

Anders Sunde-Eidem

Endringskapasitet i Trøndelag politidistrikt gjennom innføringen av Nærpolitireformen

En kvalitativ studie av hvordan en offentlig virksomhet evner å gjennomføre multiple endringer i kombinasjon med ordinær drift

Masteroppgave i organisasjon og ledelse, spesialisering i innovasjon og endringsledelse - SOS6901

Veileder: Emil André Røyrvik

September 2019



Foto fra bildeserie «Utrykningspolitiet gjennom 75 år». Foto publisert etter tillatelse fra UP.

Anders Sunde-Eidem

Endringskapasitet i Trøndelag politidistrikt gjennom innføringen av Nærpolitireformen

En kvalitativ studie av hvordan en offentlig
virksomhet evner å gjennomføre multiple endringer
i kombinasjon med ordinær drift

Masteroppgave i organisasjon og ledelse, spesialisering i innovasjon
og endringsledelse - SOS6901

Veileder: Emil André Røyrvik

September 2019

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Temaet for denne oppgaven er Trøndelag politidistrikt sin evne til å opprettholde ordinær drift samtidig som multiple endringer pågår under innføringen av Nærpolitireformen.

Endringskapasitet er organisasjonens evne til å gjennomføre multiple endringer uten at dette går på bekostning av ordinær drift. Målet har vært å skape en forståelse av hvilke faktorer som påvirker evnen til drift og endring i positiv og negativ retning og kunne beskrive hvordan dette har manifestert seg med bakgrunn i ansattes reaksjoner, ledelsens mobilisering og gjennomføring samt politikulturens rolle. Jeg har valgt en fenomenologisk tilnærming med semistrukturerte intervjuer som kvalitativ metode for å finne svar på problemstillingen *Hvordan er endringskapasiteten i Trøndelag politidistrikt under implementering av Nærpolitireformen?* Resultatene av undersøkelsen viser at Trøndelag politidistrikt opplever en rekke utfordringer knyttet til å gjennomføre en svært omfattende politireform samtidig som kravene til produksjon står fast. Undersøkelsen viser også at en del av tiltakene som organisasjoner kan iverksette for å påvirke endringskapasitet er krevende å implementere i politietaten.

Nøkkelord: Endringskapasitet, Nærpolitireformen

Abstract

The subject of this master thesis is Trøndelag police district's ability to maintain ordinary operations while at the same time multiple organizational changes are being made during the ongoing police reform called "the community policing reform". Change capacity is the organization's ability to implement multiple changes without compromising ordinary operations. The aim has been to create an understanding of the factors that influence the ability to operate and change in positive and negative direction and to describe how this has manifested itself in light of employee reactions, management's mobilization and implementation, and the role of the police culture. I have chosen a phenomenological approach with semi-structured interviews as a qualitative method for finding answers to the problem: *What is the capacity for change in the Trøndelag police district during the implementation of the Community policing reform?* The results of the survey show that the Trøndelag police district is experiencing a number of challenges related to implementing a very comprehensive police reform while maintaining production requirements. The study also shows that some of the measures that organizations can take to influence change capacity are demanding to implement in the police organization.

Forord

Arbeidet med denne oppgaven startet høsten 2015. Det å kunne skrive en oppgave om Nærpolitireformen og egen arbeidsplass har vært et privilegium.

Jeg ønsker å takke alle informantene som har stilt sin tid til rådighet for dette prosjektet. Takk til alle kolleger som bevisst og ubevisst har gitt meg mye inspirasjon og kunnskap enten i formelle sammenhenger eller over en kaffe i kantina. Arbeidet med dette prosjektet har gjort meg enda mer bevisst på at jeg tilhører en organisasjon med utrolig mange dyktige medarbeidere som står på hver dag for å gjøre samfunnet trygt for alle. En stor takk rettes til min arbeidsgiver, Trøndelag politidistrikt, som har lagt forholdene til rette for at jeg kunne gjennomføre dette deltidsstudiet.

Takk til Bengt for bistand til korrekturlesing.

Takk også til veileder Emil Andre Røyrvik for utfordrende samtaler, støtte og veiledning.

Sist, men ikke minst vil jeg takke familien min som har gitt meg tid og rom for å tre inn i studieboblen, og ikke minst latt meg okkupere kjøkkenet over lengre perioder.

Innhold

1	Innledning	7
1.1	Hvorfor studere endringskapasitet og nærpolitireform	7
1.2	Problemstilling og forskningsspørsmål	7
1.3	Oppgavens oppbygging	8
1.4	Forkortelser	9
2	Nærpolitireformen	10
2.1	Trøndelag politidistrikt	13
2.2	ABE-reformen	13
2.3	Nærpolitireformens utviklingstiltak.....	14
2.3.1	Politiarbeid på stedet (PPS)	14
2.3.2	Kunnskapsbasert politiarbeid	16
2.3.3	Etterforskningsløftet.....	17
2.3.4	Etablering av de seks prioriterte funksjonene	17
2.3.5	Forebygging som primærstrategi.....	20
2.4	Tidligere forskning	21
3	Teori	25
3.1	Hva er endring og hva kan endres	25
3.2	Proaktive og reaktive endringer	28
3.3	Omgivelser som årsak til endring	28
3.4	Endringskapasitet og kostnader ved gjennomføring av endringer	30
3.5	Motstand mot endring og endringskynisme.....	32
3.6	Perspektiver på endring og endringsstrategier.....	35
3.6.1	Endringsstrategier – små skritt eller revolusjon?.....	36
3.6.2	Kotters åtte steg for vellykket endring	37
3.7	New Public Management og målstyring i politiet.....	38
3.8	Organisasjonsteoretiske perspektiver	39
3.9	Medvirkning og kommunikasjon i endringsprosesser	41
3.10	Kultur.....	42
3.10.1	Organisasjonskultur	43
3.10.2	Politikultur	44
4	Metode.....	48
4.1	Egen for forståelse og rolle.....	48
4.2	Forskningsdesign	50
4.3	Datainnsamling.....	51

4.3.1	Utvalg og rekruttering av informanter	51
4.3.2	Utarbeidelse av intervjuguide	52
4.3.3	Gjennomføring av intervju	53
4.4	Dataanalyse	54
4.4.1	Databehandling og transkribering fra intervju	55
4.5	Studiens kvalitet	56
4.5.1	Pålitelighet	56
4.5.2	Gyldighet	56
4.5.3	Generaliserbarhet	57
4.6	Forskningsetiske vurderinger	58
5	Empiri og presentasjon av funn	59
5.1	Endring ønsket velkommen, men resultatet er motstand og resignasjon	59
5.1.1	Om å miste gløden	62
5.2	Endringen oppleves somt «tredd nedover ørene»	64
5.2.1	Kommunikasjonsutfordringer og forsøk på involvering	66
5.2.2	Det ble stilt spørsmål ved endringskompetansen	68
5.2.3	Uklare mål ga lite mening	69
5.2.4	Skvisen mellom endring og drift i en etat som strever med prioritering	71
5.3	Implementering er ikke etablering	77
5.3.1	Små prosjekter ga gode resultater	77
5.3.2	Endringsagenter byttet stilling underveis	78
5.3.3	Overføring fra prosjekt til linje er utfordrende	78
5.4	En politikultur i endring	79
5.4.1	Fra kriger til vokter og forebygger er et paradigmeskifte	81
5.4.2	Ny struktur gir utfordringer i form av silotenking	82
6	Analyse og diskusjon	84
6.1	Fra optimisme til endringstretthet	84
6.2	Diktatorisk omforming med deltakende utvikling lokalt	86
6.2.1	Ledere var ikke i stand til å gi informasjon og frustrasjon oppsto	87
6.2.2	Uklare og motstridende mål	88
6.2.3	Mangelfull evne til å prioritere og fjerne oppgaver	89
6.2.4	Større budsjetter men likevel trangere økonomiske rammer	91
6.2.5	Målstyring i reformperioden	91
6.3	Organisasjonens strukturer og rutiner for endring	92
6.4	Politikulturen som styrke og svakhet gjennom innføring av reformen	93
6.5	Svak måloppnåelse som symptom på endringskapasitet?	95

7	Konklusjon.....	101
7.1	Oppsummering og avslutning.....	103
7.2	Mulige svakheter ved oppgaven.....	104
7.3	Forslag til videre forskning	104
8	Litteratur	106
9	Vedlegg.....	112

1 Innledning

Moderne organisasjoner opplever oftere og oftere behov for å endre seg. Dette gjelder også virksomheter i statlig sektor. Forventningene til hva offentlige institusjoner skal levere har økt, og myndighetene følger opp dette ved å stille stadig høyere krav til effektivisering og kvalitet i tjenestene. For politiets del har dette ført til at det har vært mer eller mindre endringspress mot etaten siden slutten av 1990-tallet. Den massive kritikken etter terrorangrepet den 22.7.2011 satte ytterligere endringspress på politiet som nå har stått overfor to politireformer på denne siden av tusenårsskiftet.

1.1 Hvorfor studere endringskapasitet og nærpolitireform

Nå, åtte år etter 22. juli 2011, er tidenes største norske politireform, Nærpolitireformen, under implementering. Det er interessant å se nærmere på Nærpolitireformen fordi den er blant de største reformene i offentlig sektor. Politiets samfunnsoppdrag handler om befolkningens trygghet og sikkerhet, og et moderne og kompetent politi er viktig for å kunne opprettholde et velfungerende velferdssamfunn. Reformen har som mål å utvikle politiet på en rekke sentrale områder som beredskap, forebygging og straffesaksbehandling. De mest synlige tiltakene som settes inn er i hovedsak strukturelle, men denne oppgaven vil også vise at endringstiltakene innebærer endring av arbeidsprosesser, teknologi og kultur. I denne oppgaven vil jeg se nærmere på endringskapasiteten til organisasjonen når den gjennomgår multiple endringer over relativt kort tid.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

På bakgrunn av mine erfaringer som leder i et politidistrikt gjennom innføringen av Nærpolitireformen og teoretisk interesse for begrepet endringskapasitet vil jeg i denne masteroppgaven utforske organisasjonens endringskapasitet i implementeringsfasen av Nærpolitireformen. Jeg søker å besvare følgende problemstilling: ***Hvordan er endringskapasiteten i Trøndelag politidistrikt under implementering av Nærpolitireformen?***

Basert på teori, intervjuguide og egen erfaring har problemstillingen resultert i følgende forskningsspørsmål:

1. Hvilke forhold fremmer og hemmer endringskapasiteten i organisasjonen?
2. Hvordan reagerer ansatte på endringene?
3. Hvordan mobiliserer og gjennomfører ledelsen endringer?
4. Hvilke rutiner og strukturer er etablert i organisasjonen i forbindelse med reformen?
5. Hvordan ser endringskapasiteten ut i lys av politidistriktets måloppnåelse?

Forskningsspørsmålene 2, 3 og 4 henviser til Meyer & Stensakers (2011) tre faktorer for organisasjoners endringskapasitet. I tillegg har jeg i forskningsspørsmål 1 søkt å fange opp andre faktorer som kan ha betydning for endringskapasiteten, blant annet politikulturen. I forskningsspørsmål 5 ser jeg på om endringskapasiteten kan belyses gjennom politidistriktets måloppnåelse.

1.3 Oppgavens oppbygging

I kapittel 2 presenterer jeg Nærpolitireformen og Trøndelag politidistrikt. Videre i kapitlet beskriver jeg overordnet noen av de utviklingstiltak som for tiden pågår lokalt gjennom Nærpolitireformen, og hensikten med disse. Til slutt i kapitlet vises det til tidligere forskning på Nærpolitireformen som har relevans for denne oppgavens tema.

I kapittel 3 presenteres relevant teori om endring og endringsledelse. Endringskapasitet er et sentral begrep i denne sammenheng. Videre presenteres ulike perspektiver på endring som revolusjonær og evolusjonær endring, motstand mot endring og endringsstrategier.

Organisasjonsteoretiske perspektiver beskrives da omgivelsene har forventninger til et moderne og kompetent politi. Til slutt i teorikapitlet redegjør jeg for teori omkring organisasjonskultur generelt og politikultur spesielt.

I kapittel 4 presenteres de metodiske valgene som ligger til grunn for denne oppgaven. Jeg har valgt en fenomenologisk tilnærming med gjennomføring av semistrukturerte intervjuer av fire ledere og fire medarbeidere i Trøndelag politidistrikt. Jeg har i tillegg foretatt en avgrenset dokumentanalyse av Trøndelag politidistrikts årsrapport for å gjøre en vurdering av om politiets resultater på noen områder kan gjenspeiles i endringskapasiteten. Til grunn for forskningsprosessen ligger en variant av stegvis deduktiv-induktiv metode (SDI) hvor man jobber stegvis fra rådata til teorier eller konsepter. Kapitlet avsluttes med en vurdering av studiens kvalitet.

I kapittel 5 presenteres resultatet av den datainnsamlingen som er gjort i form av intervjuer og andre kilder. I tillegg belyses informantenes erfaringer og refleksjoner omkring gjennomføringen av endringstiltakene i Nærpolitireformen og positive og negative forhold i organisasjonen som påvirker endringskapasiteten. Ved bruk av empirinær koding ble fire hovedkategorier identifisert:

- Endring ønsket velkommen, men resultatet er motstand og resignasjon
- Endringen oppleves som «tredd nedover ørene»

- Implementering er ikke etablering
- En politikultur i endring.

I kapittel 6, analysekapittelet, drøftes funnene fra datainnsamlingen og dokumentanalysen av politidistriktets måloppnåelse i lys av problemstillingen, forskningsspørsmål samt teori og forskning på området. Jeg ser nærmere på hvordan organisasjonens endringskapasitet påvirkes av ulike faktorer som ansattes reaksjoner, kultur, etablerte rutiner og strukturer i organisasjonen, hvordan ledelsen mobiliserer og gjennomfører, samt kulturens betydning.

I kapittel 7 trekkes essensen fra analysen og den påfølgende diskusjonen ut, og jeg forsøker å komme til noen konklusjoner basert på problemstillingen *Hvordan er endringskapasiteten i Trøndelag politidistrikt under implementering av Nærpolitireformen?* Jeg vil også foreta en vurdering av ulike svakheter ved oppgaven og komme med forslag til videre forskning.

1.4 Forkortelser

Jeg har i oppgaven forsøkt å unngå forkortelser, men noen benevninger blir gjentatt en rekke ganger under oppgaven og har interne forkortelser i politiet. Disse forkortelsene er:

PNP - Prosjekt Nye Politidistrikter

POD - Politidirektoratet

PPS - Politiarbeid på stedet

KUBA - Kunnskapsbasert politiarbeid (tidligere i prosjektperioden kalt kunnskapsbasert politipatrulje)

FSI - Felles straffesaksinntak

OPS - Operasjonssentral

OÅO – Årlig obligatorisk opplæring for etterforskningspersonell

2 Nærpolitireformen

Politi- og lensmannsetaten har eksistert i mange hundre år. Lensmannsetaten har en historie som strekker seg tilbake til 1100-1200 tallet (Buvik, 2018, s. 5). Politiets tjenestesteder har hatt lokal forankring, og det har vært utplassert lensmannskontor i de fleste tettsteder i Norge. Et desentralisert politi har lenge vært et ideal skapt for å beholde nærhet og tillit hos publikum. Begrepet «nærpoliti» nevnes første gang av politirolleutvalget som ble opprettet i 1976, i utredningen «Politiets rolle i samfunnet» (NOU 1981:35). Premisset for nærpolitiet var at nærhet til publikum skaper god samhandling mellom politi og befolkning, og sikrer politiet høy grad av legitimitet i samfunnet.

Politiet har ikke fulgt sentraliseringsutviklingen som mange andre områder ellers i samfunnet, og det har lenge vært et press for å redusere antall tjenestesteder. Avstandene mellom ulike polititjenestesteder har stedvis vært svært korte, spesielt sett opp mot dagens mobilitet blant innbyggerne. Politireform 2000 hadde som mål å redusere antall politidistrikter for derigjennom å kunne få flere politifolk ut i publikumsrettet tjeneste. Politireform 2000 resulterte i en reduksjon i antall politidistrikter fra 54 til 27 i 2001. I samme reform ble Politidirektoratet opprettet for å sikre en bedre styring av politiet (Christensen, 2018, s. 61). Tidligere var det departementet som ledet de 54 politidistriktene. På bakgrunn av manglende gevinster av Reform 2000, ble det igangsatt en ny reform i 2009 som fikk navnet "Resultatreformen", hvor målet var ytterligere reduksjon i politidistrikter for å redusere utgifter, og effektivisere politi- og lensmannsetaten. Denne reformen ble aldri satt ut i livet grunnet terrorangrepet 22.7.11, og arbeidet med 22. juli –kommisjonen og den påfølgende Politianalysen. Disse analysene la grunnlaget for Nærpolitireformen som nå er under implementering. En reduksjon i tjenestesteder gjennom Nærpolitireformen har til hensikt å frigjøre ressurser til mer synlig politi ute i gatene og tyngre fagmiljøer til å etterforske de alvorligste og mest kompetansekrevene sakene, noe som er gjenkjennbart fra forrige politireform.

De siste 15-20 år har politiet blitt utredet og gått etter i sømmene flere ganger i ulike sammenhenger. Politireform 2000, Resultatreformen fra 2009, Politiet mot 2020, Rapport fra 22/7 – kommisjonen, Politianalysen og DIFI-rapporten med evaluering av Politidirektoratet er noen av dem. Flere av disse rapportene og analysene har pekt på mange av de samme utfordringene. Politiet skal være et nærpoliti i tett samhandling med lokalbefolkningen, men samtidig robust og spesialisert. Det er en utfordring med begrensede ressurser å være

desentralisert samtidig som man skal ha tunge fagmiljøer og robuste enheter. Et annet funn i rapporter er at det pekes på at politiet har utviklet seg meget ulikt rundt omkring i Norge, og at det nå er viktig å skape et ensartet politi som sikrer befolkningen likt tilbud uavhengig av hvor i landet en befinner seg. "Ett Politi– rustet til å møte fremtidens utfordringer" er overskriften til det som benevnes som Politianalysen (NOU 2013:9). Politiet skal være likt organisert og gjenkjennbart, og kunne gi likere tjenestetilbud til publikum. Et tredje forbedringsområde som ble avdekket gjennom analyse er evne til å lære av feil og øvelser. NOU 2009:12, "Et ansvarlig politi, åpenhet kontroll og læring", ledet av Liv Finstad, viste til at politiet ikke hadde noe systematikk for erfaringslæring.

Reformen som ble igangsatt etter Politianalysen, hadde først navnet Politireformen. I august 2014 ble det ansatt en prosjektleder for reformen i Politidirektoratet. I politianalysens vel 260 sider er ikke ordet *nærpoliti* nevnt én eneste gang. I forliket om reformen i Stortinget den 10. juni 2015, ble en rekke endringer tilføyd, blant annet ble navnet Nærpolitireformen tildelt reformen. Dette er et paradoks da mye av reformen handler om sentralisering og profesjonalisering. Politianalysen kom med en anbefaling om kutt fra 27 til 6 politidistrikter i Norge, noe som blir benevnt som et forhandlingsutspill (Christensen, 2018, s. 62). I forliket ble det vedtatt at det skulle være 12 politidistrikter, og disse var i drift fra 1.1.16. Alle politidistrikter ble i forliket pålagt å ha en politikontakt som skulle opprette dialog med kommunene om kriminalitetsforebygging. Det ble innført krav om responstid og krav om at minst 90% av innbyggerne skulle ha maksimalt 45 minutters kjøretid til nærmeste tjenestested. Videre ble det stilt krav om fleksible åpningstider og åpningstid utenfor kontortid minst en gang i uken. Det ble gjennom den politiske behandlingen av reformen besluttet at det skulle være minst 210 polititjenestesteder i Norge på tross av at Politidistriktenes egne forslag til struktur gjorde at antallet ville blitt 177. Nå som reformen er under implementering er det endelige tallet for antall tjenestesteder 221 (Politidirektoratet, 2017).

Politidirektoratet forberedte reformen ved å utarbeide dokumentet «Rammer og Retningslinjer for etablering av nye politidistrikter» i mai 2016 (Politidirektoratet, 2016). For å lage dette dokumentet hentet politidirektoratet kompetanse fra politidistriktene for å delta i arbeidsgrupper innenfor ulike fagområder. Dokumentet beskriver blant annet hvilken organisering de ulike politidistriktene skulle ha og hvilke funksjoner som skulle besettes i de ulike distriktene. Prosjekt Nye Politidistrikter (PNP) i Politidirektoratet leverte såkalte «arbeidspakker» ut til egne prosjektgrupper i politidistriktene som skulle styre og drive

reformarbeidet lokalt. Gruppen ble i Trøndelag også kalt PNP (prosjekt nye politidistrikter). Politidirektoratet hadde også flere prosjektgrupper som hadde oppsyn med reformarbeidet. Først ut i fase 1 var kartlegging av kompetanse, utarbeidelse av bemanningsplaner og utarbeidelse av ny organisasjonsstruktur med opprettelse av funksjonelle driftsenheter (FDE). Prosjektgruppen rapporterte direkte til Politimesteren og Politidirektoratet.

Nærpolitireformen består av to deler; En *strukturereform* og en *kvalitetsreform*.

Strukturen reformen omfatter forslag om å redusere spekteret av politioppgaver og gjennomføre betydelige endringer i politiets virksomhet ved å redusere antall politidistrikt og tjenestesteder, i tillegg til å etablere funksjonelle og geografiske driftsenheter.

Kvalitetsreformen går ut på å etablere klarere styringsdialog mellom Politidirektorat og Justisdepartement, utvide politidirektoratets fullmakter, etablere systematisk lederutvikling, utarbeide strategi for IKT i politiet, løfte etterforskningsfeltet, og standardisering av arbeidsprosesser.

Det overordnede målet med Nærpolitireformen er:

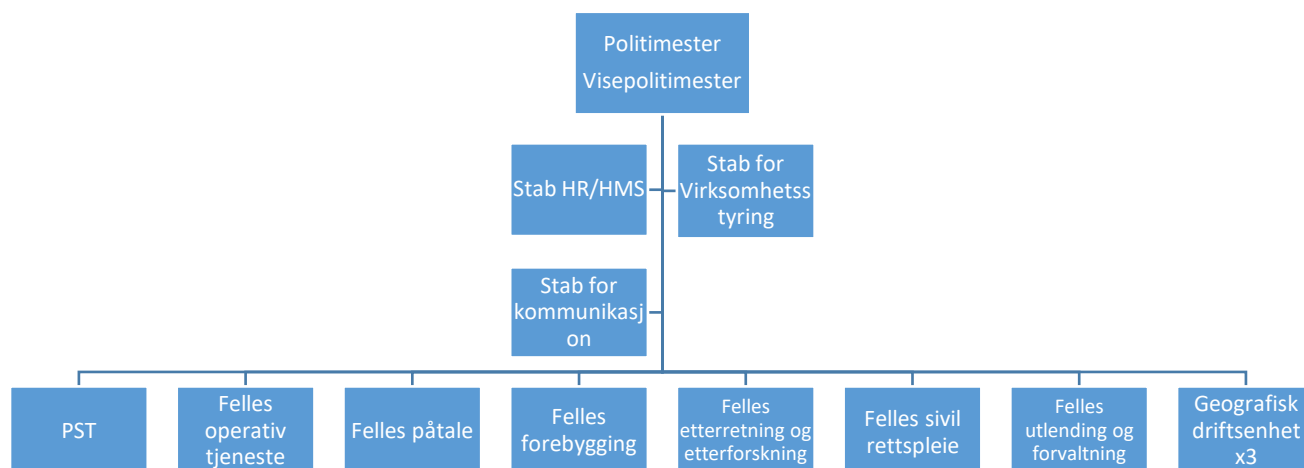
Et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014, s. 5).

Denne overordnede målsettingen er presisert i seks delmål. Sammen skal disse bidra til at det overordnede målet nås:

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 over 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

2.1 Trøndelag politidistrikt

Trøndelag politidistrikt ble etablert 1.1.2016 og består av de gamle Nord- og Sør-Trøndelag politidistrikter. I forbindelse med reformen er Bindal kommune medregnet i politidistriktet, dette tilhørte tidligere Nordland politidistrikt. Politidistriktet har om lag 1050 ansatte og er organisert i syv funksjonelle og tre geografiske driftsenheter som er Namdal og Innherred, Trondheim, Værnes og Fosen, og Gauldal og Orkdal.



Figur 1. Organisasjonskart Trøndelag politidistrikt pr. 1.6.2018.

2.2 ABE-reformen

Regjeringen innførte fra 2015 en Avbyråkratisering og effektiviseringsreform, kalt ABE-reformen i offentlig sektor. Bakgrunnen for reformen er et ønske om en mest mulig effektiv og minst mulig byråkratisk statsforvaltning. Hensikten med reformen er å gi statlige virksomheter insentiver for å drive effektivisering, kontinuerlig forbedring og innovasjon. ABE-reformen innebærer et kutt på mellom 0,5 og 0,8 % av budsjettet til offentlige etater. For 2019 medførte ABE-reformen et kutt på 85,5 millioner for Politi og lensmannsetaten som ble fordelt pro rata ute i politidistriktene (Politidirektoratet, 2019). Flere i og utenfor politiet har kritisert ABE-reformen fordi kuttene må tas fra de frie driftsmidlene politietaten rår over. Det er ikke rom for å kutte utgifter til ansatte da Politidirektoratet krever at politiet ansetter nyutdannede politifolk og øker bemanningstallene. Den andre innvendingen mot ABE-reformen er at det allerede i fire år har pågått en nærpolitireform som har til hensikt å effektivisere politietaten gjennom en rekke effektiviseringstiltak og innsparingsprogrammer. I en rapport bestilt av Justis- og beredskapsdepartementet står det at «det arbeidet som faktisk gjøres for å effektivisere etaten skjer utenom ABE-reformen. ABE-reformen fremstår således i stor grad som en «tilleggseffektivisering» som må tas ut parallelt med at etaten allerede

søker å realisere gevinster av det målrettede reformarbeidet som finner sted» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, s.18).

2.3 Nærpolitireformens utviklingstiltak

Etter terrorangrepet den 22.7.11 ble det igangsatt en rekke endringstiltak, og Politianalyseutvalget ble nedsatt for å vurdere tilstanden i norsk politi. Endringsprogrammet var et program som ble nedsatt i 2012 og ble ledet av Politimester Torodd Veiding i POD. Programmet hadde i alt 203 tiltak som var under arbeid (Bergundhagen, 2013). Dette programmet ble nedlagt da man så behovet for å endre måten å styre endringstiltakene på. Av de endringer som nå pågår er flere av disse adoptert fra endringsprogrammet av PNP som er en del av Nærpolitireformen. De strukturelle sidene av reformen ble i hovedsak avsluttet 1.6.18, og politidistriktene er satt i drift etter ny organisasjon. Politidistriktene føler likevel de strukturelle endringene på kroppen da mange ansatte har fått nye roller og funksjoner tar tid å erstatte når medarbeidere flytter på seg i organisasjonen. Videre er nye enheter opprettet og samhandling mellom enhetene må utvikles over tid.

Den siste tiden har kvalitetsdelen av reformen fått større oppmerksomhet. Implementering og etablering av nye arbeidsprosesser og utvikling av kompetanse er i fokus. Jeg vil i det følgende beskrive kort hvilke endringstiltak som pågår i politidistriktene pr medio 2019. Det finnes en rekke andre tiltak som også pågår samtidig som jeg unnlater å nevne. Årsaken til dette er at tiltakene er begrenset til enkeltmiljøer og ikke har like stor innvirkning på tvers av organisasjonsenheter.

2.3.1 Politiarbeid på stedet (PPS)

Det stilles stadig høyere krav og forventninger til politiet med hensyn til produksjon, effektivitet og kompetanse. Fra øverste politisk hold og fra Riksadvokat rettes det kritikk mot politiets saksbehandlingstid, og politiets evne til å oppklare alvorlige straffesaker.

Politiarbeid på stedet (PPS) var et 3-årig prosjekt som startet som en del av det nå nedlagte Merverdiprogrammet, som ble videreført som eget prosjekt med oppstart fra høsten 2016. Prosjektet ble lagt ned den 31.12.18, og arbeidsmetodikken skal være innført og overført normal linjedrift. PPS har som målsetting å utvikle en ny felles arbeidsmetodikk som skal sette første politipatrulje på stedet i stand til å starte opp og ferdigstille en større del av etterforskningen enn tidligere. En viktig hensikt med PPS er å effektivisere straffesaksbehandlingen. Ved at flere etterforskningsskritt og arbeidsoppgaver gjøres ute, legges det til rette for en raskere og mer effektiv saksbehandling. Praksis i store deler av det

operative miljøet i politiet har vært å fokusere på tidlig innsats og bevissikring, hvor man overlot til etterforskningsavdelingene å overta etterforskningen. Unntaket fra denne praksisen er lensmannspatruljene som har kombinert operativ tjeneste med etterforskningsoppgaver. Ved å overlate etterforskningsoppgavene til etterforskningsavdelingene har man erfart at høyt pressede etterforskningsmiljøer ble sittende igjen med store saksbunker som kunne vært avgjort på et tidligere stadium.

Målene for prosjektet fremgår på følgende måte:

1. Løse flest mulig oppgaver så tidlig og raskt som mulig i prosessen
2. Løse oppgavene med god kvalitet
3. Bidra til en mer enhetlig og standardisert polititjeneste
4. Bidra til systematisk erfaringslæring i etaten

Disse målene er også i samsvar med flere av målene i Nærpolitireformen.

Det er foretatt en samfunnsøkonomisk analyse av hvilke besparelser PPS ville medføre for samfunnet, både når det gjelder spart arbeidstid og effektiviseringsgevinster for politiet og publikum for perioden 2016-2025. Analysen viste at PPS kan gi i underkant av 2,5 milliarder kroner i besparelser i tillegg til gevinstene av bedre kvalitet og bedret service for publikum (POD, 2015, s. 4). Prosjektet skal også sørge for å utvikle nye IKT-verktøy som skal understøtte oppgaveløsningen ute på stedet.

PPS består av tre hovedpunkter og alle ansatte i operativ tjeneste har gjennomført et kurs på tre dager med følgende innhold:

- Lydavgør på stedet med mobiltelefon. Opplæring i rettigheter og formalia samt bruk av ny metode for dokumentasjon av avhør i form av diktat. Det ble også gitt opplæring i bruk av mobiltelefon til lydopptak.
- Kriminalteknisk sporsikring. Politipatruljer er opplært til å forestå grunnleggende kriminaltekniske åstedsundersøkelser gjennom sin grunnutdanning ved Politihøgskolen. Det vil i forbindelse med innføring av PPS gis opplæring til alle mannskaper i sporsikring for å sikre at patruljene har oppdatert kompetanse til å utføre grunnleggende kriminaltekniske undersøkelser. Denne opplæringen fører til at terskelen for å kalle ut spesialiserte kriminalteknikere heves.
- Søk og føring i politiets datasystemer. På vei til oppdrag er det naturlig å innhente informasjon om personer, aktuelle kjøretøyer og tidligere hendelser på adressen man

er på vei til. Historisk har patruljene fått all denne informasjonen fra Operasjonssentralen (OPS). De senere år har politibilene blitt utstyrt med nettbrett inneholdende det mest essensielle av politiets systemer. Dette muliggjør at patruljene selv kan gjøre søk i systemene, og under eller etter oppdrag selv føre i vaktjournal. Hensikten med dette er at det skal være ressursbesparende og gi bedre kvalitet inn i systemene.

For å understøtte innføringen av ny arbeidsmetodikk er *systematiske tilbakemeldingsmøter* en funksjon som er opprettet i forbindelse med prosjektet. I prosjektperioden skal det gjennomføres tilbakemeldingsmøter med patruljene som jobber med PPS. En dedikert politifaglig instruktør og en påtalefaglig instruktør vil jevnlig gjennomføre felles evalueringsmøter med de ulike vaktlagene der avhørene og jobben som gjøres blir evaluert. Disse tilbakemeldingsmøtene skal bidra til kompetanseheving og erfaringslæring.

I Trøndelag politidistrikt startet innføring av PPS som arbeidsmetodikk i 2016. Det ble ansatt en prosjektleder som fikk ansvar for å lede prosjektet. Det ble utpekt en rekke instruktører og gjennomført en samling for disse. Politidistriktet sørget for tildeling av smarttelefoner til alle medarbeidere i politipatruljen. Alle lydavhør ble registrert for å ha kontroll over om metodikken ble tatt i bruk, og nyhetsbrev ble sendt ut med korte mellomrom for å sikre at bevisstheten omkring endringen ble ivaretatt.

2.3.2 Kunnskapsbasert politiarbeid

Kunnskapsbasert politipatrulje (KUBA) er et pilotprosjekt under Politiarbeid på stedet. Trøndelag politidistrikt er ett av tre piloter i dette prosjektet. Dette innebærer at erfaringer fra Trøndelag og de to andre distriktene skal danne grunnlaget for en nasjonal innføring av KUBA i løpet av 2019. Hensikten med prosjektet er å sette politipatruljene i stand til å jobbe mot de mest relevante kriminalitetstruslene basert på et oppdatert etterretningsbilde, samt å gi ledelsen et oppdatert situasjonsbilde som gir grunnlag for prioriteringer.

Etterretningsprosessen starter med at leder bestiller en etterretningsrapport som viser hvilke kriminalitetsutfordringer som eksisterer innenfor eget distrikt. Deretter inviteres mellomledere og medarbeidere inn i prioriteringsmøte hvor de viktigste utfordringene identifiseres. Deretter gjennomføres et tiltaksmøte som identifiserer tiltak som politipatruljene kan plukke fra når de skal ut og forebygge kriminaliteten. Fra våren 2019 er navnet Kunnskapsbasert politipatrulje

erstattet med *Kunnskapsbasert politiarbeid* for bedre å ta opp i seg at det er hele virksomheten som skal jobbe kunnskapsbasert, ikke bare politipatruljen.

2.3.3 Etterforskningsløftet

Stortinget har bedt regjeringen sørge for en nasjonal handlingsplan for et løft av etterforskningsfeltet. Etterforskningsløftet er en del av Nærpolitireformen og primært en del av kvalitetsreformen. Etterforskningsløftet er blant annet et resultat av at Riksadvokaten over tid har uttrykt bekymring for kvaliteten i etterforskningen. Med utgangspunkt i dette er det utarbeidet flere rapporter, blant annet «Etterforskningen i politiet 2013», (Politidirektoratet, 2013) og «Avhørsmetodikk i politiet», (Riksadvokaten, 2013) som belyser tilstanden for etterforskningsfeltet. I oppdragsbrevet for handlingsplanen er planens målsettinger formulert:

Formålet med å utarbeide en handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet er å heve kvaliteten i straffesaksarbeidet, hvilket vil øke innbyggernes rettssikkerhet.

Handlingsplanen skal bidra til å nå målene om at andelen straffesaker som oppklares skal økes, saksbehandlingstiden skal reduseres og antall ikke påtaleavgjorte straffesaker skal reduseres betydelig. [...] Arbeidet skal gi bedre tjenester til publikum og sikre bedre ivaretagelse av medarbeiderne i politiet (Politidirektoratet, 2016)

Handlingsplanen går over en tidsperiode på tre år. De mest sentrale tiltakene i handlingsplanen med betydelig endringspotensial og som påvirket organisasjonen på tvers er:

- Innføring av beredskapsplanverk for etterforskning av kriser og ekstraordinære hendelser
- Innføring av obligatorisk årlig opplæring (OÅO) på 48 timer for etterforskere
- Etablering av fag- og utviklingsapparat for etterforskningsfeltet

De til sammen 20 tiltakene i handlingsplanen skal i utgangspunktet utføres innenfor ordinære budsjettammer og vil ikke medføre økt ressurstilgang. I Trøndelag politidistrikt ble det i en tidlig fase ansatt en egen delprosjektleder for etterforskningsløftet, men dette ansvaret er nå overtatt i linjen.

