Som å bli fremmed i eget hus

- Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer

Christin Thea Wathne

Oslo, mars 2015
Phd-avhandling til Institutt for kriminologi og rettssosiologi, UiO

© Christin Thea Wathne, 2015

Doktoravhandlinger forsvart ved
Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
Nr. 55

ISSN 1890-2375

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

Omslag: Hanne Baadsgaard Utigard.
Trykk og innbinding: AIT Oslo AS.

Produsert i samarbeid med Akademika forlag, Oslo.
Avhandlingen blir kun produsert av Akademika forlag i forbindelse med disputas.
Alle henvendelser vedrørende avhandlingen skal rettes til rettighetshaver
eller enheten der doktorgrad er forsvart.

Forord

Denne avhandlingen er et resultat av faglig og økonomisk støtte fra Politidirektoratet (POD) og Politiets Fellesforbund (PF). Tusen takk til Ingelin Killengreen og Arne Johannessen som i sin tid så behovet for forskningen og som har samarbeidet om å få prosjektet opp å stå. Samarbeidet med politiet har vært helt sentralt i prosjektet, og jeg ønsker å takke velvillige ansatte som har svart på undersøkelsene, stilt opp på intervjuer eller besvart en av mine mange henvendelser. Tusen takk til Elisabeth Lund og Gry Jorun Holmen i PF for verdifull hjelp med tilrettelegging for spørreskjemaundersøkelsene.

PF og POD dannet en referansegruppe da hovedprosjektet ble etablert. Egil Svartbekk (POD) og Lars Øverkil (PF) har vært med hele veien, mens Per Oscar Strand, Anne Sanden og Kathrine Berg fra POD, og Ove Sem fra PF har vært med i ulike perioder. Vi har hatt jevnlige møter for å diskutere status i prosjektet og veien videre. Tusen takk for faglig inspirerende og hyggelige treff, jeg har hele tiden gledet meg til disse møtene! Og en spesiell takk til Lars Øverkil og Egil Svartbekk for fantastisk hjelp også utenfor møtene. Ikke bare er dere smarte og snille, men særdeles blide også!

Prosjektet mitt har endret seg en god del underveis og det er mange som fortjener takk for støtte i utviklingsprosessen. Først og fremst vil jeg takke veilederne mine. Liv Finstad var den som fikk stablet prosjektet på bena og har fungert som prosjektleder og hovedveileder underveis. Helt siden Liv var min veileder på hovedfaget på 1990-tallet har vi snakket om å gjøre politiforskning sammen. Med sin åpne og nysgjerrige tilnærming til politiet har hun gitt meg inspirasjon og rom til utfoldelse i avhandlingsprosessen, og med sitt skarpe analytiske blikk har hun hanket meg inn når jeg har sklidd for langt ut. Tusen takk for din menneskelige og faglige støtte, raushet og klokskap, og for at for du alltid har vært lett tilgjengelig. Din evne til å gi tilbakemelding på en måte som gjør at en alltid får lyst til å løpe hjem og skrive videre, er uvurderlig!

Ved prosjektstart var Bjørg Aase Sørensen (AFI) min biveileder, men hun døde dessverre i juni 2010. Bjørg Aase var dronningen på Arbeidslivsområdet og en sterk inspirasjonskilde. Det er mange ting Bjørg Aase sa i startfasen av prosjektet som jeg etter hvert fikk behov for å grave videre i. Jeg er takknemlig for at jeg fikk oppleve henne.

Helene Ingebrigtsen Gundhus overtok som biveileder og med sin teoretiske spenst har hun bidratt til å klargjøre den analytiske tilnærmingen. Det finnes vel ikke en tekst innenfor

politiforskningen som ikke Helene har lest. Takk for at du har dumpet på meg akkurat passe med bøker og artikler til at jeg har latt meg inspirere og drive fremover, fremfor å synke ned i fortvilelse over alt jeg skulle ha lest.

Min brede teoretiske tilnærming i avhandlingen medførte behov for en ekstra biveileder: Haldor Byrkjeflot. Er det en som har fullstendig oversikt over fagfeltene NPM, organisasjon-arbeid-ledelse, så er det du. Tusen takk for at du på din vennlige og oppmuntrende måte har bidratt til at jeg har funnet frem i jungelen av litteratur. Jeg er kjempeimponert over din faglige oversikt og evne til å vite hva jeg trengte å lese når. Og tusen takk for dine uvurderlige innspill på analyser og struktur i avhandlingen.

En spesiell takk går også til mine kollegaer og mestre i kvantitativ metode, Niri Talberg og Ida Drange, som har bistått med gode råd, statistiske analyser og kvalitetssikring av datamaterialet. Jeg har samarbeidet særlig tett med Niri, og dette har vært både lærerikt og morsomt. Du er virkelig en kjernekar!

Tusen hjertelig takk til AFI som har gitt meg muligheten til å gjennomføre dette doktorgrads-løpet. Arild Steen har vært en fantastisk leder for meg gjennom dette løpet. Han er en pragmatisk mann som forstår at visse prosjekter her i livet må lirkes til. Tusen, tusen takk også til kollega Øyvind Pålshaugen som med stor tålmodighet og humor har delt av sin skrivekunnskap. Ditt råd om at jeg nå er voksen og må finne min egen skriveform har gitt meg en ny skriveglede. Og takk for at du har lest og kommentert avhandlingen, det har bidratt til å løfte den betraktelig. Bjørn Gustavsen på AFI var den som ga prosjektet en ny vending. Din veiledning i tidlig fase åpnet for de store strukturer i arbeidslivet og gjorde at NPM ble en del av det teoretiske grunnlaget for avhandlingen. Takk for din tid, interesse og kunnskap. En stor takk går også til min tidligere forskningsleder Benedicte Brøgger som kan kunsten å lede forskere, som visstnok kan sammenlignes med å gjete katter. Gjennom din interesse, faglige bredde og kunnskap har jeg følt meg godt ivaretatt.

Og ikke minst; tusen takk til faggruppen Mestring, Arbeid og Mangfold som er et godt sted å være. Ikke fordi en ikke blir faglig utfordret, men fordi man har en visshet om at kritikken er forankret i at kollegene vil deg vel. Takk for alle inspirerende innspill, interessante diskusjoner og hyggelig samvær. AFI er et institutt med et stimulerende faglig miljø. En spesiell takk går til vår lille doktorgradsgruppe med Nina Amble, Kristin Reichborn-

Kjennerud og Heidi Enehaug. Dere er så flotte, kloke, morsomme og motiverende! Jeg har alltid gått fra dere med blokken full av referanser og notater, og hodet fullt av ideer.

Fagmiljøet og administrasjonen på Institutt for kriminologi og rettssosiologi fortjener også en stor takk for sin inkluderende ivaretakelse av meg og mitt prosjekt. Jeg har satt stor pris på både doktorandene og de andre på instituttet, ingen nevnt – ingen glemt. Det har også vært en sann glede å gjennomføre doktorgradskursene i regi av instituttet hvor Vidar Halvorsen var en sentral motor for at det hele ble så bra. Min opponent på midtveisevalueringen, Annick Prieur, fortjener også en stor takk for fruktbar kritikk.

Tusen takk også til Politihøgskolen som raust har inkludert meg i sitt faglige fellesskap hvor jeg blant annet har fått delta i skolens doktorgradsgruppe. En spesiell takk til Kristin Hellesø-Knutsen for stimulerende og utfordrende faglige innspill, samt ikke minst omsorgsfull støtte.

Jeg har mottatt administrativ hjelp fra AFI og vil spesielt takke Olaug Hagen og Solveig Hæreid for uvurderlig assistanse med små og store utfordringer. Takk også til Rasmus Durban Jahr for all teknisk hjelp og bistand underveis.

Dag Gundersen har med kyndig hånd språkvasket avhandlingen. Tusen takk for din effektivitet og for en fantastisk jobb som jeg har lært mye av.

Jeg vil også takke venner som har vist interesse, bidratt med interessante innspill og støttet meg underveis. En særskilt takk til Birgitte Seip, Solfrid Rød og Karenina Kriszat som har fungert som en helt spesiell heiagjeng for meg. En stor takk går til Bernt Albrigtsen, venn og politi, som med sin brede erfaring fra praksis har gitt nyttige innspill underveis. Mine kjære søsken Toril og Bjørge fortjener også stor takk for inspirerende samtaler underveis og en ukuelige tro på at prosjektet ville komme vel i havn. Dere er fantastiske!

Sist men ikke minst, vil jeg takke min kjære flotte kjæreste Paal som, til tross for sin grunnleggende kritiske innstilling, alltid har oppvist stor tro på meg og mitt prosjekt. Takk for spennende og utviklende samtaler underveis og for din arbeidskapasitet når det gjelder barn og hjem. Du er den beste.

Oslo, 2015

Christin Thea Wathne

INNHOLDSFORTEGNELSE

Sammendrag norsk og engelsk
1 Innledning ... 1
1.1 Et politimandat i endring ... 1
1.2 Kunnskapshull i NPM-forskningen og politiforskningen ... 3
1.3 Belastninger på silketøfler ... 6
1.4 Overordnede forskningsspørsmål og hypoteser ... 8
1.5 Avhandlingens disposisjon ... 10
2 Teoretiske perspektiver i avhandlingen ... 15
2.1 Organisasjonsideer og forskningsretninger ... 16
2.2 New Public Management ... 23
2.3 Ledelse og styring ... 33
2.4 Studier av NPM-reformene ... 42
2.5 Forskning på stress og belastning i arbeidslivet ... 43
2.6 Motivasjon i arbeidet ... 47
2.7 Mening i arbeidet ... 52
2.8 Politiet som institusjonelt felt ... 58
2.9 Politi og politiforskning ... 65
2.10 Profesjonsteori og organisasjonsidentitet ... 71
2.11 Overordnede forskningsspørsmål og hypoteser ... 78
3 Metodisk tilnærming og posisjonering ... 80
3.1 Undersøkelse nr. 1. ... 82
3.2 Spørreundersøkelse nr. 1. ... 84
3.3 Analyse og behovet for ny empiri ... 90
3.4 Undersøkelse nr. 2. ... 91
3.5 Funksjoner i politiet ... 101
3.6 Andre metodiske tilnærminger ... 108
3.7 Arenaer for uttesting av spørsmål og teser ... 112
3.8 Data og teori ... 113
3.9 Begreper i avhandlingen ... 126
3.10 Analytiske generaliseringer ... 130
3.11 Forskningsetisk redegjørelse ... 131
4 Et politi i endring ... 133
4.1 Politireformer og politimodeller ... 133
4.2 Et endret kriminalitetsbilde ... 145
4.3 Når publikum blir brukere og kunder ... 149
4.4 Endringer i politirollen og relasjonen til publikum ... 156
4.5 Oppsummering ... 170
5 Standardisering gjennom kunnskapsbasert politiarbeid ... 173
5.1 Når standardisering er svaret ... 173
5.2 Standardiserte arbeidsmetoder og forebygging ... 180
5.3 Parallelle tendenser mot selvledelse og standardisering ... 187
5.4 Oppsummering ... 197
6 «Kjerneoppgavene» slik politiet ser det ... 199
6.1 En alternativ stemme til de hegemoniske diskurser ... 199
6.2 To diskurser – to organisasjonsidentiteter? ... 203
6.3 Hvem styrer politiets ressurser? ... 208
6.4 Oppsummering ... 211
7 Arbeidsmotivasjon og «kjerneoppgaver» ... 213

7.1 Politiets kjerneoppgaver og samfunnsmandat ... 213
7.2 Ulike motivasjonskilder ... 215
7.3 Indre motivasjon og public service motivation ... 216
7.4 Ikke *enten* hjelp *eller* kontroll ... 226
7.5 Risiko- og hjelpedimensjonene skaper en balansert helhet ... 231
7.6 Tre fasetter av hjelpedimensjonen ... 231
8 Risiko og spenning – et tveegget sverd ... 236
8.1 Ett risikobegrep – flere betydninger ... 236
8.2 Risikohåndtering som omdreiningspunkt for mening ... 238
8.3 Forholdet mellom risiko og belastning ... 243
8.4 Praktisk innhold i jobben ... 244
8.5 Ytre motivasjonsfaktorer ... 245
8.6 Oppsummering ... 249
9 Målstyring, mening og motivasjon ... 250
9.1 Når politiet må stå til regnskap ... 250
9.2 Tidsbruk ... 255
9.3 Mål- og resultatstyringssystemet og motivasjon ... 256
9.4 Hvorfor motiverer målstyring i liten grad politiansatte? ... 259
9.5 Ekstraarbeid, ressursbruk og kontroll ... 259
9.6 Fokus og prioriteringer i mål- og resultatstyringssystemet ... 267
9.7 Opplæring og bruk av systemet ... 281
10 Målstyring og målforskyvning ... 286
10.1 Målstyring i praksis ... 286
10.2 Målforskyvning – et kjent fenomen ... 290
10.3 Hvorfor pynte på resultatene? ... 296
10.4 Når målstyringen motiverer ... 303
10.5 Oppsummering ... 305
11 Ledelse og styring ... 307
11.1 Betydningen av ledelse ... 307
11.2 Jo høyere opp i hierarkiet – jo fjernere fra «virkeligheten» ... 309
11.3 Mer styring enn ledelse ... 312
11.4 Ulike demarkasjonslinjer for anerkjennelse i arbeidet ... 319
11.5 Ledelse som en organisatorisk utfordring ... 325
11.6 Oppsummering ... 328
12 Ledelse og styring i spill ... 330
12.1 Et dynamisk perspektiv på ledelse og styring ... 330
12.2 Virksomhetsplanlegging i teori og praksis ... 332
12.3 Virksomhetsplanlegging som kulturbygging ... 339
12.4 Oppsummering ... 343
13 Styrken i hypotesene ... 345
13.1 Reformer, motivasjon og meningsdanning ... 345
13.2 Regresjoner i tre trinn ... 347
13.3 Regresjon 1: Indeksen «Hvordan målstyringen treffer» ... 347
13.4 Regresjon 2: «Mål- og resultatstyringssystemet gir økt mening» ... 350
13.5 Regresjon 3: «Å klare å oppfylle målekriteriene er en sterk motivasjonskilde» ... 352
13.6 Oppsummering av regresjonene ... 354
14 Politirollens innebygde balanse utfordres ... 356
14.1 Det publikumsrettede hjelpe- og servicearbeidet ... 356
14.2 Motivasjonelle konsekvenser av å avvise «kjerneoppgaver» ... 362
14.3 Politiets innebygde balanse utfordres ... 375

14.4 Oppsummering 381
15 Politianalysen og politiets rolle i fremtiden 384
15.1 Granskning av politiets «kjerneoppgaver» 384
15.2 Dokumentering av forebygging 388
15.3 Trenden med sentral styring og samordning 390
15.4 En endret politifilosofi forbigått i taushet 394
15.5 I takt og utakt 401
16 Oppsummering og avslutning 405
16.1 De overordnede forskningsspørsmålene 405
16.2 Et kakofonisk arbeidsliv 406
16.3 Motstand mot endring 415
16.4 Svakheter ved forskningsdesign og videre forskning 418
17 LITTERATUR 420
17.1 Offentlige dokumenter 437

Oversikt over modeller, tabeller og grafer

2-1 Modell: MRS og nærhet publikum 79
3-1 Graf: Utdanning krysset med funksjon 98
3-2 Graf: Arbeidssted krysset med funksjon 98
3-3 Tabell: Orden/etterforskning 103
3-4 Graf: Funksjon krysset med ledelse 104
3-5 Graf: Kontakt med publikum krysset mot Orden/etterforsk 105
3-6 Modell: Datakilder i forskningsprosessen 121
4-1 Modell: 3 Politimodeller 139
4-2 Graf: Stress på jobben (YS, Politi og Helsetjenester) 159
4-3 Graf: Ressurser til å utføre arbeidsoppgaver 163
4-4 Graf: Manglende mestring 164
4-5 Graf: Økonomiske forhold vs faglig standard 166
4-6 Graf: Vaktselskaper overtar 169
5-1 Graf: Kunnskapsbasert politiarbeid 177
5-2 Modell over utvikling av forebyggingsarbeidet 187
5-3 Modell over samspillet mellom krav og kontroll 189
5-4 Graf: Standardisering av arbeidsoppgaver 191
5-5 Graf: Påvirkningsmulighet på arbeidsoppgaver 192
5-6 Graf: Valgmulighet i utføring av arbeidsoppgaver 193
5-7 Graf: Valgfrihet i arbeidsoppgaver vs andre faggrupper 196
6-1 Graf: Nedprioritere kriminelle forhold for ner alvorlig kriminalitet 201
6-2 Graf: Prioriter risikogrupper fremfor forebygging 202
6-3 Graf: Politiorganisasjonen er på rett vei 204
6-4 Modell: Ideologi, kunnskaps-regime, politirolle 206
6-5 Graf: Hva styrer innsats mot kriminaliteten 209
6-6 Graf: Innsats mot kriminalitet er styrt av faglige vurderinger 210
7-1: Modell over indre motiverte meningsdimensjoner 218
7-2: Modell over motivasjonen til å bli politi 220
7-3 Graf: Gjøre en forskjell 222
7-4 Graf: Kontakt med publikum krysset med ledelse 223
7-5 Graf: Kontakt med publikum krysset med orden/etterforsk 224
7-6 Modell: Regulerings-, kontroll- og hjelpedimensjon 228
8-1 Modell: Risikobegrepets betydninger 237
8-2: Modell over variasjon over spenningsuttrykk 241
8-3: Modell over kompetanse og ressurser som omdreiningspunkt for positiv og negativ spenning 242
8-4: Modell over forholdet mellom risiko og belastning 244
9-1 Graf: Rapportering og registrering 255
9-2 Graf: Tidsbruk rapportering og registrering 256
9-3 Graf: Å oppfylle målkriteriene motiverer 257
9-4 Graf: Mål- og resultatsstyringssystemet motiverer 258
9-5 Graf: Mål- og resultatstyringssystemet skaper ekstraarbeid 260
9-6 Graf: Mål- og resultatstyringssystemet bidrar til detaljkontroll 263
9-7 Graf: Mål- og resultatsstyringssystemet stjeler tid 265
9-8 Graf: Mål- og resultatsstyringssystemet motiverer 266
9-9 Graf: Mål- og resultatstyringssystemet fokuserer riktig 268
9-10 Graf: Mål- og resultatstyringssystemet fokuserer riktig 268
9-11 Graf: Mål- og resultatstyringssystemet nedprioriterer 270

