

Gunnar Smeby

## Etablering av fellestjenester i politiet

Organisatoriske utfordringer med etableringen av felles administrative støttefunksjoner i politi- og lensmannsetaten i forbindelse med nærpolitireformen

Organizational challenges with the establishment of shared services in the Norwegian Police

Masteroppgave i organisasjon og ledelse

Veileder: Per Morten Schiefloe

Trondheim, august 2018



Gunnar Smeby

## Etablering av fellestjenester i politiet

Organisatoriske utfordringer med etableringen av felles administrative støttefunksjoner i politi- og lensmannsetaten i forbindelse med nærpolitireformen

Organizational challenges with the establishment of shared services in the Norwegian Police

Masteroppgave i organisasjon og ledelse  
Veileder: Per Morten Schiefloe  
Trondheim, august 2018

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

## Abstract

The ongoing Police Reform entails making structural changes to create a modern and high-performing organization. One of the measures taken was centralisation of administrative support services – introducing shared services. This study examines organizational challenges associated with establishing shared services in the police.

The study addresses four research questions: (i) Why shared services were introduced, (ii) to what extent the police districts were involved in the change process, (iii) what lessons can be learned from the way the change process was conducted and (iv) to what extent the objectives have been met. The purpose of the study is to see what can be learned from the implementation, to benefit future changes in the police. The results may also be of value to other parts of the public sector.

Both quantitative and qualitative methods have been used to answer the research questions. The findings are discussed in terms of neoinstitutional theory, theory of change and general organizational theory. References are made to national and international research on establishing shared services and implementation of change.

The study discusses reasons for and necessity of change, prerequisites for success with change, as well as its results and consequences. The analysis demonstrates that cost reduction to strengthen the core business of the police was the main reason for introducing shared services. Expectations and demands from society were also drivers for change.

The project did not secure commitment among key individuals in the police districts, and they did not perceive their involvement in the change process as genuine. The findings suggest that the decision to introduce shared services may have been influenced by how other countries have organized administrative support services. The use of external consulting firms may have influenced this decision.

The results indicate that more should have been done to secure genuine involvement, understanding and commitment among stakeholders in the police districts. The main aim to reduce costs, to strengthen the core business, has not yet been met.

Keywords: establishment of shared services in the Norwegian police, shared services in the public sector, organizational change, Gunnar Smeby, NTNU, 2018.

## Sammendrag

Den pågående reformen i norsk politi innebærer en omstrukturering for å skape en handlekraftig og moderne organisasjon som yter bedre. Et av reformtiltakene handler om sentralisering av administrativ støttevirksomhet, - etablering av fellestjenester. I oppgaven studeres organisatoriske utfordringer forbundet med etableringen av fellestjenester i politiet.

Studien tar for seg fire delproblemstillinger: (i) Hvorfor fellestjenestekonseptet innføres, (ii) i hvilken grad politidistriktene har medvirket i endringsprosessen, (iii) hvilke erfaringer som kan trekkes ut av måten endringsprosessen er gjennomført og (iv) i hvilken grad målsettingene med endringen er innfridd.

Formålet er å se hvilken læring gjennomføringen av endringen kan gi med tanke på fremtidige endringer i politiet. Resultatene kan trolig også ha overføringsverdi til andre deler av offentlig sektor.

Både kvantitativ og kvalitative metoder er benyttet. Funnene drøftes med støtte i nyinstitusjonell teori, teori om endring og generell organisasjonsteori. Det vises til nasjonal og internasjonal forskning om etablering av fellestjenester og gjennomføring av endringer. Temaer som årsaker til endring, behov for endring, forutsetninger for å lykkes med endring, samt resultater og konsekvenser av endringen, belyses i oppgaven.

Funnene viste at hovedbegrunnelsen for etableringen er å spare penger for å gi mer til kjernevirksomheten. Krav og forventninger fra samfunnet har også vært lagt til grunn for endringen.

Funnene tyder på at beslutningen om sentralisering kan være påvirket av hvordan dette er organisert i andre land og at eksterne konsulenter kan ha hatt betydning for løsningen.

I gjennomføringen har det vært manglende forankring hos nøkkelpersonell i politidistriktene. I tillegg ble ikke medvirkningen i endringsprosessen opplevd som reell.

Undersøkelsene viser at det i gjennomføringen kunne ha vært gjort mer for å skape reell medvirkning, forståelse og forankring og hos viktige aktører i politidistriktene.

Målsettingen om å spare penger for å styrke kjernevirksomheten, synes så langt ikke å være nådd.

Tekstidentifikasjon: etablering av fellestjenester i politiet, fellestjenester i offentlig sektor, organisatorisk endring, Gunnar Smeby, NTNU, 2018.

## Forord

Endelig kan jeg sette punktum for et år med mye skriving, lesing, diskusjoner og fordypning i forbindelse med gjennomføring av denne masteroppgaven innen organisasjon og ledelse ved NTNU.

Stor takk til Nils Kristian som har vært fleksibel og latt meg få studere i hektiske reformtider!

Takk til veilederen Per Morten Schiefloe fordi du alltid har vært tilgjengelig for veiledning.

Takk til informantene som har vært velvillige med hensyn til å stille til intervju og delta i spørreundersøkelse og til alle kollegaene som jeg har fått lov å diskutere og «spille ball» med.

Takk til Rune, John Erik og Jan Ole som har gitt gode råd og oppmuntringer.

Aller størst takk går likevel til deg min kjære Turid for all oppmuntring og fordi du har holdt ut med mine lange kvelder bak skjerm og tastatur og dårlige deltakelse i hagestell osv. Nå kan du fortelle naboene at jeg er «friskmeldt» og at hekken blir klippet!

Takk til de fantastiske barna mine Susanne og Karl Magnus, som også studerer og fordyper seg, som har hjulpet meg med alt fra metode til diagrammer.

Mitt håp er at denne studien kan bidra til åpenhet, refleksjon og debatt hvordan endringer bør gjennomføres for å øke sjansene for å lykkes med å oppnå alle gode intensjoner med endring. Studien gir ikke svarene, men kanskje kunnskap som kan være til nytte i fremtidige endringsprosesser.

En stund tenkte jeg at kanskje er det best å holde kunnskapen for meg selv, men da sa Karl Magnus: *«Husk det pappa, - det er to ting som har bragt denne verden fremover, det er kunnskapsdeling og debatt».*

Det er å «ta i» å tro at verden bringes fremover med oppgaven, men kanskje kan det ligge nyttig læring i den likevel.

Gunnar Smeby

Trondheim, 29. august 2018

## Innholdsfortegnelse

Abstract .....	i
Sammendrag .....	ii
Forord.....	iii
Innholdsfortegnelse.....	iv
Figurer og tabeller.....	viii
1 Innledning .....	- 1 -
1.1 Bakgrunn og oppgavens overordnede tema .....	- 1 -
1.2 Oppgavens tema og hovedproblemstilling.....	- 4 -
1.2.1 Operasjonalisering av hovedproblemstilling i forskningsspørsmål .....	- 4 -
1.3 Avgrensninger og presiseringer .....	- 6 -
2 Organisering av politiet og Politiets fellestjenester .....	- 8 -
2.1 Politiets organisering .....	- 8 -
2.2 Etablering, organisering og ansvarsforhold Politiets fellestjenester.....	- 9 -
3 Teori.....	- 13 -
3.1 Målsettingen med og hva som behandles i teorikapittelet.....	- 13 -
3.2 New Public Management .....	- 13 -
3.3 Hvorfor reformer i offentlig sektor og i politiet?.....	- 14 -
3.4 Fellestjenester eller «shared services» .....	- 15 -
3.5 Organisasjonsdesign – utforming av organisasjonsstruktur .....	- 17 -
3.5.1 Sentralisering versus desentralisering.....	- 19 -
3.5.2 Mintzbergs fem komponenter .....	- 20 -
3.6 Organisasjonsteoretisk perspektiv – nyinstitusjonell teori (myteperspektivet) ...	- 22 -
3.7 Konsulentselskaper som leverandør av oppskrifter .....	- 24 -

3.8	Organisasjonsendring.....	- 26 -
3.8.1	Behov for endring.....	- 26 -
3.8.2	Hva er organisasjonsendring?.....	- 27 -
3.8.3	Motstand mot endringer.....	- 29 -
3.8.4	Hvordan lykkes med organisasjonsendring.....	- 31 -
3.8.5	Endringskynisme og hvordan lykkes med endringsinitiativ.....	- 36 -
3.9	Gevinstrealisering.....	- 37 -
4	Metode og datagrunnlag.....	- 39 -
4.1	Forskningsspørsmål.....	- 39 -
4.2	Undersøkelsesmetode.....	- 40 -
4.2.1	Dokumentanalyse.....	- 41 -
4.2.2	Enkel spørreundersøkelse.....	- 41 -
4.2.3	Intervjuer og gruppesamtaler.....	- 42 -
4.2.4	Informasjon innhentet ved bruk av e-post.....	- 44 -
4.3	Egen bakgrunnskunnskap og forforståelse.....	- 44 -
4.4	Forske på egen organisasjon.....	- 45 -
4.5	Styrker og svakheter ved metode og datagrunnlag.....	- 46 -
4.5.1	Validitet.....	- 47 -
4.5.2	Reliabilitet.....	- 49 -
5	Presentasjon av funn.....	- 51 -
5.1	Hvorfor innføres fellestjenestekonseptet i politiet?.....	- 51 -
5.1.1	Oppsummering av funn – hvorfor fellestjenestekonseptet innføres i politiet.....	- 58 -
5.2	Politidistriktenes medvirkning i endringsprosessen.....	- 60 -
5.2.1	Behovet for endring.....	- 61 -
5.2.2	Involvering og medvirkning.....	- 65 -
5.2.3	Oppsummering - politidistriktenes medvirkning i endringsprosessen.....	- 68 -

5.3	Erfaringer som kan trekkes ut av måten endringsprosessen er gjennomført .....	70 -
5.3.1	Forståelse – var det felles forståelse mellom prosjekt og politidistriktene? ..	71 -
5.3.2	Forankring .....	73 -
5.3.3	Forpliktelse – har politidistriktene tatt ansvar for endringene? .....	75 -
5.3.4	Planlegging, organisering og gjennomføring .....	77 -
5.3.5	Andre erfaringer fra endringsprosessen .....	78 -
5.3.6	Oppsummering – erfaringer av måten endringsprosessen er gjennomført på-	79 -
5.4	I hvilken grad er målsettingene for endringen innfridd?.....	82 -
5.4.1	Strategiske, økonomiske og organisatoriske forhold .....	82 -
5.4.2	PFT sine leveranser .....	87 -
5.4.3	Samfunnsmessige hensyn .....	92 -
5.4.4	Oppsummering – i hvilken grad er målsettingene for endringen innfridd? ...-	95 -
6	Drøfting.....	98 -
6.1	Begrunnelse for og målsettinger med fellestjenester .....	98 -
6.2	Politidistriktenes medvirkning .....	104 -
6.3	Gjennomføring av endringsprosessen.....	108 -
6.4	Innfrielse av målsettingene .....	115 -
6.5	Ledere for virksomhetsstyringsstabers oppfatninger om sentraliseringen – kommentar .....	118 -
7	Konklusjon og perspektivering.....	121 -
7.1	Konklusjon.....	121 -
7.2	Perspektivering .....	124 -
8	Referanser .....	127 -
9	Vedlegg.....	133 -
	Vedlegg 1 .....	134 -
	Vedlegg 2 .....	135 -
	Vedlegg 3 .....	137 -



Vedlegg 4 .....	- 139 -
Vedlegg 5 .....	- 142 -

## Figurer og tabeller

Figur 1 Organisering før reform – PDMT som særorgan (NOU 2013:9, 2013, s. 89).....	2 -
Figur 2 Ny helhetlig organisering - slik politianalysen foreslår (NOU 2013:9, 2013).....	3 -
Figur 3 Prosess i fire trinn.....	5 -
Figur 4 Politiets organisering (kilde: Politiets fellestjenester, oktober 2017).....	8 -
Figur 5 Organisering av politidistrikt .....	9 -
Figur 6 Faser i prosjektet etablering av fellestjenester - med tidslinje .....	9 -
Figur 7 Organisering REAL-prosjektet (kilde: Styringsdokument for REAL) .....	11 -
Figur 8 Organisasjonskart - Politiets fellestjenester .....	12 -
Figur 9 Illustrasjon av hvordan fellestjenester leverer til hele organisasjonen.....	16 -
Figur 10 Styringskjeden fra strategi til resultater (Fivesdal & Bakka, 1998).....	18 -
Figur 11 Grader av sentralisering og desentralisering (Jacobsen og Thorsvik, 2013).....	20 -
Figur 12 Mintzbergs modell - fem komponenter ("Structures in five") .....	21 -
Figur 13 Faser i en planlagt endringsprosess (Jacobsen, 2004).....	28 -
Figur 14 Ulike typer organisasjonsendring.....	28 -
Figur 15 Målsettingene beskrevet av prosjektledelse og PFT .....	57 -
Figur 16 Grad av kunnskap om målsettingene hos ledere av virksomhetsstyringsstaber....	58 -
Figur 17 gruppering av målsettingene med sentraliseringen .....	60 -
Figur 18 Grad av erkjennelse av behov for endring.....	62 -
Figur 19 Oppfatning om grad av medvirkning fra politidistriktene.....	68 -
Figur 20 Ressursbruk i politidistriktene etter overføring av oppgaver til PFT .....	84 -
Figur 21 Kapasitet i politidistriktene til å samhandle med PFT .....	86 -
Figur 22 Om leveransene fra PFT er tilpasset politidistriktenes behov .....	91 -
Figur 23 Oppfatning om politidistriktet vil få bedre støttetjenester .....	92 -
Figur 24 Oppfatning om politiet kommer til å spare - målet om effektivisering.....	93 -
Figur 25 Innfrielse av målsettingene med etablering av PFT .....	97 -
Figur 26 Støttevirksomheten flyttes ut av politidistriktene.....	107 -
Figur 27 Spørreundersøkelse blant ledere av virksomhetsstyringsstab i ti politidistrikter -	119 -

*"Hvilken vei skal jeg ta herfra, spør Alice. Det kommer an på hvor du vil, svarer katten" – Alice i Wonderland (Lewis Carroll)*

## 1 Innledning

Innledningsvis vil jeg kort gjøre rede for bakgrunnen for etableringen av fellestjenester i politiet, beskrive oppgavens overordnede tema og si hvorfor jeg har valgt å studere fellestjenestene.

### 1.1 Bakgrunn og oppgavens overordnede tema

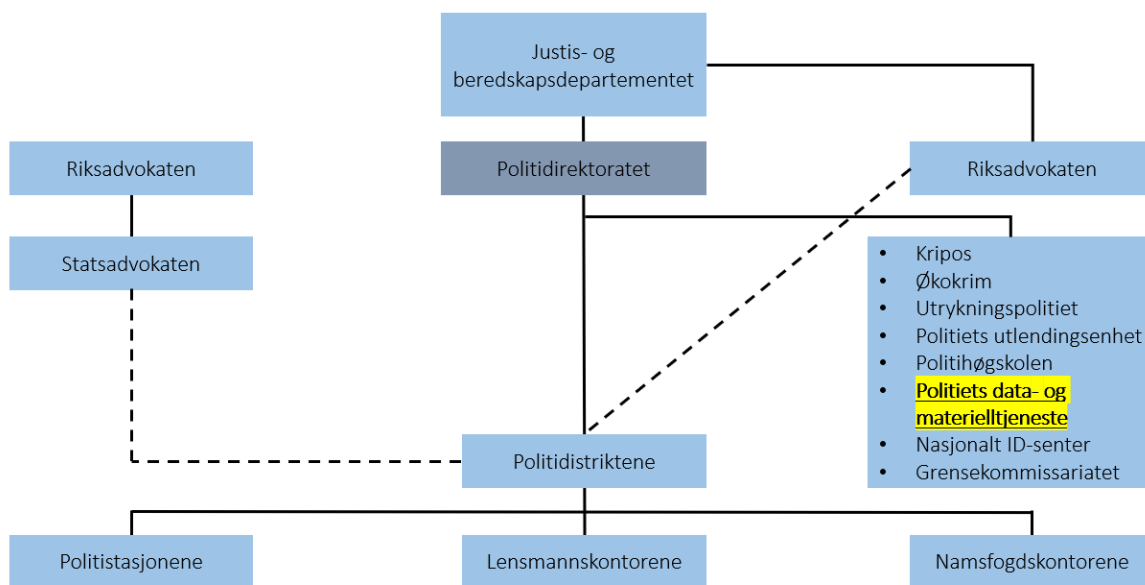
Norsk politi er nå midt oppe i gjennomføringen av en reform, «nærpolitireformen». Dette er en omfattende endringsprosess som har **som** målsetting å skape mer og kvalitativt bedre polititjeneste innenfor de samme økonomiske rammer som stilles til rådighet for politi- og lensmannsetaten i dag.

Gjørøv-kommisjonen, som ble satt ned etter terroraksjonene mot regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, sier i sin rapport at politiet har flere fundamentale og gjennomgripende endringsbehov. Rapporten gir politiet og myndighetene det klare råd at de må gripe muligheten til å ta fatt i endringsbehovene (Norges offentlige Utredninger NOU 2012:14, 2012, s. 337).

I november 2012 satte regjeringen ned et utvalg for å analysere utfordringene i norsk politi. Siktemålet med analysen var å beskrive tiltak og peke på forbedringspunkter for å legge til rette for mer effektiv ressursbruk og bedre oppgaveløsning i politiet. Utvalgets rapport, NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer* (NOU 2013:9, 2013), beskriver at det er store variasjoner i hvordan politidistriktene er organisert og med hvilken effektivitet og kvalitet oppgavene løses. Denne rapporten, som i dagligtale omtales som *politianalysen*, peker på at samfunnsutviklingen stiller nye krav til en god polititjeneste og at norsk politi ikke er organisert, styrt og ledet for å møte denne utviklingen.

Hva organisasjon og struktur angår, så anbefales det å redusere antallet politidistrikter. Videre foreslås det at Politiets data- og materieltjeneste (PDMT) nedlegges som særorgan (se figur 1 under hvor det fremgår at PDMT er organisert som et særorgan under Politidirektoratet).

Ansvar som PDMT har hatt innen IKT, anskaffelser og materiellforvaltning, anbefales overført til to nye enheter. Den ene enheten med ansvar for IKT drift og leveranse, og den andre enheten, kalt *fellestjenester*, overtar PDMT sitt ansvar for anskaffelser og materiellforvaltning i tillegg til andre administrative støttetjenester som lønn, regnskap og sentralbord. Målsettingen med å etablere Politiets fellestjenester (PFT) er å forbedre styringen av anskaffelser og drift av fellestjenester i politiet, samt å legge til rette for betydelige besparelser for politiet.



Figur 1 Organisering før reform – PDMT som særorgan (NOU 2013:9, 2013, s. 89)

I nærpolitireformen er det en klart uttrykt målsetting at ny organisering ikke skal lede til mer byråkrati og virke kostnadsdrivende. De administrative oppgavene skal i størst mulig grad ivaretas på politidistriksnivå og på driftsenhetsnivå, men kan også håndteres på nasjonalt nivå. Dersom oppgavene skal løses på nasjonalt nivå, har Politidirektoratet myndighet til å bestemme lokalisering (Det Kongelige Justis- og beredskapsdepartement, 2015).

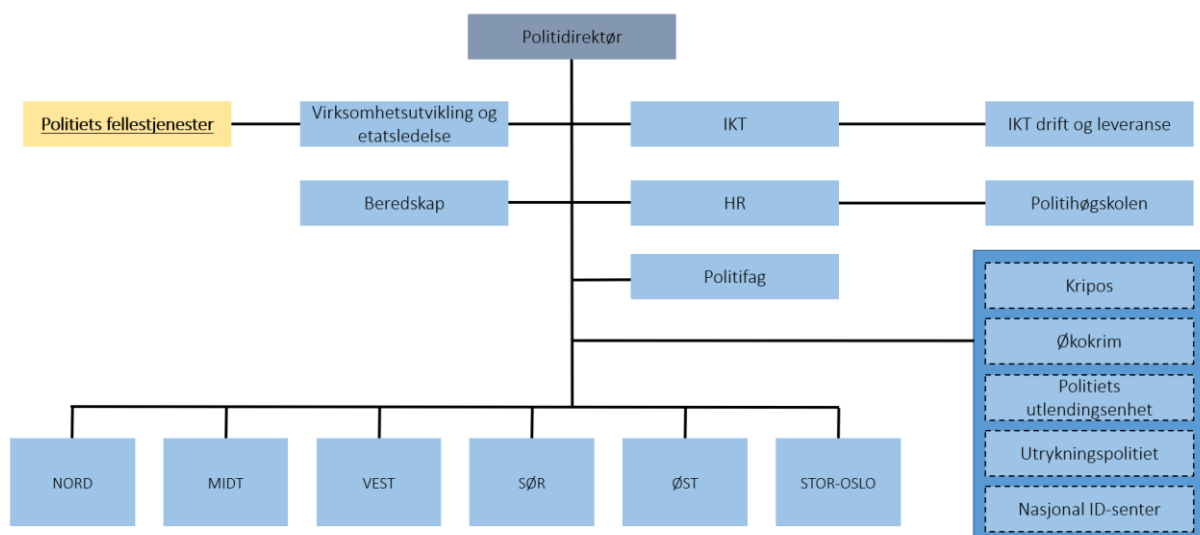
I forbindelse med reformen gjennomføres administrative reformer som har som mål å gi betydelige besparelser for politiet.

Ved Kgl.res. av 4. oktober 2013 opphørte PDMT som særorgan fra og med 7. oktober 2013. Politidirektoratet overtok ansvaret for oppgavene som hadde ligget til denne virksomheten. I den samme Kgl. Res. gis fullmakten til politidirektøren å organisere arbeidet videre på en hensiktsmessig måte (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013).

Virksomheten som PDMT hadde hatt ansvaret for ble delt i to ved denne Kgl. Res, *IKT@Politiet* og *Fellestjenester@Politiet*. Disse navnene ble senere endret til hhv. *Politiets IKT-tjenester (PIT)* og *Politiets fellestjenester (PFT)* (Zachariassen, 2014).

I pressemeldingen fra daværende justisminister, Grete Faremo, heter det at «*Politianalysen legger opp til at fellestjenestene på Jaren kan få en enda mer sentral rolle i å bistå politidistriktene framover*» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013).

Med etableringen av *Politiets fellestjenester* sentraliseres støttetjenester og anskaffelser av materiell og tjenester. Dette er oppgaver som politidistriktene tidligere gjennomførte selv. Med denne omorganiseringen forskyves oppgaver og ressurser fra ute i politidistriktene til den sentrale støttestaben *Politiets fellestjenester*.



**Figur 2 Ny helhetlig organisering - slik politianalysen foreslår (NOU 2013:9, 2013)**

Politianalysen foreslår (se figur over) å knytte *Politiets fellestjenester* til administrasjons- og styringsfunksjonen (det som i figuren er benevnt *Virksomhetsutvikling og Etatsledelse* og som i dag heter *Strategi, Økonomi og Virksomhetsstyring, SØV-staben*) i Politidirektoratet. Dette forslaget ble gjennomført da PDMT ble nedlagt som særorgan og *Politiets fellestjenester* opprettet fra 7. oktober 2013. *Politiets fellestjenester* skal ivareta støttetjenester innen eiendom, lønn, regnskap, anskaffelser og materiellforvaltning. Særorganene på den annen side skal ivareta oppgaver innenfor primærfunksjoner i politiets løsning av kjerneoppgavene (NOU 2013:9, 2013).

27. januar 2014 vedtok ledermøtet i Politidirektoratet et mandat for hovedprosjektet etablering av *Fellestjenester@politiet* (Kristensen, 2014). Navnet ble kort tid etter dette endret til *Politiets fellestjenester (PFT)* (Zachariassen, 2014).

## 1.2 Oppgavens tema og hovedproblemstilling

Nærpolitireformen er en organisasjonsreform som har som siktemål å forbedre samfunnets evne til å ivareta innbyggernes behov og ønsker. Regjeringen vil med reformen «omstrukturere politiet for å skape en handlekraftig og moderne organisasjon som skal bli enda bedre til å forebygge og bekjempe kriminalitet» (Det kongelige Justis- og Beredskapsdepartement, (2014 - 2015), s. 5).

I denne oppgaven skal jeg ta for meg den delen av politireformen som omhandler etableringen av Politiets fellestjenester (PFT).

Med oppgaven ønsker jeg å studere noen organisatoriske utfordringer forbundet med *sentralisering av administrative støttetjenester i politiet*. I tillegg vil jeg studere hvilken læring vi kan trekke ut av dette og hvordan denne læringen kan brukes.

Jeg velger å studere organisasjonsendringen *etablering av fellestjenester/sentralisering av støttetjenester i politiet*, fordi effektive og gode administrative støttetjenester er helt avgjørende for politiets evne til å løse samfunnsoppdraget og fordi disse tjenestene representerer en vesentlig del av politiets totalbudsjett. Et annet motiv for valget er at jeg mener det er av stor verdi å se om det er læring her som kan være nyttig i forbindelse med fremtidig utvikling i og av politiet. At organisasjonsutvikling og administrative støttetjenester er i mitt arbeids- og interessefelt, er ytterligere en grunn til valg av tema og hovedproblemstilling.


Etablering av fellestjenester innebærer en helt ny måte i politiet å organisere og profesjonalisere administrative støttetjenester på. Det er en radikal organisasjonsendring ved at ansvar og myndighet innen områder som anskaffelser, leie og forvaltning av eiendom, regnskap og lønn i politi- og lensmannsetaten endres vesentlig i forhold til hvordan det har vært frem til nå.

### 1.2.1 Operasjonalisering av hovedproblemstilling i forskningsspørsmål

I oppgaven vil jeg studere bakgrunnen for endringsprosessen og hvordan den er gjennomført, sett ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv. I tillegg vil jeg også se på hvilken læring som kan trekkes ut av erfaringene med gjennomføringen av denne endringsprosessen.

Endringsprosessen kan forenklet fremstilles i fire trinn. Disse trinnene er de sentrale trinnene i organisatoriske endringsprosesser. Underveis vil jeg trekke på relevant teori om slike endringsprosesser.

Figuren under viser hvordan jeg ønsker å gå frem for å studere endringsprosessen (en forenklet og ikke detaljert skisse). Her vises sentrale aktører i de ulike trinnene og hva som studeres.

<b>Tid</b> 			
<b>1. Idéutvikling</b>	<b>2. Planlegging</b>	<b>3. Gjennomføring</b>	<b>4. Resultater</b>
<i>Sentrale aktører:</i>  Politianalyseutvalget, Politidirektoratet (POD)	<i>Sentrale aktører:</i>  POD og Politiets fellestjenester (PFT), konsulentselskap (PWC), prosjektledelse	<i>Sentrale aktører:</i>  Politidistriktene, PFT og prosjektledelse	<i>Sentrale aktører:</i>  Politidistriktene og PFT
<i>Her studeres spesielt:</i>  Kildene til utvikling av idéen om å etablere fellestjenester. Hvordan oppstår idéen til å samle støttevirksomheten til en sentral enhet i politiet?	<i>Her studeres spesielt:</i>  Politidistriktenes medvirkning i endringsprosessen.	<i>Her studeres spesielt:</i>  Medvirkning: Ble prosessen gjennomført på en slik måte at det sikret forståelse og forankring i politidistriktene? Hvilke oppfatninger har politidistriktene om medvirkningen?	<i>Her studeres spesielt:</i>  Om de målsettingene som ligger til grunn for sentraliseringen av administrative støttetjenester så langt er nådd.
<i>Hovedkilder:</i>  Politianalysen (NOU 2013:9, 2013), Stortingsproposisjon om nærpolitireformen (Prop. 61 LS , 2014 - 2015)	<i>Hovedkilder:</i>  Prosjektledelse, POD og Politidistriktene.	<i>Hovedkilder:</i>  Prosjektledelse, POD og Politidistriktene.	<i>Hovedkilder:</i>  Politidistriktene og PFT.

Figur 3 Prosess i fire trinn

Med utgangspunkt i problemstillingen og den forenklede figuren over, har jeg formulert følgende forskningsspørsmål som behandles i oppgaven:

- I. Hvorfor innføres fellestjenestekonseptet i politiet?
- II. På hvilke måter har politidistriktene medvirket i endringsprosessen, med hensyn til behov for endring, valg av løsninger for de sentrale støttetjenestene og gjennomføring?
- III. Hvilke erfaringer kan trekkes ut av måten denne endringsprosessen er gjennomført på?
- IV. I hvilken grad er målsettingene med denne endringen, innføring av fellestjenester i politiet, så langt innfridd?

Forskningsspørsmålene er formulert slik at de er faglig interessante og relevante. De er også formulert ut i fra ønsket om at de skal kunne gi læring og være til nytte i fremtiden når andre eller lignende organisasjonsendringer skal gjennomføres i politiet. Kan hende kan de også ha overføringsverdi til organisasjonsendringer i andre deler av offentlig sektor.

Læring for fremtidige endringer vil være en naturlig del av drøftingen av funnene som jeg gjennomfører til slutt i oppgaven.

Etter gjennomgangen av teorien vil jeg utdype forskningsspørsmålene gjennom en mer detaljert operasjonalisering.

### **1.3 Avgrensninger og presiseringer**

Følgende avgrensninger og presisering gjelder i oppgaven:

1. Ansvars- og rollefordeling mellom PFT og politidistriktene er fortsatt i en slags oppstartsfase i forbindelse med etableringen av fellestjenester eller «shared services». Prosjektet med å sentralisere støttetjenestene fullføres 30. september 2018 og politidistriktene har ikke kommet like langt i å overføre ansvar og oppgaver til PFT eller å praktisere den nye ansvars- og rollefordelingen. Data og synspunkter som er innhentet for å besvare problemstillingene er hentet inn før prosjektet er avsluttet og uten at politidistriktene har lang erfaring med fellestjenestene. En vurdering av hvor vellykket reformtiltaket er, vil derfor til stor del være basert på erfaringer og syn innhentet før fellestjenestene har fått «satt seg». Endelig fasit for dette vil med andre ord foreligge frem i tid.



Med denne bakgrunn vil det heller ikke bli gjennomført beregninger («tallfestede») av eventuell økonomisk lønnsomhet av tiltaket.

2. Oppgaven må sees som en underveisevaluering med hovedfokus på gjennomføring av endringsprosessen.
3. I oppgaven brukes begrepene «fellestjenester», «sentralisering av administrative støttetjenester», «samling av støttetjenester» og «sentralisering av støttetjenester» om hverandre. Begrepene innebærer/betyr i denne oppgaven det samme.

Oppgaven omfatter sentralisering av følgende støttetjenester:

- Anskaffelsesfunksjonen.
  - Eiendomsfunksjonen.
  - Lønn- og regnskapsfunksjonen.
4. I forbindelse med at lønn- og regnskapsfunksjonene i politiet ble sentralisert til Politiets fellestjenester, ble disse samlet i et kompetansesenter som ble opprettet i Kristiansund (besluttet lokalisert til Kristiansund 24. aug. 2016). Det er i ettertid gjennomført endringer til dette ved at lønnsoppgavene er overført til Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017) og fra og med 2019 vil også store deler av regnskapsoppgavene bli overført til DFØ. Disse endringene og konsekvensene av disse behandles ikke i oppgaven.

5. I oppgaven har jeg søkt å bruke færrest mulig forkortelser, men noen går igjen. Disse er:

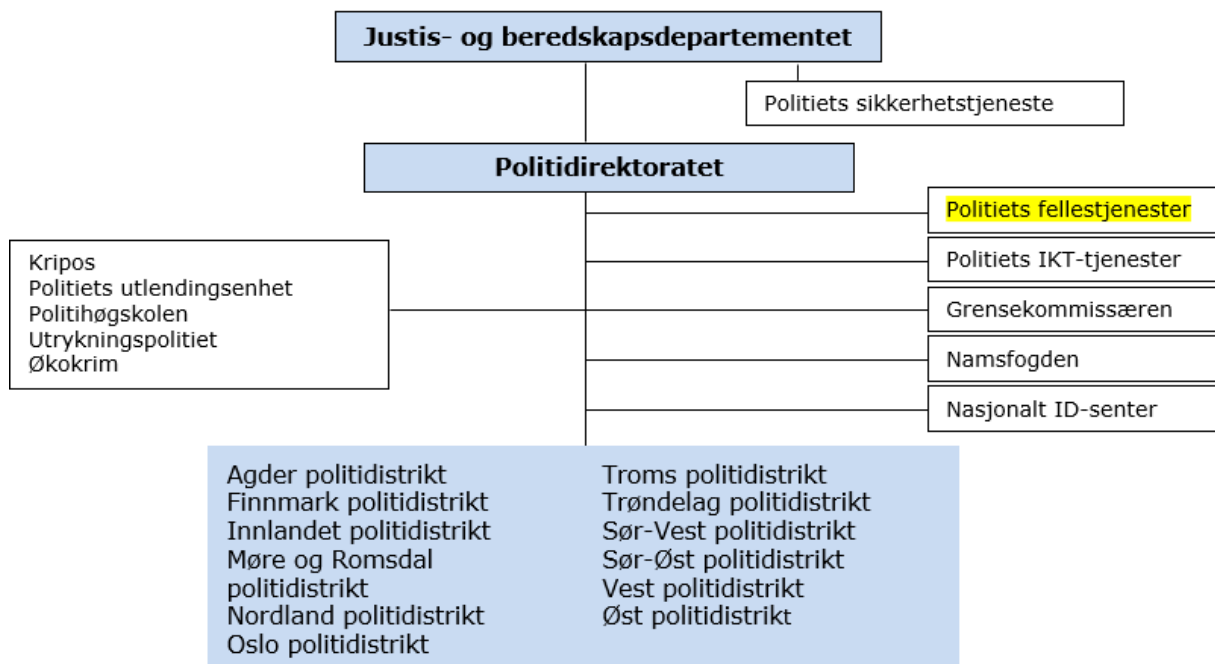
- POD : Politidirektoratet
- PFT : Politiets fellestjenester
- PDMT : Politiets data- og materielltjeneste
- PIT : Politiets IKT-tjenester
- REAL : Regnskap, Eiendom, Anskaffelser og Lønn (prosjekt)
- NPM : New Public Management

## 2 Organisering av politiet og Politiets fellestjenester

### 2.1 Politiets organisering

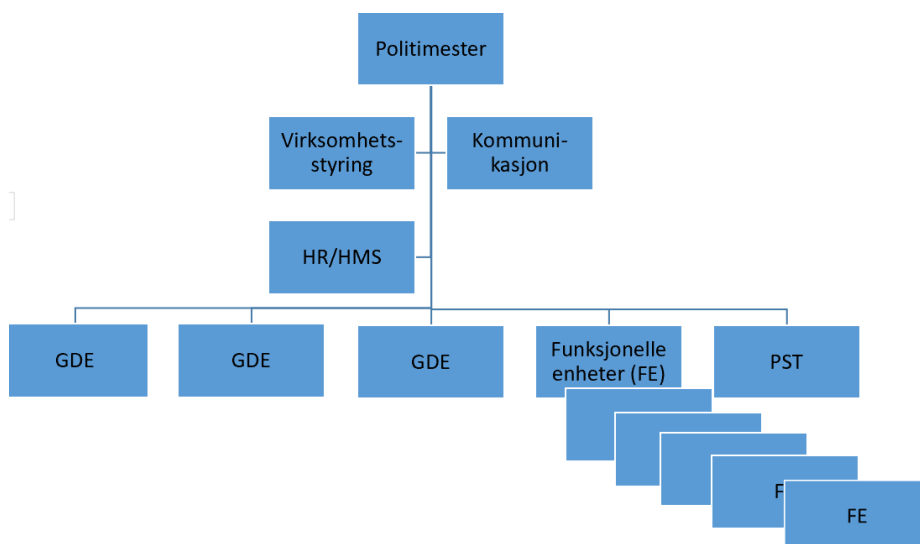
Stortinget fattet vedtak om iverksetting av nærpolitireformen den 10. juni 2015. Politiet var før reformen organisert i 27 politidistrikter. Dette ble endret i reformen slik at fra 1. januar 2016 ble antallet politidistrikter redusert til 12 slik figuren under viser. Politiets fellestjenester er underlagt Politidirektoratet og rapporterer til stab for Strategi, Økonomi og Virksomhetsstyring.

### Organisering av politiet etter 1.1.16



Figur 4 Politiets organisering (kilde: Politiets fellestjenester, oktober 2017)

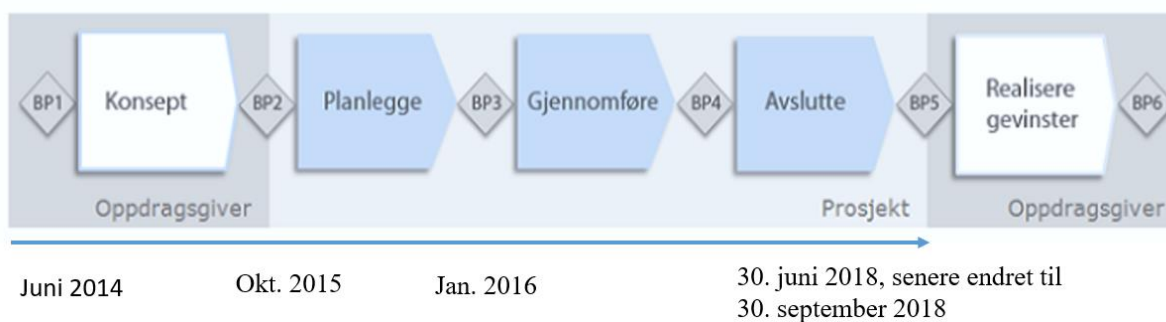
Politidistriktene er organisert med staber, geografiske driftsenheter (GDE), funksjonelle enheter (FE) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST). I figuren under vises som eksempel organiseringen av Trøndelag politidistrikt som er ett av landets tolv politidistrikter.



Figur 5 Organisering av politidistrikt

## 2.2 Etablering, organisering og ansvarsforhold Politiets fellestjenester

Prosjektet «Etablering av Politiets fellestjenester» startet i juni 2014. En medarbeider i POD var prosjektleder for konseptfasen. Vedkommende var ansatt spesielt for å løse oppgaven som prosjektleder. Prosjekteier var assisterende politidirektør Vidar P. Refvik. Prosjekteierskapet var delegert til tidligere skattedirektør Svein Ragnar Kristensen som var «utlånt» til POD fra Finansdepartementet. Svein R. Kristensen var også med i Politianalyse-utvalget.



Figur 6 Faser i prosjektet etablering av fellestjenester - med tidslinje

Prosjektet «Etablering av fellestjenester» arbeidet i konseptfasen med fire delprosjekter som handlet om samling og effektivisering av støttetjenester innen eiendom, anskaffelser, lønn/regnskap og driftstjenester. Konseptfasen ble avsluttet oktober 2015 og prosjektet med etablering av fellestjenestene ble videreført i Prosjekt REAL, eller REAL-programmet som det også benevnes, som hadde oppstart januar 2016. Direktør for PFT Helge Clem inngikk en

bistandsavtale med konsultentselskapet PWC (Politidirektoratets hovedsamarbeidspartner i forbindelse med nærpelitireformen), som i oktober 2015 fikk oppdraget med å lede og gjennomføre prosjektet etablering av Politiets fellestjenester. Etter en veldig kort planleggingsfase fra oktober 2015 til januar 2016 ble det besluttet å starte gjennomføring av prosjekt REAL. Det ble besluttet at REAL-prosjektet skulle omfatte samling av eiendom, anskaffelser og lønn/regnskap i Politiets fellestjenester. Delprosjektet «Driftstjenester» ble ikke videreført etter avsluttet konseptfase.

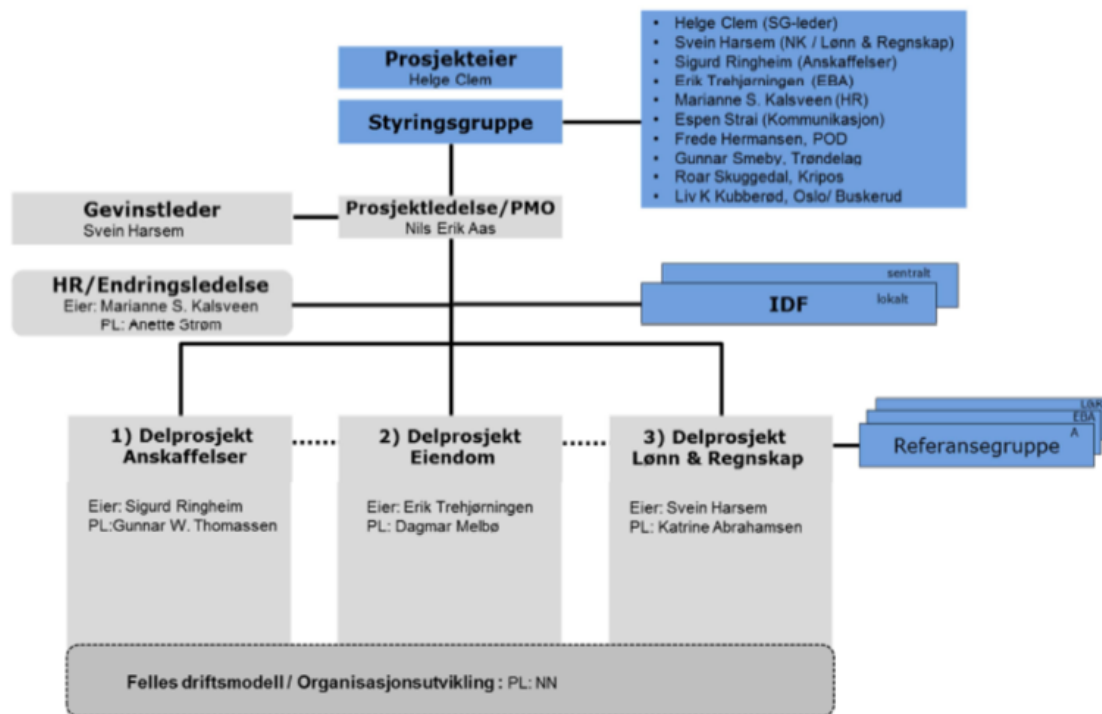
Prosjektnavnet REAL ble valgt fordi etableringen av fellestjenestene har som mål å samle og standardisere politietatens arbeid med **R**egnskap, **E**iendom, **A**nskaffelser og **L**ønn.

REAL består således av tre delprosjekter (Politiets fellestjenester, 2016):

1. Delprosjekt Anskaffelse: Sentralisering av anskaffelsesfunksjonen i politiet
2. Delprosjekt Eiendom: Sentralisering av eiendomsfunksjonen i politiet
3. Delprosjekt Lønn og regnskap: Sentralisering av Lønn og regnskapsfunksjonen i politiet

Prosjekteier er direktøren i PFT Helge Clem og prosjektleder er en seniorkonsulent fra PWC. Prosjekt REAL var planlagt avsluttet 30. juni 2018, men det er senere besluttet at prosjektet avsluttes 30. september 2018.