2.3.4 Etablering av de seks prioriterte funksjonene

Gjennom etableringen av de 12 nye politidistriktene er etablering av de seks prioriterte funksjonene høyt prioritert. Disse seks funksjonene skal bidra til *ett politi* som er et av de sentrale målene med Nærpolitireformen. Funksjonene skal underbygge målene med reformen og er avhengige av hverandre, samtidig som de skal virke hver for seg. I det følgende

beskrives de seks prioriterte funksjonene. Beskrivelsen av de ulike funksjonene er hentet fra interne dokumenter på politiets intranett, «Kilden».

Felles straffesaksinntak

For å få til en effektiv saksflyt med reduksjon av unødvendig liggetid er en avhengig av et *saksinntak* som tidlig mottar sakene, vurderer ytterligere tiltak som for eksempel nye etterforskningskritt, oversendelse til etterforskningsavdelingen eller saksavgjørelse. En saksavgjørelse vil være utferdigelse av forelegg, utarbeidelse av siktelse eller eventuell henleggelse. Saksinntak er etablert i alle politidistrikter gjennom innføringen av nye politidistrikter i Nærpolitireformen, disse har benevnelsen Felles Straffesaksinntak (FSI).

"Hensikten med tiltaket er å sikre befolkningen så lik behandling som mulig uavhengig av hvor de utsettes for kriminelle handlinger. Tiltaket skal øke kvalitet og effektivitet i den innledende straffesaksbehandlingen og vil styrke tilstedeværelse og tilgjengelighet av etterforskningsledelse og påtalemyndighet [...] Påtale- og etterforskningsledelse i straffesaksinntaket skal [...] sørge for at relevant informasjon gjøres målrettet kjent for øvrige deler av politiets virksomhet (beredskap, etterretning, forebygging og andre distrikter). Straffesaksinntaket skal i samarbeid med operasjonssentralene yte god og effektiv støtte til politipatruljenes straksetterforskning og politiarbeid på stedet". (Handlingsplanen for løft av etterforskningsfeltet s. 21).

Felles tjenestekontor

Tjenestekontor som funksjon har eksistert tidligere i enkelte politidistrikt, men er nå en sentral funksjon som inngår i alle de nye politidistriktene. Historisk er det personalledere som har hatt ansvar for planlegging av tjenesten. Dette har bidratt til gode muligheter for individuell tilpasning, men har også hindret en effektiv ressursutnyttelse på tvers av organisatoriske enheter. Tjenestekontoret bistår ledelsen med planlegging av polititjenesten, og hjelper lederne med å sette opp arbeidsplaner, støtter operasjonssentralen og arresten med koordinering av mannskaper, og sørger for innkalling ved behov.

Operasjonssentral

Operasjonssentralen leder og koordinerer politiets operative virksomhet, både i daglig drift og ved ekstraordinære hendelser eller kriser. Det er én operasjonssentral i hvert politidistrikt, og disse er bemannet døgnet rundt.

Operasjonssentralen skal håndtere situasjoner som oppstår og styre patruljene dit de trengs mest. De skal også gi patruljene støtte i etterforskning og politiarbeid på stedet, slik at mest

mulig utføres med en gang. Operasjonssentralene tar imot nødannrop og andre henvendelser fra publikum og sørger for informasjon til befolkningen.

Etterretning

Etterretningsfunksjonen skal bidra med kunnskap som politiet er avhengige av for å jobbe mer kunnskapsstyrt, målrettet og kriminalitetsforebyggende. Systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om personer, miljøer og trender skal gi en økt forståelse av trusler og risiko, og gjøre det mulig for politiet i forkant å sette inn riktige tiltak mot kriminalitet og uønskede hendelser.

Etterretning er viktig for prioritering av oppgaver på alle nivåer i organisasjonen. Ett av målene er at politipatruljen i størst mulig grad skal utføre oppdragene basert på etterretning. I samarbeid med andre funksjoner i politiet, kommunene og andre aktører, bruker politiet etterretning som et grunnlag for å hindre og bekjempe kriminalitet.

Politipatruljen

Politipatruljene er til stede døgnet rundt og utgjør grunnberedskapen lokalt. De har kompetanse og nødvendig utstyr til å løse de fleste politioppgaver. Patruljen forebygger og avdekker kriminalitet, og utfører det innledende arbeidet med etterforskning.

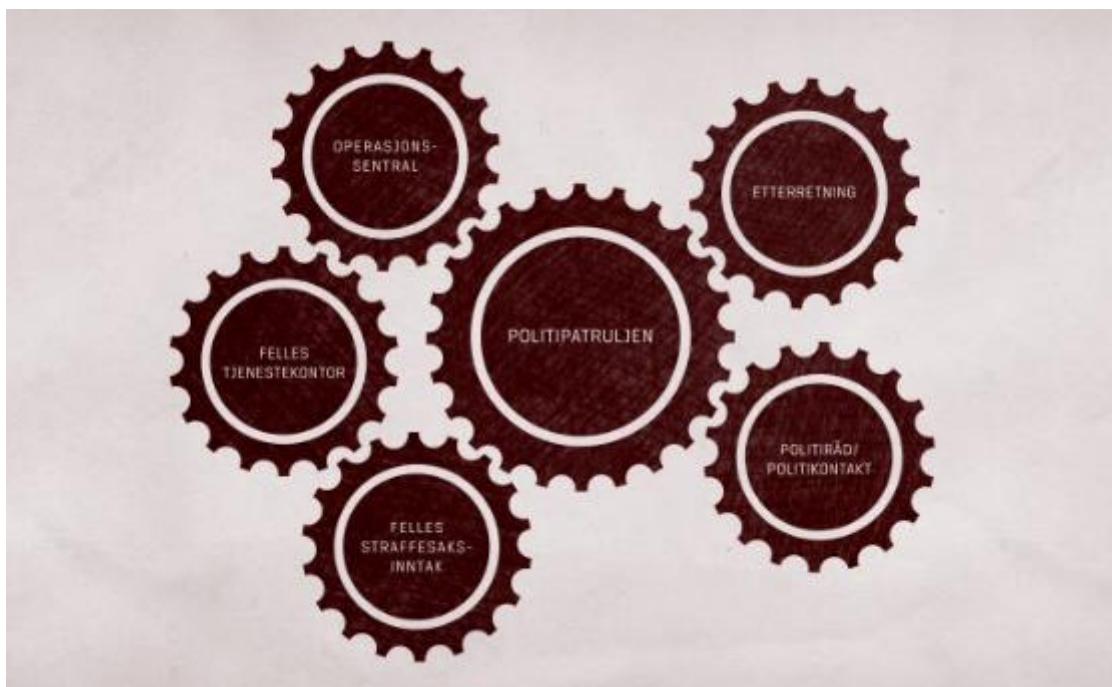
Fremover skal politipatruljen i større grad arbeide forebyggende og utføre planlagte og målrettede oppdrag basert på kunnskap om lokale forhold og kriminalitetsutfordringer.

Politiråd og Politikontakt

Politikontakten skal jobbe med forebyggende arbeid lokalt og vil være på plass i kommunen én eller flere dager i uken, avhengig av behov, kapasitet og kommunens størrelse.

Politikontakten vil ha faste møtepunkter lokalt, følge opp planer fra politirådet og være et fast bindeledd mellom politi og kommune.

Politirådet sørger for lokal samhandling mellom politi, kommune, næringsliv og organisasjoner. Ledelsen i kommunen og politiet lokalt deltar og blir enige om utfordringer og nødvendige prioriteringer. Ansvar for oppgavene fordeles og det inngås gjensidig forpliktende avtaler om forebygging og vakt- og beredskap.



Figur 2. Illustrasjon av de seks prioriterte funksjonene fra Prosjekt nye politidistrikter (POD, 2017).

2.3.5 Forebygging som primærstrategi

Det følger av politiloven §2, 2. ledd at politiet «skal forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet». Videre er det utdypet i Politilinstruksen §2-1, 2.ledd « i ethvert tilfelle gjør politiet best nytte for seg hvis det på forhånd lykkes i å forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser». Kritikken mot politiets forebyggende arbeid har vært at forebygging har manglet en klar definisjon, fagområdet har vært lite kunnskapsstyrt og blitt prioritert ulikt. Det er også pekt på at forebyggende arbeid er underlagt mangelfulle styringskrav og måleindikatorer (Politidirektoratet, 2018, s. 3).

I forbindelse med Nærpolitireformen er det etablert egne funksjonelle driftsenheter (FDE) med ansvar for forebygging. Strategien Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018-2020 er en delstrategi til Politiet mot 2025. Strategien nevner 11 tiltak som skal utvikles og implementeres innen utgangen av 2020 (Politidirektoratet, 2018, s.12). Disse 11 tiltakene er:

1. Innhente og formidle beste praksis
2. Nasjonal standard utvalgte metoder
3. Tilrettelegge for IKT-løsning forebyggende saker
4. Pilot forebyggende sak
5. Måling, styring og prioritering, nye mål og styringsindikatorer

6. Utvikling av nye funksjoner og arbeidsprosesser
7. Nasjonal fagstrategi og overordnet metodeverk
8. Nasjonal modell for fagforvaltning og utvikling
9. Helhetlig kriminalitetsforebyggende plan i alle politidistrikt
10. Kriminalitetsforebygging på digitale arenaer
11. Strategisk konseptutviklingsprogram

2.4 Tidligere forskning

Det er gjort mye forskning på Nærpolitireformen i Norge de siste tre årene. Jeg har valgt å forholde meg til den norske forskningen fordi denne synes å være så vidt omfangsrik og fersk at det er mer relevant enn å studere hvilken forskning som er gjort i utlandet. Jeg vil i dette kapitlet redegjøre for fire ulike forskningsarbeider fra henholdsvis Universitetet i Bergen, Direktoratet for forvaltning og ikt, Arbeidsforskningsinstituttet og Politihøgskolen.

I 2016 ble det forsket på politiansattes og lederes vurdering av dagens situasjon og forventninger til reformen. Over 5700 politiansatte og politiledere deltok i undersøkelsen (Renå, 2016). Funnene viste at mange var svært negative til om Nærpolitireformen ville gjøre politiet bedre. Kun 19 prosent av de ansatte mente reformen vil gi bedre kriminalitetsbekjempelse, og bare 13 prosent mente reformen ville gi et mer tilgjengelig og synlig politi for publikum. Undersøkelsen viste at lederne i undersøkelsen var noe mer positive enn de ansatte, men likevel var det under 1/3 av lederne som mente Nærpolitireformen ville gi bedre evne til å bekjempe kriminalitet (Renå, 2016, s. 8). Den store skepsisen og mistilliten forklares i rapporten med flere faktorer. Det første som trekkes frem er usikkerhet i organisasjonen omkring endringene. Usikkerhet om arbeidssituasjon, hva man skal jobbe med, for hvem og med hva, skaper motstand (Renå, 2016, s. 47).

Forskerne peker videre på at Nærpolitireformens forberedende fase også bidro til å skape usikkerhet om hva reformen vil innebære (Renå, 2016, s.12). Politianalysen la grunnlaget for den politiske prosessen, men analysen ble betydelig kritisert av flere aktører i politiet og den øverste påtalemyndigheten, Riksadvokaten, hvor kritikken fra sistnevnte gikk på at analysen manglet dybde, gode drøftelser og at alle «piler pekte i samme retning» (Riksadvokaten, 2013, s. 2). De påfølgende politiske forhandlingene tok lang tid, og kompromisser med regjeringens støttepartier og opposisjonen på Stortinget måtte til for å få et forlik. Forliket

resulterte i en reform med flere paradokser. Nærpolitireformen innebærer at enheter sentraliseres og det skal skapes robuste enheter samtidig som forebygging og nærpolitiet skal styrkes. Det satses på beredskap samtidig som det satses på forebyggingsarbeidet (Renå, 2016, s. 48). Det synes vanskelig for ledere å redusere usikkerhet når det er så mye i reformen som er preget av paradokser og usikkerhet omkring fremtidig organisering. Videre har det de siste par årene vært mye debatt omkring hvorvidt de økte overføringene over statsbudsjettet til politiet faktisk har styrket politidistriktenes budsjetter. Usikkerhet om det vil settes av nok ressurser til implementeringen av reformen, og den fremtidige ressursituasjonen til politiet generelt, er en medvirkende forklaring på den utbredte skepsisen til Nærpolitireformen i etaten (Renå, 2016, s. 48).

Direktoratet for forvaltning og ikt (DIFI), har fulgt reformen tett med underveis-evalueringer. Evalueringen har kommet i form av årlige statusrapporter i årene 2016 til 2018. I tillegg har DIFI skrevet en "Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse" (DIFI, 2017:9) som det vil bli vist til senere i oppgaven.

I statusrapporten for reformåret 2016 beskrives Nærpolitireformen som en krevende reform inneholdende strukturelle og kvalitative tiltak, der de største utfordringene er lav tiltro til reformen blant etatens egne ansatte og i kommunene, og reformens paradoksale trekk, som også Renå beskriver. Nærpolitibegrepet står i kontrast mot den opplevde sentraliseringen og det oppstår spenning mellom lokal forankring og robuste fagmiljøer. Målene for reformen beskrives som for ambisiøse og motstridende og den tette styringen fra POD i reformen forplanter seg ut i organisasjonen og skaper lite lokalt handlingsrom (DIFI, 2017, s. 1). De mest positive reaksjonene på reformen handler om de kvalitative tiltakene som PPS og etterforskningsløft. DIFI anbefaler at realistiske mål for reformen blir avklart og kommunisert. Et godt samarbeid med kommunene og etablering av politikontaktordning bør prioriteres i det videre arbeidet. Videre pekes på at det må avsettes tilstrekkelige midler til å gjennomføre reformen og at POD må balansere behovet for enhetlig styring av etaten opp mot behovet for politidistriktenes lokale autonomi og tilpasning. Avslutningsvis ber DIFI Justis- og beredskapsdepartementet og POD om å foreta en kritisk gjennomgang av reformtiltakene og andre utviklingstiltak for å sikre kompetanse og kapasitet til de tiltakene som er viktigst å gjennomføre (DIFI 2017, s. 2)

I 2017-evalueringen peker DIFI på at reformåret har vært krevende, at straffesaksproduksjonen har sunket og at reformen har fått mye negativ omtale.

Befolkningens tillit til politiet og politiets ansattes tro på reformen har økt noe siden 2016 – evalueringen (DIFI, 2018, s. 1). Kommunene er fremdeles negative til reformen og dette tilskrives at politikontaktordningen ikke har funnet sin plass ennå. DIFI anbefaler at departementet må sikre god balanse mellom økonomi og reformtiltak og tilpasse ambisjonene til hva som er mulig å få til. Paradokset mellom lokalt tilstedeværende politi og spesialisering trekkes frem som en særskilt utfordring også i 2017-evalueringen (DIFI, 2018, s. 2). Det påpekes at innholdet i reformen må prioriteres fremfor fokus på de strukturelle tiltakene. Som for 2016-rapporten bes departement og POD bes styre på de overordnede målene og passe på at styringen ikke blir for detaljorientert, og politimestrene må få utnytte eget handlingsrom og balansere kravet om like tjenester over hele landet med de særlige utfordringene det enkelte politidistrikt står overfor. Ledelse blir poengtert som viktig for å gjennomføre reformen, og at politimestrene må være tydelig på hva som er ønsket kultur og ledelse i deres distrikt (DIFI, 2018, s. 2).

For 2018 beskriver DIFI at reformen i hovedsak er gjennomført etter planen (DIFI, 2019, s. 1). Et sentralt funn er at distriktene har behov for tid for å få de nye distriktene til å fungere etter intensjonen. Som i 2017 rapporteres det om en negativ resultatutvikling i straffesaksproduksjonen, restanser har økt og saksbehandlingstid har gått opp. Ledere og medarbeidere er urolige for at endringstiltakene er for mange og at det er for mye på én gang. Det er ennå for tidlig å angi målbare effekter og økonomiske gevinster etter reformen tre år etter innføringen av reformen startet (DIFI, 2019, s. 2).

Ambisjonsnivået for reformen er et tema også ved denne evalueringen, og bør vurderes i lys av ressurstilførselen og nye krav og oppgaver til polititjenestene samt at en tydeligere prioritering mellom målene for reformen er nødvendig. (DIFI, 2019, s. 2). Det poengteres i rapporten at alt ikke kan gjøres på en gang, og at politiet ikke må tilføres nye oppgaver uten at de er samordnet med reformtiltakene. For første gang i rapporteringene anbefaler DIFI at ressurs- og oppgave-fordeling mellom funksjonelle og geografiske driftsenheter følges opp etter intensjonene i reformen. Det pekes på at det er behov for å bygge en felles kultur i de nye politidistriktene og de funksjonelle og geografiske enhetene må sammen ta helhetlig ansvar for politidistriktet (DIFI, 2019, s. 2). I lys av tidligere rapportering om spenningen mellom lokal tilstedeværelse og spesialisering og sentralisering, peker DIFI på at kommuner uten politikontor må oppleve at de får tilfredsstillende polititjenester (DIFI, 2019, s. 2).

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har gjennomført et forskningsprosjekt med blikk på politiets forhold til publikum og hvordan reformen kan endre politiets rolle og dermed

samfunnsmessige betydning. I rapporten skriver forfatterne at større politidistriktet og færre tjenesteenheter har ført til et politi med mindre publikumskontakt (Wathne, Talberg & Gundhus, 2019, s. ix). Det forebyggende arbeidet beskrives som svekket ved at den uformelle kontakten med publikum er redusert til fordel for en mer kontrollende og reaktiv tilnærming hvor politiet mister autonomien og sitter og venter på oppdrag (Wathne et al., 2018, s. ix). Det forebyggende arbeidet beskrives å være i endring fra å være basert på tilstedeværelse og oppsøkende virksomhet, til at politiet driver sin forebygging gjennom etterretningsmetoder og andre samfunnsaktører (Wathne et al., 2018, s. 11).

Halvparten av de spurte mener at ledelsen i politidistriktene ikke er opptatt av medbestemmelse i reformen og at lederne prioriterer økonomiske besparelser på bekostning av bedre polititjeneste (Wathne et al., 2018, s. x).

Politihøgskolen har gjennomført forskning med fokus på ledelse, effekter og resultater av Nærpolitireformen (Filstad & Karp, 2019). I rapporten slås det fast at reformen har lite støtte internt i politiet og at ansatte føler at deres fagkompetanse ikke har blitt verdsatt i forbindelse med reformplanleggingen (Filstad & Karp, 2018, s. 2). Reformen beskrives videre som en sentraliseringsreform og at politikere må være tydelige på at dette vil gå på bekostning av økt tilgjengelighet ute i distriktene. Det anbefales at politidistriktenes ledelse får større handlingsrom til å lage lokale tilpasninger og at hovedmålet med «ett politi» bør revurderes (Filstad & Karp, 2018, s. 2). Forskerne mener politiledere er lite involvert som endringsagenter og mener lederne bør gis tid, ansvar og myndighet til å kunne skape mening og motivasjon hos de ansatte gjennom å forklare hva reformen vil innebære (Filstad & Karp, 2018, s.2). Det hevdes videre at politiledelse i stor grad handler om å motta beslutninger og «lede nedover» samtidig som man er lojal oppover (Filstad & Karp, 2018, s.13). Forskerne peker på at denne ledelsespraksisen vanskeliggjør kulturendring (Filstad & Karp, 2018, s.2).

3 Teori

For å finne teoretisk grunnlagsmateriale som er best egnet til å belyse det jeg ønsker å vite noe om, har jeg først sett hen til problemstillingen *Hvordan er endringskapasiteten i Trøndelag politidistrikt under implementering av Nærpolitireformen?* Først vil jeg redegjøre for endringsbegrepet, hva som kan endres i en organisasjon, årsaker til endring og omgivelsenes betydning med basis i Jacobsen & Thorsvik (2016).

I problemstillingen definerer jeg begrepene *endringskapasitet* og *implementere* som sentrale for utvalg av teori. Endringskapasitet er et teoretisk begrep som er beskrevet av Meyer & Stensaker (2011), og jeg vil i denne delen av oppgaven se nærmere på begrepet og hvordan endringskapasitet kan utvikles i en organisasjon. Implementering handler om å iverksette, utføre og realisere med bakgrunn i det latinske ordet *implere* som betyr å fylle eller gjøre ferdig (store norske leksikon). Med bakgrunn i implementeringsbegrepet vil jeg redegjøre for motstand mot endring da dette har innvirkning på gjennomføring av endringer og teori om implementeringsprosessen innbefatter også elementer som medvirkning, involvering og kommunikasjon (Munkejord, 2014). Videre vil teorier om institusjonelle forhold trekkes inn da politireformen begrunnes i behovet for å ha en moderne organisasjon i tråd med publikums forventninger anno 2019. Avslutningsvis vil jeg beskrive organisasjonskultur og politikultur da dette er et tema både i form av kritikken politiet fikk i kjølvannet av 22. juli 2011, hvor kultur, holdninger og ledelse ble pekt på som hovedårsak til den svake innsatsen samt at kultur er et sentralt element for å forstå endringskapasitet.

3.1 Hva er endring og hva kan endres

Temaet endring og endringsledelse har fått svært mye oppmerksomhet de siste årene og årsaken til dette er kanskje at tidligere var større endringer i organisasjoner unntaket snarere enn regelen. Organisasjoner er i sin natur ment å være stabile strukturer, men i en verden som stadig blir mindre grunnet globalisering, fri flyt av arbeidskraft, varer og tjenester, samt en svært rask teknologiutvikling, gjør at mange organisasjoner må endre seg for å overleve. Man kan med stor grad av sikkerhet si at endringer i ferd med å bli regelen for organisasjoner, og at stabilitet er unntaket.

Endring i organisasjoner har skjedd når organisasjoner viser forskjellige egenskaper eller trekk fra et tidspunkt til et annet, og alle organisasjonens bestanddeler kan endres (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 285). Disse bestanddelene kan være oppgaver, teknologi og mål og strategier (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 285). For politiets del vil det være få endringer over

tid av politiets oppgaver, selv om det i nyere tid i Politianalysen (2013, s. 28) diskuteres hvorvidt politiet skal fratas oppgaver for å kunne rendyrke politiets kjerneoppgaver.

Teknologi utvikler seg hele tiden, men politietaten har over flere tiår sakkert akterut i den teknologiske utviklingen ved at etaten holder seg med flere tiår gamle datasystemer som ikke har moderne funksjonalitet eller evne til å samhandle med andre datasystemer.

Teknologiutvikling har stått på agendaen de siste årene, og under innføringen av PPS er en rekke teknologiske nyvinninger tatt i bruk og politipatruljene er tildelt moderne smarttelefoner for å understøtte den nye arbeidsmetodikken.

Mål og strategier kan utvikle seg over tid i mange organisasjoner. For politiets del er målene satt i form av lov- og instruksverk, og disse er relativt konstante, selv om prioriteringene kan endre seg over tid. Politiets ansvar og formål er beskrevet i Politiloven §1 som sier at staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for, og at trygghet, rettssikkerhet og velferd skal løses gjennom forebyggende, hjelpende og håndhevende virksomhet. For politiets del er forebygging som primærstrategi løftet frem som den viktigste strategien i forbindelse med Nærpolitireformen. Gjennom KUBA skal politipatruljene ha et aktivt forhold til hvilke kriminalitetsområder som er aktuelle og ha planlagt tiltak for å forebygge disse.

Endring av organisasjonens struktur er ofte gjenstand for endringer. Disse endringene omhandler oppgavefordeling, kontroll- og styringsmekanismer. (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 285). For politiet har dette vært hovedtema for endringene de siste to tiårene. Politiet har frem til nå vært preget av en sterk desentralisert struktur som har sin bakgrunn langt tilbake i tid. Politiet har siden 1.1.16 bestått av 12 politidistrikter mot 54 distrikter før Politireform 2000 hvor i det i tillegg ble opprettet et Politidirektorat. Nærpolitireformen innebærer strukturelle grep som sammenslåing og nedleggelse av tjenestesteder samt opprettelse av funksjonelle driftsenheter (FDE) og nye funksjoner. Eksempler på dette er de nye fellesenhetene innenfor forebygging, etterretning, forvaltning og Felles straffesaksinntak. Opprettelsen av disse enhetene innebærer endring av oppgavefordelingen da fellesenhetene har spesialiserte fagmiljøer som skal overta de mest kompetansekrevende oppgavene. PPS og KUBA innebærer også en endring i oppgavefordelingen da politipatruljene skal settes i stand til å gjennomføre mer av forebyggings, -etterforsknings- og etterretningsoppgavene ute på stedet.

Endring av organisasjoners kultur er et element som kan være gjenstand for endring. Gjennom ledelse og holdningsendrende tiltak kan målet være å endre de grunnleggende verdier,

antagelser og normer (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 286). I rapporten fra 22. juli-kommisjonen ble politiet kritisert for mangler ved kultur, ledelse, samhandling og holdninger og at disse elementene sviktet mer enn mangelen på ressurser (NOU 2012:14, s. 16). Endringstiltakene i Nærpolitireformen innebærer kulturelle endringer i måten ansatte jobber på, hvem de samhandler med og hvordan man ser på sin egen rolle i organisasjonen. Et eksempel på det siste, som tas opp senere i oppgaven, er hvordan forebygging som primærstrategi kan innvirke på hvordan operative politifolk opplever en rolleendring fra kriger til vokter og forebygger.

Endring av organisasjonens sammensetning gjennom ansettelser og avvikling av ansettelsesforhold er endringer som organisasjoner kan gjøre (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 286), og som er høyaktuelt for politietaten gjennom innføringen av Nærpolitireformen. På bakgrunn av rapporten "Politiet mot 2020", (Politidirektoratet, 2008) har det vært et uttalt mål at det skal være to politiansatte i Norge pr 1000 innbygger. Politiet ligger an til å nå dette målet i løpet av 2019, noe som har medført en bemanningsøkning blant annet gjennom større kull på Politihøgskolen. Antall ansatte har økt fra 13507 i 2011 til 16945 i 2018 (Politidirektoratet, 2018, s. 20). Lystad-utvalget (Politidirektoratet, 2017) fikk i oppdrag å vurdere kompetansebehov i politiet de neste tiårene. Konklusjonen fra utvalget er at politiet må være åpne for ny kompetanse, at samfunnets utviklingstrekk krever bredere kompetanse enn etaten har i dag, og at dette fordrer rekruttering av kompetanse fra sivile utdanninger (POD, 2017, s. 6).

Det siste elementet som kan være gjenstand for endring er endringer i produksjon, kommunikasjon, beslutninger og læring (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 286). Innføring av Nærpolitireformen medfører endringer i beslutningsstruktur, produksjon, kommunikasjon og læring ved at nye funksjonelle enheter opprettes med fagansvar for dedikerte områder. Gjennom opprettelse av fagforvaltningsapparat for etterforskningsfaget, tilbakemeldingsmøter, KUBA og PPS skal kvalitet og kompetanse utvikles samt øke evnen til kunnskapsdeling og erfaringslæring, noe som er beskrevet i delmål 4 for Nærpolitireformen som tidligere nevnt i kapittel 2.

Det ovenstående beskriver at alle bestanddeler av politiorganisasjonen er gjenstand for endringer gjennom innføringen av Nærpolitireformen. Endringene skjer i stor grad samtidig og representerer et massivt endringsomfang.

3.2 Proaktive og reaktive endringer

Hvordan man internt i organisasjonen vurderer og oppfatter endringspress er en kritisk faktor i endringsprosesser (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 289). Det skilles her mellom *proaktive* eller *reaktive endringer*. De proaktive endringene kommer som en følge av at organisasjonene tidlig oppfatter endringsbehovene, og velger selv å gjøre endringer før de blir nødt til det. De reaktive endringene kommer som en konsekvens av at organisasjonene sitter på gjerdet og venter på at endringspresset blir stort, eller at en krise oppstår før de tvinges til å endre seg. (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 390). De som er tidlig ute med å gjøre endringer har ofte en fordel da de er først ute i forhold til konkurrenter, og man kan i denne sammenhengen tegne en akse fra passive og reaktive organisasjoner til kreative og proaktive organisasjoner (Tidd & Bessant, 2013, s. 84). De fleste organisasjoner viser seg likevel ofte å være reaktive da det oppfattes som risikabelt å endre seg på grunn av usikre forventninger om fremtiden. Det oppstår en usikkerhet som gjør at man velger å vente, da dette oppfattes tryggere (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 391).

Nærpolitireformen kan ses på som en hybrid reform fordi man kan si at politiet har forholdt seg både proaktivt og reaktivt. (Kirkhaug & Glomseth, 2018, s. 291). Poliitiorganisasjonen agerte reaktivt på krisen som oppsto den 22. juli. Funn fra 22.juli- kommisjonens rapport som viste at organisasjonen ikke hadde evne til å trekke ut læring fra øvelser og at endringer skulle vært gjort tidligere, understøtter også en reaktiv tilnærming til endring (NOU 2012:14, s.452). Nærpolitireformen kan også sies å være reaktiv fordi den kom som en oppfølging av tidligere reformer og utviklingstiltak som Politireform 2000 (Kirkhaug & Glomseth, 2018, s.291).

Nærpolitireformens proaktive trekk vises ved at reformen sikter mot å utvikle et moderne og kompetent politi som holder tritt med samfunnsutviklingen og er basert på forventninger om fremtiden (Kirkhaug & Glomseth, 2018, s. 291).

3.3 Omgivelser som årsak til endring

Omgivelser defineres som forhold utenfor organisasjonen som kan ha en effekt på organisasjonens effektivitet og legitimitet (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 199).

Organisasjoner må kunne tilpasse seg endringer i omgivelsene raskt for å overleve, eller som oftest for offentlig sektors del, opprettholde sin legitimitet blant befolkningen.

Poliitiorganisasjonen var ikke forberedt på det som skjedde 22.7.11, og resultatet ble katastrofalt. Endringspresset som oppsto etter terrorangrepet kom nettopp fra omgivelsene, og ikke fra politiet selv. Det vises her til at politiets egen granskningsrapport ledet av

Politimester Olav Sønnerland etter 22.7.11 som nærmest frikjente politiets innsats denne skjebnesvangre dagen (Politidirektoratet, 2012).

Kriminalitet er en del av politiets omgivelser som i stor grad påvirker politiets effektivitet og legitimitet og som kan være en årsak til endringspress. Det er nedgang i den registrerte kriminaliteten i Norge, og den tydeligste nedgangen er innenfor kategorien vinningslovbrudd. Seksuallovbrudd som overgrep mot barn og voldtekt samt vold i nære relasjoner har derimot økt betraktelig de senere år. (SSB, 2018) Mye av kriminaliteten skjer nå på internett eller med internett som virkemiddel. Her ligger det store mørketall innen alvorlig kriminalitet som bedragerier, narkotikakriminalitet, seksuelle overgrep og seksuell utnyttelse av barn. Politiet har på tross av færre anmeldelser over flere år hatt store utfordringer med å takle utviklingen med økning av alvorlige og komplekse saker med den følge at saksbehandlingstiden øker og antall ikke avgjorte saker har steget (DIFI, 2019, s. 9). Politiet ser en betydelig økning i arbeidsmengde pr sak, endring av kriminaliteten, økning av elektroniske sporsteder som må undersøkes i disse sakene, og økt beviskrav i hver enkelt sak (Nybøe, 2019).

Tekniske omgivelser viser til forhold som påvirker hvordan organisasjonen løser sine oppgaver, som igjen påvirker hvor effektive og produktive organisasjonen er (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 201). Tilgang til økonomiske ressurser fra offentlige myndigheter, nødvendig teknologi og teknologikompetanse er alle en del av de tekniske omgivelsene. For politiet vil de bevilgede økonomiske rammene være avgjørende for aktivitetsnivået. I forbindelse med Nærpolitireformen er det i flere sammenhenger nevnt at det legges for lite økonomiske ressurser inn i reformen for å få implementert alle tiltakene. Det oppstår usikkerhet om de økonomiske bevilgningene i reformperioden som igjen bidrar til endringsmotstand og manglende tiltro til at reformen når sine mål (Renå, 2016, s. 48).

Når det gjelder utnyttelse av teknologi og kompetanse knyttet til dette, er det tidligere nevnt at politiet henger etter. Den manglende evnen til å utnytte moderne teknologi kan være med på å svekke politiets legitimitet i befolkningen. PPS er et prosjekt som fokuserer på å utnytte teknologi, og kan også bidra til å møte omgivelsenes forventninger om et moderne og kompetent politi.

De institusjonelle omgivelsene viser til verdier, normer og forventninger i omgivelsene som påvirker om organisasjonen oppfattes som legitime blant omgivelsene (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 214). Røvik (2007) viser til Meyer og Rowans klassiske arbeid fra 1977 som legger vekt på at organisasjoner for å bli akseptert må leve opp til fundamentale vestlige

modernitetsnormer om kontinuerlig fremskritt og fornyelse. Organisasjoner vil søke å møte de forventninger som finnes i omgivelsene for å slippe kritikk (Røvik, 2007, s. 26). Noen ganger kan organisasjoner organisere seg på bestemte måter strukturelt og ledelsesmessig for å møte omgivelsenes forventninger uten at det har noen praktisk betydning for måten arbeidet utføres på. Den eneste hensikten er å tilfredsstillende omgivelsenes forventninger, noe som beskrives som en *dekopling* (Røvik, 2007, s. 28) Slike endringer får preg av symbolhandlinger. Meyer og Rowan (1977) referert i Røvik (2007, s. 28) viser til symbolhandlingene som element i *dekoplingsteorien* som innebærer at noen organisasjoner innfører populære reformideer og organisasjonsoppskrifter for å tilfredsstillende omgivelsene uten at de faktisk implementerer endringene i organisasjonen. I politiets endringsarbeid etter 22. juli 2011, var det nok nødvendig å ta noen grep for å vise handlekraft og vinne tilbake tillit og legitimitet i befolkningen.

På tross av terroranslaget den 22.juli 2011, viser politiets egen innbyggerundersøkelse at tilliten til politiet i Norge er generelt høy sammenlignet med andre land. I 2016 viste undersøkelsen at 80% av de spurte hadde stor eller ganske stor tillit til politiet, og kun 2 prosent hadde svært liten tillit (Kirkhaug & Glomseth, 2018, s. 282).