9-12 Graf: Mål- og resultatstyringssystemet måler godt arbeid 271
9-13 Mål- og resultatstyringssystemet måler godt arbeid krysset med ledelse 272
9-14 Mål- og resultatstyringssystemet bidrar til styring mot det målbare 273
9-15 Tabell: Målstyring treffer indeks 275
9-16 Graf: Indeks treffer målstyring? 276
9-17 Graf: Mål- og resultatstyringssystemet motiverer vs treffer målstyring 277
9-18 Graf: Innføring i mål- og resultatstyringssystemet 283
9-19 Graf: Innføring mål- og resultatstyringssystemet vs treffer målstyring 284
10-1 Graf: Mål- og resultatstyringssystemet får saker inn i systemet 293
10-2 Graf: Pyntet på resultater i mål- og resultatstyringssystemet krysset med funksjon 294
10-3 Graf: Pyntet på resultater til Mål- og resultatstyringssystemet krysset med orden/etterforsk 295
10-4 Graf: Pyntet på resultatene krysset med målstyring treffer 297
10-5 Modell: Målstyring og skjønnsbestemte oppgaver 300
10-6 Graf: Pyntet vs Mål- og resultatsstyringssystemet motiverer 304
11-1 Graf: Tilfredshet med ledere 309
11-2 Graf: Politidistriktet fanger opp signaler fra ansatte 311
11-3 Graf: Tidsbruk på styringsindikatorer 314
11-4 Graf: PSV hjelpemiddel for dialogbasert ledelse 315
11-5 Graf: Leder kan påvirke politiorganisasjonen 316
11-6 Graf: Handlingsrom til å stille grunnleggende spørsmål 317
11-7 Graf: Tilfredshet med nærmeste leder 318
11-8 Graf: Tilfredshet med ledelse i politidirektoratet 319
11-9 Graf: Tilfredshet med politidirektoratet 321
11-10 Graf: Tilfreds med nærmeste leder vs målstyring treffer 322
11-11 Graf: Tilfredshet med ledere 323
12-1 Graf: Involvert i virksomhetsplan 335
12-2 Graf: Virksomhetsplanens betydning 336
12-3 Graf: Involvert i virksomhetsplan krysset med målstyring treffer 337
12-4 Graf: Involvert i virksomhetsplanen og syn på ledelse 338
13-1 Modell: Variabler i regresjoner 346
13-2 Modell: Regresjon 1: Indeksen «Hvordan målstyringen treffer» 347
13-3 Modell: Regresjon 2: «Mål- og resultatstyringssystemet gir økt mening» 351
13-4 Modell: Regresjon 3: «Å klare å oppfylle målekriteriene i er en sterk motivasjonskilde» 353
14-1 Graf: Politiets hjelpeoppgaver blir ikke verdsatt 357
14-2 Graf: Hvilke forhold er belastende? 364
14-3 Graf: Avvise publikum 366
14-4 Modell over politiets oppgaver 371
14-5 Modell over konstruksjon av relasjonell mening 378
15-1 Modell: Politiets kontakt med ulike aktører 400

Sammendrag

Denne avhandlingen tematiserer hvordan vi kan spore sammenhenger mellom de NPM-inspirerte reformenes innretning og forskyvninger i hva som blir regnet som «kjernen» i politiets arbeid. De NPM-inspirerte reformene har medført nye former for styring og ledelse, organisatoriske endringer og nye metoder for oppgaveløsning. Politikulturene og organisasjonsidentitetene har blitt utfordret og satt i spill, og politiansattes opplevelse av mening og motivasjon har blitt påvirket.

Monografien er basert på et omfattende og variert empirisk materiale hvor jeg har benyttet meg av spørreundersøkelser, dokumentstudier og intervjuer. I tillegg kommer innspill fra politiansatte og politiledere på ulike arenaer hvor jeg har presentert og diskutert mitt materiale, samt mer uformelle samtaler med sentrale personer fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

De NPM-inspirerte reformenes fokus på dokumenterbare effekter og resultater inntraff parallelt med et globalt skifte i kriminalitetsbildet hvor organisert kriminalitet ble holdt opp som den store trusselen. Dette bidro til at ideen om mer standardiserte og målbare politimetoder inntok en hegemonisk plass i politietaten. Fordi vektleggingen av slike tilnærminger i praksis bidrar til en nedprioritering av det mer erfaringsbaserte generalistarbeidet, kan satsingen forstås å bidra til å degradere politiets tradisjonelle brede rolle. Dette er i tråd med den internasjonale trenden hvor politiets rolle beveger seg i retning av kriminalitetsbekjemper på bekostning av rollen som kriminalitetsforebygger, og innebærer i praksis at ekspertmodellen og spesialistrollen har fått et sterkere fotfeste på bekostning av nærpolitimodellen og generalisten. Imidlertid viser min empiri at selv om det kunnskapsbaserte og standardiserte politiarbeidet holdes opp som veien å gå, og at politiet erfarer økt standardisering i arbeidet, påvirkes førstelinjetjenestens arbeidsautonomi og mestring i større grad av ressurssituasjonen enn av standardisering. Mange ansatte opplever at økonomien er overordnet det politifaglige, og erfarer at innsatsen styres mot oppgaver som er lette å måle, men mindre viktige.

Avskallingen av politirollen må ses i relasjon til at den tradisjonelt har vært konstituert av en vekting mellom en kontrolldel og en regulerings-/hjelpedel, både fordi det strategiske fokuset har ligget både på forebygging og kriminalitetsbekjempelse, og fordi mange politioppgaver i praksis innebærer begge delrollene. Avskallingen må også ses i sammenheng med at politiets hjelpe- og reguleringsarbeid overfor publikum står sentralt i hva som motiverer og gir glede i arbeidet. Til tross for at den strategiske dreiningen går i retning av en mer spesialisert politi-

rolle, viser min empiri at politiets motivasjon fortsatt er godt forankret i «public service-motivasjon» eller indre motivasjon. Dette betyr at et flertall av de ansatte motiveres av gleden ved arbeidet i seg selv, og/eller av at deres arbeid er til nytte for andre mennesker eller for samfunnet mer generelt. Imidlertid ser de NPM-inspirerte reformenes fokus på effektivitet og måling ut til å gi negative konsekvenser for politiets møter med publikum fordi politiet til dels ikke får utført arbeidsoppgavene slik publikum forventer, og fordi politiet må avvise publikum som ber om hjelp og bistand. Dette kan ses i relasjon til at politiet opplever det å måtte si nei til personer som ber om bistand, som mer belastende enn trusler og vold. Totalt oppga tre av fire politiansatte å måtte avvise publikum flere ganger i måneden eller oftere, og førstelinjen opplever dette i størst grad. Prioriteringene medfører at en del av publikums-møtene ikke lenger fungerer som motiverende kilder, men vendes til negative berørings-punkter. Hjelpeoppgavene gjøres til dels til et personlig anliggende, det vil si at kollegial profesjonell styring minker, mens det individuelle profesjonelle ansvaret øker. Men det å måtte avvise publikum kan også ses i et litt større bilde: Åtte av ti mener at politiet aldri vil få publikums tillit og lojalitet hvis de ikke også prioriterer mindre kriminelle forhold.

Et flertall i politiet oppgir at rapporteringskravene har økt i de siste fem år, og at personal-ledere, ordenspolitiet og spesialistene bruker mest tid på rapporteringen. Selv om ledere og ordensansatte er enige i at mål- og resultatstyringssystemet har gitt en økning i unyttig ressursbruk, blir gruppene i ulik grad motivert av systemet: Mens ordenspolitiet i minst grad motiveres, er situasjonen omvendt for personalledere og spesialister, som i størst grad motiveres. Dette kan ses i lys av at personalledere og spesialister i størst grad mener at målstyringssystemet fanger inn de viktigste forholdene i politiarbeidet, mens ordenspolitiet i minst grad mener dette. Med andre ord er hvordan man vurderer at mål- og resultatstyringssystemet «treffer» politiarbeidets «kjerne», og hvorvidt man motiveres av systemet, betinget av hvor i organisasjonshierarkiet en befinner seg. Det er særlig i hvilken grad en deltar i virksomhetsplanleggingen, som påvirker synet på om målstyringen treffer, og i hvilken grad en opplever målstyringen som meningsfylt og motiverende. På denne måten fungerer virksomhetsplanleggingen som en sentral kulturbyggingsprosess uavhengig av grad av involvering av de ansatte, for eksempel kan manglende involvering av ansatte bidra til å utvikle en «street cop culture» og en «management cop culture».

Min analyse tilsier at overføring og implementering av NPM-inspirerte reformer i politiet i visse henseende er mislykket, noe som kommer til uttrykk ved at ideene er tatt inn og tas i bruk, men gir andre effekter enn forutsatt. De NPM-inspirerte styringsreformene bidrar i

mindre grad til å utvikle en positiv mening og motivasjon i arbeidet, særlig slik førstelinjen oppfatter det. Tvert imot bidrar et styringssystem som mange i førstelinjen opplever å ignorere meningsfylte og motiverende arbeidsoppgaver, til at det utvikles uheldige mestrings-praksiser i organisasjonen. Rundt to av ti av respondentene har pyntet på resultatene som registreres inn i målstyringssystemet, og ikke-ledere og ordensansatte er overrepresentert i denne gruppen. Empirien peker mot at politiansatte pynter på tallene som registreres i mål- og resultatstyringssystemet primært fordi oppgavene gir mindre mening hos et indre motivert politi fremfor at det gir ytre belønning. Det å pynte på resultatene må ses i lys av at mange ansatte opplever at mål- og resultatstyringssystemet ikke favner de viktigste oppgavene og gir lite motivasjon, samtidig som det er ressurskrevende og stjeler tid fra viktigere oppgaver. Slike opplevelser kan føre til at lojaliteten til systemet synker, noe som også kan ses i sammenheng med at et politi drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon rent grunnleggende kan forstås å ha sin lojalitet til publikum og oppdraget.

Selv om politiet har en tradisjon for å være kritiske til sine ledere, ser det ut til at mål-styringssystemet og målstyringsprosessen på ulike vis kan henge sammen med ledelses-oppfatningen. Den instrumentelle logikken som er innebygd i styringssystemene, og som står i opposisjon til politiets tradisjonelle arbeidsverdier, forsterker trolig politiets kritikk av ledelsen. Organisasjonens manglende begrepsskille mellom ledelse og styring kan føre til at politiet projiserer sin frustrasjon mot ledelsen, mens det egentlig også er styringssystemenes innretning og mengde som er en sentral kilde til frustrasjon. Empirien viser at politiansatte er mest tilfredse med nærmeste leder, dernest med ledelsen i politidistriktet og minst tilfredse med ledelsen i politidirektoratet. Misnøyen handler om at ledelsen høyere oppe i hierarkiet oppfattes å ha et annet syn på «virkeligheten» og at den i stor grad er fraværende eller utydelig og er mer opptatt av å oppfylle styringssystemenes krav fremfor å lede. Politiansatte etterlyser en tydeligere ledelse. Lederne som sitter nærmest publikum, erfarer i minst grad å kunne påvirke politiorganisasjonen, noe som kan ses i relasjon til at ordenspolitiet også er mest kritiske til ledelsen. Jo mindre tilfreds man er med styringssystemet, desto mer tilbøyelig er man til å pynte på resultatene, og desto mindre fornøyd er man med ledelsen.

I Politianalysen (NOU 2013: 9) argumenteres det for at politiet bør få et mer avgrenset oppgavesett for effektivt å løse kjerneoppgavene, noe som kan ses i relasjon til konturene av en allerede pågående outsourcing av de «mykere» politioppgavene til private aktører. Politianalysens vektlegging av effektivitet i organisasjonsutformingen kan tolkes som et uttrykk for konsekvenser av de NPM-inspirerte reformene. Logikken som legges til grunn,

står i kontrast til eldre sentrale offentlige dokumenter om politiets rolle som vektla politiets sivile oppgaver og forankring i lokalsamfunnet, og bar bud om at politiets brede kontakt med publikum var verdier i seg selv. Disse verdiene kolliderer til dels med en mer rendyrket effektivitetstankegang hvor hensikten med politiets (sivile) oppgaver må være rasjonelt nyttige og forankres i kriminalitetsbekjempelse. Selv om politianalysen har bidratt til en diskusjon om politiets oppgaver, har den brede debatten om hva slags politi vi skal ha, dvs. politiets rolle, vært nærmest ikke-eksisterende. Når prosessen med å rigge politirollen for den alvorlige og målbare kriminaliteten gjøres uten å drøfte konsekvensene for politiets samfunnsrolle, er dette å ignorere at fundamentale spørsmål om politiet bør være gjenstand for brede demokratiske prosesser.

Summary

This dissertation examines possible links between the orientation of NPM-inspired reforms and shifts in what is considered «core» police tasks. The NPM-inspired reforms have led to new forms of management and leadership, organisational changes and new methods for task solving. Police cultures and organisational identities have been challenged and put in play, and police employees' experience of meaning and motivation has been affected.

This monograph is based on extensive and varied empirical material, which includes surveys, document studies and interviews. In addition I have had input from police employees and police management on different arenas where I have presented and discussed my material, as well as more informal conversations with key employer and employee representatives.

The emphasis on verifiable effects and results in the NPM-inspired reforms coincided with a global shift in the crime picture where organised crime was perceived as the great threat. This helped to give the idea of more standardised and verifiable police methods a hegemonic position within the police agencies. Since the emphasis of these approaches in reality contributes to downgrading the more experience-based generalist work, the initiative may be understood as contributing to degrading the traditional broad role of the police. This is in line with the international trend where the role of the police shifts to crime fighter at the expense of the role as crime preventer, and in practice means that the expert model and the specialist role has gained a stronger footing at the expense of the community police role and the generalist. However, my empirical data show that even if the knowledge-based and standardised police work is presented as the road forward and the police experience greater standardisation of work, the professional autonomy and mastery of frontline workers are more influenced by the resource situation than by standardisation. Many employees feel that the economy is prioritised over police expertise and feel that efforts are directed at tasks that are easy to measure, but less important.

The dismantling of the police role must be seen in relation to the fact that it has traditionally been constituted by a balance between the control aspect and the regulation/help aspect, partly because the strategic focus has been on prevention as well as crime fighting, but also because many police tasks in practice entail both roles. The dismantling must also be seen in relation to the fact that help and regulation tasks targeted at the public are central factors for motivation and enjoyment of work. Despite the fact that the strategic shift points in the direction of a more specialised police role, my data show that police officers' motivation still

is well anchored in the «public service motivation» or internal motivation. This means that a majority of the employees are motivated by the joy of the work in itself and/or by the fact that their work is useful to other people or society in general. However, the focus on efficiency and measuring in NPM-inspired reforms seems to result in negative consequences for encounters between the police and the public because the police partly are unable to do the tasks in the way that the public expects, and because the police have to turn down people who ask for help and assistance. This should be seen in light of the fact that the police experience having to say no to people who ask for help as a greater burden than threats and violence. In total, three out of four police employees state that they have to turn down members of the public several times a month or more, and the frontline experiences this to the greatest degree. The prioritisation means that encounters with the public no longer are a source of motivation, but are turned into negative points of contact. Service tasks are partly turned into a personal matter, i.e. professional collegial leadership decreases, whereas individual specialised responsibilities increase. But having to turn down members of the public may also be seen in a slightly bigger perspective: eight out of ten feel that the police never will gain the trust and loyalty of the public if they do not also prioritise smaller criminal events.