I figuren under vises prosjektorganisasjonen for REAL. Styringsgruppen består av direktøren i PFT, avdelingsdirektører i PFT og administrasjonssjefer fra to politidistrikter og ett særorgan. Til styringsgruppens sammensetning skal det bemerkes at avdelingsdirektør Frede Hermansen (leder av stab for strategi, økonomi og virksomhetsstyring i POD) ikke deltok. Etter at styringsgruppen hadde vært virksom en tid, møtte annen representant fra POD (medarbeider ved IKT-avdelingen i POD).

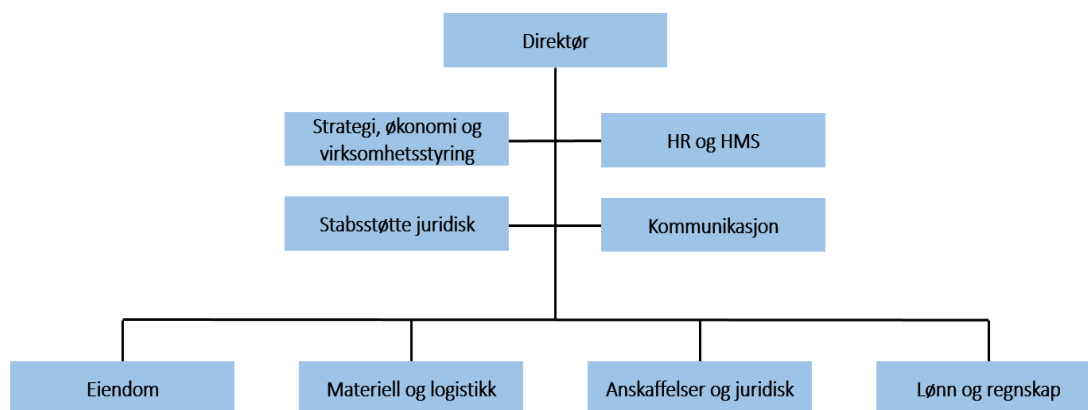


Figur 7 Organisering REAL-prosjektet (kilde: Styringsdokument for REAL)

Politiets fellestjenester har pr. jan 2018 350 ansatte i Oslo, Hadeland og Kristiansund. Ved ytterligere overtakelse av oppgaver innen eiendomsforvaltning (kantinedrift og renhold i ulike politidistrikter) i 2018, vil PFT vokse til rundt 500 ansatte. Politiets fellestjenesters hovedoppdrag er å være politiets leverandør av gode administrative tjenester og produkter innenfor områdene materiell og logistikk, eiendom, anskaffelser og juridiske tjenester, lønn, regnskap og kommunikasjon (kun begrensede oppgaver i hovedsak knyttet til skilting) (Politiets fellestjenester, 2018).

POD utøver overordnet strategisk styring av PFT som leverandør av tjenester og produkter og har ansvaret for oppfølging av politidistriktene som mottakere av tjenestene og produktene. Gjennom styringsretten beslutter POD hvilke tjenester PFT skal levere og hvilke tjenester distriktene må kjøpe fra PFT. I tillegg til at politidistriktene er mottakere av PFT sine leveranser, så er de også kravstillere til POD og PFT med hensyn til kvalitet på leveransene og tjenesteomfang.

Politiets fellestjenester er organisert slik figuren under viser.



Figur 8 Organisasjonskart - Politiets fellestjenester

PFT sin virksomhetsidé er å være en profesjonell leverandør av etterspurte tjenester til politiet.

## 3 Teori

### 3.1 Målsettingen med og hva som behandles i teorikapittelet

Målsettingen med teorikapittelet er å gjengi hovedtrekk i teori som er relevant for de problemstillingene jeg skal studere. Teorikapittelet skal også gi definisjoner og beskrivelser av begreper som er av betydning for å belyse og analysere oppgavens problemstillinger.

### 3.2 New Public Management

Moderniserings- og effektiviseringskrav er ikke særskilt for politiet og er ikke noe nytt fenomen i offentlig sektor. New Public management (NPM) er en reformbølge eller en idéstrøm som har som mål å modernisere og effektivisere offentlig sektor gjennom å anvende styringsprinsipper og hente ideer til organisering fra privat sektor. Christensen et al. (2015) sier at denne reformbevegelsen nedtoner forskjellene mellom offentlig og privat sektor. NPM fremhever at organisasjonsmodeller og styringsformer fra privat sektor med stort utbytte kan overføres til offentlige organisasjoner.

Som fenomen har NPM vært en realitet siden 1980-tallet, selv om opprinnelsen til selve uttrykket eller benevnelsen *New Public Management* av mange tilskrives Oxford-professoren Christopher Hood som brukte uttrykket i en artikkel i 1991 (Gjønnes & Tangenes, 2014, s. 139).

Røvik (2016) sier at NPM er blitt en fellesbetegnelse for de mange forsøk på å overføre forretningsbaserte ideer til offentlig sektor. Ideene som overføres handler om hvordan offentlig virksomhet kan «lære» av privat sektor om profesjonell ledelse og om hvordan en virksomhet kan organiseres på en mest mulig kostnadseffektiv måte.

Det generelle systembegrepet «organisasjon» består av de tre institusjonaliserte grunnformene forretning, forvaltning og forening (Røvik, 2016). «Forretnings-organisasjonen» er kjennetegnet ved at de er dannet ut fra formålet om å skape økonomisk verdi for de som kontrollerer eller eier organisasjonen. Fra slutten av 1970-årene er det forretningsformen som har vært forbilder for organisasjonsutforming.

Kritikken mot NPM er at man ofte glemmer at private organisasjoner har mål om å få mest mulig avkastning på investert kapital, mens offentlige organisasjoner har som målsetting å ivareta samfunnets og brukernes behov på best mulig måte. Offentlig virksomhet er i motsetning til private organisasjoner ikke i samme grad del av et marked hvor det råder fri

konkurransen. På grunn av denne forskjellen dreier mye av kritikken seg om at styringsprinsipper fra privat sektor ikke er direkte overførbare til offentlig sektor.

Flere nord- eller vesteuropeiske land har søkt å tilpasse organiseringen av politiet i tråd med ideene i NPM. Eksempler på land som har gjort eller gjør dette er Skottland, Nederland, Danmark, Norge, Sverige og Finland. Denne endringen til mer sentralisering underbygges med prinsippene i NPM om at mer fokus på resultater, økonomi, prestasjonsvurdering, belønning, standardisering og sentralisering leder til høyere produktivitet og kostnadseffektivitet (Moggré, den Boer, & Fyfe, 2017).

### 3.3 Hvorfor reformer i offentlig sektor og i politiet?

Endring i offentlig virksomhet skjer i et offentlig politisk-administrativt styringssystem, hvor endringene skjer eller startes som et resultat av politiske beslutninger eller direktiver. Endring er planlagt og styrt og skjer som et resultat av menneskelige intensjoner (Thorsvik, 2016).

Pollitt og Bouckaert definerer reform i offentlig sektor som veloverveide forandringer i strukturer og prosesser for å få offentlige organisasjoner til å fungere eller prestere bedre (Pollitt & Bouckaert, 2004, s. 8).

Reformer i offentlig sektor ses vanligvis på som et middel for å nå et mål, og ikke som et mål i seg selv (Pollitt & Bouckaert, 2004). Ifølge Pollitt og Bouckaert er reform et middel for å nå et flertall målsettinger. Disse målsettingene kan omfatte reduksjon i offentlige utgifter, forbedret kvalitet i offentlige tjenester, sikre mer effektiv styring av virksomheten, samt å øke sjansene for at den offentlige virksomheten som er gjenstand for reform skal bli mer effektiv med hensyn til å gjennomføre overordnet myndighets politikk (Pollitt & Bouckaert, 2004, s. 6). Videre fremhever de også at viktige delmål kan være å sikre politisk kontroll med byråkratiet og å redusere byråkratisk styring.

Den overordnede målsettingen med reformer i offentlig sektor er å skape mest mulig velferd for pengene som bevilges.

Naturlig nok handler også reformer i politiet om slike forhold som nevnt over om å få mest mulig nytte ut av de pengene som bevilges, forbedret tjenestekvalitet og mer effektiv styring av virksomheten.

I Stortingsproposisjonen heter det at *«politiet er en del av et samfunn i utvikling. Politiet må utvikles for å kunne fylle sin funksjon på en god måte»* (Det kongelige Justis- og Beredskapsdepartement, (2014 - 2015), s. 20). Sentrale utviklingstrekk i samfunnet og i



kriminalitetsutviklingen innebærer behov for omstilling eller reform i politiet. Spesielt nevnes i proposisjonen at det er trekk i samfunnsutviklingen og kriminalitetsutviklingen som innebærer økt behov for sentralisering og spesialisering i politiet.

I politianalysen heter det at «*grunnleggende utviklingstrekk i samfunnet stiller nye krav til hva som er god polititjeneste. Den lokale strukturen i politiet, med mange og spredte tjenestesteder, binder opp ressurser, vanskeliggjør nødvendig spesialisering og svekker politikraften lokalt*» (NOU 2013:9, 2013, s. 17).

Politianalysen beskriver at de utfordringene som norsk politi har ikke er unike i internasjonal sammenheng og at det har vært gjennomført eller gjennomføres politireformer i mange nordeuropeiske land.

Christensen et al. (2015) sier om politianalysen at den legger betydelig vekt på effektivitetshensyn.

### 3.4 Fellestjenester eller «shared services»

Den engelske betegnelsen for *fellestjenester* er «*shared services*». Tammel sier at den underliggende idé med fellestjenester er å samle støttevirksomheten til en egen enhet i organisasjonen som så leverer administrative støttetjenester til de øvrige deler av organisasjonen eller virksomheten. Denne enheten kalles ofte et «Shared Services Centre», forkortet SSC (Tammel, 2017).

Borman (2008) refererer til Bergeron<sup>1</sup> som definerer *fellestjenester* slik:

*«Shared services is a collaborative strategy in which a subset of existing business functions are concentrated into a new semi-autonomous business unit that has a management structure designed to promote efficiency, value generation, cost savings and improved service for the internal customers of the parent corporation».*

Tanken med fellestjenester, eller «shared services», er altså at organisasjonen flytter de aktiviteter som skal støtte kjernevirksomheten til en separat enhet som driver denne støttevirksomheten som sin kjernevirksomhet. Denne separate enheten har som sin kjernevirksomhet å levere støttetjenester til de øvrige deler av organisasjonen. Tjenestene skal leveres med forbedret kvalitet og det skal oppnås kostnadsbesparelser for organisasjonen som helhet. Støttevirksomheten samles i en enkelt enhet innenfor virksomheten for å oppnå en

---

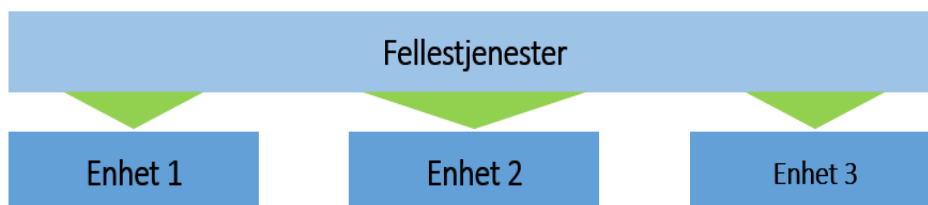
<sup>1</sup> Bergeron, B. (2002). Essentials of shared services. Wiley, Hoboken

forbedret leveranse av støttetjenester til alle øvrige enheter (Borman & Janssen, 2014). Tanken er at de økonomiske besparelsene som frigjøres gjennom å samle støttevirksomheten, skal pløyes tilbake til kjernevirksomheten.

Tammel henviser til annen forskning og litteraturgjennomgang (Tammel, 2017, s. 794) som sier at kostnadsbesparelser er det viktigste motivet for å innføre fellestjenester i offentlig sektor, men at forbedret kvalitet, økt effektivitet, profesjonalisering, standardisering, overholdelse av lover og regler samt forbedrede muligheter for å redusere risikoen for å påføre virksomheten skade (f.eks. omdømmetap) også er viktige motiver.

Elston og MacCarthaigh, som har studert etablering av fellestjenester i offentlig sektor i flere land, sier at innføring av fellestjenester er en populær reform blant myndigheter som er under press for å redusere utgifter (Elston & MacCarthaigh, 2016).

Prinsippet eller modellen for fellestjenester kan enkelt fremstilles slik som figuren under viser. I stedet for at enhetene 1-3 har sin egen støttevirksomhet, er de administrative støttetjenestene samlet i en egen enhet «fellestjenester» som leverer tjenester til alle tre enhetene i moderorganisasjonen.



Figur 9 Illustrasjon av hvordan fellestjenester leverer til hele organisasjonen

Med bakgrunn i erfaringene fra privat sektor, hvor mange foretak har oppnådd store økonomiske gevinster og samtidig høy kvalitet på administrative støttetjenester ved å etablere fellestjenester, har mange offentlige organisasjoner «tatt etter» med mål om å oppnå kostnadsbesparelser og høyere kvalitet på støttevirksomheten. Etablering av fellestjenester i offentlig sektor har vært en del av NPM-bølgen. Krav til kostnadskutt i offentlig sektor kommer som en følge av stramme økonomiske tider samtidig som borgerne har høyere forventninger eller krav til de offentlige tjenestene (Schwarz, 2014).

Tammel (2017) sier at mengden av motiver for å etablere fellestjenester (SSC) har ført til at når det ikke har vært mulig å nå målet om kostnadsreduksjon, så har de som har tatt initiativet til etablering av fellestjenestene kunnet hevde at andre motiver var eller ble viktigere. Dette forholdet gjør derfor vurderingen av fellestjenestekonseptet vanskelig. For eksempel dersom målsettingen er å redusere bemanningen, så kan fellestjenestekonseptet likevel bli vurdert som en suksess selv om bemanningen ikke reduseres men forblir lik eller øker, hevder Tammel.

Tilhengere av fellestjenestekonseptet mener at den praksis som er vellykket i privat sektor, også er lønnsom i offentlig sektor (Tammel, 2017). Konsulentbransjen ser offentlig sektor som et viktig marked for å innføre fellestjenester. Såkalte «best-practice» sammenligninger som forteller hvor mye som kan forventes spart ved innføring av fellestjenester, blir ofte brukt for å argumentere for fellestjenestekonseptet (Tammel, 2017). Tammel (2017, s. 795) påpeker at det er vanlig å referere til «best-in-class» - organisasjoner. Generelt overser konsulentselskapene at hva som kan oppnås av kostnadsbesparelser i privat sektor, ikke er overførbart til offentlig virksomhet. Blant annet viser Tammel til at offentlig virksomheter ikke har mulighet til å lokalisere eller flytte støttevirksomheten sin til land hvor kostnadene er lavere og at stordriftsfordelene («*economies of scale*») ved etablering av SSC ofte er større i multinasjonale selskaper (som det ofte sammenlignes med).

### 3.5 Organisasjonsdesign – utforming av organisasjonsstruktur

Vanligvis kaller man utforming av organisasjonsstruktur for organisasjonsdesign. Det er et begrep som brukes når man skal beskrive hvordan man utvikler formell struktur i organisasjoner gjennom hierarkisk organisering av autoritet, fordeling og gruppering av arbeidsoppgaver, samt bruk av administrative ordninger for kontroll, styring og koordinering (Jacobsen & Thorsvik, 2013). I følge Clegg et al. (2016) betyr organisasjonsdesign like mye som all mulig annen design, i den forstand at dårlig organisasjonsdesign leder til dårlig ledelse.

Formell struktur ble av Max Weber sett på som et virkemiddel for å nå ulike mål. I følge Fivesdal og Bakka er en slik oppfatning fortsatt forutsetningen for mange strukturanalyser (Fivesdal & Bakka, 1998). Denne forutsetningen om at strukturen er et instrument for å nå mål eller skape resultater fremstilles forenklet som figuren under viser.



Figur 10 Styringskjeden fra strategi til resultater (Fivesdal & Bakka, 1998)

Her ser vi at den formelle strukturen har en sentral rolle ved at den skal «oversette» strategien til den utførende del av organisasjonen. Dersom det blir grove feil i denne oversettelsen, kan det føre til at organisasjonen ikke når fastsatte mål. Organisasjonsdesign dreier seg i all hovedsak om to forhold: arbeidsdeling og koordinering i organisasjonen (Fivesdal & Bakka, 1998). Enhver organisasjon kjennetegnes ved organisasjonsstrukturen som sier oss hvordan arbeidsoppgaver og beslutningsmyndighet fordeles i organisasjonen.

Utforming av organisasjonsstruktur, eller «organisasjonsdesign», handler imidlertid om mer enn å tegne organisasjonskartet. Utformingen av strukturen handler også om hvordan struktur og kultur påvirker hverandre, samt hvordan disse i samspill påvirker hverandres effekt på prosessene i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Utformingen av organisasjonsstruktur kan i første omgang begrenses til to spørsmål som for de fleste vil være vanskelige dilemmaer (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 71) :

1) *Mangfold versus enhet.*

I alle organisasjoner er det en sterk drivkraft i retning av sterkere grad av spesialisering og arbeidsdeling. Jo mer mangfoldig organisasjonen blir, jo mer oppsplittet blir den. En konsekvens av dette er at det blir stadig vanskeligere å koordinere det som skjer i sterkt spesialiserte stillinger og enheter i organisasjonen.

Ved utformingen av organisasjonsstruktur må man veie gevinster av spesialisering opp imot kostnadene forbundet med økt behov for koordinering.

2) *Stabilitet og forutsigbarhet versus fleksibilitet og innovasjon.*

I de fleste organisasjoner er det også en sterk drivkraft for å skape forutsigbarhet og stabilitet. Rutiner og retningslinjer i organisasjonen bidrar til at varer og tjenester kan produseres effektivt. Ulike organisasjoner legger vekt på ulike forhold når de bestemmer organisasjonsstruktur. Enkelte legger mer vekt på fleksibilitet og innovasjon enn andre.

Det stilles mange ulike krav til den formelle organisasjonsstrukturen. Kravene omfatter alt fra at den skal være et smidig virkemiddel for å løse organisasjonens oppgaver, imøtekomme

behov hos de ansatte, være rimelig å drifte, til at den skal kunne reagere hurtig på forandringer i dens omverden. Disse ulike kravene vil trekke organisasjonsstrukturen i flere retninger (Fivesdal & Bakka, 1998).

Schiefloe (2018) sier at en godt designet struktur er tilpasset:

- arbeidsoppgavene som skal løses
- teknologien som benyttes
- arbeidsbetingelsene for organisasjonen, herunder: lover og regelverk, ulike forventninger og krav fra interessenter, samt markedet og konkurransesituasjonen eller brukere og klienter
- medarbeiderne i organisasjonen.

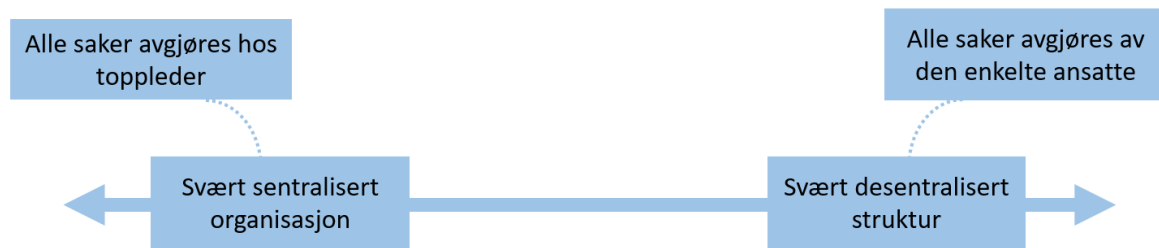
I følge Schiefloe har de siste tiårene vært preget av desentralisering og flatere strukturer.

I store og strengt hierarkiske organisasjoner ligger det ikke til rette for at det skal skje direkte kommunikasjon fra toppledelsen til «bunnen» av organisasjonen. Ei heller er det særlig sannsynlig at de som arbeider på gulvet eller i første linje i organisasjonen vil være i stand til å kommunisere sine ideer eller synspunkter direkte til toppledelsen. Det vil ligge dårligere til rette for samhandling mellom ulike avdelinger som ikke har direkte forbindelse med hverandre. Jo sterkere grad av spesialisering, formalisering og sentralisering, jo mer begrenset vil kommunikasjonen i organisasjonen være. Formell struktur virker med andre ord hemmende på kommunikasjonen i organisasjonen. Å løse opp i de formelle strukturene er en viktig betingelse for å få fruktbare kommunikasjonsprosesser i organisasjonen (Clegg, Kornberger, & Pitsis, 2016, ss. 318-319).

### 3.5.1 Sentralisering versus desentralisering

Sentralisering og desentralisering er begreper som er verdiladete fordi de vekker følelser når de diskuteres (Jacobsen & Thorsvik, 2013). I utformingen av organisasjoner er det imidlertid helt avgjørende å ta stilling til hvor myndighet til å fatte beslutninger skal plasseres eller hvordan denne myndigheten skal fordeles i organisasjonen. Når beslutningsmyndigheten flyttes opp i hierarkiet til ledernivåene, har vi sentralisering. I en desentralisert organisasjon ligger beslutningsmyndigheten til de laveste nivåene i hierarkiet. Makt og ansvar flyttes i en

desentralisert struktur nærmere dem som kjenner utfordringene og problemene lokalt. Et vanlig uttrykk for dette er "at den kjenner best hvor skoen trykker som har den på".



Figur 11 Grader av sentralisering og desentralisering (Jacobsen og Thorsvik, 2013)

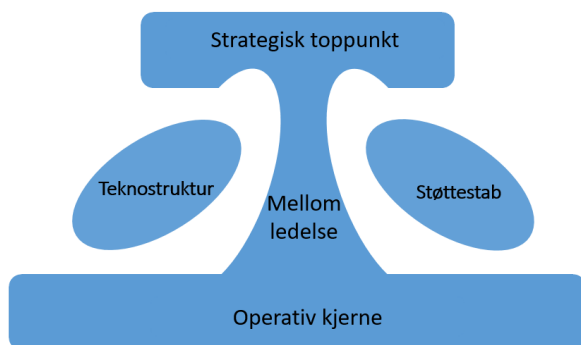
Organisasjoner velger ofte å desentralisere når de opplever at systemene og prosessene deres tar mye tid og går sakte fordi beslutninger, selv i små og ubetydelige saker, er lagt til sentrum eller den øverste ledelse. Grad av desentralisering, hierarki og kontrollspenn i en organisasjon må velges ut i fra organisasjonens spesifikke situasjon med hensyn til slike forhold som størrelse, strategi, konkurransesituasjon og teknologi (Clegg, Kornberger, & Pitsis, 2016).

### 3.5.2 Mintzbergs fem komponenter

Henry Mintzberg<sup>2</sup> har utviklet en modell som fremstiller strukturer. Modellen hans samler organisasjonens ulike funksjoner i grupper hvis innbyrdes innflytelse og størrelse avhenger av de oppgaver som organisasjonen skal løse og eksterne utfordringer (Bolman & Deal, 2014). Mintzbergs figur har fem sektorer som vist i figuren under. Avhengig av oppgave og eksterne utfordringer, kan man velge ulike modeller hvor de ulike sektorenes størrelse eller tyngde varierer.

---

<sup>2</sup> Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.



Figur 12 Mintzbergs modell - fem komponenter ("Structures in five")

I bunnen av figuren er den operative kjernen som utgjøres av de medarbeiderne i organisasjonen som produserer eller tilveiebringer varer eller tjenester til brukere eller kunder. Eksempelvis er dette i politiorganisasjonen polititjenestepersoner på patrulje eller vakt eller sivile medarbeidere som utsteder pass til borgerne. I helsesektoren vil den operative kjernen være sykepleiere og leger som behandler pasienter.

Over den operative kjernen har vi mellomledelsen, som er den administrative komponenten. Denne komponenten koordinerer, styrer og fordeler ressurser til de medarbeiderne som jobber i den "spisse enden", den operative kjernen. I toppen av modellen er det strategiske toppunktet som har overblikket og følger med på organisasjonens omgivelser, samt bestemmer eller fordeler oppgaver. Toppunktet utgjøres typisk av styret eller konsernledelsen i en bedrift. I et politidistrikt vil det strategiske toppunktet være politimesterens ledergruppe.

På sidene av den administrative komponenten er det ytterligere to komponenter. På den ene siden finner vi teknostrukturen hvor det er analytikere, spesialister og teknikere som måler, standardiserer og inspiserer resultater og prosedyrer i organisasjonen. I politidistrikter kan dette eksempelvis være analyseavdelingen som leverer kriminalitetsanalyser og som studerer trender og utvikling i kriminalitetsbildet eller koordinatører innen ulike kriminalitetsområder som etablerer standarder for hvordan saker skal etterforskes og behandles.

På den andre siden finner vi den femte komponenten, støttestaben, som yter støtte til de øvrige i hele organisasjonen. I støttestaben kan vi finne funksjoner eller enheter slik som kantine, renhold, vaktmester, anskaffelser, lønn og regnskap.

### 3.6 Organisasjonsteoretisk perspektiv – nyinstitusjonell teori (myteperspektivet)

I den nyinstitusjonelle skolen innenfor organisasjonsteorien er et kjerneressonnement at organisasjoner «befinner seg i institusjonelle omgivelser hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet» (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2015, s. 75).

Ifølge den nyinstitusjonelle teorien, eller myteperspektivet som dette også kalles, må organisasjoner forholde seg til disse normene med hensyn til utforming av organisasjonen. Organisasjoner søker aksept fra omgivelsene. Dersom aksept ikke eksisterer, vil organisasjonen søke å utforme organisasjonen i tråd med omgivelsenes forventninger og krav. Endring i organisasjonsutforming, vil i dette perspektivet, bli gjennomført når den eksisterende utforming ikke er i tråd med omgivelsenes normer for hvordan den bør være utformet.

Organisasjoner prøver å innarbeide normene og reflektere dem utad, selv om det ikke leder til at virksomheten blir mer effektiv av den grunn. Denne prosessen fører til at organisasjoner blir mer like hverandre – i alle fall på overflaten. I myteperspektivet er det fokus på normer og verdier i omgivelsene. Myteperspektivet skiller seg her fra det kulturelle perspektivet der det legges vekt på at kulturelt mangfold fører til at organisasjoner blir mer ulike hverandre over tid. (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2015).

«De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles myter» (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2015, s. 75).

Gjennom imitasjon spres ofte mytene raskt og de kan bli tatt opp i offentlige organisasjoner uten at de innlemmes i organisatorisk praksis og uten at de gir instrumentelle effekter. Mytene som opptas i organisasjonen blir da uten innhold og de blir bare et glansbilde for omverdenen. Den svenske organisasjonsforskeren Nils Brunsson kaller det hykleri når ledere snakker om reformer på en slik måte at folk tror at de er implementert, mens realiteten er at lite er gjort for å iverksette dem. Ord og handling stemmer ikke overens (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2015).

Moderne organisasjoner må forholde seg til mange populære oppskrifter på hvordan virksomheter best kan ledes og organiseres. Dette er ofte oppskrifter som har verdensomspennende utbredelse og som spres hurtig.



Amundsen og Kongsvik viser til Meyer og Rowan<sup>3</sup> som sier at den formelle strukturen i mange organisasjoner er en gjenspeiling av «*rasjonaliserte myter*» i omgivelsene og ikke bygger på emosjonelle krav og behov relatert til arbeidsaktiviteten deres. I denne sammenhengen henspiller myter på institusjonaliserte elementer i den formelle strukturen som antas å være den beste måten å kontrollere og koordinere aktivitetene i store og komplekse organisasjoner, uten at dette finner støtte i forskning eller kan bekreftes på annen måte. Ved å ta i bruk slike «oppskrifter» på hvordan strukturere virksomheten, oppnår organisasjonene legitimitet fra omgivelsene. I følge nyinstitusjonell teori er det ikke tilstrekkelig for en organisasjons overlevelse å være effektiv i teknisk-økonomisk forstand. Det er også nødvendig at den har legitimitet fra omgivelsene ved at den adopterer rådende normer og verdier (Amundsen & Kongsvik, 2016).

I en studie fra år 2000 av data fra 100 av de 500 største bedriftene i USA, fant man at de bedriftene som hadde iverksatt populære utviklingskonsepter ble anerkjent som mer nyskapende og bedre ledet enn andre bedrifter, til tross for de ikke kunne vise til bedre økonomiske resultater (Amundsen & Kongsvik, 2016).

Clegg et al. (2016, s. 503) viser til Eric Abrahamson fra Columbia University som stiller spørsmål om enkelte ledere er dedikerte tilhengere av mote i den forstand at de «hopper på» eller velger å adoptere de nyeste ideene eller trendene som kommer fra mektige konsultantselskaper eller fra såkalte ledelsesguruer<sup>4</sup>. Røvik hevder at det finnes slående likheter mellom organisasjonsideer og virus, både når det gjelder det faktum at de spres og måtene de spres på (Røvik, 2016).

Kuvaas skriver om hvordan internasjonale og også norske selskaper etterapet hverandre med hensyn til innføring av prestasjonsledelsessystemer og nå følger etter hverandre når de avvikler bruken av slike systemer. Han sier: «*Mens selskapene etterapet hverandre da de innførte sine prestasjonsledelsessystemer gjør de altså det samme når de fjerner eller radikalt endrer de samme systemene*» (Kuvaas, 2017, s. 23). Videre sier Kuvaas at det ikke mangler på forskning som kan forklare hva som virker med hensyn til å utvikle medarbeideres

---

<sup>3</sup> Meyer, J.W og Rowan, B (1977): Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.

<sup>4</sup> Abrahamson, E (1996) 'Management fashion', *Academy of Management Review*, 21: 254-285.

Abrahamson, E (1997) 'The emergence and prevalence of employee management rhetorics: the effects of long waves, labour unions, and turnover, 1875 to 1992', *Academy of Management Journal* 40 (3): 491-533.

prestasjoner, men «*hva andre gjør er tydeligvis viktigere enn en dypere forståelse og empirisk forskning*» (Kuvaas, 2017).

Globalisering og brede internasjonale kontaktflater gjør at ideer og kunnskap utveksles. Dette påvirker også offentlig sektor. Internasjonale trender har også betydning for utviklingen av offentlig sektor i Norge. Christensen et al. (2015) peker på at det er svært vanlig at offentlige utvalg henter inn erfaringer fra andre land når omorganisering skal utredes. Det tas gjerne utgangspunkt i erfaringer og forbilder fra land som står oss nær kulturelt. Eksempler på slike land er Sverige, Danmark, Tyskland og Storbritannia.

Innenfor nyinstitusjonell teori er oppfatningen at organisasjoner som operer innen det samme organisasjonsfelt over tid vil bli mer og mer like hverandre hva angår strukturelle elementer som organisasjonsstruktur og formelle prosedyrer. Når mange organisasjoner følger trenden eller «*moten*» får man en tiltagende strukturell likhet innenfor organisasjonsfeltet. Dette benevnes isomorfi (Johnstad, Klausen, & Mønnesland, 2003).

Johnstad et al. (2003) viser til DiMaggio og Powell<sup>5</sup> som identifiserer tre mekanismer for institusjonell isomorfisk endring:

- *Tvangspreget* isomorfisme som innebærer at organisasjonen utsettes for press fra omgivelsene for å innføre spesifikke organisatoriske løsninger.
- *Mimetiske* prosesser eller *imiterende* isomorfisme som innebærer at organisasjonen etteraper sine omgivelser.
- *Normativt* press som er forbundet med profesjonsnormer som spres gjennom faglige nettverk.

### 3.7 Konsulentselskaper som leverandør av oppskrifter

Konsulentselskaper er også en betydelig aktør med hensyn til å spre ideer og kunnskap om hvordan organisasjoner bør struktureres og ledes. Mange av konsulentselskapene er verdensomspennende med store suksessrike selskaper som kunder.

Bruk av konsulentselskaper har bidratt til at ideer om moderne organisering, ledelse og styring også er blitt spredd og har fått innpass i norsk politi (Glomseth, 2015).

---

<sup>5</sup> DiMaggio, P og W.W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited – Institutional Isoomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48(2): 147-160

Utvalget som arbeidet med politianalysen hadde støtte av konsulentselskapet McKinsey & Company (NOU 2013:9, 2013).

I følge Røvik har de store konsulentselskapene gjerne forretningsformen som ideal, og det er derfor naturlig å anta at dette idealet blir referansen og målestokken når konsulentselskapene arbeider med endringsprosesser hos oppdragsgiver (Røvik, 2016 , s. 167).

Røvik (2016 ) sier at de aller største konsulentselskapene som opererer på tilnærmet global basis, bygger sin virksomhet på en sterk forestilling om at verden består av relativt like organisasjoner og ikke av virksomheter som er unike. Jo mer like virksomhetene fremstår som, jo lettere er det for konsulentselskapene å standardisere innholdet i tilbudet og utvikle felles rutiner for kunnskapsoverføring. Som en følge av dette blir konsulentselskapenes transaksjonskostnader mindre (Røvik, 2016 ).

De store konsulentselskapenes satsing på å bygge opp egne kunnskapssentre for å kunne «*identifisere, lagre, bearbeide og spre kunnskap om «beste praksis» på global basis*», bidrar i mange tilfeller til å utdype og forsterke forestillingen om et globalt organisasjonssamfunn (Røvik, 2016 , s. 80). Røvik viser til at det forhenværende konsulentselskapet Arthur Andersen konstruerte like virksomheter gjennom et resonnement som sier at organisasjoner har til felles at de i all hovedsak består av de samme grunnleggende prosesser. Denne forestillingen om at alle organisasjoner består av de samme typer prosesser, danner grunnlaget for konsulentselskapenes beste praksis tilnærming. Beste praksis tilnærming innebærer å finne frem til, foredle og overføre kunnskap om beste måte å utforme de universelle prosessene på (Røvik, 2016 ).

Pollitt og Bouckaert (2004) viser til sin forskning innen offentlig sektor i blant annet mange europeiske land, og sier at det er liten tvil om at det som fremføres av «guruer» og konsulenter innen organisasjon og ledelse har hatt betydning for reformer i offentlig sektor i de landene de har studert.

Christensen et al. (2015) sier at private konsulentselskaper som er leid inn for å hjelpe med offentlige reformprosesser, ofte legger vekt på allment aksepterte konsepter som de selv selger og står for, uten å gå dypt ned i kulturen i organisasjonen som skal reformeres.

## 3.8 Organisasjonsendring

### 3.8.1 Behov for endring

Fordi det skjer endringer i konkurranse, teknologi, etterspørsel eller endrede behov og ønsker fra brukere, vil alle organisasjoner på et eller annet tidspunkt ha behov for å gjennomføre endringer (Melberg & Mikkelsen, 2014).

Politisk styring kan endre rammebetingelsene for en virksomhet og dermed skape press for endring (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Offentlig virksomhet utfordres i økende grad med hensyn til å få mer ut av hver bevilget krone. Gjennom slike krav til mer effektiv ressursutnyttelse, skapes behov for endring. Dersom offentlige organisasjoner ikke lykkes med å nå de mål som forventes eller å løse samfunnsoppdraget om å skape velferd for borgerne, vil det utløse behov for endring. Spesielle hendelser i omgivelsene eller den egne organisasjonen kan også føre til eller påvise behov for endringer.

Moggré et al. (2017, s. 2) viser til Savage<sup>6</sup> som sier at de største drivkreftene for reformer i politiet er systemsvikt («*system failure*»), korrupsjon, rettslig mislighold («*miscarriages of justice*»), internasjonal påvirkning, krav om kostnadseffektivisering, samt at interne krefter og politikerne presser på for endring. Terpstra og Fyfe<sup>7</sup> videreutvikler Savage sin studie og sier at reformer i politiet må forstås med bakgrunn i økonomisk, sosial, kulturell og politisk utvikling i samfunnet. Denne utviklingen betyr nye oppgaver og utfordringer for politiet og stiller helt nye krav med hensyn til organisering og profesjonalitet (Moggré, den Boer, & Fyfe, 2017, s. 2).

Omstrukturering eller omorganisering er et kraftfullt, men også risikofylt virkemiddel for forbedring. Ofte viser det seg at omfattende tiltak for å omforme strukturer eller forandre prosesser ikke er varige eller konstruktive. Å gjøre alle interesserte parter fornøyde og å få alle brikker på plass i utforming av struktur, er både vanskelig og risikofylt. Strukturen er et uttrykk for organisasjonens løsning på en rekke vedvarende og grunnleggende spørsmål med tilhørende spenninger (Bolman & Deal, 2014).

---

<sup>6</sup> Savage, S. (2007). *Police Reform. Forces for Change*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>7</sup> Terpstra, J. and Fyfe, N. R. (2013a). Introduction: A 'Transformative Moment in Policing'. In Fyfe, N. R., Terpstra, J., and Tops, P. (eds), *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*. The Hague: Eleven International Publishing, pp. 1–22.

### 3.8.2 Hva er organisasjonsendring?

Når Jacobsen og Thorsvik (2013, ss. 385-386) beskriver endring av organisasjoner, gir de en generell definisjon som sier at endring har skjedd når organisasjoner har forskjellige trekk på ulike tidspunkt. Fordi denne definisjonen er så generell, understreker de at innholdet i endringen må tydeliggjøres. De angir derfor at endring kan omhandle:

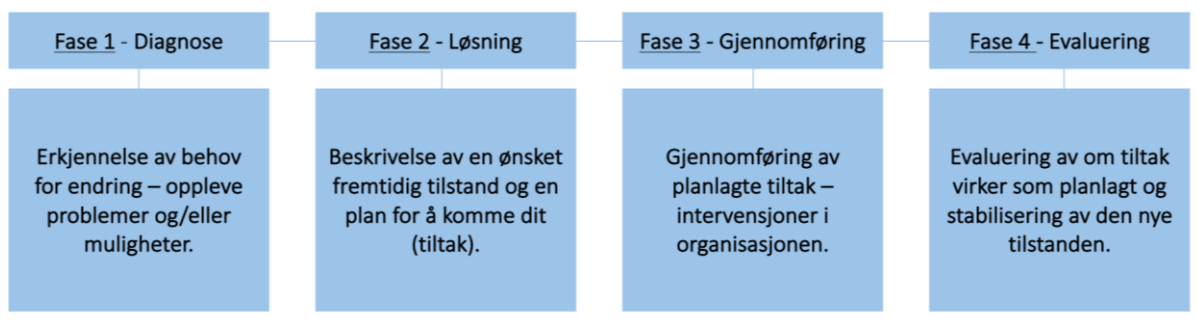
- 1) Endring av *oppgave, teknologi* og/eller *mål og strategi*. Dette kan handle om nye måter å jobbe på eller at man tar i bruk ny teknologi for å løse oppgavene. Endringen kan også bestå i at målene for organisasjonen justeres.
- 2) Endring i *struktur*. Dette handler om hvordan arbeidsoppgaver koordineres og deles opp i organisasjonen. Videre dreier det seg om hvordan man styrer og kontrollerer organisasjonen, samt hva slags belønningssystem som benyttes.
- 3) Endring i organisasjonskultur.
- 4) Endring i organisasjonens *demografi*, ved at nye medarbeidere kommer inn i organisasjonen eller at medarbeidere slutter.
- 5) Endring i prosesser i organisasjonen. Prosessene som endres kan være innen produksjon, kommunikasjon, læring eller beslutninger.

Organisasjonsendring kan variere i omfang. Det skilles mellom *radikal* og *inkrementell* endring. Når organisasjonsendringen medfører at det brytes helt med tidligere praksis, for eksempel ved at det etableres en helt ny struktur, rekrutteres personell med helt annen kompetanse eller at organisasjonen går inn i helt nye markeder, er endringen radikal. Inkrementell endring skjer når organisasjonen bare skrittvis forbedrer og videreutvikler det eksisterende.

Det kan også skilles mellom om organisasjonsendringen er en *planlagt og hierarkisk styrt prosess* eller ikke. Vanligvis er det planlagte og hierarkisk styrt prosesser vi tenker på når vi snakker om organisasjonsendringer. At endringen er planlagt og styrt innebærer at den gjennomføres fordi man har en intensjon om å forbedre situasjonen eller tilpasse seg en situasjon som man forventer vil oppstå. Endringen er derfor et resultat av intensjonelle handlinger (Jacobsen & Thorsvik, 2013).

Jacobsen (2004) beskriver i en enkel figur (se figur under) fasene i en planlagt

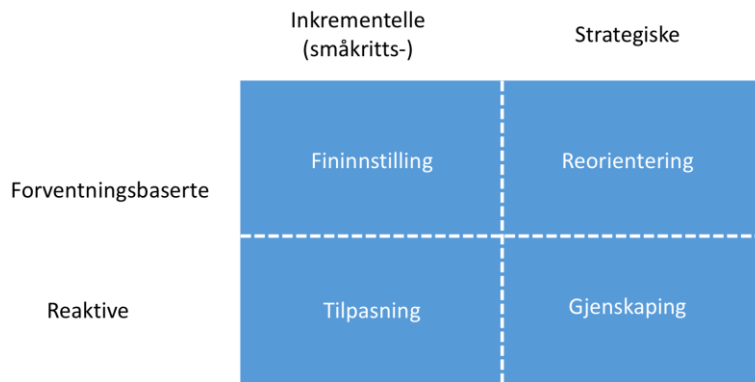
endringsprosess.



Figur 13 Faser i en planlagt endringsprosess (Jacobsen, 2004)

Organisasjoner er sosiale systemer som består av mennesker som handler og samhandler. Et typisk kjennetegn ved sosiale systemer er at de er indeterminerte. Det vil si at det ikke er mulig med sikkerhet å forutsi hva som kommer til å skje. Derfor er det også slik med planlagte endringer, at det ikke er sikkert at man oppnår de ønskede resultatene eller at man greier å gjennomføre endringsprosessen slik man har forutsatt (Jacobsen, 2004, s. 21).

Amundsen og Kongsvik betrakter organisasjonsendring som et samlebegrep som omfatter flere mer spesifikke begreper (Amundsen & Kongsvik, 2016) og viser til Nadler og Tushman (1990) når de beskriver ulike typer organisasjonsendring (som angitt i figuren under).



Figur 14 Ulike typer organisasjonsendring

Nadler og Tushman skiller mellom de de inkrementelle forandringene som skjer hele tiden innenfor de eksisterende rammene for organisasjonen, og de større strategiske endringene som medfører at organisasjonen som system forandres helt. De anser at både småkritttsendringene og de strategiske endringene skjer som følge av endringspress fra organisasjonens omgivelser. Endringspresset kan oppstå som en reaksjon på faktiske eksterne hendelser («reactive changes») eller som en forventning om at endring kan bidra til økt konkurransekraft

(«anticipatory changes»).