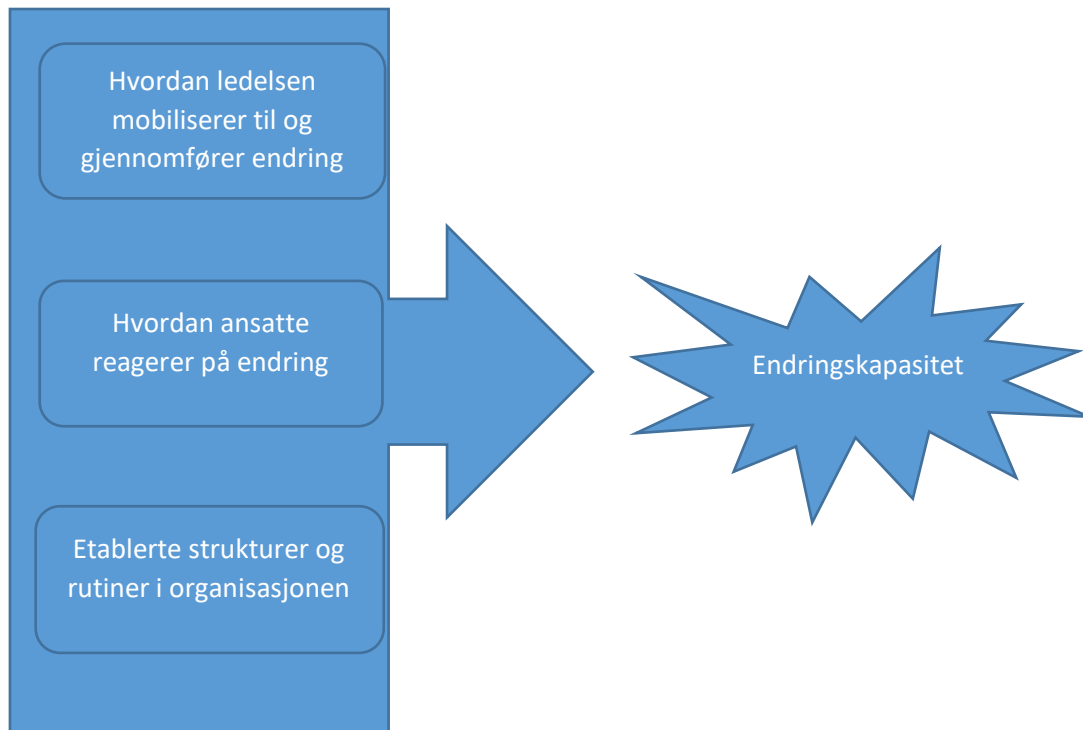
3.4 Endringskapasitet og kostnader ved gjennomføring av endringer

Endringskapasitet handler om evnen til å gjennomføre multiple endringer slik at bedriften sikrer lønnsomhet på lang sikt (Meyer & Stensaker 2011, s.16). Kort sagt betyr endringskapasitet evnen til å håndtere endringer og normal drift samtidig.

Endringskapasiteten kan ikke nødvendigvis aggregeres ut fra organisasjonsmedlemmenes egen endringskapasitet, det er også viktig at systemer og rutiner på organisasjonsnivå sikrer en endringskapasitet (Meyer & Stensaker, 2011, s. 17). Virksomheter som har endringskapasitet kan gjennomføre endringer med et lavere produksjonstap enn de som ikke har opparbeidet en slik kapasitet. Hvor mye ressurser og tid som medgår i endringsprosessene og i hvor stor grad endringene går ut over vanlig drift, sier i stor grad noe om endringskapasiteten.

Tre faktorer er definert som sentrale for en organisasjons evne til å håndtere multiple endringer (Meyer & Stensaker, 2011, s. 17):

1. Hvordan ledelsen mobiliserer til og gjennomfører endring
2. Hvordan ansatte reagerer på endring
3. Etablerte strukturer og rutiner i organisasjonen



Figur 3. Endringskapasitet (Meyer & Stensaker 2011)

Ledelsen kan bidra til å bygge opp endringskapasitet på tre ulike måter som alle handler om å påvirke ressursene (Meyer & Stensaker, 2011, s. 89). Ved å omdisponere ressurser, prioritere og fjerne oppgaver samt nøye vurdere hvor bredt man involverer organisasjonsmedlemmene vil man kunne frigjøre ressurser. Kapasitetsøkning i endringsperioden for å håndtere drift og endringsarbeid er en annen måte å skape endringskapasitet på. Dette kan gjøres ved å opprette endringsprosjekter, tillate overkapasitet, ansette vikarer og konsulenter, bruke overtid og iverksette doble skift. Den tredje måten som skisseres for å påvirke ressursene er å utvikle endringsressurser ved å utnytte og gjenbruke organisasjonens kompetanse og strukturer fra tidligere endringsprosesser (Meyer og Stensaker, 2011, s. 101).

Endringer medfører direkte og indirekte kostnader. Tid og ressurser går med til endringsarbeid som ellers ville blitt benyttet til produksjon og daglig drift (Meyer &

Stensaker, 2011, s. 19). Mennesker i organisasjonen kan oppleve å bli mindre motiverte, endringstrøtte og i verste fall sykmeldt i endringstider. De overnevnte forfatterne viser til tre kategorier kostnader i store endringsprosjekter. Dette er tap av effektivitet, produktivitet og direkte utlegg og investeringer. Effektivitetstap betyr i denne sammenhengen at oppmerksomheten i organisasjonen forskyves fra produksjon til endring. Tap av produksjon handler om at det produseres mindre som følge av endringen. Direkte utlegg og investeringer kan være kostnader knyttet til opprettelse av prosjektteam, bruk av overtid, innkjøp av datasystemer, virkemiddelpakker og aktiviteter i forbindelse med endring (Meyer & Stensaker, 2011, s. 25).

Fall i produktivitet	Tap av effektivitet	Direkte utlegg og investeringer
Tap av motivasjon som følge av manglende informasjon, psykologisk tap, endringstretthet	DUP (Direkte uproduktive Profittøkende Aktiviteter)	Insentivordninger Sluttpakker Etterlønn Førtidspensjonering
Tap av nøkkelpersonell	Tap av markedsfokus	

Tabell 1. Meyer & Stensaker, (2011). Kostnader ved omstilling.

3.5 Motstand mot endring og endringskynisme

Mennesker synes å ha et biologisk medfødt ønske om en viss stabilitet og trygghet. Niccolò Machiavelli skrev i *Fyrsten* allerede i 1514:

«Intet er vanskeligere å utføre, mer tvilsomt i sitt utfall og farligere å lede, enn å innføre en ny tingenes tilstand. Fornyreren vil få alle dem til motstandere som var vel tjent med det gamle, og blant dem som kunne hatt glede av en ny tingenes orden får han bare kjølige tilhengere» (Machiavelli, 2003, s. 30).

Derfor er det forståelig og naturlig at endringer som påvirker hvem vi samarbeider med på arbeidsplassen, hvordan og hvor vi skal gjøre jobbene våre, trigger en usikkerhet i oss som fører til motstand. I dagens arbeidsliv er det til og med vanlig at organisasjoner forandrer seg flere ganger etter hverandre med mer eller mindre korte mellomrom.

I det følgende forklares ti årsaker til at motstand mot endring oppstår, og jeg vil beskrive disse kort i det følgende (Jacobsen & Thorsvik 2016, s. 393-395): Frykt for det ukjente. Usikkerhet

omkring endringen generelt og hvilke oppgaver og krav som vil komme oppleves som ukjent og usikkert. Dette kan lede til motstand. Dette er relevant i Nærpolitireformen hvor enheter legges ned, slås sammen og nye enheter opprettes.

Brudd på psykologisk kontrakt. De psykologiske kontraktene er i motsetning til skriftlige arbeidskontrakter uskrevne, og handler om hvilke forventninger som finnes mellom leder og ansatt. En endring kan medføre at innholdet i den psykologiske kontrakten endrer seg og dette skaper usikkerhet og motstand. I politiet kan dette oppstå i forbindelse med at ansatte og ledere får nye tjenesteenheter og ledere å forholde seg til.

Tap av identitet. Jobben betyr mye for oss, og vi opplever oss ofte som verdifulle for organisasjonen. Yrkesvalg og jobbtilhørighet blir en del av vår identitet og er sterkt knyttet til egenverd og selvbylde. Endringer kan forstyrre denne oppfattelsen og oppleves negativt. I forbindelse med innføringen av Nærpolitireformen vil noen medarbeidere gjøre andre arbeidsoppgaver enn tidligere og det kan oppleves som et tap.

Symbolisk orden endres. Arbeidsrelasjoner man er knyttet til, kontorplasser man er tildelt og samspill mellom ansatte kan bli gjenstand for endring. Ikke alle vil gi slipp på disse tingene, og motstand kan oppstå.

Maktforhold endres. Tap av innflytelse og makt i forbindelse med organisasjonsendring vil virke truende. Gjennom Nærpolitireformen får nyopprettede enheter utvidete fullmakter i forhold til tidligere beslutningsstruktur.

Krav om nyinvesteringer. Dette punktet omhandler krav om ny kunnskap og kompetanse. Det ligger mye identitet og selvfølelse knyttet til dette, og krav om tilegnelse om ny kunnskap kan oppleves tungt for ansatte som opplever en stolthet og identitet knyttet til den kompetanse de besitter i dag, men som kanskje ikke er den som etterspørres i morgen. For enkelte vil noen endringstiltak i Nærpolitireformen representere at de må tilegne seg ny kunnskap.

Dobbeltarbeid i reformtider. Endringsarbeid vil som oftest foregå samtidig med daglig drift. Dette medfører større arbeidspress i en allerede travel hverdag. Det er krevende å stå i daglig drift samtidig som man skal drive endringsarbeid.

Sosiale bånd brytes. Vennskap og gode relasjoner utvikles på jobb og endringer av hvem man samarbeider og jobber ved siden av kan medføre at en mister kontakt med dem man liker å være sammen med.

Utsikter til personlig tap. Endringer kan i verste fall medføre at man mister jobben, men dette er ikke så vanlig, og ikke aktuelt i forbindelse med Nærpolitireformen. Det er likevel vanlig i reformen at en del ledere på nivå 2 ender opp som ledere på lavere nivå i hierarkiet enn det de hadde før reformen. Et eksempel her er lensmenn som i forbindelse med sammenslåing av kontorer har endt opp som seksjonsledere, avsnittsledere eller politikontakter.

Karrieremulighetene endres som følge av organisasjonsendringene, og dette vil kunne oppleves negativt for noen og positivt for andre.

Eksterne aktører ønsker stabilitet. Interessentene til en organisasjon vil på ulik måte bli påvirket av en organisasjonsendring. Dette kan gjøre at interessentene mister innflytelse eller selv må gjøre endringer som følge av den opprinnelige endringen. Dette vil kunne medføre motstand mot endring. Gjennom Nærpolitireformen er det særlig kommunene og deres underliggende etater som er bekymret for reformen, og hva det vil bety å for eksempel miste det lokale lensmannskontoret. Andre samarbeidende redningsetater er også eksempler på etater som kan yte motstand mot Nærpolitireformen.

Politifolks manglende tillit til Nærpolitireformen som beskrevet i kapittel 2 kan gi seg utslag i en motstand mot endring. Mange politifolk er uenige i sentraliseringstankegangen som de siste tiårene har dominert politireformene. Dette gjelder særlig for de politiansatte som jobber i regionene som kanskje opplever at innsatsen de har gjort i lokalsamfunnene ikke blir verdsatt og at man beveger seg i retning av et reaktivt politi (Wathne et al., 2018, s. ix).

Kynisme og apati kan oppstå dersom endringer skjer flere ganger etter hverandre. Dette vil avhenge av individuelle forhold. Noen ser endring som en utfordring og takler endring bedre enn andre (Meyer & Stensaker, 2011, s. 20). Endringskynisme kan beskrives som både en aktiv og passiv destruktiv reaksjon på endring knyttet til høy endringstakt og metning blant de ansatte (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 29). Kynismen springer ut fra fem hovedelementer: Endring for endringens skyld, resirkulering av ideer, praksisfjerne løsninger, manglende synliggjøring av resultater og pseudomedvirkning (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 31). En slik kynisme kan medføre lav motivasjon for innsats i endringsarbeidet og forventning om pseudomedvirkning hvor man forventer at løsningene er bestemt på forhånd. Mer eksplisitt peker forfatterne på at endringskynisme kan medføre at lojalitet til organisasjonen kan svekkes, medarbeidere blir mer territoriale og hegner om egen kompetanse og i ytterste konsekvens aktivt motarbeider endringsinitiativene (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 120).

3.6 Perspektiver på endring og endringsstrategier

En organisasjon kan ha behov for å endre seg på ulike områder og i ulikt tempo. Hvordan man strategisk går frem vil være avhengig av situasjonen organisasjonen befinner seg i, og hvilke endringer som er nødvendig. Er det nødvendig med utvikling av strukturen eller endring av arbeidspraksiser? Kulturelle endringer vil ta lengre tid, og vil være en del av en kontinuerlig forbedring og fornying. Handler det om en radikal endring i omgivelsen som representerer en trussel mot organisasjonen må kanskje organisasjonen handle raskt og radikalt. Jeg vil i det følgende beskrive ulike typer endringer og se på ulike strategivalg som benyttes i endringsprosesser.

Endringer skjer på forskjellige måter og det finnes flere måter å kategorisere endringer på. De endringene som foregår over tid hvor man beholder hoveddelene eller hovedtrekkene av organisasjonen og bygger videre på disse, kalles *inkrementell endring* (Jacobsen & Thorsvik 2016, s. 386). Disse inkrementelle endringene er forskjellig fra de *radikale endringene* som skjer når det skjer store og brå endringer i organisasjonens praksis eller struktur (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 386).

I sammenheng med disse begrepene finner vi også begrepene *evolusjonær* eller *revolusjonær* endring. Disse begrepene knytter seg til hvilken strategi organisasjoner velger for å gjennomføre endringer. I tenkningen om evolusjonær endring legges det vekt på at organisasjonens praksis og strategi skal endres kontinuerlig, mens verdiene og ideologien skal stå seg over tid samtidig som det bygges på tidligere erfaringer (de Wit & Meyer 2014 s. 394). Den evolusjonære prosessen aksepterer at endringer tar lang tid, og at mennesker gjerne vil lære nye ting, men at de lærer best når de får tid til å lære og ikke tvinges til det. Evolusjonær endring er en prosess hvor en konstant strøm av mindre endringer gradvis akkumulerer over en lengre periode (de Wit & Meyer 2014 s. 394). Evolusjonære endringer i organisasjoner knyttes opp mot Darwins biologiske teorier om at det er de mest tilpasningsdyktige som overlever (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 410).

Revolusjonære endringsprosesser representerer et klart brudd med fortiden hvor det handler om å skape noe helt nytt i løpet av en kort tidsperiode (De Wit & Meyer, 2014, s. 392).

Utgangspunktet for revolusjonære endringsprosesser er at mennesket egentlig ikke ønsker endring og at mennesket jobber best med stabilitet rundt seg, og at stabilitet er en nødvendighet for at organisasjoner skal fungere effektivt (De Wit & Meyer, 2014, s. 392). En organisasjon har mange interessenter i omgivelsene, og motstand kan oppstå blant en eller

flere av disse, eksempelvis ansatte, politiske miljøer, aksjeeiere og lokalmiljøer. I et revolusjonært perspektiv, og med den beskrevne motstand mot endring, vil det ofte være nødvendig med en krise for å utløse endring. En krise som er stor nok til at interessentene forstår viktigheten av endring, fordi mindre hendelser ikke er nok til å sette organisasjonen i bevegelse (Tushman, Newman & Romanelli, 1986, Senge 1990, referert i de Wit og Meyer, 2014, s. 392). Hendelsene den 22.7.11 er et typisk eksempel på en krise som skaper et sterkt endringspress mot en etat som ikke lyktes i å håndtere hendelsen tilstrekkelig godt.

Evolusjonær og radikal endring fremstår som to motstridende strategier som ikke lar seg forene (De Wit & Meyer, 2014, s. 394), men noen forfattere mener at organisasjoner bør være *ambidekstre*, det vil si at de behersker å bruke både revolusjonære og evolusjonære endringsstrategier avhengig av kontekst (Duncan, 1976; Krüger, 1996, Tushman & O'Reilly referert i De Wit & Meyer, 2014, s. 394).

En annen viktig skillelinje om endringsprosesser er om de *er planlagte og hierarkisk styrt eller ikke* (Jacobsen & Thorsvik 2016, s. 386). Det mest vanlige er de planlagte og hierarkiske styrte endringene hvor ledelsen med en hensikt forsøker å endre eller tilpasse organisasjonen basert på situasjoner de tror kommer til å oppstå (Jacobsen & Thorsvik 2016, s. 386). De endringene som ikke er planlagt eller hierarkisk styrt er blant annet endringer ved tilfældighet (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 411) og vil ikke bli behandlet nærmere da det ikke er relevant for Nærpolitireformen.

3.6.1 Endringsstrategier – små skritt eller revolusjon?

Hvordan endringer gjennomføres vil kunne ha betydning for hvordan endringskapasiteten er i organisasjonen sett opp mot kapasitet til å gjennomføre endringer samtidig som normal drift opprettholdes og hvor mye tid og ressurser som går med på endringsfasene.

Jeg har redegjort for kjennetegn ved revolusjonær og evolusjonær endringsstrategi. I tillegg vil jeg redegjøre for to andre strategier, *diktatorisk omforming* og *deltakende utvikling* (Jacobsen & Thorsvik, 2016).

Diktatorisk omforming

Ved å følge denne strategien skal organisasjonen foreta en strategisk endring hvor man for eksempel skal gå inn i nye markeder som krever ny kompetanse, teknologi, strukturer og kultur. I denne strategien utformer ledelsen en analyse, gjerne utformet som en SWOT-analyse hvor styrker, svakheter, muligheter og trusler defineres. Ut fra analysen legges det en

plan med bakgrunn i mål og delmål. Disse planene beskriver også hvordan endringen skal gjennomføres, og hvordan man kan jobbe seg gjennom motstanden som kanskje vil oppstå. Den diktatoriske omformingen er en ovenfra- og ned strategi som baserer seg på at en sentral ledelse legger føringene for endringen, uten involvering og medvirkning fra lavere nivå. Idealet for strategien minner om militær kommandostruktur og blant dagens kunnskapsmedarbeidere kan denne strategien føre til mye motstand ettersom de fleste ønsker å ha innflytelse og medbestemmelsesrett på de endringene de utsettes for.

Denne endringsstrategien kan være nødvendig i situasjoner hvor det er en klar oppfatning av krise, og partene står steilt mot hverandre.

Deltakende utvikling

Denne strategien handler om at medarbeidere får delta i endringsprosessene. Ideologien for strategien er at medarbeidere er viktige for å utvikle organisasjoner og derfor må delta i utviklingen av endringene. Denne strategien er en motreaksjon mot ovenfra- og ned strategien *Diktatorisk omforming* hvor ledelsen vet best og beslutter endringer ved å gi ordre nedover i organisasjonen. For at denne strategien skal virke må medarbeidere lavt nede i organisasjonen få beslutningsmyndighet til å foreslå og iverksette endringer. Organisasjonen utvikler mekanismer som fremmer læring og innovasjon blant medarbeidere. Ved å bruke denne strategien gjør man strategisk tenkning som en kontinuerlig repeterende prosess i den daglige driften. Det vises til at ideer om nye måter å gjøre ting på ofte kommer fra de som jobber med produksjon i det daglige. Ved å følge denne strategien lærer man i hverdagen, endrer seg fortløpende ved at endringsforslag formidles opp til ledelsen, og blir fulgt opp.

3.6.2 Kotters åtte steg for vellykket endring

John P. Kotter er den mest refererte forfatteren innen endringsledelse (Klev & Levin 2009, s. 64). Basert på endringsprosesser i over hundre organisasjoner kom Kotter frem til to hovedkonklusjoner: Suksessfulle endringsprosesser går gjennom flere faser som hver seg tar tid, og kritiske feil i en fase kan redusere endringseffekt og nøytralisere positive effekter. (Kotter, 1995). Kotter beskriver en normativ oppskrift på åtte steg for praktikere som kan benyttes for å lykkes med revolusjonær endring.

I det følgende beskrives kort disse 8 stegene:

1. Skape en følelse av at endring er absolutt nødvendig, og at denne må skje raskt. I forbindelse med arbeidet med Politianalysen uttalte Politidirektøren at dette var

«tidenes mulighet» til å skape et nytt politi (Mortvedt, 2015). I tillegg lå 22.juli-angrepet som et bakteppe som skapte et endringspress.

2. Etablere en maktkoalisjon eller et endringsteam som er sterkt nok til å løse organisasjonen gjennom endringen på en god måte. Gruppen må ha legitimitet i organisasjonen. I Politidirektoratet og i politidistriktene ble det opprettet egne prosjektgrupper benevnt PNP- prosjekt nye politidistrikter.
3. Skape en visjon som angir retning, herunder å utvikle strategier for å nå visjonen. Dette bidrar til å skape motivasjon og felles framdriftsbilde. Visjonen for Nærpolitireformen kan forstås ut fra Politianalysens tittel: *Ett politi- rustet til å møte fremtidens utfordringer*.
4. Visjonsformidling. Når en har lyktes i å skape visjonen, er det viktig å «selge» den inn i organisasjonen. Det vil være viktig at endringsteamet (jfr. pkt. 2) gjennom ord og handling kommuniserer visjonen.
5. Gi ansatte muligheter til å handle i tråd med visjonen. Dersom en lykkes med å formidle visjonen, må en også gi de ansatte mulighet til å etterleve endringsstrategien. Gamle mønstre som underminerer visjonen må ryddes av veien, og det må oppmuntres til nytenkning, utradisjonelle aktiviteter og idémyldring.
6. Skape og vise frem hurtige og synlige resultater. Å få hurtige resultater vil virke motiverende. Raske resultater på forbedringer må gis oppmerksomhet og løftes frem, og ansatte som bidrar til dette må bli sett og belønnet.
7. Forene og styrke endringer og gevinster for å skape ytterligere endring og forbedring. Det bør bygges på den legitimitet forbedringene gir organisasjonen til å fjerne hindringer og styrke videre endring.
8. Institusjonalisere nye rutiner, kultur, verdier og ledelse. Det siste steget er å forankre ny kultur, som vil være avgjørende for å få varig endring. En organisasjon som har en god endringskultur må være foranderlig og kontinuerlig lete etter nye områder å forbedre seg eller tilpasse seg omgivelsene.

3.7 New Public Management og målstyring i politiet

De siste tiårene er styringen av norsk offentlig sektor i økende grad tilpasset privat sektors forretningsinspirerte ideer (Røvik, 2007, s. 34). New Public Management (NPM) beskrives som en «familie» av moderniseringsideer for offentlig sektor hentet fra privat sektor, der kjernen blant annet utgjøres av ideer om profesjonell ledelse med myndighet til å ta selvstendige avgjørelser og oppsplitting av virksomheter i selvstendige resultatenheter hvor

det innføres nye mål- og økonomistyringssystemer (Røvik, 2007 s. 34). Dette står som en motsats til byråkratiske ledelseslinjer. Felles for reformer de senere år er at de er begrunnet med et ønske om spesialisering, modernisering og effektivisering (Larsson & Sørli, 2018, s. 18). Kritikken mot NPM handler om at offentlig sektor, hvor komplekse offentlige organisasjoner produserer tjenester for befolkningen, ikke kan styres etter bedriftsoppskrifter (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 41). Offentlig sektor består av komplisert tjenesteyting, som for eksempel helsetjenester, undervisning og beslutningsproduksjon for å regulere samfunnet gjennom lover og forskrifter. Mål-middelsammenhengene er ofte uklare og det er derfor vanskelig å utforme klare sammenhengende mål-middelhierarkier i offentlig virksomhet (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 41). Politiet er en av de offentlige etatene som er underlagt målstyringsprinsipper i tråd med NPM-tradisjonen. I en doktorgradsavhandling kommer det frem at en stor andel medarbeidere og ledere hevder at mye av politivirksomheten ikke kan måles, og at triksing med tall i rapporteringene forekommer blant hver femte tjenestemann fordi man ønsker å tilfredsstille måleparameterne (Wathne, 2015, s. 306). Politidistriktene mottar sine styringssignaler gjennom Disponeringsskrivet fra Politidirektoratet. For 2019 strammes kravene inn på flere måleparametre, og det forventes at man henter inn gevinstene fra reformen. Et tegn på driftsfokuset kan leses ut fra denne formuleringen fra Disponeringsskrivet for 2019: «I 2019 må fokus være på resultater i form av redusert responstid og nedgang i restanser. God balansering av drift og utvikling blir avgjørende for å lykkes. I 2019 må drift prioriteres fremfor utvikling dersom utviklingen ikke på kort sikt vil forbedre driften.» (Politidirektoratet, 2019, s. 7). Det er grunn til å tro at denne formuleringen bidrar til å trekke organisasjonen mot et større driftsfokus i en tid hvor mange av endringstiltakene fremdeles er under implementering.

3.8 Organisasjonsteoretiske perspektiver

Tre organisasjonsteoretiske perspektiver kan benyttes for å forstå og analysere Nærpolitireformen (Christensen, 2018, s. 60). Disse tre perspektivene er et *instrumentelt-strukturelt* perspektiv som vektlegger politiske og administrative ledeses sterke betydning i beslutningsprosesser og at disse har klare mål. Lederne kan organisere prosessene på bestemte måter og de vet hvilke strukturer som er nødvendige for å nå målene. Lederne kan opptre hierarkisk og dominante, eller de kan være forhandlingsorientert hvor tautrekking og kompromisser avgjør utfallet. Ved dette perspektivet fokuserer man på mål og intensjoner ledere har med endringsprosjektet, hvilke strukturelle endringer som iverksettes og effektene av disse (Christensen, 2018, s. 60).

Det *kulturelt- institusjonelle* perspektivet vektlegger at offentlige virksomheter ikke kan designes, men formes og utvikles langsomt og gradvis i evolusjonære prosesser (Selznick, 1957, referert i Christensen, 2018, s. 60). Institusjonaliseringsprosesser som tilpasning til ytre og indre press utvikler uformelle og institusjonelle trekk som gir virksomheten sine særtrekk. I dette perspektivet er *stivhengighet* et sentralt begrep som betyr at kontekst og uformelle verdier og normer påvirker virksomheten videre i sin utvikling, noe som igjen betyr at kulturelle tradisjoner i politiet vil prege endringsprosesser (Christensen, 2018, s. 60). «Logikken om det passende» innebærer at noen tanker og handlinger passer med de etablerte kulturelle tradisjonene, og andre ikke, uavhengig om de forskjellige tanker og handlinger er rasjonelle eller ikke. At et vedtak eller prosess er kulturelt akseptabelt vil i dette perspektivet ha stor betydning for hvor enkelt det er å gjennomføre (Christensen, 2018, s. 60).

Det tredje perspektivet, *myteperspektivet*, er forankret i ny-institusjonell teori og innebærer at offentlige aktører bruker myter og symboler til å manipulere i beslutningsprosesser (Christensen, 2018, s. 61). Slik myte og symbolbruk kalles «double talk» eller hykleri når ledere snakker på en måte og handler på en annen (Brunsson, 1989, 2006, referert i Christensen, 2018, s. 61). En slik atferd gir mer fleksibilitet og kan gi mer legitimitet og støtte til endringer og brukes når aktører ikke vet hva de skal gjøre, møter motstand eller mangler ressurser (Christensen, 2018, s. 61).

I analysen av prosessene i Nærpolitireformen, knyttes eksempler til de tre organisasjonsteoretiske perspektivene. Ut fra det instrumentelt-strukturelle perspektivet vises det til at det i politianalysen instrumentelt ble fremhevet at det var behov for en mer strategisk styring mellom departement og politietaten, slik at POD kunne få en sterkere strategisk styringsevne (Christensen, 2018, s. 65) Politianalyseutvalget argumenterte videre for en strukturrasjonalisering gjennom forslag om sammenslåing av politidistrikter og tjenestesteder. Grunnlaget for og effektene av disse forslagene ble ikke belyst og en del spørsmål omkring instrumentelle og strukturelle endringstiltak forble ubesvart. Blant annet ble det sagt lite om politiets nærvær i grisgrendte strøk når forslaget var å sentralisere og spesialisere i robuste fagenheter. (Christensen, 2018, s. 65)

Ut fra det kulturelt-institusjonelle perspektivet oppsto et kulturelt brudd under reform 2000 og resultatreform fra 2009 da POD ble etablert og målet var å sentralisere politiet i færre enheter i kontrast mot den langvarige tradisjonen om et desentralisert politi. (Christensen, 2018, s. 65) Fordi dette kulturelle bruddet var gjort to ganger tidligere innebar dette at denne stien om sentralisering ble sett på som passende for Nærpolitireformen også på bakgrunn av

andre offentlige reformer i inn- og utland som hadde de samme problembeskrivelsene som politietaten ble møtt med. Introduksjonen av nærpoliti-sporet som departementet initierte ga symbolske assosiasjoner tilbake til et gammelt kulturelt spor, nemlig lensmannsetaten. (Christensen, 2018, s. 66) Det oppstår en løs kopling mellom strukturreformen som innbefatter en betydelig sentralisering, og merkelappen «Nærpolitireform» som ble satt på reformen. Det at de strukturelle endringene som sammenslåing og sentralisering mangler rasjonell klarhet og symbolet «nærpoliti» introduseres, gjør snakk og handling ikke samsvarer og potensialet for «double talk» øker (Christensen, 2018, s. 66).

Myteperspektivet er relevant for å forstå det NPM- inspirerte argument om at stort er det samme som godt. Dette er et symbol som har blitt gjentatt fra reform 2000 og blitt tatt for gitt (Christensen, 2018, s. 66). Snakk om «robuste enheter», spesialisering og felles administrative tjenester er gjenkjennbare grep fra NAV, - kommune og universitetsreformene, og man underkommuniserte at det fantes andre alternativer til organiseringen av politiet. (Christensen, 2018, s. 66) Ordet «Nærpolitireformen» i seg selv innebar en merkelapp som bar preg av et symbol for å skaffe legitimitet for å bringe forhandlingsprosessen i havn. Argumentasjonen for de strukturelle endringene som ble foreslått var svake og symbolverdien i begrepet nærpolitireform ga regjeringen mer fleksibilitet i forhandlingene og fastholdes fremdeles av sentrale politikere som konkurrerer om å være mest mulig for et lokalorientert politi (Christensen, 2018, s. 67) Effektene av reformen, som foreløpig ikke ser ut til å gi et styrket nærpoliti peker i retning av at merkelappen «Nærpolitireformen» er et eksempel på «double talk» (Christensen, 2018, s. 67).

3.9 Medvirkning og kommunikasjon i endringsprosesser

Muligheten for medvirkning og involvering i egen arbeidshverdag er en sentral bestanddel for å skape best mulig resultater for virksomheten og for å sikre motiverte og engasjerte medarbeidere. Staten og hovedsammenslutningene for de statsansatte har inngått en hovedavtale for å sikre best mulig samarbeidsgrunnlag mellom partene. Forutsetningen for å nå målene i hovedavtalen er som beskrevet i Hovedavtalens §1, nr. 5, at arbeidstakernes representanter og ledelsen møtes som likeverdige parter. Hovedavtalen beskriver hvordan medvirkning og medbestemmelse skal skje ved omstilling, og angir når partene skal møtes for henholdsvis informasjons- drøfting, og forhandlingsmøter.

God kommunikasjon er ansett som en avgjørende faktor for å lykkes med endring og en av hovedårsakene til at endring ikke lykkes er manglende kommunikasjon (Munkejord, 2014, s.

334). De fem primære målene med endringskommunikasjon er (Munkejord, 2014, s. 340, siterer Barret, 2002): Formidle klare og konsistente budskap som gjør visjonen, strategiske mål og betydning av endringen forståelig for de ansatte. Motivere medarbeiderne til å støtte opp under endringen. Oppmuntre til innsats og gode prestasjoner. Begrense misforståelser og rykter. Sørge for at de ansatte står bak virksomhetens strategiske forbedringsmål.

Forskjellene på virksomheter som rapporterer om høy måloppnåelse i endringer kontra de med dårlig måloppnåelse er ærlig og åpen kommunikasjon fra ledelsen. Evnen til å forklare endringene og strategier for endringskommunikasjon er også suksessfaktorer (Munkejord, 2014, s. 342). Den viktigste kanalen for å lykkes med endringskommunikasjon er ansikt-til-ansikt-kommunikasjon. Det er lettere å kommunisere følelser og engasjement via ansikt-til-ansikt-kommunikasjon enn andre skriftlige og elektroniske kanaler som vil være mer støttende kommunikasjon på overordnet nivå. (Munkejord, 2014, s. 342) Da det er de nærmeste lederne som naturlig nok vil måtte forstå det meste av ansikt-til-ansikt-kommunikasjonen, er det viktig å sette de nærmeste lederne i stand til å gi god nok informasjon. Dette er en utfordring da kommunikasjonsmedarbeidere ofte prioriterer å støtte toppledelsen i kommunikasjonsarbeidet (2014, s.346).

3.10 Kultur

Kultur inneholder elementer som språk, verdier, holdninger, symboler og praksis normer og væremåter. Kultur manifesterer seg i normer og forventninger og adferd, måter og jobbe på og tilvendte beslutningspraksiser. Kulturen er ikke nødvendigvis eksplisitt og lett å få øye på. Kultur er definert på mange ulike måter, men den mest brukte definisjonen er:

«Organisasjonskultur er et mønster av grunnleggende antagelser utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant, og som læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene.» (Jacobsen & Thorsvik 2016, s. 130, referer til Schein, 1985).

Med denne definisjonen viser Schein til at kulturen er utviklet av en gruppe. En gruppe består av flere individer, og gjerne finner en flere grupper i en organisasjon. Disse har utviklet et mønster av grunnleggende antagelser. Dette er meninger som etableres gjennom felles fortolkning, og som oppfattes som udiskutable sannheter. Disse antagelsene er ubevisste, og tas for gitt. Organisasjonskultur finnes i hodene på de som er medlemmer i organisasjonen, og

fenomenet kan være vanskelig å studere da kulturen er ubevisst for mange (Jacobsen & Thorsvik 2016, s. 133). I tillegg til grunnleggende antagelser som ligger mer i det uttalte og ubevisste, finnes det to andre nivåer av organisasjonskulturen. Dette er *verdier og normer* samt *artefakter*. De grunnleggende antagelsene våre speiles i verdiene og normene til organisasjonsmedlemmene. En verdi handler om noe som er ønskelig, som verdsettes og som man ønsker å fremme og videreføre. Verdiene kommer til uttrykk i de beslutningene organisasjonen gjør, og den filosofi som legges til grunn. Normer er de uskrevne reglene som gjelder i vårt samfunn, enten det er på jobben, blant venner eller hjemme. Normene angir hva som er passende atferd i ulike sammenhenger (Jacobsen & Thorsvik 2016, s. 135).

Artefaktene er de synlige kulturuttrykkene vi tydelig kan se og oppfatte. Dette kan være arkitektur, interiør, klesstil, språk og væremåte (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 132). Alle uttrykk for grunnleggende antagelser og verdier og normer som kan observeres, er artefakter. Artefakter i organisasjoner kan deles inn i det mennesker *sier*, det mennesker *gjør* og *fysiske gjenstander*.

3.10.1 Organisasjonskultur

Selv om organisasjoner kan være likt strukturelt organisert og ha de samme oppgavene, kan de likevel oppfattes svært forskjellig. Årsaken til dette vil gjerne være på grunn av at kulturen i organisasjoner er forskjellige. Organisasjonskultur handler om menneskelige aktiviteter og den ser ut til å ha fem effekter på atferd (Jacobsen & Thorsvik 2016, s. 127):

- *Tilhørighet og fellesskap*. Organisasjonskultur kan gi grunnlag for sosialt fellesskap og dekker behov for tilhørighet som er et grunnleggende behov hos mennesker. Tilknytningen til en organisasjon kan i sterk grad definere menneskers identitet da arbeidsplassen påvirker hvordan vi oppfatter oss selv.
- *Motivasjon*. Det sosiale fellesskapet kan ha en motiverende effekt. Fellesskapet kan fungere angstreduserende ved å gi struktur og system til en lite forutsigbar og usikker omverden.
- *Tillit*. Sterke kulturer betyr at tilliten er sterk, og kontrollbehovet reduseres.
- *Samarbeid og koordinering*. Tillit, fellesskap og tilhørighet gjør det også lettere å samarbeide og koordinere oppgaver. I tillegg utvikles det ofte et felles språk i organisasjoner som letter samarbeidet.
- *Styring*. Kulturen gir ofte medlemmene av gruppen en oppskrift på hva som er passende og hva som er forventet.