A majority of police employees state that the reporting requirements have increased in the last five years, and that HR management, patrolmen and specialists spend most time on reporting. Even though management and uniformed police agree that scorecard systems have led to more wasted resources, the groups are motivated by the system to different degrees. While uniformed police are least motivated, the situation is the opposite for HR management and specialists, who are the most motivated. This may be seen in light of the fact that HR management and specialist are most likely to think that the scorecard system captures the most important aspects of police work, whereas patrolmen are least likely to think so. In other words, whether or not you feel that the scorecard system «captures» the «core» of police work and whether you are motivated by the system, depends on where in the organisational hierarchy you find yourself. Particularly involvement in planning processes seems to affect people's perceptions of whether or not the scorecards are relevant and the degree to which they feel that the scorecards are meaningful and motivating. In this way planning acts as a central culture building process independently of the degree of employee involvement, for instance lack of employee involvement can contribute to the development of a «street cop culture» and a «management cop culture».

My analysis suggests that the transfer and implementation of NPM-inspired reforms in the police have failed in many respects. This is evident in the fact that the ideas have been accepted and are used, but with unintended effects. The NPM-inspired management reforms have to a lesser extent contributed to creating positive meaning and motivation in the job, particularly in the eyes of frontline services. On the contrary, a management system that many in the frontline services feel ignores meaningful and motivating tasks, contributes to the development of inappropriate coping practices in the organisation. Around two out of ten respondents have embellished results that are reported in the scorecard system, and non-management and uniformed police are overrepresented in this group. The data indicate that police employees embellish the data that is registered in the scorecard system primarily because the tasks are less meaningful to an internally motivated police officer, and not because they give external rewards. Embellishing the results must be seen in light of the fact that many employees feel that the scorecard system does not capture the most important tasks and provides little motivation, at the same time it is resource intensive and diverts time from more important tasks. Such experiences can lead to decreasing loyalty to the system, which can also be seen in light of the fact that a police force driven by «public service motivation» or internal motivation most basically can be understood to be loyal to the public and the task.

Even though the police have a tradition for being critical of their leaders, it appears that scorecard system and the scorecard process can be related to perceptions of the management in different ways. The instrumental logic that is intrinsic to the management systems, and that is opposed to the traditional values of police work, probably amplifies the criticism of police leaders. The lack of distinction between management and management systems within the organisation may mean that the police project their frustration onto the management, whereas in reality the organisation and volume of management systems are also a central source of frustration. The data show that police employees are most satisfied with their closest leader, secondly with the management of the police district and least satisfied with the management in the police directorate. The dissatisfaction relates to the perception that management higher up in the hierarchy has a different view of «reality» and that it is largely absent and unclear and is more concerned with fulfilling the requirements of the scorecards than with leading. Police employees call for clearer management. The leaders who are closest to the public feel that they are least able to influence the organisation, which can be seen in relation to the fact that uniformed police are also most critical of the management. The less satisfied one is with

the management system, the more likely one is to embellish the results, and the less satisfied one is with the management.

The Police Analysis (NOU 2013: 9) argues that the police should have a more limited set of tasks in order to solve core tasks more effectively. This can be seen in relation to an already on-going outsourcing of «softer» police tasks to private operators. The emphasis in the Police Analysis on efficiency in organisational design can be interpreted as a consequence of NPM-inspired reforms. The underlying logic contrasts with older key public documents about the role of the police, which emphasised civilian tasks and anchoring in the community and indicated that extensive contact with the public was a value in itself. These values partly collide with a more focused emphasis on efficiency, where (civilian) police tasks must be rationally useful and anchored in crime fighting. Even though the Police Analysis has contributed to a discussion about the tasks of the police, the broad public debate on what kind of police we should have, i.e. the role of the police, has been almost non-existent. When the process of shifting the role of the police towards serious and measurable crime is implemented without discussing the consequences for the social role of the police, it ignores the fact that fundamental questions about the police should be subject to broad democratic processes.

1 Innledning

Mange begynte i politiet fordi de ville bidra med noe positivt for samfunnet; skape trygghet og hjelpe folk. De hadde en ideologisk tilnærming til politirollen, men i dag opplever vi at det er for sterkt fokus på tall og ikke på det en opplever til daglig. Jeg møter meg sjøl i døra. Jeg har en politifaglighet i bunnen hvor jeg ønsker å gjøre mest mulig nytte for meg i samfunnet. Det som er litt trist oppe i dette, er at jeg har endret meg. Jeg er veldig opptatt av at jeg får en god skår på måleparameterne, mer enn at det blir et godt resultat. En enkel advarsel kan være det som skal til for å forebygge, men det viktigste er å få opprettet en sak, slik at den kan telles. Det er ikke sikkert at det å opprette en straffesak på en 16 år gammel gutt er det beste, men kravet om å produsere saker ligger der. Før var jeg mer opptatt av å finne gode løsninger for fremtiden og vurderte hva som var riktig ut fra et faglig ståsted, men nå er jeg mer opptatt av å generere gode måleresultater. Det tror jeg kan være en negativ konsekvens av det telle-hysteriet vi til en viss grad har. Jeg må bevege meg mellom politifagligheten og målekriteriene. Noen ganger velger jeg det ideologisk politifaglige, andre ganger må jeg være kynisk og gjøre det som bidrar til mest mulig måloppnåelse. Det må jeg klare å leve med.

1.1 Et politimandat i endring

Teksten over er et redigert utdrag fra et intervju med en politistasjonssjef som forteller om sitt arbeid i en politiorganisasjon med et stadig sterkere fokus på resultatstyring og effektivitet innenfor rammen av New Public Management (NPM)[1]. Mål- og resultatstyring har vært det overordnede styringsprinsippet i staten siden midten av 1980-tallet, og ble innført i politiet fra 1. januar 1996. Resultatstyringen er iverksatt gjennom reformer[2] av budsjettsystem, økonomiforvaltningen, virksomhetsplanlegging, samt lønns- og personal-politikken (SSØ 2010: 11). Klare prioriteringer og god styring er viktig for å oppnå god kvalitet på tjenestene og utnytte ressursene effektivt, slik at staten kan gi et bedre tjenestetilbud til flere mennesker og oppnå bedre resultater for samfunnet (SSØ 2010: 3). Men fordi politietaten er en verdibærende institusjon med egne mer og mindre distinkte identiteter og oppfatninger om hva som er relevante problemer og gode løsninger, endres den ikke på en enkel og uproblematisk måte i samsvar med skiftende krav fra omgivelsene eller fra skiftende politisk ledelse (Christensen et al. 2009: 22). Likevel er det innenfor det internasjonale politiforskningsmiljøet bred enighet om at politiet gjennomgår betydnings-

[1] *Termen New Public Management ble først introdusert av Hood i 1991 (McLaughlin & Osborne 2002).*

[2] *«Med reformer menes aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner, mens endringer er det som faktisk skjer med slike trekk»* (Christensen et al. 2010: 149).

fulle endringer globalt sett, og et brudd med tidligere tiders politi synes å være gjennomgående (Reiner 2000: 199). De offisielle erklæringene om formålet med politiet har gjennomgått et substansielt skifte mot målbare kriminalitetsbekjempende oppgaver, noe som må ses i sammenheng med at NPM-reformene har bidratt til at accountability i politiet har blitt til accountancy[3], dvs. at revisjon har erstattet den tradisjonelle forståelsen av ansvarlighet i politiet (Reiner 2013: 61). Flere ansatte erfarer de økte kravene om registrering og rapportering som meningsløst, noe som har bidratt til at begrepet byråkrati har fått en negativ klang i den offentlige debatten i Norge. Sosiologen Paul du Gay tematiserer hvordan byråkraten har vært utsatt for kritisk baktalelse i de senere år, og forsvarer byråkratiet og dets etos (du Gay 2007: 10). Han argumenterer for at når den gode byråkraten følger prosedyrer, aksepterer under- og overordning, og har sin lojalitet til virksomhetens formål, bør dette betraktes som positive ferdigheter (du Gay 2000: 4, 75 og 76; du Gay 2007: 17 og 18). Verdien av at ansatte har sin lojalitet til statens[4] formål, er særlig aktuelt når det gjelder politiet og militæret, som historisk sett har vært statens legitime voldsapparat (Weber 2012:10). Dette ser vi igjen i Politiinstruksen, hvor *«En politimann plikter å adlyde ordre fra en foresatt med mindre ordren klart antas ulovlig eller åpenbart ikke angår tjenesten»* (Politiinstruksen § 6-1). Weber bruker begrepet «herredømme» om å kunne befale i kraft av sin autoritet, i klar motsetning til all makt som er betinget av interessekonstellasjoner, og især i motsetning til markedsbetinget makt (Weber 2012: 72). Selv om herredømmet kan bero på ulike motiver for å føye seg, finner man gjerne en dypereliggende støtte i form av rettsgrunner både hos den som hersker og dem som beherskes (Weber 2012: 83 og 85). På dette vis ligger den moderne stats maktlegitimitet i lovverkets autoritet. Statlige embeter kan betraktes som «livskall» som blant annet kommer til uttrykk ved at embetsmannens stilling har preg av å være en plikt, og at troskapen gjelder et upersonlig formål – en sak (Weber 2012: 99 og 100). En befaling kan oppnå sin virkning ved at den befalingen retter seg mot, «lever seg inn i» den, mottar den som en «inngivelse», som en rasjonelt begrunnet «formaning», eller en kombinasjon av disse:

> *«På samme måte med hensyn til den konkrete motivasjon: I det enkelte tilfelle kan befalingen bli utført fordi den som adlyder, er personlig overbevist om at befalingen er riktig, eller så kan den bli utført av pliktfølelse, av frykt av «vanegjengeri», eller for egen vinnings skyld – uten at forskjellen nødvendigvis er av sosiologisk betydning. Men på den*

[3] *Accountancy/revisjon knytter an til fremveksten av revisjonssamfunnet (den norske oversettelse av Michael Powers begrep «Audit Society»), som kan innebære byråkratisering og utfordre profesjonene (Power 2013: 3).*

[4] *Staten kan forstås som et forhold der mennesker hersker over mennesker ved å støtte seg på legitim voldsbruk (Weber 2012: 10).*

andre side skifter herredømmet sosiologisk sett karakter alt etter som det består visse prinsipielle forskjeller med hensyn til det allmenne grunnlag for herredømmets gyldighet» (Weber 2012: 72).

Slik Weber påpeker at motivasjonen for handlingen kan ha feste i ulike forhold som farger legitimitetsgrunnlaget, kan politiansattes lojalitet påvirke statens autorative grunnlag. For politiets lojalitet behøver ikke nødvendigvis kun gå til embete og staten, men kan også rette seg mot kolleger, ledere, fagforeningsledere, eller til det publikum som skal betjenes (Nilstad 2010: 224)[5]. Hvis embete og statens formål er i pakt med ønskene fra kolleger, ledere, fagforeningsledere og publikum, vil lojaliteten samles og stå sterkt. På den andre siden kan en dreining i virksomhetens formål og kjerneoppgaver innebære at ansattes lojalitet tar ulike retninger. Dette må ses i sammenheng med at formålet med politiet har gjennomgått et substansielt skifte mot målbare kriminalitetsbekjempende oppgaver, noe som annen forskning har vist truer den delen av rollen som hanskes med de publikumsinitierte ordensopprettholdende oppgavene (Hough 2010: 75; Larsson 2012a: 44; Reiner 2013: 65 og 67).

1.2 Kunnskapshull i NPM-forskningen og politiforskningen

Den innledningsvis siterte politistasjonssjefens opplevelse er i samsvar med hvordan de første politistudiene som så på virkningen av NPM-reformene, viste at politilederne fikk et mer administrativt fokus og gjennom det ble mindre bevisste på hva som skjedde «på grasrota» og fjernere i relasjonen til de ansatte (Butterfield, Edwards & Woodall 2005: 338; Reuss-Ianni 1993). Videre fant man at endringer som var utviklet langt fra det operative politiarbeidet, forsterket den kulturelle distansen mellom ledere og operative ansatte, og bidro til sterk motstand fra det operative politiet (Andersson & Tengblad 2009: 53; Gundhus 2006). Motstanden styrket de tradisjonelle antakelsene og arbeidspraksisene som hører hjemme i et mindre komplekst samfunn (Andersson & Tengblad 2009: 53). Fremfor å utfordre polititjenestemennenes mål og identitet medførte politireformene en forsterkning av akseptert kunnskap om hvem politiet var, hva de gjorde, hva som betydde noe for dem, og hvorfor det betydde noe (Chan 2007: 341–342; Gundhus 2006). Dette er eksempler på at organisasjoners etablerte mening og kultur er avgjørende for hvordan nye utfordringer, krav og muligheter forstås eller avvises, og at den etablerte felles mening rommer en form for handlingsteori som både kan være aktiviserende og passiviserende (Olsén & Hagedorn-

[5] *Ut fra et byråkrati-perspektiv ville et mer normativt fokus på at politiansatte er embetsmenn som skal tjene staten og er bærere av verdier i kraft av sitt embete vært særlig aktuelt. Dette er imidlertid ikke fokus i denne avhandlingen, hvor jeg tar et arbeidstakerperspektiv i betydningen av at jeg løfter frem mening og motivasjon i arbeidet slik de ansatte ser det.*

Rasmussen 2008: 201; Røvik 2009). Således er NPM-tesen om at mer management fører til mer effektiv drift, samtidig som slike reformer ikke har negative sideeffekter på andre verdier og hensyn, ikke en etablert sannhet, men må undersøkes empirisk (du Gay 2000: 102; Christensen et al. 2012: 233). For reformene skaper nye kriterier for hvordan arbeidet skal utføres, og disse passer ikke nødvendigvis sammen med de eksisterende (du Gay 2000: 102). Nye normer om standardisering, effektivisering osv. kan utfordre de tradisjonelle yrkesnormene i politiet, og føre til konflikter og belastninger blant annet fordi ansatte føler at de ikke strekker til (Nilstad 2010: 58). Videre berører profesjonsendringene som de nye styringsformene og ledelseskonseptene medfører, etablerte arbeids- eller organisasjons-identiteter og opplevelse av mening i arbeidet (du Gay 2000; Kamp & Hvid 2012: 14). Derfor konstituerer mening i arbeidet og arbeidsidentitet viktige tilnærminger til konflikter, dilemmaer og spenninger ansatte erfarer i sitt daglige arbeid (Kamp & Hvid 2012: 14). For å gripe mening og motivasjon i arbeidet er man også nødt til å ta de ansattes perspektiv og forstå[6] de ansatte på deres egne premisser (Fivelstad 2012: 13). En slik tilnærming innebærer ikke å være et talerør for de ansatte eller et standpunkt om at det er de politi-ansatte som skal avgjøre politiets samfunnsmandat og kjernevirksomhet. Imidlertid kan deres stemme i politidiskursen om slike grunnleggende spørsmål være viktig for å sikre et godt beslutningsgrunnlag for å finne frem til hva politiet skal være i det moderne samfunnet. Men selv om forskningen på NPM-reformene har økt kraftig i de senere årene, ligger fokuset primært på virksomhetsnivå og ikke på de ansattes opplevelse av endringene (Pollitt & Bouckaert 2011: 158). I tråd med tendensen i den generelle NPM-forskningen er det gjort lite forskning på hvilke konsekvenser endringene har for førstelinjeledernes rolleutøvelse og opplevelse av det daglige politiarbeidet (Butterfield et al. 2005: 330; Thomas & Davis 2005: 683), selv om en rekke studier viser at politikulturen mobiliserer motstand mot organisatoriske endringer inspirert av NPM-reformer (Ekman 1999; Fjeldberg 2000; Finstad 2000; Holgersson 2005; Andersson & Tengblad 2009; Gundhus 2006). Med bakgrunn i mangler ved reformstrategiene etterlyste Reiner i 2000 en mer grunnleggende analyse av politiets rolle og årsakene til dens forfatning (Reiner 2000: 213), noe han følger opp ved å ta utgangspunkt i NPM-reformene og belyser endringer i politirollen i relasjon til en offentlig neoliberal politifaglighet, hvor troen på politiets kriminalitetsbekjempende rolle er satt i høysetet (Reiner 2013: 75). I denne avhandlingen tar jeg utgangspunkt i politiarbeidet og belyser motivasjon og meningsdanning blant de ansatte i lys av NPM-reformene. Jeg