Amundsen og Kongsvik bruker begrepet gjenskaping om en reaktiv strategisk endring. Nadler og Tushman sin betegnelse er «*re-creation*». I min forståelse gir gjenskaping mer et bilde av at man skaper det samme en gang til enn at noe radikalt nytt skapes. Derfor vil etter mitt syn en bedre oversettelse eller forståelse av «*re-creation*» være re-etablering, fordi det gir et bilde av at noe nytt etableres eller skapes som erstatning for det eksisterende.

### 3.8.3 Motstand mot endringer

Motstand mot endringer er vanlig hos enkeltmennesker så vel som i organisasjoner (Yukl, 2009). Yukl viser til Connor<sup>8</sup> og angir ni grunner til vegring mot større endringer:

- 1) *Manglende tillit*. Her siktes det til at de som berøres av endringene har manglende tillit til dem som foreslår de. Selv om det ikke eksisterer noen åpenbar trussel, vil endringer bli avvist dersom det finnes mistanke om at det finnes skjulte konsekvenser som først vil bli synlige senere.
- 2) *Manglende tro på at endringene er nødvendige*. Dersom måten man har gjort ting på tidligere har vært vellykket og det ikke finnes opplagte årsaker eller tegn til alvorlige problemer, vil endringer bli møtt med motstand.
- 3) *Manglende tro på at endringer lar seg gjennomføre*. Endringer kan bli avvist fordi man ikke tror den vil være vellykket.
- 4) *Økonomiske trusler*. Selv om endringene er fordelaktig for organisasjonen, vil de bli møtt med motstand hos individer som taper økonomisk på dem, mister goder eller risikerer jobben sin som følge av endringene.
- 5) *Relativt høye omkostninger*. Endringer vil alltid innebære omkostninger. Når omkostningene vurderes å være større enn gevinstene ved endringene, vil endringene møte motstand. Omkostningene omfatter ikke bare økonomiske ressurser, men også omkostninger i form av at nye rutiner og praksis må innarbeides. Fordi det er vanskelig å fastslå nøyaktig hvor store omkostningene vil bli, vil det være bekymring knyttet til kost/nytte-forholdet.

---

<sup>8</sup> Connor, D.R. (1995), *Managing at the speed of change: How resilient managers succeed and prosper where others fail*. New York: Villard Books

- 6) *Frykt for å mislykkes.* Endringer kan stille krav til nye arbeidsmåter. Personer med liten selvtillit kan være redde for å bytte ut rutiner og arbeidsmåter som de behersker, med nye som de anser vanskeligere å mestre. Endringene vil bli lettere akseptert dersom det tilbys hjelp eller opplæring for å tilegne seg ny kunnskap eller lære de nye arbeidsmåtene.
- 7) *Tap av makt og status.* Omstillinger eller endringer fører ofte også til at makt og status hos individer eller avdelinger i organisasjonen endres. De som mister makt eller posisjon, vil sannsynligvis motsette seg endringene.
- 8) *Trusler mot verdier og idealer.* Endringer som strider mot enkeltpersoners verdier eller mot en rådende sterk bedriftskultur, vil vekke motvilje eller motstand.
- 9) *Uvilje mot innblanding.* Dersom man ikke føler at man har mulighet til å påvirke måten endringene skjer på eller at man blir påtvunget endringene, kan det lede til at man motsetter seg endringene.

Yukl presiserer at motstand mot endring er en naturlig reaksjon hos mennesker og at det ikke bare skyldes uvitenhet og manglende fleksibilitet. Motstand må sees på som «... *en normal forsvarsmekanisme, ikke som en karaktersvakhet eller et tegn på uvitenhet*» (Yukl, 2009, s. 204). Dersom bakgrunnen for motstanden er kjent, så kan ledelsen planlegge tiltak for å håndtere motstanden på en slik måte at sjansene for å lykkes med endringen øker.

Dersom takhøyden i organisasjonen er lav, risikerer man at ansatte blir passive mottakere av endring og at ledelsen går glipp av konstruktive innspill (Meyer & Stensaker, 2016).

Politidirektør Odd Reidar Humlegård uttalte etter at politianalysen var fremlagt: «*Jeg har sterk tro på at åpenhet og involvering blant alle medarbeiderne i politiet vil øke motivasjonen og engasjementet for endringer i politiet*» (Humlegård, 2013).

Schiefloe (2016) nevner noen grunnleggende erfaringer etter mange års indirekte og direkte kontakt med organisatoriske endringsprosesser og omstillinger erfaring. En av erfaringene som han trekker frem er:

«*Endringer som initieres av organisasjonenes ledelse eller av overordnede organer, som politiske myndigheter, møtes ofte med skepsis og motstand blant ansatte. Noen ganger kan slik skepsis fremstå som angstbitersk og tilsynelatende irrasjonell, men ofte viser den seg velbegrunnet*» (Schiefloe P. M., 2016, s. 41).



### 3.8.4 Hvordan lykkes med organisasjonsendring

Endringsprosjekter som lykkes og som fører til bedre og mer effektive organisasjoner, har fire sentrale kjennetegn; forståelse, forankring, forpliktelse og planlegging (Schiefløe P. M., 2016).

Når de ansatte har relativt sammenfallende oppfatning av organisasjonens muligheter og utfordringer og hva som kreves for å svare på disse, eksisterer det en felles *forståelse* i organisasjonen. Vellykkede endringsprosesser er med andre ord avhengig av at sentrale medarbeidere internt i organisasjonen oppfatter virkeligheten og beskriver den på samme måte. Felles forståelse gir grunnlag for oppslutning om visjoner og mål, og Schiefloø henviser til Kotter<sup>9</sup> når han lister gode råd for hvordan man bør kommunisere for å få oppslutning om visjoner og mål (Schiefløe P. M., 2016):

- Anvend enkelt språk.
- Anvend metaforer og verbale bilder.
- Benytt formell og uformell kommunikasjon i ulike medier og fora.
- Budskapet og ideen må gjentas så ofte som mulig.
- Sørg for samsvar mellom ord og handling, - hva ledere gjør er viktigere enn hva de sier.
- Forklar sammenhenger og oppklar eventuelle uoverensstemmelser.
- Toveiskommunikasjon fremfor enveis formidling av budskapet.

*Forankring* innebærer at alle viktige aktører deler og aksepterer visjonene, målsettingene og beslutningene om å gå i gang med en omfattende endringsprosess. Schiefloø understreker at forankring vanligvis bare er mulig dersom de ansatte har tillit til organisasjonen og ledelsen. Stikkord er åpne prosesser, tillitsbygging, medvirkning, samt at det tilrettelegges for medarbeidernes utvikling. Han sier videre at dersom ledere på ulike nivåer ikke gjentar endringsbudskapene fra toppen, «*vil effektene forvitte raskt etter hvert som en beveger seg lenger utover i organisasjonen. Det som trengs er et slags spiralprinsipp, der forståelse og forankring sprer seg som ringer i vannet, men uten at kraften forsvinner underveis*» (Schiefløe P. M., 2016).

---

<sup>9</sup> Kotter, John P. (2012), *Leading Change*. Boston: Harvard business Review Press

Forståelse og forankring krever tid. Det trengs tid til å arbeide med virkelighetskonstruksjonene, etablere et begrepsmessig fellesskap og ta inn over seg planer og målsettinger. Organisasjonen har behov for tid til refleksjon og drøftinger (Schiefløe P. M., 2016).

Gunnar Ekman underviser på lederprogrammer ved Handelshögskolan i Stockholm og er en tidligere svensk politimann som skrev en doktoravhandling i organisasjon og lederskap. Han sier at han i jobben med å utdanne ledere (eller som han selv sier «*sjefsutdanner*») svært ofte møter sjefer som «*er frustrert over at styringsdokumentene ikke ser ut til å ha festet seg hos de store medarbeidergruppene*» (Ekman, 2004, s. 74). Han påstår at organisasjoner styres i og av småpratet. At det er slik skyldes at styringsdokumenter som kommer fra ledelsen må tolkes og omsettes i praktisk handling. Direktiver og tekster må forstås og tolkes for å kunne gjennomføres og i tillegg «*må de være praktisk gjennomførbare og medarbeiderne må ønske å gjennomføre dem*» (Ekman, 2004, s. 75).

*Forpliktelse* handler om at alle som omfattes av endringen opplever at de har en rolle og et ansvar for å gjennomføre den planlagte endringen på best mulig måte, og for å realisere gevinster som det er enighet om at det er viktig å «hente ut» (Schiefløe P. M., 2016).

En omfattende endringsprosess er å betrakte som et prosjekt og kvalitet i *planleggingen* er en nødvendig forutsetning for å få til en vellykket prosjektgjennomføring. Prosjektledelsen må være dyktig, ha evne til å følge opp prosjektet underveis og korrigere kursen og fremdriften om nødvendig. Schiefløe peker på at et ganske vanlig problem er at arbeidsmengden forbundet med prosjektet undervurderes, samtidig som organisasjonens kapasitet og endringskompetanse overvurderes. I situasjoner der organisasjonens kapasitet er presset og det økonomiske handlingsrommet er begrenset, er det eller kan det være vanskelig å få til gode prosesser (Schiefløe P. M., 2016).

Kotter beskriver i en artikkel i Harvard Business Review en studie han gjennomførte i mer enn hundre foretak som ønsket å gjennomføre endringer for å styrke markedsposisjonen sin. Endringene som skulle gjennomføres bestod for flertallet av de studerte foretakene i å gjøre grunnleggende forretningsmessige endringer for å kunne være konkurransedyktige i et marked kjennetegnet ved stadig sterkere konkurranse. Kotter beskriver i artikkelen åtte trinn eller prosesser som må følges for å lykkes med å lede og gjennomføre endringer. De åtte trinnene skal gjennomføres i en bestemt rekkefølge for at man skal lykkes. Trinnene beskrives

slik (Kotter J. , 1995) og (Kotter & Rathgeber, 2017):

### *SETT SCENEN*

*Trinn 1:* Innebærer at det må etableres en følelse av krise eller erkjennelse av at endring er nødvendig. Denne erkjennelsen kan oppstå ikke bare som en følge av at det er krise, men også dersom det finnes en stor mulighet som kan utnyttes. Det viktige i dette trinnet er altså at det skapes en erkjennelse hos ledere og medarbeidere i organisasjonen at endring er nødvendig. Denne erkjennelsen er en viktig motivasjon for endring.

*Trinn 2 – sett sammen en «kraftfull» gruppe som kan lede endringsprosessen:* I dette trinnet etableres en prosjektgruppe med nødvendige støtte og myndighet til å lede endringsprosessen. Gruppen må være sammensatt av personell som forstår behovet for endring og som har nødvendig autoritet og legitimitet i organisasjonen. Gruppen må ha medlemmer med ulik kompetanse. Kompetanse innenfor ledelse, kommunikasjon og analyse bør være representert. Gruppen må kunne arbeide godt sammen som et team.

### *BESTEM HVA SOM SKAL GJØRES*

*Trinn 3 – utvikle endringsvisjonen og strategien:* I fase 3 utvikles en visjon som gir et bilde av den fremtidige ønskede situasjonen (situasjon etter endring). Visjonen skal tjene som motivasjon og skal virke som en drivkraft for endring til det nye. Lag en strategi for å oppnå visjonen.

### *FÅ DET TIL Å SKJE*

*Trinn 4 – kommuniser for forståelse:* Når visjonen er utviklet, er neste fase å kommunisere den og en beskrivelse av hvordan dette fremtidsbildet skal nås til alle ansatte i organisasjonen. Mange kanaler må benyttes for å markedsføre visjonen og den må kommuniseres hyppig og ved alle mulige anledninger. Visjonen må bli forstått av de ansatte.

*Trinn 5- gi andre makt og myndighet til å handle:* I denne fasen skal ansatte få myndighet til å handle i samsvar med visjonen og strategien. Medarbeidere får anledning til å prøve nye tilnærminger. «Gamle» systemer og rutiner endres slik at

ansatte begynner å handle i samsvar med visjonen. Jo flere medarbeidere som involveres, jo større er mulighetene for å lykkes med å endre til det nye.

*Trinn 6 – produser tidlige synlige gevinster:* I denne fasen synliggjøres gevinster og såkalte «Quick-wins». Dersom de ansatte ser at resultater og gevinster skapes, vil det bidra til å opprettholde motivasjon for endring og til at de ansatte ser nytten av endring.

*Trinn 7- ikke gi opp:* For at endringen ikke skal stoppe opp er det viktig å fortsette å arbeide med å endre andre systemer, strukturer og rutiner som ikke støtter opp om den visjonen. Hele tiden må det arbeides med å analysere forbedringspotensialet.

### *GJØR ENDRINGEN VARIG*

*Trinn 8- skap en ny kultur:* Det siste trinnet for å lykkes med endringen er å forankre endringen i organisasjonskulturen. Verdier som støtter visjonen må være synlige og suksesshistorier fra endringsprosessen må formidles ut til ansatte i organisasjonen.

Stensaker og Haueng utfordrer Kotters syn om at det må skapes en forståelse av krise for å få til endring. De angir tre grunner for å utfordre denne «*etablerte sannheten*» (Stensaker & Haueng, 2016, s. 98). Den første grunnen de viser til er at selv om kriseforståelsen er der, så er det likevel mange som lar være å gjennomføre endringer. Dette finner de støtte for i forskning. Den andre grunnen de trekker frem er at det kan være ulike meninger i en organisasjon om det virkelig er en krise. Det tredje forholdet som Stensaker og Haueng viser til er at for organisasjoner som har høy endringstakt og som kontinuerlig initierer endringer, kan «rop» om krise til og med slå negativt ut. Organisasjonsmedlemmene har opplevd at toppledelsen mange ganger tidligere har varslet krise og behov for endringer og de tror ikke lenger på det. Stensaker og Haueng foreslår at i stedet for å skape kriseforståelse kan det være fornuftig å begrunne hvorfor det er nødvendig og fornuftig med endring og beskrive hvordan situasjonen har endret seg siden forrige omstilling.

Moggré et al. (2017) sier spesielt om reformer i frontlinjeorganisasjoner som politiet, at det er avgjørende for å lykkes med endring at den er basert på et solid kunnskapsgrunnlag, at den har full og troverdig støtte fra toppledelsen, samt at det overordnede bildet for hva som skal oppnås må være klart. Spesielt fremheves betydningen av den strategiske toppledelsens rolle og engasjement under en pågående reformprosess. At toppledelsen er sterkt involvert i

reformprosessen er av stor betydning for effektiv gjennomføring og for å gi reformen legitimitet (Moggré, den Boer, & Fyfe, 2017).

Forskningen deres på politireformene i Skottland og Nederland, viser imidlertid at i en kompleks prosess, dominert av en sentralt bestemt policy, med mange ulike syn og med korte tidsfrister, ble det svært begrensede muligheter for selv strategiske politiledere og påvirke beslutningene. Spesielt sier deres respondenter at det var en svakhet at ikke alternativer til sentralisering ble underlagt seriøs vurdering. De sier:

*«Deadlines were considered as crucial, leading to a lack of serious consideration of alternatives. Hence, the establishment of a national and centralized police organization became the preferred option early on in the process of reform and culminated in a «tunnel vision» in which alternative routes were choked off. many respondents viewed this as a missed opportunity because a debate about alternative options could have had a positive effect on the quality of policing»* (Moggré, den Boer, & Fyfe, 2017, s. 8).

Meyer og Stensaker (2016) sier at i endringsprosesser er det behov for å ha personer som kan fasilitere endringsprosessen og bidra i implementeringen av endringene i organisasjonen. Konsulenter kan brukes til dette, men ofte ønsker organisasjoner å ha denne kompetansen selv fordi implementering av endring krever legitimitet i organisasjonen. Dette er noe eksterne konsulenter ikke har lett for å tilegne seg. I tillegg ønsker mange organisasjoner og ledere at de som har ansvaret for implementeringen også er i organisasjonen etter at endringen er implementert. Ved bruk av egne krefter, oppnår man at de som har ansvaret for implementeringen også er i organisasjonen og må leve med endringene etter at de er innført (Meyer & Stensaker, 2016).

Christine B. Meyer (2018) skriver i en kronikk i Dagens Næringsliv om «toppledelsens agenter», at det ikke er bare enkelt å være del av laget under toppledelsen. Hennes poeng er at toppledelsen bruker mye tid sammen i arbeid med å utvikle nye strategier og at det er lett å glemme at de som sitter lenger nede i organisasjonen ikke har samme eierskap til «det nye». Mellomlederne kan derfor ha vanskeligheter med å kommunisere de nye strategiene med begeistring nedover i rekkene, hevder hun. Hennes oppskrift er at toppledelsen må ta mellomlederne med i planene underveis, gi kloke råd og la dem få tid til å forberede seg til oppgaven med å selge endringene i organisasjonen.

Yukl påpeker viktigheten av at endringene har tilslutning fra personer som har direkte ansvar for å gjennomføre endringene i organisasjonen. Disse vil være «endringsagenter» som «*får ting til å skje*» (Yukl, 2009).

Meyer og Stensaker (2016) sier at i endringsprosesser er det viktig med personer som kan fasilitere endringsprosessen og bidra i implementeringen. De viser til sin forskning og sier at implementering krever legitimitet i organisasjonen. Deres råd er å bruke egne ressurser og ikke konsulenter i denne rollen, fordi konsulenter vanskelig kan tilegne seg den nødvendige legitimiteten og fordi de ikke er der når endringene er på plass og organisasjonen skal leve med dem.

### 3.8.5 Endringskynisme og hvordan lykkes med endringsinitiativ

Ved å studere praktiske erfaringer fra norske virksomheter beskriver og innfører Amundsen og Kongsvik (2016) et begrep som de kaller endringskynisme. Endringskynisme oppstår blant ansatte når de opplever at endringer gjennomføres for endringens skyld, og ikke for å utvikle eller forbedre virksomheten. Begrepet eller fenomenet endringskynisme er noe mer enn endringstretthet eller at ansatte er «mette» på stadige endringer. Amundsen og Kongsvik sier at mange ansatte i norsk arbeidsliv opplever at det skjer for mange unødvendige endringer som tar fokuset bort fra kjernevirksomheten. Denne innstillingen om at det skjer for mange endringer som ikke er nødvendige, kaller de endringskynisme.

De presenterer i boken sin fem hovedfunn fra norske virksomheter som danner grunnlaget for begrepet endringskynisme.

De fem elementene er endring for endringens skyld, resirkulering av ideer, praksisfjerne løsninger, manglende synliggjøring av resultater og pseudomedvirkning.

Muligheten for å lykkes med et endringsinitiativ øker hvis det forankres godt gjennom å ivareta fem dimensjoner. Innholdet i dimensjonene operasjonaliseres gjennom kontrollspørsmål eller vurderingss spørsmål. Dimensjonene og kontrollspørsmålene er (Amundsen & Kongsvik, 2016, s. 176):

1. *Behov:* Er de planlagte endringene i samsvar med ansattes og lederes behov for forbedring av virksomheten?
2. *Endringshistorien:* Har noe lignende blitt prøvd før? Hvilke erfaringer hadde man med dette?

3. *Praksis*: Blir virksomhetens praksiser og det arbeidet som utføres i virksomheten hensyntatt?
4. *Synliggjøring*. Blir resultatene av endringene som gjennomføres synliggjort?
5. *Medvirkning*. Er det reell medvirkning fra de ansatte i endringsarbeidet?

Amundsen og Kongsvik poengterer at det er meningen at ledere og medarbeidere skal skjule til disse punktene før, under og etter planlagte endringer for å øke mulighetene for å lykkes med endringsinitiativ.

I to case-studier som jeg gjennomførte i Trøndelag politidistrikt for å studere hvilken evne politiet har til å gjennomføre mange og hyppige endringer samtidig som produksjonen (dvs. kjernevirksomheten) skal opprettholdes, fant jeg at det forekommer en viss grad av endringskynisme hos mellomledere som har ansvar for gjennomføring av mange endringer i forbindelse med nærpolitireformen (Smeby, 2018). I følge Amundsen og Kongsvik (2016) kan en konsekvens av endringskynisme være lav motivasjon for innsats i endringsarbeid.

### 3.9 Gevinstrealisering

I Direktoratet for økonomistyrings (DFØ) veileder for Gevinstrealisering i offentlige prosjekter, defineres gevinstrealisering til å være «*prosessen der man planlegger, organiserer og henter ut forventede og eventuelle ikke-forventede gevinster av et prosjekt*» (Direktoratet for Økonomistyring, 2014, s. 4).

Stensaker og Haueng (2016, s. 92) kaller gevinstrealisering «*en skrivebordsøvelse med teknisk tallknusing*». De angir noen gjentakende utfordringer som de har observert i forskningen sin:

- 1) Gevinstanslagene er på et svært detaljert og oppstykket nivå.
- 2) Gevinstanslagene er løselig koblet til effektmål og de overordnede målene.
- 3) Det team som utfører gevinstarbeidet er løselig koblet til virksomheten.

Stensaker og Haueng understreker viktigheten av at de «riktige» personene i organisasjonen er involvert og omforent om gevinstpotensialet. En gjentakende felle som endringsprogrammer går i, er at eierskapet til gevinstuttaket ikke er forankret hos dem i virksomheten som har resultatansvaret.

«*Vår erfaring tilsier at organisasjoner som ikke lykkes med å koble sine endringsprogrammer opp mot gevinstrealisering, ofte ender opp med uenigheter rundt måling av gevinster, som*

*igjen får negative følger for realiseringen av det totale gevinstpotensialet» (Stensaker & Haueng, 2016, s. 93).*

Jacobsen sier om gevinstrealisering i prosjekter at prosjektet leverer bare en mulighet og at det er opp til oppdragsgiver å realisere gevinstene (Jacobsen, 2016).



## 4 Metode og datagrunnlag

### 4.1 Forskningsspørsmål

Med bakgrunn i teoridelen har jeg utdypet og detaljert forskningsspørsmålene som jeg beskrev i kapittel 1:

*I. Hvorfor innføres fellestjenestekonseptet i politiet?*

I dette forskningsspørsmålet vil jeg studere begrunnelsen for å opprette fellestjenester i politiet. Videre vil jeg se på i hvilken grad norsk politi kan være påvirket av hva som gjøres i andre land. I tillegg studeres om interne og eksterne forventninger og krav har hatt betydning for valget om å sentralisere støttetjenestene, samt om konsulentselskaper har hatt betydning for organiseringen.

*II. På hvilke måter har politidistriktene medvirket i endringsprosessen, med hensyn til behov for endring, valg av løsninger for de sentrale støttetjenestene og involvering i gjennomføringen?*

Her vil jeg studere hvordan behovet for endring ble beskrevet og politidistriktenes opplevelse av behov for endring. Videre studeres hvilken medvirkning politidistriktene hadde i planleggings- og beslutningsprosessen og i hvilken grad de hadde innflytelse på valg av løsning for organisering av de administrative støttetjenestene.

*III. Hvilke erfaringer kan trekkes ut av måten denne endringsprosessen er gjennomført på?*

Det jeg ønsker å studere her er hvordan endringsprosjektet har vært gjennomført. Jeg vil undersøke og finne svar på om gjennomføringen har vært slik at det styrker mulighetene for å lykkes med å realisere ambisjonene med endringen og å hente ut de forventede gevinstene av endringen. Konkret vil jeg studere om gjennomføringen av endringsprosjektet sentralisering av administrative støttetjenester har vært kjennetegnet av forståelse, forankring, forpliktelse og planlegging; fire kjennetegn som fremstår som sentrale for å lykkes med endringsprosessen som resulterer i en mer effektiv organisasjon (Schiefløe P. M., 2016).

Jeg vil også se måten endringsprosessen er gjennomført på i forhold til annen relevant teori om organisasjonsendring.

IV. *I hvilken grad er målsettingene med denne endringen, innføring av fellestjenester i politiet, så langt innfridd?*

Her studeres i hvilken grad sentralisering av støttetjenestene så langt har bidratt til å realisere de målsettingene som var formulert. Konsekvensene for politidistriktene av sentraliseringen omfattes også av dette forskningsspørsmålet.

Det er viktig å minne om det viktige forbeholdet at vurderingen av hvor vellykket endringen er, bygger på erfaringer og syn innhentet før fellestjenestene har fått «satt seg». Det endelige svaret på om målsettingene innfris og hvilke konsekvenser endringen får for politidistriktene, vil man ikke kjenne før senere.

## 4.2 Undersøkellesmetode

For å få frem den informasjon og kunnskap som er nødvendig for å belyse og besvare forskningsspørsmålene har jeg måttet velge en undersøkelsesmetode. En «metode» er en planmessig fremgangsmåte (Gripsrud, Olsson, & Silkoset, 2016). Å anvende en metode innebærer å følge en bestemt vei mot et mål (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016). «*Samfunnsvitenskapelig metode handler om hvordan vi skal gå frem 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* (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 25). Det må skilles mellom oppgavens undersøkelsesmetode og de faglige metoder som er benyttet (Rienecker & Jørgensen, 2013).

For å belyse problemstillingene og gi svar til forskningsspørsmålene har jeg benyttet følgende datakilder eller datainnsamlingsmetoder:

- Dokumentanalyse
- Kvalitative intervjuer; personlige intervjuer og gruppesamtaler basert på intervjuguide
- Enkel spørreundersøkelse

Dokumentanalyse omtales som en kvalitativ innholdsanalyse der forskeren samler inn data som analyseres for å få frem viktige sammenhenger og informasjon som er relevant for de forhold som skal studeres. Dokumenter kan være alt fra offentlige dokumenter, slik som Stortingsmeldinger, til private dokumenter (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016).

Kvalitative intervjuer benyttes for å få fyldige beskrivelser slik at problemstillingen kan belyses fra flere sider. Kvalitative metoder benyttes når vi vil komme nær innpå personer i den målgruppen vi ønsker å vite noe om. Derfor velges informanter til studien ut i fra hensynet til hvem som er mest interessante og som kan bidra med mest relevant informasjon ut fra formålet med studien (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016).

#### 4.2.1 Dokumentanalyse

For å få kunnskap om bakgrunnen for og målsettingene med etableringen av fellestjenester i politiet, har dokumenter vært en viktig datakilde. Politianalysen (NOU 2013:9, 2013) og proposisjonen til Stortinget om nærpolitireformen (Prop. 61 LS, (2014 - 2015)) har naturlig nok vært viktige grunnlagsdokumenter. Dokumenter fra prosjektledelsen og fra POD har gitt kunnskap om målsettinger og gjennomføring av prosjektet med å etablere fellestjenester. Politidirektoratets «*Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*» (Politidirektoratet, 2016) har vært sentralt for å belyse ansvars- og rollefordeling mellom politidistrikt, PFT og POD etter innføring av fellestjenester.

#### 4.2.2 Enkel spørreundersøkelse

For å innhente synspunkter fra brukerne av tjenestene, politidistriktene, valgte jeg å gjennomføre spørreundersøkelse blant lederne for virksomhetsstyringsstabene i samtlige politidistrikter med unntak av eget distrikt hvor jeg leder denne staben. En leder av virksomhetsstyringsstab fra et politidistrikt var forhindret fra å delta. Således deltok ledere av virksomhetsstyringsstab i ti politidistrikter i spørreundersøkelsen.

Det ble utviklet et spørreskjema (se Vedlegg 1) som tok sikte på å innhente oppfatninger med hensyn til i hvilken grad politidistriktene opplever involvering i etableringen av fellestjenestene, i hvilken grad de anser at etableringen var nødvendig og hvilke effekter og konsekvenser de ser av etableringen så langt.

Spørreskjemaet bestod av åtte spørsmål med 5-punkt Likert-skala (1 = Lav grad, 5 = Høy grad; 1 = Mye mer, 5 = Mye mindre; 1 = Bruker mye mer penger, 5 = Sparer mye).

Likert-skalaen ble valgt fordi den er egnet til å måle oppfatninger og holdninger (Gripsrud, Olsson, & Silkoset, 2016).

For all åtte spørsmålene er det slik at skårverdiene 1 og 2 representerer negative resultater, skårverdi 3 er et uttrykk for nøytral oppfatning og skårverdiene 4 og 5 er positive resultater.

Spørreskjemaet ble delt ut i papirversjon og ble besvart i plenum. Det ble gitt anledning til å stille oppklarende spørsmål dersom det var noe som var uklart vedrørende spørsmålene.

### 4.2.3 Intervjuer og gruppesamtaler

Informanter eller intervjupersoner til intervjuer og gruppesamtaler ble valgt ut i fra ønsket om å finne de som best kunne belyse problemstillingen eller gi informasjon for å besvare forskningsspørsmålene. Et strategisk utvalg er sammensatt ut fra målsettingen om å kunne gjøre dette (Malterud, 2017). Derfor ble det valgt ut informanter fra prosjektledelsen, fra PFT som leverer tjenestene og har vært ansvarlige for sentralisering av de administrative støttetjenestene, samt fra politidistriktene som er brukere av tjenestene og mottakere av leveransene.

Jeg valgte å gjennomføre personlige intervjuer med prosjektleder i konseptfasen og prosjektleder for etableringen av fellestjenestene, prosjekt REAL (samling av støttetjenestene innen Regnskap, Eiendom, Anskaffelser og Lønn).

Med direktøren for PFT og lederen for virksomhetsstyringsstaben i PFT hadde jeg gruppesamtale. Direktøren i PFT ble valgt ut fordi han har eierskapet til prosjektet etablering av fellestjenester.

For å supplere spørreundersøkelsen og for å få mer inngående kunnskap om synspunkter fra politidistriktene, valgte jeg å gjennomføre to gruppesamtaler med ledere for virksomhetsstyringstaber. Hver av gruppesamtalene ble gjennomført med tre ledere. I begge samtalene var disse lederne valgt fra et stort, et middels stort og et lite politidistrikt.

Samtlige av disse lederne har vært administrasjonssjef og senere leder av virksomhetsstyringsstab fra før oppstarten av prosjektet etablering av Politiets fellestjenester. De med lengst erfaring har mer enn femten års erfaring som administrasjonssjef/leder virksomhetsstyringsstab.

I de personlige intervjuene og i gruppesamtalene har jeg spesielt hatt fokus på å få frem i hvilken grad politidistriktenes synspunkter og erfaringer ble innhentet eller hensyntatt. Videre har jeg søkt å få innsikt i hva intervjupersonene mener om de løsningene som er valgt for de administrative støttefunksjonene og hvorfor de mener valgte løsninger er gode eller ikke.

Intervjuene med prosjektlederne og gruppesamtalen med direktør PFT og leder virksomhetsstyringsstaben i PFT, ga meg kunnskap om de målsettinger som lå bak valget om å sentralisere støttetjenestene. Videre skulle intervjuene og gruppesamtalen gi informasjon om

hva som ble gjort for å involvere politidistriktene i endringsprosessen, samt i hvilken grad erfaringer og synspunkter fra politidistriktene har hatt betydning for valget av løsninger eller modell for fellestjenester. I tillegg ønsket jeg å få svar på om andre aktører hadde hatt innflytelse på valget av løsning.

I intervjuene og gruppesamtalene har jeg også søkt å få frem synspunkter på hva som er viktig læring når lignende endringsprosjekter eller organisatoriske endringer skal gjennomføres i fremtiden.

Både i de personlige intervjuene og i gruppesamtalene har jeg valgt å benytte strukturert intervju. I et strukturert intervju er tema, spørsmålene og rekkefølgen på spørsmålene fastlagt på forhånd (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016).

De personlige intervjuenes varighet og gruppesamtalenes varighet var ca. halvannen time.

Det er brukt ulike intervjuguider for de personlige intervjuene med de to prosjektlederne fordi de hadde ulike oppgaver og har ulike erfaringer. Prosjektlederen i konseptfasen deltok bare i den utredende fasen og deltok ikke i det videre prosjektarbeidet med sentralisering av de administrative støttetjenestene (prosjekt REAL). Prosjektleder REAL har ledet prosjektet i alle faser fra planlegging til gjennomføring (jfr. figur 3).

I de to gruppesamtalene med ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt ble benyttet likelydende intervjuguider.

Ved utarbeidelsen av intervjuguidene tok jeg utgangspunkt i forskningsspørsmålene.

Selv om intervjuene og gruppesamtalene var strukturert, var det i intervjuene anledning til å forfølge viktige synspunkter som dukket opp.

Der hvor jeg har hatt behov for supplerende opplysninger etter gjennomgang av intervjuene, har jeg benyttet e-post for å innhente mer informasjon eller presiseringer fra informantene.

De personlige intervjuene med de to prosjektlederne ble dokumentert ved hjelp av notater.

Notatene ble gjennomgått og renskrevet umiddelbart etter intervjuene.

Samtlige gruppesamtaler ble dokumentert med notater og lydopptak. Lydopptakene er benyttet i arbeidet med å renskrive notatene. Lydopptakene er slettet etter innlevering av studien.

Alle informantene har hatt funn og sitater til gjennomsyn for kontroll av at de er sitert riktig.

Der informanter har bedt at sitat blir rettet eller slettet, er dette gjort. Sitatene som er gjengitt i oppgaven er godkjent av informantene.

#### 4.2.4 Informasjon innhentet ved bruk av e-post

Jeg har også benyttet e-post for å innhente supplerende opplysninger fra en av informantene som jeg hadde personlig intervju med.

Lederne av virksomhetsstyringsstab i de seks politidistriktene ble stilt tre supplerende spørsmål ved bruk av e-post.

I tillegg ble det ved bruk av e-post innhentet informasjon fra de tre lederne i PFT som har ansvar for anskaffelser, eiendom og lønn- og regnskap. Disse PFT-lederne fikk tre konkrete spørsmål som de ble bedt om å besvare.

### 4.3 Egen bakgrunnskunnskap og forforståelse

Ingen møter verden forutsetningsløst og egen personlige og faglige bakgrunn er en del av prosessen med å etablere kunnskap (Johannesen, Tuft, & Christoffersen, 2016). De faglige forutsetninger jeg møter verden med har sine røtter i siviløkonomutdanning og leder-, stabs- og teknisk utdanning fra militære høyskoler i Norge og utlandet. Mer enn tjue års yrkeserfaring fra Forsvaret og fjorten års ledererfaring fra politiet hører også med til bakgrunnen min. Utdannelsen og yrkeserfaringen min kan ha virket styrende på forskningsprosessen uten at jeg selv greier å «peke» på det.

Historiske og individuelle forutsetninger og erfaringer som mennesker har med seg som bevisste eller ubevisste deler av sitt tolkningsgrunnlag, kalles forforståelse (Malterud, 2017). «Forforståelsen er den ryggsekken vi bringer med oss inn i forskningsprosjektet, før prosjektet starter» (Malterud, 2017, s. 44). Malterud sier at ryggsekken kan gi næring og styrke til forskningsprosjektet, men som i verste fall kan lede til at det handler mer om det vi bærer med oss enn det som vi ser langs veien.

Forforståelsen er ofte en viktig side av motivasjonen for å studere et spesielt tema.

For meg i dag som leder av en stab med ansvar for administrative tjenester og med tretten års erfaring som administrasjonssjef i et politidistrikt, er det naturlig at jeg er opptatt av hvordan administrative støttetjenester best kan organiseres for å levere de tjenestene som politidistriktet har behov for. «Ryggsekken min» representerer et legitimt motiv som har vært nyttig for forskningsprosessen vedrørende sentralisering av støttetjenester i politiet.

På den annen side kan forforståelse bidra til at man går inn i et forskningsprosjekt med begrenset horisont og skylapper (Malterud, 2017). I forskningsprosjektet mitt har jeg derfor

vært påpasselig med å presentere og analysere det kunnskapsgrunnlaget som empirien representerer, - ikke min egen forkunnskap.

#### 4.4 Forske på egen organisasjon

Fordi jeg har gjennomført forskningen i egen organisasjon og fordi jeg tilhører toppledelsen i ett av de tolv politidistriktene som direkte berøres av endringene som etableringen av Politiets fellestjenester innebærer, er det flere forhold og utfordringer som jeg må belyse eller håndtere for å gi oppgaven troverdighet:

- I og med at jeg kjenner respondentene som kollegaer fra politiet ble jeg møtt med åpenhet og alle var veldig villige til å besvare mine spørsmål. Respondentene møtte meg trolig ikke som en forsker som kom med et «utenfra-blikk» og jeg fikk lett tilgang til feltet jeg forsket på.
- Som forsker er det utfordrende å skape «nødvendig» distanse til analyse og tolkning av informasjonen som jeg får når jeg kjenner politiorganisasjonen så godt og selv er en del av den. Det er en fare for at jeg i forskningen min blir påvirket av mine egne forutinntatte meninger og eventuelle fordommer som jeg måtte ha. Derfor har jeg hele tiden måttet passe på at det er respondentenes syn jeg skal referere og at jeg ikke skal tillegge dem meninger eller tolke svarene deres slik at de passer med mine standpunkter.
- Som medlem av toppledelsen i Trøndelag politidistrikt og fordi jeg er med i styringsgruppen for etablering av Politiets fellestjenester (REAL), er det en fare for at jeg legger bånd på meg selv med hensyn til hvor fri og kritisk jeg er når jeg skal drøfte funnene. Jeg har derfor lagt særlig vekt på at det er i rollen som forsker, ikke som medarbeider i politiet, at jeg drøfter funnene.
- Likeledes er det en fare for at respondentene, som også tilhører toppledelsen i ulike politidistrikter eller i PFT, føler så sterk lojalitet til egen organisasjon at de ikke ytrer seg fritt og kritisk eller at de ikke ønsker å tilkjenne eventuelle kritiske synspunkter til en «kollega»/toppleder i politiet.

På den annen side er det en styrke at jeg har forsket på egen organisasjon fordi min inngående kjennskap til politiorganisasjonen, organisasjonskulturen, styrings- og ledelsesprosessene og

den pågående politireformen, har gitt meg et godt fundament for å gjennomføre en god analyse av intervjuene og de innsamlede dataene.

#### 4.5 Styrker og svakheter ved metode og datagrunnlag

Studien er gjennomført ved hjelp av dokumentstudier, spørreskjema, personlige intervjuer og gruppesamtaler.

Det er en styrke at både kvalitative og kvantitative forskningsmetoder er benyttet. Slik *metodetriangulering* øke sannsynligheten for å frembringe troverdige resultater (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016). Ved å benytte ulike metoder i ett og samme forskningsprosjekt kan man utvikle bredere kunnskap enn om man bare utforsker fra en kant (Malterud, 2017).

Gruppesamtalene med ledere for virksomhetsstyringsstabene i seks politidistrikter ble gjennomført etter at ti politidistrikter (representert ved leder av virksomhetsstyringsstab i hvert distrikt) hadde besvart spørreskjemaet. Resultatet fra spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene som var gjennomført med prosjektlederne dannet grunnlag for gruppesamtalene med ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikter.

For å innhente politidistriktenes syn på medvirkning og konsekvenser av sentraliseringen av støttetjenestene, valgte jeg ledere av virksomhetsstyringsstabene som informanter.

Den klare fordelene med å velge nettopp disse er deres sentrale posisjon i eget distrikt og fordi de med stor sannsynlighet er de som best kan bidra med informasjon om konsekvenser av sentraliseringen, jfr. hva som er sagt om strategisk utvalg i *utvalg av informanter*. Samtidig kan det også være en begrensning bare å innhente politidistriktenes synspunkter ved å benytte denne gruppen som informanter fordi disse lederne også er de som ved den nye organiseringen har mistet ansvar og myndighet innenfor dette området ved overføringen av oppgaver til Politiets fellestjenester. I dette ligger det med andre ord en fare for at deres svar og synspunkter kan være «farget» av at de har mistet ansvaret for oppgaver innen det administrative feltet.

Hva angår spørreskjemaet så har jeg på seks av åtte spørsmål ikke gitt «verbal beskrivelse» av tallverdien, men bare gitt benevnelse til ytterpunktene, hhv. «lav grad» for skårverdi=1 og «høy grad» for skårverdi=5. Dette er en svakhet fordi de som besvarer skjemaet kan legge ulik betydning eller tolkning i tallene.



Jeg har studert de sentrale dokumentene som angår nærpolitireformen og sentralisering av administrative støttetjenester. De personlige intervjuene med de to prosjektlederne og gruppesamtalen med ledelsen i Politiets fellestjenester ga meg mer mangfoldig og presis informasjon om forhold som er beskrevet i dokumenter. Samtalene og intervjuene med dem ga også nyansert informasjon med hensyn til i hvilken grad politidistriktene har vært involvert i endringsprosessen.

Det må imidlertid understrekes at når det blir innhentet informasjon fra personer som er ansvarlige for gjennomføring av et prosjekt (gjelder både prosjektledelse og prosjekteier), så kan det være en fare for at gjennomføringen beskrives som «bedre»/mer «vellykket» enn den faktisk er.

De viktigste styrkene i undersøkelsesmetoden jeg har valgt er metodetriangulering og strategisk utvalg av informanter. Samlet sett mener jeg at metodene jeg har valgt har gitt kvalitet på den informasjonen som jeg anser har vært nødvendig for å besvare forskningsspørsmålene.

#### 4.5.1 Validitet

Validitet handler om hvor godt man måler det man har til hensikt å måle (Gripsrud, Olsson, & Silkoset, 2016). Malterud sier at som forsker skal hun ikke fastslå om funnene hennes er gyldige eller sanne, men vise at hun har overveid rekkevidden av deres gyldighet. Uansett om forskeren bruker kvalitative eller kvantitative forskningsmetoder skal hun kunne gi en begrunnet anvisning om hva funnene sier noe om (Malterud, 2017).

Det som skal valideres er ikke målemetoden eller testen som har gitt resultatene, men tolkningen av dataene som fremkommer ved å benytte en spesiell prosedyre (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2016).

Dokumentstudiene er benyttet for å få frem faktaopplysninger. Verdien av dette kildematerialet har vært stor fordi det har gitt innsikt som har vært et godt grunnlag for å innhente data ved hjelp av de øvrige undersøkelsesmetoder.

I intervjuene og gruppesamtalene fremføres muntlige budskap. Når disse budskapene eller utsagnene senere omgjøres til notater, kan viktige detaljer eller nyanser bli utelatt. Resultatet av dette er at det kan påvirke tolkningen av dataene. E-post-svarene som ble innhentet mer enn to uker etter intervjuer eller gruppesamtaler, kan ha bidratt til at viktige detaljer ikke er blitt utelatt fra datamaterialet.

I arbeidet med datamaterialet har jeg etter beste evne forsøkt ikke å tillegge informantene meninger eller tolke svarene deres slik at de passer med mine standpunkter. I intervjuene og gruppesamtalene opplevde jeg at det kom frem synspunkter som jeg ikke hadde ventet eller som overrasket meg. Når funnene ikke var entydige eller opplagte, har dette bidratt til at jeg ikke har trukket «*raske slutninger*» (Malterud, 2017).