I politisammenheng er det for utenforstående lett å legge merke til den spesielle sjargongen i språket i etaten. Det finnes en rekke ord og uttrykk som ikke er vanlig å benytte for andre enn politifolk. Måten følelser og kroppsspråk uttrykkes på er viktige kulturartefakter, og også her har politietaten sine særegenheter. Kroppsspråk utstråler autoritet, trygghet eller omsorg, alt etter som man for eksempel er ute på et ordensoppdrag eller avhører et lite barn.

Fysiske gjenstander som utforming av bygg, interiør og logoer er sentrale artefakter. I politiet benyttes uniform og det finnes ulike logoer basert på hvilken avdeling en tilhører, i tillegg til riksemblemet til norsk politi som er felles for hele etaten.

3.10.2 Politikultur

Politiet består nå av 12 politidistrikt, med 221 lensmannskontor og politistasjoner. I hver av disse enhetene finnes ulike avdelinger og fagmiljøer som spenner fra små steder til storbyer. Disse enhetene kan ha vidt forskjellige måter å jobbe på, og har over tid dannet ulike kulturer. Det er derfor ikke snakk om en felles kultur. De tydeligste skillelinjene i politikulturen går mellom den *operative praksis*, *akademisk praksis*, *fagforeningspraksis* og *byråkratisk praksis* (Johannessen, 2013, s. 29). Den operative praksisen utvikles blant operative mannskaper og bærer preg av et sterkt gruppefellesskap. Den akademiske praksisen representerer politiforskningen og politihøgskolens utdanningspraksis. Det er motsetninger mellom akademiske praktikere som er opptatt av ytringsfrihet, offentliggjøring og utvikling av begrepsapparat, og operative praktikere som er opptatt av internjustis og taushet. De operative er som oftest kritisk til den akademiske politipraksisen. Fagforeningspraksisen er opptatt av organisasjonskontroll, kritikk og beskyttelse mot ufrivillig endring. Den byråkratiske praksisen handler om regelbinding og organisasjonskontroll gjennom målstyring og instruksjer. (Johannessen, 2013, s. 34).

Annen forskning har vist at politikulturen er en sterkt todelt kultur som skiller seg mellom politifolk i grunnstillinger og politiledere (Reuss-Ianni, 2017, referert i Kirkhaug & Glomseth, 2018, s. 286). Det sterke engasjementet og inndelingen av kulturer på ulike nivå gjør politikulturen sterk og motstandsdyktig mot endring (Barton, 2004; White og Robinson, 2014, Cockcroft, 2015; Workman-Stark, 2017 referert i Kirkhaug & Glomseth, 2018, s. 286). Videre så kan man beskrive kulturen som en mannsdominert kultur på bakgrunn av at menn besetter 68, 6% av politistillingene (Politidirektoratet, 2017, s. 28).

Store og komplekse organisasjoner sammensatt av ulike yrkesgrupper og fagavdelinger utgjør forskjellige kulturer. Dersom disse ulike nivåene har sterke kulturer vil endringsprosesser

være krevende fordi språk og kommunikasjon er forskjellig (Kirkhaug & Glomseth, 2018, s. 285). Politiet er i tillegg er en organisasjon med høyt profesjonsnivå fordi det er mange i organisasjonen som har utdanning som gir autonomi i yrkesutøvelsen. Organisasjonen har en multiprofesjonell profil fordi de ansatte i organisasjonen har mange ulike kompetanser (Kirkhaug & Glomseth, 2018, s. 28). Denne profesjonstilstanden kan gjøre endringsprosesser krevende fordi autonomi i arbeidet gjør at ledere har mindre innsikt i daglige rutiner og dermed ikke klarer å diagnostisere organisasjonen (Kirkhaug & Glomseth, 2018, s. 288). Videre kan kommunikasjon mellom ulike profesjoner begrenses grunnet statushevdelser og fagspråk i tillegg til at profesjonelle har en tendens til å søke eget fagmiljø for faglig utvikling (Kirkhaug & Glomseth, 2018, s. 288).

Politiorganisasjoner kan ses på som institusjonaliserte fordi de er impregnert av verdier fra omgivelsene, og ved at de utfører normsettende arbeid på samfunnets vegne som igjen får betydning for politiets evne til reform og utvikling (Crank, 2003, referert av Kirkhaug & Glomseth, 2018, s. 286).

Fagforeningsmakten vil kunne innvirke på politikulturen, spesielt gjelder dette hvis ledere og medarbeidere tilhører samme organisasjon (Kirkhaug og Glomseth, 2018, s. 288) For politiets del vil Politiets Fellesforbund (PF) spille en viktig rolle i reformarbeidet da de aller fleste politiansatte og ledere er organisert i PF. PF har vært kritiske til at POD har vært enerådende når det gjelder å utarbeide tiltak i reformen, at arbeidet har vært preget av dårlig tid, samt at medbestemmelse har lidd under dette (Kirkhaug & Glomseth, 2018, s. 289)

Den tidligere svenske politimannen Gunnar Ekman forsket i seks år på politiet i Stockholm. Ekman fremhever småpraten i bilen og på enheten som en viktig del av kulturen. I sin doktoravhandling hevder han at småpraten styrer i større grad utførelsen av arbeidet enn virksomhetsplaner og strategidokumenter. Han fant ut at de ansatte på gulvet selv tolket og bestemte hvordan planer og direktiver skulle etterleves, ikke ledelsen i politiet. (Ekman, 1999)

Politiansatte på grunnplanet har stor frihet til å utføre sine arbeidsoppgaver. Politikulturen blant de operative mannskapene beskrives som at de prioriterer oppdrag ut fra egne følelser og interesser. Det er en betydelig autonomi i yrkesutøvelsen og lite styring fra ledere og beslutninger fattet høyere oppe i politiorganisasjonen (Hellesø-Knutsen, 2013), noe som støtter Ekmans funn fra Sverige.

Selv om politikulturen i stor grad vil variere fra avdeling til avdeling og fra en driftsenhet til en annen, kan man likevel med stor grad av sikkerhet si at de ansatte er rekruttert på samme vilkår og har noen fellestrekk i kraft av at de søker på denne utdanningen. De identifiserer seg med politiets verdier, deler de samme overordnede målene og har et felles lov- og instruksverk å forholde seg til. Politistudenter er uttalt anti-teoretiske og foretrekker praktisk, hendelsesstyrt politiarbeid fremfor kontorarbeid (Winnæs og Helland, 2014, s. 118). Politistudentenes oppfatninger og interesser samsvarer med det som beskrives som politikultur og det stilles spørsmål ved om hvorvidt politistudentenes verdier sementeres i møte med politikulturen eller om det er kjerneverdiene som skapes av at de som rekrutteres inn i yrket har disse verdiene fra før (Winnæs og Helland, 2014, s. 118).

Politikulturen er også beskrevet med bruk av ord som kynisme, tøffhet, høy grad av intern solidaritet, politisk konservatisme, og et skarpt skille mellom «kjeltringer» og «oss». Yrket bør ikke bedømmes som en enhetlig politikultur, men heller som et variert kollegialt fellesskap. Det gode humøret og samholdet er et utbredt positivt trekk ved kulturen (Finstad, 2000).

Direktoratet for forvaltning og ikt (DIFI) har gjennomført evaluering av Nærpolitireformen i flere omganger. I Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse viser DIFI til positive og negative særtrekk ved den norske politikulturen. Følgende positive trekk ved politikulturen presenteres (DIFI, 2017, s. 29):

Handlingsorientering. Politifolk liker at ting skjer og at det er behov for øyeblikkelig innsats, noe som er et krav til politirollen.

Stolthet over jobben. Politiet er engasjerte og ønsker å utgjøre en forskjell i samfunnet. Samfunnsoppdraget er en motivasjonsfaktor for de aller fleste ansatte i etaten.

Flinke til å ivareta hverandre. Politifolk tar vare på hverandre hvor man vil bli utsatt for potensielt farlige situasjoner.

De negative trekkene ved organisasjonskulturen beskrives i rapporten som:

Omkampkultur. Den operative kommandolinjen er preget av ordrelogikk og respekteres, men denne operative kommandolinjen er ikke like sterk i andre sammenhenger. Det er tillatt å ta omkamper på beslutninger.

Lite opptatt av læring og samarbeid med andre. Læringen er preget av konkrete erfaringer heller enn systematisk vurderinger av hendelser. Politiet har også lav evne til å lære av andre etater. Dette samsvarer også med beskrivelsene Finstad gir i NOU 2009:12 «Et ansvarlig politi, åpenhet kontroll og læring».

Selvrettferdig og svak for kritikk. Tendenser til kameraderi, det å dekke hverandre og skyld på andre er et trekk ved kulturen.

Stor grad av muntlig overlevering. Handlingsorienterte politifolk forholder seg i stor grad til muntlig informasjon og styringssignaler fra ledelsesapparat og ned til den enkelte tjenesteperson kan være lang.

4 Metode

I dette kapittelet vil jeg beskrive hva samfunnsvitenskapelig metode er, og redegjøre for hvilke metoder jeg har benyttet for å generere datagrunnlag og bearbeide dataene i en analyse. Jeg vil beskrive hvordan egen forforståelse og rolle kan påvirke hvordan jeg innhenter, bearbeider og forstår informasjon. Videre vil jeg redegjøre nærmere omkring forskningsdesign, rekruttering av informanter, datainnsamling og analyse. Avslutningsvis vil jeg vurdere studiens kvalitet ut fra bestemte kriterier.

«Samfunnsvitenskapelig metode dreier seg om hvordan vi skal gå fram for å få informasjon om den sosiale virkeligheten og ikke minst hvordan denne informasjonen skal analyseres, og hva den forteller oss om samfunnsmessige forhold og prosesser» (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2016, s. 25).

Kvantitative og kvalitative metoder er to ulike metoder for å undersøke om våre oppfatninger er i tråd med virkeligheten eller ikke. Kvantitative metoder som for eksempel spørreundersøkelser er egnet til å telle opp fenomener og kartlegge utbredelse, mens kvalitativ metode er særlig velegnet hvis man skal si noe om spesielle egenskaper eller kvalitet ved det fenomenet som studeres (Johannessen et al., 2016, s. 28). I kvalitativ metode er man mer opptatt av å forstå hvordan mennesker oppfatter verden enn årsakssammenhengene (Johannessen et al., 2016, s. 95). Kvalitative metoder kan hjelpe til å avdekke hvordan mennesker påvirkes og forstår hendelser og erfaringer. Endringskapasitet i et politidistrikt under implementering av reform er en problemstilling som gjør kvalitativ metode velegnet fordi man ønsker å få en utfyllende beskrivelse fra enkeltpersoner i organisasjonen om deres tanker, følelser og opplevelser, samt hvordan virkelighetsforståelse skapes. I tillegg til den kvalitative metoden har jeg gjennomført en dokumentanalyse ved å gjøre en vurdering av driftsresultatene til politidistriktet slik de fremgår av Trøndelag politidistrikts årsrapport for 2018. Jeg har også funnet empiri fra en rekke andre kilder fra feltet. Dette er i hovedsak kilder fra Politidirektoratet som har produsert rapporter som årsrapporter, innbyggerundersøkelser samt kapasitets-, bemannings- og kompetanseutredninger.

4.1 Egen forforståelse og rolle

Alle intervjuobjektene er utdannet politi ved Politiskolen/Politihøgskolen, og har lik utdanningsbakgrunn som meg selv. Vi har erfaring fra samme yrke, selv om de fleste informantene har gått ulike karriereveier i politi- og lensmannsetaten. Jeg kjenner også noen av informantene fra tjenesten. Det at jeg har felles bakgrunn med informantene gjør at jeg

kjenner mer eller mindre inngående arbeidsoppgavene og hverdagen til de jeg intervjuer. Jeg kjenner organisasjon, sjargong, forkortelser og betegnelser som er særegne for politiet slik at informantene kan snakke fritt uten å ta hensyn til at begreper må forklares. Ulempen med å kjenne så godt til politifaget og hverdagen i politidistriktet er risikoen for å tro eller anta at man forstår hva den andre sier. Det kan sperre for å være åpen for alternative årsakssammenhenger, og sørge for at man antar og tillegger betydning til ting som blir sagt. Under hele prosessen med arbeidet med denne oppgaven har jeg vært bevisst på at jeg under prosjektet har inntatt forskerrollen og behandlet informasjon og data med et så åpent blikk som mulig. Jeg har vært opptatt av å utfordre etablerte sannheter og grunnleggende antagelser som finnes i organisasjonen.

I min stilling som leder av Felles enhet for etterretning og etterforskning sitter jeg som leder på nivå 2 i Trøndelag politidistrikt. Dette innebærer at jeg er medlem i Politimesterens ledergruppe. I denne funksjonen har jeg et strategisk ansvar for å sørge for at politidistriktet utfører etterretning og etterforskning i tråd med gjeldende regelverk og kvalitetskrav. Som leder på dette nivået er jeg i en posisjon hvor jeg deltar i de fleste overordnede diskusjoner og prosesser som handler om innføring av Nærpolitireformen i politidistriktet. Dette gjør at jeg har god kjennskap til reformen og hvilke utfordringer politidistriktet står i til enhver tid. På den annen side er det en risiko for at man blir farget av den diskursen som foregår på arbeidsplassen omkring temaet Nærpolitireformen og at man tar dette med seg inn i forskerrollen på en måte som forringer forskningens kvalitet.

Som leder i en hierarkisk organisasjon kan det være utfordrende å intervju informanter lenger nede i organisasjonen fordi det er ubalanse i maktforhold. Det er også gjort funn som viser at det eksisterer en frykttkultur i politiet (Granås, Lindesteg & Otterstad, 2015, s. 85), noe som også er uttrykt i medarbeiderundersøkelser og gjennom saker i media. Det var derfor viktig for meg å være bevisst på skjevhet i maktforhold og være nøye på utvelgelse av informanter, være bevisst mine spørsmålsformuleringer og kroppsspråk, samt å bruke god tid på å forklare rammene for intervjuene med hensyn til anonymisering. Videre er det viktig å bruke litt tid på kontaktetablering under intervjuene for å skape en tillitsfull dialog. Under arbeidet med dette prosjektet oppfattet jeg ikke frykt for å uttale seg kritisk om egen virksomhet eller ledelse som en utfordring, selv om jeg ikke helt sikkert kan utelukke at noen informanter holdt tilbake egne meninger eller oppfattelser.

4.2 Forskningsdesign

For å finne svar på problemstillingen har jeg valgt en kvalitativ metode gjennom en fenomenologisk tilnærming. Fenomenologi er en kvalitativ metodisk tilnærming som innebærer å utforske og beskrive mennesker og deres forståelse og erfaringer av et fenomen (Johannessen et al. 2016, s.78). Jeg har gjennomført semistrukturerte intervjuer eller såkalte dybdeintervjuer for å finne kvalitativ empiri.

Jeg valgte å gjennomføre en- til – en intervjuer av de ulike informantene fordi jeg ønsket utgreiende og detaljerte beskrivelser av informantenes opplevelse, erfaringer og holdninger relatert til fenomenet jeg ville studere (Johannessen et al., 2016, s. 146). Gruppeintervjuer kunne også vært aktuelt, men det var mange temaer som ble dekket under intervjuene og det kunne blitt for mye informasjon å håndtere. Videre kunne man under gruppeintervju opplevd at enkeltpersoner i større grad tar plass og styring, og at enkelte holder igjen sine erfaringer. I intervjuutvalget var det stor forskjell på hvor i hierarkiet man befant seg, og dette kunne også vært en faktor som påvirker hvem som tar mest taletid i et gruppebasert intervju. Ulempen med en- til – en intervjuer er at man kan gå glipp av de prosessene hvor man deler erfaringer og spinner videre på hverandres tankerekker, noe som hadde talt til fordel for gruppeintervjuer.

Kvalitative intervju kan spenne fra det åpne intervjuet hvor ingenting er tilrettelagt på forhånd, til strukturert intervju med faste svaralternativer (Johannessen et al., 2016, s. 147). Hensikten med intervjuet er å skape en arena for fri samtale som kretser rundt noen spesifikke temaer som er forhåndsbestemt av forskeren. (Tjora, 2017, s. 113). Som nevnt over benyttet jeg meg av semistrukturerte intervjuer hvor en intervjuguide (se vedlegg IV) var utformet på forhånd med bestemte temaer, men hvor rekkefølge, tema og spørsmål naturlig varierte ettersom intervjuene skred av sted. Ved å skape en uformell og avslappet stemning er det meningen å få informantene til å reflektere over egne erfaringer. Målet er å skape refleksjon som gjerne kan føre til betraktninger som hverken forskeren eller informantene har tenkt på (Tjora, 2017, s. 114).

Jeg valgte å benytte en variant av stegvis deduktiv-induktiv (SDI) tilnærming som metode i forskningsprosessen. Målet med metoden er å sørge for at man har en nysgjerrig tilnærming og unngår forhastede konklusjoner. Man arbeider i etapper fra rådata til konsepter eller teorier (Tjora, 2017, s. 18). En induktiv tilnærming beskrives som at man jobber med empirien som definerende utgangspunkt for hva som er interessante temaer, spørsmål og

konsepter ved at man jobber fra data mot teori (Glaser, 2002, referert i Tjora, 2017, s. 18). «En deduktiv tilnærming er teori- og hypotesedrevet og slutter fra en generell regel til å forklare enkelthendelser» (Tjora, 2017, s.33). Ved å bruke SDI-metodikk jobber en induktivt fra data mot teori stegvis, og for hvert steg gjøres det deduktive tester hvor man sjekker fra det mer teoretiske til det mer empiriske. I dette forskningsprosjektet står det teoretiske begrepet *endringskapasitet* helt sentralt som utgangspunkt for innhenting av teori og empiri. En kan derfor ikke si at prosessen i dette prosjektet har hatt et rent induktivt utgangspunkt ettersom et teoretisk begrep ligger til grunn fra begynnelsen av, og at begrepet ble definert for alle informantene i innledningen av intervjuene. Årsaken til at begrepet *endringskapasitet* ble definert for informantene var for å sette informantene inn i kontekst. Jeg har likevel fulgt SDI-metodikken slik den er beskrevet og jobbet induktivt og deduktivt om hverandre.

4.3 Datainnsamling

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for rekruttering av informanter, utvalgsstrategi og utforming av intervjuguide. Jeg vil også beskrive hvordan intervjuene ble gjennomført.

4.3.1 Utvalg og rekruttering av informanter

For å kunne svare ut problemstillinger og forskningsspørsmål var det nødvendig å rekruttere og intervju et tilstrekkelig antall informanter som jeg antok hadde kunnskap og erfaringer om innføringen av Nærpolitireformen, og som ville bidra til et mangfold av erfaringer og informasjon jeg kunne nyttiggjøre meg av. Et tilfeldig utvalg ledere og medarbeidere ville derfor ikke vært hensiktsmessig for denne studien. Jeg startet rekrutteringsarbeidet med å sende en forespørsel til Trøndelag politidistrikt om tillatelse til å drive forskning gjennom å intervju ansatte i politidistriktet, og fikk positivt svar på dette (se vedlegg I og II).

Etter at tillatelse var gitt, valgte jeg å intervju åtte ledere og medarbeidere i Trøndelag politidistrikt, hvorav fire hadde en lederfunksjon og fire i kategorien medarbeidere. Årsaken til denne delingen i stillingsfunksjon var å forsøke å få frem flere perspektiver. Jeg ønsket å finne ledere som hadde erfaringer med endringstiltakene i Nærpolitireformen, og gjerne flere av tiltakene. Jeg var opptatt av at lederne skulle ha erfaringer fra ulike nivå i hierarkiet, fra førstelinjeledere til ledere på strategisk nivå. Når det gjelder medarbeiderutvalget, var jeg opptatt av at de skulle ha kjennskap til innføring av flere av tiltakene i Nærpolitireformen. Jeg var også bevisst på min rolle som leder i politiet, og søkte å finne medarbeidere som hadde lang erfaring, samt erfaring fra tillitsvalgsarbeid. Jeg antok at disse medarbeiderne var vante med å interagere med ledere i organisasjonen, at de hadde god kjennskap til de ulike tiltakene,

og ikke ville være redde for å uttrykke sine oppriktige meninger. En annen fordel med å rekruttere medarbeidere med tillitsvalgtserfaring som informanter er at de kjenner temperaturen blant de ansatte og slikt sett kan målbære erfaringer fra flere medarbeidere i organisasjonen.

Jeg sørget for å rekruttere informanter fra alle tre geografiske driftsenheter for å sikre at jeg fikk informasjon fra endringsarbeidet i en bred del av organisasjonen. Et uttrekk av informanter fra kun en driftsenhet ville utgjort en risiko for at man ikke fikk et bredt representert informasjonsgrunnlag. Alle medarbeidere jeg intervjuet hadde minst 15 års erfaring fra politiet. Årsaken til dette var for å finne informanter som hadde et solid erfaringsgrunnlag fra politiet, hadde evne til å reflektere over yrkespraksis, og ikke ville påvirkes av at jeg utenfor forskerrollen har en lederrolle i organisasjonen. Ulempen med en slik strategi er at man ikke får informasjon fra yngre politiansatte om hvordan de opplever endringskapasiteten. Det er en mulighet for at ansatte med mindre erfaring forholder seg til endringer på en annen måte enn medarbeidere med lengre fartstid i organisasjonen.

Informantutvalget besto av seks menn og to kvinner, hvorav lederne i utvalget kun var menn. Av de fire medarbeiderne var to av informantene kvinner. Selv om dette er en skjev kjønnsfordeling, gjenspeiler det i stor grad kjønns sammensetningen i politiet hvor nesten syv av ti politiansatte er menn (Politidirektoratet, 2018, s. 28). Det er en mulig svakhet ved utvalget at det ikke er valgt ut kvinner som informanter på lederutvalget, men utvalget ble gjort på bakgrunn av de overnevnte kriteriene. Med bakgrunn i min kjennskap til organisasjonen valgte jeg ut ledere jeg visste hadde god kjennskap til flere av endringstiltakene, og i denne utvelgelsesprosessen pekte det seg i dette tilfellet ut mannlige ledere.

Jeg opplevde at antallet informanter var tilstrekkelig ut fra formålet med oppgaven. Etter seks-syv intervjuer kom jeg frem til et punkt hvor jeg opplevde at det ikke kom frem vesentlig ny informasjon, selv om perspektivene til alle informantene til en viss grad var unike. Det er viktigere å finne de relevante informantene heller enn flest mulig informanter (Johannessen et al., 2016, s. 114).

4.3.2 Utarbeidelse av intervjuguide

Målet med intervjuguiden var å utvikle noen overordnede temaer som svarte ut problemstillingen og forskningsspørsmålene, samtidig som spørsmålene skulle være åpne og stimulere til utdypende svar, og for å unngå ja og nei-svar på spørsmålene. Spørsmålene

hadde fire hovedtema jeg definerte som essensielle for å svare ut forskningsspørsmålene og den overordnede problemstillingen: Tanker og erfaringer vedrørende de ulike endringstiltakene i Nærpolitireformen og måten de er innført på i politidistriktet, beskrivelse av endringskapasiteten til politidistriktet under innføringen av Nærpolitireformen, tanker omkring ledelsens mobilisering og gjennomføring av endringstiltakene, og opplevelser av hvordan endringstiltakene er mottatt av de som er berørt av endringene. For hvert av temaene var det laget oppfølgingsspørsmål og stikkord som kunne hjelpe informantene videre dersom de hadde satt seg fast eller trengte veiledning for å komme seg videre i sine resonnement. Til slutt i intervjuguiden var det et oppsummeringstema som skulle sikre at jeg hadde forstått informantene riktig, og for å høre om det var andre tema som kunne være relevante å diskutere. Intervjuguiden er lagt ved som vedlegg IV.

4.3.3 Gjennomføring av intervju

Da jeg hadde plukket ut aktuelle kandidater til intervju, tok jeg kontakt med dem via epost eller telefon, og spurte om de kunne være interessert i å delta som informanter til forskningsprosjektet. Da jeg tilslutt hadde gjennomført de åtte intervjuene, hadde jeg vært i kontakt med ti mulige informanter. En av informantene svarte ikke på min epost, og ble derfor ikke intervjuet, mens den andre informanten ble ikke intervjuet grunnet praktiske utfordringer med å finne ledig tid.

Informantene fikk selv bestemme hvor intervjuene skulle foregå. Jeg foretok tre av intervjuene ute ved den enkelte informants arbeidsplass, mens de andre ble gjennomført på et møterom på Politihuset i Trondheim hvor det var mulig å samtale uforstyrret. Intervjuene ble innledet med at jeg redegjorde for forskningsprosjektet, hvordan jeg ville oppbevare intervjuer og deres rett til å få utlevert transkriberingen i etterkant. Alle informantene signerte på samtykkeskjema enten i forkant eller før intervjuet startet. Deretter redegjorde jeg for det teoretiske begrepet endringskapasitet som beskrevet av Meyer & Stensaker for å kunne sette informantene inn i hva begrepet betydde.

Intervjuene ble tatt opp på lyd, og jeg skrev ned stikkord underveis for å holde tråden i tema jeg ønsket å komme tilbake til. Det at jeg benyttet lydopptak gjorde at jeg kunne konsentrere meg om å være en aktiv lytter slik at jeg kunne fange opp temaer og detaljer fra informantene jeg kunne spinne videre på senere i intervjuet. Innledningsvis i intervjuet ble kandidatene bedt om å beskrive sin bakgrunn og nåværende stilling. Videre ble de spurt om hvordan de definerte begrepet endringskapasitet for å høre om deres oppfatning stemte overens med den

teoretiske definisjonen jeg hadde presentert, eller om det kunne være andre vinklinger på begrepet.

Intervjuene bar preg av at jeg ikke slavisk fulgte en fastsatt struktur, og flere av informantene ble underveis usikre på om de beveget seg utenfor spørsmålstillingene når de kom i gang med refleksjon og erfaringer omkring de ulike tema. Informantene ble oppmuntret til å fortsette, og jeg avskar i svært liten grad resonnementene for å komme videre i intervjuet, selv om jeg av og til opplevde at tematikken kretset rundt temaer som ikke var aktuelle for denne oppgavens problemstillinger. Jeg erfarte videre at jeg var tryggere i rollen som intervjuer og følte meg friere til å veksle mellom temaer etter hvert som jeg gjennomførte intervjuene.

Intervjuene varte fra 90 til 140 minutter. På slutten av intervjuene ble det tatt en kort oppsummering og informantene ble spurt om de hadde noe de ønsket å tillegge, eller om det var ting som kunne være relevant som ikke var tatt opp. Alle kandidatene ble oppfordret til å kontakte meg i etterkant dersom de skulle oppleve å komme på ting de hadde glemt under intervjuet, eller opplevde som relevant å formidle.

En av informantene tok kontakt i ettertid og ønsket å utdype og reflektere videre omkring sentrale tema. Ingen av informantene uttrykte at de ble slitne under intervjuene, og de fleste uttrykte at det var spennende og interessant å reflektere omkring endringskapasitet og nærpolitireform.

4.4 Dataanalyse

Man starter SDI-prosessen med at man har et datasett hvor man har generert empiriske data gjennom i dette tilfellet transkriberte intervjuer. Gjennom datatesten stiller forskeren spørsmål ved om dataene er relevante og hensiktsmessige for problemstillingen og forskningsspørsmålene (Tjora, 2017, s. 19). Gjennom empirinær koding genereres en rekke unike koder fra datagrunnlaget som igjen sorteres i ulike grupper. Empirinær koding innebærer at man forsøker å trekke ut interessante uttalelser fra informantene og i stedet for å lage en generalisert overskrift for koden, beskriver den empirinært ved at man koder uttalelsen nært det som faktisk ble sagt (Tjora, 2017, s. 201). Disse gruppene testes for om de er empirinære nok og om de er sortert på riktig sted. Når man har gruppert alle kodene kan man utvikle konsepter som igjen testes i en konsepttest hvor man stiller spørsmål om konseptene er abstrakte nok i relasjon til tider, steder og mennesker, samt om de har «standhaftige klør» slik at de gir en generaliserbarhet og kan stå seg over tid (Tjora 2017, s.223).

I arbeidet med analysen av bearbejdet data opprettet jeg 281 unike koder etter å ha lest alle de transkriberte intervjuene. Jeg startet arbeidet med å lese ett og ett intervju og forsøkte å tolke hva informanten sa. Når man leser tekst fortolkende er man mindre opptatt av hva som står ordrett, men mer opptatt av meningen bak (Johannessen et al. 2016, s. 166). Målet med kodingen er å ta ut essensen i det empiriske materialet, redusere materialets volum, og legge til rette for idegenerering på basis av detaljer i empirien (Tjora, 2017, s.197). Kodene ble deretter gruppert i fire ulike hovedgrupper. Disse fem hovedgruppene utgjør basis for de ulike kapitlene i analysen. For å kunne ha systematikk på arbeidet med å lage alle kodene benyttet jeg meg av dataverktøyet NVivo 12 Pro. Bruk av dataverktøy var veldig nyttig for å klare å holde oversikt over de ulike uttrekkene. Verktøybruken tvinger frem en mer systematisk fremdrift i analysearbeidet (Tjora, 2017, s. 227), bidrar til økt transparens mellom empiri og analyse, og muliggjør kvalitetssikring (Tjora, 2017, s. 22). Eksempel på kodesett og gruppering legges inn som vedlegg i kapittel 9.

4.4.1 Databehandling og transkribering fra intervju

Intervjuene ble lagret som lydfiler på egen mobiltelefon med kodelås. Etter at intervjuene var gjennomført startet jeg med transkribering av intervjuene. Jeg valgte å starte transkribering så raskt som mulig etter hvert enkelt intervju mens jeg fremdeles hadde intervjuene ferskt i minne. Transkriberingen ble gjort tilnærmet fullstendig med et høyt detaljeringsnivå. Dette ble gjort fordi en på forhånd ikke vet hva som kan være relevant når man er i en intervjufase. Likevel ble det av og til unnlatt å transkribere enkelte sekvenser i samtalene dersom jeg opplevde sekvensene som tydelig utenfor det jeg anså som relevant for oppgaven. Jeg valgte i disse sammenhengene og skrive ned tidspunkt for når disse sekvensene oppsto, og lage en kort sammenfatning av hva sekvensen handlet om før jeg skrev ned tidspunkt for når passasjen var over. På denne måten kunne jeg gå inn i lydopptaket og vurdere relevansen på nytt dersom det som ble sagt likevel viste seg å inneholde relevant informasjon. For flyt i teksten ble det av og til unnlatt å skrive inn «fyll –ord» som bekreftende svar som ville stykket opp teksten. All informasjon om personer og steder som kan bidra til å identifisere informanter er anonymisert under transkribering. De transkriberte intervjuene ble deretter lagret på PC med passordbeskyttelse og vil sammen med lydopptakene bli slettet tre måneder etter innlevering av oppgaven.

4.5 Studiens kvalitet

Tjora (2017) viser til at pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet er tre sentrale kvalitetsmarkører i kvalitativ forskningssammenheng. I dette underkapittelet vil jeg vurdere studiens kvalitet målt opp mot disse markørene.

4.5.1 Pålitelighet

Innenfor den positivistiske tradisjon er idealet for forskning den nøytrale og objektive observasjonen, men fullstendig nøytralitet kan ikke eksistere (Tjora (2017, s. 235). Forskerens engasjement i tematikken kan ses på som støy ved at det kan påvirke resultatene. Forskerens engasjement er en nødvendig ressurs, men det er viktig å være åpen og reflektert omkring hvilken innvirkning eget engasjement kan ha for forskningen. I oppgaven har jeg etter beste evne forsøkt å beskrive inngående og detaljert hvordan jeg har gått frem under forskningen. Min jobbrolle gir meg inngående kunnskap om hvordan Nærpolitireformen preger politidistriktet og rollen har påvirket min tilgang til informanter og gitt mulighet for fortolkninger i ulike retninger på bakgrunn av forforståelse. Det var et viktig grep ikke kun å intervjuere ledere i studien, da det er i dette miljøet jeg stort sett deltar i diskusjoner og refleksjoner omkring reformens innvirkning på politidistriktet. Intervjuene av medarbeidere ga meg flere øyeåpnere som jeg ikke hadde sett for meg på forhånd, og bidro til at datagrunnlaget ble bredere. SDI-metodikken har gitt meg et godt verktøy for å kunne se åpent på mine funn og ikke trekke forhastede konklusjoner underveis på bakgrunn av forkunnskaper- og forståelse. Metodikken sikrer at man holder fokus på empirien og hva den forteller uten at man trekker inn teorien på et tidlig stadium.

4.5.2 Gyldighet

Data ikke er selve virkeligheten, men representasjoner av den (Johannessen et al. (2016, s. 32). Et sentralt spørsmål er da hvor godt eller relevant data representerer fenomenet, i dette tilfellet endringskapasitet i Trøndelag politidistrikt. Gyldighet knyttes til spørsmålene om hvorvidt de svarene som finnes i forskningen, faktisk er svar på de spørsmål vi forsøker å stille (Tjora, 2017). En styrke ved denne studien er at informantene har forskjellig bakgrunn. Halvparten av informantene er ledere, de andre er medarbeidere. Det at de kommer fra ulike nivåer og organisasjonsenheter i politidistriktet øker muligheten for å få frem gyldige data.

Intervjuene er konsekvent transkribert med høy detaljeringsgrad, noe som sikrer at det informantene forteller blir korrekt gjengitt. Som forsker innenfor kvalitativ forskning er fullstendig nøytralitet et ideal, men vanskelig å oppnå. Min forforståelse og engasjement er

noe som kan påvirke mine spørsmålsstillinger og fortolkninger. Likevel kan forforståelse og engasjementet ses på som en ressurs i arbeidet da motivasjonen for forskningen er høy og kunnskapen jeg besitter på forhånd gjør det lettere å forstå informantene. Som tidligere nevnt kan det kan være en svakhet ved studien at jeg har en lederrolle som bevisst eller ubevisst kan påvirke informantene ved at de tilpasser svarene til hva de tenker jeg ønsker å høre, eller at de ikke tør være kritiske og ærlige. På grunn av dette har jeg søkt å finne informanter blant medarbeidere som er erfarne og flere av informantene hadde bakgrunn som tillitsvalgte. Noen ganger ble jeg i intervjuene spurt hva jeg tenker om ulike problemstillinger, og jeg valgte da å presisere min rolle som uavhengig forsker og at jeg ikke ønsket å gjøre meg opp meninger om ulike tema før jeg var kommet lengre i forskningen.

«Den viktigste kilden til høy gyldighet er at forskningen pågår innenfor rammene av faglighet, forankret i relevant annen forskning. Metodologisk treffsikkerhet med utgangspunkt i problemstillinger og forskningsspørsmål må alltid veie tungt» (Tjora (2017, s. 234). Jeg vil hevde at forskningsspørsmålene og problemstillingen for denne oppgaven er egnet til å finne gyldige svar på forskningen. Videre er metodikken knyttet til analyse av data gjennom SDI-metodikken godt egnet for å forhindre forhastede og forenklete slutninger.