[6] *«Forstå» brukes i denne sammenhengen i Webers forstand ved at en «forstående sosiologi» ikke nødvendigvis er det samme som en «aksepterende» sosiologi (Fivelstad 2012: 11).*

undersøker om vi kan spore noen sammenhenger mellom reformenes innretning og forskyvninger i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet. På bakgrunn av dette og i lys av ulike teorier forsøker jeg å si noe om endringer i politirollen og mening og motivasjon i arbeidet. Dette betyr at denne avhandlingens fokus ikke bare fyller et gap innenfor politiforskningen (Reiner 2000: 213), men også er et bidrag til å tette NPM-forskningens kunnskapshull som handler om de menneskelige kostnadene knyttet til de mange produktivitetsmålingene (Pollitt & Bouckaert 2011: 158). I 1990 skrev Perry og Wise at mens krisen i offentlige virksomhet ble bredt debattert, sto forståelsen av offentlige ansattes motivasjon og hvordan stimulere denne fortsatt på et tidlig stadium (Perry & Wise 1990: 372). Etter hvert har «public service motivation»-forskningen i statsvitenskapen blitt relativt omfattende, men litteraturen som kobler PSM til konsekvenser av NPM-reformene, er fortsatt relativt begrenset. På bakgrunn av at jeg kombinerer sosialpsykologisk arbeidslivsteori, Thorsrud-tradisjonen, institusjonalisme i organisasjonsteorien, teori om offentlige reformer/ NPM, samt ledelse og styring, er mitt bidrag også å kombinere teorier utviklet i statsvitenskapen om public service motivation og organisasjonsteoretiske perspektiver på reformer. På denne måten skiller min forskning på politiet seg fra den tradisjonelle kritiske norske kriminologiske politiforskning, som særlig har fokusert på politiet som statens maktapparat med vekt på konsekvenser av kontroll for borgerne (Høigård 2005). På denne måten problematiserer min tilnærming det underliggende premisset for mye av politiforskningen i det dominerende kriminologiske forskningsmiljøet i Norge. Dette er i tråd med hvordan Alvesson og Sandberg bruker problematisering som en metode for å utfordre det underliggende som ikke bare ligger under andres tilnærming, men også ens egen teoretiske posisjon (Alvesson & Sandberg 2011: 252, 267). Avhandlingens fokus utfordrer også den tradisjonelle psykologiske «stimulus-responstradisjonen» og den etablerte samfunns-vitenskapelige arbeidsmiljøforskning ved å vektlegge en mer refleksiv og systemkritisk tilnærming med fokus ikke kun på individ- og/eller organisasjonsnivå, men også på samfunnsnivå. Avhandlingen har fokus på innretningen og organiseringen av politi-arbeidet for å si noe om hvordan disse forholdene påvirker motivasjon og meningsdanning blant ansatte. Av denne grunn støtter jeg meg på ulike typer teorier på makro-, meso- og mikronivå som belyser politiarbeidet fra forskjellige vinkler. Ved å ha hentet inspirasjon og ideer til fortolkning også fra metateoretiske perspektiver og ved kritisk å ha vurdert samfunnets etablerte strukturer, har jeg satt politiets handlinger inn i en mer omfattende sammenheng (Thagaard 2010: 42). På denne måten kobles mikro- og makronivåene sammen

på måter som kan bidra til å forstå hvordan strukturelle samfunnsendringer kan påvirke dannelsen av individuelle og kollektive meningskonstruksjoner, diskurser og diskursive praksiser. Ved at avhandlingen har utviklet en dobbelt optikk som tar hensyn til både strukturelle forhold og meningsdanning, blir resultatene fra analysene et todimensjonalt system som omhandler makt og mening (Høigård 2011: 304). Dermed bidrar avhandlingen til å kunne tematisere de mer navnløse og diffuse belastningene i politiarbeidet spesielt og det moderne arbeidslivet generelt.

Fordi denne avhandlingen ikke kun fokuserer på hva politiansatte tenker om NPM-inspirerte reformer og tiltak, men også på hva som motiverer dem og gir mening, berøres også ulike logikker som ansatte i politietaten må forholde seg til. I det moderne samfunn er sentrale institusjoner både avhengige av hverandre samtidig som det kan være en motsetning i deres institusjonelle logikk, noe som gjør at en analyse av hvordan denne spenningen håndteres, kan bidra til å forstå endringer i organisasjoner og individuell handling (Friedland & Alford 1991: 256). Videre har det vist seg at virksomheter ofte er bærer av mer enn en logikk, og disse kan relatere seg til hverandre på ulike måter; de kan krasje sammen, utspille seg side ved side i konkurrerende dynamikk eller samarbeid som gjerne handler om inndeling av territorier (Pollitt 2013: 347). Dette fokuset gjør at denne avhandlingen også blir et bidrag til den sparsomme forskningen på dette temaet som ikke desto mindre er et voksende forskningsfelt (Pollitt 2013: 346). Imidlertid plasserer avhandlingen seg temamessig midt i arbeidslivsforskningen, som blant annet har til formål å utvikle ny kunnskap om endringer og utfordringer i arbeidslivet og analysere sosiale og kulturelle endringer som påvirker arbeidsvilkår for arbeidstakere (Tildelingsbrev for SVA 2014: 3), og hvor ulike konsekvenser av New Public Management stadig blir mer aktuelt[7]. Dette vil jeg utdype i det følgende.

1.3 Belastninger på silketøfler

Fordi politiets oppgaver i mange sammenhenger går ut på å «ordne opp» i ulike typer konflikter, er politiet også selv utsatt for risiko for fysisk og psykisk vold. Av denne grunn har politiet et sterkt fokus på kritiske hendelser, både i yrkets fokus på risiko, og innenfor eget arbeidsmiljøarbeid (Wathne 2001; Hellesø-Knutsen 2014). Så vel Politihøgskolen som politiorganisasjonen, fagforeningen og enkeltindividene har høyt fokus på kritiske hendelser,

[7] *Spesielt innenfor den danske arbeidsmiljøforskningen: http://rucforsk.ruc.dk/site/da/projects/new-public-managements-betydning-for-arbejdsmiljoeet%288d5bfdc2-0aa2-4b64-9346-9222bffc3b8e%29.html.*

de er enkle å lokalisere i tid og rom, det er etablert begreper for å snakke om fenomenene, og de takles både gjennom prosedyrer og praktiske ordninger. Det samme kan sies om en del av stress- og belastningsfaktorene risikoen kan medføre, som fanges inn i de tradisjonelle arbeidsmiljøundersøkelsene og organisasjonens hms-arbeid. På denne bakgrunnen er det nærliggende å gjøre studier av den belastningen som risikoen det operative politiet utsettes for, utgjør, noe som også var mitt utgangspunkt i avhandlingsarbeidet. Imidlertid viste det seg at det operative politiets opplevelse av politiarbeidet i lys av styringssystemet sprengte grensene for en forskningsdesign som tok utgangspunkt i problemstillinger relatert til politiansattes opplevelse av kritiske hendelser, risiko og den tradisjonelle arbeidsmiljø-belastning. Selv om det operative politiet var utsatt for en rekke risikoer og belastninger i sitt yrke, fremsto konsekvensene av rammebetingelser og organisatoriske forhold konkretisert gjennom styring og ledelse som de forhold som ble opplevd som mest belastende. Respondentene koblet disse belastningene til opplevelse av mening, mestring og motivasjon i arbeidet.

Mens belastning viser til en tidligere hendelse og utelukkende er negativ, er risiko et begrep som peker frem i tid og i utgangspunktet kan fungere som både et negativt og et positivt fenomen avhengig av hvordan risikoforholdet håndteres (Antonovsky & Lev 2000; Aven 2009: 38). Dette betyr at risiko ikke nødvendigvis er belastende, men eventuelt først blir det når den ikke kan kontrolleres og håndteres på gode måter. God håndtering av risiko kan på sin side gi kikk av glede og mestringsopplevelser, og de store belastningene i politiet er ikke nødvendigvis knyttet til risikoopplevelser. For eksempel rapporterte politiet at det å dra på væpnet oppdrag ble opplevd som svært risikofylt, men mindre *belastende* enn å måtte avvise publikum som ba om hjelp og bistand, som er et organisatorisk forhold som berører oppgavefokus og prioritering. Dette er i tråd med en rekke psykologiske studier som har vist at arbeidsstress i politiet primært er et resultat av ledelse og organisering og i mindre grad en konsekvens av spesifikke politioppgaver (Manzoni & Eisner 2006: 641; Cooper, Davidson & Robinson 1982; Brown & Campbell 1990; Kop, Euwema & Schaufeli 1999; Kop & Euwema 2001; Liberman et al. 2002; Hellesø-Knutsen 2003). Temaet er imidlertid i mindre grad analysert innenfor et sosiologisk og kriminologisk perspektiv.

Min avhandling viser at politireformer og organisatoriske endringer har frembrakt nye typer stress og belastning som for de ansatte kan være vanskeligere å håndtere enn den mer konkrete oppgaverelaterte risikoen. Årsaken er at de førstnevnte belastningene fremstår som diffuse plager og primært blir behandlet som et personlig problem og ikke som et organisa-

torisk anliggende. Belastninger som springer ut av styringssystemene, er ikke spesielle for politiet, men kan relateres til «det nye arbeidslivets» økte krav om effektivitet og måling. Imidlertid er politietaten i en litt spesiell situasjon fordi etatens sterke fokus på risikoen som ligger innbakt i oppgaveløsningen, kan skygge for de «nye» belastningene som kommer på silketøfler. Med dette menes at belastninger fra styringssystemene ikke kommer som «hendelser» som er avgrenset i tid og rom, men sildrer inn som vann i sprekker. Politiet mangler også i stor grad begreper og arenaer for å snakke om det som skjer, noe som står i motsetning til den etablerte diskursen om kritiske hendelser og risiko som kan relateres til kritiske situasjoner hvor det ikke er noen tvil om hva som skal gjøres (Grint 2010b: 173).

I tillegg til at virksomhetene selv ikke i særlig grad retter oppmerksomheten mot de belastningene som kan forstås som konsekvenser av rammebetingelser og styringssystemer, utelates dette fokuset også både på det operative og det mer akademiske arbeidsmiljøfeltet. En årsak til at vi har lite fokus på belastningskonsekvenser av styringssystemene innenfor et arbeidsmiljøperspektiv, er at de tilsynelatende ligger utenfor organisasjonens grenser og derfor betraktes som irrelevante i den etablerte arbeidsmiljødiskursen. Og her har samfunnsvitenskapen ikke i stor nok grad utfordret arbeidsmedisinens og psykologiens forståelse av psykososial belastning i arbeidslivsforskningen. For i et større bilde er politietaten vevd inn i et komplekst politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser, borgere, brukergrupper og klienter, med konkurrerende logikker nedfelt i organisasjonens kultur og tradisjon (Christensen et al. 2009: 22). Derfor bør den tradisjonelle vektleggingen av interne strukturer utvides til også å omfatte omgivelsenes betydning for offentlige organisasjoners utvikling og virkemåte (Christensen et al. 2010: 28), noe organisasjonsteoriens vektlegging av translasjon, institusjonelle logikker og organisasjonsfelt har bidratt til. Sammen med sterkere fokus på de menneskelige kostnadene ved NPM-reformene (Pollitt & Bouckaert 2011: 158) bidrar dette til at mikro-, meso- og makronivåene i større grad kobles sammen og ses i sammenheng.

1.4 Overordnede forskningsspørsmål og hypoteser

Den siterte teksten innledningsvis antyder avhandlingens fokus på hvordan mening og motivasjon i politiarbeidet påvirkes av å skje innenfor en organisasjon som beveges fra en tradisjonell politifaglig verdilogikk mot en ny institusjonell logikk som ikke kun setter farge på menneskenes innstilling til oppgavene, men også på organisasjonens strukturer, kultur og praksis. Imidlertid kan vi ikke snakke om en klar trend hvor man beveger seg fra én logikk

til en annen, men heller sammensatte og motsetningsfylte trender som gjør at en i praksis står overfor et kakofonisk arbeidsliv hvor logikkene opererer side om side, og til dels gnisser mot hverandre. I tråd med hvordan Olsén og Hagedorn-Rasmussen ser arbeidsoppgaven som omdreiningspunkt for konstruksjonen av mening i arbeidet (Olsén & Hagedorn-Rasmussen 2008: 200), har jeg belyst hvordan endringer i styring og ledelse påvirker oppgavefokuset og oppgaveløsningen, som igjen påvirker opplevelsen av mening, mestring og motivasjon i politiarbeidet for politiansatte. De overordnede forskningsspørsmålene er følgende:

Kan vi spore noen sammenhenger mellom reformenes innretning og forskyvninger i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet?

På hvilken måte har reformer i politiet påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte?

I hvilken grad er defineringen av politiets viktigste oppgaver gjort til gjenstand for en åpen og bred diskusjon?

Med utgangspunkt i de NPM-inspirerte reformenes sterke fokus på kostnadseffektivitet fremfor blant annet faglige hensyn (Christensen et al. 2012: 215; Christensen et al. 2010: 177; Tranøy & Østerud 2009: 17) fremsetter jeg følgende hypotese:

1) *Politiansatte opplever generelt sterkere fokus på økonomi og effektivitet på bekostning av fag*

På bakgrunn av teorier om at vi kan se en trend mot at profesjonsarbeid står i fare for å standardiseres, men at førstelinjeledelsearbeid i mindre grad kan standardiseres på grunn av iboende trekk ved oppgavene siden (Lipsky 1980; Reuss-Ianni 1993; Freidson 2004), fremsetter jeg videre følgende hypotese:

2) *Ikke-ledere opplever økt standardisering, men ikke i like stor grad som ledere.*

Og på bakgrunn av teorier om at det har utviklet seg en kløft mellom politiledere som er positivt orientert mot vitenskapelig fundert styring på den ene siden, og ikke-ledere nærmest «gaten» og publikum på den andre siden (Lipsky 1980; Reuss-Ianni 1993; Granér 2004; Holgersson 2005; Gundhus 2006), fremsetter jeg følgende hypoteser:

3) *Personalledere er mer positivt innstilt til mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ikke-ledere*

4) *Ansatte utenfor ordenstjenesten er mer positivt innstil til mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ordenspolitiet*

5) *Personalledere lar seg i større grad motivere av mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ikke-ledere*

6) *Ansatte utenfor ordenstjenesten lar seg i større grad motivere av mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ordenspolitiet*

I teorikapittelet vil jeg drøfte det teoretiske grunnlaget for hypotesene nærmere og presentere analysemodellen som danner grunnlaget for analyseringen av dataene.

1.5 Avhandlingens disposisjon

I denne avhandlingen har jeg tematisert hvordan ulike konsekvenser av de NPM-inspirerte reformenes fokus på effektivitet og målbare resultater kan forstås å ha forrykket tradisjonelle forståelser av hva som skal være «kjernen» i politiarbeidet, og påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte. Avhandlingen inneholder seksten kapitler.

I ***innledningskapittelet*** har jeg sluppet til en politistasjonssjef som forteller om sitt arbeid i en politiorganisasjon med et stadig sterkere fokus på resultatstyring og effektivitet innenfor rammen av New Public Management (NPM). Jeg har argumentert for avhandlingens fokus med bakgrunn i at forskningslitteratur viser at politiet oppviser motstand mot reform-endringer, at politiets største belastningskilder ikke primært er risiko i politiarbeidet, og at forskningen på NPM-reformene primært ligger på virksomhetsnivå og ikke på de ansattes opplevelse av endringene. Avhandlingens overordnede forskningsspørsmål og hypoteser presenteres.

Kapittel to, *Teoretiske perspektiver*, inneholder en overordnet presentasjon av ulike perspektiver som danner utgangspunkt for avhandlingens analyser. Fordi jeg forholder meg til flere ulike forskningsfelt, har den teoretiske fremstillingen nødvendigvis blitt ganske lang, men likevel noe generell. En nærmere redegjørelse for de ulike perspektivene og teoriene presenteres i de delene av avhandlingen hvor de er aktuelle.

I kapittel tre, *Metode*, går jeg igjennom avhandlingens kvanititative og kvalitative metodiske sider og bakgrunnen for endringer i problemstillingene underveis. En sentral hensikt med kapittel to og tre er å danne et teoretisk og empirisk fundament for å analysere de overordnede forskningsspørsmålene og teste hypotesene.

Kapittelinndelingen i avhandlingens analysedel kan betraktes som inndelt i tre bolker.

Analysedel I (kapittel 4–8)

For å svare på de overordnede forskningsspørsmålene om på hvilken måte politireformer har påvirket motivasjon og mening for politiansatte, og om vi kan spore sammenhenger mellom reformenes innretning og forskyvninger i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet, forsøker jeg i del I å risse opp det sentrale i politiarbeidet slik det offisielt forfektes på den ene siden, og slik politiansatte ser det på den andre. Politiansattes syn på kjerneoppgavene relateres til deres motivasjonsgrunnlag. Mer presist ser jeg i **kapittel fire;** ***Et politi i endring***, nærmere på hvordan vi også i Norge aner konturene av et brudd med politiets tradisjonelle brede funksjon hvor politiet går i retning av kriminalitetsbekjemper på bekostning av rollen som kriminalitetsforebygger, og relaterer endringene til forandringer i kriminalitetsbildet og de NPM-inspirerte reformene. I dette kapittelet tester jeg ut den første hypotesen om at politiansatte opplever sterkere fokus på økonomi og effektivitet på bekostning av fag. Jeg ser også nærmere på hvordan politiansatte erfarer utvikling i arbeidspresset i relasjon til andre sammenlignbare grupper. Videre tematiserer jeg hvordan reformendringenes organisatoriske konsekvenser kan virke inn på relasjonen mellom politi og publikum på et overordnet nivå. Jeg tematiserer betydningen av interaksjonsprosessen mellom politi og publikum for kvaliteten på politiarbeidet og argumenterer for at de NPM-inspirerte reformene, hvor publikum blir brukere, bidrar til at service i større grad blir en sentral side ved politiarbeidet. Dette har konsekvenser for politirollen og samhandlingen med publikum.