Respondenter til de kvalitative undersøkelsene ble valgt ut fra to ønsker/hensyn:

1. Ønsket om å få synspunkter fra både de som leverer/skal levere de administrative støttetjenestene og de som skal motta tjenestene
2. Ønsket om å få syn fra både de som var ansvarlige for å gjennomføre sentraliseringen av støttetjenestene og de som skulle medvirke i prosessen.

Respondentene som har deltatt fra henholdsvis PFT og politidistriktene har ivaretatt disse hensynene.

Ingen kunnskap gjelder for ethvert formål eller under alle omstendigheter, - kunnskapen er ikke allmenngyldig. Generaliserbarhet er derfor et problematisk begrep (Malterud, 2017). Om mine funn har overførbarhet utover den sammenheng hvor denne studien er gjennomført, er vanskelig å si noe helt bestemt om. Likevel mener jeg at resultatene av undersøkelsene mine gir nyttig kunnskap som kan brukes senere og som det er verdt å vurdere å ta hensyn til når lignende organisasjonsendringer skal gjennomføres i politiet i fremtiden. Eventuelt kan resultatene ha en overføringsverdi til lignende prosjekter i offentlig virksomhet.

Det er vanskelig å svare på om det jeg har funnet i studien min er sant, men jeg mener det materialet som undersøkelsesmetodene har gitt meg gir meg et tilfredsstillende grunnlag for å si noe om de forholdene som jeg skal besvare i oppgaven. Utvalget av informanter mener jeg også kan ha bidratt til å styrke påliteligheten av tolkningen av de dataene som har fremkommet av de kvalitative undersøkelsene. Med bakgrunn i dette anser jeg at gyldigheten av de kvalitative undersøkelsene er tilfredsstillende.

Spørreskjemaet, i den kvantitative undersøkelsen, ble utdelt og besvart i en samling for ledere av virksomhetsstyringsstaber i politidistriktene. Dette gjorde det mulig å stille oppklarende spørsmål. For ett av spørsmålene ble spørsmålsstillingen presisert. Dette bidro til at misforståelser i besvarelsen ble unngått.

Spørreskjemaet innhentet ti ledere av virksomhetsstyringsstaber sine oppfatninger på åtte spørsmål som er relevante for forskningsspørsmålene mine.

Siden det var oppfatningene til disse lederne om de ulike spørsmålene som ble målt, kan jeg vanskelig si om deres syn også er politidistriktenes syn på de samme spørsmålene. Spørreundersøkelsen ble imidlertid fulgt opp med gruppesamtaler som ga meg som intervjuer mulighet til å høre utdypende svar og samtale med flere om de samme spørsmålene. Gruppesamtalene og e-post-utvekslingen etter gruppesamtalene har gitt meg et grunnlag for å si at tolkningen av dataene fra spørreundersøkelsen har tilfredsstillende validitet.

#### 4.5.2 Reliabilitet

Pålitelighet er grunnleggende spørsmål i forskning, og betegnes som reliabilitet. Det handler om i hvilken grad en måling eller et eksperiment vil gi samme resultat dersom det gjentas mange ganger. Det vil være tilfeldige feil knyttet til alle målinger, men dess mindre de tilfeldige feilene er, jo mer reliabel er målingen (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016). Påliteligheten ved de kvalitative undersøkelsene, de personlige intervjuene og gruppesamtalene, handler blant annet om i hvilken grad jeg som intervjuer og forsker har greid å få frem det faktiske innholdet fra intervjuet. Hva angår innholdet, så ble det skrevet notater fra de to personlige intervjuene og de tre gruppesamtalene. Gruppesamtalene ble i tillegg dokumentert med lydopptak. Lydopptakene ble benyttet for å renskrive notatene umiddelbart etter gjennomføring. Stemningen i intervjuet kan sette preg på hva som fremkommer i intervjuet. Johannessen et. al (2016) sier at de fleste informanter vil føle seg vel i en intervjusituasjon under forutsetning at temaet ikke er vanskelig eller sensitivt. Temaene i mine intervjuer kan ikke karakteriseres som vanskelige. For direktør og avdelingsdirektør i PFT som jeg gjennomførte gruppesamtale med, kan nok temaene som omhandler gevinstrealisering og i hvilken grad PFT leverer slik det forventes av politidistriktene, oppfattes å være følsomme. Dette er personer med høy integritet og høy faglig kompetanse med hensyn til «fellestjenester» eller «shared services» og det er derfor liten grunn til å tro at svarene deres ikke er deres oppriktige syn.

Gruppesamtalene og intervjuene ble, slik jeg oppfattet det, holdt i en avslappet og god tone. I de personlige intervjuene med de to prosjektlederne ble det klargjort at de ville være åpne kilder i rapporten/avhandlingen min. Jeg opplevde at de var veldig åpenhjertige og at de ikke la bånd på seg i intervjuet.

I hver av de to gruppesamtalene med representanter fra politidistriktene deltok tre ledere for virksomhetsstyringsstaber med lang erfaring i stilling som administrasjonssjef og senere (nå) leder av virksomhetsstyringsstab. Fra disse to samtalene fikk jeg veldig like svar. Denne

samstemmigheten kan indikere at påliteligheten i svarene deres er god. Imidlertid kan jeg ikke se helt bort ifra at i begge samtalene kan intervjuobjektene ha svart slik de tror jeg som intervjuer vil at de skal svare. Et annet problem kan være at respondentene forsøker å fremstille saken mest mulig fordelaktig for seg selv eller egen organisasjon. Inntrykket mitt er likevel at respondentene formidlet sin oppriktige mening i samtalene.

I arbeidet med notater og lydopptak, mener jeg at jeg har klart å få frem det innholdet som respondentene har villet formidle.

Hva angår informasjonen som er innhentet ved bruk av e-post direkte til respondenter i PFT, så kan respondentenes svar være «farget av» at de ønsker å fremstille organisasjonen og seg selv i et best mulig lys. Svarene deres tyder imidlertid ikke på det, fordi i svarene trekkes både negative og positive effekter av sentraliseringen frem.

Når det gjelder e-post-svarene fra ledere av virksomhetsstyringsstaber i politidistriktene, så kan det ikke sees bort i fra at de kan ha svart slik de tror jeg som mottaker vil de skal svare. Inntrykket mitt er at de har uttalt seg fritt og åpent. En grunn til åpenheten skyldes at for dem er dette et tema som er svært relevant og som de i egenskap av leder av virksomhetsstyringsstab har et profesjonelt forhold til.

Samlet sett er det rimelig å anta at påliteligheten knyttet til de kvalitative undersøkelsene er god.

Hva gjelder den kvantitative undersøkelsen, så ble spørreskjemaet diskutert med en annen student og senere med veileder før gjennomføring. Spørsmålsstilling ble endret for to av spørsmålene og for ett av spørsmålene ble bruk av ordlyd i skala justert.

Informantene som deltok i spørreundersøkelsen innehar den samme sentrale stillingen i ti av landets tolv politidistrikter. Spørreundersøkelsen ble besvart anonymt. Til en slik spørreundersøkelse kan det stilles spørsmål ved hvor godt samsvar det er mellom hva respondentene svarer og hva vedkommende faktisk mener. Når spørreundersøkelsen er helt uforpliktende og samtidig anonym, kan det bidra til at respondentene svarer litt provoserende eller «litt for å protestere» dersom de har sterke meninger om det forholdet de skal uttrykke sin oppfatning om. Spørreundersøkelsen ble gjennomført før seks av de ti respondentene senere deltok i gruppesamtaler. Svarene som ble gitt på spørreskjemaet samsvarer godt med de svarene og den informasjonen som fremkom i gruppesamtalene. Med bakgrunn i dette anser jeg påliteligheten i resultatet av spørreundersøkelsen å være tilfredsstillende.

## 5 Presentasjon av funn

I dette kapittelet presenteres de funn som de kvalitative og den kvantitative undersøkelsen har gitt. Kapittelet er redigert i fire underkapitler, hvor underkapitlene har referanse til temaene i forskningsspørsmålene (se kap 4.1) slik:

- I. Hvorfor innføres fellestjenestekonseptet i politiet (kap. 5.1).
- II. Politidistriktenes medvirkning i endringsprosessen (kap. 5.2).
- III. Erfaringer som kan trekkes ut av måten denne endringsprosessen er gjennomført på (kap. 5.3).
- IV. Grad av innfrielse av målsettingene med endringen innføring av fellestjenester (kap. 5.4).

Hvert underkapittel avsluttes med en oppsummering.

### 5.1 Hvorfor innføres fellestjenestekonseptet i politiet?

I politianalysen (NOU 2013:9, 2013, ss. 46-47) pekes det på at politiet har store muligheter til å redusere administrative kostnader og eksterne utgifter. I analysen vises det til at alle administrative funksjoner utøves i det enkelte politidistrikt og at fellesfunksjoner innen områder der dette ville vært naturlig, ikke er etablert. Innenfor «området» anskaffelser vises det til en analyse fra POD som estimerer at gjennom sterkere grad av sentral styring, økt bruk av rammeavtaler og styrket kompetanse innen innkjøp kan etaten årlig spare 200 millioner kroner.

Analysen fra POD som politianalysen refererer til var en del av rapportene som POD leverte (Politidirektoratet, 2010) på oppdrag fra Justisdepartementet om å utrede tiltak knyttet til resultatreformen i politi- og lensmannsetaten for perioden 2011 – 2013. Resultatreformen hadde som målsetting å effektivisere utnyttelsen av etatens ressurser og skulle sikre positiv resultatutvikling på prioriterte områder.

I politianalysen (NOU 2013:9, 2013, ss. 46-47) sies det:

*«Basert på analyser som er gjort i dette arbeidet, samt innspill fra Politidirektoratet, estimeres det at det er et potensial for besparelser på om lag 400 årsverk innen administrasjon og 200 – 300 millioner kroner i eksterne kostnader, jf. Kapittel 15».*

I kapittel 15 i analysen (NOU 2013:9, 2013) er det vist hvordan dette potensialet for besparelsen på «om lag 400 årsverk» er fremkommet. Potensialet er beregnet som forskjellen mellom antall administrative årsverk i etaten på sammenligningstidspunktet (år 2012/2013) med hva gjennomsnittet er for sammenlignbare eksterne enheter (NOU 2013:9, 2013, s. 187): *«Basert på gjennomsnitt av eksterne organisasjoner er potensialet på om lag 420 årsverk»*. Dersom man i stedet for å sammenligne med gjennomsnittet av eksterne virksomheter, sammenligner med gjennomsnittet for de tre politidistriktene med lavest antall administrative årsverk, vil mulig besparelse være ca. 320 årsverk.

Kilde for disse beregningene er oppgitt å være politidistriktene, POD, McKinsey's Overhead Benchmarking Initiative og politianalysen (NOU 2013:9, 2013).

Konsulentselskapet McKinsey & Company stod sentralt i arbeidet med politianalysen. McKinsey & Co. støttet utvalgets sekretariat og honoraret for dette arbeidet var 9,7 millioner kroner (Wathne, 2018). Sekretariatslederen var Morten Jørgensen som var midlertidig ansatt i Justis- og beredskapsdepartementet for arbeidets varighet, november 2012 til juni 2013 (NOU 2013:9, 2013). Stillingen han kom fra var partner i konsulentselskapet McKinsey hvor han var ansvarlig for konsulenthushets arbeid med offentlig sektor (Skretting, 2016).

McKinsey's Overhead Benchmarking Initiative som er benyttet som informasjon for å gjennomføre sammenligning med andre virksomheter, den eksterne sammenligningen, er en database som inneholder data om bemanning i administrative funksjoner i en rekke nasjonale og internasjonale organisasjoner på tvers av næring eller virksomhet (NOU 2013:9, 2013). Databasen nyttes i forbindelse med konsulentselskapets beste praksis tilnærming.

Om den beste praksis sammenligningen som er gjort, heter det i Politianalysen: *«Utvalget har sammenlignet bemanningen i politiet innen administrative årsverk med 160 sammenlignbare organisasjoner, hvorav om lag 20 i offentlig sektor»* (NOU 2013:9, 2013, s. 185).

I en fotnote til denne teksten sies det:

*«De 160 organisasjonene er valgt ut som de mest sammenlignbare med politiet basert på kriterier som at de driver sin virksomhet i Europa, har sammenlignbare budsjettstørrelser, har en høy andel lønnskostnader og mange lokasjoner, fra en database med ca. 1500 organisasjoner»* (NOU 2013:9, 2013, s. 185).

Med bakgrunn i de vurderingene som er gjort i politianalysen om mulig effektivisering, anbefaler analyseutvalget at antallet administrativt ansatte i politidistrikter og særorganer reduseres til nivået som tilsvarer de mest kostnadseffektive enhetene i etaten, at det etableres fellesfunksjoner for lønn/regnskap, eiendom, materiell og kjøretøyer, samt styrke sentral styring og kompetanse innen anskaffelser (NOU 2013:9, 2013, s. 47).

Politianalysen vurderer tre ulike modeller for hvor mange politidistrikter det bør være; en fylkesmodell (18 distrikter), en mellommodell (10 distrikter) og en regionmodell. For alle modellene kvantifiseres en mulig «innsparing» eller reduksjon i antall personell i administrative stillinger. For modellen som anbefales, med seks politidistrikter, heter det under overskriften «*Effektiv ressursutnyttelse*» (NOU 2013:9, 2013, s. 116):

*«Innen administrasjon i politidistriktene bør det være mulig å realisere det fulle potensialet på 300 årsverk gjennom å etablere færre og større administrative enheter ved at samme oppgaver gjøres på færre steder i landet».*

Politianalysen viser til at utvalget som arbeidet med analysen hadde møter med politiorganisasjoner og departementer i Sverige, Finland, Danmark, Nederland og Storbritannia. Mange av utfordringene for politiet i disse landene er de samme som norsk politi står overfor heter det i analysen. Videre sies det at «*tiltakene som våre naboland nå kommer frem med for å møte disse utfordringene, i stor grad er like*» (NOU 2013:9, 2013, s. 18). Sentralisering av fellesfunksjoner er ett av reformtiltakene som «*går igjen*» i disse landene. I analysen blir sentralisering beskrevet som et nødvendig reformtiltak hva gjelder organisering av støttetjenestene i politiet:

*«Det bør videre etableres en organisasjon for politiets fellestjenester som inkluderer anskaffelser og materiellforvaltning [...] sammen med andre relevante fellesfunksjoner slik som lønn, regnskap, og sentralbord, og som knyttes nære administrasjon- og styringsfunksjonen i Politidirektoratet»* (NOU 2013:9, 2013, s. 138).

I politianalysen beskrives eller vurderes ikke alternativer til sentralisering for å oppnå de ønskede eller påkrevde målsettingene. Det gjøres referanse til hva som gjøres innen dette feltet i andre land uten at det gis noen annen dokumentasjon eller beskrivelse av under hvilke forutsetninger reformtiltaket sentralisering er innført. Ei heller refereres andre lands erfaringer med å sentralisere støttetjenestene.

I Politidirektoratets mandat for prosjektet etablering av fellestjenester, som ble behandlet i ledermøte i POD 27. januar 2014, brukes også begrepet beste praksis om målet for hvordan nye Politiets fellestjenester skal organiseres (Politidirektoratet, 2014, s. 5):

*«Politiet har gjennom dette innrettet sine administrative tjenester på en kostnadseffektiv måte, basert på beste praksis i liknende organisasjoner».*

Proposisjonen til Stortinget om nærpoltireformen følger i all hovedsak anbefalingene i politianalysen, spesielt analysens *«main thoughts about the formal organizational structure»* (Christensen, Læg Reid, & Rykkja, 2017, s. 10).

Da Sttingsproposisjonen ble lagt frem 6. mars 2015, hadde konseptfasen for etablering av Politiets fellestjenester pågått siden oktober 2014. I proposisjonen beskrives det at POD arbeider med å samle og spesialisere en del av de administrative funksjonene i politiet og at formålet med dette er å oppnå høyere kostnadseffektivitet og en bedre utførelse av de administrative tjenestene. Samlingen og spesialiseringen av de administrative støttetjenestene skal gi linjeledelsen (dvs. politidistriktene) større muligheter til å konsentrere seg om kjerneoppgavene (Det kongelige Justis- og Beredskapsdepartement, (2014 - 2015), s. 14).

Av dokumenter som ble utgitt fra Politidirektoratet ved prosjektledelsen i konseptfasen for etablering av fellestjenester i politiet, fremgår det at hovedmotivet for å etablere fellestjenester i politiet er å frigjøre tid og ressurser til fordel for kjernevirksomheten. Målet for etablering av fellestjenester uttrykkes slik:

*«Overordnet mål er å standardisere, samle og effektivisere fellesoppgaver i etaten på en hensiktsmessig måte og med god kvalitet i leveransene. Beregninger viser at gevinstpotensialet er stort [...] Politisjefer vil få levert flere standardiserte fellestjenester som de i dag selv må ta ansvar for. Dette vil frigjøre tid og ressurser i politietaten – til fordel for kjernevirksomheten».*

(Johre W. K., 2014).

I konseptfasen ble det gjennomført kartlegging og vurdering for etablering av ulike alternative løsninger for organisering av funksjonene eiendom, anskaffelser og lønn/regnskap vurdert. Anbefaling fra konseptfasen var å samle tjenesteområdene:

*«Fellestjeneste-prosjektets konseptfase konkluderte med å samle tjenesteområder innen anskaffelser, EBA (Eiendom- Bygg- og Anlegg) og Lønn & regnskap inn under PFT (Aas, 1.0 Styringsdokument REAL-prosjektet i PFT, 2015).*



PFT mener at sentralisering av støttetjenester vil innebære profesjonalisering og store innsparinger for politiet. Innsparingene på dette området skal sikre finansieringen av nærpolitireformen:

*«PFT profesjonaliserer politiets støttetjenester – sentralt og lokalt. Prioritet nr. 1 er stabile og gode leveranser og tjenester. Prioritet nr. 2 er å sikre finansiering av nærpolitireformen».* (Politiets fellestjenester, 2017).

Prosjektlederen i konseptfasen av etableringen av Politiets fellestjenester sier i intervju dette om målsettingene med etableringen av fellestjenestene:

- *«Politiet var langt bak innenfor mange felter og at det var mulig å gjøre ting enklere og få mer tjenester for pengene, var vi sikre på. Målsettingene var å standardisere, spare penger og øke kvalitet på tjenestene. Vi erfarte at det var svært ulik praksis mellom politidistriktene hva angår de administrative tjenestene».*  
(Prosjektleder konseptfasen).

Om det forelå analyser eller beregninger av økonomiske gevinster for etaten ved å sentralisere støttetjenestene, sier prosjektlederen:

- *«Vi hadde tilgang på personell som var med i Politianalyseutvalget. Disse mente at 200 millioner kroner i årlige innsparinger på anskaffelser var et forsiktig estimat. Vi gjorde nye beregninger i prosjektet som viste virkelig at dette estimatet var forsiktig».*  
(Prosjektleder konseptfasen).

I samling for administrasjonssjefene i januar 2015 ble det i prosjektlederens PowerPoint-presentasjon vist et bilde hvor det blant annet stod dette om etablering av fellestjenester i politiet (POD - Prosjekt etablering av fellestjenester i politiet, 2015, s. 14): *«Et av få/eneste prosjekt som skal gi økonomiske innsparinger»* og *«Politianalysen anslår gevinst på 405 mill. basert på å samle og standardisere adm.»*.

Prosjektlederen sier at et annet viktig argument for å etablere fellestjenestene med sentralisert anskaffelsesfunksjon, var å sikre at lover og regler for offentlige anskaffelser følges:

- *«Om ikke lover og regler følges, vil dette kunne ha skadelig virkning for politiets omdømme».*  
(Prosjektleder konseptfasen).

I konseptfasen ble det i delprosjektet som omhandlet anskaffelsesfunksjonen gjort en undersøkelse av avtalelojalitet og etterlevelse av regelverk innen offentlige anskaffelser. Delprosjektet refererte til statistikk fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) som viste at siden 2012 var det ikke fremmet noen saker for KOFA mot politietaten hvor det hadde vært brudd på regelverket (Randers-Pehrson, 2015, s. 13).

Prosjektleder for REAL fremhever i intervjuet disse argumentene for fellestjenestekonseptet:

- *«De administrative støttefunksjonene må samles for å profesjonalisere, standardisere og skape stordriftsfordeler».*

(Prosjektleder REAL).

Videre sier han i intervjuet at det i offentlig sektor er et press for å få mer ut av de bevilgede pengene og at etableringen av fellestjenester eller «shared services» vil bidra til at organisasjonen kan konsentrere ressursene til kjernevirksomheten.

Direktøren i PFT mener at å samle de administrative støttetjenestene er en forutsetning for at lederskapet i politiet skal kunne ha fokus på kjernevirksomheten:

- *«[...] man samler det som er naturlige tjenester hvor man kan levere standardiserte tjenester med synergieffekter tilbake til politidistriktene. Samling av støttetjenester i en egen enhet er en konsekvens av at lederskapet i politiet må bruke fokuset sitt på det som er kjernevirksomheten. Rasjonale for fellestjenester er effektivisering og profesjonalisering av fagmiljøer og tjenesteproduksjon. [...] kongstanken i politireformen er at politiet må konsentrere seg om kjernevirksomheten».*

(Direktør PFT).

På spørsmål om han hadde kunnskap om analyser eller beregninger som kunne dokumentere et mulig innsparingspotensial på 200 millioner kroner innen anskaffelser, svarer han:

- *«De beregningene har jeg også etterspurt, men ikke sett. Det tror jeg var så enkelt som et regnestykke på en serviett i politianalysen. Med en omsetning på ca. fire milliarder kroner årlig, burde det være mulig med en innsparing på ca. 5%. 5% av fire milliarder kroner er 200 millioner kroner. Så enkelt tror jeg det var».*

(Direktør PFT).

Som beskrevet i kap. 2 er direktøren for PFT prosjekteier i REAL-prosjektet. Han og lederen for virksomhetsstyring i POD, har begge mange års erfaring med «shared services» fra private

selskaper og konsulentvirksomhet. I tillegg har en av avdelingsdirektørene erfaring med fellestjenester fra næringslivet.

På spørsmål om det ble hentet inn erfaringer eller synspunkter fra konsulentselskaper, andre etater eller fra andre lands politior organisasjon med hensyn til organisering av støttetjenester, sier direktøren og lederen for virksomhetsstyring dette:

- «Konsulentselskapene er ikke nyttet i overordnede beslutninger eller designmessig, men i gjennomføringen».

(Gruppesamtale med direktør PFT og leder virksomhetsstyring i PFT).

De sier at det ble gjennomført møter eller besøk hos Skatteetaten, Bufetat og Telenor for å høre deres erfaringer med fellestjenester. Videre viser de til at tidligere skattedirektør (som var utlånt til POD) som utøvde prosjekteierskapet på vegne av assisterende politidirektør i konseptfasen, hadde erfaring med og kunnskap om fellestjenester som tidligere etatsleder. Prosjektleder i konseptfasen opplyser at referansebesøkene med Skatteetaten og Bufetat ble gjennomført i konseptfasen for å se og lære hvordan andre etater hadde etablert fellestjenester.

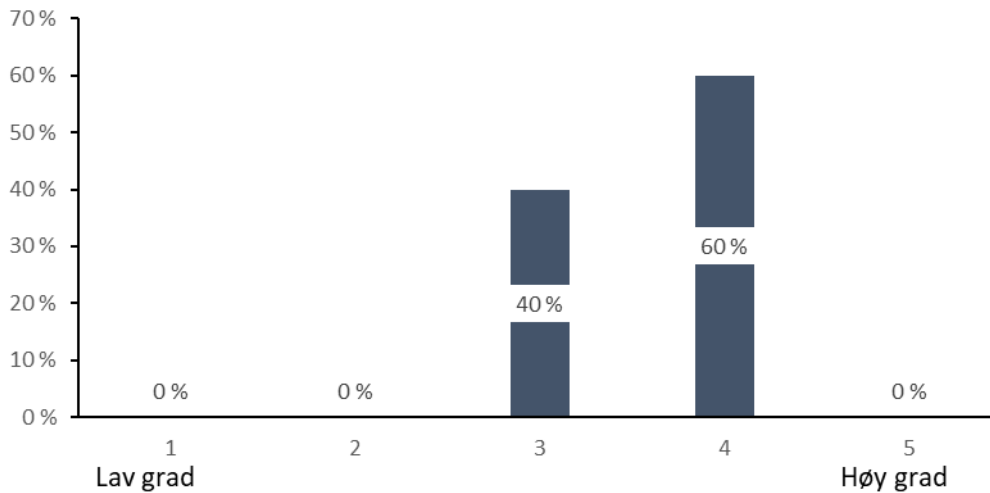
Direktøren for PFT forteller at politiet i Norge bare i begrenset grad har sett på hva som er gjort i Sverige og Danmark. Imidlertid har man sett på deres rasjonale for å etablere fellestjenester. Motivene eller målsettingene som prosjektlederne og ledelsen i PFT angir var viktige for etablering av fellestjenester i politiet, kan summeres opp i figuren under.



Figur 15 Målsettingene beskrevet av prosjektledelse og PFT

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant ledere av virksomhetsstyringsstaber i ti av de tolv politidistriktene gir 60 % skårverdi 4 på spørsmålet om de har kunnskap om målsettingene. Ingen (0 %) gir lavere skårverdi enn 3.

*I hvilken grad har du kunnskap om målsettingene eller motivene for etablering av PFT?*



Figur 16 Grad av kunnskap om målsettingene hos ledere av virksomhetsstyringsstaber

### 5.1.1 Oppsummering av funn – hvorfor fellestjenestekonseptet innføres i politiet

Konsulentselskapet McKinsey & Company stod sentralt i arbeidet med politianalysen og de vurderingene som er gjort der med hensyn til mulig effektivisering og kostnadsbesparelser. Konsulentselskapet benytter en beste praksis tilnærming for å beregne potensiale for effektivisering. Det gjennomføres en ekstern sammenligning med de 160 organisasjonene i databasen til McKinseys som er mest sammenlignbare med politiet, og en intern sammenligning mot de tre politidistriktene med lavest antall administrative årsverk. Analyseutvalget anbefaler at antallet administrativt ansatte i politidistrikter og særorganer reduseres til nivået som tilsvarer de mest kostnadseffektive administrative enhetene i etaten, at det etableres fellesfunksjoner for lønn/regnskap, eiendom, materiell og kjøretøyer, samt styrke sentral styring og kompetanse innen anskaffelser. Det er i analysen en sterk tro eller forventning om at det er store innsparingsmuligheter ved å sentralisere anskaffelser og effektivisere drift av støttetjenester i politiet. Det anbefales at de administrative støttetjenestene organiseres slik at de på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte underbygger politiets kjerneoppgaver.

Politianalysen, som ligger til grunn for reformarbeidet som pågår i politiet nå, hadde møter med politiorganisasjoner og departementer i Sverige, Finland, Danmark, Nederland og Storbritannia. Mange av utfordringene for politiet i nabolandene er de samme som norsk politi står overfor og tiltakene som gjennomføres i disse landene for å møte utfordringene er i stor grad like, heter det i analysen. Sentralisering av fellesfunksjoner er ett av reformtiltakene som går igjen i disse landene og politianalysen anbefaler at det samme gjennomføres i norsk politi (NOU 2013:9, 2013, s. 138).

POD og prosjektledelsen i konseptfasen understreket og argumenterte overfor politidistriktene at det var nødvendig å gjennomføre effektiviseringstiltaket sentralisering av støttetjenester/etablering «shared services» for å «spare» penger.

Det ble argumentert for at gevinstpotensialet ved samling av fellesoppgavene var stort og at samlingen ville frigjøre tid og ressurser til fordel for kjernevirksomheten. Politianalysen ble brukt som referanse for beregninger av mulige årlige innsparinger.

På et senere tidspunkt, oktober 2017, sa PFT at deres prioritet nr. 2 «er å sikre finansiering av nærpolitireformen» (Politiets fellestjenester, 2017).

Ved oppstarten, i konseptfasen, ble det av POD argumentert for at endringen var nødvendig fordi de administrative støttetjenestene som politidistriktene selv var ansvarlige for hadde varierende kvalitet.

Profesjonalisering og standardisering er ytterligere argumenter for sentralisering av støttetjenestene som både PFT og POD holder frem.

I politianalysen beskrives eller vurderes ikke alternativer til sentralisering for å oppnå de ønskede eller påkrevde målsettingene. Det gjøres referanse til hva som gjøres innen dette feltet i andre land uten at det gis noen annen dokumentasjon eller beskrivelse av under hvilke forutsetninger reformtiltaket sentralisering er innført. Ei heller refereres andre lands erfaringer med å sentralisere støttetjenestene.

I konseptfasen ble ulike modeller for organisering av tjenesteområdene/funksjonene innen eiendom, anskaffelser og lønn/regnskap utredet. Anbefalingen var å samle funksjonene i en sentral enhet, Politiets fellestjenester.

I forbindelse med etablering av Politiets fellestjenester har ledelsen i PFT nyttet egne erfaringer med fellestjenester fra næringsliv og konsulentvirksomhet. Erfaringer fra norske

virksomheter og etater er «hentet inn». Konsulentselskaper har blitt benyttet i gjennomføring og har ikke vært nyttet for å «bestemme» design av fellestjenestene.

Målsettingene med å sentralisere støttetjenestene i politiet, slik de fremkommer av dokumenter og rapporter, samt hva som kommer frem i de personlige intervjuene som jeg har referert over, kan samles i tre grupper og oppsummeres i tabellen under.

Målsettinger	Beskrivelse
<b>I</b>  <b>Strategiske, økonomiske og organisatoriske forhold</b>	a) Høy faglig kompetanse, profesjonalisering b) Økonomiske gevinster, stordriftsfordeler og synergieffekter skal gi mer tid og ressurser til kjernevirksomheten
<b>II</b>  <b>Leveranser</b>	a) Standardiserte tjenester med økt kvalitet og stabile og gode leveranser b) Leveranser i samsvar med politidistriktenes behov c) Likebehandling
<b>III</b>  <b>Samfunnsmessige</b>	a) At lover og regler følges b) Innfri forventninger og krav om effektivisering

Figur 17 gruppering av målsettingene med sentraliseringen

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant ledere av virksomhetsstyringsstaber i ti av de tolv politidistriktene svarer 60 % positivt (skårverdi 4) på spørsmålet om de har kunnskap om målsettingene og motivene etablering av PFT. 40 % svarer nøytralt på dette spørsmålet.

## 5.2 Politidistriktenes medvirkning i endringsprosessen

I dette underkapittelet presenterer jeg mine funn vedrørende hvilken medvirkning politidistriktene hadde i endringsprosessen, herunder hvordan behovet for endring ble beskrevet, hvordan politidistriktene opplevde behov for endring, hvordan politidistriktene ble involvert i prosessen og i hvilken grad de opplevde at de hadde reell innflytelse på valg av

Løsninger for organisering av støttetjenestene.

Funnene fra den kvantitative spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene presenteres i dette underkapittelet sammen. Begrunnelsen for dette er at den kvantitative undersøkelsen som ble gjennomført blant ledere av virksomhetsstyringsstaber i politidistriktene ble fulgt opp i de to gruppesamtalene med til sammen seks av de ti lederne for å få utdypende svar.

### 5.2.1 Behovet for endring

Prosjektlederen i konseptfasen sier at det var samfunnsansvaret det ble fokusert på da behovet for endring ble kommunisert til politidistriktene. POD og prosjektet la særlig vekt på å kommunisere at endring var nødvendig for å sikre at politiet forvalter de økonomiske midlene som stilles til rådighet på en god måte. I tillegg var det behovet for standardisering av de administrative tjenestene som ble trukket frem for å begrunne behovet for endring:

- *«Politiet har et ansvar for å forvalte skattebetalernes penger på en effektiv måte – og det var ikke situasjonen da prosjektet startet. Det var nødvendig å få mer ut av pengene. I tillegg er det viktig å sikre at lover og regler følges. Det var nødvendig med standardisering fordi man hadde erfart at det var svært ulik praksis og kvalitet på de administrative støttetjenestene i politidistriktene».*

(Prosjektlederen i konseptfasen).

Om hvem som var målgruppen sier prosjektlederen:

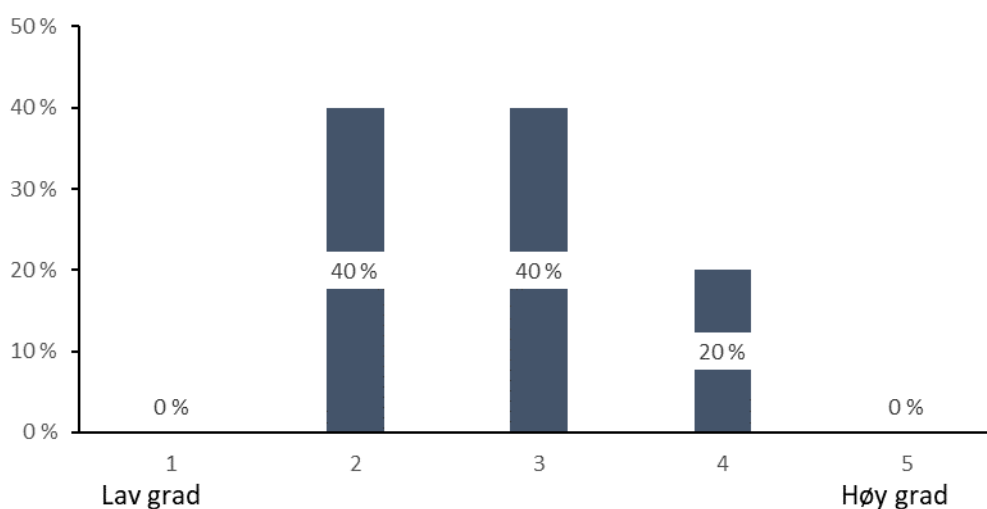
- *«**I første rekke var det administrasjonssjefene** i de «gamle» 27 politidistriktene som var målgruppen for argumentasjonen og kommunikasjonen som uttrykte behovet for endring. Deretter politimestrene».*

(Prosjektlederen i konseptfasen, min utheving).

Administrasjonssjefsamlingene ble benyttet for å kommunisere behovet for endring. Her ble administrasjonssjefene orientert om målsettinger, organisering, tidsplaner og fremdrift i PowerPoint-presentasjoner. Av plansjematerialet som ble presentert i samling 14-15 januar (POD - Prosjekt etablering av fellestjenester i politiet, 2015) fremgår det at etablering av fellestjenester er *«et av få/eneste prosjekt som skal gi økonomiske innsparinger»* og *«Politianalysen anslår gevinst på 405 millioner kroner basert på å samle og standardisere administrative støttetjenester».*

Spørreundersøkelsen blant lederne for virksomhetsstyringsstabene i ti av landets tolv politidistrikter, viser at kun to (20 %) av ti av disse lederne skårer verdi 4, dvs. mener at det var behov for endring. Ingen har oppfatningen at det i høy grad var behov for endring. Flertallet er nøytrale (40 %) eller «heller» mot at det i lav grad var nødvendig med endring (også 40%). Se figuren under for hvordan svarene fordeler seg.

*I hvilken grad opplever du at det var nødvendig med den endringen som etableringen av PFT innebærer?*



**Figur 18** Grad av erkjennelse av behov for endring

For å få utfyllende svar fra denne gruppen av ledere, ble dette spørsmålet om behov for endring fulgt opp i de to gruppesamtalene som ble gjennomført med ledere av virksomhetsstyringsstabene.

I gruppesamtalene med lederne for virksomhetsstyringsstabene i politidistriktene sier disse at de oppfattet at prosjektet og POD kommuniserte at det var nødvendig å sentralisere støttetjenestene for å spare penger og heve kvaliteten på tjenestene:

- «Jo, når dette ble solgt inn så hadde vi nok en erkjennelse av at vi ikke var gode nok på alle områder [...] til å begynne med så var jeg veldig enig fordi vi skulle spare masse penger og vi skulle bli mye mer proffe aktører og vi skulle få dyktige fagfolk i PFT som vi kunne støtte oss på og som skulle være rådgivere for politidistriktene. Vi



*var nesten naive om vi ikke ønsket PFT velkommen».*

(Gruppesamtale 1, med tre ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt).

Lederne gir i gruppesamtalene uttrykk for at prosjektet etablering av fellestjenester og sentralisering av støttetjenester ble «oversolgt» og at det i konseptfasen (hvor prosjektet ble ledet av POD) ble lagt veldig vekt på å vise til hvilken suksess andre etater har hatt med innføring av «shared services». Dette sitatet forteller om dette:

- *«Dette prosjektet ble oversolgt. Det ble vist til mange andre etater som hadde gode erfaringer med å sentralisere slike tjenester. Ble solgt inn som at PFT skulle ta over alt innen disse områdene, men nå krangler vi om hvem som skal gjøre hva. Erfaringene nå er at det er blitt en postkasse ekstra – at det er blitt mer byråkratisk».*  
(Gruppesamtale 1, med tre ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt).

Ledere for virksomhetsstyringsstabler sier at de oppfattet at POD hadde et annet bilde av ytre etats (dvs. politidistriktenes) kunnskapsnivå om eksempelvis etterlevelse av lover og regler vedrørende offentlige anskaffelser, enn det bildet ytre etat hadde av seg selv. De hadde også synspunkter som handlet om at begrunnelsen for opprettelsen av PFT ikke ble gjort med bakgrunn i en reell analyse, men at det ble mer gjort for å vise handlekraft etter fremleggelsen av Gjørsv-rapporten (Gjørsv-rapporten er NOU 2012:14, 2012).

Her er noen sitater:

- *«Nei, jeg så ikke det samme behovet for endring som POD og PFT så. At større miljøer kan ha en effekt er jeg enig i, men analysen som ble gjort i forkant bygde på en frykt for politiske etterspill etter Gjørsv-rapporten. Begrunnelsen for å opprette PFT var en sjokkhandling mer enn basert på en reell analyse».*
- *«Vi så ikke det samme behovet for endring som POD. Bygde mye på erfaringer fra andre etater/virksomheter. De som ikke hadde orden i «sysakene», føler nok kanskje at det var behov for endring».*
- *«Det var et fokus fra POD og prosjektledelsen i konseptfasen at det var manglende kunnskap om og etterlevelse av regelverk (eksempelvis hva gjelder gjennomføring av anskaffelser) i ytre etat (les: politidistriktene). Denne oppfatningen om ytre etat stemte ikke overens med hvordan den ytre etat/politidistriktene så på seg selv».*

- *«Ble harselert med at distriktene ikke drev ordentlig».*

(Gruppesamtale 2, med tre ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikter).

Etter at konseptfasen var avsluttet ble REAL-prosjektet iverksatt i januar 2016 og det ble ny prosjektleder, denne gang en seniorkonsulent fra PWC (jfr. kap. 2).

Også han trekker frem administrasjonssjefene og politimestrene som målgruppe for endringskommunikasjonen:

- *«Målgruppen for argumentasjonen om behovet for endring var administrasjonssjefene og politimestrene. De lokale PNP-prosjektene (Prosjekt Nye Politidistrikter) i politidistriktene var også en viktig målgruppe».*

(Prosjektleder REAL).

Leder for virksomhetsstyringsstaben i PFT sier i gruppesamtalen som ble gjennomført med ham og direktøren i PFT, at PFT forutsatte at jobben med å beskrive behovet for endring var gjort i forprosjektet som ble ledet av POD:

- *«Sett i ettertid kanskje den jobben ikke har blitt ivaretatt på en god nok måte. Vi har vel mere tatt oppdraget med å gjennomføre den prosessen det er å sentralisere støttetjenestene, enn å ha fokus på å kommunisere og beskrive behovet for endring».*

(Leder virksomhetsstyring i PFT).

I samtalen sa disse lederne at de mener at sentralisering av støttetjenester kunne vært unngått dersom POD hadde gitt styringssignaler og prioritert å følge opp administrativ støttevirksomhet i politidistriktene. Videre ble det sagt at det aldri ble vurdert hvordan man kunne ha bygget opp et apparat og et sterkt fagmiljø for administrative støttetjenester med færre og større politidistrikter. Politianalysen foreslo færre og større politidistrikter og dette var utgangspunktet da PFT ble opprettet og arbeidet med å sentralisere støttetjenestene startet.

Her er to sitater:

- *«Dette kunne vært unngått dersom det hadde vært sentral styring og føringer innenfor disse områdene. Fordi det har manglet slik styring og føringer fra overordnet myndighet, så ble behovet for å etablere fellestjenester forsterket».*
- *«[...] så aldri noen ordentlig begrunnelse [...] for det eneste vi så var i enkelte PowerPoint-presentasjoner som ikke sa noe om bakgrunnsmateriale eller hva man er i stand til å gjøre med de seks store politidistrikter, som på det tidspunkt var foreslått*

*opprettet, med hensyn til profesjonalisering, økonomi, effektivisering, og kvalitet. De utgreiingene så vi aldri [...] og når vi fikk noe på høring så var det faktisk også PowerPoint-presentasjoner som ble sendt ut».*

(Gruppesamtale 2, med tre ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikter).

Prosjektleder kommenterer dette og understreker at grundige høringsnotater ble formidlet i Word-format.

## 5.2.2 Involvering og medvirkning

Dokumentstudiene viser at det i konseptfasen ble lagt stor vekt på å involvere administrasjonssjefene i prosjektet med å etablere fellestjenester i politiet. Det ble lagt opp en møteplan med ni møter fra mars 2014 til januar 2016 for møter i Administrasjonsforum (Johre W. K., 2014). I tillegg ble det fra prosjektledelsen, ved prosjektleder i konseptfasen, formidlet jevnlig informasjonsskriv til administrasjonssjefene og politimestrene for å sikre forankring og kunnskap om prosjektet ute i politidistriktene. Også andre administrative fagnettverk (eksempelvis forum for økonomiledere og arkivledersamlinger) ble involvert i etableringen av fellestjenestene.

I de fire delprosjektene som inngikk i prosjektet i konseptfasen (jfr. kap. 2.2.1) var også politidistrikter representert.

I gjennomføringen av prosjektet i konseptfasen ble det fra prosjektledelsen lagt særlig vekt på involvering og at politiet skulle eie prosessen med å etablere fellestjenestene selv:

- *«Vi skulle eie prosessene selv og prosjektet skulle bemannes med interne ressurser. Prosjektet i seg selv var måten å involvere medarbeidere på».*
- *«Administrasjonssjefsamlingene skulle nyttes til: 1) å informere, 2) å involvere og 3) ta på alvor synspunktene og innspillene fra denne gruppen. Det var også viktig å huske på at foruten rasjonelle innvendinger eller merknader, så var temaet emosjonelt fordi det rokket ved «reviret» til administrasjonssjefene».*

(Prosjektlederen i konseptfasen).

