontakt opplever at det er mer enn nok å gjøre i stillingen til å forsvare opprettelsen av fulltidsstillinger, og opplever at de har muligheten til å utvikle samarbeidet med kommunen og andre eksterne samarbeidspartnere, i tillegg til interne samarbeidspartnere. Også der en ikke har politikontakt i full stilling, mener flere at det burde ansettes politikontakter i 100 %

Noen av politikontaktene som har fått full stilling som politikontakt, har på grunn av begrensede ressurser måttet ta med seg oppgaver fra tidligere stillinger inn i sin nye stilling ettersom det ikke er nok personell til å ta over.

De fleste er enige om at det er lite gunstig å videreføre små prosent-stillinger, da de som jobber som politikontakt ikke har muligheten til å oppfylle intensjonen som i utgangspunktet forelå for politikontaktrollen.

«Ja, helt utvilsomt. For at nå er det jo slukne pengekasser rundt omkring. Og da er det veldig lett å prioritere ned forbyggende, og da hadde jeg opplevd en mye mer.. da hadde jeg måttet tatt enda mer del i det operative forbyggede.. også det er ingen tvil om at hennes holdning og prioritering er stor fordel i jobben min.»

By vs. land

På mindre steder, der lensmannskontor etc. har blitt lagt ned, har flere gitt uttrykk for viktigheten av at politikontakten har en (personlig)relasjon til kommunene og de nærmeste samarbeidspartnerne politiet har i kommunens ledelse. Der dette ikke har vært på plass, har enkelte av informantene erfart tilliten til politiet har vært svakere mellom ordførere og politi.

«Ja, hundre prosent. Jeg har av egen fri vilje så har jeg satt meg opp på ordensseksjon en til to formiddager hver 6 uke på lørdag/søndag. Det er kun for å ha litt kontakt med omverdenen der da... men det er noe som jeg gjør frivillig. Så jeg har hundre prosent stilling som politikontakt for de to kommunene».

Ledelse

Avslutningsvis er det viktig å understreke det våre informanter forteller oss, at det er helt avgjørende at politikontakter og den jobben de skal gjøre er ledelsesforankret:

«Det med både topplederen og politimesteren og geografisk driftsleder må skjønne at det er en primærstrategi at det beste er å unngå at det skjer og det.. og hvis du ikke har den filosofien så vil du ikke lykkes på en god nok måte, da blir det sånn halvveis.

«Det er helt avgjørende at dette er ledelsesforankret. også kan du godt ha de beste intensjonene, men du må ha troen i tillegg. Og det er det som lederen min har, hun har tro på at det å forebygge er det viktigste.»

«Altså jeg tror kanskje ikke ... jo det kan være en av årsakene men suksess kriteriet her er at mine nærmeste ledere tar det på alvor, det mener jeg er viktigste fordi vi har mange eksempler på at det kommer masse satsningsområder, men det blir ikke tatt tak i. Og det er klart det har jo vært veldig mye fokus på dette med politikontakter, og det forplikter jo også for politiet å levere på det».