I kapittel fem, ***Standardisering gjennom kunnskapsbasert politiarbeid,*** belyser jeg hvordan diskursen om behovet for økt effektivitet og styring ikke kun kan forstås å interagere med den evidensorienterte nyrasjonalistiske diskursen, men også må ses i relasjon til standardisering av arbeidet og trenden mot økt styring og nedtoning av ledelse. Politiets strategi om et kunnskapsbasert politiarbeid kan, sammen med organiseringen av politietaten og mål- og resultatstyringssystemet, betraktes som et betydningsfullt instrument for styring av politiarbeidet. Hypotese to om at ikke-ledere opplever økt standardisering, men ikke i like stor grad som ledere, testes ut.

I **kapittel seks,** «***Kjerneoppgaver***» ***slik politiet ser det,*** tar jeg for meg politiets sentrale oppgaver slik de ansatte ser det. Jeg tematiserer hvordan oppfatning av hva som er de sentrale «kjerneoppgavene» bidrar til meningsdanning og organisasjonsidentitet, og hvordan politiets primære motivasjonsgrunnlag kan betraktes som en sentral bestanddel i fundamentet for politikulturen. Videre drøfter jeg hvordan et skifte i den rådende diskursen for hvordan politiet skal arbeide i retning av et kunnskapsbasert politiarbeid, kan forstås å ha

medført en ny logikk for hvilke handlinger som er hensiktsmessige, noe som også har konsekvenser for politirollen og den som utøver rollen.

I **kapittel syv,** ***Arbeidsmotivasjon og «kjerneoppgaver»,*** følger jeg opp og utdyper politiets arbeidsmotivasjon og tematiserer hvordan kjernen i politiarbeidet slik den presenteres i politiloven og Politiinstruksen er i samsvar med de politiansattes motivasjon hvor «public service-motivasjon» (PSM) eller indre motivasjon står sentralt. Dette tilsier at vi har et verdiorientert politi hvor det å hjelpe og bistå publikum, sammen med risiko og spenning, er av vesentlig betydning for å velge politiyrket. Politirollen konstitueres av begge disse dimensjonene samtidig, både fordi de til dels er sammenvevd, og fordi de sammen danner en helhet i politirollen.

Fordi risikohåndtering er en del av det som kan motivere til innsats, belyser jeg i **kapittel åtte,** ***Risiko og spenning – et tveegget sverd,*** hvordan risiko kan forstås som et mangetydig begrep. Tilliten til egen kompetanse og tilgjengelige ressurser står sentralt i forhold til om politiet erfarer uforutsigbarhet og risiko som positiv eller negativ spenning, noe som betyr at også organisatoriske betingelser har betydning for mestring og motivasjon. Årsaken til at del I består av så ulike størrelser som samfunnsmessige makroforhold og politiansattes motivasjonsgrunnlag, er at sistnevnte danner vilkår for hvordan politiansatte møter reformendringene.

Analysedel II (kapittel 9–13)

I de følgende fem kapitlene, som utgjør del II, belyser jeg mer konkret hvordan reformene og praktiseringen av styringssystemene må ses i sammenheng med motivasjonelle attributter ved de ansatte, og addreserer således det overordnede forskningsspørsmålet om på hvilken måte politireformer påvirker motivasjon og mening for politiansatte. I **kapittel ni,** ***Målstyring, motivasjon og mening,*** ser jeg på hvordan sterkere styring og økt kontroll oppleves av et indre motivert politi, og belyser forskjeller i hvordan ulike grupper politiansatte motiveres av mål- og resultatstyringssystemet, ved å teste ut hypotese tre til seks. I **kapittel ti,** ***Målstyring og målforskyvning,*** belyser jeg hvordan mål- og resultatstyringen i stor grad ignorerer både deler av de strategiske satsingene, og meningsfylte og motiverende arbeidsoppgaver for førstelinjetjenesten. Videre tematiserer jeg målforskyvning på ulike nivåer i organisasjonen og analyserer beveggrunner for at politiansatte pynter på tallene som registreres i mål- og resultatstyringssystemet. **Kapittel elleve**, ***Synet på politiledelsen og målstyring,*** omhandler hvordan politiansattes skepsis mot

ledelsen kan betraktes som et organisatorisk anliggende som må ses i relasjon til innretning og praktisering av mål- og resultatstyringssystemet. Et sentralt poeng er at mange ansatte ikke erfarer at det publikumsorienterte politiarbeidet avspeiles i mål- og resultatstyrings-systemet, og at dette kan bidra til motstand mot både ledelsen og målstyringssystemet, samt senke terskelen for å pynte på resultatene som registreres inn i systemet. I **kapittel tolv**, ***Prosessuelle aspekter ved ledelse og målstyring***, tematiserer jeg hvordan virksomhets-planlegging skal ta utgangspunkt i arbeidsoppgavene, som har feste i motivasjonen, og at grad av involvering kan bidra til å forklare opplevelsen av mål- og resultatstyringssystemet. På bakgrunn av dette argumenterer jeg for at praktiseringen av virksomhetsplanlegging ikke bare virker inn på ansattes motivasjon, men også den organisatoriske balansen mellom styring og ledelse. K**apittel tretten,** ***Styrken i hypotesene,*** oppsummerer noen hovedfunn fra den kvantitative tilnærmingen og drøfter styrken på hypotesene som er testet ut i avhandlingen.

Analysedel III (kapittel 14–16)

Den tredje kapittelbolken i avhandlingens analysedel går nærmere inn på konkrete endringer i politirollen med fokus på hvordan reformendringenes organisatoriske konsekvenser kan virke inn på relasjonen mellom politi og publikum slik at ansattes opplevelse av motivasjon og mening i arbeidet påvirkes. Denne delen bidrar således til å utdype de overordnede forskningsspørsmålene ved å synliggjøre hvordan endringer i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet, henger sammen med og påvirker motivasjon og mening for politi-ansatte. Videre tematiserer jeg hvordan Politianalysen foreslår denne trenden forsterket, og berører således det overordnede forskningsspørsmålet om i hvilken grad defineringen av politiets viktigste oppgaver er gjort til gjenstand for en åpen og bred diskusjon.

Mer konkret belyser jeg i **kapittel fjorten,** ***Arbeidsmotivasjonens slagside,*** hvordan politiets møter med publikum kan øke eller svekke motivasjonen i arbeidet avhengig av i hvilken grad de organisatoriske omgivelsene gjør det mulig å realisere motivasjonen. Jeg synliggjør hvordan de NPM-inspirerte reformene har medført endringer i prioriteringer og ressurssituasjonen som bidrar til at deler av publikums henvendelser vendes til negative berøringspunkter fordi politiet ikke får utført arbeidsoppgavene etter faglige standarder, eller fordi politiet må avvise publikum som ber om hjelp og bistand. Møtene mellom politi og publikum ses i sammenheng med at kontroll- og hjelpeoppgavene kan forstås å danne en balansert helhet i politirollen som kan relateres til den institusjonelle logikken, slik at en ved

å rokke ved oppgavedimensjonenes balanse og innhold bidrar til å endre den insitusjonelle logikken og forrykker rollebalansen slik den tradisjonelt har utspilt seg.

Videre tar denne kapittelbolken utgangspunkt i en pågående debatt om politiets fremtid og Politianalysen (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 44). I **kapittel femten, *Politianalysen og politiets rolle i fremtiden*,** belyser jeg Politianalysens anbefalinger om å avgrense politiets oppgavesett i relasjon til de NPM-inspirerte reformenes effektivitetslogikk og den tradisjonelle politifaglige logikken. Et viktig poeng er at selv om Politianalysen har bidratt til en diskusjon om politiets oppgaver, har den brede debatten om *hva slags politi vi skal ha,* dvs. politiets rolle, nærmest vært ikke-eksisterende. Jeg argumenterer derfor for at det bør skapes en bredere og mer grunnleggende debatt om hvilket politi vi skal ha. Vilkårene for debatten kan ses i relasjon til avhandlingens hovedfunn, som viser hvordan vi kan spore sammenhenger mellom reformenes innretning og forskyvninger i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet, og hvordan forskyvningen påvirker motivasjon og mening for politiansatte. I **kapittel seksten, *Oppsummering og avslutning*,** oppsummerer jeg avhandlingens hovedfunn.

2 Teoretiske perspektiver i avhandlingen

I de siste 20 årene har livet som politi i Norge vært preget av en lang rekke forandringer. Endringene kan oppleves som spesifikke for politiet når det gjelder arbeidsoppgavene og opplevelsen av mening og motivasjon i arbeidet, samtidig som de er uttrykk for noen generelle tendenser i samfunnet. For den NPM-inspirerte reformeringen av den offentlige sektor er noe som i høyeste grad også berører helsevesenet, undervisningssektoren m.m. Imidlertid benyttes ulike reformvirkemidler i ulik grad i de forskjellige sektorene. For eksempel er markedslignende arrangementer som skiller mellom de som produserer og de som bestiller tjenester, sentralt i helsevesenet, mens dette er reformvirkemidler som ikke benyttes i politietaten. Felles reformvirkemidler er blant annet mål- og resultatstyring, økt vekt på serviceorientering, kostnadskutt og budsjettdisiplin. Dette er virkemidler som danner vilkår for oppgaveløsningen og kan således også gi konsekvenser for hvordan ansatte opplever mening og motivasjon i arbeidet. Sentralt i de NPM-inspirerte reformvirkemidlene står styringsverktøy som mål- og resultatstyringssystemer, som særlig fikk gjennomslag i Norge (Christensen et al. 2012: 227 og 257). Hvordan dette systemet er utformet i den enkelte virksomhet, kan sies å utgjøre den objektive siden, mens hvordan de ansatte oppfatter styringen, utgjør den subjektive siden (Andersen & Pedersen 2014: 68). Selv om de to sidene ofte henger sammen, ligger fokuset i denne avhandlingen på de ansattes oppfatning av styringssystemet. Mine overordnede forskningsspørsmål er som følger:

Kan vi spore noen sammenhenger mellom reformenes innretning og forskyvninger i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet?

På hvilken måte har reformer i politiet påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte?

I hvilken grad er defineringen av politiets viktigste oppgaver gjort til gjenstand for en åpen og bred diskusjon?

Forskningsspørsmålene gjør det nødvendig å analysere politiansattes opplevelser av endringer i et større perspektiv, noe som krever teoretiske tilnærminger på ulike nivåer. Denne avhandlingen bygger på antakelsen om at teorier om New Public Management og teorier om mening og motivasjon sammen gir et fruktbart inntak til å analysere et politiarbeid i endring. I dette kapittelet vil jeg gi en fremstilling av disse perspektivene samt andre sentrale teoretiske innfallsvinkler som anvendes i avhandlingen, sette de overordnede

forskningsspørsmålene inn i en teoretisk ramme og presentere hypoteser avledet av teori og tidligere innhentet empiri. På bakgrunn av hvilke aspekter ved teoriene jeg har funnet det hensiktsmessig å anvende for å analysere sider ved politiarbeidet som personlig og samfunnsmessig virksomhet, vil jeg her kort presentere disse generelle teoriene. Teorier om New Public Management, styring og ledelse, politisosiologi, profesjonsteori, samt motivasjon og mening i arbeidet, står sentralt. Dette betyr at selv om avhandlingen har fokus på politiet og politiarbeidet, er det ikke primært *politiorganisasjonen* som analyseres, men hvordan ulike strukturelle og organisatoriske betingelser virker inn på opplevelsen av å gjøre jobben for det operative politiet. I tråd med et weberiansk perspektiv blir skillet mellom organisasjon og omgivelser mindre viktig, men mens Weber vektla å undersøke den politiske og kulturelle konteksten for organisert handling (Byrkjeflot 2000: 5), er jeg opptatt av betingelser for motivasjon og mening i arbeidet. Politiet blir å betrakte som en case, noe som også innebærer en avgrensning mot deler av politilitteraturens diskurser og teori. Tilnærmingen gjør at jeg ikke kun støtter meg på tradisjonell organisasjonsteori på mesonivå, men også på ulike typer teorier på makro- og mikronivå som belyser politi-arbeidet fra forskjellige vinkler.

2.1 Organisasjonsideer og forskningsretninger

Samtiden preges av stor tilgang på ideer om hvordan organisasjoner bør utformes, styres og ledes. I det følgende vil jeg ta for meg kjennetegn ved disse, før jeg belyser hvordan man kan skille mellom prosesser for overføring av organisasjonskunnskap som berører organisasjonsideenes tilbudsside og ideenes overførings- og mottaksside. Deretter vil jeg gjennomgå ulike retninger og forskningsmiljøer i relasjon til dette for å tydeliggjøre mitt eget ståsted i denne avhandlingen. Formålet er å begrunne hvorfor noen teoretiske bidrag blir mer hensiktsmessige å benytte i denne avhandlingen enn andre bidrag som kanskje står sterkere innenfor den generelle NPM-forskningen.

2.1.1 Kjennetegn ved organisasjonsideene

Røvik hevder at ideer eller oppskrifter for hvordan samtidens organisasjoner bør utformes, styres og ledes, har følgende seks kjennetegn: de er mange, allestedsnærværende, har gjerne en uklar historie, de er gjennomtrengende, reformutløsende, og har tvetydige virkninger (Røvik 2009: 16–20). I det følgende vil jeg kort redegjøre for de tre siste seks kjenne-tegnene, fordi det er disse som i størst grad vil være aktuelle for denne avhandlingen.

De er gjennomtrengende

De mest populære organisasjonsideene er svært vanskelige å unnslippe, og de har ofte en enorm evne til å trenge inn i moderne organisasjoner og prege strukturer, aktører og aktiviteter (Røvik 2009: 18). Gjennomtrengning refererer både til bredde og til *dybde*, i betydningen ideenes evne til ikke bare å trenge inn i, men også trenge *ned* i den enkelte virksomhet. Selv om ideene av og til forblir overflatefenomener, finnes det mange andre dokumenterte tilfeller der populære oppskrifter nedfeller seg og setter sitt preg på organisasjoners diskurser og dagsorden (Røvik 2009: 18). Det er flere grunner til at det er vanskelig for samtidens virksomheter å stenge ute populære organisasjonsideer. Ledere opplever ofte ulike former for trykk fra omgivelsene om å adoptere, hvor man dels tiltrekkes fordi ideene er fremstilt som verktøy en vil ha nytte av, dels tvinges man gjennom lover og forskrifter som f.eks. bestemmelser innenfor HMS-området og virksomhetsplanlegging (Røvik 2009: 18 og 19). Virksomhetsplanlegging i staten kan betraktes som en operativ variant av mål- og resultatstyring (Raa 2011: 209). Da det ble fattet vedtak om at alle statlige virksomheter skulle ha tatt i bruk Virksomhetsplanlegging innen 1991, ga Statskonsult sin veiledning i virksomhetsplanlegging på slutten av 1980-tallet en relativt detaljert beskrivelse av hvordan mål- og resultatstyring skulle implementeres (Raa 2011: 212).

De er reformutløsende

Et kjennetegn ved ideer eller oppskrifter for hvordan samtidens organisasjoner bør utformes, styres og ledes, er også at de er reformutløsende (Røvik 2009: 16–20). Det betyr at de ikke bare er uskyldige ideer som strømmer gjennom organisasjonen uten å sette spor, men at de har potensial i seg til utløse forandringer (Røvik 2009: 19):

> *«Ideenes reformutløsende kraft henger også sammen med at de slett ikke bare kan ses som løsninger som importeres som respons på at en organisasjon er kommet opp i problemer. Populære oppskrifter «tilbyr» ofte organisasjoner bestemte problemdefinisjoner»* (Røvik 2009: 19).

Dette betyr at det å ta inn en populær organisasjonsoppskrift ofte innebærer å importere en bestemt problemdefinisjon som man kan komme til å oppfatte som gyldig også overfor egen virksomhet, f.eks. at målstyringssystemer skal løse virksomhetens problem med uklare mål og for lite styring (Røvik 2009: 19).

De har tvetydige virkninger

Selv om oppskrifter for hvordan samtidens organisasjoner bør utformes, styres og ledes, både er gjennomtrengende og reformutløsende, er det betydelig usikkerhet knyttet til deres

virkninger når det gjelder hvor effektive de er som verktøy (Røvik 2009: 19–20). Hovedinntrykket fra forskningslitteraturen er at det er stor variasjon mellom ulike organisasjoners evne til å adoptere oppskrifter og dokumentere virkninger av adopteringen:

> *«At oppskrifters virkninger i organisasjoner er tvetydige, betyr også at de ofte er grunnleggende utydelige, dvs. vanskelige å bringe klarhet i selv etter omfattende undersøkelser. Endelig kan effektene fremstå som tvetydige fordi det er uenighet mellom ulike aktører i organisasjoner om hvordan virkningene skal tolkes, uenighet som ofte kan føres tilbake til hvordan ens posisjoner og interesser berøres av virkningene (Røvik 1992)»* (Røvik 2009: 20).