4.5.3 Generaliserbarhet

Generaliserbarhet er knyttet til forskningens relevans utover de enheter som faktisk er undersøkt (Tjora, 2017, s. 231) Generalisering er et mål innenfor det meste av samfunnsforskningen (Tjora, 2017, s. 238). SDI-modellen har som mål å sikre en gyldighet og generaliserbarhet utover de enkelte analysedata i prosjektet ved å bruke tidligere teorier og forskning. En generalisering gjøres ikke ut fra direkte uttrekk fra de empiriske funnene, men først etter en planmessig koding og kodegruppering (Tjora, 2017). Om resultater fra denne studien kan være generaliserbar eller overførbar til andre organisasjoner kan være vanskelig å si noe sikkert om. Mine undersøkelser er begrensede. Hovedsakelig stammer funnene fra åtte informanter ved ett enkelt politidistrikt, og man kan ikke uten videre si at de funnene jeg har gjort er generaliserbare for Trøndelag politidistrikt eller politiet generelt. Funnene i undersøkelsen er likevel godt fundert i tidligere teori og forskning. Det er grunn til å tro at offentlig sektor står overfor en del av de samme utfordringene knyttet til styringsmodell, mangfoldig samfunnsoppdrag og manglende handlingsrom for å frigjøre ressurser gjennom prioriteringer. Derfor er det mulig at funnene i forskningsprosjektet også kan ha relevans til andre offentlige virksomheter. Mange av funnene i mine undersøkelser er godt beskrevet i

teori om endringsledelse og endringskapasitet, og har relevans på tvers av sektorer så vel privat som offentlig.

4.6 Forskningsetiske vurderinger

Det er hovedsakelig tre typer forskningsetiske hensyn en forsker må tenke gjennom: Informantens rett til selvbestemmelse og autonomi: Den som spørres om å delta skal selv kunne bestemme over sin deltakelse. Vedkommende skal være informert og gi sitt samtykke. Informanten skal også ha rett til å trekke seg på et hvert tidspunkt. Det andre hensynet er forskerens plikt til å respektere informantens privatliv. Dette innebærer at informanten selv bestemmer hvilke opplysninger som skal gis ut til forskeren og informanten skal selv kunne kontrollere hvorvidt informasjon om dem gjøres tilgjengelig for andre. Informantene skal kunne være sikre på at konfidensialitet ivaretas og at forskeren ikke bruker opplysninger som kan identifisere informantene som deltar. Det siste vesentlige hensynet er forskerens ansvar for å unngå skade. Dette innebærer at dersom intervjuer kan innebefatte sårbare eller følsomme temaer, kan dette påvirke informantenes trygghetsfølelse negativt. De som deltar i undersøkelser skal utsettes for minst mulig belastning (Johannessen et al., 2016, s. 85).

Underveis i dette forskningsprosjektet ble de mulige informantene kontaktet via epost eller telefon, og spurt om de ønsket å delta i forskningsprosjektet. Det ble understreket at det var frivillig å delta. Ved oppmøte til intervju ble informantene forholdt et samtykkeskjema som inneholdt informasjon om prosjektet og alle rettigheter som var gjort gjeldende i forbindelse med forskningsprosjektet (se vedlegg III). Det var på forhånd søkt Norsk Senter for Forskningsdata (NSD) om tillatelse til å behandle personopplysninger og foreta opptak av samtalene på lyd (se vedlegg VI). Alle informantene som stilte opp til intervju samtykket i at det ble tatt lydopptak av intervjuene som ble slettet i etterkant av transkribering. Informantene ble også gitt mulighet til å lese igjennom de transkriberte intervjuene, men ingen av informantene har i ettertid benyttet seg av denne muligheten. Ingen av spørsmålene eller problemstillingene var i utgangspunktet av sensitiv eller intim karakter, men jeg ble vist tillit ved å få tilgang til informasjon. Informantene i forskningsprosjektet er anonymisert, og kan ikke identifiseres gjennom personopplysninger. Informantene er gitt bokstavkoder fra A-H og en beskrivelse av om informanten er leder eller medarbeider i parentes.

5 Empiri og presentasjon av funn

I dette kapittelet presenteres de funn som er identifisert gjennom intervjuer av åtte informanter i Trøndelag politidistrikt. Spørsmålene i intervjuguiden sentrerte omkring hovedtemaene: Tanker og erfaringer vedrørende de ulike endringstiltakene i Nærpolitireformen, og måten de er innført på i politidistriktet, beskrivelse av endringskapasiteten til politidistriktet under innføringen av Nærpolitireformen, tanker omkring ledelsens mobilisering og gjennomføring av endringstiltakene, samt opplevelser av hvordan endringstiltakene er mottatt av de som er berørt av endringene.

Gjennom SDI- metodikken ble fire hovedkategorier identifisert på bakgrunn av kategorisering. Disse kategoriene vil bli presentert som egne underkapittel:

- Fra optimisme til endringstretthet. Denne kategorien handler om ansattes reaksjoner på endringen som har pågått
- Endringen oppleves som «tredd nedover ørene». Endringsstrategi, medvirkning, kommunikasjon, involvering, uklare mål, kompetanse og balansen mellom drift og endring er elementer som tas opp i denne kategorien
- Implementering er ikke etablering. Dette kategorien inneholder elementer som prosjektorganisering, bruk av endringsagenter og overgang fra endringsprosjekt til linjedrift
- En politikultur i endring. Denne kategorien viser til funn i organisasjonskulturen som kan ha innvirkning på endringskapasiteten

I tråd med en fenomenologisk tilnærming hvor det primære studieobjektet er bevisstheten og hvordan fenomener fremtrer for hver enkelt (Tjora, 2017, s. 27), har jeg valgt å presentere et bredt og rikt utvalg av de ansattes opplevelser, erfaringer og refleksjoner.

5.1 Endring ønsket velkommen, men resultatet er motstand og resignasjon

I denne kategorien finnes det en rekke synspunkter og refleksjoner fra intervjuobjektene som spenner fra positive til negative reaksjoner og responser på endringene i organisasjonen, selv om overvekten av reaksjonene var negative. Jeg vil først ta for meg noen av de positive reaksjonene det ble rapportert om.

Flere informanter beskriver at politiansatte var positive til Nærpolitireformen og de ulike tiltakene. Det var på det rene at politiet hadde blitt sett nøye i kortene de siste årene, og at det var behov for endring. Informant B (leder) beskriver dette på en måte som oppsummerer

hvordan flere av informantene rapporterer at de så på innføringen av Nærpolitireformen i en tidlig fase.

Det er vel det viktigste budskapet mitt, tror jeg. Jeg tror mange er der og.. når vi ...før vi startet med reformen var det svært få politiansatte jeg opplevde som ikke så behovet for endringer. De fleste satt med en følelse om at vi var overmoden for endringer. Det hadde rent mye vann i elva siden daværende organisasjon var organisert og frem til nåtiden og det var en erkjennelse av at måten vi var organisert på og måten vi jobbet på ikke ga oss muligheter for å hente ut de optimale effektene. Så jeg opplevde at de fleste politiansatte var positive til endringene [...].

Informant A (leder) beskriver hvordan han opplever at de fleste ansatte reagerte på de ulike endringstiltakene da de ble gjort kjent i organisasjonen.

De aller aller fleste opplever jeg, ser at mye av tiltakene og endringene er godt begrunnet og godt motivert. Og det er med på, min erfaring er at det gjør at vi kan si at jammen dette her kan vi prøve å få til. Dette høres spennende ut, dette kan hjelpe å forbedre oss, for eksempel.

De mest positive reaksjonene jeg løfter frem i dette kapittelet er reaksjonene på kvalitetshevingen som er en av hovedintensjonene i Nærpolitireformen jamfør de seks delmålene for reformen. To av de mest positive tiltakene som respondentene nevner er Politiarbeid på stedet (PPS) og tilbakemeldingsmøter. Tilbakemeldingsmøter er et tiltak som er innført både innenfor PPS og Obligatorisk årlig opplæring på etterforskningsfeltet (OÅO). Informant C (medarbeider) beskriver PPS som en driver som har vært positiv for hele organisasjonen og peker på en godt motivert prosjektgruppe, god opplæring, tydelig informasjonsdeling og teknologi som sentrale faktorer for å lykkes med innføringen. Dette er i samsvar med funnene i DIFIS forskning på reformen som er nærmere beskrevet i kapittel 1.

[...] jeg har notert meg PPS – politiarbeid på stedet, det har vært en driver som har vært veldig positivt for hele organisasjonen, det tror jeg har vært et positivt løft. Det har skapt optimisme. Det var en veldig god innføring, godt drevet med styrings...

prosjektgruppe som var veldig på. Ga informasjon om hva det her ville medføre. Månedlig oppdatering på status. Hva har vi fått til, hva gjenstår. Det var en god innføring med motiverte instruktører som hadde trua på det de sto og fortalte om. Ansatte så at dette ga noe. Det forenklet en del ting, samtidig som noen, vil jeg anta litt eldre, så på det her som en liten utfordring med det tekniske, mye apper og oppkobling og sånn da. Men for at det der skal bli så bra som det tross alt har blitt da, så er vi avhengig av teknologi. Jeg tror det var et kjempetrekk av distriktet å gå til innkjøp av iphoner, bruke penger på å få på plass den tekniske plattformen.

Informant F (medarbeider) beskriver synspunkt som deles av flere informanter. Det har vært en mangel på tilbakemeldingskultur i politiet, og de arenaene som er etablert for tilbakemeldinger i PPS og OÅO oppleves som positive.

... det er lenge siden jeg har vært i et tilbakemeldingsmøte selv, det var jo helt fantastisk. Har jo aldri fått tilbakemelding på den jobben før. Tilbakemeldingen var å stå i Munkegata på tinghuset og forklare seg ovenfor en forsvarer og en dommer og høre spørsmålene derfra, og kommer det ingen spørsmål har du kanskje gjort en bra jobb da. Det har blitt en mer formalisert greie, også er det noe av det som, så er det i nærheten av det man alltid har gjort da.

De negative reaksjonene er mangslungne. Flere informanter peker på at negative reaksjoner på endringstiltak har en sammenheng med alder. Informant H (leder) mener at alder og erfaring gjør at faste innarbeidede praksiser skaper motstand mot endring og negative reaksjoner.

Eh.. det er noen som flåser med å si at det ligger i ...at det er en sammenheng mellom alder og endringskapasitet og vilje da. Etter så så mange år i yrket har du innarbeidet deg rutiner også slik har vi alltid gjort det, dette fungerer ikke, dette har vi prøvd før. Du får høre dette oftere fra de som er eldre enn de som er yngre. De yngre har ikke noen referansepunkter, de er bare kjempeglade de får en oppgave egentlig. Det er nok en utfordring det da mellom de eldre og de yngre at det er stor forskjell der.

En annen informant, C, (medarbeider) som støttes av andre uttalelser, peker på at eldre medarbeidere har større utfordringer med å henge med i bruk teknologiske nyvinninger

... motiverte instruktører som hadde trua på det de sto og fortalte om. Ansatte så at dette ga noe. Det forenklet en del ting, samtidig som noen, vil jeg anta litt eldre, så på det her som en liten utfordring med det tekniske, mye apper og oppkobling og sånn da.

Informant F (medarbeider) peker ikke bestemt på alder som faktor, men viser til at noen medarbeidere rett og slett fornektet endring og unngår å ta endringer inn over seg:

Men så er ikke alle mottagelig heller, de bare viser håndflatene, beklager jeg er ikke interessert i å høre på det arbeidsgiver vil komme med. Det er jo, si, gjerne normale, sunne reaksjoner det og på noe som kommer som man kanskje ikke var forberedt på eller ikke ville ta innover seg heller da. For man går vel gjerne i en fornektelse ser jeg for meg [...]

I det påfølgende kapittelet ser jeg nærmere på ansattes reaksjoner, og da i betydningen av fysiske og følelsesmessige reaksjoner.

5.1.1 Om å miste gløden

Flere informanter, både ledere og medarbeidere, melder om fysiske reaksjoner og tilstander som slitne og nedkjørte medarbeidere, likegyldighet, manglende engasjement, usikkerhet og utrygghet. Det rapporteres også om tilfeller av kynisme som gir seg utslag i oppgitthet og egoisme i motsetning til fellesskapstenkning. Informant A (leder) beskriver hvordan han opplever medarbeidere som uttrykker at de er slitne og har mistet entusiasme:

For første gang i min tid som leder på den avdelingen som jeg hører til, så ser jeg og hører jeg folk som snakker om ... ja å møte veggen, miste arbeidsgløden, hører mange som sier liksom ...ja...snakke om utbrenthet, sykmeldingsterskel, sånne ting.

Informant A beskriver også egenopplevelsen av økt tretthet og negativitet grunnet krevende endringsprosesser:

Jeg merker en trøtthet da, i organisasjonen og en litt sånn negativitet, vi blir fort glad i å...altså vi har lettere for å se det negative og vi har...vi er mer glad i å snakke om det som er negativt enn å se mulighetene og se faktisk det positive som innimellom og da selvfølgelig skjer. Da må jeg bare se meg selv i speilet og si det jeg og har faktisk blitt

en sånn en som ofte sukker tungt og sier at åh, må vi gjøre dette nå, liksom. Vi har ikke...det går ikke. Kan vi vente litt, eller...vi har jo ting som fungerer bra her, hvorfor må vi prøve ut dette her.

Informant C (medarbeider) beskriver hvordan ledere blir trette og mettete av endringsoppgaver som kommer i tillegg til ordinær drift:

Jeg har registrert at det i hvert fall enkelte ledere føler litte grann på at nå kommer enda en ting oppå det hele her, og det blir bare sagt...gitt en pakke, møt da og da og da for gjennomføring av OÅO for eksempel da. Det er ditt ansvar å sørge for at det går i orden sier han NN (min anonymisering) [...] Det kommer som en tilleggsbelastning i organisasjonen, og det merkes spesielt nede på mellomledernivået hvor du må finne løsninger for å få dette til å henge i hop, og vi har drevet med så mye forskjellig nå over så lang tid, at jeg merker at folk begynner å bli mettete og at nå må vi kanskje begynne å jobbe, og hvor mye mer takler organisasjonen av endringer parallelt. Vi har ikke greid å innføre alt ennå.

Informant D (medarbeider) beskriver hvordan endringstiltakene har medført en likegyldighet som fører til en kynisme og egoisme. Informanten beskriver også hvordan ansatte ikke engasjerer seg fordi deres engasjement ikke har innvirkning på resultatet:

Så... også i forhold til endringstretthet så begynner vi å se det på akkurat det lille snevre området der da, vi gidder ikke å engasjere oss, fordi det spiller ingen rolle likevel, så mister man engasjementet. Alle tenker sin lille sirkel rundt seg selv. Hva skal jeg gjøre for å ha en best mulig arbeidshverdag her? Og det er ting som jeg... Det er helt nytt for oss her, her har vi et arbeidsfellesskap som har tenkt fellesskap også endres det litt, eller ikke bare litt, det endres ganske mye, [...] Vi var kanskje inne på det, at det blir en utrygghet om sin egen rolle og egne arbeidsoppgaver som gjør at man blir mye mer egoistisk, og tenker sin egen karrierevei i mye sterkere grad enn det vi har vært vant til her da.

Informant C (medarbeider) beskriver hvordan usikkerhet rammer alle nivåer i organisasjonen i en tidlig fase i endring:

Det er veldig krevende for dem som står der, og det er veldig lett at de føler sin posisjon og stilling truet, da er det vanskelig å være en positiv endringsagent. Du blir så utrygg selv for hva det medfører for meg, for til syvende og sist så er vi jo alle sånn at vi tenker sånn what is in it for me? Det er ikke til å unngå... Det gjelder politimesteren, han var utrygg en lang lang periode, han visste ikke [...] Det er akkurat samme mekanismene i alle menneskene enten du er politimester eller om du er sivilansatt. What`s in it for me. Blir du gjort trygg på, eller har du en trygghet på at dette blir greit for deg personlig så har du kommet ganske langt, men det kan du ikke gjøre i en slik reform, når struktur endrer seg så får det konsekvenser for en del mennesker.

Funnene viser en klar overvekt av negative reaksjoner som usikkerhet, manglende engasjement, utbrenthet og metning ved gjentatte endringer.

5.2 Endringen oppleves somt «tredd nedover ørene»

Dette underkapittelet handler om mobilisering til endring. Dette er en fase som foregår både gjennom forberedelser og gjennomføring av endringer. Ledelse er helt sentralt for hvordan endringer blir forankret gjennom informasjon og involvering. Mobilisering handler også om kompetanseutvikling, ressurssetting, balanse mellom drift og endring samt prioritering.

Den toppstyrte reformen er et tema blant flere informanter. Hvordan reformen initieres, planlegges og gjennomføres vil kunne ha betydning for i hvor stor grad ansatte føler at de medvirker til endringene og dermed opplever eierskap til reformen. Informant B (leder) beskriver hvordan dette oppleves:

Alt har jo kommet derfra, det er jo en toppstyrt reform dette her, der vi på et vis blir pålagt å gjennomføre endringer hvor vi har hatt liten innvirkning på prosessene og målsettingene om de her endringene. Det er jo ikke en endring som kommer nedenfra og opp, men som blir tredd nedover ørene for oss for å være litt stygg i ordvalget. Og det gjør det jo enda mer krevende på mange vis, synes jeg [...] Det er veldig politisk og toppstyrt hele reformen og vi har stått på sidelinjen inntil vi bare fikk beskjed om slik skal ting gjøres, slik skal ting være, og det har vært tror jeg, krevende.

Informant A (leder) beskriver en reform hvor alt skal være likt uten hensyn til lokale forhold, og at de som iverksetter reformen ikke har nødvendig kjennskap til hvor utfordringene ligger i det enkelte distrikt. Videre pekes det på at det som kan fremstå som mindre endringer sett ovenfra utgjør store endringer på lokalt plan.

For den planlagte endringen i politireformen er toppstyrt, og byråkratisk, byråkratisert. Og det skal veldig mye til at kompleksiteten i hele organisasjonen er kjent for den øverste ledelsen, så det går ikke an. Og dermed så blir det fylt da av paradokser den her endringen etter hvert som den kommer nedover, så skal budskapene, skal fortolkes og tilpasses ut i organisasjonen. Hva betyr dette her for oss, og hvordan skal vi gjøre det. Så viser det seg da at det som i utgangspunktet kan sies å være små endringer med gode intensjoner, når planer på en måte, teorien møter praksis, så er det ikke helt sånn.

Lokal PNP- prosjektgruppe skulle drive reformarbeidet lokalt og besto av en prosjektleder og fire prosjektmedarbeidere, noe som betegnes som en liten organisasjon av informant G (leder). Informanten mener det var fornuftig å ha en liten prosjektgruppe som jobbet tett og hadde kort vei inn til politimesteren og ledergruppen:

...at vi etablerte en sånn prosjektorganisasjon som ikke var stor, men sammenlignet med andre politidistrikt så hadde vi en liten prosjektgruppe. Den var ganske tett. [...] Det tror jeg var kjempeviktig. Og det igjen da litt som jeg snakket om før, ikke så svært og slike greier, men at det er noen som har et ansvar for å rigge ting, og komme med innspill til politimesteren og til ledergruppen og slike ting. Det tror jeg er viktig.

Som en motsats til det positive ved å ha en liten prosjektgruppe som jobber tett sammen og som ikke tar for mye ressurser ut av linjen, oppstår spørsmålet om PNP- prosjektgruppen var tilstrekkelig dimensjonert til å håndtere alle oppgaver. Informant C (medarbeider) stiller spørsmål ved om PNP-prosjektgruppen var robust nok til å ivareta alle oppgavene i reformarbeidet:

Så er spørsmål om dimensjonering av prosjektet av de som skal følge opp dette, var den stor nok for for det første greie arbeidspakkene og gjennomføre, men samtidig ivareta informasjonsbehovet som var veldig stort ute i organisasjonen. Der informasjonen ikke kommer frem, der det ikke var ledere som tok ansvar [...]

5.2.1 Kommunikasjonsutfordringer og forsøk på involvering

Medbestemmelse gjennom informasjon og involvering er et tema som går igjen som sentralt i informantbeskrivelsene. Noen mener informasjonen var god, mens andre mener den var god på enkelte områder. Informant D (medarbeider) beskriver hvordan manglende informasjon gjør at ansatte og ledere settes på sidelinjen og frustrasjon oppstår:

Og det med kommunikasjon, vi har etterlyst referat fra ledermøtene, vi finner dem ikke. De blir ikke lagt ut på Kilden før vi har maset vel og lenge. Og det er sånn som skaper unødvendig irritasjon og frustrasjon. Når vi spør våre ledere rundt omkring her, hva er tatt opp, hva referatet fra det ledermøtet, nei, jeg har ikke sett referat fra ledermøtet. Hvordan kan du drive ledelse da, når du ikke vet hva dine ledere har sittet og diskutert og besluttet? De kommunikasjonslinjene og kanalene de benyttes ikke, i alle fall ikke tydelig nok. Informant C (medarbeider) beskriver dette slik:

Så hvis vi ikke får ut faktainformasjon og mulighet for ansatte til å stille spørsmål, oppklare misforståelser, så er det en kjempesvekker for kapasiteten. I tillegg så tror jeg at det med medbestemmelse, at folk kanskje følte at det her kommer bare...slik er det, sånn blir det, og du får en sånn avmaktfølelse at du har ingen mulighet for påvirkning. Da går folk i kjelleren, og den omstillingsdolpa ...tror fort vi havner i den da.

Informant C fortsetter med å beskrive at informasjonen var veldig variabel, og at det har betydning for hvilke kommunikasjonskanaler man velger:

Informasjonsplan, ikke sant, at det skal brukes i linja fra ledere og nedover og nedover, og spres ut til de ansatte, og at det skal pøses på med informasjon, så spør det hvilken plattform som brukes til informasjon. Er det møter, reiser prosjektet rundt og har informasjonsmøter der det er anledning til å stille spørsmål og toveisinformasjon, eller sendes det mail eller legges det ut på Kilden? Ikke sant. Hvor

er grunnlaget for informasjon enkelte fikk? Den var veldig variabel. Intensjonene var gode, det var en bra oppstart tenker jeg, men så kommer alle de her arbeidspakkene og pøses på og det er sentral styring som gjør at du har tidsfrister hele veien.

Informant H (leder) beskriver i denne uttalelsen hvor vanskelig det er å nå alle med informasjon, og at kommunikasjonskanal har betydning.

Der har nok politiet mye å gå på involvering og implementering av endringene og det holder ikke å sende ut en mail om at ting er slik som de er med masse sider og forklaring på hvorfor det ble sånn. Folk har ikke tid til å lese det. Det er bare 10 prosent som gjør det. Det er viktig med den der personlige tilstedeværelsen. Den kan du ikke undergrave. Og det er veldig vanskelig når folk jobber turnus. Folk er ikke på jobb hele tiden. Må bruke egentlig ganske mye ressurser på det.

Informant G (leder) peker på at involvering av ledere og fagforening var god:

Ja. Så jeg synes hvis jeg skal peke på noe som jeg synes var bra...eller sånn som jeg synes kanskje var en su...sånn var den lederinvolveringen. Altså politimesteren tror jeg gjorde et smart valg sånn som jeg ser det i hvert fall. Det som kom ovenfra i fra POD så skulle det etableres en sånn interimsorganisasjon. Det gjorde vi egentlig ikke vi. Han smekket sammen de to ledergruppene og brukte de. Det tror jeg var et smart valg. [...] En ting jeg kanskje ikke har nevnt [...] en ting var at det var jo på alle ledermøtene tema, det var også tema på alle IDF og AMU-møter, også [...] egne infomøter med organisasjonene som var bare utveksling av synspunkt, hvor var vi hen og hva er det som skjer og slike ting.

Samme informant viser videre til at det ble gjennomført Workshops for å sikre bred involvering. I uttalelsene kommer det frem at workshops var vellykket, men også hadde forbedringspotensial og kunne blitt brukt mer, men at det var for liten tid til rådighet:

Vi kjørte jo slike Workshop utover høsten 2016. Det var ikke alle som var like vellykket men, en del av de synes jeg var bra. Og der og [...] altså kom det veldig mye innspill. Jeg husker vi var på X (anonymisert), og frykten der var jo at alt skal havne i

Trondheim [...] Men vi fikk til en bra dialog for det var noen som så noen muligheter der og, fikk jo innspill. Og jeg tror at hvis vi ser på resultatet, det var jo veldig på et tidlig tidspunkt, vi hadde veldig lite konkret, men hvis vi ser på resultatet så tror jeg vi kan vise til at mye av det som kom frem er tatt, altså ble resultatet egentlig. [...] Jeg tror det var viktig grep da å kjøre slike workshop, [...] kunne det profesjonalisert det litt mer tenker jeg.

Hvis jeg skal se litt tilbake så kanskje skulle enda mer, altså mer sånn hva betyr det for meg, og hva betyr det for meg som er lensmann på Fosen at ledermøtet sier slik og slik, men det var det ikke tid til.

5.2.2 Det ble stilt spørsmål ved endringskompetansen

Kompetanse blant ledere er en nøkkelfaktor for å kunne gjennomføre endringer. I svarene fra respondentene er dette ikke et mye omtalt tema. Informant H (leder) stiller spørsmål om hvorfor ledere ikke klarer å informere og involvere godt nok når dette er helt sentralt i endringskompetansen:

Det jeg stusset litt på, nå har jeg studert litt seg selv..den banale teorien, ledelsesteorien med å involvere og informere medarbeiderne, det er jo veldig mange teorier som går ut på det. Å lykkes som leder da må du gjøre sånn og sånn, men det er der det ofte skorter. Det synes jeg er rart da, for det er så mange som tar ledelsesutdanning, hvorfor skorter det der.

Informant A (leder) stiller spørsmålstegn ved hvor mye kompetanse politidistriktet har på endring, og at det ikke er noe motsetningsforhold mellom lederutdanning og evne til å lede:

Det jeg prøver å si er hvilken kompetanse på endringsledelse har vi egentlig? Hvor mange endringsagenter har vi ikke i politidistriktet. Hvem er nøkkelposisjonene formelt og uformelt? Hvem vet jeg at jeg må snakke med for å få dette her til å fungere nå, både i forhold til linja, men og i forhold til irrgangene. For jeg ..og da snakker jeg ikke for meg selv, men jeg tror ikke at det automatisk er noe sammenheng mellom lederutdanning og det å være god leder. Det handler om så mye mer, men det er i alle fall ikke noe motsetningsforhold. Jeg nekter å tro at man blir en dårligere leder ved å ha solid utdanning.

En annen informant, C (medarbeider) mener kompetansen på overordnet nivå har vært gode for å drive endringsledelse, men mener stiller spørsmål ved om man har vært dyktig nok til å forankre endringene før de kommer:

Kompetansen for å gjennomføre endringene har jeg egentlig følt har vært god på overordnet nivå. Det har vært veldig styrt med arbeidspakkene, det tror jeg har vært en god måte å jobbe på, men har vi vært gode nok til å implementere det inn i organisasjonen før endringene har kommet, det er kanskje spørsmålet.

5.2.3 Uklare mål ga lite mening

Flere informanter peker på at målbildene for reformen bærer preg av å være fine ord og visjoner som for de som skal gjennomføre endringene oppleves som utydelige og lite gripbare. Informant B (leder) sine beskrivelser på dette området sier noe om at enkeltområder i reformen ikke oppleves som tydelig:

Ja, altså det er jo et par ting jeg kan trekke frem. [...] Det er bestemt at forebygging skal være primærstrategien. Men hva det innebærer er det ingen som på et vis har sagt noe om.. og heller har det ikke kommet noen arbeidspakke for hvordan vi skal gå frem for å få til det som primærstrategi. Så det her foreløpig, er litt sånn... skal ikke si at det er en flopp, men det gir per i dag politiansatte en felles forståelse for hva betyr det for meg og den jobben jeg utfører? Det er ingen som.. altså man har ikke laget noe dokumentasjon og målsettinger om hva det innebærer for oss som er omsatt til de ulike rollene i politiet. [...] Hva betyr det for en etterforsker at forebygging er primærstrategien vår? Eh. Hvis man spør en etterforsker om det tror jeg kanskje man blir litt sånn usikker og har ikke noen gode svar i alle fall vil det sprike – svarene, så det føler jeg vi ikke har lyktes med så langt.

For å gjennomføre endringer som ikke gir mening for den enkelte, det er etter mitt skjønn, da er man dømt til å mislykkes, hvorfor skal jeg endre meg hvis ikke jeg skjønner hvorfor og at jeg skjønner at hvis jeg gjør det så vil ting bli bedre. Hvis jeg ikke skjønner det så kommer jeg ikke å gjøre det. Det tror jeg er enkel psykologi

[...] Nei, det er ikke godt nok beskrevet. Det er noen visjoner og intensjoner og fine ord og begreper som ikke gir mening og innhold til de som skal på et vis få det er implementert. Det med forebygging som primærstrategi høres flott ut, det er ingen tvil om at politiet gjør best nytte for seg dersom man kan forhindre at det skjer en straffbar handling, men hvordan vi skal klare å gjøre det her, det er det ingen som har laget noen arbeidspakke på.

Informant G (leder) sin uttalelse støtter opp om overstående utsagn som sier noe om hvordan endringstiltakene er bearbeidet og kommunisert slik at de gir mening for de ansatte.

Hva det betyr for meg og for oss. Jeg vet ikke om direktoratet har klart for seg hva likere tjenester betyr eller forebyggende som hovedstrategi.

En av informantene beskriver hvordan målene for Nærpolitireformen motvirker hverandre. Et av tiltakene i reformen er kunnskapsstyrt patrulje (KUBA), som betyr at patruljene skal arbeide målstyrt mot forhåndsdefinerte utfordringer på bakgrunn av etterretning. Til dette kreves det en overskuddsressurs som ikke er opphengt i hendelsesstyrte oppdrag. I det følgende beskriver Informant A (leder) hvordan Tjenestekontoret, som også er en av de seks prioriterte funksjonene i Nærpolitireformen har målsetning om mest mulig effektiv flåtestyring av ressursen og minst mulig bruk av overtid. Dette får konsekvenser for patruljenes evne til å jobbe målstyrt gjennom KUBA- metodikken:

Ja, er jo da såkalt privatbetalt overtid, altså hvis politiet får ei bestilling for et eller annet, ei breitransport, så breitransporten må gå på natta. Så tenker jeg der jeg sitter, at det vaktlaget som kommer på i natt, de er 8 mann dem. Og det betyr at de kan sette ut fire patruljer, da har vi en god grunnberedskap, og så har vi kapasitet til å jobbe kunnskapsbasert med de patruljene [...] Men så da, vil et felles tjenestekontor som ser ressursen under ett si at, men du har jo åtte, så hvis vi får en patrulje, istedenfor at du legger ut det på overtid, så går de pengene inn i kassa vår. Så blir jeg grinete, for da opplever jeg at det er motstridende krav og forventninger mellom tjenestekontoret, som da er interessert i å spare penger, og jeg som er interessert i å jobbe kunnskapsbasert, og få tatt ut noen vinningsgjengangere for eksempel. [...] Vi har litt ulike bestillinger på de ulike plassene i organisasjonen, og det skaper gnisninger.

5.2.4 Skvisen mellom endring og drift i en etat som strever med prioritering

I dette underkapittelet beskrives sentrale funn som angår gjennomføring av endringene, og balanseringen mellom de ulike tiltakene. Et sentralt element i dette underkapittelet er ressurssetting av endringstiltakene, hvordan prioriteres endringsarbeid opp mot ordinær drift og om det prioriteres mellom de ulike tiltakene. Alle informantene beskriver en politireform som innbefatter en rekke tiltak som skal gjennomføres innen et relativt kort tidsrom med lite ressurser tilgjengelig. Dette utfordrer organisasjonen på grunn av utfordringer med prioritering mellom ordinær drift og endringstiltak, men også prioritering mellom endringstiltakene. En av medarbeiderinformantene, C, beskriver med dette hjertesukket hvordan endringene oppleves:

Og Gud bedre meg alt mulig vi skal lære oss som vi skal implementere og som vi skal få med organisasjonen på, som kommer av forskjellige tiltak. [...] Altså kapasitet, en endring, vi er i konstant endring. Vi har endret oss veldig mye en periode føler jeg, da.

Informant A (leder) peker på utfordringer med å innføre større endringer samtidig som kravene til ordinær politisier virksomhet skal opprettholdes:

Så når vi trer stor offentlig endring over oss samtidig som vi ikke firer, for det går ikke an, å fire på kravene i forhold til kravet i samfunnsoppdraget, så er min erfaring at da får vi se at vi er ...ikke vant med, og ikke rigget for, store endringer, planlagte endringer.

Informant F (medarbeider) peker på at det er utfordringer med å ta inn over seg endringene, og peker på at organisasjonens og de ansattes kapasitet settes på prøve:

Ting skjer fort, ja. Spørsmålet er går det for fort, for man skal jo absorbere endringene, og da er vi inne på personlige planet, altså individnivået. Hvor fort den enkelte også er i stand til å absorbere en endring som kommer. Organisasjonen skal gjøre det, men individene skal også absorbere det som kommer. Og da er vi avhengig av kapasiteten og kompetansen til medarbeiderne igjen da.

Informant B (leder) beskriver hvordan endringene oppleves som overveldende og at politiet står i en spagat mellom daglig drift og endringsarbeid, hvor begge områdene blir skadelidende:

Jeg mener det er endringskapasitet i politiet, men kanskje ikke en endringskapasitet som er tilpasset de voldsomme store endringene vi gjennomfører nå, både i forhold til strukturendringer og kvalitetsbiten. Jeg har i alle fall aldri opplevd en så stor endring i løpet av de tiårene jeg har jobbet i politiet som er så vidt omgripende som handler om betydelige strukturelle endringer og kvalitative endringer samtidig som vi skal opprettholde driften på en god måte. Jeg følger ikke at vi har endringskapasitet nok til å klare å få til dette her på kort sikt uten at det må gå ut over enten de endringene vi forsøker å gjennomføre eller det vi leverer på i det daglige.

Enten så tror jeg vi ikke klarer å levere det som forventes av oss i daglig drift eller at de endringstiltakene vi gjennomfører ikke har høy nok kvalitet til at vi klarer å få til de endringene vi skal og bør få til. Jeg føler at den her.. balansen medfører at vi er vi er halvveis på alt. [...] Jeg opplever at vi som organisasjon står i en spagat og balanserer.

Informant B beskriver videre hvordan man kunne ønsket seg en forståelse for at endringer tar mye ressurs fra organisasjonen og at man kunne fått aksept for å redusere lavere på resultater i en periode med mange endringer, men viser til at dette ikke blir gjort:

[...] så er det jo kanskje å få en aksept i større grad for å levere dårligere i en periode. Det føler jeg vi ikke har fått aksept for. Det er veldig fokus på restanser og saksbehandlingstid, og den biten der, selv om alle skjønnte at det ville øke, så har jeg liksom ikke fått aksept for at det er greit.

Informant G (leder) beskriver hvordan Politidirektoratet gjennom disponeringsskrivet retter fokus på drift fremfor endring, og at dette er et dårlig signal fordi endringene fremdeles krever mye oppmerksomhet i tiden som kommer, og at en kan risikere at Nærpolitireformen mislykkes slik som reform 2000.

