

FORSKNINGSPROSJEKTET
Ledelse, implementering, effekter og resultater av
nærpolitireformen.

Cathrine Filstad

Professor

Politihøgskolen og Handelshøyskolen BI

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

Tom Karp

Professor

Høyskolen Kristiania og Bodø/Innlandet

tom.karp@kristiania.no

1.desember 2018



Sammendrag

Det er fortsatt implementeringsprosesser av reformen, heller enn effekter og resultater som er situasjonen i politiet i dag. Reformen er fortatt i en tidlig fase, og vi er derfor sterkt kritiske til at det allerede nå skal ta ut effekter av reformen. Heller må det tas tak i manglende støtte og forståelse av at denne reformen skal ivareta politiets uttrykte behov for bedre ledelse, mer ressursutnyttelse og mer kunnskapsbaserte polititjenester. Reformen er lite forankret i politiet, og bygger i begrenset grad på den kompetansen som politiet har. De fleste i politiet har ikke vært involvert i planleggingen og tilsvarende mange følger at den kompetansen de innehar ikke blir verdsatt eller blir hørt i utvikling av nye polititjenester. Dette er forhold som skjer i alle endringsprosesser, men tallene fra spørreundersøkelsen er så negative, og støttes også av våre kvalitative studier, at det vanskelig kan forklares med at det er motstand som må påregnes ved store endringsprosesser.

Vi har derfor følgende anbefalinger for å få reformen på rett spor:

1. Politikere må stå for at dette ikke er en nærpolitireform. Det er en politireform som gir sentralisering og ønske om sterkere og kunnskapsbaserte fagmiljøer sentralt heller enn økt tilgjengelighet ute i distriktene.
2. Målet om tilnærmet ett politi må revurderes. Det er nødvendig med lokale tilpasninger, prioriteringer, ansvar og myndighet, noe som i større grad må tilskrives politimestere og øvrig toppledelse i de enkelte politidistrikt. Det er slik vi vurderer det prioriteringer som er politiets største utfordring fremover, og det er politiet selv som har kompetanse om hvilke prioriteringer dette må være og når.
3. Ledelse av reformen må gjelde alle ledernivåer og det må i større grad gis ansvar og myndighet tilsvarende ledernivå den enkelte leder er. Ledernivåene må også gis nødvendig tid, ansvar og myndighet for å skape nødvendig forståelse for hvilke endringer reformen innebærer for «sine medarbeidere» og avdeling, slik at de ansatte blir motivert, at det skaper mening hvordan de skal endre praksis, og at ledere på alle nivåer sammen med sine medarbeidere blir «bærere» av *hvordan* polititjenester skal utvikles i etablert praksis. Reformens mål om å endre lederkulturen og å ha mer fokus på ledelse i politiet er påvirket av hvordan reformprosessene er gjennomført så langt. Det er meget begrenset hvor aktivt ledere har blitt benyttet som formidlende endringsagenter. Heller har de i stor grad blitt passive mottakere av beslutninger. Dette finner vi vanskelig kan føre til noen endringer av lederkulturen i politiet. Heller vil vi argumentere for at ledelse i politiet i liten grad er ledelse oppover, men begrenset til ledelse nedover. Vi finner også at det er behov for et økt fokus på politilederes handlingsrom også utover økonomiske og ressursmessige rammer og dermed hva som skal forventes av politiledere på de ulike nivåene i henhold til reformens mål.
4. En så omfattende og ambisiøs reform gjør at det er komplekse strukturer og sammenhenger i spill med mye usikkerhet, (stille) motstand, makt utfordres, stillinger forsvinner, endres og skapes, posisjonering o.l. Det at det ikke har vært liten oppmerksomhet på disse prosessene utover det formelle med rett og plikt, og heller

ikke tilrettelagt for tid og ledelse til prosesser for å utvikle nye geografiske enheter, nye arbeidsmiljø, kunnskapsdeling mellom ulike enheter og den kompetanse de har med seg inn i fellesskapet o.l. finner vi kritikkverdige. Denne kritikken er ikke av den enkelte politileder, men heller at det gis minimalt med tid og rom i form av ressurser for at politiledere på alle nivåer kan prioritere dette arbeidet. Heller er resultatet at mange politiansatte er slitne og frustrerte fordi de ikke får gjort den jobben de ønsker. De har balansert daglig praksis og reformarbeid i snart 3 år. I den viktige fasen fremover for implementering av reformen må det tilrettelegges for at den totale belastningen blir mindre slik at utvikling av politiet i henhold til reformen overhode er mulig. Det mener vi må på bekostning av bedre ressursutnyttelse og/eller å ta ut gevinster av reformen nå. Men det forutsetter den viktigste jobben fremover, det at politiet selv tror på og skaper mening om at reformen vil gi bedre polititjenester.

Innholdsfortegnelse

Innledning og bakgrunn for forskningsprosjektet	5
Forskningsgruppen	6
Samfunnsoppdraget og målstyring	7
Endringsbehovet.....	8
Reformarbeid	10
Ledelse av reformen	12
Ressurser	14
Manglende tro på reformen	15
Politikontaktene	16
SPØRREUNDERSØKELSEN	17
Demografiske variabler	18
Deltakelse i PNP eller piloter, annet reformarbeid	18
Endringsbehov for bedre ledelse, ressursutnyttelse og kunnskapsbasert politiarbeid.	19
Reformavklaring og å skape mening om reformen	20
Polititjenestene i reformen	23
Reformens milepæler	26
Målet om ett politi	27
Bedre ressursutnyttelse – mer ressurser	27
Kriminalitetsforebyggende	28
Handlingsrommet innhold	28
Handlingsrom	30
Avsluttende kommentarer om implementering av reformen	30
Referanser	32

Innledning og bakgrunn for forskningsprosjektet

Rapporten for 22.juli-kommisjonen (NOU 2012:14), og den påfølgende politianalysen (NOU 2013:9 Ett politi-rustet for å møte fremtidens utfordringer) har fokus på ledelse som suksessfaktor for å lykkes i utviklingen av et fremtidsrettet og kunnskapsbasert politi. Justiskomiteens innstilling 306S og Prop 61LS (2014-2015) omhandler også nærpoltireformen. Dette dokumentet omtaler i pkt. 6.2.1. «Holdninger, kultur og ledelse», hvor Justiskomiteen konkretiserer i en rekke punkter tiltak som skal bedre kultur, holdninger og ledelse i politiet. Ledelse i politiet og endring av lederkultur og holdninger har fått mye oppmerksomhet, også i Gjørsv-rapporten. Ledelse er et av hovedmålene i nærpoltireformen som må vurderes å være meget ambisiøs med store geografiske, organisatoriske, strukturelle og funksjonelle endringer. Den er delt i en strukturert reform hvor antall politidistrikt er redusert fra 27 til 12 og en kvalitetsreform for utvikling av kunnskapsbaserte polititjenester. Nærpoltireformen har følgende effektmål:

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

Nærpoltireformen vil således innebære store endringer i henhold til etablert praksis når det gjelder:

1. Politiets maktgrunnlag, demokratiforankring og organisering
2. Styring og organisering
3. Politiets yrkesutøvelse og arbeidsformer (f.eks. politiarbeid på stedet og felles beredskapssentre)
4. Digitalisering i politiet
5. Politiets samarbeid med andre enheter som for eksempel kommuner, skoler, sivilsamfunn, redningsetatene og Forsvaret
6. Kultur, holdninger og ledelse – med mål om mer kompetent ledelse, åpenhet, kunnskapsdeling, erfaringslæring, samarbeid, belønning/sanksjoner og endring av kultur.

I henhold til Difis utlysning for forskningsmidler vektlegges hvilke endringer nærpoltireformen har som mål å implementere og hvor følgende forskningsområder for analyser av implementering og resultater av reformarbeidet er etterspurt:

1. Et effektiv og enhetlig politi

- ❓ Kultur, holdninger og ledelse
- ❓ Samarbeid politi -kommuner
- ❓ Forebygging
- ❓ Tillit hos innbyggere/publikum til politiet
- ❓ Lærende arbeidsmiljøer og nye arbeidsformer

Målet med vår forskning er ledelse, implementeringen, effekten og resultater av nærpolitireformen. Vi har mottatt forskningsmidler fra Difi. I vår forskning har vi vært spesielt opptatt av:

1. Ledelse – både ledelse av endring/implementering av nærpolitireformen – og læring og utvikling av lederskap og medarbeiderskap i henhold til reformen.
2. Et kunnskapsbasert politi – lærende arbeidsmiljøer og arbeidsformer for blant annet erfaringslæring i henhold til utvikling av en sterk læringskultur – i praktisk arbeid
3. Politikultur og lederkultur. Hvilken politikultur (er) og ledelseskulturer møter nærpolitireformen og hvordan skape en balanse mellom utnyttelse av eksisterende kultur og praksis i utvikling av kulturen og etablering av ny praksis i henhold til nærpolitireformen.
4. Politiledelse før og nå. Dette vil ytterligere forsterke analysen av politikulturen og lederkulturen i politiet og skape nødvendig legitimitet for hva som må utvikles og endres for fremtidig ledelse av politiet på alle nivåer.

Forskningsgruppen

Forskningsgruppen består av følgende forskere

Leder: Professor Cathrine Filstad
Handelshøyskolen BI og Politihøgskolen

Professor Tom Karp
Høyskolen i Kristiania/Bodø Universitet/Høgskolen i Innlandet

Førsteamanuensis Anja Overgaard Thomassen
Aalborg Universitet, Danmark

Førsteamanuensis Elin Nilsen
Universitetet i Tromsø

Førsteamanuensis Trude Høgvold Olsen
Universitetet i Tromsø

Følgende forskning er gjennomført i 2018:

1. Feltstudier i drøye to uker på heltid ved Oslo, Troms og Sør-Øst Politidistrikt gjennomført av Filstad, Karp og Nilsen. Totalt 7 uker.
2. Spørreundersøkelse blant alle ansatte i politiet ved Filstad og Karp.
3. Intervjuer av ca 25 politikontakter i Troms/Harstad, Innlandet, Agder og Øst ved Filstad, Nilsen, Olsen, Thomassen og Glomseth.

Vi har også endel pågående forskning ved blant annet bruk av masterstudenter men hvor resultatene ikke foreligger ennå. Det som presenteres av resultater så langt her er også endel av vår pågående forskning som vil fortsette i 2019.

Samfunnsoppdraget og målstyring

Samfunnsoppdraget står sterkt i politiet og det snakkes mye internt i politiet om at de må være lojale mot samfunnsoppdraget. Vi finner også at det er stort tolkningsmonn i samfunnsoppdraget og at det blir viktig for politilederne at de kan gjøre prioriteringer. For noen blir imidlertid samfunnsoppdraget altomfattende og det kan være vanskelig å gjøre prioriteringer. På øverste ledernivå (ledergruppen sammen med politimester) er det nettopp det at reformen må få tid til å sette seg som er ønskelige. De mener at det er først nå de kan starte å jobbe i henhold til reformen (våre kvalitative studier er gjennomført våren, sommeren og høsten 2018, spørreundersøkelsen august-oktober 2018). På øverste ledernivå finner vi optimisme hos flere og håp om at politiet selv må få gjort de prioriteringene de mener er helt kritiske for å lykkes med reformen. Det vil si at muligheten for lokale prioriteringer blir viktig, og at det som forstyrrer er at politikerne (ofte i sammenheng med hvor media har søkelyset) bevilger ressurser på et område uten at det nødvendigvis ligger noe helhetlig forståelse av politiets arbeid og tidligere prioriteringer til grunn. Det er derfor ikke politiet egen ekspertise som legges til grunn eller at det politiet mener vil være de viktigste prioriteringene som får gjennomslag. Vi opplever at politiet er vant til å jobbe på den måten, de er vant til politisk «hopping» og at de må snu seg etter hvor den politiske vinden blåser. Flere i politiet oppfatter det derfor som positivt at det er for så vidt mye fokus på politiet, og at det i hvert fall er politisk vilje eller oppmerksomhet på hva politiet gjør og ikke gjør. Det er først og fremst på høyere ledernivåer at vi finner disse resonnementene. De ansatte i politiet vil i større grad uttrykke synspunkter om at de ikke blir hørt og f.eks. i patruljeseksjonen så har de stadig med seg politikere og andre som etter noe timer i patruljebilen er blitt «eksperter» på politiarbeid. Det er mye av kjernen i hva vår forskning viser, at det er et betydelig gap mellom den kompetansen politiet har gjennom å være i praktisk arbeid hver eneste dag, og de (politikerne) som tar beslutninger på hvordan politiarbeid skal utvikles fremover. Dermed utnyttes ikke den kompetansen som politiet har i utvikling av nye polititjenester, og det er nettopp å finne balansen mellom utnyttelse av eksisterende kompetanse i utforskning av ny kompetanse som er kritisk i endringsprosesser (March, 1991). Det forutsetter at etablert praksis blir hørt, og hvor 1.linjeledere vil ha en avgjørende rolle i endringsprosesser, nettopp fordi det er 1.linjelederne som best kjenner

etablert praksis og hvordan den kan utnyttes for utvikling av nye måter å jobbe på i endringsprosesser.