I denne avhandlingen er ikke målet å belyse konsekvenser av NPM-inspirerte reformer på politiets virksomhetsnivå, men å belyse hvordan de ansatte erfarer konsekvenser knyttet til å utføre arbeidsoppgavene. Fordi det er gjort få slike studier (Pollitt & Bouckaert 2011: 158), kan denne avhandlingen bidra til et bedre innblikk i hvordan ledere og ikke-ledere kan erfare endringer ulikt.

2.1.2 Organisasjonsideenes tilbuds-, overførings- og mottaksside

Røvik skiller mellom organisasjonsideenes tilbudsside og ideenes overførings- og mottaksside, og deler fenomenet overføring av organisasjonskunnskap analytisk sett inn i to hovedtyper prosesser, nemlig dekontekstualisering og kontekstualisering (Røvik 2009: 20). Dekontekstualisering henspiller på at en organisatorisk praksis og/eller oppskrift er identifisert og forsøkes tatt ut av en kontekst og gjerne innføres i en eller flere andre kontekster. I denne sammenhengen kan man skille mellom «løsrivelse» og «pakking». Løsrivelse betegner tilfeller der en konkret, vellykket praksis i en bestemt virksomhet forsøkes gitt en idemessig representasjon med sikte på overføring til andre virksomheter. Pakking refererer til tilfeller der en immateriell ide eller oppskrift som sirkulerer innenfor en bestemt kontekst, forsøkes gitt en mer allmenn form slik at den blir mer overførbar til andre kontekster. «Kontekstualisering» handler om organisasjoners etterspørsel, mottak, implementering og utnytting av ideer og populære oppskrifter, og er en felles betegnelse på organisasjonsoppskrifter som «pakkes ut» (Røvik 2009: 22). Røvik mener at uthenting, overføring og mottak av organisasjonsideer kan forstås som en form for «oversettelse», translasjon, hvor noe hentes ut av en bestemt kontekst, overføres og søkes omsatt til og innsatt i en eller flere andre kontekster. Når en ide kommer inn i en virksomhet, kommer den vanligvis inn i en kompleks kontekst som bl.a. består av fysisk-materielle strukturer (bygninger, møbler etc.), formelle strukturer, rutiner, prosedyrer, og mer usynlige kulturer

som bl.a. formidles gjennom et sett av fortellinger: *«Her finnes folk som arbeider, som har identiteter og kunnskaper, og som benytter allerede etablerte måter å utføre oppgavene på. Og her finnes videre mer eller mindre tydelige interessemotsetninger og konfliktlinjer»* (Røvik 2009: 293).

Translatørkompetanse som en kritisk suksessfaktor

Røvik hevder at mislykkede forsøk på overføring og implementering av ideer er mange og kommer til uttrykk på tre måter: Som frikobling, dvs. at ideer tas inn, men ikke tas i bruk, og som frastøting, dvs. at ideer tas inn og forsøkes tatt i bruk i praksisfeltet, men blir så av ulike grunner frastøtt. Her kan bakgrunnen være at man lokalt erfarer at den nye ideen ikke passer til eksisterende måter å utføre arbeidsoppgavene på, og/eller i forhold til de normene og verdiene som preger virksomheten. Mislykkede forsøk på overføring og implementering av ideer kan også komme til uttrykk ved at ideer tas inn og tas i bruk, men gir andre effekter enn forutsatt, f.eks. at de positive effektene blir mer beskjedne, eller at implementeringen fører til uforutsette og uønskede virkninger (Røvik 2009: 320). Analysert i et translasjonsteoretisk perspektiv tyder mye på at flere av de mislykkede forsøkene på ideoverføring skyldes dårlig oversettelsesarbeid, og at translatørkompetanse derfor er en en kritisk suksessfaktor for å lykkes med ideoverføring (Røvik 2009: 320). Fordi jeg i denne avhandlingen belyser politiansattes opplevelse av motivasjon og mening i arbeidet i lys av NPM-reformene, analyserer jeg kontekstualiseringsprosessen slik den utspiller seg i praksis – sett gjennom de ansattes øyne. For politiets implementering av NPM-ideer om f.eks. et effektivt og målbart politiarbeid gir også andre effekter enn forutsatt. Postulatet om at jo mer den universelle organisasjonsidentiteten styrker seg, desto mer øker behovet for translatør-kompetanse (Røvik 2009: 325), kan ses i lys av at politiet har en relativt sterk organisasjonsidentitet (Granér 2004: 28).

2.1.3 Retninger og forskningsmiljøer

I de siste 25 årene har det internasjonalt vært en klart økende interesse blant organisasjons-forskere for problemstillinger som berører organisasjonsideers tilbudsside og overførings- og mottaksside, og det har vokst frem ulike retninger og forskningsmiljøer med forskjellig teoretiske innfallsvinkler og empirisk fokus (Røvik 2009: 24). Røvik skiller ut følgende fem forskningstradisjoner som har vært gjenstand for en grundig review: *Den amerikanske neoinstitusjonelle tradisjon, Organisasjonsmotetradisjonen, New Public Management-tradisjonen, Den skandinaviske neoinstitusjonelle tradisjon* og *Kunnskaps-*

overføringstradisjonen[8]. Disse fem tradisjonene er relativt distinkte i den forstand at de dels har ulike teoretiske innfallsvinkler, dels har de forskjellige empiriske nedslagsfelt, og dels preges de av forholdsvis bestemte nettverk av forskere, forskningsinstitusjoner og publisister (Røvik 2009: 25). I det følgende vil jeg drøfte hvordan disse berører min teoretiske tilnærming.

Den amerikanske neoinstitusjonelle tradisjon er fundert på klassiske arbeider av Meyer og Rowan (1977), DiMaggio og Powell (1983, 1991), Scott (1987, 1991) og Zucker (1977, 1987), og har i de siste 20 årene fått en paradigmatisk status. En hovedreferanse for de fleste empiriske arbeidene innenfor denne tradisjonen er DiMaggio og Powells artikkel fra 1983 hvor det skilles mellom tre motiver for å adoptere: *tvangsmessig isomorfi*, der man presses av f.eks. lov og forskrift til å adoptere, *normativ isomorfi,* adoptering som følge av fag og profesjoners felles normer og regler, og *mimetisk isomorfi*, der organisasjoner i situasjoner preget av usikkerhet prøver å etterligne andre som man oppfatter har suksess og innflytelse (Røvik 2009: 27). Ifølge Røvik er grunnresonnementene i neoinstitusjonell teori at organisasjoner ikke kun kan overleve ved å være effektivitetsorienterte, men må også søke legitimitet fra omgivelsene ved å leve opp til fundamentale vestlige modernitetsnormer om kontinuerlig fremskritt, fornyelse og rasjonalitet. Den empiriske forskningen under denne skolen har vært rettet mot overføring av institusjonaliserte ideer i store utvalg over tid, og i den grad den har vært opptatt av mottakssiden, er det først og fremst for å analysere de beveggrunnene organisasjoner har for å adoptere institusjonaliserte ideer (Røvik 2009: 27). Forskningsmetoder de fleste innenfor denne skolen anvender, er i liten grad egnet til å belyse kontekstualisering: *«(...) man studerer spredning av ideer i store populasjoner, og har et relativt enkelt kriterium på hvorvidt enkeltvise organisasjoner har adoptert eller ikke, nemlig om det er tatt en formell beslutning»* (Røvik 2009: 28). Dette betyr at neoinstitusjonell forskning gjerne mangler prosessdata fra «innsiden», selv om det i de siste årene har oppstått en viss økt interesse for å undersøke hva som faktisk skjer internt i organisasjoner når institusjonaliserte ideer introduseres (Røvik 2009: 30). Neoinstitusjonell teori inngår ofte som viktig grunnlag for de øvrige tradisjonene (Røvik 2009: 25). Den skandinaviske neoinstitusjonelle tradisjon,

[8] *Kunnskapsoverføringstradisjonen er en felles betegnelse på en relativt distinkt forskningstradisjon rettet mot å studere betingelser for utvikling, overføring, mottak og utnytting av kunnskap internt i multinasjonale selskaper (Røvik 2009: 41). Tradisjonen preges av en rasjonalistisk-instrumentell grunnorientering med en generell kunnskaps- og utviklingsoptimisme, en klar verktøyorientering, og den har et normativt og nytteorientert utgangspunkt (Røvik 2009: 42). Fordi denne retningen primært retter seg mot multinasjonale selskaper og i liten grad berører mening og motivasjon hos individene, kan den også i mindre grad bidra til å belyse politiansattes opplevelse av de NPM-inspirerte reformene.*

som er tydelig inspirert av amerikansk neoinstitusjonalisme, er en sekkebetegnelse på en rekke arbeider av skandinaviske organisasjonsforskere fra midten av 1980-årene og frem til i dag (Røvik 2009: 37). Ifølge Røvik skiller skandinavisk neoinstitusjonalisme seg fra den amerikanske først og fremst ved at oppmerksomheten i adskillig større grad er rettet mot ideenes mottaksside, dvs. mot den enkelte organisasjon og de prosessene som utløses og spilles ut i møtet mellom eksterne, gjerne transnasjonale, reformideer, og den enkelte virksomhet med sine tradisjoner, teknologier, verdier og erfaringsbaserte innsikter. I motsetning til den amerikanske retningen er den skandinaviske opptatt av empirisk baserte innsikter om organisasjoner som gjerne har sterke aktører og aktørgrupper, for eksempel profesjoner (Røvik 2009: 38). En teoretisk innfallsvinkel som er typisk for denne tradisjonen, er at forsøk på plutselige forandringer som truer institusjonens identitet, gjerne mislykkes, og at reformideene som skal innføres, bør være mest mulig kompatible med vedkommende institusjons teknologi, verdigrunnlag og handlingslogikker for å bli akseptert og inkorporert (Røvik 2009: 38). Den andre teoretiske innfallsvinkelen til skandinavisk neoinstitusjonalisme er den translasjonsteoretiske tilnærmingen som blant annet handler om hva organisasjoner «gjør» med populære organisasjonsideer som spres (Røvik 2009: 39). Mens neoinstitusjonell forskning i liten grad bidrar til kontekstualisering[9], og derfor er mindre relevant i denne avhandlingen, er den skandinaviske neoinstitusjonelle tilnærmingen mer fruktbar.

2.1.4 Reformvennlig og reformkritisk NPM-forskning

Røvik skriver at det fra slutten av 1980-årene ble etablert et relativt distinkt forskningsfelt som fokuserer på fenomenet NPM. NPM-reformer har en klar ideologisk-politisk dimensjon hvor det dreier seg om økonomismens logikk, dens begreper og grep, som ved hjelp av internasjonale sterke aktører massivt søkes innført i offentlige politisk-administrative systemer som også er preget av andre logikker og verdier enn de økonomiske, bl.a. hensynet til demokrati og rettssikkerhet (Røvik 2009: 34). Vi kan gjenfinne henholdsvis en reformvennlig og en reformkritisk retning[10]. I den reformvennlige retningen legges gjerne følgende argumenter til grunn: 1) at det å sikre konkurranse om serviceproduksjon i det offentlige er en garantist for at borgerne tilbys de billigste og kvalitetsmessige beste

[9] *Det gjør heller ikke organisasjonsmotetradisjonen.*

10 Dette kan ses i lys av at NPM enten kan ses på som et ideologisk korstog, understøttet av økonomiske krisedefinisjoner, med sikte på nedbygging av offentlig sektor, eller som en nødvendig konsolidering av kjerneoppgaver i staten, for å styrke denne på sikt gjennom økt effektivisering av offentlig virksomhet (Christensen og Lægreid 2009: 71).

tjenestene, 2) at kontraktsbaserte relasjoner mellom bestiller og utførere gir klarhet, oversikt og etterprøvbarhet når det gjelder offentlige tjenesters kvalitet og pris, 3) at innslag av brukerbetaling bidrar til å sikre ansvarlig forbruk og demper eventuelle tendenser til overkonsum, 4) at prinsippet om lønn og belønning av de ansatte i forhold til innsats bidrar til å sikre motivasjon og høy produktivitet, og 5) at etablering av fritt brukervalg sikrer den enkelte borgers valgfrihet og gir et mer differensiert tilbud samt mer gjennomsiktige markeder (Klausen 2005, her i Røvik 2009: 35). Fra den reformkritiske forskningsleiren som er skeptisk til mulighetene for å lykkes med NPM-reformer, argumenteres det gjerne med at NPM er et ideologisk «infisert» sett av liberalistiske ideer som søkes innført i offentlig sektor, og at dette er ideer og reformer som ikke tar høyde for kompleksiteten og annerledesheten i offentlig sektor (Røvik 2009: 35). Den reformkritiske retningen har flere empiriske studier av hva som skjer når ulike NPM-ideer forsøkes implementert i offentlige virksomheter med andre logikker og verdier i tillegg til de rent økonomiske (Røvik 2009: 35). Fordi dette er en tilnærming som er aktuell i en sterkt verdiorientert etat som politiet, er innsikter fra den reformkritiske retningen særlig interessant. Et annet argument for at jeg primært forholder meg til denne retningen, er at mitt fokus ligger på politiets *opplevelse av mening og motivasjon* i arbeidet, dvs. at analysen dreier seg om kontekstualisering hvor mottakssiden som belyses, ikke primært er virksomheten som sådan, men en gruppe ansattes subjektive opplevelse.

I relasjon til de ulike teoretiske retningene utvikler Røvik et mer spesifikt pragmatisk-inspirert bidrag: virusteorien og translasjonsteorien, hvor teoretisk innfallsvinkel og empirisk fokus i sistnevnte er særlig aktuell for min tilnærming til politiet. Som jeg vil komme tilbake til i metodekapittelet, forstår translasjonsteorien kunnskapsoverføring som translasjon, noe som åpner for en pragmatisk tolkning hvor det er mulig å overføre kunnskap mellom organisasjoner, men det må tas høyde for at det som overføres, ikke er objekter, men idemessige representasjoner (Røvik 2009: 56). Røvik mener at overføring av denne grunn er noe langt mer enn transport; *«det er også translasjon og dermed transformasjon, dvs. at noe forsøkes kopiert, noe legges til, mens annet trekkes fra og så tilpasses og blandes»* (Røvik 2009: 56). Et hovedpoeng er at for å lykkes med overføring av kunnskap må man også lykkes med translasjonsprosessen, dvs. det å lage gode oversettelser, og da trengs translatør-kompetanse. Røvik analyserer uttak, overføring og adoptering av ideer som en form for translasjon eller oversettelse, og er ikke bare opptatt av hva oversetterne gjør med organisasjonsideer, men også hva oversatte ideer kan «gjøre» med de organisasjonene der de

forsøkes adoptert (Røvik 2009: 247 og 258). I tråd med hvordan nye begreper gjerne blir brukt av ledelsen og institusjonalisert i organisasjonen, vil jeg i denne avhandlingen søke å belyse hvordan begreper og virksomhetsideer inspirert av NPM-reformene kan påvirke politiansattes opplevelse av mening og motivasjon i arbeidet. I det følgende vil jeg gå over til å belyse NPM generelt for deretter å se nærmere på de historiske NPM-inspirerte reformprosessene i Norge.

2.2 New Public Management

NPM kan defineres på tre måter: 1) som en bevegelse bestående av et sett av forestillinger eller en ideologi som en handler ut fra i forventning om at visse konsekvenser skal følge, 2) som et forskningstema og 3) som et sett av praksis som kan observeres i reformer i offentlig sektor (Dawson & Dargie 2002: 34). Som reformbevegelse har den preget offentlig sektor i de siste 20–25 årene, spesielt i angloamerikanske land, men også i Skandinavia, om enn i svakere grad (Christensen et al. 2012: 215). Reformer basert på NPM startet i England, Australia og New Zealand, og dukket opp som samlebetegnelse i den akademiske litteraturen tidlig på 1990-tallet (Barzelay 2001). Mens de angloamerikanske landene danner fortroppen i iverksetting av NPM, har de skandinaviske landene og de kontinentaleuropeiske landene som Tyskland og Frankrike vært mer tilbakeholdne (Christensen et al. 2012: 229). Økonomiske kriser har gjerne blitt sett på som særlig avgjørende for å sette i gang NPM-reformer, men Norge har i fravær av en økonomisk krise hatt svakere grunner for reformer:

> *«Samlet vurdert har Norge vært en forsiktig reformator, i hvert fall fram til 1995, fordi vi ikke har hatt økonomiske grunner til radikale reformer, heller ikke en politisk-administrativ struktur som lett fremmer slike reformer, og slett ikke en kulturell tradisjon som har vært i samsvar med innholdet i NPM»* (Christensen et al. 2012: 231).