[...] Da jeg leste det der tenkte jeg at det er litt skummelt, for hvis vi ikke nå har fokus gjennom kvalitetsdelen her, ja, da blir det litt som i politi2000 for der også ble det gjennomført en struktur, så skjedde det ingenting etterpå. Det står jo hvis du leser stortingsmeldingen den gangen, det står veldig mye bra. Ikke så omfattende som det vi er inne i nå, men det står også der om utvikling av teknologi, og nye arbeidsmetoder og samarbeidsrelasjoner [...] men, nei, det stoppet opp. Og det er en fare for [...]..altså det er kvalitetsdelen her som er vanskelig, det er den som krever, den krever tid og den krever ressurser og den krever oppmerksomhet. En ting er å tegne inn firkantene og plassere inn folk og sånn [...] i forhold til det vi holder på med nå, så er det...så..ja, det er litt, jeg synes det er litt sånn dårlig signal egentlig det. Det kan tyde på at man kanskje ikke har stor nok grad av kapasitet, endringskapasitet [...]

Flere informanter peker på at flere endringstiltak rulles ut samtidig, og at dette svekker effekten av implementeringen av tiltakene. I dette svaret peker informant D (medarbeider) på at strukturreformen er så krevende for organisasjonen at det påvirker kvalitetstiltakene negativt:

[...] vi må jo drive endringsarbeid [...]vi kan ikke hoppe av. Og vi produserer jo ved siden av, men muligheten og handlingsrommet for det, det [...] Også tenker jeg at mye avhenger av endringskapasiteten [...] hvor gode er vi til å ta innover oss endringer i utgangspunktet da? Hvilken kultur har vi for å se at OK, nei...slik gjør vi det nå fordi at... Så når at vi nå blir pålagt så mye endringer på en gang så reduserer det muligheten til å drive produksjon ganske mye for vi bruker enormt mye kapasitet på å drive motstand mot endringer og snakke veldig negativt om det, og som gjør at...for det er jo som det påpekes at det er en struktur og kvalitetsreform, så jeg tror den kvalitetsdelen av den her reformen lider veldig under strukturreformen, at vi...vi har mye større kapasitet til å heve kvalitet, men på grunn av at vi får strukturreformen parallelt, så går det på bekostning av kvalitetsreformen.

Informant G (leder) peker på det samme som forrige uttalelse, at det kvalitetstiltak skal innføres samtidig som det foregår en strukturreform:

så kommer etterforskningsløftet som jeg tenker er noe av det aller viktigste her, så kommer det da for vår del på et tidspunkt da vi holder på å innplassere folk, det er usikkerhet og alt slik [...] Får vi til dette her? Det er så så mange saker og det er slik og slik, og vi kan ikke...det har, det kan ha noe med tidspunktet, og måten det gjennomføres på, jeg vet ikke, men det blir ikke den samme boosten som det blir med Politiarbeid på stedet [...].

Et flertall av respondentene uttrykker at Nærpolitireformen ikke er tilført de nødvendige ressurser for å lykkes. Informant C (medarbeider) beskriver hvordan de hendelsesstyrte oppdragene tar kapasitet fra de nye måtene å jobbe på:

Den stakkars patruljen greier ikke å gjennomføre noe PPS den, eller noe KUBA. For den må kjøre det remmer og tøy holder for å rekke de livsviktige oppdragene, og hva er da vitsen med å innføre måter å jobbe på som vi ikke greier fordi vi ikke er ressurssatt. Alt henger sammen.

Informant B (leder) viser til et endringstiltak hvor man ikke har lyktes fordi man ikke satte inn nok ressurser:

Å skape den her forståelsen, altså da vi introduserte KUBAEN tror jeg mange syntes det hørtes bra ut, selv om andre igjen da fryktet friheten, autonomien, så var det noen som syntes det her hørtes spennende ut, det høres fornuftig at vi som organisasjon bestemmer oss for å prioritere noe og jobber mot det sammen. Men så klarte vi ikke å følge opp med nok informasjon, nok trygghet til å forstå hvordan man skal gripe an det her. Da vart det på en måte.. da rant det litt ut...trua på at det her gir noe effekter. Vi har ikke klart å levert av ulike årsaker. Det vi burde ha levert for å gjennomføre den her endringen så langt i hvert fall. Vi har ikke lagt nok ...vi har ikke brukt nok tid og ressurser.

Det er et tydelig funn i intervjuanalysene at politiet strever med å prioritere. Alle oppgaver synes viktige, og der en prioritering kunne frigjort kraft mot enkeltområder, ender man opp med å behandle alle oppgaver som like viktige. Informant A (leder) mener politiet ikke har

tradisjon for å prioritere noe ned og at det er vesentlige forskjeller mellom privat og offentlig sektor med tanke på politiets komplekse samfunnsoppdrag.

Det er en veldig utradisjonell tanke i politiet å prioritere noe helt bort. Vi er flinke til å si at vi prioriterer en ting, men vi er dårlig på å være tydelig på hva vi ikke prioriterer, og, ja, jeg er helt enig med det, det ville ha bidratt til å kunne skapt større handlingsrom innafor det som var aller viktigst. Men der igjen ser vi at det er ulike krav og prioriteringer på ulike plasser i organisasjonen og. For NN for eksempel kan han veldig fort møte seg i døra når han prioriterer noe. Så kan han si at han prioriterer det og det og det innafor sin GDE (Geografisk driftsenhet), ok det er mottatt, høres fornuftig ut. Så går det fjorten dager så kommer det noen og sier, du må prioritere annerledes, jeg trenger tre av etterforskerne dine fordi vi har en alvorlig sak her på gang, og da har riksadvokaten vært inn og sagt at det er ikke noe som skal prioriteres høyere enn overgrep mot barn for eksempel. Nei, det...der igjen i en privat bedrift med en tydelig portefølje, tydelig bestilling, så så mye skal ut til den og den tiden, hva må vi gjøre for å lykkes med det. Grunnprinsippet blir adskillig mye enklere da. For kompleksiteten er mindre og det er ikke en samfunnsverdi du skal verne om.

Informant B (leder) viser til det brede mandatet politiet har i samfunnet gjør at det er vanskelig å prioritere. Selv om noe er viktig, så blir de kriminalitetsområdene som ikke er prioritert også viktige på den måten at politiets tillit i befolkningen svekkes og utrygghet oppstår dersom politiet ikke håndterer mindre alvorlig kriminalitet:

[...] Det hadde vært enkelt da, hvis man kunne sagt at for å styrke kapasiteten på de områdene vi skal endre, så nedprioriterer vi det og det og det og det. Å flytte ressurser, men det er jo ikke så enkelt i politiet. Vi har en rekke områder vi skal levere tjenester på til samfunnet. Og vi er liksom ikke der å få aksept på å nedprioritere mye, og man kan jo si at det har kommet noen prioriteringer i forhold til de mest alvorlige offersakene i forhold til straffesak så er det de vi skal konsentrerer oss om, men samtidig har vi et problem opp imot at politiet skal skape trygghet og hvis vi slutter å bry oss om kriminaliteten som rammer folk flest oftest, eller ikke er tilstede i lokalsamfunnet og kan respondere på hendelser, så har vi tapt. Så vi slites mellom mange, utrolig mange områder vi skal levere tjenester til samfunnet på. Bare som et

eksempel i forhold til det at vi skal være tilstede i lokalsamfunnet, vi skal respondere raskt, eh, det legges ned lensmannskontor, det er en frykt for at de ikke får hjelp når de har behov for hjelp, og for å demme opp for det skal vi på et vis love bort at den operative kapasiteten skal bli bedre enn den var tidligere.

Informant B peker videre på noen av paradoksene i Nærpolitireformen; man skal legge ned lensmannskontorer og sentralisere samtidig som man skal være mer tilstede blant befolkningen der de bor. Videre skal man spesialisere og profesjonalisere politiet ved å bygge opp sterke fagmiljøer samtidig som politiet skal være mer tilgjengelig og tilstedeværende uten at dette følges opp med flere ressurser:

[...] Vi må sende ut patruljer i distrikter i kommuner i distriktet hvor det skjer lite kriminalitet for å gi de en følelse av at politiet er tilstede, de er der for å bistå dem, mens vi kanskje heller burde ha brukt en del av den ressursen der risikoen for kriminalitet er størst. Det at jeg skal serve byens befolkning (Anonymisert), gi byens befolkning tru på at de vil få hjelp dersom de har behov for det, samtidig som jeg skal gi bygdas (anonymisert) befolkning med få innbyggere tro på at de skal få det politiet de fortjener. Den balansegangen der, hva er riktig der? Synes jeg også er umåtelig krevende, og det er veldig fokus på den Nærpolitireformen at det skal styrkes kapasiteten i hele landet, responstiden skal jobbes ned, responstiden skal ned. Skal responstiden ned i de små grisgrendte kommunene så må man kanskje ta ressurs fra der ressursen er størst, og det vil nå være byen (anonymisert), men der er jo også desidert flest hendelser der desidert den største risikoen for at det skjer kriminalitet, så det blir helt sånn paradoksalt at vi skal ta ressurser fra de områdene hvor risikoen for kriminalitet er størst for å innfri forventninger om Nærpolitireformen ut i mindre kommuner, og det der er det heller ingen oppskrift for...ja takk begge deler liksom, det er det vi har fått i bestilling fra overordnet myndighet her og som jeg føler er veldig krevende å balansere på en god måte.

[...] For det er jo mye symbolsk i det her også ikke sant. Det handler ikke bare om at vi skal.. det sies jo at vi skal sette inn ressursene der risikoen er størst, det sies at vi skal prioritere de alvorligste sakene, samtidig som politiet skal skape trygghet, og skal vi skape trygghet så må vi på et vis ta hånd om de problemene folk blir utsatt for, så

jeg føler vi lever i et slags krysspress her. Mellom noen riktige intensjoner men, som vi ikke klarer helt å gjennomføre fordi at det går på tvers med mange av intensjonene om politireformen om et lokalt tilstedeværende politi, og hvor det er solgt inn at politiet skal være mer tilstede i hele Trøndelag enn vi har klart å være tidligere, samtidig som vi skal spesialisere oss, og etablere fagmiljø uten å få tilført flere ressurser er heller ikke et regnestykke som går opp i hodet mitt, og som jeg føler på et vis vi som skal gjennomføre det her blir sittende oppe i, og håndtere selv på et vis.

Informanten peker på at det fra sentralt hold burde vært kommunisert at reformarbeid er krevende, og at politiet burde fått aksept for å levere dårligere på enkelte mindre viktige områder. Informanten mener reformen er «oversolgt», og vanskelig å innfri på kort sikt:

[...] eventuelt enda tydeligere kommunisert ut at slik som situasjonen er så må politiet nedprioritere en del felt. For det er heller ikke noe som skal kommuniseres ut, at vi velger å nedprioritere ting. Det går liksom på tryggheten til folk igjen, og er veldig vanskelig å håndtere, utad skal vi bli bedre på alt, det er det bildet vi tegner for å skape tro og oppslutning for den her reformen så er det jo på mange vis oversolgt, og svært vanskelig å innfri på kort sikt i hvert fall.

5.3 Implementering er ikke etablering

Strukturer og rutiner i organisasjonen handler om å legge til rette for at endring skal kunne skje på en best mulig måte, slik at man slipper å gjøre alt på nytt hver gang det oppstår en endring. Bruk og gjenbruk av endringsagenter, utnyttelse av prosjektorganisering og rutiner for nedbemanning og omplassering er eksempler på strukturer og rutiner i en organisasjon.

5.3.1 Små prosjekter ga gode resultater

Flere av endringstiltakene som PPS, PNP, KUBA og etterforskningsløft ble organisert i prosjekter med dedikerte prosjektledere. Prosjektorganiseringen bidrar til å sikre nødvendig fokus på de tidsbegrensede oppgavene som skal løses. Som referert til tidligere i dette kapittelet om ansattes reaksjoner ble PPS fremhevet som en meget godt gjennomført endring. Det at lokalt PNP-prosjekt var lite og satt i samme lokaler ble sammen med deres korte linjer og gode kommunikasjon med Politimesteren og hans ledergruppe beskrevet som en god måte å drive prosjektet på. Samtidig stilte en av informantene spørsmål ved om dette prosjektet var robust nok til å håndtere alle arbeidspakkene og informasjonsbehovet ute i organisasjonen.

5.3.2 Endringsagenter byttet stilling underveis

Flere medarbeidere har gjennom de tre årene reformen har vart blitt plukket ut til å være prosjektledere for innføring av ulike endringstiltak som etterforskningsløftet, Kunnskapsbasert politiarbeid, PPS, møteledere for OÅO og lokalt PNP. Det har gjennom reformperioden vist seg at en rekke slike nøkkelpersoner har skiftet stilling i løpet av perioden, og blitt erstattet av andre personer som noen ganger har andre tilleggsoppgaver. Dette har vært med på å utfordre kapasiteten til endring.

Informant C (medarbeider) viser til at dersom nøkkelpersoner slutter utgjør det en risiko for at endringene stopper opp og man går tilbake til gamle og vante praksiser:

Nøkkelpersoner, vi er veldig sårbare da tenker jeg. Fordi at veldig mye er bygget opp rundt de nøkkelpersonene som har en funksjon i innføringen av ett eller annet. La oss si at jeg slutter som X (anonymisert), så henter vi inne NN (anonymisert) som er min vara, også er han nytt X og frikjøpes 100 prosent. Hvis han sier OK, greit. Vær så god overta noen andre, du har NN selvsagt som har en viss tråd i hva han holder på med, men vi er veldig sårbare da. Det er bare på ett punkt. Eksempelet om møtelederen som er på vei bort. Så vidt jeg har registrert da, mulig det er prøvd, men jeg tror det er flere måneder siden det har vært gjennomført tilbakemeldingsmøter. Ja, vi prøvde, vi var i gang, det var bra, men det dør ut. Så er vi tilbake til at vi jobber på vanlig måte igjen.

5.3.3 Overføring fra prosjekt til linje er utfordrende

Når endringstiltakene settes i verk blir det ofte nedsatt et prosjekt med dedikerte medarbeidere. Prosjektet støtter innføringen og bidrar til å opprettholde et endringstrykk som gjør at endringene kommer godt i gang. Disse prosjektlederne er sentrale personer i innføringen av ny praksis, og som nevnt tidligere har flere av disse byttet stillinger underveis. Dette medfører en sårbarhet for at tempo og kraft i omstillingsarbeidet svekkes. Videre er overlevering fra prosjekt til linje en kritisk fase. I undersøkelsen er det eksempler på at endringstiltak kommer godt i gang, men når de overføres til linjen og linjeledelse overtar, så reduseres trykket i endringene, og man faller tilbake til gammel praksis. Årsakene til at trykket faller kan være at endringstiltaket ikke er tilstrekkelig forankret i linjen, linjeledere har for mange oppgaver, at de ikke klarer å prioritere mellom oppgavene og at det pågår samtidige endringsprosesser. Informant G (leder) beskriver at når PNP- prosjektet er ferdig er

det ingen som holder i endringen lenger og at dette medfører at fokuset på etablering av endringstiltak faller:

[...] selv om det skal ikke være noe prosjekt lenger, det er nå ikke det, det er ingen som har tatt over den rollen, og det tror jeg kanskje burde ha vært. Nettopp fordi at ting ikke er implementert.

[...] altså først så var det mye frem og tilbake når distriktene ble etablert, for vår del 1.6.18, så var på en måte oppgavene til PNP ferdig. Det var også snakk om å legge ned det sentrale prosjektet, men den beslutningen ble gjort om [...] Det er fortsatt et sentralt prosjekt. Så ble det opp til distriktene selv å finne ut hvordan de selv gjorde det da. NN har jo en rolle i dag, hun samler jo forskjellige fag, de seks prioriterte funksjonene og alt sånt. Men det som forsvant den der koblingen opp mot ledermøtet. Tror ikke det var noen beslutning, det ble bare sånn tror jeg [...] Kunne sikkert gjort det på andre måter, og bedre, men jeg tror det meste ble...mye tema knyttet til det her, jeg tror det var med å...bevisstheten i ledergruppa, jeg tror det kunne ha vært viktig nå og.

5.4 En politikultur i endring

I det følgende redegjør jeg for funn i kategorien politikultur som kan peke i retning av en sterk eller svak endringskapasitet. Informant D (medarbeider) er ikke konkret i dette eksempelet, men hevder at politiet ikke har en kultur hvor man jobber godt nok med endringene, eller hvordan ansatte tar imot endring:

Kremter Ja- nei, det er jo, jeg tror ikke at politietaten er en organisasjon som har noen sånn typisk god kultur for endring. Det tror jeg ikke, hverken hvordan man jobber med endringene, eller hvordan de blir mottatt. Vi har mye å gå på når det gjelder prosessene for endring.

Informant B (leder) beskriver at tidligere endringer i politiet har vært mindre, og at politiet ikke har kultur for å håndtere den radikale endringen Nærpolitireformen innebærer.

Informanten beskriver at politiet ikke har hatt en kultur for kontinuerlig forbedring, og at dette er årsaken til at det oppstår behov for store endringer:

Men nå har vi stått ovenfor en helt annen type endring, en langt mer massiv endring, både på struktur og i forhold til arbeidsprosesser, og der tror jeg nok vi har ikke en kultur for å håndtere så massive endringer. Vi har liten erfaring med det og jeg har vel opplevd at det har vært ganske mye motstand mot en god del av de endringene som skulle ha vært gjennomført. [...] Men, men politiet har ikke en kultur hvor vi har hatt fokus på kontinuerlig forbedringer i stor nok grad, og det er vel årsaken til at vi ender opp i en så stor endring også, at vi faktisk ikke har jobbet godt nok med å utvikle en kultur der hvor vi har hatt fokus på kontinuerlig forbedring. Og da blir det nok enda mer krevende når man skal gjennomføre så vidt store forandringer. For det truer den enkeltes...hva skal jeg si.. mestringsfølelse [...].

Informant F (medarbeider) mener det eksisterer en tydelig omkampskultur i politiet som gjør at man ikke kommer seg videre etter at beslutninger er tatt:

For den her går igjen hele tiden, og er det noe vi er kjent for så er det omkamper. Det er kanskje ikke bare i politiet da, men jeg tror vi er flinke på det. [...] Det er mye sterke personligheter inne i den etaten her, og mange, man har forskjellig ståsted ut i fra oppgaven, mandatet sitt, også må man, så skal man kjempe for sitt.

Flere informanter peker på at politiet er handlingsorientert og beslutningssterke. Informant G (leder) beskriver at den operative handlingsorienteringen er noe man bærer med seg og at det kan være både positivt og negativt:

Politiet er jo veldig handlingsorientert. De fleste av oss har en operativ bakgrunn der hvor vi på en måte er vant til å ta beslutninger og gjøre ting med ganske lite informasjon, det ligger i kulturen vår, og det er mulig at vi drar med oss det, jeg har i alle fall merket det med meg selv at jeg drar med det litt også når man skal holde på med andre ting, og det har også pluser og minuser [...].

En annen informant, H (leder) bekrefter dette synet og viser til sin hverdag i operativ tjeneste:

Det er, vi har egentlig veldig mye endringskapasitet da...vi.. når du jobber operativt ute i gata er det ting som skjer som vi, da må vi bare endre på hvordan vi opptrer på sekundet. Det ligger liksom i naturen til politiyrket at du ...det kan komme noe akutt inn på etterforskning da vi bare må kaste fra oss ting som vi holder på med og hoppe på andre ting da. En av grunnene til at jeg begynte i politiet var at jeg ikke ville ha dager hvor jeg for eksempel sto på en fabrikk og bare produserte en ting [...].

Utsagnet fra Informant E (medarbeider) kan tolkes som en bekreftelse på den handlingsorienterte kulturen da informanten beskriver hvordan man tar initiativ og løser utfordringer selv om man ikke er fortalt hva man skal gjøre:

Vi berger det litt av og til her, og spesielt her, de har jo ikke den kapasiteten til å gjøre det i Trondheim, eller på Heimdal, eller Kotsøy, eller der jeg nå drar, men av og til så tenker jeg at nå tror jeg vi bare fikser ting.

Informant C (medarbeider) sier at handlingskulturen kan slå negativt ut hvis ansatte ikke involveres og forberedes på endringstiltak:

Når det forventes at du skal gjøre en jobb så må det virke. Ellers så får vi piggene ut og da blir det faen i helvete, også blir det bønn i bønne, også baller det bare på seg, snøballen begynner å rulle også blir det en negativitet, også nei, det det var ikke noe bra også slutter vi å bruke det, for det er så mye sterke personligheter rundt omkring i etaten her som er i stand til å ta avgjørelser og beslutninger, som er vant til å ta det hele tiden. Så hvis man får en negativ tanke om at det der det driter jeg i, så får de si hva de vil. Da hjelper ikke hvor mye ledelse og målstyring du har hvis du får...*utydelig* mot deg på sånne ting. Du må berede grunnen før du trykker på knappen og sier at nå begynner vi med dette her.

5.4.1 Fra kriger til vokter og forebygger er et paradigmeskifte

Informant B peker på at en del av den operative kulturen kan minne om en krigerkultur. Gjennom innføringen av forebygging som primærstrategi i politiet og endringstiltaket KUBA (kunnskapsbasert politiarbeid) og PPS gis de operative mannskapene et nytt mandat som handler om å hjelpe og være i forkant av kriminaliteten og i tillegg drive etterforskning som

første enhet på stedet. Informanten mener dette kan være en utfordring fordi det handler om å utfordre kulturer:

For der KUBAEN er først og fremst for å forebygge at det skjer kriminalitet, og den operative styrken har ikke tenkt sånn, det er ikke det som har vært fokuset til den operative styrken, det er liksom komme på banen når det har skjedd noe, for å stoppe dette her, for å begrense skade, for å avdekke kriminalitet, det har vært forståelsen av hva det er å jobbe operativt. Å begynne å tenke at nå skal jeg først og fremst jobbe forebyggende, det er en trussel i seg selv ikke sant, hvordan skal jeg gripe an det? Være i forkant for å forhindre kriminalitet, jeg som er en jeger som skal jakte på kriminelle og ta dem når de har begått en straffbar handling? Man snakker om å gå fra å være en kriger til å bli en vokter på et vis. Det er et paradigmeskifte vil jeg påstå for den operative styrken det vi står ovenfor nå. Først det å få de til å forstå at nå skal de være etterforsker, det var en ting, også skal de og bli en forebygger, det gjør noe med rolleforståelsen deres, og det endrer litt på vilkårene som på et vis har gjort at de har ønsket å jobbe operativt[...] Og da er det naturlig at det medfører motstand når det skal gjennomføres. Da er det kanskje ikke den krigeren som går først inn døren eller som, ja, er den operative dyktigste personen som opplever at den nye måten å jobbe på er det som for fremtiden skal belønnes da på et vis. Så jeg synes det er ganske betydelig endring og definering av rollen hvor det beredskapsmessige blir mindre synlig og mindre viktig på mange vis enn det det har vært tidligere.

5.4.2 Ny struktur gir utfordringer i form av silotenking

To informanter beskriver hvordan man i politiet etter reformen har opprettet nye enheter med fagforvaltningsansvar som har et begrenset ansvarsområde. Et kulturelt fenomen som kan oppstå med denne inndelingen i funksjonelle og geografiske enheter er at de ulike organisasjonsenhetene mister helhetsorienteringen dersom de ikke ser utenfor sin egen avdeling. Informant A (leder) beskriver utfordringer for de ulike enhetene å se helheten:

Vi har jo driftsenheter som har ansvar for fag, også har vi ansvar for, kall det vanlig, i gåseøyne vanlig politiarbeid, drift. Og det som er krevende er jo at de her tuene som dukker opp hegner om sitt. Og at det er vanskelig da å faktisk få det her helhetsbildet og se behov utafør sin egen avdeling og sin egen portefølje.

Informant C (medarbeider) er inne på det samme. De funksjonelle enhetene har fagansvar og kommer med bestillinger til de geografiske enhetene som er vanskelig å oppfylle i en enhet med mange konkurrerende oppgaver. Dette støttes av DIFI-rapporten fra 2018 (s.31) hvor flere informanter uttaler at det mangler folk til å utføre oppgavene som de funksjonelle enhetene genererer. Informant C (medarbeider) er inne på det samme og stiller spørsmål om de funksjonelle enhetene ser seg imellom hvilke belastninger de påfører de geografiske enhetene hver for seg og samlet:

[...] Det er mange funksjonelle enheter nå som sitter...Jeg er redd for at vi får bokstenking der da. Jeg har ansvaret for det her. Det er så viktig. Det her må vi gjennomføre. Så pøses det ut. Mens på en annen funksjonell så er det andre mål og annet fokus, som er veldig viktig. Men evner funksjonelt nivå internt i ...å se like mye på tvers som de er satt til å tenke på tvers på vegne av de geografiske?

Informant B (leder) sier at reformen utfordrer hvordan enhetene ser på og omtaler hverandre. Utfordrende ressursituasjon og opprettelser av nye funksjoner og enheter har medført at enheter snakker ned andre enheter i stedet for å stå sammen om utfordringene:

Så har vi bygd opp en lik organisasjon, og det har nok vært en krevende prosess i seg selv, og hvor alle enheter, både gamle og nye sitter med en opplevelse av at man sitter med for lite ressurser, så ser man til naboen, og har noen tanker om at de har fått for mye ressurser, og at vi har for lite, så begynner man å snakke om det der, og da er man ute å kjøre i forhold til noen destruktive prosesser der man bruker veldig mye energi på å snakke om andre, og snakke ned andre og legge skylda på andre på et vis, vi har blitt så hardt rammet i det her, vi har kommet så dårlig ut av det her, og det skyldes at ressursene har gått dit eller dit. Og det vil jeg påstå er veldig destruktivt og veldig skadelig for endringene. Vi har brukt veldig mye energi på det i den her prosessen.

Den nye organisasjonsstrukturen som er lagt gjennom Nærpolitireformen kan se ut til å ha medført at enhetene har mindre tillit til hverandre, og at dette uttrykkes internt som misnøye.

6 Analyse og diskusjon

I denne delen av oppgaven vil jeg svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene samt diskutere hva funnene fra egen undersøkelse betyr sett opp mot teori og tidligere forskning. I innledningen av oppgaven stilte jeg spørsmålet om hvordan endringskapasiteten til Trøndelag politidistrikt er under gjennomføringen av Nærpolitireformen. Forskningsspørsmålene handlet om hvilke forhold som fremmer og hemmer endringskapasitet i organisasjonen, hvordan ansatte reagerer på endringene, hvordan ledelsen mobiliserer og gjennomfører endringer, rutiner og strukturer for endring i organisasjonen og hvordan endringskapasiteten kan forstås i lys av måloppnåelsen. Måloppnåelsen vurderes med bakgrunn i resultatrapporteringen til Trøndelag politidistrikt i desember 2018. Denne rapporteringen til Politidirektoratet omhandler de vesentlige rapporteringspunktene som beskriver politiets evne til å løse samfunnsoppdraget på de områdene som kan måles. Analysen er inndelt i fem kapitler ut fra en kategorisering av det empiriske materialet hvorav de fire første hver for seg og samlet er elementer som påvirker endringskapasiteten. Disse kapitlene handler om ansattes reaksjoner og respons på endring, hvordan ledelsen mobiliserer til endring, etablerte strukturer og rutiner i organisasjonen og politikulturens betydning. Til slutt ser jeg på om politidistriktets måloppnåelse kan være et resultat av Nærpolitireformen og symptom på endringskapasitet.

6.1 Fra optimisme til endringstretthet

I dette underkapittelet diskuterer jeg de funn som omhandler de ansattes reaksjoner på endringstiltakene. Funnene fra avsnitt 5.1.1 om fysiske og følelsesmessige reaksjoner knyttes også inn i dette underkapittelet. Funnene i forskningsprosjektet viste at de ansattes respons og reaksjoner på endringene befinner seg på en skala fra veldig positive reaksjoner til negative reaksjoner. Funnene viser at Nærpolitireformen var ønsket velkommen av de ansatte i Trøndelag politidistrikt, og de aller fleste så behovet for å endre seg etter analysene i kjølvannet av 22.juli 2011, og spesielt kvalitetsdelene av reformen som blant annet omhandler FSI, Politiarbeid på stedet og tilbakemeldingsmøter, ble positivt mottatt. To av informantene peker på at yngre ansatte har lettere for å akseptere og støtte opp under endringer enn de eldre. Dette begrunnes med at eldre medarbeidere er mer satt i sine rutiner og praksiser enn de yngre, og at en del av endringene omhandler ny bruk av teknologi som yngre lettere klarer å beherske. De funnene jeg har gjort i min forskning står noe i motstrid til forskningen fra 2016 hvor kun 19 prosent av de ansatte mente reformen vil gi bedre kriminalitetsbekjempelse, og bare 13 prosent mente reformen ville gi et mer tilgjengelig og synlig politi for publikum (Renå, 2016).

Det er likevel mange negative reaksjoner blant de ansatte. Dette innebærer også aktiv motstand, resignasjon og kynisme. En av informantene beskriver hvordan ansatte ikke gidder å engasjere seg fordi det ikke spiller noen rolle hva de ansatte mener. Her kan man se hen til begrepet pseudomedvirkning som oppstår når ansatte opplever at beslutningene er tatt på forhånd (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 31). Informanter fra leder- og medarbeidersiden peker på at mange ansatte er slitne og man opplever en tilstand blant medarbeidere som er så dårlig at det snakkes om utbrenthet, sykemeldingsterskel og det å miste gløden. Dette er bekymringsfulle funn i en del av organisasjonen hvor sykefraværet fra før er svært lavt.

De ansatte var godt kjent med at det ville komme en endring, og det var en positiv forventning blant mange av informantene. Særlig så mange positivt på kvalitetstiltakene, og reagerer positivt på dette, noe som er med på å styrke endringskapasiteten. Avviket fra Renås forskning i 2016 kan ha sammenheng med tiden som har gått frem til i dag. Den store skepsisen og mistilliten forklares i rapporten med flere faktorer. Det første som trekkes frem er usikkerhet i organisasjonen omkring endringene. Usikkerhet om arbeidssituasjon, hva man skal jobbe med, for hvem og med hva skaper motstand (Renå, 2017, s. 47). I tiden som har gått er det grunn til å tro at mange av usikkerhetsmomentene er avklart, og at det for mange har kommet løsninger som er akseptert av de ansatte. Videre ble det i min undersøkelse en dreining mot de kvalitative endringstiltakene da strukturreformen var ferdig før forskningsprosjektet startet. Dette kan også ha rettet oppmerksomheten til informantene mer i retning av hva de opplever som utfordrende i nåtid. Gjennom funnene fra de ansattes respons og reaksjoner har jeg ikke funnet noen klare tegn til at politiet i Trøndelag har manglende evne til å erkjenne kritikk som beskrevet av DIFI sin kulturrapport når man ser dette i lys av bakgrunnen for Nærpolitireformen hvor politiets innsats ble kraftig kritisert, og dette igjen fungerte som en katalysator for det videre arbeidet med å gjennomføre en nærpolitireform.

Ansattes reaksjoner er i samsvar med hva teorien beskriver om at endringsmotstand oppstår særlig når endringer følger på tidligere endringer (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 29). Den kumulative effekten av gjentatte endringer er stress og frustrasjon som igjen kan svekke oppslutning om endringene (Jacobsen & Thorsvik, 2016 s. 391).

Reaksjonsmønstre på endringer kan arte seg forskjellig, fra passive til aktive reaksjoner, der funnene i min forskning viser at de passive reaksjonene er mest fremtredende. De passive, lojale reaksjonene kommer som følge av at medarbeiderne er endringstrette og oppfatter lojale reaksjoner som minste motstands vei (Meyer & Stensaker 2011, s.74). Funnene i undersøkelsen viser at noen ansatte viser tegn til resignasjon og egoisme. Et av funnene viser

at utrygghet om egen rolle i ny organisasjon gjør at man blir mer egoistisk og tenker mer på egen karriere enn tidligere. Dette samsvarer med konsekvensene av endringskynisme hvor ansatte kan opptre mer selvtjenende og territoriale (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 120). Dette funnet samsvarer også med teori som beskriver at ansattes effektivitet reduseres på grunn av direkte uproduktive profittsøkende aktiviteter (DUP), hvor ansatte bruker tid på å påvirke beslutninger om egen karriere- og jobbsikkerhet (Meyer & Stensaker, 2011, s. 22).

6.2 Diktatorisk omforming med deltakende utvikling lokalt

Hvordan ledelsen mobiliserer til og gjennomfører endring handler om Trøndelag politidistrikts forberedelser og planlegging, men også hvordan de overordnede rammene for å lykkes med endring er tilstede. Mobilisering handler også om medvirkning, kommunikasjon, involvering, kompetanseutvikling, ressurssetting og prioritering.

Forskningsfunnene viser at motstanden oppstår fordi det er svært mange endringer å takle parallelt, og at man ikke rekker å innføre en endring før det kommer nye endringstiltak. Flere informanter viser til at det at endringen har kommet toppstyrt, hvor man blir pålagt endringer uten særlig innvirkning på prosessen, har vært krevende.

Nærpolitireformen er en planlagt og hierarkisk styrt endring hvor ledelsen styrer etter bestemte mål og strategier. Ledelsen vil utarbeide endringstiltak gjennom rasjonelle beslutningsprosesser hvor utfordringer og forbedringsområder identifiseres. Hensikten er å utvikle politiets evne til å bekjempe kriminalitet og drive forebygging. Endringsstrategien som er valgt kan også sies å ha form som *diktatorisk omforming* hvor strategien i liten grad åpner for innflytelse og alternative løsninger fra de ansatte (Jacobsen og Thorsvik, 2016, s. 397). En slik endringsstrategi vil ofte mislykkes fordi mange vil føle seg overkjørt og reagerer på strategien som er valgt fremfor selve endringen (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 397). Disse reaksjonene er spesielt fremtredende når arbeidsstokken består av sterkt spesialiserte og utdannede personer. Politiet kan sies å tilhøre en slik kategori, jamfør profesjonstilstanden i politiet som er redegjort for i kapittelet om politikultur (Kirkhaug & Glomseth, 2018).

Selv om endringsstrategien har trekk av diktatorisk omforming, ble det likevel lokalt i Trøndelag politidistrikt opprettet et lokalt PNP-prosjekt som gjennomførte Workshoper og medvirkningsprosesser på en del av endringene, som personalløpet som pågikk under reformens strukturdel, og i forkant av innføringen av FSI. Disse medvirkningsarenaene peker i retning av at reformen lokalt også hadde trekk av *deltakende utvikling* (Jacobsen & Thorsvik, 2016). Undersøkelsen viser likevel at flere informanter sitter igjen med et inntrykk

av at reformen var toppstyrt uten gode nok muligheter for påvirkning. Det kunne vært interessant å se hvordan man kunne gjennomført en nærpolitireform uten at den var hierarkisk styrt fra toppen. Hadde man overlatt endringene til de enkelte politidistrikter, ville dette kunne medføre en risiko for at man utviklet forskjellige politidistrikt som ikke var gjenkjennbare, og som ikke var rigget for å yte like tjenester til publikum uavhengig av hvor man bor i landet. Ulik kvalitet på tjenestene ville vært et brudd med delmål 2 for Nærpolitireformen hvor et mer enhetlig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet over hele landet er et mål. På den annen side ser man at politidistriktene ut fra geografi og lokale prioriteringer også i dag er forskjellige selv om organisasjonsstrukturen ser nokså lik ut over hele landet. En sterkere involvering og selvråderett for politidistriktene kunne ha hjulpet på de ansattes reaksjoner om at Nærpolitireformen er toppstyrt og gir lite rom for lokale tilpasninger.