De ledere for virksomhetsstyringsstaber som jeg gjennomfører gruppesamtale med, var i konseptfasen administrasjonssjefer og deltok på administrasjonssjefsamlingene som ble holdt for å skape involvering og oppslutning om samling av støttetjenestene. Deres oppfatning er at

deres erfaringer, synspunkter og innspill ikke ble hensyntatt og at det var krevende å ha et annet syn:

- *«Løsningene var i veldig stor grad bestemt på forhånd».*  
(Gruppesamtale 2, med tre ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt).

Flere av informantene deltok i konseptfasen selv i arbeidsgrupper eller prosjektgrupper for å komme frem med forslag til hvordan de administrative støttetjenestene skulle organiseres og hvordan ansvar og myndighet skulle fordeles mellom politidistriktene og PFT. I en av gruppesamtalene sier en informant som var deltaker i en prosjektgruppe dette:

- *«I mange av prosjektgruppemøtene var det snakk om å overtale oss. Forsvarsbygg og Skatteetaten ble invitert for å overtale oss. [...] de var egentlig ikke ute etter meningene våre. Vi var gisler i en del av sakene og i prosessen».*  
(Gruppesamtale 2, med tre ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikter).

I gruppesamtalen ble det lagt vekt på at administrasjonssjefene følte seg som gisler ved at POD i orienteringer til andre eller øvrige deler av organisasjonen hadde sagt at forslag, synspunkter eller beslutninger hadde vært forelagt eller diskutert med administrasjonssjefene. Dette ble opplevd som at POD legitimerte egne synspunkter med at disse hadde tilslutning fra administrasjonssjefene, til tross for at dette ikke var tilfellet eller at «bildet» var mer nyansert. I konseptfasen var prosjekteierskapet delegert fra assisterende politidirektør Vidar P. Refvik til tidligere skattedirektør, som hadde en stilling i POD (se kap. 2.2). Vedkommende som utøvde prosjekteierskapet på vegne av ass. politidirektør, deltok i enkelte prosjektgruppemøter sammen med prosjektlederen for konseptfasen. Delprosjektmedarbeidere (i delprosjekter innenfor «tjenesteområdene» som skulle samles) opplevde at det var «tungt» å ha avvikende meninger. Til tross for at det var krevende å argumentere mot sentral prosjektledelse og prosjekteier, så fortelles det også at man kunne lykkes med å nå frem med annet syn. I delprosjektet innenfor eiendom, opplevde representanter fra politidistriktene at det var god dialog og respekt for ulike syn:

- *«Fikk gjennomslag for finansieringsmodellen innen eiendom (at politidistriktene lokalt skulle beholde midlene til husleie), men ikke uten etter hard kamp i prosjektgruppen hvor vi måtte argumentere «kraftig» mot den sentrale prosjektledelsen og prosjekteier».*  
(Gruppesamtale 2, med tre ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikter).

I REAL-prosjektet har de tre delprosjektene anskaffelser, Eiendom og lønn/regnskap vært bemannet med ressurser fra PFT og konsulentselskapet PWC (Politiets fellestjenester, 2017). Prosjekteiere i delprosjektene har vært avdelingsdirektører i PFT og prosjektledere har vært konsulenter fra PWC. Med unntak av at en tidligere økonomisjef i et politidistrikt har deltatt i lønn/regnskaps-prosjektet, så har ingen representanter fra politidistriktene vært med som prosjektmedarbeidere i disse delprosjektene. I så måte skiller REAL-prosjektet seg fra prosjektet i konseptfasen som ble ledet av POD. PFT sier at manglende interesse eller kapasitet for representasjon fra politidistriktene skyldes trolig at distriktene ikke fikk kompensert lønnsutgifter ved å avgi ressurser til prosjektet.

REAL-prosjektet har en styringsgruppe bestående av ledelsen i PFT, en representant fra POD, en representant fra politidistrikt og en representant fra særorgan (jfr. kap. 2.2).

Av andre fora for involvering som har vært benyttet, kan nevnes at PFT har hatt faste møter med de tillitsvalgte i etaten og deltatt i IDF-møter (møter for informasjon, drøfting og forhandlinger, i henhold til bestemmelsene om partssamarbeid i Hovedavtalen (HA) for staten). Det har også vært referansegrupper innen hvert av tjenesteområdene eiendom, anskaffelser og lønn/regnskap. I tillegg er det etablert et eget forum hvor de anskaffelsesansvarlige i hvert politidistrikt møter PFT sitt fagpersonell.

Prosjektleder for REAL opplyser at det også at PFT har gjennomført møter for oppfølging av avtale mellom PFT som leverandør og politidistrikt som bruker. Disse møtene har vært med politimester og leder av virksomhetsstyringsstab.

Ved overgangen fra konseptfasen til REAL-programmet i januar 2016, ble det ikke lenger mulig å benytte hyppige samlinger av administrasjonssjefene som et forum for å informere og sikre involvering. POD kalte ikke lenger inn til slike samlinger til tross for at det fra politidistriktenes side ble gitt uttrykk for at det var et behov for disse samlingene for å kunne gi innspill til reformarbeidet generelt og for erfaringsutveksling og læring.

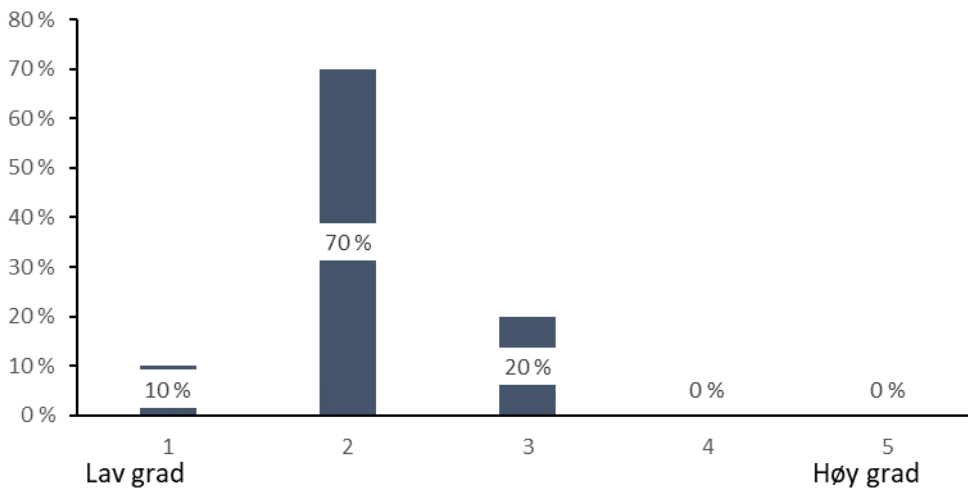
Direktøren i PFT gir uttrykk for at «bortfallet» av denne møteplassen var veldig utfordrende fordi muligheten for å diskutere behov for endring med administrasjonssjefene ble borte:

- *«Det ble utfordrende å diskutere behovet for endring med politidistriktene [...] vi hadde administrasjonssjefsamlingene som et forum hvor man kunne diskutere og legge frem behovet for endring. Dette forumet ble demontert fordi*

*administrasjonssjef var en stilling som skulle utgå. Resultatet var et manglende forum for å diskutere eller å selge inn behov for endring, utover møtene i NLG (Nasjonal Ledergruppe; her møter politimestrene, mitt tillegg)».*  
(Direktør PFT).

Svarene i spørreundersøkelsen vitner om at politidistriktene opplever at de ikke ble hørt. I spørreundersøkelsen svarer lederne for virksomhetsstyringsstabene at politidistriktet deres bare i liten grad er blitt hørt med hensyn til de løsninger som er valgt for hvordan PFT skal løse oppdraget sitt og hvordan samhandlingen med politidistriktet skal foregå.

*Opplever du at ditt politidistrikt har blitt hørt med hensyn til de valgte løsninger for hvordan PFT skal løse oppdraget sitt og samhandle med politidistriktet?*



**Figur 19 Oppfatning om grad av medvirkning fra politidistriktene**

Figuren over viser at på spørsmålet om i hvilken grad politidistriktene blir hørt med hensyn til de valgte løsninger for hvordan PFT skal løse oppdraget og samhandle med distriktene, svarer alle (100 %) nøytralt eller dårligere. Hele 70 % gir skår 2 og 10 % svarer at distriktet i lav grad blir hørt. Det vil si at hele 80 % svarer negativt på dette.

### **5.2.3 Oppsummering - politidistriktenes medvirkning i endringsprosessen**

Prosjektlederen i konseptfasen sier at det var ansvaret politiet har for å forvalte fellesskapets midler forsvarlig og effektivt det ble fokusert på da behovet for endring ble kommunisert til politidistriktene. I tillegg ble behovet for standardisering av de administrative tjenestene

trukket frem for å begrunne behovet for endring. Standardiseringen skulle bidra til lik praksis og lik kvalitet på de administrative støttetjenestene i politidistriktene.

Lederne for virksomhetsstyring (administrasjonssjefer den gang) i politidistriktene hadde ikke samme syn på behov for endring som ledelsen i POD og prosjektledelsen i konseptfasen.

Spørreundersøkelsen blant lederne for virksomhetsstyringsstabene i ti av landets tolv politidistrikter, viser at bare to av ti av disse lederne skårer verdi 4, dvs. mener at det var behov for endring. Ingen har oppfatningen at det i høy grad var behov for endring. Flertallet, åtte av ti ledere, er nøytrale eller «heller» mot at det i lav grad var nødvendig med den endringen som etablering av PFT innebærer. Lederne erkjenner imidlertid at det var behov for profesjonalisering og å heve kvaliteten på støttetjenester, men at det kunne oppnås uten at fellestjenester ble etablert.

Ledere av virksomhetsstyringsstabene mener at POD hadde et bilde av ytre etats kunnskapsnivå og evne til å følge lover og regler innen eksempelvis anskaffelser, som ikke var i overensstemmelse med den oppfatningen ytre etat (dvs. politidistriktene) hadde av seg selv med hensyn til dette.

Prosjektledelsen i konseptfasen, prosjektlederen for REAL og ledelsen i PFT er alle enige om at administrasjonssjefene (senere ledere av virksomhetsstyringsstabene) og politimestrene var de viktigste målgruppene for kommunikasjon vedrørende behovet for endring. I konseptfasen av prosjektet etablering av fellestjenester i politiet, ble det gjennomført regelmessige samlinger av administrasjonssjefene i de 27 politidistriktene for å sikre oppslutning om prosjektet, informere, involvere og gi disse lederne mulighet til å bidra med synspunkter og forslag.

Etter januar 2016 opphørte de regelmessige og planlagte samlingene av administrasjonssjefene (senere ledere av virksomhetsstyringsstabene) og et viktig forum for å kommunisere behov for endring og sikre medvirkning fra politidistriktene ble borte.

Lederne for virksomhetsstyringsstabene som deltok som administrasjonssjefer den gang, forteller i gruppesamtalene at de opplevde at løsningene for hvordan støttevirksomheten i politiet skulle gjennomføres i veldig stor grad var bestemt på forhånd. Andre virksomheter eller etater som hadde opprettet «shared services» ble invitert til samlinger og benyttet som eksempler for hvordan politiet også burde organisere sin støttevirksomhet.

Administrasjonssjefene opplevde å bli brukt som «gisler» for ledelsens synspunkter ved at det i informasjon til øvrige deler av organisasjonen ble brukt som «argument for» at forholdet hadde vært diskutert eller behandlet av administrasjonssjefene, til tross for at administrasjonssjefene hadde hatt et annet eller mer nyansert syn på angjeldende sak. REAL-prosjektet og ledelsen i PFT mener at det ble utfordrende å diskutere behov for endring med politidistriktene da administrasjonssjefsamlingene opphørte. Det eneste forumet hvor behov for endring og oppslutning om fellestjenestene kunne diskuteres med politidistriktene, var samlingen av politimestrene i Nasjonal ledergruppe (NLG).

Lederne for virksomhetsstyringsstaber mener at politidistriktene burde ha mottatt styringssignaler fra POD vedrørende den administrative støttetjenesten i politidistriktene dersom direktoratet mente det var nødvendig å forbedre kvaliteten på disse tjenestene. De mener at sentralisering av støttetjenestene kunne ha vært unngått dersom POD i sterkere grad hadde fulgt opp og gitt styringssignaler vedrørende støttevirksomhet i politidistriktene. Ledere for virksomhetsstyringsstaber gir i undersøkelsen også uttrykk for at PFT ble besluttet etablert uten at det ble lagt frem ordentlige analyser og uten at alternativer ble vurdert. Ett alternativ som de intervjuede lederne for virksomhetsstyringsstaber peker på burde vært utredet, er hvordan de administrative støttetjenestene kunne ha vært organisert i de «nye» større politidistrikter (jfr. forslagene i politianalysen til strukturendringer med færre og større politidistrikter).

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant lederne for virksomhetsstyringsstaber, svarer ingen (0 %) at de opplever at politidistriktet har blitt hørt med hensyn til valgte løsninger for hvordan PFT skal løse oppdraget sitt og samhandle med politidistriktet. 80% svarer negativt og 20 % svarer nøytralt på om de opplever at politidistriktet har blitt hørt.

### **5.3 Erfaringer som kan trekkes ut av måten endringsprosessen er gjennomført**

I dette underkapittelet presenterer jeg funn som omhandler hvilke erfaringer som kan trekkes ut av måten denne endringsprosessen er gjennomført på. Her presenteres bare funn fra de kvalitative undersøkelsene/intervjuene. Underkapittelet er organisert i fem deler; - en del for hvert av kjennetegnene forståelse, forankring, forpliktelse og planlegging, de fire kjennetegnene som ifølge Schiefloe fremstår som sentrale for å lykkes med endringsprosessen



som resulterer i en mer effektiv organisasjon (Schiefløe P. M., 2016), og en femte del som presenterer andre erfaringer.

### 5.3.1 Forståelse – var det felles forståelse mellom prosjekt og politidistriktene?

I gruppesamtalene redegjør lederne for virksomhetsstyringsstabene for målsettingene. Deres redegjørelse samsvarer med de målsettingene som fremgår av dokumenter og som er formidlet av representanter fra POD og PFT i undersøkelsen.

Som presentert tidligere (under behov for endring, kapittel 5.2.1), ser politidistriktenes ledere av virksomhetsstyringsstaber ikke i samme grad behov for endring som POD og PFT.

Lederne gir i gruppesamtale tydelig uttrykk for at de ikke så det samme behovet for endring som POD gjorde da det i konseptfasen skulle skapes forståelse for hvorfor endring var nødvendig.

Videre sier de at de ikke forstår at det var behov for en så omfattende endring som sentralisering av støttetjenestene innebærer og at begrunnelsen for opprettelsen av PFT ikke er bygget på en reell og grundig analyse. Erfaringer fra andre etater ble brukt når det ble argumentert for etablering av såkalt «shared services»:

- *«Prosjektlederen (fra POD) i konseptfasen viste til sin mangeårige erfaring fra det private næringsliv og mente at politiet var godt egnet for «shared services».*  
(Gruppesamtale 2, ledere for virksomhetsstyringsstaber).

Prosjektleder i konseptfasen viser til sin mangeårige erfaring fra næringsliv, konsulentvirksomhet og statlige selskap, og sier at læring og erfaring tilsa at politiet ikke var mere spesielle enn andre offentlige etater, som med hell hadde innført fellestjenester.

I gruppesamtale med ledere for virksomhetsstyring, kommer det frem at de ikke opplevde forståelse for sine synspunkter i administrasjonssjefsamlingene som POD gjennomførte i konseptfasen:

- *«Det var ikke klima for å ytre seg mot det som var foreslått av POD. I oppstarten var det som å argumentere mot en dampveivals».*
- *Selvsikkerheten satt på en side av bordet».*  
(Gruppesamtale 2, med tre ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt).

I intervju med prosjektlederen for REAL og i en oppfølgende e-post sier han at det har vært særlig utfordrende å skape forståelse for behovet for endring hos ledere i politidistriktene:

- *«Det tok tid å bygge forståelse for fellestjenestekonseptet hos ledere og medarbeidere».*
- *«Det var krevende å selge inn og skape et positivt engasjement for fellestjenestekonseptet blant brukere i etaten. Mange mener at administrative tjenester har vært godt håndtert tidligere og stiller seg kritiske/konstruktivt kritiske til om vi faktisk evner å få ut gevinstene slik PFT har dokumentert».*  
(Prosjektleder REAL).

På spørsmål om hvordan prosjektet har beskrevet behovet for endring og hva prosjektet og PFT har vektlagt for å skape forståelse for endring i organisasjonen, svarer han dette:

- *«Endringsforståelse har vært det mest krevende elementet i dette prosjektet. Direktør Clem har vært god: han har fortalt om nåsituasjonen og målbildet samt at PFT har fått et mandat. Å trenge gjennom med et budskap til forskjellige målgrupper handler om å fortelle budskapet på ulike måter. Jeg oppfatter at Clem har skapt forståelse for endringsbehovet».*  
(Prosjektleder REAL).

I gruppesamtale med lederen for virksomhetsstyring og direktøren i PFT sier de begge at PFT ikke har lagt vekt på å skape forståelse for endringen, men at de forutsatte at dette var gjort i forprosjektet som ble ledet av POD:

- *«Etter at PFT fikk oppdraget med å sentralisere anskaffelser, eiendom og lønn- og regnskap, så har ikke PFT eller REAL-prosjektet jobbet veldig mye for å skape forståelse for endringen i politidistrikter som ikke var overbevist om riktigheten eller nødvendigheten av eksempelvis å sentralisere anskaffelser».*  
(Leder virksomhetsstyringsstab i PFT).

Direktøren for PFT legger vekt på at beslutningen om sentraliseringen var fattet av politidirektøren og at politiorganisasjonens styrke er at fattede beslutninger følges lojalt opp:

- *«Største jobben med å beskrive og skape forståelse for behovet for endring foregikk i forprosjektet. Det var her budskapet ble kommunisert. Deretter tok politidirektøren en beslutning. Overordnede og strukturelle områder/forhold har*

*vært tatt opp i Nasjonal ledergruppe, NLG (mitt tillegg: hvor politimestrene og ledere av særorgan deltar sammen med ledergruppen i POD). Der politiet har en styrke er at de har en kommandostruktur. Til vanlig kan man si hva man vil, men når det kommer til en beslutning da føyer man seg».*

(Direktør PFT).

### 5.3.2 Forankring

I mandatet for etablering av Politiets fellestjenester (Politidirektoratet, 2014) som var «iverksettelsesdokumentet» for prosjektet «Etablering av fellestjenester» som startet med konseptfasen i juni 2014 (jfr. kap 2.2.1), er det veldig lite med om hvordan man skal sikre forankring i organisasjonen for en så omfattende og radikal organisasjonsendring som sentralisering av støttetjenester innebærer. Det som sies i mandatet er:

*«Ledelsen og tjenestemannsorganisasjonene er enige om at prosjektet skal ha en partssammensatt styringsgruppe som skal sikre god medbestemmelse og gjennomføringsevne».*

(Politidirektoratet, 2014).

Prosjektleder for konseptfasen utdyper dette og sier:

- *«Utover det som stod i mandatet ble det i konseptfasen sterkt vektlagt å legge til rette for en god prosess og med bred involvering fra hele etaten i delprosjektene».*

(Prosjektleder konseptfasen).

Styringsgruppen bestod av prosjekteier (ass. politidirektør), «delegert» prosjekteier tidligere skattedirektør Svein R. Kristensen («utlånt» til POD fra Finansdepartementet), representant fra HR i POD, IKT-direktør i POD, en politimester, en administrasjonssjef fra politidistrikt, leder for PFT (som kom fra stilling i Avinor og ble tilsatt juni 2014, dvs. da konseptfasen startet), fem representanter fra tjenestemannsorganisasjonene og hovedverneombudet. I de tre delprosjektene som omfattet henholdsvis eiendom, anskaffelser og lønn/regnskap var politidistriktene representert med en til tre administrasjonssjefer i hvert av disse.

Prosjektlederen i konseptfasen sier dette om arbeidstakerorganisasjonenes deltakelse i styringsgruppen:

- «Gjennom å ha med arbeidstakerorganisasjonene i styringsgruppen vant vi involvering».

(Prosjektleder i konseptfasen).

Prosjektleder i konseptfasen sier at partssammensatt styringsgruppe ble valgt for at tjenestemannsorganisasjonene skulle ha mulighet til å følge prosessen – og ikke bare bli forelagt saker gjennom sin representasjon i sentralt IDF (møter for informasjon, drøfting og forhandlinger, i henhold til bestemmelsene om partssamarbeid i Hovedavtalen (HA) for staten).

I konseptfasen ble det lagt opp til bred involvering fra etaten i alle delprosjektene:

- «[...] mener vi hadde 52 prosjektdeltagere fra hele etaten».

(Prosjektleder i konseptfasen).

At ass. politidirektør var prosjekteier i konseptfasen, sikret prosjektet forankring helt i toppen. I konseptfasen ble administrasjonssjefene og sentrale medarbeidere fra politidistriktenes administrative enheter trukket med i prosjektarbeidet og holdt løpende orientert om prosjektets arbeid og fremdrift. I disse samlingene var det også anledning til å fremme og utveksle synspunkter. Samlingene ble nyttet for å oppnå forankring i politidistriktene.

Ingen som deltok i prosjektarbeidet i konseptfasen ble med «over i» prosjektet REAL. I prosjektet REAL har ikke administrasjonssjefer eller medarbeidere fra politidistriktene blitt trukket med i arbeidet på samme måte som i konseptfasen og de regelmessige samlingene av administrasjonssjefene opphørte samtidig med at REAL-prosjektet startet.

Administrasjonssjefene tok ved flere anledninger opp med stab for Strategi, Økonomi og Virksomhetsstyring (SØV-staben) i POD, behovet for å ha samlinger for å diskutere og utveksle synspunkter vedrørende blant annet etableringen av fellestjenester. Disse anmodningene førte ikke frem. Første samling for ledere av virksomhetsstyringsstaber ble gjennomført i april 2018.

Styringsgruppen for REAL har ikke medlemmer fra arbeidstakerorganisasjonene eller hovedverneombud, men består av ledelsen i PFT, en representant fra POD (som har deltatt fra første halvår 2017 og i 2018), to representanter fra politidistrikter (er redusert til en) og en representant fra særorgan (jfr. kap. 2).

Som erstatning for deltakelse i styringsgruppen, har PFT hatt kvartalsvise møter med tillitsvalgte for orientering om prosjektet.

I styringsgruppen (hvor jeg selv har vært deltaker) har det ikke vært behandlet saker til beslutning. I styringsgruppemøtene har det i hovedsak vært gitt orienteringer om fremdrift og risikoer i prosjektet. Utveksling av erfaringer og synspunkter vedrørende gevinster og kvalitet på tjenester har også vært temaer. Prosjektlederen for REAL sier i en kommentar til dette at revisjon av planverk og endring i prosjektets omfang har vært tema og har fått styringsgruppens tilslutning.

Direktøren for PFT sier om de viktigste erfaringer og læringspunkter så langt, at det er viktig å ha forankring «helt i toppen» i organisasjonen. Dette mener han at prosjektet har hatt ved at endringsprosessen har hatt forankring hos politirektøren og i NLG (nasjonal ledergruppe).

I REAL-prosjektet har administrasjonssjefene (senere ledere for virksomhetsstyringsstaber og ledere for HR-staber) og deres staber vært mottakere av arbeidsoppdrag/arbeidspakker som skulle utføres innen gitte tidsfrister for å lykkes med å overføre ansvar for støttetjenester fra politidistriktene til PFT.

Prosjektlederen for REAL mener at eierskap til endringene og involveringen av politidistriktene er styrket ved at lokale prosjekter i politidistriktene har mottatt pålagte arbeidspakker fra det sentrale REAL-prosjektet:

- *«At sentralt prosjekt orkestrerer implementeringen mens lokale prosjekter mottar oppgaver ved bruk av arbeidspakkeregime, har bidratt til lokalt eierskap og involvering».*

(Prosjektleder REAL).

### **5.3.3 Forpliktelse – har politidistriktene tatt ansvar for endringene?**

Prosjektledelsen for PFT opplevde at det til tider var utfordrende «å få med» politidistriktene på endringene og arbeidspakkene som skulle leveres underveis i prosjektet:

- *«Mange har opplevd prosjektet som en trussel for status quo og deres arbeidshverdag. [...] Med mange politidistrikter er det samlet sett en betydelig mengde med ledelse, mellomledelse og ansatte som trenger overbevisningen og må være villige til å bi med på denne endringen».*

(Prosjektleder REAL).

I gruppesamtale med tre ledere av virksomhetsstyringsstaber, sier disse at de følte et sterkt press fra prosjektet om å gjennomføre de planlagte endringene til tross for at de ikke var enige i vilkårene distriktet måtte oppfylle (ressursoverføring til PFT) for at PFT skulle overta ansvaret for å levere støttetjenester. De sier at de i dialog med REAL-prosjektet fikk inntrykket av at det bare var deres politidistrikt som ikke hadde skrevet under avtale om å overføre ressurser og ansvar for støttetjenester til PFT (overføringsavtale med PFT). Her er noen av synspunktene som kom frem:

- *«Erfarte at konsulent som kom utenifra og som ikke hadde kunnskap om politiet, bare var opptatt av at vi skulle underskrive avtale om overføring av ansvar til PFT og overføring av ressurser fra politidistriktene. [...] En konsulent var bare opptatt av eget mål om å få på plass en avtale og hadde ikke forståelse for våre synspunkter».*
- *«Det var et voldsomt pådriv for å få på plass avtale med hvert enkelt politidistrikt fra PFT sin side. Lite transparent prosess og hadde inntrykk av at det var en «splitt- og hersk taktikk» hvor PFT ikke ville at politidistriktene skulle snakke sammen og kjenne hverandres avtaler. Bildene på Kilden (intranettet) av politimester og direktør for PFT som «handshaker» ble lagt ut som et pressmiddel for å lokke andre etter. «Nå har alle andre skrevet under», var et argument som ble brukt for å få oss til å inngå avtale med PFT om overføring av oppgaver og ressurser».*
- *«PFT hadde profesjonelle konsulenter som bare skulle huke av at nå har vi fått på plass avtale».*

(Gruppesamtale 1, med tre ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt).

Prosjektlederen for REAL bekrefter at det ikke bare har vært enkelt å få på plass overføringsavtale med politidistriktene:

- *«Mange har hatt en sunn og sterk skepsis [...] enkelte administrasjonssjefer har gitt prosjektet mye motstand».*

(Prosjektleder REAL).

Prosjektlederen understreker at det har vært gjennomført en prosess for overtagelsesforretning der det har vært dialog om situasjonen i det enkelte politidistrikt og hvor siktemålet har vært å

finne løsninger i fellesskap, utvikle tjenestekatalog og å gi tilbakemeldinger på avtalen som regulerer overføring av ressurser, ansvar og oppgaver mellom PFT og det enkelte politidistrikt. Fremdrift og manglende fremdrift er loggført. Enkelte distrikter har blitt fulgt tettere opp der PFT har opplevd at prosessen ikke har hatt god nok fremdrift, sier prosjektlederen.

#### 5.3.4 Planlegging, organisering og gjennomføring

Etter konseptfasen, ble prosjekteierskapet for etablering av fellestjenester delegert til PFT og prosjektet REAL ble opprettet med ansvar for å samle støttetjenestene (jfr. kap. 2.2).

På spørsmål om hva direktør PFT spesielt vil trekke frem som er gjort riktig i prosjektet eller hva som er de mest positive erfaringene, svarer han:

- *«Vi kommer i mål med prosjektet fordi god planlegging har sikret god gjennomføring med hensyn til tid og budsjett [...] Viktig å tilpasse oss distriktenes arbeid med reformen. Du kan ikke løpe fra organisasjonen, - om du prøver å gjennomføre noe sånt på halvparten av tiden da får du ikke med deg folk!».*  
(Direktør PFT).

Mange politidistrikter har opplevd et omfattende arbeidspress for å gjennomføre og «levere på» alle arbeidspakkene i prosjektet. Dette kommer tydelig til uttrykk i de to gruppesamtalene med lederne for virksomhetsstyringsstabene.

Prosjektlederen sier at REAL-prosjektet har de samme erfaringene og at mange politidistrikter undervurderte omfanget av endringer som skulle implementeres.

Tidsfristene for å ferdigstille arbeidspakker har vært utfordrende fordi mottakerne i politidistriktene har måttet løse sine normale oppgaver i tillegg til arbeidspakkene. Også prosjektlederen har dette inntrykket:

- *«Enkelte har ikke hatt tid til REAL».*  
(Prosjektleder REAL).

Prosjektlederen for REAL sier at ett av de viktigste læringspunktene hans fra dette endringsprosjektet er at det i offentlig sektor tar lengre tid å få gjennom sakene enn i privat sektor. Årsaken til dette er den sterke medbestemmelsesretten i offentlig sektor.

Han mener at gjennomføringen «*treffer godt*» med tre måneders planlegging og ca. 2 ½ år til gjennomføring.

### 5.3.5 Andre erfaringer fra endringsprosessen

Prosjektlederen i konseptfasen sier blant annet dette om de positive erfaringene og hva som ble gjort riktig i konseptfasen:

- «*Toget kom i mål på tid, kvalitet og kostnader ved bruk av 99% interne ressurser*». (Prosjektleder i konseptfasen).

Om hva som kunne vært gjort bedre eller annerledes:

- «*Det burde ha vært gjenbruk av kompetansen som ble vunnet i konseptfasen i videreføringen av prosjektet med å samle støttetjenestene (REAL-prosjektet). Bare i noen grad ble denne kompetansen brukt i REAL. Det burde også ha vært en bedre overgangsprosess fra konseptfasen til REAL-prosjektet*». (Prosjektleder i konseptfasen).

Til spørsmål om forbedringspunkter eller hva som kunne vært gjort bedre i gjennomføring av REAL-prosjektet sier prosjektlederen for REAL blant annet dette:

- «*Gevinstrealisering – Brukere som skal realisere gevinster (for eksempel innen anskaffelser) har ikke kjent seg igjen i budsjettnedtrekkene fra POD. Dialogen kunne vært bedre ettersom flere distrikter mener de trekkes for mye*».
- «*I personalløpenes vurdering av rett og plikt kunne det vært en mer transparent prosess mellom distrikt og PFT. PFT kan ikke være sikker på at vurderingene er riktige. Det er flere eksempler på at kapasitet ikke flyttes til PFT. Gevinst tas dermed ikke ut når oppgavene flyttes. Politiet får ikke tatt ut gevinstene for redusert ressursbruk i alle tilfeller*». (Prosjektleder REAL).

Ledere for virksomhetsstyringsstaber har ikke vært involvert i gevinstberegninger og ser det som veldig utfordrende å realisere de økonomiske gevinstene som politidistriktene trekkes for ved tildeling av det årlige budsjett:

- «*Ikke mulig å ta ut de gevinster som vi nå trekkes for*».



- «[...] men vi greier ikke å høste gevinstene enda. Må investere litt først».  
(Gruppesamtale 1, med tre ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt).

I gruppesamtalene med ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistriktene fremkommer disse synspunktene på spørsmål om erfaringer og læringspunkter, samt om det er forhold som PFT bør ta hensyn til i det videre arbeidet med sentralisering av støttetjenestene:

- «PFT må ta hensyn til at politidistriktene ikke har alle ressurser på plass som kreves for samhandling og at det personellet i politidistriktene som er innplassert i stillinger med oppgave å samhandle med PFT ikke har optimal kompetanse. Det må derfor bygges kompetanse i distriktene».  
(Gruppesamtale 1, med tre ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt).

### 5.3.6 Oppsummering – erfaringer av måten endringsprosessen er gjennomført på

Endringsprosjektet etablering av fellestjenester i politiet har vært delt i en konseptfase under ledelse av POD (prosjekteier var assisterende politidirektør og prosjektleder var medarbeider i POD) og en gjennomføringsfase (REAL-prosjektet) ledet av PFT og konsultentselskapet PWC. I konseptfasen var det omfattende deltakelse fra medarbeidere fra ulike deler av etaten i delprosjektene innenfor eiendom, anskaffelser og lønn/regnskap. I konseptfasen ble involvering av administrasjonssjefene, som sentrale medarbeidere og ansvarlige for administrative støttetjenester i politidistriktene, særlig vektlagt.

REAL-prosjektet er blitt gjennomført med stor grad av konsulentressurser fra PWC og egne ledere og medarbeidere i PFT.

Ledere av virksomhetsstyringsstab (som i konseptfasen var administrasjonssjefer) mener at det ikke var klima for å ytre seg mot POD eller prosjektledelsens syn og at løsningene med hensyn til hvordan administrative støttetjenester skulle organiseres i de nye politidistriktene i veldig stor grad var bestemt på forhånd. Andre etaters eller virksomheters erfaringer med sentraliserte støttetjenester ble brukt for å overbevise administrasjonssjefene om gevinstene ved og nødvendigheten av å innføre dette i politiet.

PFT mener at mulighetene for involvering av administrasjonssjefene opphørte ved oppstart av REAL-prosjektet i januar 2016, fordi POD ikke lenger kalte inn til samlinger av administrasjonssjefer slik de tidligere gjennom mange år hadde gjort. PFT gjennomførte ikke eller inviterte ikke til egne møter med administrasjonssjefene for å motivere for endring eller

å involvere denne gruppen mer aktivt i etableringen av fellestjenestene.

POD, PFT og REAL-prosjektet har ikke lyktes med å skape forståelse for behovet for endring i de politidistriktene og hos de lederne som ikke delte oppfatningen om at endring var nødvendig. PFT forutsatte at å etablere forståelse for endring var gjort eller ivarettatt i forprosjektet, dvs. i konseptfasen under ledelse av POD.

Lederne av virksomhetsstyringsstaber i politidistriktene så ikke samme behov for endring som POD og PFT og de stiller spørsmål ved om fellestjenestekonseptet er «svaret» på hvordan utfordringene med å forbedre støttetjenestene skal løses.

At de ikke ser samme behovet og ikke deler forståelsen at innføring av fellestjenester er svaret på utfordringene med å forbedre den administrative støttevirksomheten i politiet, synes å ha sammenheng med at:

- Mange av dem mener at administrative tjenester har vært god håndtert tidligere av politidistriktene selv.
- De er skeptiske til om de gevinster som er forutsatt kan realiseres.
- De ikke ser behov for en så omfattende endring som sentralisering av støttetjenestene innebærer.
- Begrunnelsen for sentralisering av støttetjenestene ikke bygger på en reell analyse, kun erfaringer fra andre etater. Dette overbeviser ikke lederne om nødvendigheten av å sentralisere.

Prosjektledelsen i REAL mener det har vært vanskelig å selge inn og skape positivt engasjement for prosjektet blant ledere og ansatte ute i etaten.

Forankring av visjonene og målsettingene med å etablere fellestjenester i politiet skulle i konseptfasen sikres gjennom en partssammensatt styringsgruppe (dvs. i dette tilfellet arbeidsgiversiden, sentralt tillitsvalgte fra arbeidstakerorganisasjonene og hovedverneombud), samt ved at administrasjonssjefer og andre medarbeidere fra politidistriktene og øvrige deler av etaten deltok i delprosjektene innenfor eiendom, anskaffelser og lønn/regnskap. At assisterende politidirektør var prosjekteier skulle sikre forankring helt i toppen i politiet.

Fordi det ikke lenger ble gjennomført samlinger med administrasjonssjefene (senere ledere av virksomhetsstyringsstaber), ble mulighetene for REAL-prosjektet til å forankre beslutninger og målsettinger hos disse administrative lederne fra politidistriktene borte. Styringsgruppen

for REAL har i hovedsak bestått av ledelsen i PFT. Arbeidstakerorganisasjonene har ikke vært representert. Møtene har vært av orienterende art. Direktøren i PFT mener at REAL-prosjektet har ledelsesmessig forankring ved at beslutning om endringen er forankret hos politidirektøren.

Politidistriktene har i REAL-prosjektet vært forpliktet til og ansvarlige for å gjennomføre arbeidsoppdrag innen gitte tidsfrister for å lykkes med å overføre støttetjenester til PFT. PFT opplevde at det var utfordrende å få med politidistriktene på endringene og arbeidspakkene som skulle leveres. Prosjektlederen for REAL mener at mange som har opplevd prosjektet som en trussel mot egen arbeidshverdag og rolle.

Politidistriktene har opplevd et stort press for å få på plass avtaler om overføring av ansvar og ressurser til PFT. Noen ledere for virksomhetsstyringsstaber i politidistrikter beskrev prosessen med å få på plass overføringsavtale som lite transparent og mener at det var en splitt- og hersk taktikk. Andre beskrev at konsulenter kun hadde mål om å få en avtale «i boks», uten forståelse eller kunnskap om utfordringer i politidistriktene. Prosjektledelsen har den oppfatning at mange politidistrikter undervurderte omfanget av endringene som skulle implementeres.

I budsjettene til politidistriktene trekkes det for gevinster som REAL har tilrettelagt for. Flere av politidistriktene er uenige i gevinstuttaket som de trekkes for.

I forbindelse med overføring av oppgaver fra politidistrikter til PFT, mener PFT og prosjektledelsen for REAL at det finnes flere eksempler på at det ikke samtidig har fulgt ressurser med. En konsekvens av dette er at gevinst ikke realiseres.

Etter gjennomført omstillingsprosess med overføring av ressurser til PFT og innplassering av personell i nye stillinger i politidistriktene, har enkelte av politidistriktene ikke tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta samhandlingen med PFT.

Både konseptfasen og gjennomføringsfasen har vært godt planlagt og styrt med hensyn til å levere «på tid og budsjett». En svakhet har vært at arbeidsmengden for politidistriktene har vært stor. Prosjektlederen for REAL har opplevd at mange politidistrikter ikke har hatt tid til prosjektet.

## 5.4 I hvilken grad er målsettingene for endringen innfridd?

I dette underkapittelet presenteres funn som omhandler i hvilken grad sentraliseringen av støttetjenestene har bidratt til å realisere de målsettingene som var formulert. Funn som angår konsekvenser for politidistriktene presenteres også her.

Jeg presenterer funnene vedrørende realisering av målsettingene innenfor de tre gruppene som angitt i tabellen til slutt kapittel 5.1:

- I. Strategiske, økonomiske og organisatoriske forhold (kap. 5.3.3.1)
- II. Leveranser (kap. 5.3.3.2)
- III. Samfunnsmessige (kap. 5.3.3.3).

### 5.4.1 Strategiske, økonomiske og organisatoriske forhold

I styringsgruppemøte for REAL-prosjektet 21. juni 2018 ga prosjektleder for REAL en orientering som inneholdt momenter til en foreløpig sluttrapport for REAL-prosjektet:

*«REAL-prosjektet har samlet og standardisert administrative funksjoner slik at oppgaver kan løses på en mer effektiv måte for å frigjøre ressurser til politioppgaver».*

(Orientering til styringsgruppe REAL, 21. juni 2018).

Oppfatningen hos ledere for virksomhetsstyringsstabene i politidistriktene er at sentraliseringen ikke har bidratt til at det er blitt mer ressurser til kjernevirksomheten. Så godt som alle fremhever i gruppesamtalene eller i en oppfølgende e-poster at den effekten de kan se er at det er blitt høyere kvalitet på tjenester, men ikke at det er blitt frigjort ressurser slik at kjernevirksomheten kan styrkes:

- *«Det er imidlertid bekymringsfullt at effektene ser ut til å bli tatt ut i økt kvalitet og standardheving, og i liten grad øremerking til kjernevirksomhet».*

(Informant nr. 3, leder av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt).

Politidistriktene opplever at de trekkes for økonomiske gevinster som ikke er realisert og at de økonomiske gevinster som eventuelt er realisert ikke kommer tilbake til politidistriktene.

Noen sitater forteller om dette:

- *«[...] økonomiske gevinster ser vi ikke».*

- *«Besparelsene kommer ikke oss til gode».*

(Gruppesamtale 1 og 2, ledere av virksomhetsstyringsstaber i politidistrikter).

I den årlige budsjett-tildelingen fra POD, blir politidistriktenes budsjetter samlet trukket for et beløp likt med de *«tilrettelagte økonomiske gevinster»* som PFT har meldt inn at er et resultat av REAL-prosjektet. Med dette menes at gjennom samlingen av de administrative funksjonene i PFT så er det lagt til rette for at politiet kan unngå kostnader og hente ut økonomiske gevinster. En forutsetning for å kunne «høste» gevinster tilsvarende det beløp som PFT har tilrettelagt for, er eksempelvis at politidistriktene lojalt gjennomfører alle anskaffelsene innenfor sentralt inngåtte avtaler eller at billigste flyreise eller hotell benyttes på reiser.

Inntrekkene i politidistriktenes budsjetter varierer fra at det trekkes for konkrete besparelser som oppnås ved nye avtaler til at det i andre tilfeller gjennomføres trekk med bakgrunn i fjorårets kjøp av vare eller tjeneste (eksempel: om et politidistrikt kjøpte inn mye inventar i 2017, så reduseres budsjettet til politidistriktet med et beløp som svarer til en forventet besparelse ved kjøp av samme mengde i 2018).

I tilfeller hvor den totale gevinsten/kostnadsbesparelsen i politiet er lav for en ny fremforhandlet avtale, trekkes politidistriktene ikke for gevinster som er realisert i det egne politidistriktet, men for en «pro-rata»-andel. Dvs. at dersom et politidistrikt har 10% av totalbudsjettet i politiet, trekkes politidistriktet for 10% av tilrettelagte gevinster innen eksempelvis «kjøp av tjenester fra vikarbyrå». Inntrekket i budsjettet til politidistriktet gjennomføres uavhengig av om politidistriktet benytter slike tjenester eller ikke.

I en e-post svarer leder for virksomhetsstyring i PFT slik på spørsmålet om sentralisering av støttetjenestene medfører at politidistriktene får mer ressurser til kjernevirksomheten:

- *«Dette punktet har vært en utfordring så langt i og med at gevinster i stor grad har blitt trukket ut av budsjettene til politidistriktene og særorganene. Det må være et mål at oppnådde gevinster etter hvert blir liggende ute slik at man får mere ressurser til kjernevirksomheten».*

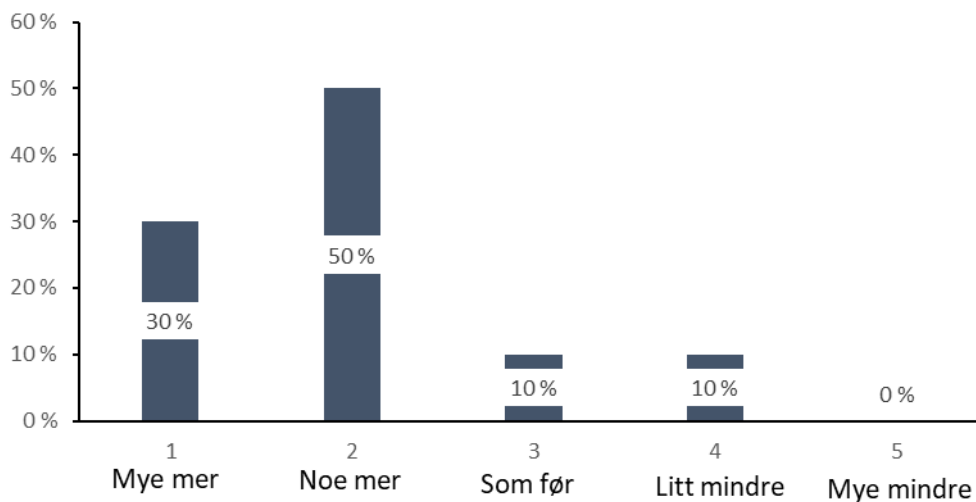
(Leder virksomhetsstyringsstab PFT).