Vi finner at politiet bruker mye tid og ressurser på å forstå konteksten de operer i. Det vil si hvordan samfunnsoppdraget kan operasjonaliseres og hvordan man kan innhente signaler fra politikere, lokalsamfunnet, storsamfunnet, næringsliv, for så å tilpasse dette til egen politipraksis. Det jobbes også bevisst med lokale prioriteringer og lokale justeringer for å skape en retning og på den måten ta vare på medarbeidere som blir utsatt for et stort arbeidspress i forbindelse med reformen. Arbeidspresset er enormt slik vi vurderer det og politiledere uttrykker ofte en stor bekymret for sine medarbeidere som er meget slitne og til tider motløse fordi restansene øker, patruljene har for liten bemanning og at de får ikke avsluttet sakene slik de mener er godt politiarbeid. I hvilken grad man derfor klarer å stå i politiets egne prioriteringer når det «stormer» fra media og politikerne ved at politiet også utad er tydeligere på at dette er det politiet selv som har den beste kompetansen på, mener vi har et potensiale. Heller finner vi at lojaliteten overfor besluttende myndigheter veier sterkest, og det som man må levere på av målstyringer prioriteres. Dette til tross for at politiet ikke opplever at det de måles på er gode målinger på kompetent politiarbeid. (For mer informasjon om målstyring i politiet anbefaler vi boken til Watne, 2018). Tvert imot finner vi i mange tilfeller. Det er derfor liten legitimitet og tillit målstyringen i politiet og vi registrerer at målstyring heller ikke er et tema i reformen. Det vil si at det er de samme målstyring parameter som i stor grad «overlever» i hvordan politiarbeid skal måles i reformen. Så heller enn at målstyring benyttes som måling på godt politiarbeid, blir målstyring heller innad i politiet et spørsmål om å «få litt fred», at politiet er lojale på disse «leveransene», for så å forsøke å frigjøre tid til å gjøre den jobben som politiet selv vurderes som godt politiarbeid. Vi finner eksempler på dette når det gjelder å redusere restanser hvor man ikke legger til grunn det som er ønskelig å gjøre med sakene men heller tar et «skippertak», gjerne en kveld eller helgedag, for å pynte på tallene. Dermed blir man ferdig med «leveringene» slik at man får tid til å gjøre politiarbeid gjennom lokale prioriteringer, der det er mulig. Å stå i prioriteringene, og samtidig arbeide for andre målparameter i politiet, representerer et stort potensial på hvordan politiet bør utvikle seg fremover. Dette potensialet gjenkjennes kanskje i ennå større grad i reformen, hvor det legges opp til at de samme prioriteringene og målingene i stor grad skal gjelde for hele landet. Det er særdeles få, om noen, i politiet som mener at målet om ett politiet men tilnærmet like tjenester uavhengig i hvor i landet du bor er mulig. Målet om ett politi blir også mer uavklart da potensialet om i større grad å operasjonalisere samfunnsoppdraget ikke er gjenstand for noen avklaringer og diskusjoner i politiet, utover det som er lovfestet.

Endringsbehovet

For å lykkes med endring i politiet forutsettes at politiet mener det er behov for å endre seg. Vi finner at det er et stort uttrykt behov for endring, på samme måte som at politiet har utviklet seg hele veien for å møte samfunnets krav og forventninger, og at kriminalitetsbilde også har endret seg betydelig. Det vises til et betydelig etterslep i politiet for å kunne være i takt med denne utviklingen. Her viser politiet selv til utstyr, ikke minst teknologiske virkemidler, men også bygg, biler og lignende. I tillegg kommer behovet for ny kompetanse, f.eks. på nettkriminalitet og mer tverrfaglig samarbeid med f.eks. barnevern, vekterselskap, rusomsorg, skoler o.l. Mange politiledere har følt på at kritikken av lederkulturen og

holdninger i politiet har vært urettferdig, og i stor grad etterlyst hva som er feil med lederkulturen. Det er da også lite studier blant politiledere for å finne mer ut av en så vidt hardtslående kritikk og diagnose av lederkulturen. Vi har skrevet et par medieartikler artikler om dette. Se for eksempel [https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/OMe3q/Er-det-noe-galt-med-lederkulturen-i-politiet-Filstad -Glomseth-og-Karp](https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/OMe3q/Er-det-noe-galt-med-lederkulturen-i-politiet-Filstad-Glomseth-og-Karp). I spørreundersøkelsen fra 2018 gis det imidlertid et klart uttrykt behov for å endre lederkulturen i politiet. Blant alle ansatte mente 78,9 prosent at lederkulturen bør endres og blant ledere med personalansvar mente 72,1 prosent det samme. Behovet for endring og mer fokus på ledelse i politiet (det siste som vi mener har vært utfordringen heller enn at det har vært dårlig ledelse) er derfor tilstede hos politiet. Mer alarmerende er det at nesten 70 prosent av de ansatte, like mange 1.linjeledere og nesten halvparten av ledere med personalansvar ikke finner mening i hvordan reformen skal utvikle og endre lederkulturen i politiet.

I ennå større grad enn å endre lederkultur, gjenkjennes behovet for bedre ressursutnyttelse i politiet og at politiet jobber mer kunnskapsbasert. Heller ikke her finner de ansatte i politiet mening med hvordan reformen skal gi bedre ressursutnyttelse og dermed bedre polititjenester. Det er hva som menes med å jobbe kunnskapsbasert i henhold til reformen som gir mest positive tall. Det er klart for rundt 68 prosent av politiansatte hva det menes med å jobbe kunnskapsbasert. Vi finner at dette med å jobbe kunnskapsbasert var noe mer usikkert i våre kvalitative studier. Begrepene kunnskap og kompetanse blir lite brukt i politiet viser våre studier i 2016. Vi ser at det har endret seg noe grunnet at et kunnskapsbasert politi er et mål i reformen. Det å jobbe kunnskapsbasert er nok så langt i stor grad forbehold etterretning og andre analyseenheter i politiet, selv om det her er lokale variasjoner. Det vil si at kunnskap blir forbehold statistikk, analyser og data og dermed mer eksplisitte former for kunnskap. Flere uttrykker derfor behovet for å bruke dette i større grad, hvor det igjen innebærer å jobbe mer kompetansebasert. Kompetansebasert versus kunnskapsbasert handler om anvendelse av analysemateriale, informasjon, statistikk osv. i praktisk arbeid (Filstad, 2016). Derfor mener vi at målet med reformen er nettopp denne anvendelsen i alle deler av politiet, og dermed at politiet i praksis jobber mer kunnskapsbasert.

Behovet for endring gjenkjennes i politiet. Utfordringen er at mange i politiet mener at denne reformen ikke vil møte de behovene for endring som politiet selv mener er mest hensiktsmessig. Samtidig er det viktig for oss å understreke at politiet heller enn å få en ny reform eller politikere som nå trekker tilbake eller snur i reformen, representerer ennå mer uro for politiet selv. Politiet er i dag i en utrolig krevende og vanskelig situasjon, etter tre år med reform. Det er vel derfor at det å få reformen til å sette seg og å få ro til å få den til å virke er det politiet har som fokus. Vi mener allikevel det er mer enn det som skal til enn at den skal sette seg. Ser vi på spørreundersøkelsen fra 2018 så er det slik vi vurderer det alt for mange som er negative til reformen, og det er også mange som har negative erfaringer med egen plassering og lokalisering. For mange er det heller ikke klart hvordan de skal jobbe i henhold til reformen og i hvilken grad lokale tilpasninger er mulig. Det gjør at mange sier at de ikke får gjort en god nok jobb og ikke får løst alle oppgaver de skal og ønsker å løse. Vi finner også at mange politiledere ikke leder reformarbeid ved at de er «bærere» av av reformen. Sagt på en annen måte, politiledere på alle nivåer gis ikke anledning til i stor nok grad å kunne ta det lederansvaret som lederstillingen de har bør representerer. Tilliten til øverste ledelse og POD kunne med fordel vært bedre. Men POD er forvaltere av de politiske beslutningene, så det er politikerne som mangler denne tilliten slik vi vurderer det. Legger vi

på toppen krav om gevinster av reformen fra de samme politikerne som allerede blir etterspurt, så viser det til manglende kunnskap om implementering av reformen. Dermed mener vi at mye ligger til rette for at reformen blir ennå et eksempel om endringsprosesser og statlige reformer som ikke lykkes. Vår anbefaling er derfor å begynne med ledernivåene og gi de nødvendig tid, ressurser, ansvar og myndighet for å skape forståelsen for hvilke endringer reformen innebærer for «sine medarbeidere» og avdeling, slik at de ansatte blir motivert, at det skaper mening hvordan de skal endre praksis, og at de dermed blir bærere av de endringene.

Reformarbeid

De fleste i politiet har ikke vært involvert i PNP eller pilotprosjekter, noe vi mener vil påvirke hvorvidt de blir «bærere» av reformen, men også at deltakelse gir større rom for å bearbeide, skape mening om, og se for seg løsninger og å teste ut disse i hvordan etablert praksis må videreutvikles og endres. De fleste i politiet er i den situasjon at de forholder seg til de beslutningene som er blitt tatt sentralt om mål med reformen og hvordan den skal implementeres. Noen vil si at det som kommer fra besluttende myndighet er for detaljert eller at det er for generelt. Begge deler fremstilles som utfordrende. Det er en meget omfattende reform, betydelig mer alt om gripende enn tidligere former, og med ambisiøse mål om hva politiet skal være for å være best mulig rustet for å møte fremtidig kriminalitet og forebygging. De aller fleste i politiet har derfor i snart 3 år hatt en hverdag preget av både å implementere reformen og samtidig å drifte en operativ hverdag som i seg selv er meget krevende. Manglende tro på reformen på viktige politioppgaver fremover, og det å stå i spagat mellom reformarbeid og daglig drift i så lang tid, gjør at behovet for å få motivasjon og tro på endringen/reformen inn i alle nivåer av politiet blir avgjørende fremover. Derfor er mange tydelige på at politikerne må la politiet få en mulighet til at reformen setter seg og at de først nå har organisasjonskartet ca på plass. Det er nå (sommeren 2018) at de begynner å jobbe i henhold til reformen.

Det er også viktig i alle endringsprosesser at det handler om det enkelte individ. Mange i politiet har mistet sin lederposisjon, blitt degradert, omplassert, flyttet på osv. Andre har blitt oppgradert, fått større ansvar som ledere, fått nye utfordrende arbeidsoppgaver osv. I kulissene snakkes det derfor om vinnere og tapere. Vi ser disse forskjellene tydelig. De som er fornøyd med plasseringen og nye arbeidsoppgaver er av naturlige årsaker mer motiverte og ikke minst utålmodige på å komme i gang i nye stillinger, distrikter osv. Mens andre som mener å ha kommet dårligere ut er mer skeptiske, mindre motiverte, sliter mer med å finne sin plass, flytter og søker seg til andre stillinger. Det er også en viktig del av endringsprosesser, da det «koster» å gjøre så store endringer, og dermed ennå mer viktig at prosessene oppleves som rettferdig, selv om alle individer ikke vil kunne komme like godt ut av det. Det meldes ofte om at personalløpet med plikt og rett har vært ryddig og rettferdig, og helt nødvendig når personlige endringer har vært så store. Vi finner allikevel flere eksempler på personer som har kommet godt ut av det uten at plikt og rett har blitt fulgt. Med tilsvarende negativitet hos andre. Eller at det har vært feil ved prosessene som leder ikke har klart å følge opp innen tidsfristen, at papirer ikke har kommet til rette personer, og at det ikke er mulig å rette opp feil grunnet korte frister, osv. Så helt ryddig og rettferdig oppleves ikke prosessen «der ute».

Rettferdighet og ivaretagelse i endringsprosesser er avgjørende i alle endringsprosesser, det vil si hvordan endringsprosessene gjennomføres. Fra forskning vet vi at så mye som 50-80% av denne typen av reformer ikke leverer som forventet (Karp, 2014). Det betyr at det blir reform men noe annet enn det som var planlagt. Det er vår oppfatning at det kan bli resultatet hvis de forhold som vi påpeker her og som også er påpekt av fagforeninger og andre over relativ lang tid nå, ikke blir tatt alvorlig. Det at endringer ikke lykkes skyldes blant annet at det ikke gis tid, rom budsjett og ressurser til å gå i dybden, at behov, identitet og makt utfordres. Det siste er ofte noe man ikke snakker høyt om og det er komplekse strukturer og sammenhenger i spill som gir usikkerhet, at uventede ting dukker opp og hvor initiativ kan ta egne retninger. Her kan lokale tilpasninger være eksempler på det, som i ytterste konsekvens kan være en måte å motsette seg en reform man ikke er enig i. I store endringsprosesser vil opplevelse av sorg og tap være tilstede, selv om individet kommer «godt ut av det». En stor andel av distrikter og enheter er nå samorganisert, noe som gir nye geografiske enheter, nye kolleger, nye arbeidsmiljøer og i mange tilfeller større geografiske enheter og færre ledere og fjernledelse per ansatt. Vi finner at å få organisasjonskartene på plass har gått på bekostning av personene som er involvert. Det betyr at vi finner lite prosesser på å «bli kjent», utvikling av nye arbeidsmiljøer, nye ledergrupper osv., selv om lederkurs som har blitt arrangert kan bidra noe her. Det meste av slike prosesser er derfor blitt overlatt til den enkelte leder å finne ut av, noe som vanskeliggjøres av en travel hverdag og spagaten mellom daglig praksis og reformarbeid som skal håndteres samtidig. Vi har ikke fått med oss i møte med de ansatte at det i noen særlig grad har blitt satt av egne ressurser på denne type av prosesser. Det er kanskje her utfordringen med å stå i reformarbeid og samtidig ivareta daglige operasjoner blir mest synlig. Tid og ressurser har gjort at det ikke har vært rom for tilretteleggelse av hvordan de nye arbeidsmiljøer skal utvikles og derfor blir de som tidligere har jobbet sammen fort subkulturer inn i den nye organisasjonen. Det kan være årsaken til at medarbeidere i patruljeseksjoner i liten grad ønsker å flytte på seg, og at deres leder lover å kjempe for det videre i systemet og at tidligere enheter blir omtalt som cowboyer eller at et geografisk område blir omtalt som Best-fold. I følge boken til Økland (2017) om norske tilstander i politiet så konkurreres det mye i politiet. Det kan ofte være på en vennskapelig måte, men vi finner også at de distriktene som nå er samorganisert tidligere har konkurrert om ressurser, måter å løse arbeidsoppgaver på osv. Vi mener derfor at behovet for å finne former å jobbe sammen på, og dra nytte av de ulike arbeidsformer fra tidligere for ennå bedre polititjenester, fortjener økt oppmerksomhet som en viktig del av utvikling av politiet. Ellers blir resultatet slik vi finner i mange endringsprosesser, at tidligere kulturer forsterkes og at tidligere praksis romantiseres, og at forskjellene utvikles til å bli ennå større og vanskeliggjør utviklingen av nye arbeidsfellesskap.