NPM er endimensjonal med sitt sterke fokus på kostnadseffektivitet, og legger mindre vekt på andre hensyn i forvaltningen, som politiske signaler, faglige hensyn, rettigheter, likebehandling, forutsigbarhet og berørte parters interesse (Christensen et al. 2012: 215). Hovedhypotesen er at NPM-reformer skal ha positive effekter på hovedmålet kostnadseffektivitet, og ikke negative sideeffekter på andre mål, så som kvalitet, politisk styring og rettsstatsverdier (Christensen et al. 2010: 177). Kostnads- og etterspørselsdrevet vekst i offentlig sektor er en viktig del av begrunnelsen for effektiviseringstiltak (Tranøy & Østerud 2009: 17). NPM blir oftest fremstilt som en handlekurv av ulike reformelementer, noe som indikerer at dette er en kompleks reformbølge hvor følgende elementer er de viktigste:

- oppsplitting og desintegrering av homogene forvaltningsorganisasjoner gjennom horisontal og vertikal differensiering eller spesialisering, herunder fristilling og endring i tilknytningsformer
- vekt på en mer profesjonell ledelse i offentlige organisasjoner, med mer autonomi for ledere til å velge virkemidler og bestemme bruken av ressurser lokalt
- mål- og resultatstyring med resultatmål, rapportering av resultater og belønnings- og straffesystemer
- endring i personalpolitikken, med vekt på kontrakter, prestasjonslønn og lønnsulikhet, og mer midlertidighet i ansettelse
- økt konkurranseeksponering for kommersielt orienterte offentlige organisasjoner og markedslignende arrangementer, herunder skille mellom de som produserer og bestiller tjenester, utkontraktering, del- og helprivatisering
- økt vekt på serviceorientering, servicekvalitet, brukerstyring og tjenesteyting, kostnadskutt og budsjettdisiplin (Christensen et al. 2012: 216).

Ifølge Christensen et al. peker mange av reformelementene i ulike retninger, og det er også spenninger mellom dem. Han deler reformelementene i to grupper: de som hentes fra ulike typer nyere institusjonell økonomisk teori som public choice, agentteori og transaksjons-kostnadsanalyse, og de som kommer fra managementteori (Christensen et al. 2012: 216). Førstnevnte er kontroll- og kontraktsorienterte, med en viss sentraliserende tendens der man ønsker å styre gjennom insentiver ut fra slagordet *«make the manager manage»*, men har også visse motsatte trekk ved at markedsorienteringen innebærer nedbygging av hierarkisk autoritet: *«Managementreformene, med forbilder fra privat sektor, peker klarere i retning av desentralisering og delegering, og slagordet er «let the managers manage»* (Christensen et al. 2012: 216). NPM-konseptet har en innebygd retorikk som trekker i retning av at administrativ og forretningsmessig frihet bør få større gjennomslag enn politisk kontroll, og at teoriene som er berørt over, legger mer vekt på økonomiske indikatorer for hvor godt offentlig sektor fungerer, enn på indikatorer knyttet til demokratisk politikk:

> *«Spissformulert kan man si at i stedet for at politikken skal disiplinere markedet, skal markedet disiplinere politikken. Politisk styring, slik vi kjenner den fra valgkanalen og den parlamentariske styringskjeden, blir trengt i bakgrunnen til fordel for brukerstyring, markedsretting og managementlogikken. På den måten skal kostnadseffektiviteten økes»* (Christensen et al. 2012: 217).

Ifølge Christensen et al. innebærer NPM på norsk ikke at kostnadseffektiviteten fortrenger de tradisjonelle hensynene til lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet, men kommer som et supplement.

2.2.1 Historisk bakgrunn for NPM-ideologien i Norge

Norske myndigheter har gjennom mye av etterkrigstiden ført en aktiv industripolitikk med store innslag av statlig eierskap og større grad av offentlige styring, regulering og inngrep enn i de fleste markedsøkonomier (Utenriksdepartementet 2012: 367). De kraftige økonomiske tilbakeslagene som rammet Vestens økonomi i 1970-årene med svakere finansiell basis for flere velferdsstater, er med på å danne den historiske bakgrunnen for NPM-ideologien som la grunnlaget for et omfattende politisk-ideologisk klimaskifte med nyliberalisme og forsøk på markedsretting av offentlig sektor i de fleste vestlige land (Røvik 2009: 64).

> *«Da den økonomiske krisen på begynnelsen av 1970-tallet slo inn, svarte myndighetene med omfattende motkonjunkturpolitikk, som blant annet innebar selektive støttepakker rettet mot utsatte sektorer og enkeltbedrifter. Allerede på slutten av 1970-tallet begynte mange å se at dette fungerte dårlig, og hindret nødvendig omstilling. I 1979 nedsatte regjeringen et utvalg under ledelse av Finn Lied for å vurdere norsk industriutvikling, og det anbefalte en omlegging til mer generelle og næringsnøytrale tiltak»*
> (Utenriksdepartementet 2012: 367).

Lied-utvalget ble fulgt opp i St.meld. nr. 54 (1980–1981) *«Industripolitiske retningslinjer for de nærmeste år fremover»*, og innebar en omlegging av norsk næringspolitikk som la de prinsipielle retningslinjene for utviklingen utover på 1980-tallet (Utenriksdepartementet 2012). Her var nøytralitet mellom bransjer eller næringer, og bruk av generelle virkemidler, førende prinsipper, og myndighetenes innsats ble mer konsentrert om tilretteleggende oppgaver. I samme periode startet også en mer bevisst norsk næringspolitisk tilpasning til EUs standarder for varer og tjenester, og andre prosesser, f.eks. utredningen av ny konkurranselov, trakk i samme retning (Utenriksdepartementet 2012: 368). Inngangen til 1990-årene markerer på mange måter et skille i norsk næringspolitikk, og en særlig viktig kilde til reform var utvalget som ble nedsatt i 1987 under ledelse av Tormod Hermansen, som i 1989 leverte rapporten *«En bedre organisert stat»* (Forbruker- og administrasjons-departementet 1989) (Utenriksdepartementet 2012: 368). Her tok man til orde for å rydde opp i rigide og detaljstyrende rettslige organisasjonsformer, og utvalget mente at en

selskapsform burde velges når staten engasjerte seg i næringsvirksomhet på forretningsmessig grunnlag (Utenriksdepartementet 2012: 368).

Hermansenutvalget tok utgangspunkt i at 1960- og 1970-årenes vekst i ressursene som offentlig virksomhet disponerte, ikke kunne fortsette, og at endringer stilte nye krav til offentlig virksomhets rammebetingelser, organisasjonsløsninger og styringsformer (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1989: 1). Statens virksomhet skulle organiseres slik at den lot seg styre på en effektiv og hensiktsmessig måte. I stedet for å foreskrive en universell løsning ble det lagt vekt på hvordan valg av tilknytningsform for konkrete organisasjoner ville variere etter hvilke mål og oppgaver de hadde (Christensen et al. 2010: 159). Hermansen-rapporten bidro til å legge grunnlaget for en rekke reformer med sikte på liberalisering og deregulering, og Norge var et av de første landene som deregulerte sitt elektrisitetsmarked. Reformene i elmarkedet var illustrerende for trenden som senere fulgte (Utenriksdepartementet 2012: 368). Dette betyr at da Norge i 1992 knyttet seg til EUs indre marked gjennom EØS-avtalen, var norsk næringspolitikk inne i sluttfasen av en langvarig politisk og økonomisk omstillingsprosess som var påvirket av internasjonale trender: *«Dette forenklet tilpasningen til EU, og bidro til at de nye reglene om de «fire friheter», økt konkurranse, rammer for statsstøtte, krav om utlysning av offentlige innkjøp m.m. ble ønsket velkommen av et bredt politisk flertall»* (Utenriksdepartementet 2012: 367).

Selv om reforminitiativene utad ble lansert som ulike omfattende reformprogrammer, var de likevel mer en løs samling av pågående reformideer enn en samordnet og enhetlig plan fra skiftende regjeringer for å endre det offentlige apparatet (Christensen et al. 2010: 156 og 157). Christensen et al. mener at programmene var mer preget av pragmatisme og konsensus enn ideologi, og mer fokusert på å øke effektiviteten i forvaltningen gjennom ombygging enn å bygge ned offentlig sektor. Blant de mest sentrale reformtiltakene i NPM og reform-programmene fra de siste tiårene er mål- og resultatstyring og strukturell (vertikal) fristilling (Christensen et al. 2012: 257). På denne måten fikk managementelementene i de NPM-inspirerte reformene større gjennomslag enn markedselementene i Norge (Christensen et al. 2012: 217).

2.2.2 Teorier om det nye arbeidslivet

De kraftige økonomiske tilbakeslagene som rammet Vestens økonomi i 1970-årene og som dannet den historiske bakgrunnen for NPM-ideologien og nyliberalisme (Røvik 2009: 64), beredte grunnen for utvikling av teorier om «det nye arbeidslivet», som er en

sekkebetegnelse som er ment å fange opp trekk ved dagens arbeidsliv (Allvin et al. 2006). Parallelt med NPM-reformene gjorde globaliseringen seg gjeldende. Begrepet globalisering er en generell term for å beskrive de mangfoldige, mangesidige måtene verden i økende grad veves sammen på (Eriksen 2008). Eriksen hevder at tre faktorer som sammenfalt noenlunde i tid, står sentralt i denne sammenhengen: slutten på den kalde krigen medførte en tettere global integrasjon, Internett vokste frem, og en nasjonalistisk, etnisk, religiøs og territoriell identitetspolitikk kom i forgrunnen på den internasjonale dagsordenen (Eriksen 2008: 16). Disse tre dimensjonene ved globaliseringen: økt handel og transnasjonal økonomisk aktivitet, raskere og tettere kommunikasjonsnettverk, samt økte spenninger mellom, og innenfor, adskilte kulturelle og etniske grupper, viser at drivkreftene i økonomi, politikk og kultur er transnasjonale (Eriksen 2008: 16). Den økende globaliseringen og de endrede strategiske politiske beslutningene om dereguleringer førte til et mer liberalistisk arbeidsliv og arbeidsmarked hvor bedrifter, institusjoner og virksomheter ble omstrukturert for å tilpasse seg en verden i endring (Allvin et al. 2006: 12). For å øke gevinsten og få fart på veksten begynte bedriftene å søke nye markeder utenlands ved investeringer i andre virksomheter og utenlandske foretak, og samtidig kuttet de sterke bånd til fagforeninger og velferdsstaten i sitt opprinnelsesland (Allvin et al. 2006: 13). Outsourcing, hvor bedriftene satte ut deler av virksomheten, enten nasjonalt eller over landegrensene, ble i løpet av årene mer og mer vanlig. Outsourcing handlet i utgangspunktet om at en bedrift lot en annen virksomhet håndtere en eller flere av støttefunksjonene, slik at bedriften kunne fokusere mer på kjernevirksomheten, men etter hvert gikk tendensen i retning av at bedriftene ikke bare satte ut støttefunksjoner, men *selve kjernevirksomheten* (Allvin et al. 2006: 20). Allvin et al. skriver at dette var en helt ny måte å tenke utvikling og drift på, og var et grep som etter hvert spredte seg til offentlige sektor.

Det er imidlertid ikke slik at «det nye» arbeidslivet har erstattet «det gamle», men heller at vi lever med flere ulike parallelle arbeidsliv som kjennetegnes ved økt differensiering, samtidig som vi ved den tiltakende ulikheten kan se en økt polarisering (Allvin et al. 2006: 23). Allvin hevder at en viktig årsak til dette er at det nye arbeidslivet ikke utvikles gjennom at nye regler erstatter gamle, men at nye regler kommer til, slik at det totale antallet regler økes. På denne måten supplerer reformtrendene tidligere reformer mer enn de erstatter dem, noe som resulterer i et mer komplekst statsapparat (Christensen et al. 2012: 228). Mer konkret har ikke målstyring erstattet regelstyring, og effektivitetshensyn har ikke fortrengt rettsstatsverdier (Christensen et al. 2012: 220).

2.2.3 Mål- og resultatstyring

Av de ulike elementene i NPM er det særlig mål- og resultatstyringskomponenten som har blitt vektlagt i Norge, selv om det også finnes elementer av andre virkemidler (Christensen & Lægreid 1997: 376). Mål- og resultatstyring ble for første gang behandlet av Haga-utvalget i 1984, i 1985 ble bestemmelser om mål- og resultatstyring tatt inn i bevilgningsreglementet, og i 1987 vedtok regjeringen gjennom fornyelsesprogrammet *«Den nye staten»* at statlige virksomheter skulle benytte mål- og resultatstyring som styringsprinsipp (Finansdepartementet 1984). Ordningen er iverksatt gjennom reformer av budsjettsystem, økonomiforvaltningen, lønns- og personalpolitikk og krav om årlig intern virksomhetsplanlegging (SSØ 2010: 11). Innføring av virksomhetsplanlegging basert på målstyring var et av de få bindende forslagene i reformprogrammet *«Den nye staten»* hvor det ble vedtatt at alle statlige virksomheter skulle ha tatt i bruk virksomhetsplanlegging innen 1991 (Raa 2011: 212), og innen utgangen av 1990 hadde 80 % av de statlige organisasjonene utarbeidet sin første virksomhetsplan (Christensen et al. 2010: 158 og 161). Mål- og resultatstyring i staten defineres som:

> *«Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten»* (SSØ (Senter for statlig økonomistyring) 12/2010: 9).

Som vi ser i sitatet over, er også læring og utvikling for å forbedre virksomheten en av hensiktene med denne formen for styring.

Et prestasjonsledelsesverktøy

Målstyring er et prestasjonsledelsesverktøy som omfatter tre hovedkomponenter: at ledelsen formulerer klare mål, at de underordnede rapporterer om resultater ved å bruke et system bestående av prestasjonsindikatorer, og at lederne bruker de rapporterte resultatene til å belønne gode resultater og straffe dårlige (Lægreid et al. 2006: 252). Informasjon om oppnådde resultater skal gi konsekvenser for ressursallokering og organisering (Lægreid et al. 2006: 252). Denne formen for mål- og resultatstyring har mange likhetspunkter med standarden Management by-Objectives (MBO), som ble presentert på 1950-tallet av Peter F. Drucker (Raa 2011: 17), og kan ses på som et strukturelt-instrumentelt virkemiddel for politisk og administrativt lederskap (Christensen & Lægreid 2006: 155).

Styringsparameter; en konkretisering av overordnet mål og strategi

De overordnede mål og strategier fra departementet konkretiseres gjennom styrings-parameterne (eller resultatindikatorene), som defineres som direkte eller indirekte å beskrive

i hvilken grad virksomheten når sine mål i en gitt periode (SSØ 12/2010). Styringsparameterne kan være en kvantitativ størrelse eller et resultat av en kvalitativ vurdering:

> *«For hver styringsparameter må det velges en målemetode. For den enkelte styringsparameter kan det settes et konkret ambisjonsnivå for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden. Dette kalles gjerne et resultatmål»* (SSØ 12/2010: 22).

Måling og vurdering av resultatene som er knyttet til de fastsatte styringsparameterne, indikerer om iverksatte tiltak er gode, og om målene er nådd med effektiv ressursbruk (SSØ 12/2010: 10).

Ledelsens rolle

Fordi informasjon om resultatene skal gi grunnlag for læring og forbedring ved at ledelsen beslutter hvordan det skal følges opp, er en grunnleggende forutsetning for en god styrings-prosess en tydelig og aktiv ledelse som har god dialog med overordnet myndighet og med ansatte (SSØ 12/2010: 10). Ledelsens sentrale rolle i systemet «mål- og resultatstyring i staten» understrekes i det følgende:

> *«I styringsdialogen med overordnet myndighet er det ledelsens ansvar å formidle virksomhetens synspunkter på strategi, styringsparametere og ambisjonsnivå. Etter at rammene er fastlagt gjennom budsjettbehandling og tildelingsbrevet, er det videre lederens ansvar å sørge for planlegging av konkrete aktiviteter og tiltak, gjennomføring av det som er planlagt, vurdering av resultater og beslutninger om eventuelle forbedringstiltak. Ledelsen må også sørge for at de ansatte får delta aktivt i styringsprosessene. Slik deltagelse bidrar til å få frem relevant informasjon, gir bedre forståelse av og forpliktelse mot det som skal oppnås og bidrar til tolkning og læring av oppnådde resultater»* (SSØ 12/2010: 10).

2.2.4 Vid eller smal mål- og resultatstyring

Ifølge Christensen et al. kan det skilles mellom en vid og en smal definisjon av mål- og resultatstyring hvor den vide definisjonen innebærer at mål- og resultatstyringen betraktes som en resultatorientert styringsfilosofi, et allment overordnet prinsipp eller en ide om styring som må tilpasses den enkelte virksomhet (Christensen et al. 2012: 217). Man skal her vri forvaltningskulturen bort fra regel- og prosedyretenkning og kortsiktige enkeltsaker, og over mot økt resultatorientering og de mer langsiktige og prinsipielle spørsmålene (Christensen & Lægreid 2006: 156).