I den anonyme spørreundersøkelsen ble det spurt om det egne politidistriktet bruker mer eller mindre ressurser til administrative støttetjenester etter overføringen av oppgaver til PFT. Ved gjennomføring av undersøkelsen i plenumssamlingen for ledere av virksomhetsstyringsstaber,

ble det spurt om det skulle tas med i «regnestykket» de ressursene som politidistriktet allerede hadde overført til PFT. Det ble klargjort i plenum at respondentene skulle legge sammen de ressursene som de hadde avgitt for opprettelse av PFT og de ressursene de i dag nytter for samhandlingen med PFT (bestilling, rapportering, oppfølging etc.).

Av svarene på spørreundersøkelsen ser vi at åtte av de ti lederne (avdelingsdirektørene) for virksomhetsstyringsstabene mener at det egne politidistriktet bruker mer ressurser til administrative støttetjenester etter overføring av oppgavene til PFT. Tre av ti ledere mener at deres distrikt bruker mye mer ressurser etter overføringen av oppgaver til PFT (figur under).

*Bruker ditt politidistrikt mer eller mindre ressurser til administrative støttetjenester etter overføringen av oppgavene til PFT?*



**Figur 20 Ressursbruk i politidistriktene etter overføring av oppgaver til PFT**

I gruppesamtalene bekrefter lederne for virksomhetsstyringsstabene dette resultatet av spørreundersøkelsen. Spesielt fremhever de at sentraliseringen av tjenestene innebærer byråkrati og forsinkelser og at de bruker mer ressurser til administrative støttetjenester etter overføringen av oppgavene til PFT. De forteller at byråkratiet blant annet består i innmelding i datasystemer, koordinering med PFT og innmelding av detaljerte behov. Noen sitater fra samtalen viser dette:

- «Det har blitt mer byråkratisk [...] skjemavelde. Skal gjennom nye ledd som forsinker».
- «På lønn ser vi ikke besparelser. Endring tar lengre tid».

- «Har måttet avgi flere ressurser enn endringen har gitt oss av innsparinger».
- «Å samle mest mulig jo mer positive effekter er **feil!**».

(Gruppesamtale 1 og 2, med ledere av virksomhetsstyringsstaber i politidistrikter).

I en e-post tre uker etter gjennomføring av spørreundersøkelsen spør jeg de samme seks lederne som tidligere er intervjuet om de mener at målsettingene (større grad av profesjonalisering, standardisering, sikre at lover og regler følges, stordrift, likebehandling, eksterne krav til effektivisering, frigjøring av ressurser til kjernevirksomheten) som ble lagt til grunn ved etableringen av Politiets fellestjenester så langt er nådd.

En av informantene svarer slik:

- «Nja – de er på god vei. Og jeg tror vi må være litt tålmodige. Men det retoriske spørsmålet blir jo: dersom de tolv nye distriktene hadde blitt tilført alle de ressursene som PFT nå bruker, så hadde vi vel klart oppgavene minst like godt ...? Og – det som ikke minst er problematisk er hvordan gevinstene beregnes og tas ut. Inntil nå, så synes jeg det har kostet mer enn det smaker».

(Informant nr. 5/leder av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt).

En annen av informantene svarer slik:

- «Det er tidlig å svare på dette fordi PFT og distriktene fortsatt er i etableringsfasen. Profesjonalisering, standardisering og effektivisering er i noen grad allerede oppnådd.».

(Informant nr. 3/leder av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt).

En tredje informant svarer slik:

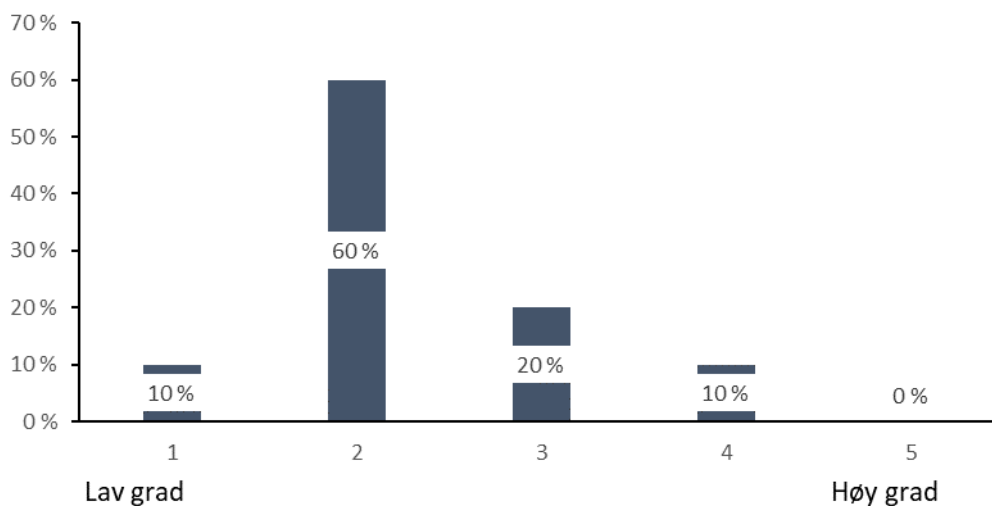
- «Denne spesialiseringen frigjør ingen ressurser til kjernevirksomheten – den øker tvert om uttaket av sivilt/merkantilt personell. Med den spesialiseringen og leveransekrav som settes i dag, kreves det en økning av årsverk innen områder som det ble beskrevet at vi skulle benytte færre ressurser på. Jeg mener derfor at vi **ikke** har fått mer ressurser til kjernevirksomheten etter at PFT har blitt etablert».

(Informant nr. 4/leder av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt).

For å få en oppfatning om politidistriktenes kapasitet til å samhandle med Politiets fellestjenester, ble det i spørreundersøkelsen spurt om i hvilken grad lederne for

virksomhetsstyringsstabene mener at deres politidistrikt har kapasitet til å løse de oppgavene som samhandlingen krever. Samhandlingen består i slike saker som innrapportering, deltakelse i møter, deltakelse i opplæring, innmelding og anmodninger, utvikling av planer og budsjetter, være bindeleddet ut til egen organisasjonen osv. Svaret på spørreundersøkelsen, som fremgår av figuren under, forteller at 70% skårer dårligere enn nøytralt, dvs. 70% har den oppfatning at de i «liten» grad (10% skårverdi som er lav grad og 60% skårverdi 2) har kapasitet i politidistriktet til å løse den samhandlingen med PFT som kreves.

*I hvilken grad har ditt politidistrikt kapasitet til å løse oppgavene som samhandling med PFT krever innen EBA (eiendom -bygg – anlegg), anskaffelser og lønn/regnskap?*



**Figur 21 Kapasitet i politidistriktene til å samhandle med PFT**

I gruppesamtalene med ledere for virksomhetsstyringsstabene, bekreftes dette. Lederne påpeker at politidistriktene har måttet avgi personell eller penger i forbindelse med etableringen av fellestjenester og at det nå er krevende å løse de oppgaver som nå er forbundet med å være bestillere av tjenester hos PFT og samtidig være bindeleddet mellom PFT og den egne organisasjonen. Store geografiske driftsenheter (GDE) og store geografiske avstander i politidistriktene, innebærer også et behov for administrative støttetjenester eller eget personell for å ivareta slike støtteoppgaver. Noen sitater fra de to gruppesamtalene forteller om dette:

- «Har måttet bygge opp et større apparat enn vi hadde tidligere for å være i stand til å samhandle med PFT».



- «PFT har tatt ressurs slik at vi ikke kan samhandle med PFT».
- «Vi har mistet kompetanse og ressurs på anskaffelser, dette gjør samhandling vanskelig».

(Gruppesamtale 1 og 2, med ledere av virksomhetsstyringsstaber i politidistrikter).

I en gruppesamtale trekkes det frem som positivt at det nå bygges opp eller skal bygges opp sterke fagmiljøer innen de tre tjenesteområdene som er sentralisert. Fagmiljøene ledes fra PFT og skal ha lokal kapasitet eller ressurs i de enkelte politidistrikt. Av hensyn til den økonomiske situasjonen/driftsbudsjettet er det imidlertid ikke alle politidistriktene som ser seg i stand til å etablere den lokale kompetansen enda:

- «Positivt at det etableres sterke fagmiljøer, men ikke enkelt å få på plass. Vi ser behovet, men er vi i stand til det? – NEI!».

(Informant, gruppesamtale 1).

Lederen for anskaffelser i PFT gir uttrykk for at det finnes et potensial for økonomiske gevinster som enda ikke er realisert:

- «[...] Vi ser imidlertid at det er et stort ubrukt gevinstpotensial i kontraktene våre, som vi har som mål å få realisert».

(Fungerende leder for Anskaffelser og juridisk, e-post av 27. april 2018).

#### 5.4.2 PFT sine leveranser

Leder for Eiendomsavdelingen i PFT svarer dette på spørsmål om PFT leverer de tjenester og produkter som politidistriktene etterspør innenfor «eiendomsområdet»:

- «PFT leverer i det store og hele de tjenester som er avtalt. I seks politidistrikter er ikke drift- og serviceoppgaver overtatt på grunn av manglende tilført driftsledelse. Dette vil være på plass høsten 2018.».

(Leder Eiendom i PFT, e-post av 1. mai 2018).

På spørsmål om hvilken respons eller reaksjon PFT har fått fra politidistriktene på støttetjenestene som PFT leverer innen eiendomsområdet sier leder for Eiendom:

- *«I hovedsak gis det gode tilbakemeldinger på leveransene. Det er imidlertid påpekt at i politidistrikter med mange pågående prosjekter og der forskjellige prosjektledere benyttes, kan det oppfattes at det er forskjellig leveranse fra den enkelte prosjektleder [...] Det er også utfordringer knyttet til at eiendomsansvarlige i mange politidistrikter er under etablering som reell funksjon og disse har derfor en veg å gå for å oppfylle politidistriktenes del av ansvaret».*  
(Leder Eiendom i PFT, e-post av 1. mai 2018).

Fungerende leder for Anskaffelser og juridisk i PFT svarer dette på spørsmål om PFT leverer de tjenester og produkter innen anskaffelsesområdet som politidistriktene etterspør:

- *«Vi opplever at vi i stor grad har på plass en kontraktportefølje som ivaretar behovene i distriktene og særorganene. Det har av kapasitetsutfordringer vært nødvendig at enkelte distrikt og særorgan har gjennomført anskaffelser i påvente av sentrale avtaler, men har ikke fått tilbakemeldinger på at dette er et problem. Sentralisering av avtaler innebærer blant annet en mye større grad av standardisering av produktporteføljen enn tidligere. Enkelte opplever derfor at de ikke får det som de tidligere har vært vant til og uttrykker dette som om de ikke har fått dekket sine behov. Vi opplever at etter en tid dempes og i noen sammenhenger forsvinner disse klagene».*

(Fungerende leder anskaffelser og juridisk PFT, e-post av 27. april 2018).

På spørsmål om hvilken respons eller reaksjon PFT har fått fra politidistriktene på støttetjenestene som PFT leverer innen anskaffelsesområdet sier fungerende leder for Anskaffelser og juridisk:

- *«Innenfor enkelte av områdene, opplever vi at brukerne er fornøyd med leveransene og at distrikt og særorgan i større grad enn tidligere setter pris på det arbeidet vi gjør. For enkelte kontrakter har det vært berettiget misnøye, men vi har arbeidet hardt med kontraktsoppfølging eller foretatt justeringer for at leveransen skal bli god for de fleste. Har opplevd misnøye fra enkelte som ikke får det de er vant til, men over tid ser man at dette roer seg».*

(Fungerende leder for Anskaffelser og juridisk, e-post av 27. april 2018).

Leder for virksomhetsstyringsstaben i PFT sier at innen området lønn og regnskap oppnås større grad av likebehandling i politietaten. Dette gjelder spesielt utbetaling av ulike tillegg og kompensasjoner, samt refusjon av reiseregninger:

- *«Standardisering og likebehandling er kanskje mest fremtredende innenfor lønn og regnskap hvor det har blitt avdekket at det har vært ulik praksis i politi-Norge på mange områder. Dette strammes nå inn».*

(Leder virksomhetsstyringsstab PFT, e-post av 27. april 2018).

I gruppesamtale med direktøren og leder virksomhetsstyringsstaben i PFT sies det om PFT sin kapasitet og evne til å levere tjenester og produkter som etterspørres av distriktene:

- *«I stort så leverer vi, men begynner å få kapasitetsproblemer. Disse kapasitetsproblemene skyldes to forhold: 1) naturlig opphoping i reformtider og 2) mange behov som avdekkes som man ikke har hatt oversikt over».*

(Direktør PFT).

På direkte spørsmål på e-post til ledere av virksomhetsstyringsstaber i seks av landets tolv politidistrikter om i hvilken grad PFT leverer de tjenestene og produktene som politidistriktet etterspør/har behov for, svarer en informant slik:

- *«På anskaffelsesområdet er PFT avhengig av at distriktet har noe tilsvarende kompetanse som de selv har, noe vi ikke har per i dag [...] men behovet vårt per i dag er hjelp til å gjennomføre anskaffelser, noe PFT ikke har kapasitet til eller at det ikke passer inn i "modellen" deres.  
Innen eiendom vil jeg si at PFT leverer det vi etterspør.  
Innen lønn og regnskap har noe blitt mer tungvint (f.eks. budsjettinnlesninger), noe har blitt bedre (f.eks. gebyrhåndtering inkl. avstemming). Vi opplever vel at vi stort sett får det vi trenger/etterspør fra lønn og regnskap. Jeg mener at vi er nødt til å kunne ta ut informasjon fra lønn og regnskapssystemet selv uten å være avhengig av PFT. Våre ansatte vil nok svare at mange operasjoner tar lenger tid og involverer flere ledd enn tidligere. De opplever at de nå er en postkasse – som videresender og mottar e-poster».*

(Informant nr. 5/ leder av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt).

I gruppesamtalene med ledere for virksomhetsstyringsstaber, sies det at det er manglende kapasitet i PFT med hensyn til å levere det som forventes. For enkelte tjenester tar det lang tid å få levert tjenesten som etterspørres. Det blir også sagt at PFT ikke leverer noe annet enn det PDMT (Politiets Data og Materielltjeneste, - «forgjengeren» til PFT) kunne ha levert:

- *«Klarer ikke se at PFT leverer noe annet enn hva PDMT kunne levert. Viktigere å ha handlingsrom selv».*
- *«En mismatch mellom forventningene fra politidistriktene og ressursene som PFT har til å løse oppgavene.*

(Gruppesamtale 1 og 2, med ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt).

Prosjektlederen i REAL sier at også de i prosjektledelsen opplever at mange ledere og medarbeidere i politiet mener at kvaliteten på støttetjenester ikke er bedre nå enn tidligere, men samtidig ser de at det også er andre synspunkter på dette «ute i etaten»:

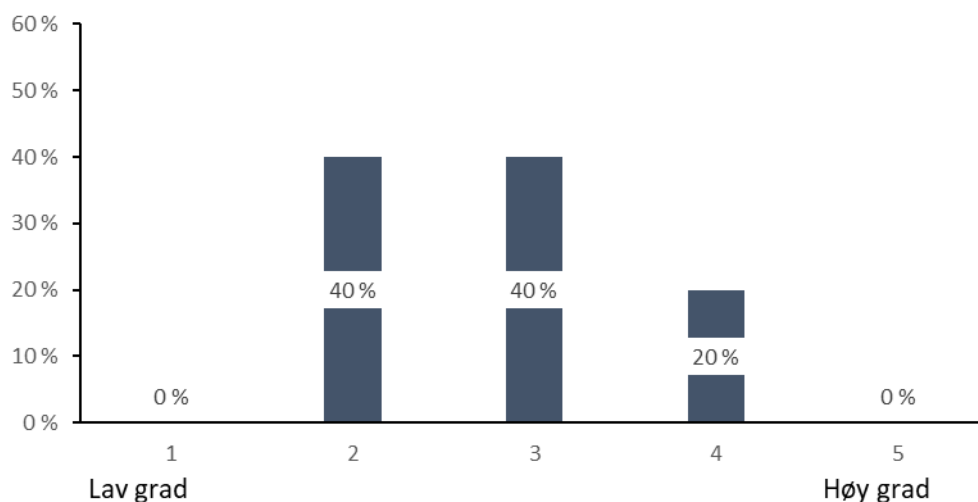
- *«Mange ledere og medarbeidere har hatt liten tro på effekten av REAL-programmet. Det har også vært skepsis til om fellestjenester har bedre kvalitet enn tidligere. Samtidig har prosjektledelsen i REAL også erfart at flere er åpne for endring og ønsker endringene velkommen».*

(Prosjektleder REAL).

I den anonyme spørreundersøkelsen blant ledere for virksomhetsstyringsstaber i politidistriktene ble det spurt om i hvor stor grad de tjenestene PFT leverer er tilpasset politidistriktets behov.

Ingen av respondentene (0 %) mener at PFT i høy grad leverer i samsvar med de behovene distriktet har. 20 % svarer skårverdi 4 og 80 % gir skår 2 eller 3. Det vil si at flertallet av respondentene mener at PFT bare i viss eller noen grad leverer tjenester i samsvar med de behov politidistriktet har.

*I hvor stor grad er de tjenestene PFT leverer tilpasset politidistriktets behov?*



**Figur 22 Om leveransene fra PFT er tilpasset politidistriktenes behov**

I gruppesamtalene med ledere av virksomhetsstyringsstabene fremkommer flg. synspunkter:

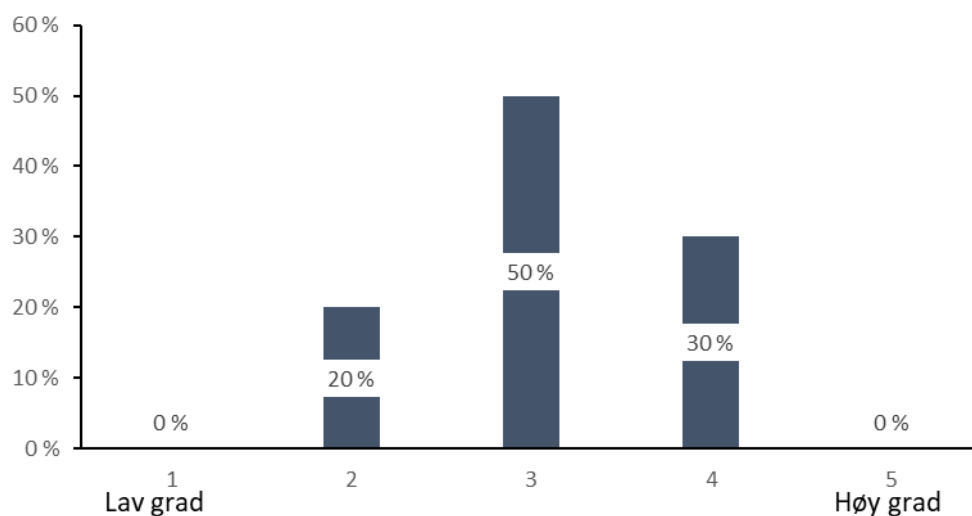
- «Det jeg tidligere kunne gå inn og endre i forhold til lønn og regnskap med en gang, må jeg sende endringsmelding på nå».
  - «På regnskapssiden har vi ikke samme kontroll selv lenger».
- (Gruppesamtale 2 og 1).

I en oppfølgende e-post til ledere av virksomhetsstyringsstab som deltok i gruppesamtalene svarer en leder slik hva angår lønn- og regnskap:

- «Det er vanskelig å se effektiviseringsgevinster. Vi har etablert et ekstra ledd innen lønn og regnskap som i få tilfeller tilfører verdi».
- (Leder av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt).

I spørreundersøkelsen ble det også spurt om i hvilken grad lederne av virksomhetsstyringsstabene tror at politidistriktet deres kommer til å få bedre støttetjenester etter etableringen av PFT. Kun tre av ti ledere (30 %) tror at politidistriktet vil få bedre tjenester.

*I hvilken grad tror du at politidistriktet kommer til å få bedre tjenester innen støttevirksomheten etter etablering av PFT?*



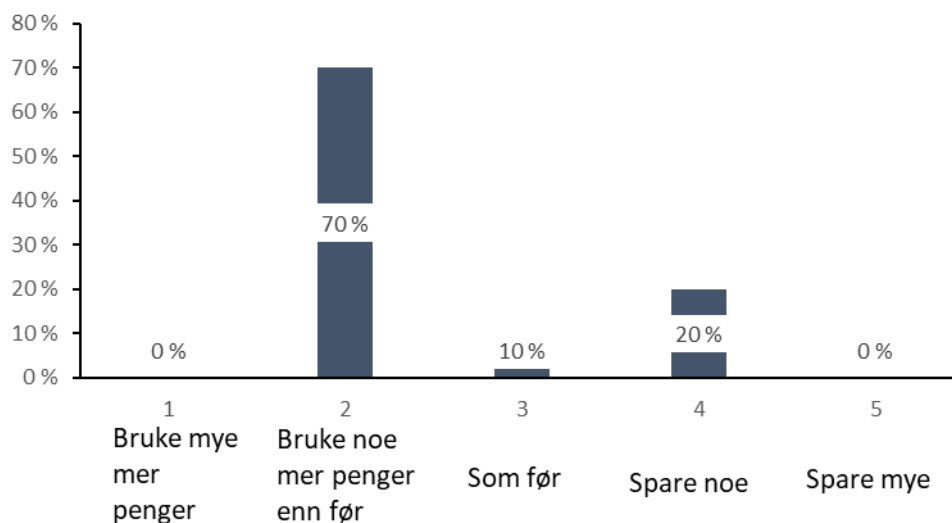
**Figur 23** Oppfatning om politidistriktet vil få bedre støttetjenester

### 5.4.3 Samfunnsmessige hensyn

Her redegjør jeg for funnene som angår målsettingene om effektivisering og at lover og regler følges.

For å få kunnskap om hvilken oppfatning lederne for virksomhetsstyringsstabene i politidistriktene har om målet om effektivisering oppnås gjennom sentralisering av støttetjenestene, ble det i spørreundersøkelsen spurt om de tror politiet som helhet kommer til å spare penger på etableringen av PFT. Kun 20% har den oppfatningen at politiet kommer til å spare noe og ingen svarer at de tror politiet kommer til å spare mye på etableringen. Derimot er det 70% som tror at etableringen kommer til å lede til at politiet kommer til å bruke noe mer penger enn før (jfr. figur under).

Tror du politiet som helhet kommer til å spare penger på etableringen av PFT?



Figur 24 Oppfatning om politiet kommer til å spare - målet om effektivisering

I gruppesamtalene med ledere for virksomhetsstyringsstabene gir de klart uttrykk for at de ikke ser at det er effektiviseringsgevinst for politiet ved sentraliseringen av støttetjenestene. De påpeker at de merker at kvaliteten på tjenestetene bedres, men at målene om effektivisering og store økonomiske gevinster for etaten uteblir. Noen sitater fra samtalene viser dette:

- «Usikker på om dette er lønnsomt – koster mer enn det smaker. Kost-/nytteregnskapet for dette prosjektet vil vi se!».
- «Det er et spørsmål om ikke det er mer effektivt å ha lønn- og regnskap i politidistriktet enn i PFT/og eller DFØ».
- «Kvalitetshevingen har en pris».  
(Gruppesamtale 1, med tre ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt).

Fra den andre gruppesamtalen:

- «Det som startet som effektivisering har endt opp med at vi har tatt ut høyere kvalitet».

- *«Leder av lønn- og regnskap i PFT sier at mitt distrikt har spart 4,8 årsverk. Etaten har jo ikke spart dette - fordi disse årsverkene brukes jo i PFT!»*  
(Gruppesamtale 2, med tre ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikt).

Av utkast til personalrapport 2013 – 2017 (Politidirektoratet, 2018), fremgår det at fra 2016 til 2017 har veksten i sivile årsverk vært på 117,6 årsverk samlet for de tolv politidistriktene. 113 av disse årsverkene kan forklares med at Namsfogden i Oslo ble lagt inn under Oslo politidistrikt i 2017. Tar vi hensyn til at Møre og Romsdal politidistrikt overførte 25 sivile årsverk til UP fra 1. januar 2017, blir den reelle samlede veksten i sivile årsverk for politidistriktene ca. 30 årsverk. Den samme rapporten viser at veksten i sivile årsverk i PFT i perioden 2016 til 2017 har vært 106,3 årsverk. Politidistriktene har i 2016 og 2017 også overført medarbeidere til Politiets IKT-tjenester (PIT), som ble tillagt *«det samlede ansvaret for IKT i etaten»* (Politidirektoratet, 2018). Veksten i PIT var 21,5 sivile årsverk fra 2016 til 2017. Samlet har veksten i sivile årsverk for politidistriktene, PFT og PIT vært på 157,4 årsverk fra 2016 til 2017.

Prosjektlederen for REAL forteller at sentraliseringen av lønn- og regnskapstjenestene til PFT har medført negative økonomiske konsekvenser for politiet, fordi det ble politisk besluttet at denne enheten skulle lokaliseres til Kristiansund:

- *«Politiske beslutninger har medført store, krevende endringer i prosjektet. Dette har påvirket prosjektøkonomien og gevinstbildet innen lønn og regnskapsprosjektet negativt. Dette gjelder eksempelvis at lokaliseringen av lønn- og regnskapsentralen ble lagt til Kristiansund, en langt mer kostnadskrevende løsning enn lokaliseringen som ble anbefalt av politiet.»*  
(Prosjektleder REAL).

Om målsettingene om at lover og regler skal følges, gir leder for virksomhetsstyringsstaben i PFT uttrykk for at her har sentraliseringen av anskaffelser medført en klar forbedring:

- *«Innenfor "sikre at lover og regler følges", er nok den største forbedringen innenfor anskaffelser, hvor det tidligere har skjedd enkelte anskaffelser og forlengelser av avtaler som ikke alltid har vært helt "etter boka"»*  
(Leder for virksomhetsstyring i PFT).



#### 5.4.4 Oppsummering – i hvilken grad er målsettingene for endringen innfridd?

I tabellen under gis en oppsummering av funnene vedrørende innfrielse av målsettingene med sentraliseringen av støttetjenestene.

Målsettinger	Beskrivelse	Innfris målsettingene?
<b>I</b> <b>Strategiske, økonomiske og organisatoriske forhold</b>	<p>a) Høy faglig kompetanse, profesjonalisering.</p> <p>b) Økonomiske gevinster, stordriftsfordeler og synergieffekter skal gi mer tid og ressurser til kjernevirksomheten</p>	<p>a) Politidistriktene opplever at PFT har høy faglig kompetanse og at det har skjedd en profesjonalisering av støttetjenester.</p> <p>b) Politidistriktene opplever ikke at de har fått frigjort mer ressurser og tid til kjernevirksomheten. Eventuelle økonomiske gevinster av sentraliseringen kommer ikke «tilbake» til politidistriktene. I undersøkelsen blant ledere av virksomhetsstyringsstaber svarer 80% at de mener eget politidistrikt bruker mer ressurser til administrative støttetjenester etter overføringen av oppgavene til PFT. Økt kvalitet, spesialisering og krav eller forventninger fra PFT til politidistriktenes samhandling medfører at mer ressurser brukes til administrative støttetjenester.</p>
<b>II</b> <b>Leveranser</b>	<p>a) Standardiserte tjenester med økt kvalitet og stabile og gode leveranser</p> <p>b) Er PFT sine leveranser i samsvar med</p>	<p>a) Det er oppnådd større grad av standardisering gjennom sentraliseringen. PFT begynner å få kapasitetsproblemer med hensyn til leveranser. Dette skyldes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Opphoping i reformtider</li> <li>○ At det avdekkes behov i politidistriktene som man ikke har hatt oversikt over.</li> </ul> <p>b) Ingen av respondentene i spørreundersøkelsen mener at PFT</p>

	<p>politidistriktenes behov?</p> <p>c) Likebehandling</p>	<p>har leveranser som i høy grad er i samsvar med de behovene distriktene har. Bare 20% svarer positivt (verdi 4) og 40% svarer nøytralt. 40% gir negativt svar. Det vil si at flertallet av respondentene svarer nøytralt eller mener at PFT bare i viss eller liten grad leverer tjenester i samsvar med de behov politidistriktene har. Politidistriktene peker på kapasitetsproblemer i PFT.</p> <p>Direktør i PFT angir to grunner til kapasitetsutfordringer:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Opphopning av behov på grunn av reformen.</li> <li>2) Det avdekkes behov som man tidligere ikke hadde oversikt over.</li> </ol> <p>PFT sier selv at for enkelte kontrakter/sentrale avtaler innenfor anskaffelser har det vært berettiget misnøye fra politidistriktene. Av kapasitetsgrunner har enkelte politidistrikter måtte gjennomføre anskaffelser selv.</p> <p>Politidistrikter opplever at det er økt byråkrati og at enkelte tjenester tar lang tid å få levert.</p> <p>c) Ved sentralisering av lønn- og regnskapstjenester er det oppnådd større grad av likbehandling hva angår utbetaling av lønn og tillegg og refusjon av reiseutgifter.</p>
<p><b>III</b></p> <p><b>Samfunns-</b></p>	<p>a) At lover og regler følges.</p>	<p>a) Høy faglig kompetanse i PFT gir større sikkerhet for at lover og regler med hensyn til offentlige</p>

<p><b>messige</b></p>	<p>b) Innfri forventninger og krav om effektivisering</p>	<p>anskaffelser etterleves. Spesielt ses dette innenfor leieavtaler (eiendom) og anskaffelser.</p> <p>b) Informantene mener politidistriktene ikke opplever effektivisering fordi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De mener at de bruker mer ressurser totalt sett til administrative støttetjenester</li> <li>○ De opplever økt grad av byråkrati</li> <li>○ De oppfatter ikke at forventede gevinster pløyes inn i kjernevirksomheten.</li> </ul> <p>Videre er det en oppfatning blant ledere for virksomhetsstyringsstaber i politidistriktene at sentraliseringen «koster mer enn den smaker».</p> <p>PFT mener at sentraliseringen innebærer effektivisering og at det finnes et stort gevinstpotensial som enda ikke er realisert.</p> <p>Antallet sivile årsverk fra 2016 til 2017 vokser i politidistriktene med ca. 30, mens antallet vokser med ca. 106 i PFT fra 2016 til 2017.</p>
-----------------------	---	---

Figur 25 Innfrielse av målsettingene med etablering av PFT

## 6 Drøfting

I dette kapitlet drøfter jeg funnene i undersøkelsene mot relevant teori som jeg har behandlet i kapittel 3.

Kapitlet er delt i underkapitler slik:

- Kap. 6.1: Hvorfor fellestjenestekonseptet innføres i norsk politi.
- Kap. 6.2: Politidistriktenes medvirkning i endringsprosessen.
- Kap. 6.3: Erfaringer med hensyn til gjennomføring av endringsprosessen.
- Kap. 6.4: Innfrielse av målsettingene med sentralisering av støttetjenestene.

Hvert underkapittel starter med en oppsummering av de viktigste funnene som drøftes.

I tillegg til underkapitlene 6.1 – 6.4, kommer 6.5 hvor resultatene av spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant ti av landets tolv ledere for virksomhetsstyringsstaber ved politidistrikt fremstilles samlet og kommenteres.

### 6.1 Begrunnelse for og målsettinger med fellestjenester

#### De viktigste funnene

Politianalysen beskriver at det finnes et potensial for effektivisering og forbedring av de administrative støttetjenestene i politiet.

Konsulentselskapet McKinsey & Company stod sentralt i arbeidet med politianalysen og de vurderingene som er gjort der med hensyn til mulig effektivisering og kostnadsbesparelser. For å sikre effektiv ressursutnyttelse anbefaler analyseutvalget at antallet administrativt ansatte i politidistrikter og særorganer reduseres, og at det etableres fellesfunksjoner for lønn/regnskap, eiendom, materiell og kjøretøyer, samt styrking av sentral styring og kompetanse innen anskaffelser. Konsulentselskapet brukte en beste praksis tilnærming for å beregne potensialet for effektivisering i administrative årsverk.

Politianalysen, som ligger til grunn for reformarbeidet som pågår i politiet nå, hadde møter med politiorganisasjoner og departementer i Sverige, Finland, Danmark, Nederland og Storbritannia. Mange av utfordringene for politiet i nabolandene er de samme som norsk politi står overfor og tiltakene som gjennomføres i disse landene for å møte utfordringene er i stor grad like, heter det i analysen. Sentralisering av fellesfunksjoner er ett av reformtiltakene som

går igjen i disse landene og politianalysen anbefaler at det samme gjennomføres i norsk politi (NOU 2013:9, 2013, s. 138).

Målsettingene og begrunnelsen for samlingen av de administrative støttetjenestene slik de fremkommer i politianalysen (NOU 2013:9, 2013), Stortingsproposisjonen (Det kongelige Justis- og Beredskapsdepartement, (2014 - 2015)), interne dokumenter fra POD og PFT, samt hva ledelse og prosjektledelse fra POD og PFT har uttalt, er:

- Økonomiske gevinster, stordriftsfordeler og synergieffekter, som skal gi mer tid og ressurser til kjernevirksomheten.
- Høy faglig kompetanse, profesjonalisering.
- Likebehandling, standardiserte tjenester med økt kvalitet og stabile og gode leveranser.
- Leveranser i samsvar med brukernes behov.
- Overholdelse av lover og regler for aktiviteter knyttet til administrative støttetjenester.
- Innfri forventninger og krav om effektivisering.

## **Drøfting**

Etableringen av fellestjenester som en del av nærpolitireformen er en planlagt og hierarkisk styrt endringsprosess, hvor intensjonen er å forbedre eksisterende situasjon, jfr. hvordan Jacobsen og Thorsvik beskriver planlagt og hierarkisk styrt endringsprosess (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Endringen gjennomføres fordi ledelsen i politiet, gjennom politianalysen og POD sine egne vurderinger og erfaringer, er blitt oppmerksomme på problemer som den mener kan løses gjennom organisasjonsendring.

New Public Management (NPM) handler om overføring av organisasjons- og styringsprinsipper fra privat til offentlig sektor (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2015). Målsettingene for etablering av fellestjenester/sentralisering av administrative støttetjenester i politiet som jeg har funnet i undersøkelsene, går rett inn under NPM-paraplyen. Hovedbegrunnelsen for fellestjenester i politiet er effektiv ressursutnyttelse. Det er også klare målsettinger og forventninger til at endret organisering av støttevirksomheten i politiet skal bidra til profesjonalisering og forbedret kvalitet.

Organisasjonsmodellen som er valgt er hentet fra privat sektor. Sentraliseringen er et virkemiddel for å oppnå høyere produktivitet og kostnadseffektivitet (Moggré, den Boer, &

Fyfe, 2017).

POD og PFT har klare målsettinger om at tjenestene som PFT leverer skal ha forbedret kvalitet i forhold til da politidistriktene selv hadde ansvaret for støttevirksomheten og at det skal oppnås kostnadsbesparelser ved den nye organiseringen. Dette er i samsvar med hva Borman (Borman, 2008) sier er hensikten med fellestjenester.

Det vi nå ser i politiet er at vi «lærer» av privat sektor hvordan vi best kan organisere vår virksomhet. Forretningsbaserte ideer overføres til politiet og dette er «hva NPM handler om» (Røvik, 2016).

Spesielt etter terrorhendelsene 22. juli 2011 er det en forventning i media, blant politikere, i politiet og i samfunnet generelt om at det skal skje endringer i politiet som gjør at hele organisasjonen yter bedre. Den administrative støttevirksomheten omfattes også av disse forventningene.

Ved å sentralisere støttetjenestene og opprette en ny enhet i politiet som heter *Politiets fellestjenester*, har etaten tatt i bruk en «oppskrift» på hvordan strukturere støttevirksomheten som gjør at politiet kan oppnå legitimitet i omgivelsene. Innføring av fellestjenestekonseptet skjer ikke bare som en endring ut i fra hensyn til effektivitet, men også for å oppnå legitimitet i omgivelsene. En slik måte å se endringen på er i tråd med nyinstitusjonell teori (Amundsen & Kongsvik, 2016).

Det er et klart mål at gevinstene som oppnås ved sentraliseringen skal føres tilbake til kjernevirksomheten. Dette innebærer at dersom økonomiske midler frigjøres, kan polititjenesten styrkes uten at de offentlige bevilgningene til politiet øker.

Clegg et al. (2016, s. 503) har vist til Eric Abrahamson som stiller spørsmål ved mektige konsultantselskapers innflytelse på ledere når det gjelder å adoptere trender eller organisasjonsideer. I politianalysen bistod konsultantselskapet McKinsey & Company med å foreslå kostnadseffektive løsninger for hvordan støttevirksomheten bør organiseres. Som Wathne (2018) redegjør for, var honoraret nesten ti millioner kroner for det halvåret politianalyseutvalget arbeidet. At lederen for sekretariatet, Morten Jørgensen, var partner i McKinsey (jfr. kap. 5.1) inntil han ble ansatt i Justis- og beredskapsdepartementet som sekretariatsleder, forsterker inntrykket av at McKinsey har hatt stor innvirkning på anbefalingene i politianalysen.

At konsulentselskaper har vært engasjert i analysearbeidet og i prosjektarbeidet, samt at ledere i PFT har bakgrunn fra næringslivet og konsulentvirksomhet, har trolig betydning for hvordan støttevirksomheten i politiet nå organiseres. Et slikt syn finnes det støtte for når Glomseth (2015) sier at konsulentselskaper bidrar med ideer om moderne organisering, ledelse og styring som får innpass i norsk politi.

De store konsulentselskapene har gjerne forretningsformen som ideal, og det er ikke unaturlig å anta at dette idealet blir referansen og målestokken når de arbeider med endringsprosesser i politiet (Røvik, 2016). Røvik (2016) sier at de aller største konsulentselskapene bygger sin virksomhet på en sterk forestilling om at verden består av relativt like organisasjoner og ikke av virksomheter som er unike. Når McKinsey i politianalysen i sin beste praksis tilnærming sammenligner politiet med 160 sammenlignbare organisasjoner i Europa, hvorav 20 er offentlige, er det et eksempel på akkurat dette. Om politiet ikke kan sammenlignes med disse 160 europeiske organisasjonene, ville da oppfatningen av effektiviseringspotensialet vært et annet?

Når beregningene vedrørende mulig effektivisering innen administrative årsverk viser slike innsparingsmuligheter, virket det trolig som en drivkraft for politiske myndigheter og politiledelse til å gå inn for å sentralisere den administrative støttevirksomheten.

Vanebo (2016) viser til sin forskning på en politisk besluttet sammenslåing i sykehussektoren, hvor han erfarte at oppfatninger og løsninger som aktørene ser tidlig i en prosess, blir førende for standpunkter, meninger og oppfatninger når de endelige beslutningene skal tas.

Kanskje er det slik med beslutningen om å etablere fellestjenester i politiet også, – at aktørene tidlig hadde en oppfatning av at dette er den beste og mest kostnadseffektive måten å organisere støttevirksomheten på, og så ble det avgjørende da den endelige beslutningen om sentraliseringen ble fattet.

Beslutningen om å opprette fellestjenestene var ikke en del av den parlamentariske behandlingen for nærpoltireformen. Fellestjenestene ble opprettet ved en Kgl. Res. allerede i oktober 2013 (jfr. kap. 1.1) og politidirektøren fikk fullmakt til å organisere arbeidet videre på en hensiktsmessig måte (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013). Dette vedtaket og at justisministeren i pressemeldingen sier at fellestjenestene kan få en enda mer sentral rolle i å bistå politidistriktene framover (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013), er forhold som kan gi støtte for synspunktet om at tidlige oppfatninger og løsninger ble førende for beslutningen om å sentralisere støttetjenestene. Politidirektøren var selv medlem i

politianalyse-utvalget (NOU 2013:9, 2013). Vurderingene og anbefalingene i politianalysen danner grunnlag for de reformtiltakene som gjennomføres nå.

At det ikke ble gjennomført en vurdering av andre løsninger enn sentralisering, er etter min vurdering en svakhet ved politianalysen. Fellestjenester burde vært et av flere alternativer for å komme frem med en anbefaling om hvordan de administrative støttetjenestene burde organiseres for å oppnå målsettingene om kostnadseffektivitet og forbedring av tjenestene som skal leveres. Et slikt syn finner jeg støtte for hos Thomas Elston og Muiris MacCarthaigh (2016) som i sin forskning har studert risikoer for at offentlige virksomheter ikke når forventningene om kostnadsreduksjoner og høyere effektivitet ved å innføre fellestjenester. Deres forskning bygger på studier av nylig etablerte fellestjenester innen offentlig sektor i seks land, deriblant Sverige, Danmark og Nederland. Et av deres råd til politiske beslutningstakere er:

*«Explore all options: Shared services should be evaluated as one of a range of options for improving efficiency. Sometimes they will be the best choice. Sometimes they will not, with reforms to inhouse provision preferable»* (Elston & MacCarthaigh, 2016, s. 355).

I politianalysen gjennomføres kun en kvantifisering av mulig innsparing i administrative årsverk for de ulike modellene med henholdsvis atten, ti og seks politidistrikter, og så ender det i en anbefaling om at det bør etableres en egen felles enhet for administrative støttetjenester i politiet.

Sammenligninger med de politidistrikter som har «minst» administrativ stab, eller sammenligninger som McKinsey har gjennomført med eksterne enheter, gir en indikasjon på at det finnes et potensial for effektivisering. Imidlertid forteller dette ikke noe om hvordan tjenestene bør organiseres for at de skal kunne gi best mulig støtte til politidistriktenes kjernevirksomhet. At det ikke vurderes hvordan støttetjenestene kan organiseres for å kunne støtte kjernevirksomheten til politidistriktene best mulig, er etter mitt syn ytterligere en svakhet ved analysens anbefaling. Fivesdal og Bakka (1998) sier at strukturen skal være et instrument for å nå mål. Ved forslag til organisatorisk løsning for den administrative støttetjenesten, burde analysen også ha vurdert hvilke mål den administrative støttetjenesten skal oppfylle og politidistriktenes behov for slike tjenester.