Å utnytte samorganiseringen i større grad handler om kunnskapsdeling og deling av erfaring. Mange uttrykker overraskelse over hvor forskjellig man har jobbet selv om det er de samme oppgavene man har løst. I stor grad har de ulike geografiske områdene funnet sin måte å jobbe på og ved en større grad av åpenhet, tillit og ikke minst tid så vil det å utnytte hverandres ulikheter i utviklingen av felles mål for utøvelse av politiarbeid bli resultatet. I stedet for finner vi mange stemmer som mener at de ikke blir hørt og at det settes i gang prosjekter og spesialenheter på områder de mener å ha god kompetanse på, uten at de blir involvert. Det gjør også at kompetanse som er opparbeidet over lang tid ikke nødvendigvis kommer den nye organiseringen til gode. I tillegg til at det virker demotiverende for de som innehar denne kompetansen. Det å ikke bli hørt og at beslutninger tas «inne på kontorene

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

Vi finner eksempler på nettopp det å forsvare egen rolle også i selve implementeringer. Flere uttrykker misnøye med at de som har deltatt i PNP nå sitter i linjen og i for stor grad kjemper for de løsninger de har utarbeidet, heller enn at de er lydhør for justeringer, tilpasninger og nye forslag til løsninger. I møte med de opplever vi på mange måter en bekreftelse av det ved at de gir uttrykk for at nå må de ansatte slutte å klage, de må se de store linjene og ikke være seg selv nærmest. Det at vi finner forskjellige «stemmer» mener vi viser til at det skapes et unødvendig gap mellom de som har sittet litt nærmere beslutningene i reformen og de som ikke har gjort det, når de nå jobber sammen i linjen ved de ulike politidistriktene og politistasjonene. Det å bli hørt, eller i tilfeller hvor mange mener de ikke blir hørt, gjør også at det skapes lite mening på hvordan beslutningene og tiltak kan omsettes i daglig praksis. De som er tette på praksis eller er i praksis har sterke meninger om at reformen kun er iverksatt for å spare penger, heller enn at det skal gi en bedre polititjeneste. De er ofte meget kritiske til at de som sitter og tar beslutninger ikke vet hva praktisk politiarbeid er eller hva som møter politiet i hverdagen. De kjenner seg ikke igjen i overskriftene om at politiet har flere personer ute nå enn tidligere. Tvert imot sliter blant annet flere patruljeseksjoner med for få folk. De etterlyser en minimumsbemanning som de har i Forsvaret. De viser også til at det hjelper lite når mye av ressursene er lagt til «i tilfellet det smeller». De forklarer at ingen gjør vanlig politiarbeid lenger, alle er spesialisert, og kursing for det gjør at mange hele tiden er ute av tjenesten, og at det for få som avslutter saker ute i feltet. De blir umiddelbart frigjort for å stå parat hvis «det smeller».

Vi finner det samme på etterforskning hvor restansene er høye og hvor «turn-over» er stor. Her er et «hårete» mål å beholde ansatte i 3 år. Her jobber mange nyutdannede som er på vei videre ved den enkelte politistasjon eller som ønsker noen år med praksis før de flytter tilbake til hjemstedet. Politikontaktene er et tredje eksempel. De rekrutteres ofte fra forebygging, spesielt ved større politistasjoner. Utfordringen er at de aller fleste sier at de ikke har noen til å overta den stillingen de allerede har innenfor forebygging, at de også opplever økt bruk fra orden fordi de har for få folk og derfor blir brukt av operasjonssentralen, og resultatet blir ofte at de ikke får gjort jobben som politikontakt. Det bør det tas tak i gitt at politikontakter ofte fremstilles som den rollen som skal ivareta nærheten til publikum og kommunene når resten av politiet er sentralisert i forbindelse med reformen.

Ledelse av reformen

Ledelse skjer 360 grader, men det vi opplever er at det er liten tradisjon i politiet for å lede oppover. Heller er man lojale oppover og leder mer nedover ved å passe på sine og på sitt. Derfor ser vi at ledere bruker mye tid på ressurskabler og ressursdiskusjoner og at de på alle ledernivåer derfor er tett på og administrative heller enn at det er rom for mer strategisk ledelse, avhengig av ledernivå. Vi finner at denne tilnærmingen til ledelse i politiet blir tydelig i hvordan ledere ble plassert i reformen. Heller enn at ledelsen på de ulike nivåene ble plassert først, for at leder i neste omgang er på plass for organisering av sin enhet, så finner vi en rekke eksempler på at rekkefølgen var motsatt. Ikke bare at den var motsatt men også at høyeste ledernivå var på plass helt til slutt. Unntaket her er politimesterne som ble utnevnt i starten av reformen. I praksis, ved at det tok lang tid før ledere var på plass, så påvirket det videre prosesser med å få avdelingen operativ heller enn at lederen kunne bruke rekruttering og plasseringen av sine medarbeidere aktivt for å skape en felles forståelse av mål, arbeidsformer, o.l. for å skape mening om hva reformen innebærer.

Ledelse av reformen mener vi har et stort potensial. Det forutsetter at ledere på alle nivåer gis nødvendig fullmakt og ansvar for lederrollen. Toppledelsen er mer positiv til reformen, men fortsatt mangler alle ledernivåer tro på reformen og at det skaper mening for hvordan de skal lede reformen og endre etablert praksis i samarbeid med sine medarbeidere. Det at førstelinjeleder viser seg å være mer kritisk til reformen enn medarbeiderne er overraskende, da mer positivitet til endring ofte vil gjelde for alle ledernivåer, men med mer positivitet jo høyere ledernivå. Basert på de feltstudiene vi har gjort mener vi det kan ha en sammenheng med at førstelinjeleder er de som i stor grad skjermer sine medarbeidere og at de jobber hardt for å være en god fagperson og leder for sine ansatte.

Mange i politiet er godt fornøyd med nærmeste leder. Det er nærmeste ledes gjennomslag videre opp til neste ledernivå og høyere som de mener ikke fungerer godt nok. De sier at det oftest stopper ved deres leder og at deres leder ikke har gjennomslag på et høyere ledernivå. Mange har derimot tro på at deres leder snakker deres sak. Vi mener at det potensialet som mellomledelse vil ha for implementering av reformen ikke er utnyttet. Endringslitteraturen viser at god mellomledelse er kritisk for å sikre implementering, det vil si at de må ha eierskap, tillit til toppledelsen, være lojale og være villige til å gå i «krigen», ta dialoger 1 til 1 og konsekvenslede (Karp, 2014). Det gjøres nå men vi mener at mellomledelsen i for stor grad blir mottakere av endring enn aktive formidlere av reformen (Filstad, 2014). Det vi si at de ikke «utnyttes» i tilstrekkelig grad ved å tilrettelegge for at mellomledere blir viktige endringsagenter for reformen. Heller enn å bruke de ulike ledernivåene aktivt i reformen, ser vi at det i stor grad blir mottakere. Reformens mål om å endre lederkulturen og ha mer fokus på ledelse i politiet, er dermed ikke iverksatt gjennom aktivt å bruke ledere slik at beslutninger i reformen heller blir formidlet/bearbeidet/skaper mening for hvilke konsekvenser dette får for utvikling og endring av etablert praksis. Mellomledere havner derfor heller i en lojalitetsskvis på hvem skal de være mest lojale mot; medarbeiderne, kollegaene, sjefen og opp mot hva; samfunnsoppdraget, seg selv, lokalsamfunnet?

Leders handlingsrom mener vi er avgjørende for at reformen skal ledes på en god måte og at ledelse skal utvikles i politiet. Mange ledere mener at handlingsrommet har blitt mindre, og

de lave tallene for hva en leder med personalansvar kan påvirke når det gjelder bruk av stillingsressurser, medarbeidernes utvikling, faglig fokus prioriteringer og langsiktig planlegging understreker i spørreundersøkelsen fra 2018. I tillegg finner vi at de tildelte ressurser og økonomiske rammer har blitt mindre. Leder uten personalsvar mener deres påvirkning er vesentlig lavere enn ledere med personalansvar mener. Leders handlingsrom må endres til at politiledere i større grad også leder oppover. Her blir tillit fra nærmeste leder avgjørende. Det å ikke påvirke beslutninger eller å ha beslutningsfullmakter understrekes som helt avgjørende for at handlingsrommet har blitt mindre i spørreundersøkelsen fra 2018. Tallene bekreftes i våre feltstudier ved flere eksempler på at nærmeste leder følger opp høyere i systemet men at manglende gjennomslag er utfordringen. Politiledere har dermed ansvar men ikke nødvendig myndighet til å utvikle nødvendig handlingsrom for å kunne ivareta dette ansvaret for egen enhet. Det mener vi det må gjøres noe mer for å få god ledelse av reformen. Vi anbefaler derfor at politilederes handlingsrom må få nødvendig oppmerksomheten og ses i sammenheng med hva ledelse på de ulike ledernivåene skal være i reformen.

Resultatet at jo lenger nedover i ledernivåer en leder befinner seg, jo mindre tro har vedkommende på at reformen skal gi bedre polititjenester mener vi er alvorlig. Det betyr at det er de som skal levere polititjenestene som ikke har troen. Evaluering av reformen er grundig behandlet senere i rapporten under resultater fra spørreundersøkelsen og er derfor ikke gjengitt her. Her viser resultatene at en stor andel mener at polititjenestene blir dårligere eller tilnærmet det samme. I den grad vi finner positivitet rundt mulige gevinster av politireformen, så ligger den i noen grad på høyeste ledernivå, men mest på at reformen nå gir positive føringer som på sikt kan gi gevinster. Vår forskning viser klart at det er alt for tidlig å ta ut gevinster av reformen nå. Dette støttes også av opposisjonen på Stortinget <https://www.politiforum.no/artikler/ap-lederen-en-reform-som-ser-ut-til-a-spore-av-midtveis-kan-man-ikke-hente-ut-gevinster-av/448275>

Vi støtter, basert på vår forskning, på samme måte som flesteparten av både politiledere og ansatte i politiet, at arbeidet med reformen har gått for fort, mange beslutninger er tatt med store konsekvenser uten at man har tatt inn over seg hva det betyr. Det vil si at politiet selv ikke har hatt tilstrekkelig tid til å gi tilbakemeldinger, bearbeide, skape mening og å finne løsninger på hvordan polititjenestene skal endres i henhold til overordnede mål. Samtidig har det blitt mye venting. I praksis finner vi at det ventes på nødvendige avklaringer, ressurser, mål, avklaring av stillinger, rekruttering til stillinger osv. Når det så kommer fra POD er tidsfristene stramme slik at bearbeidingen blir liten. Se vår artikkel om at det ventes i politiet <https://www.politilederen.no/nyheter/1928-politiet-venter> Dette fordi POD igjen, slik vi vurderer det, har sine frister å forholde seg til i forhold til Justisdepartementet. Et eksempel er politikontaktene som skulle være på plass 1.6.2017. Her måtte politidistriktene levere inn navnene på politikontaktene før disse hadde søkt og formelt blitt ansatt som politikontaktene. Dette var ikke på plass før året etter, hvor mange på listen hverken søkte eller ble ansatte som politikontakter fra listen pr. 1.6.2017. Det er også eksempler på informasjon som har gått direkte til alle ansatte uten at POD har tatt den via lederne som igjen har tatt det med sine medarbeidere. Mange av de eksemplene mener vi handler om tidsfrister som er urealistiske og hvor politiet selv i stor grad viser til at det heller fra politikernes side handler om å holde fristene heller enn hva som blir innhold og kvalitet.

Ressurser

Vi finner at det bruker veldig mye tid på ressurser i politiet og behovet for å utnytte ressursene bedre er det enighet om i politiet. Vi finner at ressurser er tema på nær sagt alle ledernivåer og det handler også om uavklart og manglende forutsigbarhet på hvilke ressurser som kommer hvor og når. Det er ressursknapphet ved at det diskuteres hvor mye man kan få ut av de ressursene man har til rådighet. Det brukes dermed enormt mye tid på ressursavklaringer og ressursdisponeringer i politiet og også brukes det mye tid på å diskutere ressurser man skulle ha hatt og derfor på forhold man vanskelig får gjort noe med på kort sikt. Det er ikke noe nytt slik vi erfarer det med offentlige organisasjoner men hvorvidt det også er et kulturelt og strukturelt fenomen i politiet er verdt nærmere undersøkelser. Er det en forventning at ledere i politiet skal være tett på uavhengig av ledernivå at det ofte blir noen av de samme ressursdiskusjonen som skjer på alle ledernivåer?

Vi har etterhvert observert en rekke ledermøter på alle nivåer. Vi stiller spørsmålstegn ved hvorvidt den møtekulturen som er etablert i politiet kanskje ikke alltid er like effektiv? Det er jo ikke slik at alle møter kan være like effektive. Men vi finner flere eksempler på møter uten særlig møteledelse, struktur og at det blir usikkert om det er beslutningsprosesser som etterhvert vil gi beslutninger. Ting tar lang tid og det er mye saksbehandling i møtene. Det fremstår for oss også at det ikke alltid er like klart om det er et beslutnings- eller et informasjonsforum, selv når det er snakk om toppledelsens ledermøter. Og hvorvidt det er de sakene som får mest oppmerksomhet som nødvendigvis er de viktigste sakene. Det som går igjen er at det er et ønske om å ha mer fokus på ledelse på møtene og det å kunne være mer strategiske som ledere. I praksis viser det seg ofte at det drukner i alle administrative oppgavene.