6.2.1 Ledere var ikke i stand til å gi informasjon og frustrasjon oppsto

Involvering, medvirkning og kommunikasjon i reformen er et tema som mange av informantene i prosjektet hadde meninger om. Som nevnt tidligere i drøftingen er det en oppfatning blant flere at reformen bar preg av toppstyring hvor lite handlingsrom ble overlatt til politidistriktet. Endringene var planlagt fra sentralt hold, og det ble sendt ut såkalte arbeidspakker ut i distriktene med rapporteringskrav og stramme tidsfrister. Flere informanter peker på at medvirkningsarenaene ble benyttet, og at arbeidstakerorganisasjonene ble involvert på arenaer som Arbeidsmiljøutvalgsmøter (AMU), og Informasjon, drøfting og forhandlingsmøter med ledelsen (IDF). En av informantene viser til at det var et godt samarbeidsklima mellom ledelsen og arbeidstakerorganisasjonene i politidistriktet i motsetning til hvordan vedkommende har oppfattet at klimaet var på sentralt hold gjennom reformen. En av informantene på ledersiden beskriver at det gjerne skulle vært brukt mer tid på dialogen omkring endringene, men at det ikke var tid til det.

Flere informanter kritiserer kommunikasjonen i endringsprosessen, og mener det har vært for lite informasjon om endringene. Flere informanter sier at deres ledere ikke har vært satt i en posisjon hvor de har maktet å komme ut med informasjon til de ansatte. Lederne har ikke selv hatt kunnskap om hva endringene innebærer eller veien videre. En av informantene peker på at ledermøtoreferater ikke har vært tilgjengelige for ledere og ansatte, og at dette har satt mellomledere i en vanskelig posisjon for å kunne drive kommunikasjon. Det påpekes at mange ansatte i politietaten er skiftarbeidere, og det er vanskelig å få med seg informasjon når man jobber i turnus. Hvilke kanaler man benytter for kommunikasjon er også tema blant informanter, og det har betydning om informasjon kommer skriftlig eller ansikt-til-ansikt. På

den annen side ble det gjennomført flere Workshops hvor ansatte fikk anledning til å få informasjon og til å delta i diskusjoner omkring utvikling av organisasjonen noe som viser at ledelsen har hatt en målsetting om å informere og involvere. Den konkrete medvirkningen i form av formelle arenaer som IDF og AMU virker å ha fungert godt under implementeringen av Nærpolitireformen i Trøndelag. Funn tyder på at politidistriktet har forholdt seg til Hovedavtalens bestemmelser om medvirkning ved omstilling, og at det er godt samarbeidsklima mellom ledelse og organisasjonene i distriktet. Man kan gjenkjenne Kotters (1995) 2. steg for vellykket endring hvor man etablerer en maktkoalisjon eller et endringsteam med legitimitet i organisasjonen som kan løse organisasjonen gjennom endringene. De formelle arenaene er sammensatt av partene i organisasjonen og de tillitsvalgte har legitimitet blant de ansatte i organisasjonen.

Informasjonsbehovet under reformen virket å være større enn det ledere og prosjektgruppe klarte å dekke. Når flere informanter peker på at ledere på lavere nivå ikke har vært i god nok stand til å formidle informasjon og forankre endringsvisjoner ut til medarbeidere, er det en kilde til usikkerhet og frustrasjon. At ledere ikke klarte å formidle informasjon om endringsprosessene svekker deres evne til å motivere ansatte ved å kunne selge inn visjonene for endringene slik det er beskrevet i Kotters fjerde steg om visjonsformidling (1995). I teorikapittelet viste jeg også til at mellomledere må settes i stand til å kommunisere ansikt-til-ansikt, slik at de kan skape forståelse og endringsvilje blant de ansatte (Munkejord, 2014, s. 346). Årsaken til at det ble slik kan være at det var et opplevd tidspress for å få gjennomført involveringsprosesser, slik det ble beskrevet av den ene lederinformanten. En annen årsak kan være kompetanse. To av informantene stiller spørsmål ved om kompetansen på endringsledelse har vært god nok ettersom det har skortet på informasjon og involveringselementene, noe som er sentralt i teori om endringsledelse.

6.2.2 Uklare og motstridende mål

Et annet område som omhandler mobiliseringen og gjennomføring av endringene i Nærpolitireformen er bearbeidingen og konkretiseringen av de ulike endringstiltakene. Flere informanter beskriver at noen av målbildene oppleves som motstridende, utydelige og lite bearbeidet noe som gir medarbeidere lite retning i hvordan de skal oppnå målsetningene. Dette gjelder blant annet endringstiltaket Kunnskapsbasert politiarbeid (KUBA), begrepet «likere tjenester» og strategien forebygging som primærstrategi. Med motstridene målbilder pekes det på mål om mer tilstedeværende og tilgjengelig politi samtidig som det sentraliseres og spesialiseres.

En av informantene peker videre på at det er krevende å flytte ressurser fra grisgrendte strøk hvor det skjer lite kriminalitet til større steder hvor kriminalitetsutfordringene er større på grunn av forventningene i reformen om et mer tilstedeværende politi, særlig etter at flere lensmannskontorer er nedlagt eller slått sammen. Dette funnet støttes av forskningen som viser at reformen har et iboende paradoks hvor Nærpolitireformen både skal styrke lokal tilstedeværelse der folk bor samtidig som det skal gjennomføres en sentralisering og styrking av fagmiljøer (Renå, 2016, s. 48 og DIFI, 2017, s.1).

En av informantene peker også på at to av endringstiltakene motvirker hverandre ved at det ene tiltaket, KUBA, skal sørge for at overskuddsressurser som ikke er bundet opp i hendelsesstyrte oppdrag skal arbeide forebyggende. Tjenestekontoret på sin side, har mandat om å drive ressursstyring og sørge for mest mulig kostnadseffektiv utnyttelse av mannskapene. Dette innebærer eksempelvis at mannskaper som er planlagt til å arbeide forebyggende mot etterretningsbaserte problemområder, blir styrt til å eskortere en bredtransport. Slik oppstår det friksjoner mellom endringstiltakene som kan skape konflikter mellom ledere i organisasjonen og som igjen gir grobunn for motstand mot endring.

Uklare og motstridende målbilder skaper usikkerhet og frustrasjon blant medarbeidere ikke bare fordi de kan være lite konkrete, men også fordi de er svært krevende å realisere innenfor et realistisk tidsvindu uten betydelige økninger av ressursene. Denne frustrasjonen er noe som også Amundsen & Kongsvik (2016) peker på i sin beskrivelse av endringskynisme på bakgrunn av praksisfjerne løsninger. Strategien «forebygging som primærstrategi» kan også sees i lys av myteperspektivet, hvor strategien fremstår som et symbol og at de faktiske handlingene er en sentralisering av politiet som ikke nødvendigvis legger til rette for bedre forebygging der folk bor. Dette kan oppfattes av ansatte og medborgere som «double talk» eller hykleri (Brunsson, 1989, 2006, referert i Christensen, 2018, s. 61). Budskapet om forebygging som primærstrategi og en nærpolitireform med stor grad av sentralisering har en løs kopling opp som beskrevet i dekoplingsteorien (Meyer & Rowan referert i Christensen, 2018). For å løse disse utfordringene bør innholdet i reformen prioriteres fremfor fokus på de strukturelle tiltakene (DIFI, 2018, s. 1) og en tydeligere prioritering mellom målene for reformen er nødvendig og at ambisjonsnivået for reformen bør vurderes (DIFI, 2019, s. 59).

6.2.3 Mangelfull evne til å prioritere og fjerne oppgaver

Et annet mer overordnet funn er hvordan strukturreformen med opprettelsen av nye enheter og medarbeidere tok oppmerksomhet og kapasitet fra tiltakene som ble rullet ut i

kvalitetsreformen. Dette var spesielt synlig da etterforskningsløftet ble introdusert i politidistriktet og organisasjonsstrukturen fremdeles var i ferd med å komme på plass. Den dårlige timingen for oppstart av etterforskningsløftet skapte usikkerhet og motstand mot en av de viktigste elementene i reformen, noe som gjorde at kraften i gjennomføringen av tiltaket ble redusert fordi organisasjonen ikke var rede til å ta på seg et nytt utviklingstiltak. Det kan virke som om Politidirektoratet ikke har sett hvor krevende endringene er og rullet ut nye endringer før pågående endringer er sluttført, noe som er uheldig (Meyer & Stensaker, 2011, s. 103). Årsaken til dette kan være at POD fra sitt ståsted høyt oppe i hierarkiet ikke forstår kompleksiteten i endringene som gjennomføres lokalt og beregner for lite tid til innføring. En mulig forklaring på at Politidirektoratet ikke er forstår kompleksiteten og omfanget av endringene lenger nede i organisasjonen kan være politilederes kultur for å lede nedover, mens de er lojale oppover slik Filstad og Karps forskning viser. Misforstått lojalitet oppover kan føre til at kritiske tilbakemeldinger ikke kommer frem. En annen mulig forklaring er at Politidirektoratet på tross av tilbakemeldinger var utålmodige og ønsket en rask endringstakt for å opprettholde endringstrykket.

En annen side av saken er politidistriktets handlingsrom og evne til å gjøre interne prioriteringer mellom endringstiltakene. Selv om styringen er stram fra Politidirektoratet, kunne man vurdert å gjøre en intern prioritering av endringstiltakene basert på en risikovurdering utfra tilgjengelig ressurser og viktighet av de ulike tiltakene. Dette er krevende for politidistriktet å gjøre i lys av den sterke styringen fra POD (DIFI, 2018, s. 2), og DIFI anbefaler også at politimestrenes handlingsrom økes for å gjøre lokale tilpasninger (DIFI, 2018, s. 44). Trøndelag politidistrikt valgte selv å takke ja til Politidirektoratets anmodning om å være pilot for KUBA i en reformperiode hvor Trøndelag hadde mange andre endringstiltak under arbeid og hadde kommet kortere i den strukturelle endringsprosessen enn de andre politidistriktene. En tydelig prioritering av endringstiltakene enten fra POD eller Trøndelag politidistrikt kunne ført til at ressursene hadde strukket bedre til. Det er likevel en mulighet for at tempo i endringene kunne blitt skadelidende og at man ikke hadde klart å gjennomføre endringer innen rimelig tid, noe som igjen kunne ført til at politidistriktet ble stående i endringer lengre enn nødvendig.

Andre måter å øke ressurser på er å sanere oppgaver, prioritere mellom oppgavene samt å omallokere ressurser (Meyer & Stensaker, 2011, s. 91). Politiets samfunnsoppdrag er bredt og det er mange bindinger i form av politiske føringer og publikums forventninger. Politiet kan ikke velge og ikke utføre forvaltningsmessige oppgaver som å utstede pass eller behandle

våpensøknader selv om noen vil mene at dette ikke er polisiær kjerneaktivitet. Dette vil i så fall medføre kraftige reaksjoner fra omgivelsene og politiets tillit blant innbyggerne vil settes på prøve.

6.2.4 Større budsjetter men likevel trangere økonomiske rammer

Et annet sentralt aspekt som har betydning for endringskapasiteten er de økonomiske rammevilkårene for å kunne gjennomføre en reform. Styrking av driften i denne sammenhengen kan være å øke ressursene i endringstider ved å ansette flere medarbeidere, bruke overtid, sette inn vikarer og konsulenter og dermed tillate overkapasitet dersom det er økonomisk handlingsrom (Meyer & Stensaker (2011, s. 89).

Endring samtidig som man opprettholder driften på et like godt eller bedre nivå enn før endringene ble iverksatt er en krevende øvelse for politidistriktet, og berører selve kjernen i begrepet endringskapasitet. En av lederinformantene beskriver at politidistriktet står overfor den moderne tids største endring i politiet og at endringene er betydelige både strukturelt og kvalitativt samtidig som driften skal opprettholdes på en god måte. Informanten peker på at distriktet ikke har den nødvendige kapasitet til å håndtere endring og drift uten at det går uten en av delene, og at når man skal klare begge deler like godt går det utover kvaliteten på produksjonen og på endringene.

Når det gjelder økonomiske ressurser så har politiet de senere år stått overfor en reel bemanningsøkning og økning i budsjetter. Likevel oppfattes det økonomiske handlingsrommet for etaten som svært trangt under gjennomføringen av reformen, grunnet økte utgifter. Det vises til avsnittet om ABE-reformen tidligere i oppgaven som oppleves som en «tilleggseffektivisering» fra myndighetene all den tid selve Nærpolitireformen har som mål å kostnadseffektivisere etaten.

I lys av det informantene opplyser i forskningsprosjektet er det ikke økonomisk mulig for Trøndelag politidistrikt å tillate overkapasitet og øke ressursene. Det at en offentlig etat som politiet ikke klarer å frigjøre ressurser godt nok i form av sanering og prioritering av oppgaver eller kan tillate ressursøkning medfører at endringskapasiteten svekkes.

6.2.5 Målstyring i reformperioden

Nærpolitireformens endringstiltak er multiple og oppleves som umulige "å svelge" samtidig som fokuset på drift skal styrkes. Gjennom disponeringsskrivet for 2019 forventer Politidirektoratet at etaten henter inn gevinster fra reformen og målkravene strammes inn på flere måleparametre. Videre gis det beskjed om at utvikling og endring må vike for drift med

mindre utvikling vil føre til forbedring av driften på kort sikt. Ut fra informantenes beskrivelser av en svært krevende endringsprosess er det grunn til å anta at politiets øverste myndigheter ikke klarer å se kompleksiteten av endringene ute i politidistriktene. Et styringssignal hvor det pekes på styrket fokus på drift og mindre på utvikling oppleves av informanter som uheldig. For å kunne tilpasse endringstakten er det viktig at toppledere har et realistisk bilde av utfordringsbildet. Ledere undervurderer ofte hvor tidkrevende det er å implementere endringer, og dermed setter i gang nye endringstiltak før de pågående endringstiltakene er sluttført (Meyer & Stensaker, 2011, s. 103). Videre kan det se ut som NPM-tradisjonen i politiet gjør at Politidirektoratet raskt ser hen mot strengere rapporteringskrav og målstyring når resultatene uteblir, og man ender dermed opp med å styre mot mer fokus på produksjon og måltall i reformperioden når fokuset heller burde vært på å få endringstiltakene fullført. Et fokus på måltall i endringstider kan svekke kraften i endringene og føre til at målsetningene for Nærpolitireformen ikke nås.

6.3 Organisasjonens strukturer og rutiner for endring

For at endring skal kunne skje på en best mulig måte, og kunne gjenbruke kompetanse og ressurspersoner i virksomheten som har erfaring, pekes det på at man etablerer rutiner og strukturer som kan gjenbrukes (Meyer og Stensaker, 2011, s. 101). Det å benytte prosjektorganisering er en metodikk som ofte benyttes, og som kan benyttes om igjen i fremtidige endringer. Flere informanter peker på innføringen av Politiarbeid på stedet (PPS) som en suksess. Endringstiltaket var prosjektbasert med en dedikert prosjektleder og utvalgte instruktører som hadde høy motivasjon, og var flinke til å gå ut med informasjon om prosjektet. Dette bidro til oppslutning om endringstiltaket. Utfordringene med prosjektorganiseringene var at prosjektene var sårbare for turnover i forbindelse med strukturreformen. Flere prosjektledere sluttet før prosjektperioden var over fordi de fikk nye jobber i organisasjonen. Videre er det funn som tyder på at prosjektet PNP ble avsluttet for tidlig, før endringene var implementert i organisasjonen. Man valgte å avslutte lokalt PNP-prosjekt så snart strukturreformen var ferdigstilt sommeren 2018. Dette medførte at koblingen mellom endringstiltakene i Nærpolitireformen og Politimesterens ledergruppe ble redusert. Konsekvensene av dette kan ha blitt manglende forankring til endringstiltakene i Politimesterens ledergruppe. Årsakene til denne beslutningen er ikke avdekket i undersøkelsen, men det kan også her være relevant å vise til Meyer og Stensaker som sier at ledere ofte undervurderer hvor tidkrevende det er å implementere endringer og at det er viktig å opprettholde fokus på endringen til den er sluttført (2011, s. 103).

Politidistriktet har gjennom tiltakene i Nærpolitireformen benyttet prosjektorganisering på flere av endringstiltakene. Disse prosjektene har gitt politidistriktet verdifull erfaring og kompetanse som det kan nyttiggjøre seg av ved fremtidige endringer. Strukturer som utarbeiding av gode mandater, evne til å sette riktige ressurser til oppgavene i tillegg til utvikling av prosjektmedarbeideres kompetanse er ressurser som organisasjonen kan gjenbruke og som således styrker endringskapasiteten (Meyer & Stensaker, 2011, s. 112).

Frafall av prosjektledere eller andre nøkkelpersoner kan bidra til at kraften i gjennomføring av endringene bremses, og det er uheldig at dette skjer. Et eksempel er informanten som forteller at møtelederen skiftet jobb, og at det ikke ble gjennomført tilbakemeldingsmøter etterpå. Årsaken til at dette oppsto er i hovedsak at strukturreformen med innplassering av nye medarbeidere og tiltakene i kvalitetsreformen foregikk samtidig. Endringsprosjekter er avhengige av nøkkelpersoner, og det kan sies å være en ulempe ved prosjektorganisering. En ansvarliggjøring i linjeorganisasjonen kunne gjort det enklere å erstatte nøkkelpersoner som slutter og kan også gjøre overgangen fra prosjekt til linje enklere.

6.4 Politikulturen som styrke og svakhet gjennom innføring av reformen

Funnene i undersøkelsen som omhandler politikultur peker i retning av at politietaten generelt og Trøndelag politidistrikt spesielt ikke har en kultur for å håndtere større endringer som i tillegg er multiple. En av lederinformantene viser til at politidistriktet mangler erfaring med store endringer og at det tidvis har vært stor motstand mot endringer. Videre beskrives det at politidistriktet heller ikke har hatt en god nok kultur for kontinuerlig forbedring, og at det er dette som kan være bakteppet for at behovet for de store endringene politiet står overfor har oppstått. Dette funnet i undersøkelsen understøttes av funn beskrevet av Finstad i NOU 2009:12 «Et ansvarlig politi – åpenhet, kontroll og læring» som beskriver hvordan politiet ikke har kultur for å lære av kritikk. Rapporten fra 22. juli – kommisjonen er også inne på dette når de kritiserer POD for ikke å ha utarbeidet systemer for kontinuerlig forbedring av politiets forebyggings- og beredskapsoppgaver (2012, s. 456).

Videre beskrives deler av den tradisjonelle operative politikulturen som en krigerkultur, og at denne rollen nå er under press ettersom flere nye oppgaver flyttes ut til politipatruljene. Politipatruljene i dag forventes å kunne etterforske, være i forkant og forebygge, samt drive innhenting av etterretning i tillegg til de tradisjonelle oppgavene som beredskap og operativ innsats. Disse oppgavene kan ifølge informantuttalelser representere en trussel mot de som er oppdratt i den tradisjonelle kulturen.

Informantuttalelser og DIFIs kulturrapport beskriver at det befinner seg en omkampskultur i politiet som gjør at man ikke kommer seg videre etter at beslutninger er tatt, men det beskrives også at politikulturen er en beslutningssterk og handlingsorientert kultur med stolte medlemmer (DIFI, 2017, s. 29). Denne handlingskulturen beskrives av informantene som positiv i den forstand at politiansatte er villige til endre seg på kort tid uten å få for mye informasjon i forkant, og tar grep når ting ikke fungerer. Den samme kulturen kan også slå hemmende ut dersom ansatte opplever endringene som negative fordi sterke personligheter ikke lett lar seg påvirke dersom de først har bestemt seg for at noe er negativt for dem.

Politiets kulturer inndelt på geografiske enheter, mellom ulike profesjoner i etaten og mellom ulike nivåer i hierarkiet kan påvirke endringskapasiteten positivt og negativt. Politifolk er handlingsorienterte, engasjerte og stolte over jobben sin. Dette er trekk som borger for en robusthet til å takle endringer, samtidig som man kan se at det også kan slå negativt ut med tanke på motstand. Politiet kan sies å være en institusjonalisert etat fordi den er gjennomsyret av verdier fra omgivelsene og ved at politiet utfører normsettende arbeid på samfunnets vegne som igjen får betydning for politiets evne til reform og utvikling (Crank, 2003, referert av Kirkhaug & Glomseth, 2018, s. 286). Det sterke engasjementet og inndelingen av politikulturer i flere nivåer, gjør politikulturen motstandsdyktig mot endringer (Barton, 2004; White og Robinson, 2014, Cockcroft, 2015; Workman-Stark, 2017 referert i Kirkhaug & Glomseth, 2018, s. 286).

Omkampskultur og manglende tradisjon for å arbeide med kontinuerlige forbedringer og lære av kritikk sammen med manglende erfaring med å håndtere radikale og større endringer, setter organisasjonen på prøve under implementering av reformen.

Et kulturelt fenomen som informanter har fremstilt som en utfordring etter reformen er silotenking. Nye enheter er opprettet og politiet har blitt mer spesialisert i ulike fagenheter som ikke har totalansvar. De ulike enhetene mister evnen til å se utenfor sin egen enhet. Dette underbygges av 2018-rapporten fra DIFI hvor «det er behov for å bygge en felles kultur i de nye politidistriktene og de funksjonelle og geografiske enhetene må sammen ta helhetlig ansvar for politidistriktet» (DIFI, 2019, s. 2). Når ressursene oppleves som knappe medfører denne silotenkingen at enheter bruker mye energi på å snakke om hverandre på negative måter, noe som oppfattes som destruktivt og skadelig for endringskapasiteten. De kulturelle aspektene som handler om silotenking og manglende ansvarsfølelse for helheten utgjør en trussel mot at endringer i fremtiden vil kunne gjennomføres på en god måte.

6.5 Svak måloppnåelse som symptom på endringskapasitet?

Trøndelag politidistrikt rapporterer tertialvis og årlig til Politidirektoratet. Rapporteringene knytter seg til hele politiets virksomhetsområder som forebygging, beredskap, forvaltning og etterforskning. Likevel gir ikke disse rapporteringene et fullstendig helhetsbilde av kvaliteten i politiets tjenester til befolkningen. Tillitsundersøkelser, kriminalstatistikk i form av antall anmeldte forhold, synlig tilstedeværelse i lokalmiljø og forebygging er faktorer som ikke kommer med i slike rapporteringer. I arbeidet med dette forskningsprosjektet har jeg innhentet en oversiktstabell fra årsrapporteringen til politidirektoratet for 2018. I tabellen fremkommer også tallene for årene 2016 og 2017. Jeg vil trekke frem følgende rapporteringspunkter hvor det er en redusert måloppnåelse i løpet av de siste tre år:

- Ikke påtaleavgjorte saker eldre enn 12 måneder (IPA > 12md)
- Saksbehandlingstid for ulike sakskategorier
- Tilrettelagte avhør av barn
- Ruspåvirket kjøring
- Fartsovertredelser
- Oppklaringsprosent for seksuelle overgrep og grov vold

Indikator	2016	2017	2018
	Resultat	Resultat	Resultat
S1 SARA(Spousal assault risk assessment)		43,0	69,0
S2 Forebygging gjennom forvaltning	425,0	466,0	557,0
Hovedmål: Etterforske effektivt med høy kvalitet			
S3 IPA >3 md.	2 523,0	2 334,0	2 489,0
S4 IPA > 12 md.	331,0	307,0	361,0
S5 Saksbehandlingstid prioriterte voldssaker	112,1	148,0	154,0
S6 Saksbehandlingstid u/18	40,0	43,0	48,0
S6 Saksbehandlingstid u/18 andel i 42 d	69,8	67,9	64,2
S7 Tilrettelagte avhør	64,0	57,0	48,4
S8 Saksbehandlingstid voldtektssaker	138,7	154,4	133,0
Hovedmål: Forbedre respons og beredskap			
S9 Responstid 80% (<2000 innbyggere)	40,1	32,9	33,7
S9 Responstid 80% (2000 - 19999 innbyggere)	19,7	20,8	20,2
S9 Responstid 80% (>20000 innbyggere)	11,7	13,3	12,8
S10 Aksestid		94,9	96,0
Hovedmål: Andre krav til tjenesten			
S11 Ruspåvirket kjøring	310,0	223,0	168,0
S12 Fartsovertredelser	1 810,0	1 418,0	606,0
Hovedmål: Økt kvalitet i straffesaksarbeidet			
L7 Oppklaringsprosent seksuelle overgrep	69,7	60,9	60,7
L8 Oppklaringsprosent grov vold	50,6	46,9	46,6
L11 Saksbehandlingstid på saker med tilrettelagte avhør	191,0	173,0	170,0

Tabell 2: Måleindikatorer for Trøndelag politidistrikt i perioden 2016-2018.

Ikke påtaleavgjorte saker eldre enn 12 måneder viser hvilke restansesaker politidistriktet har i sin portefølje som ikke er avgjort av påtalemyndigheten. Slike saksavgjørelser kan være henleggelse, tiltale eller avgjørelse med forelegg. Sakene i restanse ligger enten til etterforsker som har saken under etterforskning eller til påtalemyndigheten når den er ferdig etterforsket av etterforskeren. Det er viktig for politiet å ha et lavt antall restanser av flere årsaker. Hensynet til sakens parter er tungtveiende, og lang saksbehandlingstid kan medføre at partene må leve i usikkerhet over lengre perioder, og kan også i medføre brudd på den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Politiet oppnår også ofte bedre kvalitet i etterforskningen dersom sakene etterforskes i en tidlig fase når sporene er ferske. Rapporteringen viser at antall restansesaker over 12 måneder har økt fra 331 i 2016 til 307 i

2017 til 361 i 2018. Dette viser en økning på 54 saker fra 2017 til 2018 noe som innebærer en økning på 16,3 %.

Saksbehandlingstid for prioriterte voldssaker (saker med skadefølger) har økt fra 112 dager i 2016 til 154 dager i 2018, en økning på 42 dager tilsvarende 37,5 %. For ungdomssakene har saksbehandlingstiden økt fra 40 dager i 2016 til 48 dager i 2018. Dette tilsvarer 8 dager økning og prosentvis økning på 20 %. Tilrettelagte avhør av barn skal skje innen gitte tidsfrister. I 2016 klarte politiet i Trøndelag å gjennomføre avhør innen fristen i 64 % av sakene, mens i 2018 falt tallet ned til 48,4 %, en reduksjon på 15,6 % prosentpoeng.

Når det gjelder ruspåvirket kjøring ser man en betydelig reduksjon i antall overtredelser. I 2016 avdekket politiet i Trøndelag 310 tilfeller av kjøring av motorvogn i ruspåvirket tilstand. Tallet for 2018 var 168, en reduksjon på 142 saker, tilsvarende 45,8 %. Når det gjelder fartsovertredelser ser man den samme tendensen. Fra 1810 fartsovertredelser i 2016 til 606 i 2018, en reduksjon på 1204 saker og prosentvis nedgang på 66,5 %. Det er grunn til å tro at ruskjøring og fartsovertredelser i samfunnet er en relativt konstant faktor som ikke endrer seg over noen få år. Tallene kan man derfor sannsynligvis forklare med politiets innsats eller evne til å avdekke disse forholdene.

Oppklaringsprosent for grov vold og seksuelle overgrep har også gått ned. Seksuelle overgrep har en reduksjon på 9 prosentpoeng og oppklaringsprosenten på grov vold reduseres med 4 prosentpoeng.

De rapporteringspunktene som har en positiv endring i løpet av perioden 2016-2018 er andel ikke- påtaleavgjorte saker eldre enn tre måneder (IPA >3 md.) med en positiv endring på 1,4 %. Saksbehandlingstiden for voldtekt blir i perioden 5,7 dager kortere, en endring på 4,1 %. Saksbehandlingstiden på saker hvor barn er involvert har sunket fra 191 dager i 2016 til 170 dager, en positiv endring på 21 dager, tilsvarende 11 %.

Forebygging gjennom forvaltning beskriver hvor mange bekymringsmeldinger politiet oversender internt til forvaltningsapparatet i politiet. Bekymring om rus, psykisk sykdom og straffbare forhold som kan ha betydning for personers rett til å inneha skytevåpen, kjøresedler eller autorisasjon som ordensvakter, skal sendes Forvaltning som igjen kan inndra personers våpenkort, førerkort/kjøresedler eller ordensvaktbevis. Dette regnes som forebyggende virksomhet. Andelen bekymringsmeldinger sendt til forvaltningsapparatet i politiet

(forebygging gjennom forvaltning) har økt fra 425 meldinger i 2016 til 557 i 2018. En økning på 132 meldinger, tilsvarende prosentvis økning på 31 %.

Trøndelag politidistrikt er ikke alene om å ha negativ måloppnåelse på sentrale måleindikatorer. I en større artikkel om Nærpolitireformen i forkant av årets kommunestyre- og fylkestingsvalg har man sett på konsekvensene av politireformen. Oppklaringsprosenten gikk ned i de fleste politidistrikt mellom 2016 og 2017. Saksbehandlingstiden har økt fra 2016 til 2018. Restansene har også økt i perioden 2016 til 2019, men har pr 30.4.19 gått noe ned. Artikkelen viser til at politiet henlegger flere saker på bakgrunn av manglende kapasitet i 2019 enn i 2015 (Dahlback, 2019).

Til sammen viser disse funnene en tydelig negativ tendens i politidistriktets evne til å levere i tråd med målsetninger innenfor straffesaksfeltet og den delen av den operative virksomheten patruljene gjør som handler om trafikksikkerhetsarbeid. Trøndelag politidistrikt har lavere måloppnåelse på en rekke sentrale parametere i perioden 2016-2018. Økning av ikke - påtaleavgjorte saker over 12 måneder, saksbehandlingstiden for voldtektssaker, grove voldssaker og ungdomssaker har økt. Andelen gjennomførte avhør av barn og sårbare innen frist har også hatt en negativ utvikling. Videre har oppklaringsprosenten på saker som omhandler seksuelle overgrep og grov vold gått ned. Antall opprettede saker for fartsovertredelser og ruspåvirket kjøring i trafikken har gått betydelig ned og viser også en negativ utvikling.

De målene som viser en positiv utvikling i perioden er en liten endring på andel av ikke - påtaleavgjorte saker eldre enn tre måneder, noe kortere saksbehandlingstid på voldtektssaker og en reduksjon i saksbehandlingstid på saker hvor barn er involvert fra 191 dager til 170 dager. Politidistriktet har i treårsperioden blitt flinkere til å benytte forvaltningsapparatet i politiet ved at flere bekymringsmeldinger sendes, noe som øker antall forvaltningsvedtak som kan bidra til bedret forebygging av kriminalitet. Ser man dette i sammenheng er det ingen tvil om at resultatene på det politidistriktet måles på har blitt svakere fra 2016 til utgangen av 2018.

Den tydelige negative tendensen Trøndelag politidistrikt opplever for distriktets evne til å levere i tråd med målsetninger innenfor straffesaksfeltet og den delen av den operative virksomheten patruljene gjør som handler om trafikksikkerhetsarbeid, er gjenkjennbart for de fleste politidistrikter de siste par-tre årene, noe som bekreftes av artikkelen publisert på

nettstedet faktisk.no (Dahlback, 2019). Årsakene til disse negative resultatene er sammensatte. Straffesakene i dag er mer komplekse enn for en del år tilbake. Elektroniske spor, internett som sporsted og verktøy for kriminalitet, samt økte kvalitetskrav gjør at sakene får større omfang og blir mer arbeidskrevende enn tidligere, noe også Nybøe (2019) beskriver. Videre har en del av de alvorligste sakene som seksuelle overgrep mot barn, voldtekt og vold i nære relasjoner økt betraktelig i løpet av ganske få år, som nevnt i kapittel 2.

Når det gjelder den drastiske reduksjonen i antall trafikkforseelser og anmeldelser for ruspåvirket kjøring er det ingen tvil om at disse tallene har en sammenheng med hva politiet prioriterer. Det er nærmest utenkelig at reduksjonen i antall avdekkede saker kan forklares med at befolkningen i Trøndelag i løpet av tre år har endret trafikkatferd. Årsaken bunner sannsynligvis heller ikke i at det har blitt færre politifolk til å jobbe ute i operativ tjeneste. Om det har blitt færre kan det ikke forklare et så vidt betydelig fall i antall saker. Tidligere har politiet hatt måltall for antall kontrollerte bilførere, noe som ble tatt bort for noen få år siden. Det er likevel usannsynlig at fjerning av målkrav for antall kontrollerte førere alene forklarer fallet i registrerte anmeldelser, da det ikke avdekkes særlig mange tilfeller av ruskjøring eller fartsovertredelser ved kontroller hvor man kontrollerer mange bilførere av gangen.

Det at politiet har avdekket færre trafikale lovbrudd kan ha sin årsak i Nærpolitireformen. Gjennom reformen skal politipatruljen settes i stand til å gjøre en rekke nye oppgaver som vist til i redegjørelsen av Politiarbeid på stedet (PPS). Etterforskningsoppgaver patruljen på stedet gjør tar tid for patruljene og kan medføre at det blir mindre tid ute til å avdekke trafikkforhold. Innføringen av Kunnskapsbasert politiarbeid (KUBA), som tidligere var benevnt kunnskapsbasert politipatrulje, angir definerte problemområder politipatruljene skal oppsøke for å redusere kriminalitet og opprettholde lov og orden. I forbindelse med etterretningsarbeidet som er gjort for å identifisere problemområdene er det andre områder enn trafikk som er trukket frem som de mest alvorlige problemene. Et eksempel på kriminalitetsområde som har vært prioritert av Trøndelag politidistrikt er ungdomskriminalitet hvor man gjennom KUBA-arbeidet jobber for å demme opp for nyrekruttering i kriminelle ungdomsmiljøer.

Politiets negative resultatutvikling gjennom reformen henger etter mitt syn sammen med endringskapasiteten til politidistriktet. På indikatorer som omhandler straffesakskjeden ser man at store strukturelle endringer har medført at mange ansatte har fått nye stillinger i distriktet. Nyansatte etterforskere med lite erfaring har blitt rekruttert inn for å fylle opp stillingene til de som har byttet jobb og dette går utover effektivitet og kvalitet på sakene.

Samtidig innføres Nærpolitireformens Etterforskningsløft med 48 timer obligatorisk årlig opplæring (OÅO) for alle etterforskere og påtalejurister, som tar tid og fokus vekk fra den daglige produksjonen. For politipatruljene kommer innføring av Kunnskapsbasert politiarbeid (KUBA) og Politiarbeid på stedet (PPS). Det kan se ut som politipatruljenes oppmerksomhet mot PPS og etterretningsbaserte utfordringer gjennom KUBA har gått ut over evnen til å avdekke trafikale lovbrudd.

På bakgrunn av de funn i dette forskningsprosjektet som peker på at politidistriktet opplever en rekke utfordringer med å håndtere de multiple endringene som Nærpolitireformen innebærer samtidig som ordinær drift skal opprettholdes på et høyt nivå, vil det være naturlig at måloppnåelsen svekkes. Det er kjent at endringskostnader som fall i produktivitet og tap av effektivitet er vanlig i endringstider. Årsakene kommer blant annet som følge av tapt motivasjon, tap av nøkkelpersonell og endringstretthet (Meyer & Stensaker, 2011, s. 25). Endringskapasitet handler om å kunne opprettholde drift samtidig som endringer gjennomføres, en balansegang politidistriktet ikke ser ut til å ha mestret i tilfredsstillende grad når man ser resultatene politidistriktet har oppnådd i reformperioden.