Innsparing i administrative årsverk utgjør en stor del av det totale gevinstpotensialet som politianalysen beskriver. En slik innsparing i administrative årsverk vil ta tid å gjennomføre



(da eventuelt som naturlig avgang eller ved bruk av omstillingsavtaler), da politidirektøren har forsikret at ingen ansatte skal miste jobben i forbindelse med gjennomføring av reformen (Trædal & Inderhaug, 2015). I denne forbindelsen så er det også verdt å nevne at det faktum at ingen skal miste jobben, kan være et hinder for at medarbeidere som er berørt av endringen gir sin støtte til den. Et sånt syn kan jeg finne støtte for i forskning utført av Frank Ulbrich. Han studerte etableringen av fellestjenester i en stor (anonym) offentlig virksomhet i Sverige, med et nasjonalt hovedsete og 20 lokale/regionale organisasjoner:

*«The employees, hence, felt there is no need to adapt to the changing environment. In fact, they felt that if the environment is changing this would not directly affect them. Interestingly, they were right because they did not lose their jobs»* (Ulbrich, 2010, s. 261).

I politianalysen vises det til at politiet i sammenlignbare land har løst organisering av støttetjenester ved å sentralisere disse. En mulig forklaring til at politiet i Norge velger å følge etter andre lands måte å organisere støttevirksomheten, kan være at politianalyse-utvalget i møte med politiet i andre land ble konfrontert med normene og verdiene deres for hvordan politiet bør organiseres. Med bakgrunn i dette ble utvalget oppmuntret til å velge samme modell. En slik forklaring er i overensstemmelse med nyinstitusjonell teori som sier at organisasjoner *«befinner seg i institusjonelle omgivelser hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet»* (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2015). Gjennom å organisere den administrative støttevirksomheten i en sentral enhet, Politiets fellestjenester, viser politiet at de har innarbeidet eller adoptert de rådende normene for hvordan slik virksomhet bør organiseres.

Etter mitt syn er det en svakhet eller mangel ved politianalysen hva angår dens anbefaling om å følge andre lands eksempler med å sentralisere støttetjenestene/etablere administrative fellesfunksjoner, at det ikke gjøres noen vurdering av hvilke forutsetninger de andre landene har lagt til grunn når de har sentralisert administrativ støttevirksomhet. Det sies heller ikke noe om det har vært spesielle utfordringer knyttet til gjennomføringen av en slik endring, eller resultater og konsekvenser av sentraliseringen. Ulbrichs forskning fra Sverige viser at det kan være utfordringer med innføring av fellestjenester i en offentlig virksomhet hvor de lokale/regionale enhetene tidligere har hatt ansvaret selv for administrativ støttevirksomhet. De utfordringene eller svakhetene han spesielt nevner, er at det ikke vurderes om gevinster som oppnås kan nås på andre måter og med lavere kostnader, enn hva etablering av fellestjenester innebærer. Videre nevner han at transaksjonskostnadene kan bli så store at

gevinsten ved lavere produksjonskostnader bortfaller, og at kostnader kan bli overført fra leverandør av tjenestene til brukerne (Ulbrich, 2010).

## 6.2 Politidistriktenes medvirkning

### De viktigste funnene

Det var samfunnsansvaret, å forvalte de økonomiske midlene som stilles til rådighet for politiet mest mulig effektivt og å overholde lover og regler, det ble fokusert på da behovet for endring ble kommunisert til politidistriktene. I tillegg ble behovet for standardisering trukket frem for å begrunne hvorfor støttetjenestene skulle sentralisere. Standardisering var nødvendig fordi POD hadde erfart at det var svært ulik praksis og kvalitet på de administrative støttetjenestene i politidistriktene.

Lederne for virksomhetsstyring (administrasjonssjefer den gang) i politidistriktene hadde ikke samme syn på behov for endring som ledelsen i POD og prosjektledelsen i konseptfasen. Ingen av de ti lederne som deltok i spørreundersøkelsen svarer at de opplever at det i høy grad var behov for endringen. Flertallet svarer nøytralt eller negativt på om de opplever at det var nødvendig med den endringen som etableringen av PFT innebærer.

Lederne erkjenner imidlertid at det var behov for profesjonalisering og å heve kvaliteten på støttetjenester, men at det kunne oppnås uten at fellestjenester ble etablert.

Administrasjonssjefene og politimestrene var de viktigste målgruppene for kommunikasjon om behovet for endring. I konseptfasen ble det gjennomført regelmessige samlinger av administrasjonssjefene i de 27 politidistriktene for å sikre oppslutning om prosjektet, og gi disse lederne mulighet til å bidra med synspunkter og forslag. Lederne for virksomhetsstyringsstaber som deltok som administrasjonssjefer den gang, opplevde likevel at løsningene i veldig stor grad var bestemt på forhånd og at det ikke var «klima» for å ytre seg mot POD sine forslag eller beslutninger. Andre virksomheter som hadde opprettet fellestjenester var eksempler for hvordan også politiet burde organisere sin støttevirksomhet.

Lederne for virksomhetsstyring opplevde ikke at deres medvirkning var «reell» i den forstand at de mener løsningene var diktet på forhånd og at det ikke var klima for å ytre seg mot POD sine synspunkter. I mange situasjoner følte de seg som «gisler» ved at prosjektledelse og POD informerte øvrige deler av organisasjonen om at forslag, løsninger eller beslutninger hadde vært behandlet på samling med administrasjonssjefene. Administrasjonssjefene opplevde at

dette ble sagt uten at det ble orientert om at saken hadde møtt motstand eller at administrasjonssjefer hadde hatt et annet syn.

Ved overgangen fra konseptfasen til gjennomføringsfasen med REAL-prosjektet i januar 2016, sluttet POD å kalle inn til samlinger av administrasjonssjefene. REAL-prosjektet og ledelsen i PFT mener at det ble utfordrende å diskutere behov for endring med politidistriktene da samlingene opphørte. Det eneste forumet hvor PFT og REAL kunne diskutere behov for endring og sikre oppslutning om fellestjenestekonseptet hos ledelsen i politidistriktene, var samlingen av politimestrene i Nasjonal ledergruppe (NLG).

Bildet POD hadde av støttetjenestene i politidistriktene, stemte ikke overens med den oppfatningen lederne for virksomhetsstyringsstaber i politidistriktene hadde av nivå og kvalitet på støttetjenestene i eget distrikt.

Lederne for virksomhetsstyringsstaber mener at POD burde ha utøvd sterkere styring vedrørende administrativ støttetjeneste i politidistriktene dersom det var nødvendig å forbedre kvaliteten på disse tjenestene.

Sentralisering av støttetjenestene kunne ha vært unngått dersom POD hadde gjort det, mener lederne.

PFT ble besluttet etablert uten at politidistriktene fikk kunnskap om ordentlige analyser eller alternativer. Lederne for virksomhetsstyringsstaber mener at et alternativ som burde vært utredet, er hvordan administrative støttetjenester kunne ha vært organisert i de «nye» større politidistriktene som skulle opprettes.

I spørreundersøkelsen blant lederne for virksomhetsstyringsstaber svarer ingen at de opplever at politidistriktet har blitt hørt med hensyn til valgte løsninger for hvordan PFT skal løse oppdraget sitt og samhandle med politidistriktet. 80% svarer negativt og 20% svarer nøytralt på spørsmålet om de opplever at politidistriktets synspunkter har blitt hørt.

## **Drøfting**

Ulbrich viser til annen forskning som viser at organisasjoner i offentlig sektor adopterer fellestjenestekonseptet for å styrke troverdigheten. Organisasjoner vil vise at de disponerer de bevilgede pengene til beste for samfunnet (Ulbrich, 2010). Behovet som beskrives for at politiet skal etablere fellestjenester for å forvalte fellesskapets midler mest mulig effektivt, passer godt inn i dette.

Nærpolitireformen med alle tilhørende endringer i politiet, er et resultat av vurderinger og beslutninger som har som mål å få organisasjonen til å fungere eller prestere bedre, jfr. hvordan Pollitt & Bouckaert (2004) definerer reform i offentlig sektor. Politidirektoratet og prosjektledelsen i konseptfasen beskrev at det var behov for å innføre fellestjenestekonseptet fordi de mente de administrative støttetjenestene ikke ble gjennomført eller ivaretatt på en god nok måte i og av politidistriktene.

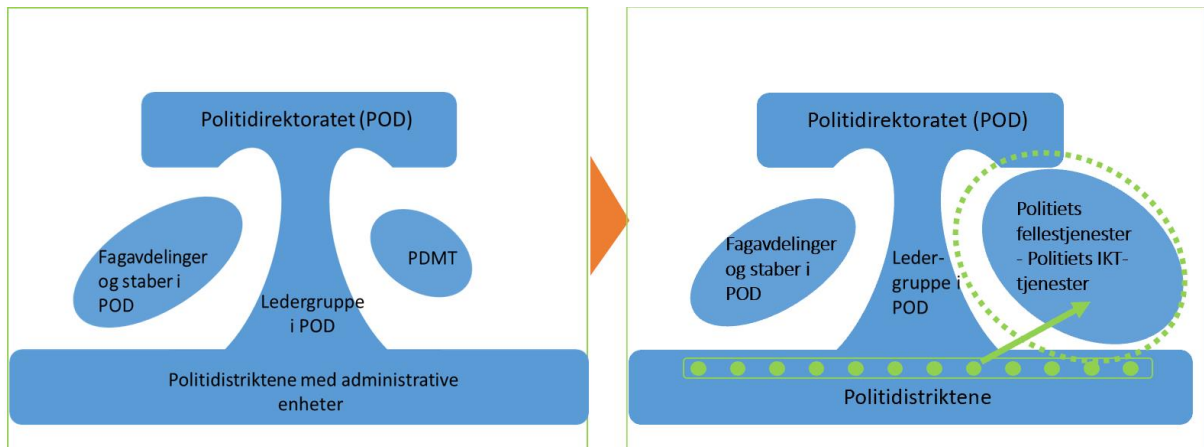
Endringsprosessen som gjennomføres for etablering av fellestjenestene følger fasene i en planlagt endringsprosess slik Jacobsen og Thorsvik (2013) beskriver den. Det starter med en erkjennelse hos ledelsen i politiet av behov for endring og fortsetter med en beskrivelse av en fremtidig ønsket tilstand hvor den administrative støttevirksomheten er sentralisert, før de planlagte tiltakene gjennomføres og prosessen skal avsluttes med evaluering. Når administrasjonssjefene (senere ledere av virksomhetsstyringsstaber) ikke var enige i at det var behov for en så omfattende endring, er ikke det det beste utgangspunktet for endringsprosessen. Administrasjonssjefene skulle egentlig være endringsagenter med et særlig ansvar for implementeringen av endringene. Yukl (2009) understreker hvor viktig det er at endringene har tilslutning hos de personene som har direkte ansvar for implementering av endringene i organisasjonen, fordi disse personene skal få ting til å skje.

I undersøkelsene kommer det frem at lederne for virksomhetsstyringsstaber mener at det heller burde vært gjennomført tilpasninger i den gjeldende strukturen eller mindre endringer (inkrementelle), i stedet for at organiseringen av støttevirksomheten endres helt. At organiseringen endres helt for støttetjenestene i politiet, er ifølge Nadler og Tushman (1990) sin definisjon en strategisk endring.

Om det heller burde vært gjennomført endringer i den eksisterende strukturen, kan det være ulike syn på. Det som det etter mitt syn ikke burde være ulike oppfatninger om, er at det vet man ikke fordi det ikke ble utredet. Kanskje er det som Elston og MacCarthaigh (2016) sier, at av og til er reformer i det eksisterende å foretrekke fremfor fellestjenester (jfr. hva som er diskutert i kap 6.2)?

Den strategiske endringen som gjennomføres med innføring av fellestjenestekonseptet, kan illustreres ved bruk av Mintzbergs modell med fem komponenter (Bolman & Deal, 2014). I hvert politidistrikt var det før etableringen av politiets fellestjenester en administrativ enhet som hadde ansvaret for å levere administrativ støtte til den operative virksomheten i

politidistriktet. Nå er dette ansvaret løftet ut og lagt til støttestaben Politiets fellestjenester, som leverer administrative støttetjenester til alle politidistriktene. Figuren under viser dette.



Figur 26 Støttevirksomheten flyttes ut av politidistriktene

Lederne for virksomhetsstyringsstabene mener at det burde vært vurdert en annen modell som innebærer at det utvikles en sterkere lokal støttestab i hvert politidistrikt og at den sentrale enheten har ansvaret for rådgiving og større anskaffelser og avtaler slik tidligere PDMT (Politiets data- og materieltjeneste) hadde.

At lederne for virksomhetsstyringsstabene opplevde at de i enkelte situasjoner ble brukt som «gisler» for ledelsens syn og at det ikke var «klima» for å ytre seg imot, tyder på at deres medvirkning i endringen ikke var reell. Når medvirkningen i endringsarbeidet ikke er reell svekkes forankringen og mulighetene for å lykkes med endringsinitiativet reduseres (Amundsen & Kongsvik, 2016).

Når ledere opplevde at det var vanskelig å ytre seg imot POD sitt syn, kan konsekvensen av det ha vært at ledere ble passive mottakere av endring og at ledelsen dermed gikk glipp av verdifulle innspill (Meyer & Stensaker, 2016).

Mer om forhold som er fremkommet i undersøkelsene som kan ha betydning for mulighetene å lykkes med endringsprosjektet, vil bli drøftet i kapittel 6.3.

## 6.3 Gjennomføring av endringsprosessen

### De viktigste funnene

Endringsprosjektet etablering av fellestjenester har vært delt i en konseptfase og en gjennomføringsfase (REAL-prosjektet). I konseptfasen ble det nesten utelukkende benyttet interne ressurser, og medarbeidere fra politidistriktene var med i ulike delprosjekter. REAL-prosjektet er blitt gjennomført med konsulentressurser fra PWC, samt ledere og medarbeidere i PFT.

I konseptfasen vektla POD å involvere administrasjonssjefene (senere ledere av virksomhetsstyring eller HR), som sentrale medarbeidere og ansvarlige for administrative støttetjenester i politidistriktene. Til tross for at de ble trukket med i arbeidet, mener disse lederne at det ikke var klima for å ytre seg mot POD eller prosjektledelsens syn og at løsningene i veldig stor grad var bestemt på forhånd.

Administrasjonssjefene ble ikke involvert på samme måte ved oppstart av REAL-prosjektet.

PFT gjennomførte i denne delen av endringsprosessen ikke egne møter med dem for å motivere for endring eller for å involvere dem mer aktivt i etableringen av fellestjenestene.

Det ble forutsatt at nødvendig motivering for endring var gjort av POD i konseptfasen.

Administrasjonssjefene i politidistriktene så ikke samme behov for endring som POD og PFT.

Hovedårsakene til dette er at de mener at politidistriktene har løst oppgavene innenfor administrativ støttevirksomhet godt, de er skeptiske til om det er mulig å realisere de gevinster som er forutsatt, og fordi de ikke ser eller forstår at det er behov for en så omfattende endring som sentralisering av støttetjenestene innebærer. De stiller spørsmål ved om fellestjenestekonseptet er svaret på utfordringene med å forbedre støttetjenestene.

Prosjektledelsen i REAL mener det har vært vanskelig å selge inn og skape positivt engasjement for fellestjenesteprojektet blant ledere og ansatte ute i etaten.

POD skulle i konseptfasen sikre forankring av visjonene og målsettingene for endringen gjennom en partssammensatt styringsgruppe og involvering av medarbeidere fra politidistriktene. At assisterende politidirektør var prosjekteier skulle gi forankring helt i toppen i politiet. Prosjekteierskapet ble delegert til tidligere skattedirektør som var «utlånt» til POD fra Finansdepartementet.

I REAL-prosjektet ble mulighetene for å forankre beslutninger og målsettinger hos de administrative lederne fra politidistriktene borte. Direktøren i PFT mener at REAL-prosjektet

har ledelsesmessig forankring «i toppen» ved at beslutning om endringen er forankret hos politidirektøren.

Hverken PFT eller REAL-prosjektet har lagt særlig vekt på å skape forståelse for endringen hos de som ikke var overbevist om behovet for endring. Det ble forutsatt at dette var gjort.

REAL-prosjektet og PFT har opplevd at det har vært utfordrende å få med politidistriktene på endringene og arbeidspakkene som skulle leveres. Prosjektlederen for REAL mener at mange har opplevd prosjektet som en trussel mot egen arbeidshverdag og rolle, og at mange politidistrikter har undervurdert omfanget av endringene som skulle implementeres.

Prosjektlederen for REAL har også erfart at enkelte administrasjonssjefer har gitt prosjektet mye motstand. Politidistriktene på sin side har opplevd et stort press fra prosjektet for å få på plass avtaler om overføring av ansvar og ressurser til PFT.

I budsjettene til politidistriktene trekkes det for gevinster som prosjektet har lagt til rette for. Flere av politidistriktene er uenige i gevinstuttaket som de trekkes for.

I forbindelse med overføring av oppgaver og ansvar, finnes det eksempler på at det ikke samtidig er overført ressurser til PFT. Konsekvensen av dette blir at gevinst ikke realiseres.

Det har vært en styrke ved prosjektet at det har kommet/kommer i mål i henhold til plan og innenfor tildelt budsjett. En svakhet har vært at arbeidsmengden for politidistriktene har vært stor. Mange politidistrikter har ikke hatt tid til prosjektet.

Etter gjennomført omstillingsprosess med overføring av ressurser til PFT og innplassering av personell i nye stillinger i politidistriktene, mangler enkelte av politidistriktene kompetanse og kapasitet til å ivareta samhandlingen med PFT.

## **Drøfting**

I kapittel 6.2.2 har jeg vist at lederne for virksomhetsstyringsstaber ikke så det samme behovet for endring som POD og PFT gjorde. Undersøkelsene som er gjennomført viser at denne gruppen ledere fra politidistriktene mener at den måten politidistriktene hadde løst oppgaver innenfor administrativ støttevirksomhet hadde vært tilfredsstillende eller god, og de deler derfor ikke PODs og PFT sitt syn om at endring var nødvendig. Manglende tro på at endring er nødvendig er ifølge Yukl (2009) en grunn til vegring mot endring. Når prosjektledelsen har opplevd «å møte motstand» mot endring hos administrasjonssjefer/ledere

av virksomhetsstyringsstab, så kan en av grunnene til dette være at disse lederne hadde oppfatningen at endring ikke var nødvendig.

Funnene viser at lederne for virksomhetsstyringsstabene i politidistriktene ikke så de samme utfordringene eller delte politiledelsens situasjonsbeskrivelse med hensyn til hvordan politidistriktene løste administrative oppgaver. I og med at lederne, som beskrevet tidligere, heller ikke delte oppfatningen at sentralisering av den administrative støttevirksomheten var løsningen på utfordringene som politiledelsen mente eksisterte (lav kostnadseffektivitet og varierende og ulik kvalitet i politidistriktene), så manglet forståelsen som Schiefloe (2016) beskriver som et av fire kjennetegn for endringsprosjekter som lykkes og som resulterer i bedre og mer effektive organisasjoner.

At lederne føler at den valgte modellen med fellestjenester «tvinges» på politidistriktene, er ytterligere et forhold som naturlig kan lede til at endringen møter motstand. Et slikt syn kan man finne støtte for hos Yukl som viser til Connor<sup>10</sup> (Yukl, 2009) og Schiefloe (2016). Connor (Yukl, 2009) sier at endring kan bli møtt med motstand dersom man opplever at man blir påtvunget endringene, og Schiefloe beskriver mer generelt at endringer som igangsettes av ledelse eller av overordnede organer ofte blir møtt med skepsis og motstand.

Det er uheldig at lederne av virksomhetsstyringsstabene opplevde at det ikke var klima for å ytre seg mot POD eller prosjektledelsens syn, fordi det finnes en fare for at objektive og saklige argumenter mot den planlagte endringen ikke kom frem.

Fordi endringen hadde direkte konsekvenser for deres rolle, myndighet og ansvar i organisasjonen, kan det ha vært ekstra vanskelig å fremføre argumenter imot ledelsens syn på grunn av frykt for å bli mistenkt for å ta hensyn til egne interesser. Dersom konstruktive innspill og motforestillinger holdes tilbake, vil ikke ledelsen eller prosjektledelsen ha samme mulighet til å skape forståelse for endringen eller planlegge tiltak som kan iverksettes for å øke mulighetene for å lykkes med endringsprosjektet.

Hvorvidt det råder en «fryktkultur» i ulike deler del av offentlig virksomhet, er fra tid til annen tema i virksomhetene og i offentlig debatt. Professor Torgeir Bruun Wyller hevder i en avisartikkel i Dagens Næringsliv at «en rekke saker kunne fått et mindre ulykkelig – og

---

<sup>10</sup> Connor, D.R. (1995), *Managing at the speed of change: How resilient managers succeed and prosper where others fail*. New York: Villard Books



*mindre kostbart – utfall dersom ikke velkvalifiserte motstemmer var blitt bragt til taushet»* (Wyller, 2016).

Lederne for virksomhetsstyringsstabene er viktige aktører i endringsarbeidet fordi en vellykket endringsprosess er avhengig av at de «er med». Funnene i undersøkelsene tyder på at målsettingene og beslutningen om å gå inn i den omfattende endringsprosessen som etablering av Politiets fellestjenester innebærer, ikke var godt nok forankret hos disse aktørene. Årsaker til det kan være at prosessen ikke ble oppfattet som åpen og at medvirkningen ikke ble oppfattet som reell. Begge disse forholdene nevnes av Schiefloe (2016) som viktige for å sikre forankring. Når lederne mener at medvirkningen ikke var reell, så tenker de i første rekke på at de opplevde at beslutninger om løsninger egentlig var fattet før de ble involvert. Aasen og Amundsen (2011, s. 154) sier at «*i arbeidslivet har medvirkning gjerne handlet om å realisere idéer om bedriftsdemokrati som verdi*». Videre sier de at det har skjedd en dreining i den senere tid hvor medvirkningen i større grad sees på som en nødvendighet for å ta i bruk de «*menneskelige ressursene i organisasjonen*» (Aasen & Amundsen, 2011, s. 154). Hensikten med å ta i bruk «hodene» i organisasjonen er fordi dette kan bidra til bedre beslutninger. Lederne for virksomhetsstyringsstaber sier at de ikke fikk medvirke i de beslutninger som gjaldt om støttetjenestene skulle sentraliseres eller ikke, derfor var ikke medvirkningen reell.

Viktigheten av forankring for å lykkes med endringsinitiativ, behandles også av Amundsen og Kongsvik (2016) når de beskriver begrepet endringskynisme. De sier at muligheten for å lykkes med endringsinitiativ øker hvis det forankres godt. Når ledere for virksomhetsstyringsstaber ikke så det samme behovet for endring som POD og PFT, ikke opplevde reell medvirkning, samt mente at måten administrative støttetjenester ble ivaretatt i politidistriktene var god, så kan det tyde på at endringsinitiativet har hatt svak eller manglende forankring hos denne gruppen.

Schiefloe (2016) sier at både forståelse og forankring krever tid. Når ledelsen i PFT forutsetter at å skape forståelse for nødvendigheten av endringen var gjort i konseptfasen, har den ikke tatt hensyn til at det tar tid å skape forståelse og sikre forankring hos aktørene som er viktig for å gjennomføre endringen i politidistriktene. Christine B. Meyer (2018) snakker om betydningen av å ha med seg «toppledelsens agenter» for at disse skal kommunisere de nye

strategiene med begeistring nedover i rekkene. Kanskje sviktet ledelsen i PFT med å få med seg «toppleidelsens agenter» når den forutsatte at å skape forståelse for endringen var gjort?

Når prosjektlederen for REAL gir uttrykk for at mange har opplevd prosjektet som en trussel mot egen rolle og at enkelte administrasjonssjefer har gitt prosjektet mye motstand, så kan det trolig være en indikasjon på at det har vært mangler ved prosessen med hensyn til å sikre forankring, forståelse og forpliktelse i organisasjonen. Samtidig sier det noe om at det kan være motstand hos enkelte i en gruppe som er viktig for å gjennomføre endringen. Yukl (2009) presiserer at motstand mot endringer er en naturlig reaksjon, og at det ikke bare skyldes uvitenhet og manglende fleksibilitet.

Til dette er det etter mitt syn viktig å legge til at objektiv motstand også kan «båndlegges» av frykt for å bli mistenkt for å ivareta egne interesser. Undersøkelsen gir ikke noe svar på dette, men det kommer frem i intervjuene at administrasjonssjefer opplevde det som vanskelig å ytre seg imot POD sine standpunkter (jfr. diskusjonen i kap. 6.2). Det er også verdt å vise til Schiefloe (2016, s. 41) som sier at en av hans erfaringer fra organisatoriske endringsprosesser er at «*endringer som initieres av organisasjonens ledelse møtes ofte med skepsis og motstand*».

Schiefloe (2016) sier også at skepsisen fra ansatte kan fremstå som «*angstbitersk og tilsynelatende irrasjonell*», men ofte viser det seg at den er velbegrunnet.

Yukl (2009) refererer Connor<sup>11</sup> som blant annet angir manglende tillit til de som foreslår endringen og manglende tro på at endringen er nødvendig som grunner til motstand mot endring. I konseptfasen var det en nyrekrutert prosjektleder med bakgrunn fra næringslivet og en tidligere skattedirektør som frontet nødvendigheten av endringen. Senere i gjennomføringsfasen med REAL-prosjektet, var innslaget av innleide konsulenter sterkt og ledelsen i PFT hadde bakgrunn fra næringslivet. I tillegg var beslutningen om fellestjenester «forankret» i en anbefaling i politianalysen, hvor konsultentselskapet McKinsey hadde en sentral rolle i å vurdere lønnsomhet av fellestjenester.

Kanskje var det ikke tillit hos gruppen av administrasjonssjefer til at de som hadde kommet med løsningen om å etablere fellestjenester gjorde det fordi det var det riktige å gjøre, men fordi de hadde en egeninteresse i å overføre modellen på politiet?

---

<sup>11</sup> Connor, D.R. (1995), *Managing at the speed of change: How resilient managers succeed and prosper where others fail*. New York: Villard Books

Schiefloe (2016) sier at forpliktelse til å gjennomføre planlagte endringer på en så god måte som mulig, følger av at ansatte ansvarliggjøres. Manglende forståelse, svak forankring og lav tillit de som «frontet» målsettinger og beslutning om sentralisering, kan ha bidratt til at administrasjonssjefene/ledere av virksomhetsstyringsstaber ikke har hatt en sterk forpliktelse til å gjennomføre endringene som REAL-prosjektet innebærer.

Prosjektlederne for REAL mener at mange politidistrikter har undervurdert omfanget av arbeidet som kreves for å gjennomføre endringene. Politidistriktene har på samme tid opplevd et stort press for å få på plass avtaler om overføring av ansvar og ressurser til PFT. En forklaring til dette er trolig at i nærpolitireformen er det mange andre endringer som også skal gjennomføres innen gitte frister. At omfanget av endringer er stort og at det er utfordrende for et politidistrikt å gjennomføre så mange endringer samtidig som daglig drift skal opprettholdes, har to case-studier i Trøndelag politidistrikt vist (Smeby, 2018).

Disse case-studiene viste at det var en viss grad av endringskynisme hos mellomledere som har ansvar for gjennomføring av mange endringer i forbindelse med den pågående reformen (Smeby, 2018). Endringskynismen kan føre til lav motivasjon for endringsarbeid (Amundsen & Kongsvik, 2016). Dette kan også være med å forklare hvorfor prosjektledelsen i REAL har hatt opplevelsen av at politidistrikter ikke har hatt tid til endringsarbeidet.

Connor nevner også at «*tap av makt og status*» (Yukl, 2009) kan være årsak til motstand mot endring. Det kan ikke utelukkes at administrasjonssjefer ved denne endringen har opplevd å miste myndighet og ansvar, og at det kan være en ytterligere grunn til at prosjektledelsen i REAL har opplevd motstand mot endringen.

Når lederne for virksomhetsstyringsstabene ikke er enige i det økonomiske gevinstuttaket som politidistriktene blir trukket for i det årlige budsjettet, kan det ha sammenheng med at disse lederne ikke har vært involvert og omforent om gevinstpotensialet. Eierskapet til gevinstuttaket har ikke vært forankret hos de lederne som er ansvarlige for å styre politidistriktenes økonomi. Stensaker og Haueng (2016) sier at en gjentakende felle som endringsprogrammer går i, er at eierskapet ikke er forankret hos dem i virksomheten som har resultatansvaret.

Dersom denne endringsprosessen drøftes mot de åtte trinnene som Kotter (1995) sier må følges for å lykkes med å lede og gjennomføre endringer, mener jeg at POD og senere PFT i REAL-prosjektet i *trinn 1* ikke lyktes å «sette scenen» fordi administrasjonssjefene som

viktige aktører ikke delte erkjennelsen av at endring var nødvendig.

Kotters *trinn 2* innebærer å sette sammen et kraftfullt team som kan lede endringsprosessen. I konseptfasen ble det lagt vekt på omfattende deltakelse fra administrasjonssjefer og andre nøkkelpersoner fra politidistrikter og direktoratet. Ved gjennomføringen av REAL-prosjektet endres dette, ved at viktige aktører, administrasjonssjefene (ledere for virksomhetsstyringsstaber), ikke tas med. Gjennomføringen drives til stor del av innleide konsulenter uten tilstrekkelig legitimitet i organisasjonen. Meyer og Stensaker (2016) tar også opp bruk av innleide konsulenter og sier at organisasjoner ofte benytter eget personell i gjennomføringen, fordi innleide konsulenter ikke har lett for å tilegne seg legitimitet i organisasjonen.

I *trinn 3* hvor endringsvisjonen skal virke som drivkraft for endringen, svikter det delvis fordi en stor del av visjonen består i et fremtidsbilde hvor politiet skal spare mye på endringen. Denne visjonen er ikke tilstrekkelig forankret i organisasjonen som ikke deler synet om at mye kan spares på sentraliseringen.

I *trinn 4* beskriver Kotter beskriver at det må kommunisere for forståelse. Han understreker viktigheten av at det må kommuniseres hyppig og slik at visjonen forstås av ansatte. I konseptfasen la prosjektledelsen stor vekt på å informere og flere kanaler ble brukt. Særlig ble det lagt vekt på å bruke samlinger for administrasjonssjefene som et forum for informasjon. Ved overgang til REAL-prosjektet ble det ikke lenger gjennomført samling for administrasjonssjefene. PFT og prosjektledelsen tok ikke initiativ til å samle disse viktige aktørene og informasjonsbehovet til denne gruppen ble ikke ivaretatt. Dette var en svakhet i gjennomføringen.

I *trinn 5* skal ansatte få myndighet til å handle i samsvar med visjonen og strategien. Her har REAL-prosjektet samarbeidet godt med politidistriktenes fagmiljøer innen eiendom, anskaffelser og lønn/regnskap for å få medarbeidere i politidistriktene til å handle i samsvar med de nye rutine og systemene. Beskrivelse av ny handlemønstre har vært tydelige. Politidistriktene har i midlertid opplevd utfordringer med å handle i samsvar med «det nye» på grunn av mange andre endringer som gjennomføres i forbindelse med nærpolitireformen. I *trinn 6* skal tidlige gevinster produseres og synliggjøres. Synliggjøringen skal bidra til å opprettholde motivasjonen for endring. Her er det etter mitt syn en stor fare og betydelig svakhet ved gjennomføringen av endringsprosjektet *sentralisering av støttetjenestene*.

Lederne for virksomhetsstyringsstaber er ikke enige i gevinstuttaket som politidistriktenes budsjetter reduseres med og de ser ikke at endringen resulterer i at kjernevirksomheten blir

tilført mer ressurser slik som visjonen sier. Konsekvensen av dette kan være lav motivasjon for endringen.

I *trinn 7* handler det om ikke å gi opp. PFT og REAL-prosjektet samarbeider godt med politidistriktene for å avvikle «gamle» rutiner og systemer som ikke støtter opp om den nye måten å jobbe på i forbindelse med sentraliseringen. Utfordringene og noe av det som kan hindre at endringen gjennomføres, er den manglende kapasiteten i politidistriktene til å samhandle, eventuelle kapasitetsutfordringer i PFT og kvaliteten på leveransene fra PFT. Dersom politidistriktene opplever at det er byråkratisk å få leveranser fra PFT eller PFT ikke greier å levere, kan politidistriktene falle tilbake i gamle rutiner og systemer.

Det siste trinnet, *trinn 8*, er å forankre endringen i organisasjonskulturen. REAL-prosjektet er nå helt i avslutningen og linjeorganisasjonen i samarbeid med PFT må gjøre endringen varig. Det vil trolig være utfordringer forbundet med at ny struktur og ny måte å jobbe på møter en gammel kultur hvor politidistriktene tidligere har vært selvstendige og selvrådene.

## 6.4 Innfrielse av målsettingene

### De viktigste funnene

Lederne for virksomhetsstyringsstaber opplever at PFT har høy faglig kompetanse og at det har skjedd en profesjonalisering av støttetjenester. Dette gir større sikkerhet for etterlevelse av lover og regler, spesielt innenfor leieavtaler (eiendom) og anskaffelser. Det er oppnådd større grad av standardisering gjennom sentraliseringen.

Ved sentralisering av lønn- og regnskapstjenester er det nå større grad av likebehandling hva angår utbetaling av lønn og tillegg og refusjon av reiseutgifter.

PFT mener selv at de begynner å få kapasitetsproblemer med hensyn til leveranser. Dette skyldes at det er mange behov som har oppstått som en følge av politireformen og de endringer som skjer i forbindelse med denne, samt at det avdekkes behov i politidistriktene som man ikke tidligere har hatt oversikt over.

Ingen av respondentene i spørreundersøkelsen mener at PFT har leveranser som i høy grad er i samsvar med de behovene distriktene har. Flertallet av respondentene (80%) svarer nøytralt eller mener at PFT bare i mindre grad leverer tjenester i samsvar med de behovene politidistriktene har.

Informantene fra politidistriktene peker på at leveranser fra PFT tar lang tid og at det er kapasitetsproblemer i PFT. PFT angir at kapasitetsutfordringene skyldes opphoping av behov i reformtider og at det avdekkes nye behov som politidistriktene ikke hadde oversikt over tidligere.

PFT sier at innenfor enkelte kontrakter/sentrale avtaler innenfor anskaffelser har det vært misnøye fra politidistriktene og at politidistrikter i enkelte tilfeller har måtte gjennomføre anskaffelser selv.

Respondentene fra politidistriktene peker videre på at etableringen av fellestjenester ikke har medført effektivisering, fordi de mener at de bruker mer ressurser totalt sett til administrative støttetjenester og fordi de opplever økt grad av byråkrati. 80% av informantene mener at eget politidistrikt bruker mer ressurser til administrative støttetjenester etter overføringen av oppgavene til PFT. De oppfatter ikke at forventede gevinster eller kostnadsreduksjoner tilføres kjernevirksomheten slik målsettingen er. Lederne for virksomhetsstyringsstaber i politidistriktene mener at sentraliseringen «koster mer enn den smaker». Økt kvalitet, spesialisering og krav eller forventninger fra PFT til politidistriktenes samhandling medfører at mer ressurser brukes til administrative støttetjenester etter etableringen av PFT, sier informantene.

PFT på den annen side mener at sentraliseringen innebærer effektivisering og at det finnes et stort gevinstpotensial som enda ikke er realisert.

## **Drøfting**

Gjennom det strukturelle grepet, å flytte støttevirksomheten fra politidistriktene inn i en sentral støttestab som skal levere til alle politidistriktene i politiet, øker avstanden til de operative elementene i politiorganisasjonen, jfr. modellen til Mintzberg (Bolman & Deal, 2014) som beskrevet i kap. 6.2.2.

Respondentene forteller at konsekvensen av dette er at politidistriktene nå opplever mer byråkrati og at enkelte leveranser og tjenester tar lang tid i PFT. Politidistriktenes administrative støtteapparat kan ikke i samme grad som tidligere ta avgjørelser eller være «øyeblikkelige» problemløserne for den operative styrken, men må løfte problemstillingene eller fremme bestillinger til politiets fellestjenester. At støttevirksomheten nå er samlet i Politiets fellestjenester har bidratt til at myndighet og ansvar er flyttet bort fra politidistriktene

som kjenner utfordringene og problemene lokalt. Når beslutningsmyndighet i saker som angår administrativ støttevirksomhet nå er flyttet opp i hierarkiet, er det gjennomført en sentralisering slik Jacobsen og Thorsvik (2013) beskriver begrepet.

Lederne for virksomhetsstyringsstaber sin oppfatning er at etableringen av fellestjenester koster mer enn det smaker. Tammel (2017) finner i sin gjennomgang av tilgjengelig internasjonal forskningslitteratur på fellestjenester i offentlig sektor og i egne case-studier fra Estland, at det ikke er like lett å oppnå målet om kostnadsreduksjoner i offentlig sektor som i privat sektor. Hun mener at det er tre hovedkilder til kostnadsreduksjoner; reduksjon i antall ansatte innenfor administrativ støttevirksomhet, reduksjon i IKT-kostnader og begrensnig av overflødige prosesser (eller unngåelse av duplisering).

Lederne for virksomhetsstyringsstabene forteller i studien at de ikke opplever noen kostnadsreduksjon i form reduksjon i antall ansatte innenfor administrativ støttevirksomhet. Tvert imot så sier flertallet av respondentene at deres oppfatning er at det egne politidistriktet nå bruker mer ressurser til administrative støttetjenester enn tidligere.

Når personalstatistikk (Politidirektoratet, 2018) viser at det i den perioden hvor det er gjennomført overføring av ansvar og personellressurser fra politidistriktene til PFT har vært en vekst av sivile årsverk både i politidistriktene og i PFT, er det et tegn på at etableringen av fellestjenestene ikke har medført en effektivisering. Veksten er begrenset i politidistriktene og statistikken sier ikke noe om innen hvilke funksjoner eller områder veksten er kommet. Det som imidlertid kan leses ut av statistikken er at den samlede veksten i sivile årsverk for politidistriktene, PFT og PIT har vært på 157,4 årsverk fra 2016 til 2017. Dette viser at sentraliseringen ikke har ført til en effektivisering i form av innsparing i årsverk. Denne samlede veksten i antall sivile årsverk gir støtte til informantenes syn om at etableringen av fellestjenester ikke fører til at politiet som helhet sparer penger på sentraliseringen (jfr. figur 24).

Informantene fra politidistriktene mener også at det er blitt mer byråkrati, at flere administrative oppgaver gjøres av medarbeidere og ledere selv, og de viser til at ingen ansatte har mistet jobben i gjennomføring av reformen.

Her må det tillegges at det er en begrensnig i studien ved at spørreundersøkelsen og intervjuene er gjennomført på et tidspunkt (våren 2018) hvor fellestjenestene ikke har vært virksomme så lenge og hvor politidistriktene arbeider med å få på plass egne rutiner for samhandling med PFT.

I studien kommer det frem at det er oppnådd større likebehandling innenfor lønn og regnskap. En slik effekt av sentraliseringen er naturlig, da alt av utbetalinger nå skjer fra en sentral enhet. Tidligere ble dette utført ved alle tolv politidistriktene.

Større grad av standardisering er også en naturlig konsekvens av at det er en sentral enhet som leverer tjenester eller stiller kravene til de eksterne leverandørene som skal levere varer og tjenester til politidistriktene.

Den økende profesjonaliseringen som politidistriktene opplever med hensyn til leveranser innenfor administrativ støttevirksomhet, er en forventet effekt av innføringen av fellestjenester, og i samsvar med et av motivene for å etablere fellestjenester (Borman & Janssen, 2014), (Tammel, 2017). Den økte profesjonaliseringen skjer som en følge av at Politiets fellestjenester har ansatt kompetente medarbeidere med spesialkompetanse og at produksjon av støttetjenester er fellestjenestenes kjernevirksomhet. Tidligere ble mange av disse oppgavene løst av medarbeidere i politidistriktene som hadde flere andre oppgaver.

## **6.5 Ledere for virksomhetsstyringsstabers oppfatninger om sentraliseringen – kommentar**

I diagrammet under gir jeg en samlet fremstilling av oppfatningene ledere for virksomhetsstyringsstab i ti av landets tolv politidistrikter har til åtte konkrete spørsmål vedrørende sentralisering av de administrative støttetjenester i Politiets fellestjenester. Spørreskjemaet er vedlegg til oppgaven (se Vedlegg 1).

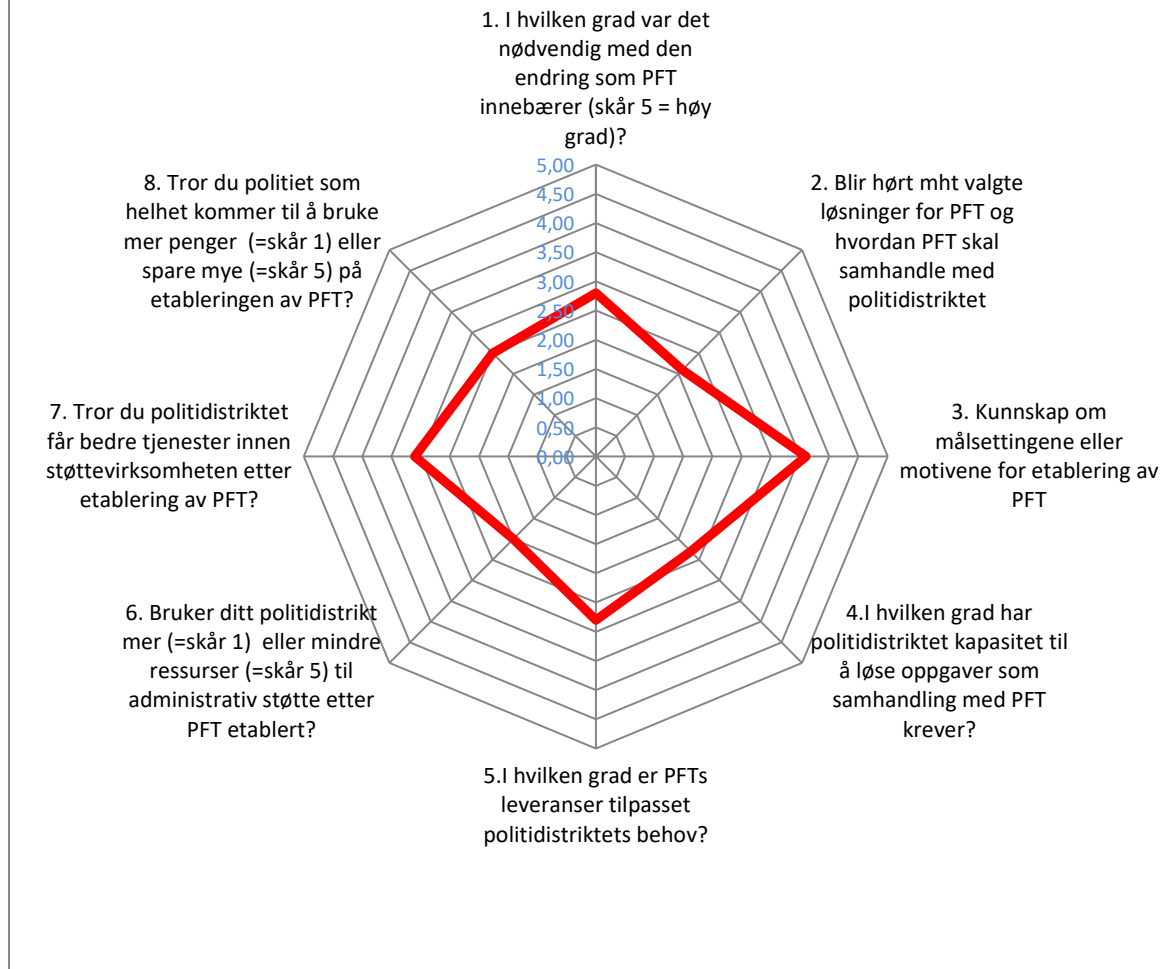
Jeg har i kapittel 5 presentert resultat av enkeltspørsmål under det forskningsspørsmålet hvor resultatet hører hjemme. Fordi fremstillingen i diagrammet gir et oversiktlig og «raskt» bilde av de rådende oppfatningene og fordi flertallet av spørsmålene er knyttet til konsekvensene av eller målsettingene med sentraliseringen, velger jeg å ta dette med her etter drøftingen av innfrielse av målsettingene.