Vi finner også i noen grad at det er mye av det samme som er tema og diskusjonen på ledermøtene litt uavhengig av ledernivå. Generelt finner vi også en positiv kultur og arbeidsmiljø. Det er ofte en veldig lett tone, mye humor, ansatte som byr på seg selv på alle nivåer og at man kjenner hverandre godt (de som har jobbet sammen en stund). Bursdager feires og ledere forsøker etter beste evne å sette av tid for å spise sammen med ansatte til lunsj, ikke minst på tvers. Vi finner mange dedikerte politiansatte som uttrykker oppriktig bekymring til at de ikke får gjort en så god jobb som de burde og som de mener publikum fortjener. Faren er at de blir utbrent (det er et problem allerede), at de velger å skifte jobb og at de velger oppgaver som ikke er så krevende o.l. Vi finner også at mange skifter jobb og søker seg videre som et resultat av at de ikke fikk den innplasseringen de ønsket seg. Det gjør lederjobben ennå mer krevende, da det til stadighet må ansettes nye personer og avklaring på hvorvidt stillingen til den som slutter faktisk kan erstattes. Det at politidistriktene ikke har lik lønn og arbeidsforhold gjør dette bildet mer kompleks og krevende. Vi mener at innenfor en reform hvor målet er ett politi så bør likheten også gjelde at ansatte får lik lønn for likt arbeid uavhengig av politidistrikt. Slik det er nå opplever vi unødvendig konkurranse mellom de ulike distriktene.

Manglende tro på reformen

Det er et meget stort potensial i å få ledere og ansatte i politiet å tro på at reformen vil gi bedre ledelse, bedre ressursutnyttelse og bedre polititjenester. Vi kan lese i polititidsskrifter og andre medier at flere etterhvert tar til ordet for, spesielt på ledernivå, at reformen er bedre enn sitt rykte <https://www.politiforum.no/artikler/den-utskjelte-politireforma-er-betre-enn-sitt-rykte/451247> men at det krever blant annen en kulturendring. Eller den etablerte sannheten om politireformen, hvor det fra toppledernivå viser til at ting er i ferd med å bli litt bedre <https://www.politiforum.no/artikler/den-etablerte-sannhet-om-politireformen/442483>

Det at troen på å jobbe kunnskapsbasert, at politiarbeid på stedet ser ut til å være et område politiet har tillit til (noen vil hevde at det er fordi det er måten de jobbet på tidligere, men nå med bedre utstyr til å avslutte ute i feltet) og at etterretning og for så vidt også beredskap viser noen grad av positivitet, så viser det også et potensiale til å få flere bærere av reformen. Men først mener vi at man må gå inn i de mer urealistiske målene for å få politiansatte med på de målene som er mulige.

Det første er at det blir like polititjenester i hele landet. Det er det tilnærmet ingen i politiet som tror på og årsaken til det er at de har kompetanse og erfaring nok i politiet til å se at det er urealistisk men også vurdere vi at de finner det hensiktsmessig. Hvis noen høyere i systemet mener det er mulig, så må det vises til hvordan det skal praktiseres. Hvis dette målet opprettholdes uten å forklare hvordan, så vil reformen også fortsette med prioriteringer som ikke gir mening lokalt og dermed gå på bekostning av ressursutnyttelse ved at alle skal gjøre det samme uavhengig av behovet for politiarbeid lokalt. For det andre er reformen ikke en nærpolitireform som gir mer tilgjengelighet. Navnet nærpolitireform er en stor belastning. Politikontaktene er bare i startgropen og kan derfor være mulige brobyggere mellom lokalsamfunnet, kommunene og politiet. Men en reform som vanskelig kan beskrives som noe annet enn sentralisering kan ikke imøtekomme forventninger om opprettholdelse av desentralisering. Det mener vi blir viktig i utforming av politikontaktstillingene og forventningene til denne rollen. Med de to første punktene her vil tilgjengelighet, ressursavklaring og like tjenester, det vil si der negativiteten er vesentlig høyest få en avklaring. For det tredje må flere nå involveres når arbeidet med å jobbe i henhold til reformen fortsatt er i en tidlig fase i den nye organiseringen. Det må være nødvendig fokus på ledelse i disse prosessene og de ansatte må i større grad bli hørt. Denne rapporten basert på vår forskning viser til resultater når nettopp de ansatte og lederne får si sin mening og vi observerer hva som skjer i daglig praksis. Når vi tillegg har spørreundersøkelsen som en temperaturmåler er det helt klar at temperaturen må betydelig ned. Det må gjøres noe. Samtidig er forebygging, og etterforskning områder politiet allerede er gode på. De har allerede etterforskningsløftet og det er signaler som tyder på at det også blir et forebyggingsløft, forebygging som er et eksplisitt mål i reformen. Her er det store muligheter for å få de ansatte med på hvordan disse polititjenestene skal utformes best mulig i fremtiden.

Politikontaktene

Vi har gjennomført ca 25 intervjuer med politikontakter fra Troms, Harstad området, Innlandet, Øst og Agder. Vi har også deltatt på ett oppstartmøte for politikontakter i Øst Politidistrikt, og et møte i Tromsø mellom kommunene og politiet, inklusive politikontakter.

Vi fant at politikontaktene oppnevnt 1.juni 2017 kun var midlertidige og at mange av de navnene vi fant på listen ikke var tiltenkt stillingen som politikontakt på sikt. I tidspunktet for våre intervjuer i mai – august 2018 var fortsatt mye uavklart og alle hadde heller ikke vært igjennom ansettelsesrådet og formelt fått stillingen. Forskningsgruppen har derfor utsatt videre forskning på politikontakter til våren 2019.

Det vi kan si er derfor at det fortsatt er en tidlig fase for politikontakter og at det er usikkerhet om hva stillingen skal være. Samtidig blir politikontakter fremhevet som meget viktige i reformen. De skal ivareta og sikre en fortsatt nærhet til lokalsamfunnet og kommunene. I et oppstartmøte for politikontaktene ble det fremstilt som at politikontakter er en fulltidsstilling, mens politikontaktene og deres lokale ledere regnet det som en rolle eller funksjon. I praksis ser vi så langt at politikontakt for mange blir i en funksjon i stillingen de har innenfor forebygging. Vi finner derfor at politikontakt heller bør vurderes å være en rolle eller funksjon heller enn en stilling. Det betyr at politikontaktene vil ha to ledere, en leder for rollen som politikontakt og en leder som også har personalansvar for deres hovedstilling. Så langt finner vi at politikontaktrollen er løst kanskje så ulikt, noe de intervjuede mener ikke stemmer overens med reformens ønske om like tjenester. Samtidig mener de at lokale tilpasninger vil være en fordel. Med få unntak har politikontaktene fortsatt sin opprinnelige stilling, noe som oppleves som frustrerende for mange, da de ikke har noen til å overta de arbeidsoppgavene de opprinnelig har. I tillegg er forebyggende noe som flere av de mener ofte blir nedprioritert. Dermed blir utfordringen at politikontaktene ofte må være tilgjengelig for operasjonssentralen og benyttes i operativt arbeid. På det tidspunktet vi gjorde studiene var ikke samarbeidsavtalen mellom kommunene og politiet undertegnet og noen politikontakter kunne også fortelle om at flere kommuner nekte å undertegne.

Politiet har allerede etablert politiråd med kommunene og politikontaktene uttrykker at det er positivt at de nå kan delta på disse møtene. Det mener det vil løfte forebygging og nettopp det er noe av kjerne i det vi finner så langt. Det er det forebyggende som de nytilsatte politikontaktene har fokus på, men reformen og forventninger til politikontaktene er mer ambisiøse uten at det er avklart hva det innebærer. Det at det er uavklart hvor stor stillingen skal være, gjør også at mye blir lagt til politikontaktene å finne ut av sammen med politikontaktkoordinatorer og deres ledere. I tidspunktet for våre studier finner vi derfor at mye av det arbeidet som nå gjøres i stor grad er ganske likt hvordan politiet har jobbet med kommunen tidligere. Det er også stor variasjon på hva kommunene etterspør fra politiet. Men som sagt, politikontakter kan ikke annet enn å vurderes å være i en tidlig fase, slik at mer forskning er nødvendig.

SPØRREUNDERSØKELSEN

Pr. 28.08.2018 var det 13.436 ansatte i politidistriktene i Norge. Av disse var 9049 politi, 782 jurister og 3604 sivile. Vi har benyttet følgende kilde for å finne frem til disse tallene: <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/tall-og-fakta/bemanning/> Her fremgår det også at det pr. 28.02.2018 var 314 ansatte i Politidirektoratet. Vi fikk en minnepinne hos analyseavdelingen ved POD i februar 2018 med mailadresser til samtlige ansatte i politiet til spørreundersøkelsene våre. I første runde gikk undersøkelsen direkte i politiets spamfilter. Vi fikk deretter hjelp av de ansvarlige for sikkerhet og utsendelse av denne formen for

undersøkelser, samt at vi sendte med en link fra Kilden om godkjenningen om å gjennomføre denne ved neste utsendelse. Til tross for dette opplevde vi at mange kontaktet oss fordi de hadde problemer med å åpne linken på politiets PCer. Vi fikk heller ingen mailer i retur noe som er veldig vanlig i denne typen undersøkelser. De som kontaktet oss har vi kunnet hjelpe ved å åpne linken fra andre PCer eller at vi har sendt de spørreundersøkelsen på papir. Vi må imidlertid regne med at endel ikke har kontaktet oss grunnet tekniske problemer noe som har påvirket antall svar. Undersøkelsen er to-delt. Første del ble gjennomført i august – oktober 2018, men tre utsendelser (Hovedutsendelse og to purringer). Del to med tre utsendelser i oktober-desember 2018 ble sendt til de som svarte på del 1. Det er del 1 med hovedvekt på reformen og ledelse av reformen vi presenterer resultatene av her.

Vi har i analyser i del 1 av undersøkelsen lagt vekt på politidistriktene og POD, da de i størst grad er direkte berørt av reformen. Gitt de utfordringene beskrevet over så er svarprosenten antagelig høyere enn det vi har kunnet regne oss frem til. Vi finner allikevel å ha dekning for en total svarprosent på 35-40%, som er tilfredsstillende for denne typen undersøkelser. Blant politiledere er svarprosenten 46%, i POD er den 40%. Blant sivile i politidistriktene er den lave 15%. Politiutdannede i politidistriktene utgjør 30% og samlet utgjør politi og jurister i politidistriktene 33%. Men som sagt har vi grunn til å tro at tallene nok er høyere, men at mailadresser og tekniske problemer med link og mailer som ikke nådde frem til politiansatte har vanskeliggjort dette.

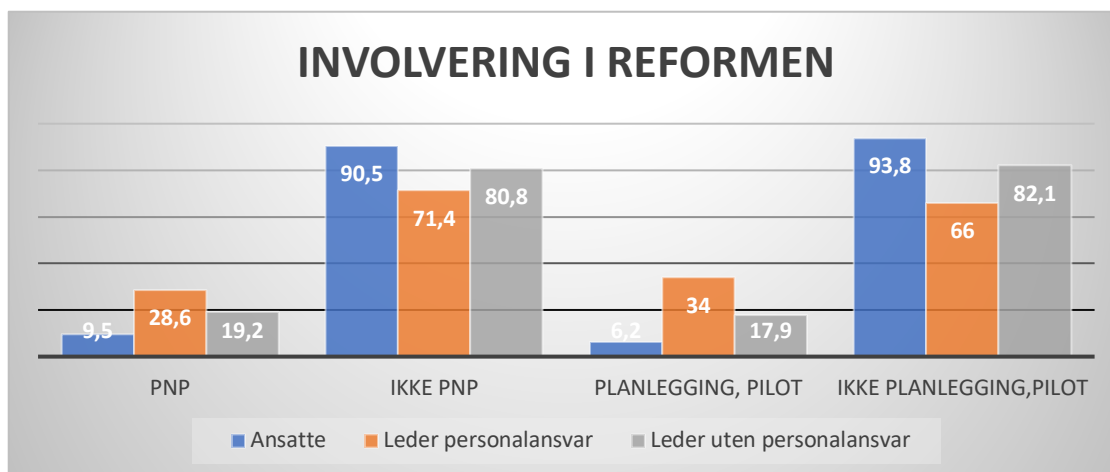
Demografiske resultater

Vi mottok 4495 svar på del 1 av undersøkelsen. 57,6 prosent kvinner og 42,4 prosent menn. 64,1 prosent var politi, 19,3 prosent jurister og 16,6 prosent sivile. 97 prosent var i fast stilling og i 100 prosent stilling. Drøye 10 prosent var yngre enn 29 år, 58 prosent var i alderen 30-49 år og drøye 31 prosent var 50 år eller eldre. Tilsvarende hadde de yngste jobbet under 2 år i politiet, drøye 34 prosent hadde vært ansatt i 2-10 år og nesten 60 prosent hadde jobbet i politiet i mer enn 10 år.

Nesten halvparten av politilederne har svart på undersøkelsen. 52 prosent av politilederne er førstelinjeledere, 39 prosent mellomledere og 9 prosent er toppledere, enten politimestere eller at de sitter i politimesterens ledergruppe.