7 Konklusjon

I dette kapittelet vil jeg trekke sammen essensen fra analysen og den påfølgende diskusjonen og forsøke å trekke konklusjoner basert på problemstillingen: *Hvordan er endringskapasiteten i Trøndelag politidistrikt under implementering av Nærpolitireformen?* Til slutt vil jeg presentere mulige svakheter ved oppgaven.

Funn fra intervjuene viser at de ansattes reaksjoner på Nærpolitireformen var preget av positive forventninger til reformen og at man så behovet for å endre seg. Kvalitetstiltakene i reformen er godt mottatt og Politiarbeid på stedet (PPS) trekkes frem som særlig vellykket. Etter hvert som reformen skred frem pekte funnene på at reaksjonene har blitt mer negative. Beskrivelser fra informanter peker i retning av at mange ansatte er slitne og endringskynisme forekommer. Situasjonen slik den er beskrevet gjennom dette forskningsprosjektet indikerer at en del ansatte er trette og frustrerte. Ansattes reaksjoner kan sies å være i tråd med det som beskrives i teorien om kostnader ved endring. Dette vil kunne være en faktor som bidrar til å hemme endringskapasiteten i nåværende og fremtidige endringer. De utfordringene som ansatte målbærer ser ut til å bli oppfattet av sentrale myndigheter og nåværende justisminister uttrykker at han oppfatter at endringstrykket er stort, og at det kan være behov for å gjøre justeringer i ambisjonsnivået fordi det er krevende å drive endringer samtidig som kriminalitetsbekjempelsen skal opprettholdes (Dagbladet, 2019).

Gjennomføringen av Nærpolitireformen i Trøndelag politidistrikt har vært gjennomført etter arbeidspakker og sterk styring fra Politidirektoratet hvor den lokale autonomien var lav, noe som har skapt frustrasjon blant ansatte som mener politidistriktene burde hatt større påvirkning på målsetningene i reformen, og at lokale tilpasninger i liten grad har vært mulig.

Politidistriktet har hatt rutiner for informasjon og involvering. Ansatte er informert og involvert gjennom workshoper og formelle arenaer for medvirkning, men hovedinntrykket fra informantene er at det har vært utfordrende å få riktig informasjon til riktig tid under innføringen av reformen. Måten endringstiltakene har vært styrt på, med preg av diktatorisk omforming har vært krevende for ansatte og ledere fordi man har opplevd liten grad av medvirkning. Bildet er likevel nyansert fordi lokale medvirkningsprosesser har vært gjennomført til en viss grad. Måten endringene er gjennomført på kan sies å svekke endringskapasiteten, men som beskrevet tidligere er et mål med reformen «ett politi», og det kan være enklere å få til med en viss grad av hierarkisk styring fra toppen.

Politidistriktet har benyttet seg av strukturer for endring som bruk av endringsagenter og prosjektorganisering når endringer skulle implementeres i organisasjonen.

Prosjektorganisering har fungert spesielt godt i endringstiltaket Politiarbeid på stedet (PPS). Endringsagentene som ofte har hatt rolle som prosjektledere har i mange tilfeller skiftet jobb gjennom strukturreformen, og dette har gjort at prosjektene har stått i fare for å stanse opp, noe som svekker endringskapasiteten.

Trøndelag politidistrikts mobilisering og gjennomføring av Nærpolitireformen har vært en stor utfordring. Endringstiltakene som er gjennomført, og de som fremdeles pågår er multiple i den forstand at de overlapper hverandre og utfordrer politiets kapasitet til å opprettholde den ordinære driften samtidig som organisasjonen endres. Sentrale funn gjennom intervjuene som er gjennomført og evalueringer fra DIFI peker på at ansatte og ledere opplever de strukturelle og kvalitative endringene som svært krevende å håndtere samtidig som driften skal opprettholdes på samme nivå, eller bedres. Politidistriktet har hverken fått støtte til å prioritere mellom endringsaktivitetene eller til ordinær oppgaveportefølje.

De økonomiske rammene oppleves som utilstrekkelige, og politidistriktets handlingsrom for å øke ressursene gjennom oppbemanning og bruk av overtid er ikke tilstede. Teori peker på at organisasjoner som står overfor krevende endringer kan gjøre tydelige prioriteringer av oppgaveporteføljen gjennom å fjerne eller redusere oppgavetilfang. Dette har man ikke gjort i politiet, selv om rendyrking av politioppgaver har vært nevnt i ulike utredninger som Politianalysen (2012). Politidistriktet har heller ikke opplevd støtte fra sentrale myndigheter eller Politidirektoratet til å gjøre disse prioriteringene under gjennomføringen av reformen, tvert imot har signalene vært at drift og endring skal kombineres uten at det går på bekostning av produksjonen. Disse signalene setter politiledere i en skvis hvor de opplever at de ikke klarer å gjennomføre endringer godt nok, samtidig som de opplever at ressursene til produksjon ikke strekker til.

Politidistriktet ser ut til i liten grad å ha tatt eget handlingsrom gjennom innføringen av reformens endringstiltak, for eksempel ved at distriktet kunne takket nei til å være pilot for KUBA. Dette ville kunne frigjort noe endringsressurser. Uavhengig av KUBA –tiltaket ville en lokal prioritering av tiltak eller produksjon vært krevende i lys av den sterke styringen fra POD.

Nærpolitireformen inneholder paradokser ved at lokal tilstedeværelse og synlighet skal økes samtidig som det skal bygges opp robuste fagmiljøer og gjennomføres en rekke kvalitetstiltak.

Denne motsetningen sammen med uklare målformuleringer og tiltak som til en viss grad motvirker hverandre er krevende å håndtere hvor frustrasjoner og motstand mot endring blir konsekvensene. Disse paradoksene kan forstås ut fra myteperspektivet hvor «nærpoliti» fremstår som et symbol som er frikoplet de faktiske realitetene som i stor grad handler om profesjonalisering og sentralisering (Christensen, 2018, s. 67).

Politikulturen kan ses på både som en positiv og negativ faktor for endringskapasiteten. Trøndelag politidistrikt har ifølge noen informanter manglende kultur for å gjennomføre store, multiple endringer. I tillegg har distriktet ikke god nok kultur for å arbeide med kontinuerlig utvikling som beskrives som evolusjonær endring. Den operative kulturen står under press under reformen når krigerkulturen møter en ny kultur hvor etterforskning, forebygging og innhenting av etterretning blir mer fremtredende. Dette kan ses på som en trussel blant operative mannskaper og føre til motstand til endring og lavere endringskapasitet. Den handlingssterke og operative kulturen kan være en styrke ved at medarbeidere er robuste og følger opp endringer med engasjement og vilje, men kan på den annen side være en ulempe fordi sterke kulturer kan yte stor motstand mot endringstiltakene. Silotenking er et kulturelt fenomen som ser ut til å prege politidistriktet gjennom innføringen av reformen. Nye felleseenheter med fagansvar oppleves som en utfordring da de ikke har ansvar for helheten av polititjenester og dermed ikke ser de samme utfordringene som de geografiske enhetene opplever. Når ressursene er knappe oppstår negativt snakk i organisasjonen noe som oppfattes som destruktivt for gjennomføringskraften i endringsprosessene.

Politidistriktets måloppnåelse i perioden 2016-2018 viser en negativ utvikling på en rekke områder. Gjennom en analyse av resultatrapporteringen fra desember 2018 er det grunn til å hevde at Nærpolitireformen har medført svakere resultater. Omkostningene ved endringene har vært store i form av høy turnover, tapt fokus på produksjon grunnet kvalitetstiltak som økt opplæring, nye arbeidsprosesser og frustrasjoner omkring reformprosessene. Dette gir seg utslag i evnen til å opprettholde produksjonen på normalt nivå. Det er usikkert om reformen alene kan stå som årsak til redusert måloppnåelse da kriminalitetsutviklingen viser en økning i de mest krevende sakene, noe som også vil gå ut over kapasiteten.

7.1 Oppsummering og avslutning

Innledningsvis redegjorde jeg for bakgrunnen for hvorfor denne problemstillingen var interessant å forske på. Sentral teori basert på endringsbegrepet generelt og endringskapasitet spesielt, sammen med tidligere forskning, ble redegjort for. Gjennom SDI-metodens

empirisk tilnærming ble fire hovedtemaer identifisert som utgangspunktet for presentasjonen av funnene. I analysedelen har jeg diskutert funnene i lys av tidligere forskning og teori for å svare på problemstillingen.

Denne masteroppgavens formål har vært å studere endringskapasiteten ved Trøndelag politidistrikt gjennom implementeringen av Nærpolitireformen. Studien har søkt å avdekke hvordan medarbeidere og ledere i politidistriktet har opplevd endringstiltakene og hvordan reformen er planlagt og gjennomført i politidistriktet. Studien har hatt som mål å gjøre en vurdering av hvilke faktorer i organisasjonen som fremmer og hemmer endringskapasiteten. I denne avsluttende delen av oppgaven vil jeg beskrive mulige svakheter ved oppgaven, og komme med forslag til videre forskning.

7.2 Mulige svakheter ved oppgaven

Det å forske på egen arbeidsplass er en fordel fordi man kjenner organisasjonen godt og er kjent med mange av de sentrale problemstillingene som blir beskrevet av informantene. Min rolle som forsker kan vanskelig være helt uavhengig ettersom jeg jobber i organisasjonen og min egen forforståelse og antagelser kan gjøre at en blir lite åpen for alternative svar og problemstillinger. Det at jeg innehar en lederposisjon kan påvirke informantene bevisst eller ubevisst fordi det noen ganger er en ubalanse i maktforholdene. Ved utvelgelsen av informanter fokuserte jeg på å finne informanter med lang erfaring, noe som kan gi et begrenset bilde av hvordan endringene oppfattes blant alle i organisasjonen. Det er mulig yngre medarbeidere ser annerledes på reform enn de eldre. Det at jeg ikke valgte ut kvinnelige ledere kan også ha medført at jeg ikke fikk like god bredde i perspektivene som jeg kunne fått dersom jeg hadde valgt ut kvinnelige ledere i utvalget. Utvalgets størrelse på åtte ledere og medarbeidere er et begrenset utvalg, og dette svekker potensialet for generaliserbarhet.

Videre valgte jeg å gjennomføre en-til-en intervjuer. Ved å benytte gruppeintervjuer kunne jeg fått utbytte av gruppeprosessene som oppstår og kanskje fått enda flere perspektiver og erfaringer.

7.3 Forslag til videre forskning

Denne oppgaven har vist at noen av de sentrale elementene for å bygge endringskapasitet er utilgjengelige for en offentlig etat som politiet. Dette gjelder faktorer som å øke ressurser gjennom økte økonomiske tildelinger som igjen kan brukes til å oppbemanne i endringstider. En annen faktor som påvirker ressursene er muligheten i offentlig sektor til å sanere oppgaver, eller prioritere mellom oppgaver i endringstider, noe som har vist seg svært vanskelig for

politiet i denne reformprosessen, og som sannsynligvis vil gjelde for andre offentlige virksomheter som står foran multiple endringer.

Det kunne vært interessant å se nærmere på hvordan man kan gjennomføre endringer i offentlig sektor basert på de overnevnte begrensingene. Et tema man da kunne sett nærmere på er styrking av medarbeideres endringskompetanse og strukturer for endring gjennom systematisering av rutiner for endring, bruk av endringsagenter og prosjekter.

8 Litteratur

Amundsen, O. & Kongsvik, T. (2016). *Endringskynisme og kunsten å skape god endringsprosess*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Bang, H. (1998). *Organisasjonskultur*, (3. utg.). Oslo: Tano Aschehoug forlag.

Bergundhagen, B. (2013, 20. september). Stort endringstrykk i politi- og lensmannsetaten. *Politilederen.no*. Hentet fra <https://www.politilederen.no/nyheter/908-stort-endringstrykk-i-politiet>

Buvik, A. L. (2018). *Fra lensmann til politileder*. Oslo: Norges Politilederlag.

Christensen, T. (2018). Komparative reformtrender og norsk politireform: Strukturelle trekk og kulturelle brudd? I V. L. Sørli & P. Larsson (Red.), *Politireformer: Idealer, realiteter, retorikk og praksis* (s. 57-67) Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Dagbladet. (11. april. 2019) Justisministeren vurderer endringer i politireformen. Hentet fra <https://www.dagbladet.no/nyheter/justisministeren-vurderer-endringer-i-politireformen/70971841>

Dahlback, M. L. (2019, 6. august). – Fakta før valget: Hva er konsekvensene av politireformen? *Faktisk.no*. Hentet fra <https://www.faktisk.no/artikler/MRM/hva-er-konsekvensene-av-politireformen>

De Wit, B. & Meyer, R. (2014). *Strategy – an international perspective*, (5. utg.). United Kingdom: Cengage learning.

Direktoratet for forvaltning og ikt. (2017). *Evaluering av Nærpolitireformen. Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse*. (DIFI rapport 2017:9). Hentet fra <https://www.difi.no/rapport/2017/10/evaluering-av-naerpolitireformen-underveisrapportering-om-kultur-holdninger-og-ledelse>

Direktoratet for forvaltning og ikt. (2017). *Evaluering av Nærpolitireformen: Statusrapport 2016*. (DIFI rapport 2017:2). Hentet fra <https://www.difi.no/rapport/2017/02/evaluering-av-naerpolitireformen-statusrapport-2016>

Direktoratet for forvaltning og ikt. (2018). *Evaluering av Nærpolitireformen: Statusrapport 2017*. (DIFI rapport 2018:2). Hentet fra <https://www.difi.no/rapport/2018/03/evaluering-av-naerpolitireformen-statusrapport-2017>

- Direktoratet for forvaltning og ikt. (2019). *Evaluering av Nærpolitireformen: Statusrapport 2018*. (DIFI rapport 2019:1). Hentet fra https://www.difi.no/sites/difino/files/evaluering_av_naerpolitireformen_statusrapport_2018.difi-rapport_2019_1.pdf
- Ekman, G. (1999). *Från text till batong: Om poliser, busar och svennar*, (Doktoravhandling), Ekonomiska forskningsinstitutet ved Handelshögskolan i Stockholm, Stockholm.
- Filstad, C. & Karp, T. (2018). *Ledelse, implementering, effekter og resultater av Nærpolitireformen*. Politihøgskolen. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2581487>
- Finstad, L. (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax forlag.
- Granås, L., Lindesteg, R. & Otterstad, B. (2015) *Å sitte stille i båten: En kvalitativ studie av hvordan frykttkultur beskrives og oppleves i politiet - og hva fører den til?* (Mastergradsavhandling) Høgskolen i Hedmark. Hentet fra <https://brage.inn.no/inn-xmloi/bitstream/handle/11250/283069/GranLindOtter.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Helland, H. & Winnæs, P. (2014) *Politistudentene: Hvem er de og hvorfor vil de bli politi?* Nordisk politiforskning 02/14. Hentet fra https://www.idunn.no/nordisk_politiforskning/2014/02/politistudentene_hvem_er_de_og_hvorfors_vil_de_bli_politi
- Hellesø-Knutsen, K. (2013). *Jakten på risiko: Vurderinger, følelser og valg hos patruljerende politi* (Doktoravhandling, Universitetet i Stavanger). Hentet fra https://issuu.com/univers/docs/phd_-_jakten_p_risiko_101213
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2016). *Hvordan organisasjoner fungerer*, (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannessen, S. O. (2013). *Politikultur – Identitet, makt og forandring i politiet*. Trondheim: Akademika forlag.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Endringer i politiloven mv. - trygghet i hverdagen – nærpolitireformen*. (Prop. 61 LS (2014–2015)). Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/0f5847ca5bae4b2996b6441423e5ea09/no/pdfs/prp201420150061000dddpdfs.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Virksomhetsanalyse av Politi- og lensmannsetaten*. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6507cd99d41f4fbbb36058e69593dcb8/bdo-virksomhetsanalyse-politiet.pdf>

Kirkhaug, R. & Glomseth, R. (2018) Å takle endring: Hva fremmer og hemmer reformer i organisasjoner generelt og politiet spesielt? I V.L Sørli & P. Larsson (red.) *Politireformer: Idealer, realiteter, retorikk og praksis* (s. 281-297). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Klev, R. & Levin, M. (2009). *Forandring som praksis: Endringsledelse gjennom læring og utvikling*, (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Kotter, J. P. (1995) Leading change: Why transformation efforts fail. Harvard business review march-april 1995.

Machiavelli, Niccolò. (2003). *Fyrsten*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Mortvedt, O. M. (6. 7. 2015) Humlegård: -Politireformen er tidenes mulighet. Hentet fra <https://www.politiforum.no/artikler/humlegard-politireformen-er-tidenes-mulighet/386542>

Munkejord, K. (2014). Effektiv endringskommunikasjon i organisasjoner. I P. S. Brønn & J. K. Arnulf (Red.), *Kommunikasjon for ledere og organisasjoner* (s. 333-354). Bergen: Fagbokforlaget.

NOU 2013: 9. (2013). *Ett politi-rustet til å møte fremtidens utfordringer: Politianalysen*. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5e2a1012dbc7449e8f57813e7822252b/no/pdfs/nou201320130009000dddpdfs.pdf>

NOU 2012: 14. (2012) *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbfe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>

Nybøe, T. (19.6.2018). Strafferabatt: Påtalemyndigheten vil bidra til raskere rettsprosesser.

Hentet fra https://www.nrk.no/ytring/strafferabatt_-patalemyndigheten-vil-bidra-til-raskere-rettsprosesser-1.14090425

Politidirektoratet. (2012). *22.juli 2011: Evaluering av politiets innsats*. POD-publikasjon 2012/03. Hentet fra <https://evalueringsportalen.no/evaluering/22.-juli-2011-evaluering-av-politiets-innsats/22-juli-2011-evaluering-av-politiets-innsats.pdf/@@inline>

Politidirektoratet. (2015). *Analyse av politiarbeid på stedet: Versjon 1.0*. Hentet fra <https://docplayer.me/9316537-Analyse-av-politiarbeid-pa-stedet-29-oktober-2015-versjon-1-0.html>

Politidirektoratet. (2016). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*. Hentet fra https://www.politilederen.no/dokumenter/Avtaleverket/20160510-Rammer%20og%20retningslinjer%20for%20etablering%20av%20nye%20politidistrikter_v1.0.pdf

Politidirektoratet. (2008). *Politiet mot 2020: Bemannings- og kompetansebehov i politiet*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/rapporter/politiet_mot_2020.pdf

Politidirektoratet. (2017). *Politi- og lensmannsetatens kapasitets- og kompetansebehov de kommende ti-årene*. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/bemanning-ressurser-og-dekningsgrad/bemanning-og-dekningsgrad/politi--og-lensmannsetatens-kapasitets--og-kompetansebehov-de-kommende-ti-arene.pdf>

Politidirektoratet. (2018). *Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018-2020: Politiet mot 2025- delstrategi*. Hentet fra <http://kriminalitetsforebygging.no/wp-content/uploads/2018/07/kriminalitetsforebygging-politiets-primarstrategi.pdf>

Politidirektoratet. (2018). *Politiets årsrapport 2018*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/arsrpport-2018-politidirektoratet.pdf>

Politidirektoratet. (2019). *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/kapasitetsundesokelsen.pdf>

Politidirektoratet. (2019). *Politiets innbyggerundersøkelse 2018*. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/bemanning-ressurser-og-dekningsgrad/bemanning-og-dekningsgrad/politi--og-lensmannsetatens-kapasitets--og-kompetansebehov-de-kommende-ti-arene.pdf>

- Politidirektoratet. (2017). *Ny organisering av norsk politi*. Hentet fra <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2017/06/22/ny-organisering-av-norsk-politi/>
- Politidirektoratet. (2016). *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/handlingsplan-for-loft-av-etterforskningsfeltet.pdf>
- Politidirektoratet. (2019). *Disponeringsskriv 2019*. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/disponeringsskriv-2019.pdf>
- Politidirektoratet. (2018). *Personalrapport for politiet: 2013-2017*. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/personalrapport-for-politiet-2013-2017.pdf>
- Renå, H. (2017). *Nærpolitireformen – Politiansattes og lederes vurdering av dagens situasjon og forventinger til reformen*. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, UiB. Bergen. Hentet fra http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/15809/Rapport-enderlig_ensider.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Riksadvokaten. (2013). *Høringsuttalelse til Politianalysen*. Hentet fra <https://www.riksadvokaten.no/document/horingsuttalelse-til-politianalysen-nou-20139/>
- Riksadvokaten. (2013). *Avhørsmetodikk i politiet*. Hentet fra <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/10/Avh%C3%B8rsmetodikk-i-Politiet-med-vedlegg.pdf>
- Schein, E. H. (1985). *Organisasjonskultur og ledelse*. Oslo: Libro forlag.
- Statistisk sentralbyrå. (2018). *Historisk få anmeldte lovbrudd i 2017*. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/historisk-fa-lovbrudd-anmeldt-i-2017>
- Sørli, V. L. & Larsson, P. (2018). *Politireformer – Idealer, retorikk og praksis*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Tidd, J. & Bessant, J. (2013). *Managing innovation: Integrating Technological, Market and Organizational Change* (5.utg.). United Kingdom: Wiley forlag.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Wathne, C. T. (2015). *Som å bli fremmed i eget hus: Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer*, (Doktoravhandling, Universitetet i Oslo) Hentet fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/53166>.

Wathne, C. T., Talberg, N., Gundhus, H. O. I (2019). *Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum* (AFI Rapport 2019:01). Hentet fra <http://hdl.handle.net/20.500.12199/1316>

9 Vedlegg

- I. Henvendelse til Trøndelag politidistrikt om tillatelse til å utføre forskningsprosjekt
- II. Svar fra Trøndelag politidistrikt på henvendelse om tillatelse til å utføre forskning
- III. Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt og samtykkeerklæring
- IV. Intervjuguide
- V. Eksempel på koding
- VI. Vurdering fra Norsk senter for forskningsdata

Informasjon om forskningsprosjektet - masteroppgave i innovasjons- og endringsledelse ved NTNU Videre

INNLEDNING

Jeg gjennomfører for tiden masterstudie i organisasjon og ledelse ved NTNU Videre med spesialisering i innovasjons- og endringsledelse. Studiet er på 90 studiepoeng.

I løpet av 2018-19 skal jeg skrive masteroppgave som innebærer å gjennomføre et forskningsprosjekt og datainnsamling.

FORMÅL

Formålet med forskningsprosjektet i denne masteroppgaven er å se på endringskapasitet i Trøndelag politidistrikt i lys av Nærpolitireformen. Overordnet er Nærpolitireformen en reform som består av en strukturell og en kvalitetsdel. Reformens strukturelle sider med opprettelse av nye enheter og funksjoner foregår samtidig som nye arbeidspraksiser innføres.

Forskningsprosjektet vil kunne beskrive den opplevde endringskapasiteten samt si noe om hvilke faktorer som har påvirkning på evnen til omstilling.

METODE

Jeg ønsker å samle inn data ved bruk av kvalitativ (intervju) metode før nyttår 2018. Jeg ønsker å intervju inntil åtte ledere i politidistriktet. Innhentning av annet datamateriale hos politiet som materiale fra endringsprosjekt som Politiarbeid på stedet, Kunnskapsstyrt patrulje og FSI kan også være av interesse for forskningsfeltet. Jeg vil anonymisere alle opplysninger som er egnet til å identifisere personer, og vil ikke samle inn data om personlige forhold. Veileder er Professor Emil Andre Røyrvik ved institutt for sosiologi og statsvitenskap NTNU.

Masteroppgaven vil bli levert i september 2019, og oppgaven kan deles med politidistriktet dersom dette er av interesse. Det er ønskelig med en tilbakemelding på om Trøndelag politidistrikt samtykker til datainnsamlingen.

Med vennlig hilsen

Anders Sunde-Eidem

NOTAT

Til: Anders Sunde-Eidem
Fra: Politimesteren
Kopi til:

Dato: 30.04.2019
Vår referanse:
Saksbehandler: Viken
Telefon:



Samtykke i forskning på trøndelag politidistrikt

Politimesteren gir samtykke til bruk av distriktets ansatte som respondenter ved innsamling av materiale til masteroppgaven i henhold til din beskrivelse.

Vi ønsker deg lykke til og ber om at resultatet av dine funn deles ved anledning.

Med hilsen

Rolf Ove Viken

Leder HR og HMS

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Vil du delta i forskningsprosjektet

Endringskapasitet i Trøndelag politidistrikt

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å gjøre en vurdering av Trøndelag politidistrikts endringskapasitet i lys av Nærpolitireformen, samt å se på hvilke faktorer som påvirker endringskapasiteten. I dette skrivet får du informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Overordnet består Nærpolitireformen av en struktur- og kvalitetsreform. Noen endringstiltak er strukturelle som omorganiseringer og opprettelse av nye enheter, mens andre omhandler endring av kultur og arbeidsprosesser. Flere endringstiltak pågår samtidig i organisasjonen. Formålet med oppgaven er å få en beskrivelse av hvordan et utvalg personer i organisasjonen opplever politidistriktets endringskapasitet, samt å se på tiltak som kan påvirke evnen til endring. Forskningsprosjektet er en del av en masteroppgave i innovasjons- og endringsledelse ved NTNU, og jeg vil benytte kvalitativ metode ved dybdeintervjuer av et utvalg personer i politidistriktet. Problemstillingen jeg ønsker å analysere er:

Endringskapasitet i Trøndelag politidistrikt gjennom innføringen av Nærpolitireformen.

Sentrale forskningsspørsmål vil være:

1. Hvilke forhold fremmer og hemmer endringskapasiteten i organisasjonen?
2. Hvordan reagerer ansatte på endringene?
3. Hvordan mobiliserer og gjennomfører ledelsen endringer?
4. Hvilke rutiner og strukturer er etablert i organisasjonen?
5. Hvordan ser endringskapasiteten ut i lys av politidistriktets måloppnåelse?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

NTNU Videre

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg har valgt å sende ut dette informasjonsskrivet til åtte ledere og medarbeidere i politidistriktet jeg mener har kjennskap til de endringer som pågår i Nærpolitireformen, og som er delaktige i de delene av reformen som virker på tvers av organisatoriske grenser.

Hva innebærer det for deg å delta?

Metoden som benyttes er kvalitative intervjuer. Opplysninger om navn, stilling, alder og erfaring fra etaten blir innhentet. Intervjuene blir tatt opp på lyd.

Hvis du velger å delta i prosjektet vil du bli invitert til et intervju. Dette vil vare ca. 1,5 time, og sentrale spørsmål vil være hvordan du opplever endringskapasiteten ved organisasjonen, hvilke tiltak som kan påvirke den samt spørsmål om hvordan du opplever endringstiltakene i reformen. Jeg vil ta notater fra intervjuet og ta lydopptak.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å

trekke deg. Din deltagelse vil ikke påvirke ditt forhold til arbeidsgiver eller arbeidsplass, da opplysningene blir anonymisert.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er kun veileder ved NTNU som vil kunne ha tilgang til opplysningene du gir i forbindelse med din deltagelse i prosjektet

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 1.9.19. Alle lydopptak og intervjunotater vil bli slettet innen 1.12.19

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra NTNU har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Anders Sunde-Eidem, tlf 48887344, epost: Anderssunde@hotmail.com, eller veileder Professor Emil Andre Røyrvik, NTNU, tlf 93087708, epost: emil.royrvik@ntnu.no,
- Vårt personvernombud: Direktør organisasjon Thomas Helgesen, tlf.: 93079038, epost: Thomas.Helgesen@ntnu.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvernombudet@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
(Forsker/veileder)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Endringskapasitet i Trøndelag politidistrikt gjennom innføringen av Nærpolitireformen* og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. *1.12.19*

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Intervjuguide, individuelt intervju

1. Innledning/Sette rammer	<p>Kontaktetablering og informasjon</p> <p>Presentere seg selv, informere om prosjektet, hvordan det dokumenteres, og hvordan data behandles, rett til å trekke intervjuet eller avslutte intervjuet. Antyde lengde for intervjuet, ca. 1 time.</p> <p>Redegjør for tema, og hva hensikten med intervjuet er. Forklar at anonymitet vil bli ivaretatt og hva taushetsplikten innebærer. Nærpolitireformen består av en strukturdelt og en kvalitetsdel. Endringene foregår i stor grad samtidig, og påvirker på ulike måter organisasjonen. Eksempler på endringstiltak er innføring av nye enheter som FSI, etterretning, forebygging. Kvalitetstiltak er eksempelvis etterforskningsløft, politiarbeid på stedet, KUBA, tilbakemeldingsmøter OÅO.</p> <p>Formålet med intervjuene er å få vite mer om hvordan ledere og medarbeidere opplever endringskapasiteten (evnen til å gjennomføre multiple endringer med lavere produksjons- og effektivitetstap enn virksomheter uten slik kapasitet) til politidistriktet og hvilke tiltak som kan iverksettes for å påvirke endringskapasiteten.</p> <p>Følgende problemstilling ligger til grunn for forskningen: <i>Endringskapasitet ved Trøndelag politidistrikt under gjennomføring av Nærpolitireformen.</i></p> <p>Spør om noe er uklart og om informanten har spørsmål før vi starter.</p> <p>Informasjon om eventuelle opptak og innhent samtykke.</p>
2. Faktaspørsmål	Etablere kontakt og kjennskap til informanten
	<p>2.1 Kan du fortelle litt om deg selv, og din utdanningsbakgrunn?</p> <p>2.2 Beskriv hvilken stilling du har og hvilke hovedarbeidsoppgaver som tilligger stillingen</p>
3. Introduksjonsspørsmål	Introduksjon av temaet, egne erfaringer og betraktninger
	<p>3.1 Hva tenker du når du hører begrepet endringskapasitet?</p> <p>3.2 Kan du beskrive hvordan hverdagen er for deg og de du eventuelt leder med tanke på muligheten til å jobbe målstyrt/oppdragsstyrt versus det å drive endringsarbeid?</p>
4. Nøkkelspørsmål, Erfaring/opplevelse av endringskapasitet	Spørsmål knyttet til problemstillingen
	<p>4.1 Hvordan vil du beskrive endringskapasiteten til politidistriktet gjennom innføring av Nærpolitireformen?</p> <p>4.2 Kan du fritt beskrive hvilke erfaringer du har med de ulike endringstiltakene som pågår i forbindelse med reformen?</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Noen som er enklere/vanskeligere å gjennomføre? - Kostnader ved omstilling (fall i produktivitet, endringstretthet, tap av nøkkelpersonell, DUP, tap av fokus, insentivordninger, førtidspensjonering) <p>4.3 Hvilke tanker har du gjort deg omkring måten innføringen av de ulike tiltakene har vært?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ledelsens mobilisering og gjennomføring - Strukturer for endring <p>4.4 Hvordan opplever du at tiltakene er mottatt av de som er direkte eller indirekte berørt av endringene?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kultur for endring <p>4.5 Hvilke positive eller negative effekter mener du opprettelsen av funksjonelle og geografiske driftsenheter har på nåværende og fremtidige endringstiltak?</p> <p>4.6 I hvilken grad opplever du effekter av endringstiltakene?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Effektivisering - Likere tjenester - Kompetanse - Lære av hverandre, dele erfaringer <p>4.7 I hvilken grad opplever du at endringstiltakene er for mange eller kommer for tett?</p> <p>4.8 I hvilken grad har økonomiske rammer innvirkning for endringskapasiteten?</p> <p>4.9 I hvilken grad påvirker strukturreformen som ble ferdigstilt i juni 2018 politidistriktets evne til endring?</p> <p>4.10 Hvilke tiltak mener du kan settes inn for at politidistriktet skal kunne påvirke sin endringskapasitet?</p>
5. Avrundingsfase	<p>5.1 Av det vi har diskutert, hva er viktigst for deg?</p> <p>5.2 Kan du oppsummere ditt syn på endringskapasiteten i politidistriktet pr nå?</p> <p>5.3 Har jeg forstått deg riktig</p> <p>5.4 Har vi glemt noe?</p> <p>5.5 Er det noe vi ikke har snakket om, men burde ha snakket om?</p>

Eksempel fra NVivo 12 pro og empirinær koding innenfor tema «Politikkultur». Skjermdump.

Masteroppgave Anders Sunde-Eidem.nvp - NVivo 12 Pro

File Home Import Create Explore Share

Clipboard: Cut, Copy, Paste, Merge

Item: Properties, Open, Memo Link, Add To Set, Create As Code, Create As Cases

Explore: Query, Visualize

Coding: Code, Auto Code, Range Code, Uncode

Classification: Case Classification, File Classification

Workspace: Detail View, Sort By, Undo, Navigation View, List View, Find

Quick Access: Files, Memos, Nodes

Data: Files, File Classifications, Externals

Codes: Nodes, Relationships, Relationship Types

Cases

Notes

Search

Maps

Output

Nodes

Search Project

Name	Files	References	Created On	Created By	Modified On	Modified By
POLITIKULTUR		0	04.04.2019 09:4	ASE	04.04.2019 09:4	ASE
Beskjeden ignorerte jeg		1	01.04.2019 11:1	ASE	01.04.2019 11:1	ASE
Byråkratisk org med klassiske tankesett		1	01.04.2019 13:2	ASE	01.04.2019 13:2	ASE
Båstenking		2	31.03.2019 22:0	ASE	01.04.2019 12:4	ASE
De unge er lite selvstendige		2	01.04.2019 11:4	ASE	01.04.2019 15:0	ASE
Endre seg som politi - politirollen		1	01.04.2019 08:4	ASE	01.04.2019 09:0	ASE
Enhetene skuler på hverandre		1	01.04.2019 08:5	ASE	01.04.2019 09:1	ASE
Etaten består av folk som kan ta beslutninger		2	31.03.2019 21:1	ASE	01.04.2019 11:1	ASE
Flinke på omkamper		1	02.04.2019 09:0	ASE	02.04.2019 09:0	ASE
Fremvoksende endring		1	01.04.2019 12:3	ASE	01.04.2019 12:3	ASE
Generalisten er utdøende rase		4	01.04.2019 09:1	ASE	01.04.2019 14:4	ASE
Hendelsesstyrt kommer foran		1	28.03.2019 20:5	ASE	28.03.2019 20:5	ASE
Ikke kultur for store endringer		2	01.04.2019 09:0	ASE	01.04.2019 10:5	ASE
Konflikter mellom POD og organisasjonene		2	02.04.2019 09:4	ASE	02.04.2019 09:4	ASE
Kultur for å skjønne endringsbehov		1	01.04.2019 14:2	ASE	01.04.2019 14:2	ASE
Ledere gjør det på sin måte		1	31.03.2019 21:2	ASE	31.03.2019 21:2	ASE
Mange er ærekjære		1	01.04.2019 12:4	ASE	01.04.2019 12:4	ASE
Manglende erfaring med store endringer i org		2	01.04.2019 08:5	ASE	01.04.2019 10:1	ASE
Mangler kritisk tenkning		1	02.04.2019 08:5	ASE	02.04.2019 08:5	ASE

ASE 281 Items

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Endringskapasitet ved Trøndelag politidistrikt

Referansenummer

114102

Registrert

12.09.2018 av Anders Sunde-Eidem - sundeeid@stud.ntnu.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet NTNU / Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap (SU) / Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Emil Andre Røyrvik, emil.royrvik@ntnu.no, tlf: 73597193

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Anders Sunde-Eidem, anderssunde@hotmail.com, tlf: 48887344

Prosjektperiode

01.10.2018 - 01.12.2019

Status

27.11.2018 - Vurdert

Vurdering (1)

27.11.2018 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 27.11.2018, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD ENDRINGER

Dersom behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringer gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 01.12.2019.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet! Kontaktperson hos NSD: Eva J B Payne Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