Høyeste positive skår er 5 og 1 er laveste negative skår. Skår-verdi 3 angir en nøytral oppfatning, dvs. verken negativ eller positiv.

Skår-verdiene som er inntegnet i diagrammet under er gjennomsnittsverdien for hvordan de ti lederne svarer på hvert enkelt av de åtte spørsmålene i undersøkelsen.



## Spørreundersøkelse blant ledere av virksomhetsstyringsstaber i ti av landets tolv politidistrikter



Figur 27 Spørreundersøkelse blant ledere av virksomhetsstyringsstab i ti politidistrikter

Av diagrammet ser vi at beste gjennomsnittsskår for et enkeltspørsmål er mellom 3 og 4 (spørsmål 3: *I hvilken grad har du kunnskap om målsettingene eller motivene for etablering av PFT?* Gjennomsnittsskår var 3,6). Dårligste gjennomsnittsskår har spørsmål 6, med skår 2,0: *Bruker ditt politidistrikt mer eller mindre ressurser til administrative støttetjenester etter overføringen av oppgavene til PFT?* Ved skår-verdi 1 for spørsmålet er oppfatningen at det brukes mye mer ressurser og skår-verdi 5 innebærer en oppfatning at politidistriktet bruker mye mindre ressurser til støttetjenester etter etablering av PFT. Skåren var 2,0 -, som i spørreskjemaet har beskrivelsen «noe mer» ressurser.

Dette resultatet samsvarer veldig godt med hva som kommer frem i gruppesamtalene og som er omhandlet i kap. 5.4 og kap 6.4.

Respondentene har også en negativ oppfatning med hensyn til om de tror politiet som helhet kommer til å spare penger på etableringen av PFT. Gjennomsnittskåren er 2,5. Skår 2,0 angir «bruke noe mer penger enn før» og skår 3,0 er «som før».

Også på spørsmål nr. 2, hvor det spørres om i hvilken grad leder for virksomhetsstyringsstab mener at eget politidistrikt blir hørt med hensyn til de valgte løsninger for hvordan PFT skal løse oppdraget sitt og samhandle med politidistriktet, er skåren veldig lav. Gjennomsnittskåren for dette spørsmålet er 2,1, dvs. en klar negativ oppfatning.

Den totale gjennomsnittsskåren for de åtte spørsmålene er 2,65. Dette indikerer at samlet har gruppen av ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistriktene et negativt syn med hensyn til hvor vellykket denne endringsprosessen har vært med hensyn til forhold som gjennomføring av prosessen, endringsbehovet og mulighet for å oppnå besparelser eller gevinster som styrker kjernevirksomheten. Det må imidlertid understrekes at denne målingen er gjennomført i april 2018 mens fellestjenestene er i en tidlig fase eller oppstartsfasen.

Det kan være ulike oppfatninger om hva som er årsaken til at disse lederne skårer negativt i spørreundersøkelsen. Noen kan mene at årsaken til de negative oppfatningene er at de har mistet myndighet og ansvar etter at støttevirksomheten er sentralisert. Videre kan andre mene at de negative oppfatningene kan være et slags uttrykk for «hva var det jeg sa?».

Min vurdering av dette er at dette er ledere som har svart ærlig og reflektert med hensyn til hvordan de oppfatter at denne endringsprosessen er gjennomført, og hvilke resultater de så langt ser av sentraliseringen.

Stillingen deres, erfaringen som de har og kunnskapen om organisasjon og økonomi i eget politidistrikt, mener jeg gir dem et godt grunnlag for å ha velbegrunnede oppfatninger om etableringen av fellestjenester i politiet.

## 7 Konklusjon og perspektivering

### 7.1 Konklusjon

Denne masteroppgaven har hatt som formål å studere bakgrunn og begrunnelse for sentraliseringen av den administrative støttevirksomheten i politiet, - at det etableres fellestjenester. Studien omfatter hvordan endringsprosessen er gjennomført, og hvilken læring som kan trekkes ut av gjennomføringen. Videre studeres i hvilken grad norsk politi kan være påvirket av hvordan andre land har organisert sin støttevirksomhet, og om konsulentselskaper har hatt betydning for valg av modell for organisering. Med oppgaven har jeg ønsket å undersøke om målsettingene med etablering av fellestjenester så langt er innfridd, og hvilke konsekvenser endringene har hatt for politidistriktene.

Begrunnelsen for å samle administrative støttetjenester innenfor eiendom, anskaffelser og lønn/regnskap har i første rekke vært å spare penger som skal gi mer ressurser til kjernevirksomheten i politiet. I tillegg har det vært lagt vekt på standardisering og profesjonalisering, samt å sikre at lover og regler etterleves. Spesielt etter 22. juli 2011 er det en forventning i media, blant politikere og i samfunnet generelt om at det skal skje endringer i politiet som gjør at organisasjonen yter bedre. Den administrative støttevirksomheten omfattes også av disse forventningene om effektiv ressursutnyttelse.

Politianalysen (NOU 2013:9, 2013) ligger til grunn for mye av reformarbeidet i politiet. Mange av beslutningene om endringer som nå gjennomføres i politiet bygger på argumentasjon og vurderinger fra analysen. At et større konsulentselskap (McKinsey) har vært engasjert i politianalysen, at endringsprosjektet støttes av innleide konsulenter, samt at ledere i PFT har bakgrunn fra næringslivet og konsulentvirksomhet, har trolig hatt betydning for at valget falt på fellestjenester som løsningen på organisering av støttevirksomheten. Til grunn for McKinsey sin vurdering av lønnsomhet ved en sentralisering, ligger en beste praksis-sammenligning. Sammenligningene munner ut i et mulig effektiviseringspotensial i størrelsesorden 300 - 400 årsverk.

I studien diskuteres om slike estimater for effektiviseringsgevinster kan ha vært en drivkraft for beslutningen om å innføre fellestjenestekonseptet. Det er mulig at politiledelsen, med bakgrunn i utsikter til å oppnå store økonomiske gevinster ved sentralisering, tidlig hadde en

oppfatning av at dette er den beste og mest kostnadseffektive måten å organisere støttevirksomheten på, og at dette var avgjørende når den endelige beslutningen ble tatt.

Norge velger å følge etter andre land ved å velge en sentralisert løsning for administrativ støttevirksomhet. En mulig forklaring kan være at politianalyse-utvalget, i møte med andre lands verdier og normer for hvordan støttevirksomhet bør organiseres i politiet, ble oppmuntret til å velge fellestjenestekonseptet. Gjennom å organisere støttetjenestene i en sentral enhet, Politiets fellestjenester, viser politiet at de har adoptert rådende normer for hvordan slik virksomhet bør organiseres. Innføring av fellestjenestekonseptet skjer ikke bare som en endring ut i fra hensyn til effektivitet, men også for å oppnå legitimitet i omgivelsene.

Politianalysen sier ingen ting om hvilke forutsetninger andre land har lagt til grunn og ikke noe om utfordringene, resultatene eller konsekvensene av sentraliseringen. Ulbrichs (2010) forskning fra Sverige viser at det kan være utfordringer med innføring av fellestjenester i en offentlig virksomhet hvor de lokale/regionale enhetene tidligere har hatt ansvaret selv for administrativ støttevirksomhet. De utfordringene eller svakhetene han spesielt nevner, er at det ikke vurderes om gevinster som forventes oppnådd kan nås på andre måter og med lavere kostnader, enn hva etablering av fellestjenester innebærer. En slik vurdering av andre alternativer, burde etter mitt syn også vært gjort før beslutning om valg av organisatorisk løsning. Informanter fra politidistriktene tar også opp dette og sier at et alternativ til sentralisering kunne vært å utvikle distriktenes administrative organisasjon og ha en sentral organisasjon som kunne yte støtte og rådgivning til distriktene. Det er mulig at politiet, gjennom en slik organisering, kunne oppnådd nødvendige forbedringer i støttetjenestene til en lavere kostnad.

Spørreundersøkelsen som er gjennomført blant ledere for virksomhetsstyringsstaber i politidistriktene, viser at majoriteten av dem mener at det i mindre grad var behov for den endringen som etableringen av PFT innebærer. Bare to av ti mener at det i noen grad var behov for endringen. Lederne gir uttrykk for at de ikke var uenige i målsettingene om forbedring av kvalitet og standardisering av tjenestene, men at de var kritiske til den valgte løsningen som innebærer sentralisering av tjenestene. Disse viktige aktørenes oppfatning er at de ikke fikk være med å «bestemme» de overordnede premissene. Til tross for at det i konseptfasen av endringsprosjektet ble lagt vekt på å skape forståelse for behovet hos lederne i politidistriktene, var deres opplevelse at løsningene var bestemt på forhånd gjennom

Politianalysen, Stortingsproposisjon (Prop. 61 LS, (2014 - 2015)) og POD sine beslutninger. Medvirkningen ble av aktørene ikke opplevd som reell og de opplevde det som vanskelig å fremme avvikende synspunkter.

I gjennomføringsfasen, hvor PFT overtok eierskapet til endringsprosjektet, ble det forutsatt at arbeidet med å skape forståelse og forankring av behov, målsettinger og beslutninger om endringen, var gjort i konseptfasen. At dette ikke ble vektlagt videre, kan være årsaken til den motstand REAL-prosjektet har opplevd mot endringen fra enkelte administrasjonssjefer. Konsekvensen av den manglende forankringen kan ha vært at prosjektet ikke har fått med seg enkelte eller flere av disse administrative lederne som viktige pådrivere for å fasilitere gjennomføringen av endringen i eget politidistrikt.

Dette kan ha fremtidige konsekvenser med hensyn til å sikre at endringen blir varig. Det bør derfor gjennomføres tiltak nå som støtter og oppmuntrer politidistriktene til å avvikle «gamle» rutiner og systemer som ikke støtter opp om den nye måten å jobbe på. I tillegg må PFT og politidistriktene arbeide sammen for å forankre endringen i organisasjonskulturen.

Når det gjelder organisasjonskultur, viser studien at endringen er et eksempel på at ny struktur møter gammel kultur. Den valgte strukturen (sentralisering av støttevirksomhet) møter en veletablert kultur hvor politidistriktene og den lokale ledelsen av administrativ støttevirksomhet har vært selvstendige og selvrådende innenfor dette feltet. Det er mulig at dette er en bidragende årsak til at prosjektledelsen har opplevd at viktige aktører i enkelte politidistrikter har gitt endringen motstand.

Prosjektgjennomføringen har vært en godt styrt prosess med hensyn til tid og budsjett. Prosjektene, i konseptfasen og i gjennomføringsfasen, har levert i henhold til tidsplan og innenfor budsjett. Studien viser at det er oppnådd større grad av standardisering og likebehandling gjennom sentraliseringen.

Respondentene fra politidistriktene sier at de opplever større grad av byråkrati, at «ting tar mer tid» nå og at de ikke ser økonomiske gevinster av sentraliseringen. Respondentene sier at de opplever høyere kvalitet på enkelte tjenester, men at kvalitetshevingen koster.

I hvilken grad sentraliseringen vil være vellykket med hensyn til å oppnå kostnadsbesparelser, effektiviseringsgevinster og leveranser som tilfredsstiller politidistriktenes behov, må vi vente med å gi endelig svar på til fellestjenestene har fått virket en tid. Undersøkelsene i denne studien har vært gjennomført våren/forsommeren i 2018, på et tidspunkt hvor fellestjenestene

ikke har fått «satt seg» og hvor flere politidistrikter ikke har etablert en tilstrekkelig organisasjon for å samhandle med fellestjenestene eller ivareta det ansvaret de har for å yte administrative tjenester i det egne nye større politidistriktet. Oppfatningen informantene fra politidistriktene har, er at politidistriktene bruker mer ressurser til administrativ støttevirksomhet nå etter etableringen av Politiets fellestjenester. Resultatene fra denne undersøkelsen tyder på at målet om effektivisering så langt ikke er nådd.

## 7.2 Perspektivering

### Brukbarhet

Funnene fra undersøkelsene handler i stor grad om hvordan lederne for virksomhetsstyringstabene i politidistriktene har opplevd gjennomføringen av det omfattende endringsprosjektet som har bestått i å sentralisere administrativ støttevirksomhet. Deres oppfatninger og synspunkter på behov for endring, valgte løsninger og muligheter for å oppnå den viktige målsettingen kostnadsbesparelser, står i kontrast til de oppfatninger og intensjoner som den øverste politiledelsen (Politidirektoratet) og PFT har med endringen. Kanskje er de negativt innstilt til endringen fordi de opplever å miste myndighet og ansvar? Noen kan mene det, men jeg mener undersøkelsene viser at det er gjort for lite i dette endringsprosjektet for å skape forståelse og forankre behovet for å velge sentraliseringsløsningen. Lederne for virksomhetsstyringstabene i politidistriktene er ikke uenige i at det behov for å utvikle og forbedre den administrative støttevirksomhet, men de stiller spørsmål ved om sentraliseringen i form av å etablere fellestjenester er svaret på denne utfordringen. Deres argument om at alternativer til sentralisering burde vært utredet, mener jeg er relevant fordi endringen er omfattende, kostnadskrevende og ikke uten konsekvenser for politidistriktene og medarbeidere.

### Betydning

Også politiet må organisere seg og drive sin virksomhet på en slik måte at omgivelsene opplever at vi forvalter de midlene som stilles til rådighet best mulig for å løse samfunnsoppdraget vårt. For å få til dette må politiet drive kontinuerlig forbedring og endring. Når det skal velges mellom ulike måter å organisere og innrette virksomheten på, er det viktig å sikre reell medvirkning fra de som «har skoen på» og som skal være viktige aktører for å

implementere endringene i organisasjonen. Funnene i denne oppgaven tyder på at dersom endringsprosessen ikke tar tilstrekkelig hensyn til medvirkning fra viktige aktører, så kan det ha betydning for implementeringen og for om man lykkes med endringen.

## Følger

Undersøkelsene har avdekket at politidistriktene mener de ikke har kapasitet til å ivareta alle oppgaver innen administrasjon i eget politidistrikt og de oppgaver som samhandlingen med Politiets fellestjenester krever. Det bør derfor på kort sikt gjennomføres en utredning eller vurdering av hvilken organisasjon for administrativ støtte det er behov for i politidistriktene.

Politiet bør ta lærdom av funnene i undersøkelsen i forbindelse med gjennomføring av fremtidige endringsprosjekter. I første rekke bør det i fremtidige prosjekter tas særlig hensyn til hvordan sikre felles forståelse og forankring hos sentrale aktører av visjoner, målsettinger og beslutninger om endringer. Forståelse og forankring er særlig viktig hos de ledere og medarbeidere som får ansvar for å gjennomføre endringene i organisasjonene, fordi disse med begeistring skal kommunisere det nye nedover i rekkene.

For å få kunnskap om målene med sentraliseringen nås, bør det gjennomføres en studie som kartlegger eller dokumenterer resultatene av endringen.

## Fremtid

Under arbeidet med denne oppgaven har jeg oppdaget mange interessante problemstillinger vedrørende organisering og utvikling i norsk politi. På mange måter har jeg bare skrapet i overflaten av problemstillinger som handler om hvordan sikre at endringsprosjekter gjennomføres på en slik måte at de ender opp i at de gode målsettingene virkelig kan realiseres. Jeg har gjennom oppgaven også fått kunnskap om hvordan modeller for effektiv organisering og styring fra privat sektor innføres i politiet og at konsulentselskaper kan være drivere for denne overføringen av ideer fra «forretningsverdenen». I et senere prosjekt eller større forskningsarbeid, kunne det ha vært interessant å se hvilke modeller eller idéer for moderne organisering, styring og ledelse som er innført i politiet og gjøre en vurdering hvilke effekter disse har eller har fått på evnen til å løse samfunnsoppdraget til politiet.

Den valgte løsning for organisering av administrativ støttevirksomhet i politiet er trolig ikke «hugget i stein» for all fremtid. Det kunne derfor også være av interesse å studere hvilke effekter eller gevinster som kunne oppnås ved å etablere sterke administrative fagmiljøer med

myndighet og ansvar for administrativ støttevirksomhet i de tolv politidistriktene, med en mindre sentral enhet med spisskompetanse og ressurser for rådgivning og bistand til distriktene.

Nærpolitireformen er en stor og omfattende omstilling som har betydd at politiet som organisasjonen og ansatte i politiet har etablert rutiner og systemer, samt opparbeidet seg kompetanse og erfaring for å gjennomføre endringsarbeid. Fordi endring og omstilling vil være noe som etaten hele tiden vil stå overfor, vil det være av stor betydning å studere og samle erfaringene fra omstillings- og reformarbeidet med sikte på at opparbeidet kompetanse i å gjennomføre endringer kan gjenbrukes ved fremtidige små og store endringer i etaten. Kan hende kan erfaringene fra omstillingsarbeidet i politiet også være til nytte i andre offentlige virksomheter som står i, eller skal inn i endringsarbeid?



## 8 Referanser

- Aas, N. E. (2015, Desember 18). 1.0 Styringsdokument REAL-prosjektet i PFT.  
*Styringsdokument REAL.*
- Aas, N. E. (2018, Juni 21). Veien mot prosjektavslutning og midlertidig sluttrapport. Oslo: Politiets fellestjenester.
- Aasen, T. M., & Amundsen, O. (2011). *Innovasjon som kollektiv prestasjon*. Trondheim: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Amundsen, O., & Kongsvik, T. (2016). *Endringskynisme - og kunsten å skape god endringspraksis*. Trondheim: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2014). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Borman, M. (2008). The Design and Success of Shared Services Centres. *ECIS* (ss. 2209 - 2220). ECIS 2008 Proceedings.
- Borman, M., & Janssen, M. (2014). Similarities and Differences in critical Success Factors across Context and Time: An Examination in the Setting of Shared Services. *e-Service Journal*, ss. Vol 9:1, 85-105.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2017). Reforming the Norwegian Police between structure and culture: Community police or emergency police. *Public Policy and Administration*, 1-19.
- Clegg, S. R., Kornberger, M., & Pitsis, T. S. (2016). *Managing & Organizations: An Introduction to Theory and Practice*. London, Thousand Oaks, New Dehli, Singapore: SAGE .
- Det kongelige Justis- og Beredskapsdepartement. ((2014 - 2015)). Prop. 61 LS. *Endringer i politiloven mv. - trygghet i hverdagen - nærpolitireformen*. Oslo: Det kongelige Justis- og Beredskapsdepartement.

- Det Kongelige Justis- og beredskapsdepartement. (2015, Oktober 21). Oppdragsbrev 2015 - Gjennomføring av Nærpolitireformen. *Oppdragsbrev 26/2015*. Oslo.
- Direktoratet for Økonomistyring. (2014, Oktober). Gevinstrealisering - planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter. *Veileder*. DFØ.
- Ekman, G. (2004). *Fra prat til resultat*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Elston, T., & MacCarthaigh, M. (2016). Sharing services, saving money? Five risks to cost-savings when organizations share services. *Public Money & Management*, ss. 36:5, 349 - 356.
- Fivesdal, E., & Bakka, J. F. (1998). *Organisasjonsteori - Struktur, kultur, prosesser*. København: Cappelen Akademisk Forlag.
- Frøyshov, H. (2016, Februar 25). Debatten. (I. Solheim, Intervjuer)
- Gjønnes, S. H., & Tangenes, T. (2014). *Økonomi- og virksomhetsstyring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Glomseth, R. (2015). Politiledelse. I S. O. Johannesen, & R. Glomseth, *Politiet som organisasjon* (ss. 42-72). Trondheim og Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS.
- Gripsrud, G., Olsson, U. H., & Silkoset, R. (2016). *Metode og dataanalyse*. Nydalen: Cappelen Damm AS.
- Humlegård, O. R. (2013, Juni 2013). Et robust politi for fremtiden. *Norsk Politi*, ss. 4-5.
- Jacobsen, D. I. (2004). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Kristiansand: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2016). *Engangsorganisasjonen - organisering og ledelse av prosjekter*. Kristiansand: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2013). *Arbeidsbok og casesamling til Hvordan Organisasjoner fungerer*. Kristiansand: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Kristiansand: Fagbokforlaget.

- Johannesen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Johnstad, T., Klausen, J. E., & Mønnesland, J. (2003). *Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, ISSN 1501-3065, Rapport 76.
- Johre, W. K. (2014, Juni 13). Basis slides for prosjekt etablering av fellestjenester. *E-post til politimestre, leder for særorgan og administrasjonssjefer*.
- Johre, W. K. (2014, Juni 20). Status - prosjekt etablering av fellestjenester i politiet . *Nyhetsbrev*. Prosjektledelsen i POD.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2013, Oktober 4). Politiets Data- og materielltjeneste (PDMT) avvikles som særorgan. *Pressemelding Nr. 101 - 2013*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017, Juni 23). Oppdragsbrev - overføring av regnskapsoppgaver fra politiet til Direktoratet for økonomistyring. *Oppdragsbrev nr. 12/2017*. JD.
- konseptfasen, P. i. (2015, Januar 14-15). Prosjekt etablering av fellestjenester i politiet, Fot i bakken,.
- Kotter, J. (1995, Mars-April). Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*, ss. 59-67.
- Kotter, J., & Rathgeber, H. (2017). *Our Iceberg Is Melting*. New York: Pan Macmillan.
- Kristensen, S. R. (2014, Januar 31). Mandat for etablering av politiets fellestjenester (e-post).
- Kuvaas, B. (2017, Desember 4). Prestasjonsledelse 2.0. *Dagens Næringsliv*. Dagens Næringsliv AS.
- Malterud, K. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder for medisin og helsefag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Melberg, K., & Mikkelsen, A. (2014). Strategisk HRM og endring i organisasjoner. I A. Mikkelsen, & T. (. Laudal, *Strategisk HRM 2. HMS, etikk og internasjonale perspektiver* (ss. 356-398). Cappelen Damm Akademisk.

- Meyer, C. B. (2018, Juli 11). Toppledelsens agenter. *Dagens Næringsliv*. Dagens Næringsliv AS.
- Meyer, C., & Stensaker, I. G. (2016). *Endringskapasitet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Moggré, M., den Boer, M., & Fyfe, N. R. (2017). *Police Leadership in Times of Transition*. Hentet fra Webområde for Policing: <https://academic.oup.com/policing/article-abstract/doi/10.1093/police/pax041>
- Nadler, D., & Tushman, M. (1990, Januar). Beyond the charismatic leader: leadership and organizational change. *California management Review*, Vol 32, ss. 77 - 97.
- Norges offentlige Utredninger NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. julki-kommisjonen*. Oslo: Statsministerens kontor.
- NOU 2013:9. (2013). *Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen*. Oslo: Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning.
- POD - Prosjekt etablering av fellestjenester i politiet. (2015, Januar 14). Administrasjonssjefsamling . *Prosjekt etablering av fellestjenester i politiet*. Prosjektleder fra POD.
- Politidirektoratet. (2010, November 11). Resultatreformen i politi- og lensmannsetaten - oversendelse av rapporter. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2014, januar 27). Mandat Etablering av Politiets fellestjenester, Versjon 1.0. POD.
- Politidirektoratet. (2016, August 26). Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter, versjon 1,1. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2018). *Utkast til persoanalrapport 2013 - 2017, bemannings- og personalstatus i politi- og lensmannsetaten, 8 august*. Politidirektoratet.
- Politiets fellestjenester. (2016, Januar 13). Gevinsthåndtering for REAL-prosjektet. Oslo: Hovedprosjektet REAL.

- Politiets fellestjenester. (2017, Oktober 18). Anskaffelsesforum. *Plansjeserie*. Oslo, Majorstua.
- Politiets fellestjenester. (2017, Oktober). REAL-prosjektet. Politiets fellestjenester.
- Politiets fellestjenester. (2018, Januar 11). Politiets fellestjenester. *Politiets fellestjenester*. Oslo: Kommunikasjonsstaben i PFT.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform - A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Prosjektleder. (2015, Januar 14-15). Velkommen til Administrasjonssjefsamling. *Plansjemateriell til administrasjonssjefsamling, Fot i bakken v/hovedprosjektleder*.
- Randers-Pehrson, I. (2015, Mars 15). Prosjekt etablering av fellestjenester i politiet. Delprosjekt 2: Flere sentrale anskaffelser. *Beslutningsnotat for organisering av anskaffelsesfunksjonen i politiet, unntatt offentlighet - jfr. Offl. §14*.
- Rienecker, L., & Jørgensen, P. S. (2013). *Den gode oppgaven*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2016). *Trender og translasjoner*. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Schiefloe, P. M. (2016). Endringskapasitet og lederskap - Forutsetninger for å lykkes med organisasjonsendringer. *Luftkrigsskolens skriftserie nr 31*, ss. 41-54.
- Schiefloe, P. M. (2018, Januar 31). *Helhetlig organisasjonsforståelse - forelesning*. Trondheim.
- Schwarz, G. (2014). *Public Shared Service Centers - A Theoretical and Empirical Analysis of US Public Sector Organizations*. Vallendar: Springer Gabler.
- Skretting, A. (2016, September 22). *Ny mann i Evrys ledelse: Webområde for Computerworld*. Hentet fra Webområde for Computerworld: <http://www.cw.no>
- Smeby, G. (2018, Juni 1). Prosjektoppgave i Organisasjonsutvikling, ledelse og læring, som del av masterprogram i Organisasjon og ledelse ved NTNU. Trondheim.
- Stensaker, I., & Haueng, C. (2016). *Omstilling*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Tammel, K. (2017). Shared Services and Cost reduction Motive in the Public Sector. *International Journal of Public Administration*, 40:9, ss. 792-804. DOI 10.1080/01900692.2016.1204617.
- Thorsvik, J. (2016, april 14). Forelesning NTNU Videre, organisasjon og endring. Trondheim.
- Trædal, T., & Inderhaug, E. (2015, Desember 24). *Politiforum*. Hentet fra Webområde for Politiforum: <https://www.politiforum.no/artikler/ingen-skal-sparkes-og-sies-opp/386909>
- Ulbrich, F. (2010). Adopting shared services in a public-sector organization. *People, Process and Policy*, ss. Vol 4:3, 249-265.
- Vanebo, J. O. (2016). *Ledelse og ledelsespraksis i det offentlige*. Steinkjer: Universitetsforlaget.
- Wathne, C. T. (2018). *Målstyring i politiet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Wyller, T. B. (2016, januar 26). Fryktkultur er et politisk ansvar. *Dagens næringsliv*. Dagens Næringsliv.
- Yukl, G. (2009). Å lede organisasjonsendringer. I Ø. L. Martinsen, *Perspektiver på ledelse* (ss. 167-208). Oslo: Gyldendal.
- Zachariassen, E. (2014, Februar 5). *Alfakrøll skapte arkiv-trøbbel. Nå dropper man IKT@Politiet*. Hentet fra Webområde for Teknisk Ukeblad: <http://www.tu.no>

## 9 Vedlegg

### Liste over vedlegg

- Vedlegg 1: Spørreundersøkelse til ledere av virksomhetsstyringsstabene i politidistriktene
- Vedlegg 2: Intervjuguide prosjektleder i konseptfasen
- Vedlegg 3: Intervjuguide prosjektleder REAL
- Vedlegg 4: Intervjuguide for gruppesamtale med direktør PFT og leder virksomhetsstyring PFT
- Vedlegg 5: Intervjuguide for gruppesamtale med ledere for virksomhetsstyringsstab i politidistrikter





## Vedlegg 2

### INTERVJUGUIDE - intervju av prosjektleder i konseptfasen for etableringen av PFT

#### Innledning

a. Om prosjektoppgaven og dens problemstillinger:

- Delproblemstillingene som jeg skal studere er (slik de pr. intervjutidspunkt er formulert):
  - *Hva var målsettingene med etableringen av fellestjenestene?*
  - *Ble eller blir endringsprosessen gjennomført på en slik måte at det bidro/bidrar til at ønskede resultater oppnås?*
  - *Er tjenestene og produktene som PFT leverer tilpasset politidistriktenes behov?*
  - *Innfris gevinstmålene som ble lagt til grunn ved etableringen av PFT?*

b. Om hvordan svarene vil bli benyttet og hvem som får tilgang/innsyn i svarene og om oppbevaring/makulering.

Hvem som deltar i undersøkelsen og hvorfor du er bedt om å delta.

**1. Hvem ga deg oppdraget som prosjektleder?**

**2. Hvordan lød oppdraget?**

- Fikk du tydelige rammer?

**3. Hva var målsettingene med etableringen av fellestjenestene?**

- Hvilket tankesett eller ideologi lå bak?

**4. Hvilken frihet hadde du som prosjektleder (mht løsninger)?**

**5. Var konsulenter eller konsultentselskaper innleid for å støtte eller for annen rolle i prosjektet og hva bidro eventuelt konsulentene med?**

**6. Fikk du innsyn i eventuelle analyser og rapporter som sa noe om mulige gevinster for etaten ved å etablere fellestjenester?**

**7. Om gjennomføring av endringsprosessen:**

- a) Hvordan beskrev dere behovet for endring? Hva la dere vekt på?

- b) Var det forhold som dere/du la spesielt vekt på når dere/du argumenterte for nødvendigheten av å etablere fellestjenester/samle støttetjenestene i en sentral enhet?
- c) Hvem var i første rekken i målgruppen for argumentasjon for behovet for denne endringen som etablering av fellestjenester innebærer?
- d) Kan du beskrive hvordan du/dere planla at endringsprosessen skulle gjennomføres?
- e) Hvordan involverte dere politidistriktene i endringsprosessen?
- f) Hvilke erfaringer gjorde du deg med gjennomføring av endringsprosessen/starten av endringsprosessen?
- g) Hvordan opplevde du at yringsklimaet var i gjennomføringen?

**8. Når avsluttet du din jobb som prosjektleder? Gikk prosjektet over i en annen fase?**

**9. Hva er dine viktigste erfaringer eller læringspunkter etter å ha vært prosjektleder i konseptfasen?**

- a) Hva ble gjort riktig/hva er de positive erfaringene?
- b) Ser du noe forbedringspotensial/noe som kunne vært gjort bedre eller annerledes?

**10. Andre synspunkter eller merknader**

- Har du andre synspunkter knyttet til etableringen av PFT eller gjennomføring av denne endringen?

**Avslutning**

Takke for deltakelse og informere om at hun vil få anledning til å lese gjennom hva som medtas i rapporten før publisering.

## Vedlegg 3

# INTERVJUGUIDE - intervju med prosjektleder REAL

## Innledning

Om prosjektoppgaven og dens problemstillinger:

- Delproblemstillingene som jeg skal studere er (pr. tidspunkt for intervjuet):
  - *Hva er målsettingene med etableringen av fellestjenestene?*
  - *Ble eller blir endringsprosessen gjennomført på en slik måte at det bidro/bidrar til at ønskede resultater oppnås?*
  - *Er tjenestene og produktene som PFT leverer tilpasset politidistriktenes behov?*
  - *Innfris gevinstmålene som ble lagt til grunn ved etableringen av PFT?*

Om hvordan svarene vil bli benyttet og hvem som får tilgang/innsyn i svarene og om oppbevaring/makulering.

Hvem som deltar i undersøkelsen og hvorfor du er bedt om å delta.

## Oppdraget

1. Hvem ga deg oppdraget som prosjektleder og når tiltrådte du?
2. Hvordan lyder oppdraget ditt?
3. Hvilke rammer og frihetsgrader har du som prosjektleder?
  - hvem rapporterer du til?
  - hvordan får du styringssignaler/hvem beslutter om tiltak/endringer eller løsninger?

## Målsettinger/motiv

4. Hvilke motiv eller målsettinger gjelder for etablering av fellestjenester og har disse endret seg underveis? Om de er endret – hva er årsaken til det?
5. Hvilket tankesett eller ideologi ligger bak etableringen av fellestjenester (sånn som du oppfatter det)?

## Ressurser

6. I hvor stor grad er prosjektet etablering av fellestjenester drevet av eksterne konsulenter? Kan du beskrive dette?

## **Gjennomføring av endringsprosessen**

7. Hvordan har prosjektet beskrevet behovet for endring? Hva har dere lagt vekt på for å skape forståelse for endring i organisasjonen?
8. Hvem har i første rekke vært målgruppen for argumentasjon for behovet for endring?
9. På hvilken måte har politidistriktene vært involvert i endringsprosessen? Kan du beskrive dette?
10. Kan du beskrive hva prosjektet/dere har gjort for å sikre forankring i politiorganisasjonen?
11. Har prosjektet noen oppfatning av om organisasjonen har begynt å handle i samsvar med visjonen for endring/på en slik måte at målsettingene for etableringen nås?
12. Hvordan har tidlige og synlige gevinster blitt kommunisert? Hvilken effekt har dette eventuelt hatt?
13. Hvordan opplever du ytringsklimaet i politiet – (relatert til den endringsprosessen du har vært prosjektleder for)?
14. Kan du beskrive hvilken rolle POD har hatt i prosjektet?  
(- spesielt med tanke på innflytelse, beslutninger, fremdrift, ressurser, involvering)

## **Styringsgruppen**

15. Hva er din beskrivelse av styringsgruppen for REAL sin rolle i gjennomføringen av prosjektet «Etablering av fellestjenestene»?

## **Erfaringer**

16. Hva er dine viktigste erfaringer eller læringspunkter som prosjektleder
17. Hva er blitt gjort riktig/ hva er de positive erfaringene?
18. Ser du noe forbedringspotensial/noe som kunne vært gjort bedre eller annerledes?  
i så fall hva kunne vært oppnådd da/hva ville man ha vunnet?
19. Andre synspunkter eller merknader?

## **Avslutning**

Takke for deltakelse og informere om at han vil få anledning til å lese hva som refereres i rapporten før publisering.

## Vedlegg 4

### INTERVJUGUIDE – gruppesamtale med direktør PFT og leder virksomhetsstyring i PFT (Dato gjennomføring: 120418)

#### Innledning

- Generelt om prosjektoppgaven og at det er en underveisevaluering
- Forsknings spørsmålene som jeg søker å besvare i oppgaven er (slik de er pr. intervju tidspunktet):

*(1) Hva var begrunnelsen for og målsettingene med etablering av fellestjenester i politiet? (2) Hvordan ble behovet for endring beskrevet overfor politidistriktene? (3) Hvordan ble synspunkter, kunnskap og erfaringer fra politidistriktene og fra eksterne benyttet med hensyn til å velge løsning for hvordan støttetjenestene bør organiseres i norsk politi? (4) Er det forhold som prosjektet «etablering av fellestjenester i politiet» bør ta hensyn til eller ta konsekvensen av i det videre reformarbeidet i politiet? (5) Hva er konsekvensene av innføringen av disse reformene for politidistriktene? (6) Innfris målsettingene eller gevinstmålene for etableringen av fellestjenester så langt?*

- Om hvordan svarene vil bli benyttet og hvem som får tilgang/innsyn i svarene og om oppbevaring/makulering.
- Hvem som deltar i undersøkelsen og hvorfor du er bedt om å delta.

#### Tiltredelse og oppdraget

- Når tiltrådte dere stillingene deres som henholdsvis direktør PFT og leder for virksomhetsstyringsstaben i PFT?
- Hvilket oppdrag fikk dere med hensyn til å etablere fellestjenestene?
- Hvilke rammer og frihetsgrader fikk du som direktør med hensyn til etableringen?

#### Målsettinger/motiv

- Hvilke motiver, målsettinger eller konkrete kvantifiserbare mål ble lagt til grunn før etableringen av fellestjenester startet og har disse endret seg underveis? Om

de er endret – hva er årsaken til det?

- Hvilket tankesett eller ideologi ligger bak etableringen av fellestjenester?
- Hvilket beslutningsgrunnlag eller vurderinger lå til grunn for etableringen av fellestjenestene?

### **Behov for endring**

- Hvordan har dere beskrevet behovet for endring? Hva har dere lagt vekt på for å skape forståelse for endring i organisasjonen?
- Bidrar måten endringsprosessen er lagt opp til at målsettingene med etableringen av fellestjenestene oppnås? Hvis ja – hvorfor/ på hvilken måte bidrar prosessen til at målsettingene nås?

### **Erfaringer og anbefalinger som ble lagt til grunn ved etablering av fellestjenestene**

*Her spør jeg om synspunkter, kunnskap og erfaringer fra politidistriktene og fra eksterne ble benyttet med hensyn til å velge løsning for organisering av støttetjenestene i norsk politi.*

- Kan dere beskrive hvilken medvirkning politidistriktene har hatt med hensyn til «modell» for organisering av Politiets fellestjenester og har politidistriktenes synspunkter hatt betydning for valg av løsning/organisering av fellestjenestene – hvis ja på hvilken måte?
- Ble det hentet inn erfaringer eller synspunkter fra konsulentselskaper, andre etater eller fra andre lands politiorganisasjon med hensyn til organisering av støttetjenester/fellestjenester? Fra hvem og hvilke erfaringer?

### **Forhold prosjektet eller PFT bør ta hensyn til eller konsekvensen av i det videre reformarbeidet**

- Ser dere forhold som prosjektet eller PFT bør ta hensyn til i det videre reformarbeidet (med bakgrunn i det dere har erfart så langt)?

## **PFT sine leveranser og konsekvenser for politidistriktene**

- Hva er deres syn med hensyn til i hvilken grad PFT i dag leverer de tjenestene og produktene som politidistriktene etterspør?
- Eventuelt er det behov i distriktene som dere ikke greier å dekke?
- Har dere mottatt synspunkter fra politidistriktene med hensyn til konsekvenser av sentraliseringen av støttetjenestene til Politiets fellestjenester? Eventuelt hvilke synspunkter/konsekvenser har de meldt om?

## **Realisering av gevinster oppnåelse av målsettingene**

- Har dere noen oppfatning av om politiorganisasjonen har begynt å handle i samsvar med visjonen for endring/handle på en slik måte at målsettingene for etableringen nås?
- Er gevinstmålene som ble lagt til grunn ved etableringen nådd? Eventuelt når nås målene?
- Er/var etter deres oppfatning målene realistiske?

## **Avsluttende om erfaringer**

- Hva er deres viktigste erfaringer eller læringspunkter så langt?
- Hva er blitt gjort riktig/ hva er de positive erfaringene?
- Ser dere noe forbedringspotensial/noe som kunne vært gjort bedre eller annerledes?
  - i så fall hva kunne vært oppnådd da/hva ville man ha vunnet?
- Andre synspunkter eller merknader?

## **Avslutning**

Takke for deltakelse og informere om at dere vil få anledning til å lese hva som refereres i rapporten før publisering.

## Vedlegg 5

### INTERVJUGUIDE – gruppesamtale med ledere for virksomhetsstyringsstaber (Dato: 090418 og 180418)

#### Innledning

- Om prosjektoppgaven og dens problemstillinger.
- Forskningsspørsmålene som jeg søker å besvare i oppgaven er (slik de er formulert pr. tidspunkt for intervju):

*(1) Hva var begrunnelsen for og målsettingene med etablering av fellestjenester i politiet?*

*(2) Hvordan ble behovet for endring beskrevet overfor politidistriktene? (3) Hvordan ble synspunkter, kunnskap og erfaringer fra politidistriktene og fra eksterne benyttet med hensyn til å velge løsning for hvordan støttetjenestene bør organiseres i norsk politi? (4) Er det forhold som prosjektet «etablering av fellestjenester i politiet» bør ta hensyn til eller ta konsekvensen av i det videre reformarbeidet i politiet? (5) Hva er konsekvensene av innføringen av disse reformene for politidistriktene? (6) Innfris målsettingene eller gevinstmålene for etableringen av fellestjenester så langt?*

- Om hvordan svarene vil bli benyttet og hvem som får tilgang/innsyn i svarene og om oppbevaring/makulering.
- Hvem som deltar i undersøkelsen og hvorfor du er bedt om å delta.

#### Målsettinger og behov for endring

- Da etableringen av Politiets fellestjenester startet, hadde dere kunnskap om målsettingene med etableringen/sentraliseringen av de administrative støttefunksjonene?
- Hva var eller er målsettingene slik dere oppfattet/oppfatter de?

#### Behovet for endring

- Hva er deres oppfatning av behovet for endring - synes dere at det er nødvendig med endring?
  - hvis ja: hvilken endring mener dere er nødvendig og hvorfor



- hvis nei: hvorfor ikke
- hvordan oppfatter dere at behovet for endring ble beskrevet av POD og PFT?

### **Synspunkter og erfaringer fra politidistriktene (medvirkning)**

- Har synspunkter fra politidistriktene blitt hensyntatt?
- På hvilken måte har deres synspunkter og erfaringer blitt benyttet i arbeidet med å etablere fellestjenestene eller blitt tatt hensyn til i den valgte løsningen?
- Har noen av dere deltatt?
  - hvis ja: hvilke erfaringer hadde du/dere med å delta?

### **Forhold «prosjektet etablering av fellestjenester» bør ta hensyn til**

- Er det forhold prosjektet eller PFT bør ta hensyn til eller konsekvensen av i det videre reformarbeidet med etablering av fellestjenester?

### **Konsekvenser for politidistriktene av innføring av dette reformtiltaket/etablering av fellestjenester**

- Hva er konsekvensene for politidistriktene av etableringen av fellestjenestene?

### **Innfris målsettingene eller gevinstmålene**

- Hva er deres oppfatning av om innfrielse/oppnåelse av målsettingene eller gevinstmålene for etablering av fellestjenestene så langt?

### **Avslutning**

Takke for deltakelse og informere om at dere vil få anledning til å lese hva som refereres i rapporten før publisering.