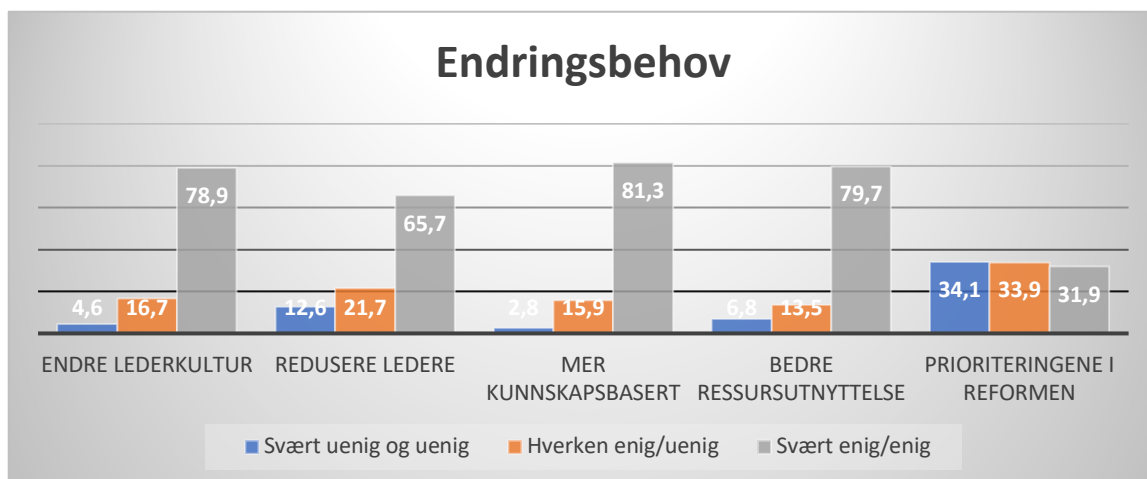
Blant det totale antallet av respondenter er dermed 16,7 prosent ledere uten personalansvar, 17,2 prosent ledere med personalansvar og 66,1 prosent ansatte i politiet.

Deltakelse i PNP eller piloter, annet reformarbeid

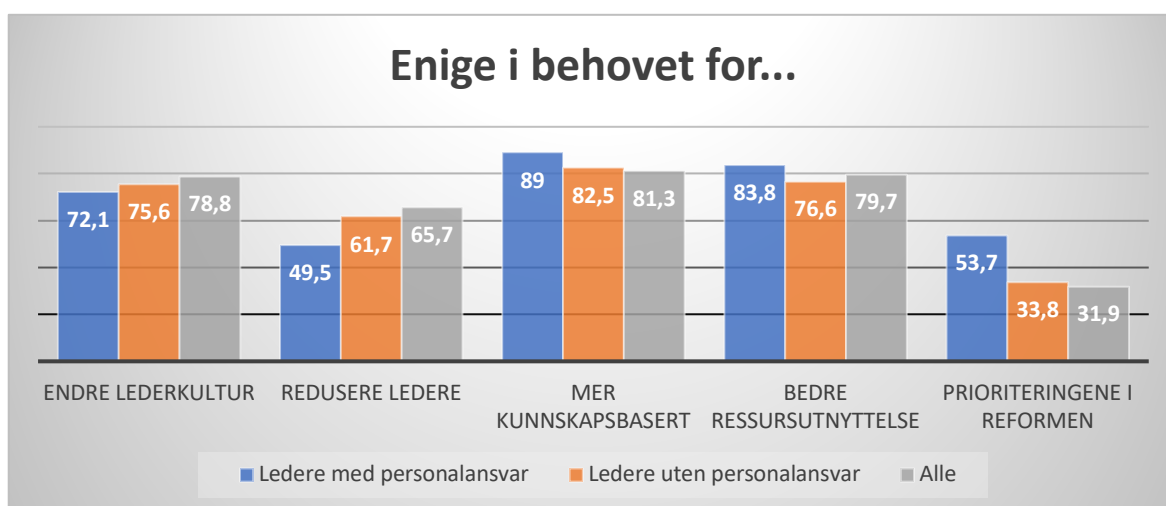


Endringsbehov for bedre ledelse, ressursutnyttelse og kunnskapsbasert politiarbeid.

I alle endringsprosesser handler det om å skape mening om behovet for endring. Vi startet med involvering som har stor betydning for dette, det samme er behovet for endring, som ofte vil ha en sammenheng med involvering. Hvorvidt politiet mener det er behov for endring vil derfor være avgjørende for å kunne gjennomføre store endringsprosesser i utgangspunktet. Det henger sammen med at kriminalitetsbildet endrer seg, det vil si andre former for kriminalitet utvikles, mens andre ikke blir like dominerende. Kriminalitetsutvikling vil således også måtte ses i sammenheng med at samfunnet utvikler seg. Det vi erfarer er dermed at politiet ønsker å utvikle seg og dermed endre seg i henhold til dette. Men for å være mer spesifikk i behovet for endring, ønsket vi svar på hvorvidt behovet for endring kunne relateres mer til det som Gjørsv rapporten og politianalysen poengterer at det er behov for, nemlig endring av lederkulturen og holdninger i politiet. I tillegg til et behov for effektivisering og bedre polititjenester gjennom å utvikle politiet til å bli mer kunnskapsbasert. Hvorvidt denne reformen vil dekke dette behovet for endring har vi førsteomgang vurdert opp mot prioriteringene i reformen. Tabellen under viser til at politiet mener det er behov for å endre lederkulturen, at det å redusere antall ledere også er ønskelig og at et mer kunnskapsbasert politi med bedre utnyttelse av ressurser er etterspurt. Når det gjelder hvorvidt de prioriteringene som er i denne reformen vil ivareta dette er det meget usikkert. Videre tall på denne reformen kommer vi tilbake til senere, hvor vi tar mer for oss hvert enkelt fagområde og konsekvenser for disse i reformen. Tabellen under viser svar fra alle ansatte i politiet:



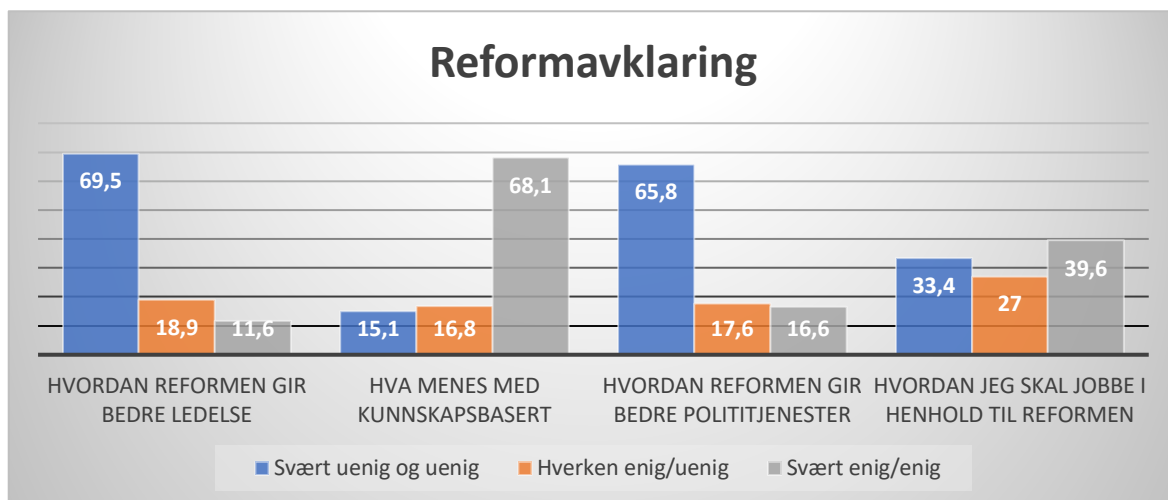
Ser vi endringsbehovet vurdert av alle ansatte opp mot henholdsvis ledere med og ledere uten personalansvar, får vi følgende fordeling blant alle ansatte:



Her finner vi at høyere nivå ledere i noen mindre grad vurderes behovet for å endre lederkultur. Forskjellen blir vesentlig større ved at ledere med personalansvar vurderer behovet for å endre antall ledere som vesentlig lavere. Samtidig er høyere ledernivåer ennå mer opptatt av behovet for å jobbe mer kunnskapsbasert, utnytte ressursene bedre og i vesentlig større grad enige i prioriteringene i reformen. Vi finner få variasjoner av noen betydning i de ulike politidistriktene, men noen få unntak. Disse tallene viser til alle ansatte. Behov for endring av lederkulturen uttrykkes vesentlig høyere i Øst (85,5), Vest (81,8), Nordland (81,7) og Sør-Øst (80,0). Tallene fra Oslo når det gjelder å redusere antall ledere er vesentlig lavere, ennå litt lavere enn tallene fra lederne med personalansvar, med 48,1 prosent. Vedrørende prioriteringene er det også verdt å angi der hvor det er mindre oppslutning. Det gjelder Sør-Øst (26,8), Oslo (26,6) og Øst (26,4). Høyere oppslutning om prioriteringene finner vi i Finnmark (43), Agder (43,2) og Troms (43,5).

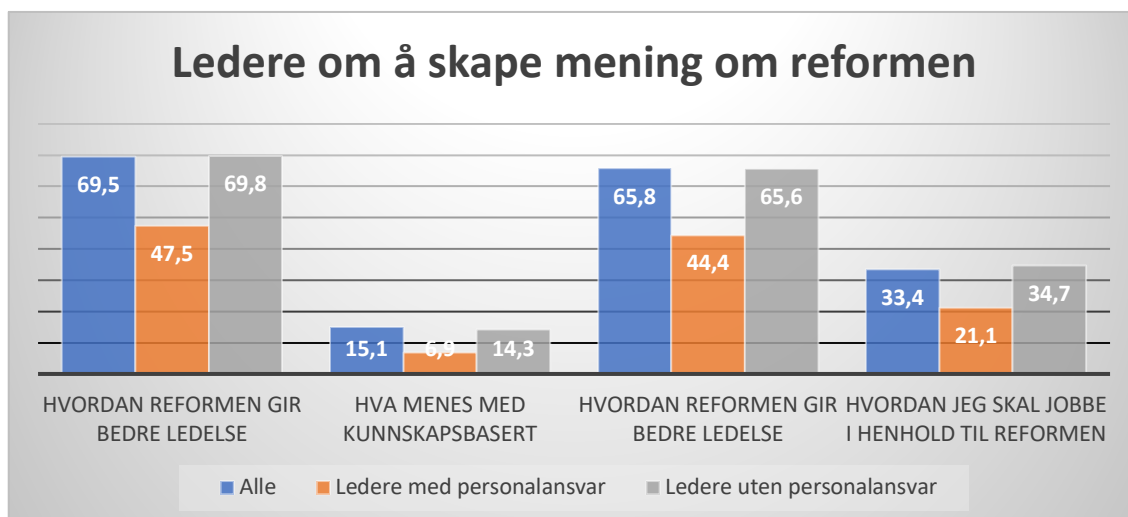
Reformavklaring og å skape mening om reformen

Følgende prosenter viser til hvorvidt det er tydelig for de ansatte i politiet om hvordan reformen skal gi bedre ledelse, hva det betyr å jobbe kunnskapsbasert, hvorvidt reformen vil gi bedre polititjenester og om hvordan reformen implementeres gir mening. Tallene viser oversikt over alle ansatte i politiet:



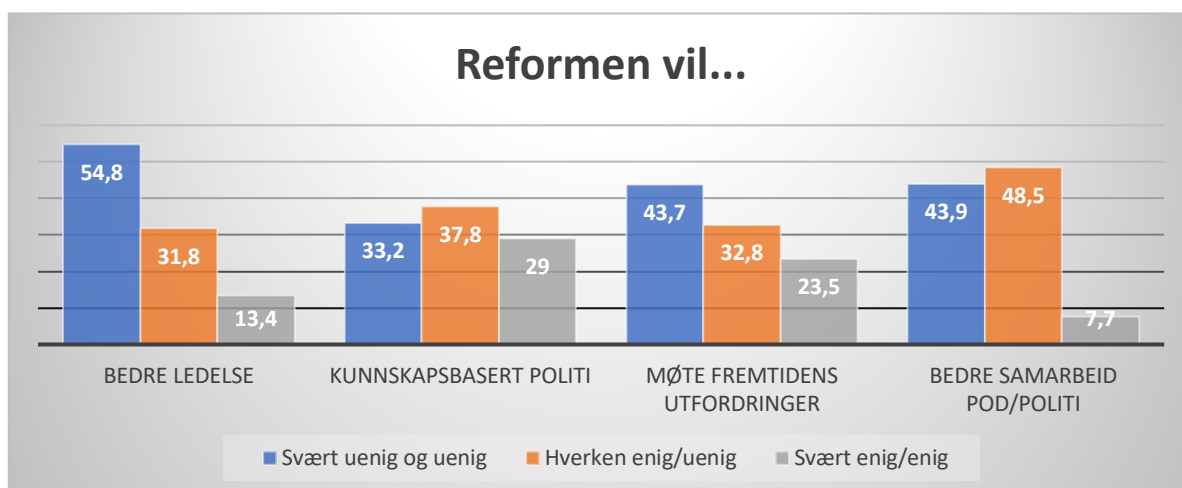
Det er stor grad av uenighet om det er klart for politiet hvordan reformen skal gi bedre ledelse og bedre polititjenester. Det samme gjelder spørsmålet om hvordan den enkelte opplever å skulle jobbe i henhold til reformen. Det er kun det å jobbe kunnskapsbasert som flere oppgir at de har god forståelse av hva betyr.

Hvis vi sammenligner tabellen over med alle ansatte og ser de opp mot ledernivåer i tabellen under, finner vi store variasjoner. Her har vi kun sett på svarene til de som er svært uenig eller uenig.

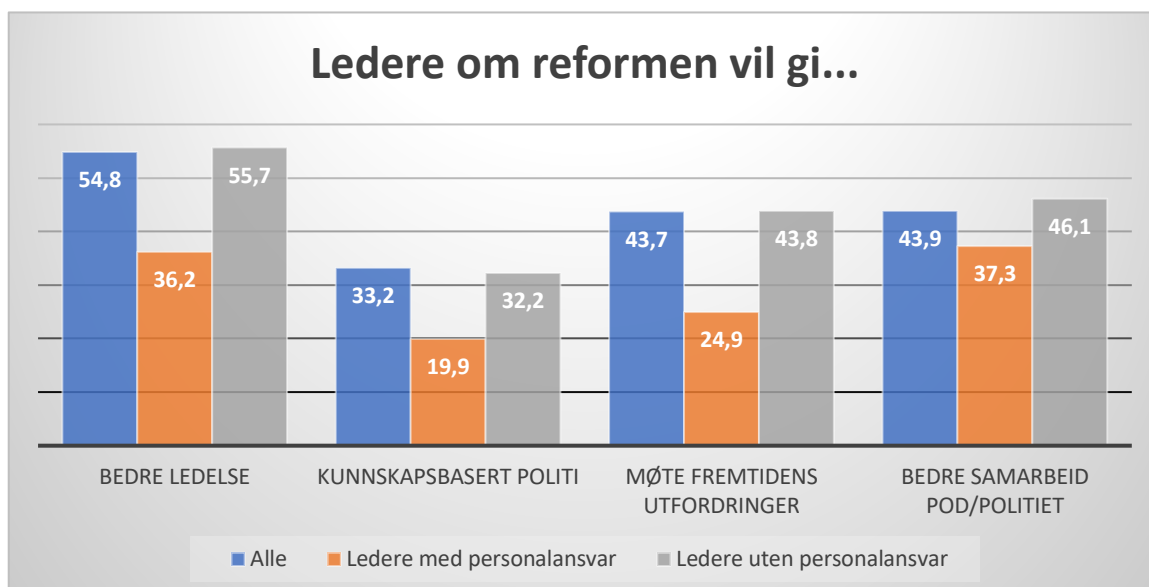


Det er lederne som skal lede implementeringen av reformen og deres rolle for å lykkes i dette arbeidet vil være helt avgjørende. Slik det er i alle større endringsprosesser.

Vi finner at høyere ledernivå er avgjørende for hvor positive man er. Selv om det også her er meget stor grad av usikkerhet på hvordan reformen skal gi bedre ledelse i politiet. Nesten halvparten av lederne med personalansvar og 70 prosent av ledere uten personalansvar skaper ikke mening om hvordan reformen skal gi bedre ledelse. Manglende tro på ledelse i reformen vises blant alle ansatte i tabellen under, hvor tallene taler for seg ut fra både ledelse men også andre mål i reformen og hvorvidt de ansatte i politiet mener at reformen vil resultere i:



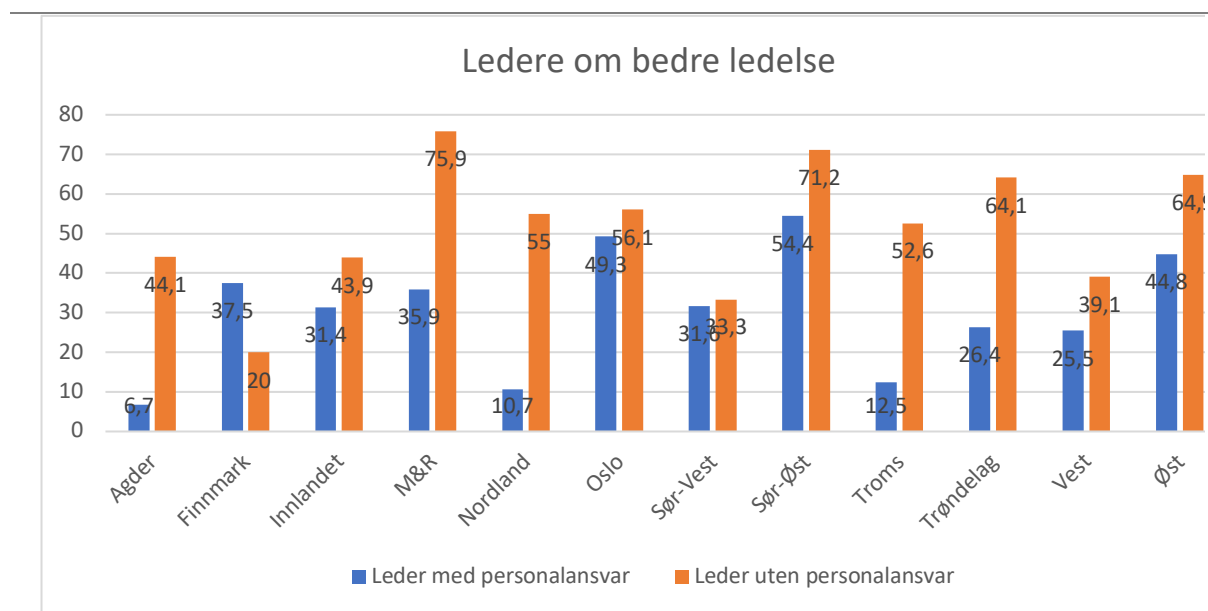
Vi har så sammenlignet svarene som viser svært uenig/enig blant alle ansatte for å sammenligne de med hva de ulike ledernivåene mener om resultatet av reformen:



Ser vi disse tallene opp mot ønsket i politiet om å bli bedre på ledere, så er 1.linjeledere mer negative til at reformen vil gi bedre ledelse enn de ansatte. Det vil si at det vi antar er fremtidens ledere i politiet ikke har nødvendig tro på endringen og at reformens fokus på

ledelse i politiet vil gi ønsket lederskap. Vi finner derfor at ønsket om å endre lederkultur, det å bli bedre og ha mer fokus på ledelse, ikke oppleves å bli ivaretatt i reformen.

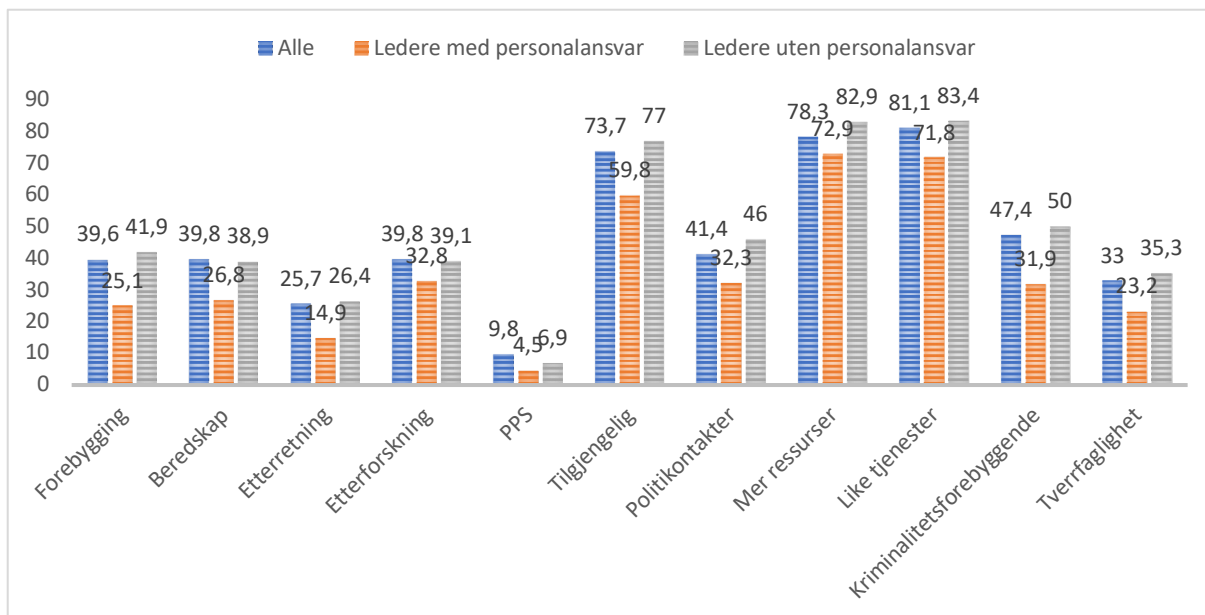
Ser vi på de lokale forskjellene finner vi ennå høyere tall på at reformen ikke vil gi bedre ledelse, med unntak av noen politidistrikt. Dette er meget negative tall for reformen og til det vi vil vurdere som politiledernes egen fremtid som leder. Vi finner derfor at dette må snus og tas tak i hvis målene i reformen om økt fokus og mer utvikling av ledere og ledelse skal ha nødvendig verdi.



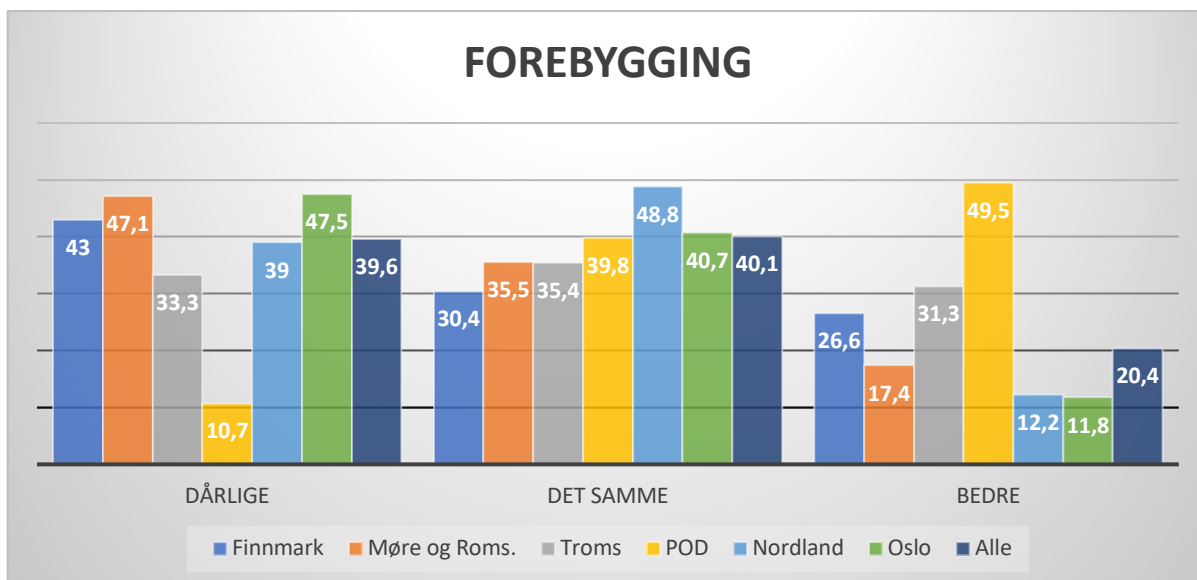
Polititjenestene i reformen

Reformen handler om å gi bedre polititjenester. Ser vi på tallene på de som mener reformen vil gi dårlige tjenester enn tidligere er denne nedslående tall. Det viser seg i en rekke forskning på endringsprosesser at det høyere ledernivå jo mer positive til endring. Vi finner igjen at førstelinjeledere er ennå mer skeptiske til reformen og dens konsekvenser enn det de ansatte er. Det er også tilfellet her som vi har sett tidligere i rapporten, at ledere med personalansvar er vesentlig mer positive enn øvrige ansatte. Men uansett er manglende tro på at reformen vil gi bedre polititjenester dominerende, men unntak av politiarbeid på stedet, og med noe mer tro på etterretning, etterretning som i stor grad vurderes av de ansatte i politiet som det å jobbe mer kunnskapsbasert.

I tabellen under viser tallene stor uenighet og uenighet til om reformen vil gi bedre polititjenester:



De politidistriktene som gir de største variasjonene er vist i tabellen under. Det er også de distriktene som viser ytterpunktene av å være mer eller mindre involvert i PNP, piloter og planlegging av reformen. Her finner vi ikke noen sammenheng med involvering hos Møre og Romsdal, mens vi finner at Troms som har vært mer involvert i planlegging også er mer positive. Det går igjen i alle oversiktene våre, at Møre og Romsdal oftest er noe mer negative og Troms oftest mer positive.

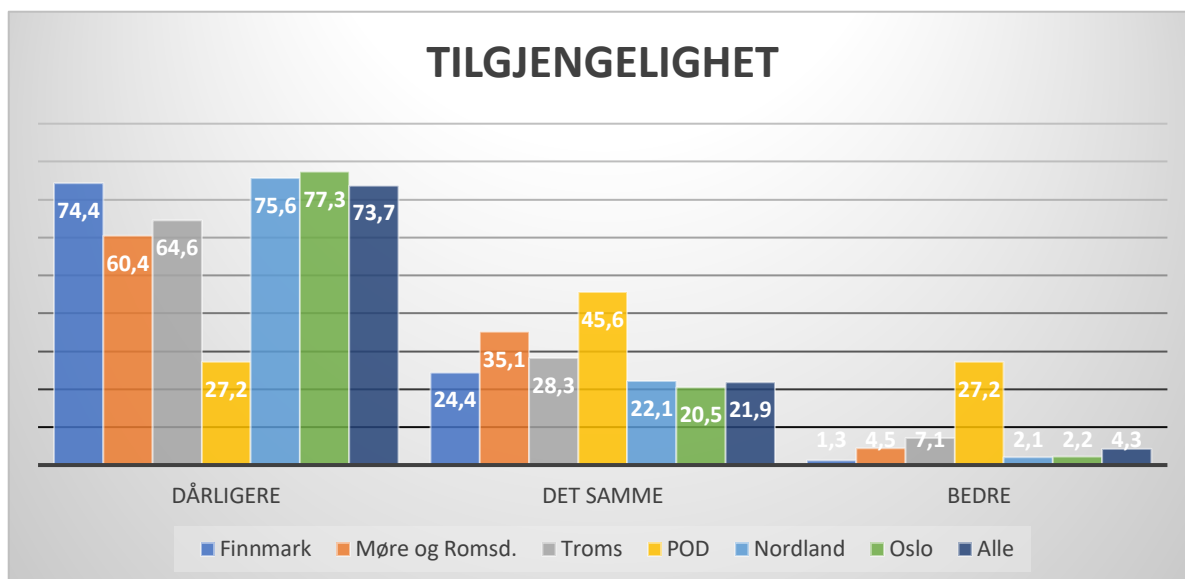


Distrikter som scorer høyest på at det blir dårligere forebygging

1. Sør-Øst 58,2%
2. Oslo 47,5%
3. M&R 47,1%
4. Finnmark 43,0%

Distrikter som score høyst på at forebygging blir bedre

1. POD 49,5%
2. Sør-Vest 35,8%
3. Troms 31,3%
4. Agder 30,0%



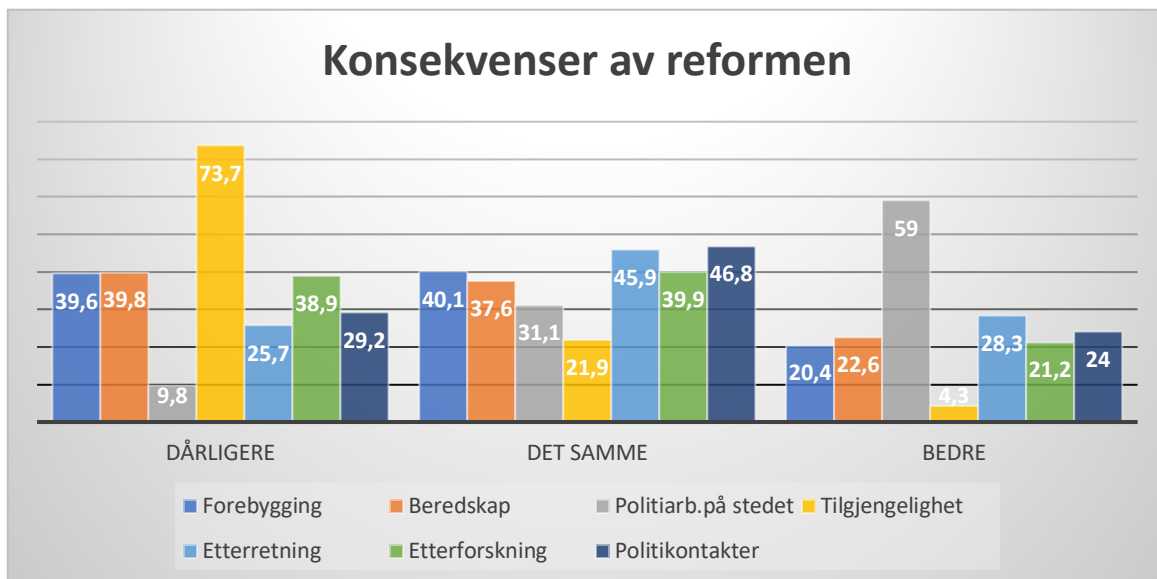
Distrikter som scorer høyest på dårligere tilgjengelighet

1. Sør-Øst 87,6%
2. Øst 84,9%
3. Vest 78,9%
4. Oslo 77,3%

Distrikter som scorer høyest på at tilgjengelighet blir bedre

1. POD 27,2%
2. Agder 9,3%
3. Troms 7,1%
4. Agder 6,0%

Totalt for alle polititjenestene finner vi følgende tall vist i tabellen under. Her viser vi både de som har svart at det blir dårligere, det samme og at det blir bedre polititjenester. Det viser at tallene på at det blir dårligere oftest følges opp av at det blir det samme, heller enn at det blir bedre. Tallene på at det blir bedre er derfor meget lave. Vi ser også at det lave tallet på at politiarbeid på stedet blir dårligere ikke følges opp av en høy prosent på at det blir bedre, men heller at det vil være det samme.



Ser vi videre på de distriktene som viser mest variasjon, finner vi som følger:

Beredskap blir dårligere som følge av reformen; 1. Vest, 52%, 2. Øst, 52%, 3. Sør-Øst, 47% og 4. Finnmark, 46,8%. Beredskap blir bedre som følge av reformen: 1. POD, 61,2%, 2. Sør-Vest, 34,6%, 3. Oslo, 23,1% og Sør-Øst, 20,3%

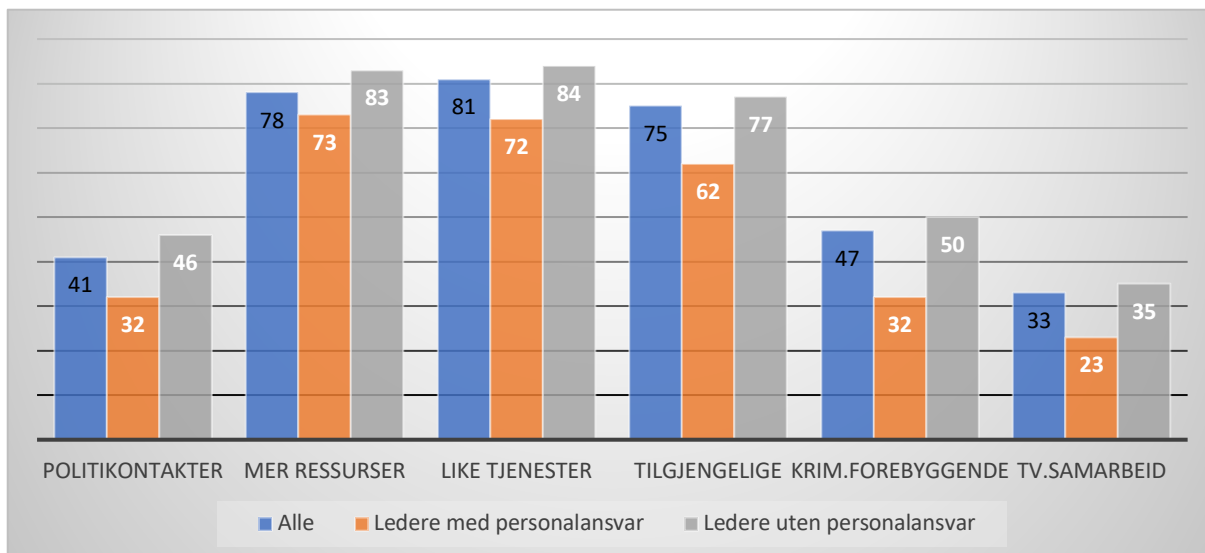
Politiarbeid på stedet blir bedre: 1. POD, 82,5%, 2. Agder, 75,7%, 3. Trøndelag, 70,6% og 4. Troms, 68,7%.

Etterretning blir bedre: 1. POD, 56,3%, 2. Agder, 52,1%, 3. Troms, 32,3% og Nordland, 29,7%
Etterretning blir dårligere: 1. M&R, 41,2%, 2. Sør-Øst, 34,7%, 3. Oslo, 30,8% og 4. Øst, 28,9%

Politikontakter/samarbeid med kommunene blir bedre: 1. POD, 49,5%, 2. Troms, 42,4%, 3. Nordland, 40,7% og 4. Sør-Vest, 34,3%. Politikontakter/samarbeid med kommunene blir dårligere: 1. Sør-Øst, 50,6%, 2. Innlandet, 34,4%, Oslo, 33,2% og 4. Trøndelag, 31,7%

Reformens milepæler:

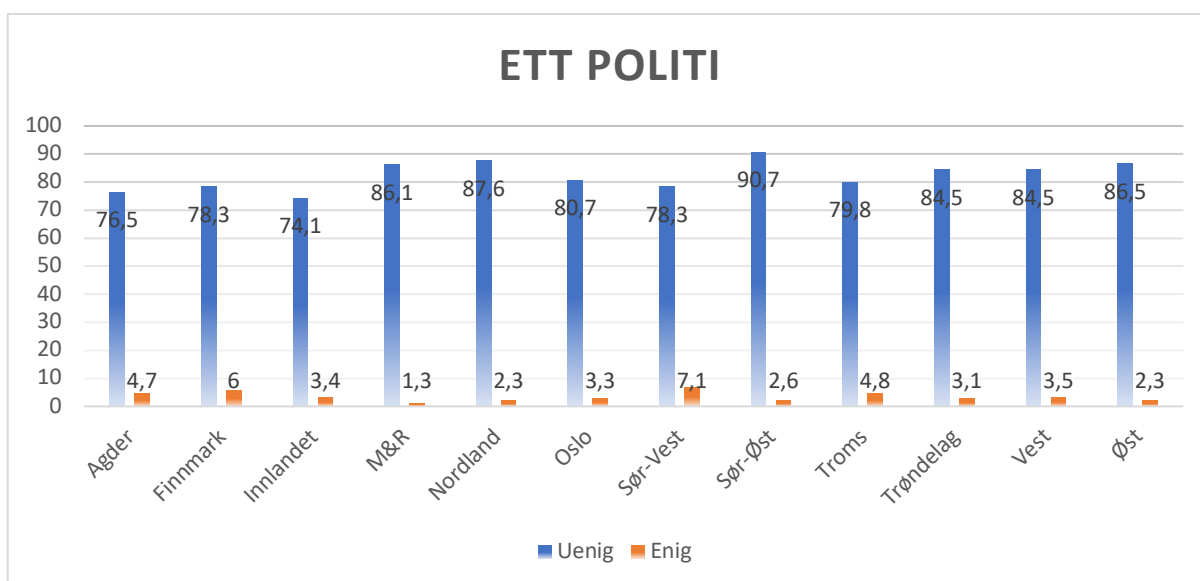
Ser vi disse tallene opp mot hvordan fordelingen er når vi spør litt annerledes enn om det blir bedre, dårligere eller det samme, men heller spør om de er helt uenig eller helt enig i at politikontaktene vil gi nødvendig nærhet til kommunene, at det blir like gode tjenester som følge av reformen, mer tverrfaglig samarbeid med andre profesjoner og dermed mer kriminalitetsforebyggende arbeid, får vi følgende tall på de som er helt uenige og uenige (de som har svart hverken/eller er ikke tatt med i tabellen):



Også her finner vi samme mønstre med at førstelinjeledere er noe mer negative enn medarbeiderne, og hvor mellomledere og topplederne er mer positive. Samtidig er det høye tall på viktige mål med reformen. For eksempel er det liten tro på at reformen vil gi likere tjenester, mer ressurser eller mer tilgjengelighet ved å jobbe smartere og med større grad av desentraliserte enheter. Det at politiet selv ikke har troen på at reformen vil gi bedre kriminalitetsforebygging er slik vi vurderer det helt avgjørende å ta tak i fremover.

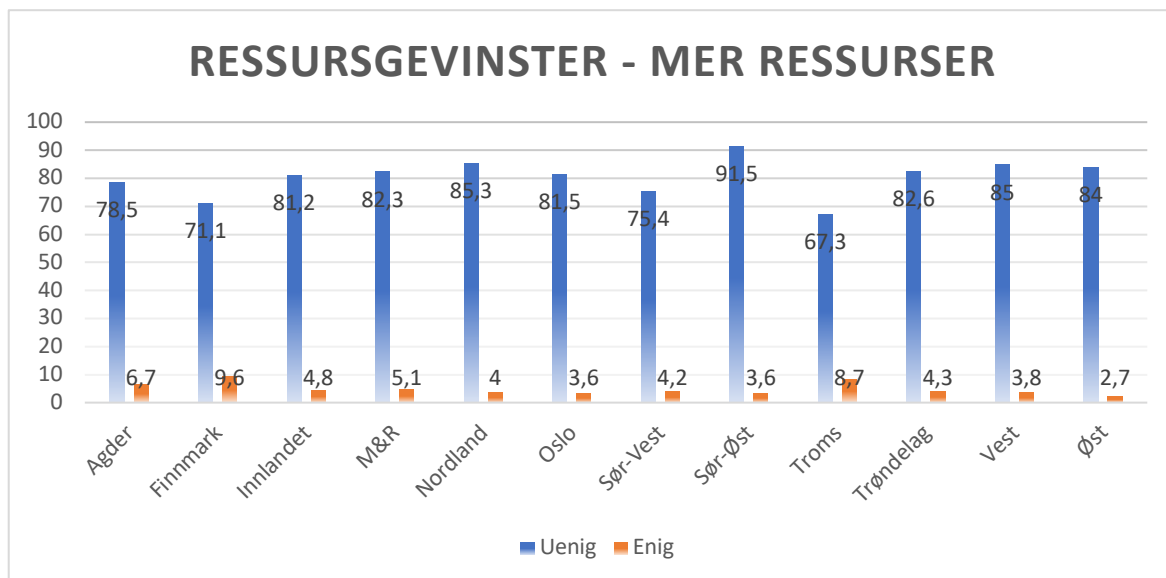
Målet om ett politi

Vi fant det relevant å sjekke om det er noe forskjeller på politidistriktene, spesielt med tanke på målet om ett politi med mest mulig like tjenester i hele landet. Større grad av tverrfaglig samarbeid for bedre kriminalitetsforebygging er også en av reformens store mål. Ser vi på distriktene må vi kunne si at tilnærmet ingen har tro på ett politi med tilnærmet like tjenester (resten har svar at de hverken er enig eller uenige)

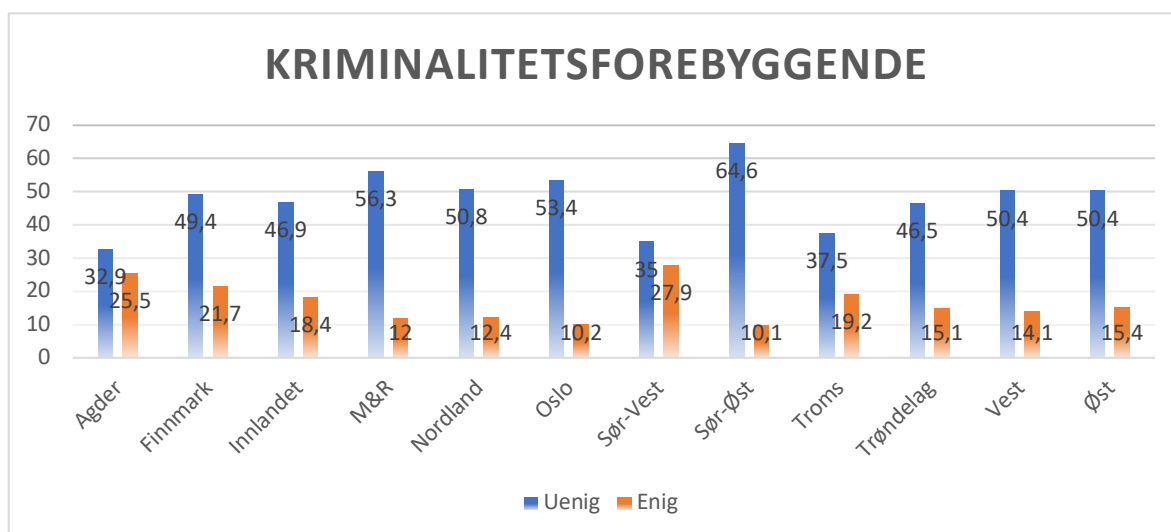


Bedre ressursutnyttelse – mer ressurser

Det samme resultatet finner vi når det gjelder ressurser. Det vil si at sammenslåinger og omorganisering vil gi bedre ressursutnyttelse og dermed at politiet får mer ressurser til å møte kravet om fremtidens politi. (resten har svar at de hverken er enig eller uenige)



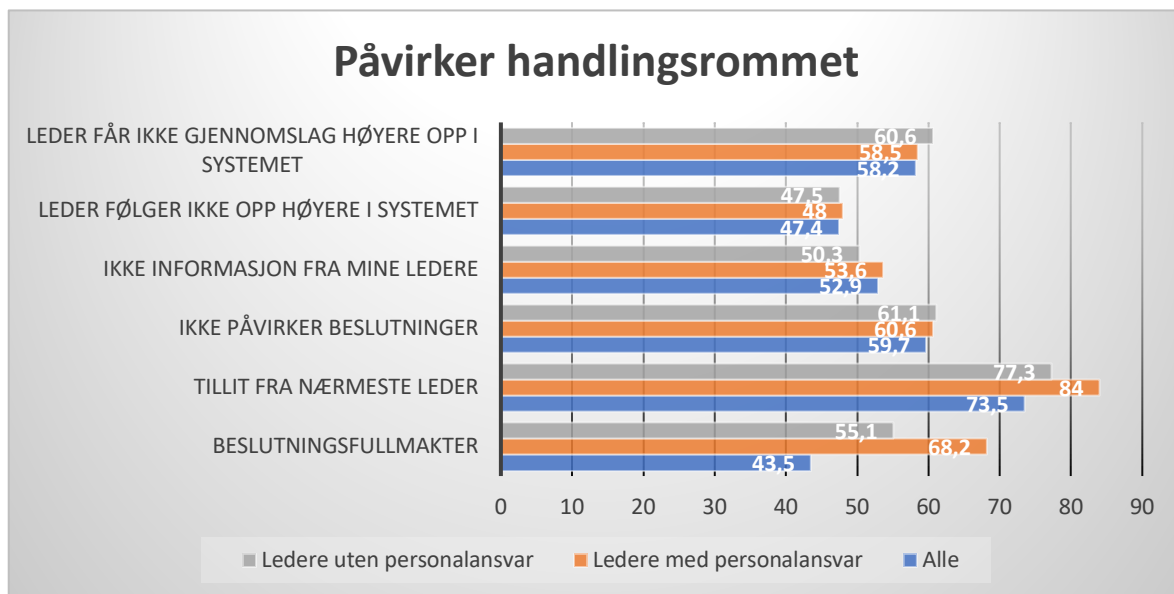
Kriminalitetsforebyggende



Handlingsrommets innhold

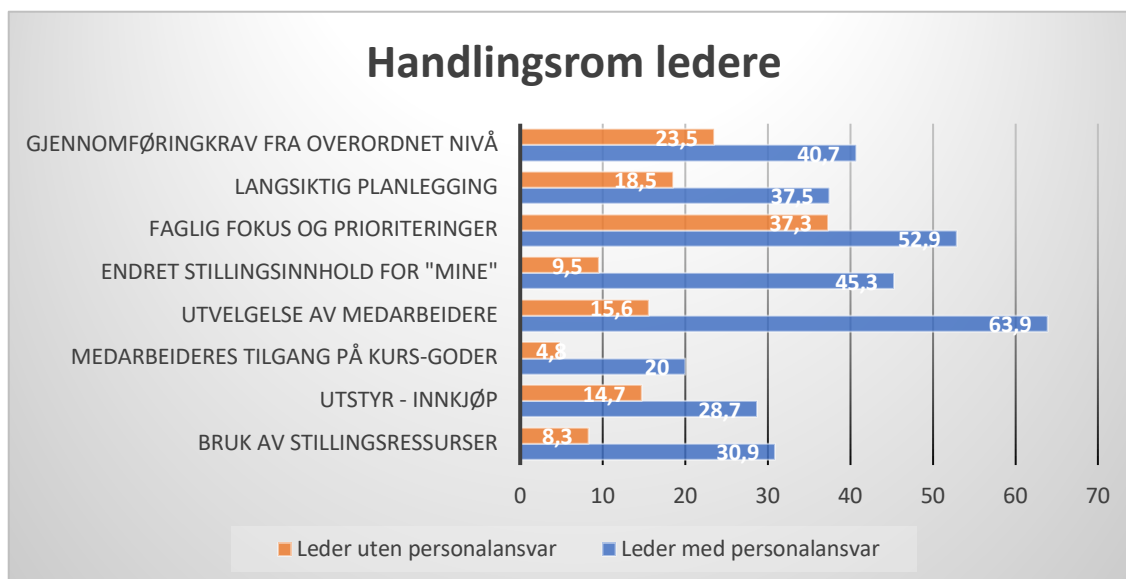
Vi ønsket å utvide handlingsrommet til å inkludere mer enn økonomi og ressurser. Det er særlig med bakgrunn i våre kvalitative studier i 2018 og også studiene av politiledere hvor vi blant annet konkluderer med at å lære ledelse i stor grad handler om å utvikle et handlingsrom som leder. I tidligere studier (Filstad et al., 2018) viser politiledere at handlingsrommet er stort gitt de økonomiske og ressursmessige tildelingene de får (hvor

handlingsrommet er meget begrenset). Her poengterer politilederne at det imidlertid variere og/eller at det ikke er kultur for å utnytte dette handlingsrommet. Det blir dermed i stor grad opp til den enkelte leder og sosialt konstruere eget handlingsrom/eller ikke. Ved å inkludere flere variabler ut over de økonomiske/ressursmessige, ønsker vi å studere handlingsrommet opp mot det vi vurderer som kjennetegnende for politiledelse, at den i liten grad er ledelse oppover i systemet. Vi har derfor spurt om hvordan de mener følgende forhold påvirker deres handlingsrom: (Dette er derfor tall på hva de mener påvirker handlingsrommet og ikke tall på hvordan dette praktiseres)



Vi ser at tillit fra nærmeste leder er mest avgjørende. Her er ledere med personalansvar ennå mer tydelige på det enn de uten personalansvar og øvrige ansatte. Det å ikke påvirke beslutninger eller å ha beslutningsfullmakter understrekes videre som helt avgjørende. Ut fra tallene mener vi også å finne bekreftelse på hva våre kvalitative studier viser at det oftest oppfattes at nærmeste leder følger opp høyere i systemet men at det er gjennomslag høyere opp i systemet som er utfordringen. Her mener ledere vi har snakket meg og observert at handlingsrommet i har blitt ennå mindre i reformen. Mange politiledere har ansvar men ikke nødvendig myndighet til å utvikle nødvendig handlingsrom for å kunne ivareta dette ansvaret for egen enhet.

Dette blir tydelig i tallene under hvor politiledere viser til i hvilken grad de utvikler et handlingsrom i egen ledelse ut fra i hvilken grad de mener at de kan påvirke følgende forhold:



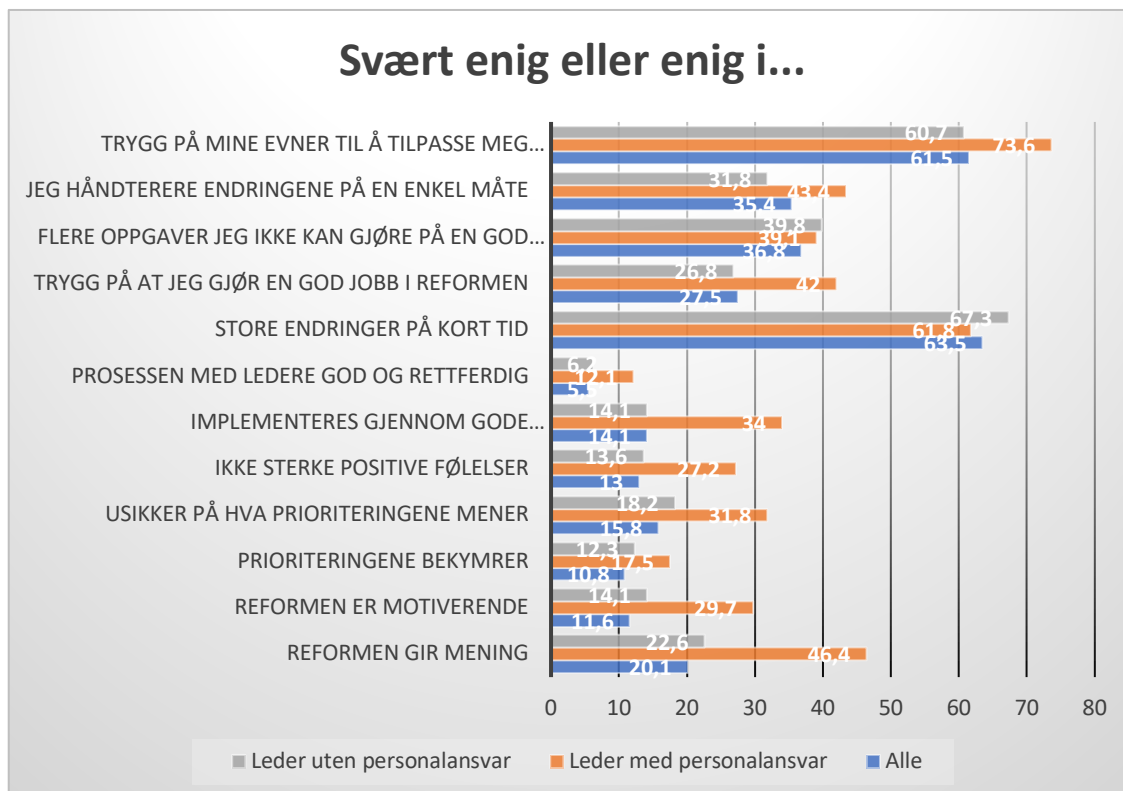
Dette er lave tall for hva en leder med personalansvar kan påvirke når det gjelder bruk av stillingsressurser, medarbeidernes utvikling, faglig fokus prioriteringer og langsiktig planlegging. Vi har ingen sammenlignende tall fra hvorvidt handlingsrommet har blitt mindre, men slik vi vurderer det er det ikke stort, spesielt ikke når vi i tillegg ser det opp mot tildelte ressurser og økonomiske rammer. Leder uten personalansvar ligger igjen vesentlig lavere enn de med personalansvar. Vi kjenner allikevel på behovet for å gjøre mer forskning for å studere handlingsrommet til politiledere ytterligere, da vi finner i feltstudiene store variasjoner på handlingsrom og også ulike oppfatninger med hva handlingsrom egentlig er. Tallene over viser imidlertid at politilederes handlingsrom bør ha mer fokus og denne oppmerksomheten må ses i sammenheng med hva ledelse på de ulike ledernivåene skal være i reformen.

Avsluttende kommentarer om implementering av reformen

Det positive (eller om det er positivt?) vi finner i resultatene av spørreundersøkelsen er politiets evne til å tilpasse seg. De er vant til at det stormer rundt de og dermed er de også positive til at de skal kunne tilpasse seg også denne reformen. Vi vil allikevel advare mot at det kanskje er noe av utfordringen vi mener reformen har. Denne store og altomfattende og ikke minst ambisiøse reforme krever slik vi vurderer det mye mer enn tilpasning fra politiet side. Det er alvorlig når tilpasningen ikke betyr at politiet er trygge på at de kan gjøre en god jobb. I tillegg til at den kompetansen politiet har ikke i stor nok grad blir utnyttet i reformarbeid.

Det er høye tall på at politiet ikke mener de får gjort en god jobb og at det er flere oppgaver de ikke får løst. Det er for store endringer på kort tid mener veldig mange, og det er store bekymringer på de prioriteringene som reformen representerer. I tillegg er det stor grad av misnøye med det reformarbeidet og dermed prosesser for implementering som reformen legger opp til. Her ser vi noe mer positiv tilbakemelding fra ledere med personalansvar. Resultatet er at de fleste i politiet ikke opplever at reformen er hverken motiverende eller at den gir nødvendig mening og dermed nødvendig legitimitet som er avgjørende for at den

skal lykkes. Politiet er imidlertid tilpasningsdyktige og de har derfor også tro på at de også denne gangen skal tilpasse seg endringen:



Referanser

- Filstad, C., Karp, T. and Glomseth, R. (2018). How Police Leaders Learn to Lead. *Policing: A Journal of Policy and Practice*. <https://academic.oup.com/policing/advance-article-abstract/doi/10.1093/police/pay043/5050176>
- Filstad, C. (2016). "Organisasjonslæring – fra kunnskap til kompetanse" 2 utg. Fagbokforlaget
- Filstad, C. (2014). Learning and Knowledge as Interrelations between CoPs and NoPs. *The Learning Organization*. Vol. 21, no.2, pp.70-82
- Karp, T. (2014). Endringer i organisasjoner. Ideologi, teori og praksis. Cappelen Damm
- Karp, T., Filstad, C. and Glomseth, R. (2018). 27 Days of Managerial Work in the Police Service: "Being foremost among equals. *Police Practice and Research: An International Journal*. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15614263.2018.1526682>
- March, J.G. Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organizational Science*. Vol.2, no. 1, pp.71-87
- Watne, C.T. (2018). *Målstyring i politiet. I teori og praksis*. Cappelen Damm
- Økland, S. (2017). *Norske tilstander. Bak frontlinjen i Norges tøffeste politidistrikt*. Gyldendal