I smal forstand bygger mål- og resultatstyring på klare, stabile, konsistente og konkrete mål, resultatmåling og resultatoppfølging hvor gode resultater skal premieres, mens dårlige

straffes: *«Informasjon om oppnådde resultater skal ha atferdsmessige, ressursmessige eller personalmessige konsekvenser»* (Christensen & Lægreid 2006: 156). Den smale forståelsen av mål- og resultatstyring er en økonomisk og kvantifisert styringsteknikk som er særlig utbredt innenfor budsjettsystemer. I motsetning til hva man prøvde å unngå, hevder Christensen et al. at utviklingen av mål- og resultatstyringsteknikken det siste tiåret bærer preg av at mål- og resultatstyring har blitt et stort og komplisert kontrollorientert system med en relativt sterk detaljorientering med økt vekt på skriftlighet i kommunikasjonen. Systemet med tildelingsbrev, der mål, ressurser og ønskede resultater beskrives, viser dette med tydelighet (Christensen et al. 2012: 218). Ifølge Christensen og Lægreid gjennomsyrer mål- og resultatstyring i smal forstand den konkrete forvaltningspolitikken i Norge slik den kommer til uttrykk i dokumenter, regelverk og vedtak, men i praksis beveger mål- og resultatstyringen seg mer i retning av den generelle og myke varianten (Christensen & Lægreid 2006: 156): *«Resultatoppfølging oppfattes også å være et svakt punkt i MRS. Den norske stat er en snill stat, den straffer ikke»* (Christensen & Lægreid 2006: 167).

2.2.5 Mål- og resultatstyring i politiet

Mål- og resultatstyringssystemet angir de samlede målekriteriene for politiet og står sentralt for å kunne dokumentere budsjettdisiplin og resultater (Riksrevisjonen 2010, Christensen et al. 2012: 217 og 257). Fra og med 2006 skulle Politidirektoratet iverksette «Politimesterens styringsverktøy», som i dag har byttet navn til «Politiets styringsverktøy» (PSV) (Riksrevisjonen dokument nr. 3-serien: 31), 10 år etter at systemet ble innført. Måling av resultatene er knyttet til fastsatte styringsparametere som indikerer om iverksatte tiltak er gode, og om målene er nådd med effektiv ressursbruk (SSØ 12/2010: 10). PSV angir 25 dimensjoner, de aller fleste omhandler saks- og straffesaksbehandling[11] (Gjørv 2012: 314). Ifølge Politianalysen gjøres etablering av måltall gjennom en årlig diskusjon mellom Politidirektoratet og hvert enkelt politidistrikt, og måltallene settes stort sett basert på historisk oppnådde resultater heller enn strategiske analyser av hva som antas å være kommende utfordringer (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 44). Dette er en ikke uvanlig praksis som kan motivere ledere til å nå, men ikke overskride årets mål, slik at det ikke blir mer utfordrende å nå neste års mål (Pollitt 2013: 352). Avdeling for etatsstyring i Politidirektoratet treffer politidistriktene en gang i året, og dette er da den eneste formelle

[11] *Ifølge 22. juli-kommisjonen er eksempler på dimensjoner forbrytelser, oppklaringsprosent, saksbehandlingstid inkludert påtale, vold, familievold, narkotika, kontrollerte førere, sykefravær, forbruk av disponibelt budsjett. I tillegg går et mål på ro og orden og er knyttet til brudd på politivedtektene (Gjørv 2012: 314).*

anledningen til å følge opp politidistriktenes resultater og utfordringer (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 158). Både på politidistriktsnivå og lokalt nivå er det svært liten oppfølging av oppnådde resultater gjennom året, og det har begrenset konsekvens ikke å levere resultater (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 44).

2.2.6 Tilpasninger til konseptet

Christensen et al. mener det har skjedd en del tilpasninger i konseptet hvor mål- og resultatstyring i større grad har blitt integrert i budsjettarbeidet, og vektleggingen har endret seg fra fokus på målformuleringer til sterkere vektlegging av resultataspektene. Kvantifiserbare resultatindikatorer har blitt supplert med mer kvalitative beskrivelser, og man har løst opp kravet om at det skal være en standardisert teknikk og åpnet opp for mer fleksible tilpasninger ut fra særtrekk ved den enkelte organisasjon (Christensen et al. 2012: 218). Det har vært en økende erkjennelse av at mål- og resultatstyring må tilpasses variasjoner i struktur, oppgaver og kultur, og det er argumentert for at denne formen for målstyring også er et hjelpemiddel for læring og forbedring (Christensen et al. 2012: 218). Christensen et al. mener årsaken til at mål- og resultatstyring har resultert i et relativt komplisert byråkratisk og regelstyrt kontrollorientert system, kan være at dette har vært mer kompatibelt med våre kulturelle tradisjoner, som blant annet innebærer en sterk likhetsorientering.

2.2.7 Målstyring i praksis

Mål- og resultatstyringsteknikken har vært et viktig element i reformarbeidet det siste tiåret når det gjelder budsjettreformer og lederlønnssystemet (Christensen et al. 2012: 218). Imidlertid mener Christensen et al. at en hovederfaring er at det er vanskelig å leve opp til de innholdsmessige og substansielle kravene som ligger i mål- og resultatstyringssystemet, og at det rapporteres mer på oppgavestyring og aktivitet enn på resultatmåling i samfunnsmessig forstand: *«Det er heller ikke lett å formulere klare og konsistente mål i staten, og måloppnåelse er dermed heler ikke lett å måle, noe som ikke gir noe godt grunnlag for å bruke et incentivsystem basert på resultater og tilbakerapportering av disse»* (Christensen et al. 2012: 218). Det er nokså uvanlig at manglende resultatoppnåelse fører til reduserte budsjetter, eller at gode resultater medfører økte bevilgninger, selv om eksempler finnes (Christensen et al. 2012: 219). Også omleggingen av lønnssystemet i staten, med mer desentralisering, fleksibilitet, individualisering, resultatlønn og markedstilpasning, viser at det har vært vanskelig å oppfylle prestasjonselementet f.eks. i relasjon til

lederlønnssystemet, som i praksis ble mer en kollektiv lønnsheving enn et individrettet og fleksibelt prestasjonslønnssystem (Christensen et al. 2012: 220). Dette kan ses i relasjon til at mål- og resultatstyringssystemet ikke fortrenger etablerte styringsteknikker, men supplerer og modifiserer dem (Christensen et al. 2012: 220). I det følgende vil jeg kort gjøre rede for styringsprosessen i politiet.

2.2.8 Styringsprosessen i politiet

Stortinget, Justisdepartementet og Riksadvokaten setter mål for politiets virksomhet, mens statsbudsjettet gir de økonomiske rammene og er knyttet til mål, prioriteringer og satsingsområde (politiet.no). Med utgangspunkt i dette utarbeider Justisdepartementet tildelingsbrevet til Politidirektoratet, som gir føringer for politiets arbeid i budsjettperioden. Når Politidirektoratet har mottatt dette, starter arbeidet med å konkretisere styringsdokumentet for politidistriktene og andre enheter. Rundskrivet om mål og prioriteringer fra Riksadvokaten til politidistriktene og særorganene legger føringer for behandlingen av straffesaker og peker blant annet på kriminalitet som særskilt skal prioriteres. Med utgangspunkt i tildelingsbrevet fra Justisdepartementet og Riksadvokatens brev utarbeider Politidirektoratet i samarbeid med Riksadvokaten disponeringsskrivet til politidistriktene og særorganene. Disponeringsskrivet konkretiserer oppgavene politiet skal prioritere, hvilke mål som skal nås, og hvordan ressursene i politiet skal brukes i budsjettperioden. Disponeringsskrivet er også utgangspunktet for styringsdialogen mellom Politidirektoratet og distriktene/særorganene gjennom året som skal sikre at etaten når målene, med rett kvalitet og i forhold til de planene som er utarbeidet. I denne prosessen, som starter med tildelingsbrevet, blir de langsiktige strategiske tiltakene som bestemmer politiets arbeid skapt (Politiet 2012b). Styringsdialogen er et sentralt virkemiddel i Politidirektoratets arbeid med å lede og samordne politidistriktene og særorganenes arbeid med å løse sine respektive samfunnsoppdrag (Politidirektoratet 2009a). Gjennom styringsdialogen forpliktes partene til deling av aktuell informasjon, og styringsdialogen har følgende elementer: *de sentrale styringsdokumenter (Prop. 1 S, Tildelingsbrev fra Justisdepartementet, mv.), politisjefsmøtene, plan- og rammeskrivet for politi- og lensmannsetaten, plandokumenter fra virksomhetene, drøftingsmøte med politidistrikt/særorgan, disponeringsskrivet for politi- og lensmannsetaten, halvårs- og årsrapporter fra virksomhetene og tilbakemelding på årsrapport fra Politidirektoratet* (Politidirektoratet Rapport 2010/09). Justisdepartementet, Politidirektoratet og det enkelte politidistrikt/særorgan utarbeider strategidokumenter, handlingsplaner eller spesielle tiltaks-

dokumenter for prioriterte satsingsområder. Fordi utfordringene varierer mellom de ulike distriktene, blir sentrale føringer tilpasset distriktet, og særlige trekk i distriktet blir prioritert lokalt (Politiet 2012b). Disponeringsskrivet angir også administrative bestemmelser og rapporteringsrutiner, og enhetene skal rapportere halvårlig og årlig om virksomhetenes resultatmål og økonomi.

2.3 Ledelse og styring

2.3.1 Den overordnede utviklingen

Mens de tre første decennier av etterkrigstiden var preget av sterk tro på planlegging og makrostyring av samfunn, virksomheter og individer, ser man en overgang fra styring til ledelse mot slutten av 1970-tallet (Byrkjeflot 1997, her i Røvik 2009: 145). Dette skiftet var blant annet forankret i antiautoritær samfunnskritikk, New Public Management og en internasjonalisering av næringslivet med skjerpet konkurranse. Røvik finner imidlertid i sin studie fra tusenårsskiftet klare tegn til en pendelsvingning bort fra ledelse og over mot mer vektlegging av styring, noe som blant annet kommer til syne i en avtakende satsing på ledelse, rehierarkisering og at innholdet i personalarbeidet endres mot mer 'hard' HR. Med rehierarkisering menes den nye bevisste styringstenkningen bak utformingen av formell vertikal struktur, noe som betyr at organisasjoner godt kan være preget av både ideer om avbyråkratisering og ider om rehierarkisering samtidig (Røvik 2009: 149). Uttrykket 'hard' HR viser til hvordan man fra siste halvdel av 1990-tallet ser den administrative og sosiale HR-funksjonen gå i retning av å bli mer strategisk, som et virkemiddel for å realisere organisasjonens overordnede målsettinger. Å koble ledelse og strategi er spesielt brukt ved handelshøyskolene og er ifølge Byrkjeflot en mer avgrenset, økonomisk orientert variant av organisasjonsteorien (Byrkjeflot 2002: 44). Det praktiske innholdet i strategiske HR-tiltak er utviklingen av belønnings- og insentivsystemer, samt informasjons- og styringssystemer, f.eks. balansert målstyring (Røvik 2009: 156). Røvik mener tyngdepunktsforskyvningen fra ledelse mot styring avspeiler en klar nyrasjonalistisk dreining i organisasjons- og ledelsestenkningen med tre hovedkjennetegn: 1) *styringsoptimisme og top-down-orientering hvor de viktigste instrumentene for styring er den formelle organisasjonsstrukturen og de formaliserte styringsinstrumentene*, 2) *vitenskapsorientering, dvs. en sterk tro på en vitenskapelig og rasjonell tilnærming i spørsmål om styring av organisasjoner,* og 3) *et rasjonalistisk menneskesyn hvor insentiv og belønningssystemer virker, og hvor man kan*

styre mennesker på avstand ved å manipulere systematisk med rammene for atferd (Røvik 2009: 160).

2.3.2 Ulike ledelsesfilosofier

Byrkjeflot mener vi i dag har et ambivalent forhold til ledere hvor vi fordømmer dem, men også stiller sterke krav til dem: *«Vi ønsker oss ledere vi kan identifisere oss med og la oss representere ved; unike personligheter som også er mer kompetente enn oss selv»* (Byrkjeflot 2002: 41). I Norge har samarbeidstanken og det nasjonale nivå, som i snever forstand er en arv etter samarbeidsforsøkene mellom Landsorganisasjonen (LO) og Arbeidsgiverforeningen (NAF) på 1960-tallet, dominert i tenkningen omkring ledelse (Byrkjeflot 2002: 45). Dette må ses i sammenheng med at studier av «den skandinaviske ledelsesmåten» har vist at skandinaviske ledere legger mindre vekt på strukturering av oppgaver og er mer opptatt av hensynet til sine ansatte, og at ansatte foretrekker ledelse basert på coaching fremfor styring (Grenness 2012). En lederstil som særlig legger til rette for læring og utvikling i organisasjonen, er «ledelse ved dialog», hvor rasjonalitet og gode løsninger oppnås gjennom at så mange synspunkter som mulig kommer frem, bearbeides og kombineres, og hvor ledelsen ikke bare selv fungerer via dialog, men ser det som en sentral del av sin oppgave å legge til rette betingelser for brede dialoger i bedriften (Gustavsen 2003: 143). Dialogen er den sosiale mekanisme som kobler aktørene til hverandre og gjør det mulig å skape en plattform for felles handling i utviklingsarbeidet (Gustavsen 2003: 119, 143). Dette er i tråd med Thorsrud sitt poeng om at en kontinuerlig læringsprosess er nødvendig for enhver grunnleggende endring og for å få politiske bestemmelser og handlingsprogram til å bli effektive og levende i det daglige arbeidet (Thorsrud 1981: 320): *«We can see no way in which a policy change can be achieved before a stepwise learning, evaluation, and diffusion process has occurred based on concrete experience»* (Thorsrud 1981: 323).

Men også Kenning-tradisjonen, som vokste frem i etterkrigstiden, fikk en betydelig innflytelse hvor det var den overordnedes plikt og rett til å lede og skille mellom «de ansvarlige» (lederne) og «de uansvarlige» (arbeiderne) (Byrkjeflot 2002: 45). Kenning mente at de ansatte skulle følge ordre, mens lederne hadde ansvar for alt annet i bedriften. Et sentralt poeng var troen på at det var nødvendig å lage systemer for utvikling av ledelseskompetanse og organisasjonsstrukturer med klar arbeidsdeling og ansvarfordeling for at hele organisasjonen skulle yte sitt beste (Byrkjeflot 2002: 50). Byrkjeflot mener vi i

løpet av 1990-tallet har sett en tendens til at man overskrider Kenning-tradisjonen og samarbeidstradisjonen blant annet fordi de i for stor grad er rettet mot organisasjonens indre liv, mens utviklingen krever en mer kommunikativ ledelse. I dag er behovet for å skille mellom ledere og ansatte på vei til å miste noe av sitt grep, og verdier som ansvarlighet, selvstendighet og det å velge selv spiller en større rolle (Byrkjeflot 2002: 57). Videre ser vi at motstridende ledelsestilnærminger kan leve side om side og integreres i paradoksale konsepter som «New Public Management» som utgjør en viktig tendens i offentlig ledelse (Byrkjeflot 2002: 57).

Prestasjonsledelse

Vektleggingen av prestasjonsledelsesverktøyet mål- og resultatstyring i gjennomføringen av de NPM-inspirerte reformtiltakene i Norge (Christensen & Lægreid 2002; Lægreid et al. 2006: 252), kan betraktes som et uttrykk for at en mer prestasjonsorientert ledelsesfilosofi med fokus på resultatmåling og ressursbruk ble forsøkt implementert i staten. Prestasjonsledelse kan betraktes som en pågående prosess som handler om å identifisere, måle og utvikle individenes og teamenes prestasjoner, og justere disse etter organisasjonens mål (Aguinis & Pierce 2007: 139): *«Performance management systems can be based on a consideration of behaviors (i.e., how work is completed), results (i.e., outcomes produced), or both. For example, management by objectives (MBO) can be part of a performance management system that is based on measuring results».* Aguinis og Pierce viser til ulike studier når de hevder at prestasjonsledelse kan føre til viktige fordeler for organisasjonen forutsatt at denne type ledelse implementeres på en god måte (Aguinis & Pierce 2007: 140). Også Arnulf tematiserer betydningen av måten prestasjonsledelsen forstås og fortolkes på av organisasjonens medlemmer. Han finner at de gjennomgående kulturelle forestillingene i organisasjonen skjerper både ledelsesatferd og forståelsen av målingen, uten at det nødvendigvis gir en positiv effekt (Arnulf 2005: 67).

Lederplattformen i staten

Prestasjonsverktøyet mål- og resultatstyring er i dag blitt en sentral del av verktøyet for ledere i staten som har fått sin egen veileder for hvordan ledelse i staten skal bedrives, *«Plattform for ledelse i staten»* (2008/09). Lederplattformen angir basis, rammer og prinsipper for lederskap i staten og slår fast at statens ledelsespolitikk må tuftes på statens særpreg, verdigrunnlag og overordnede mål (Plattform for ledelse i staten 2008/09: 5). Grunnleggende verdier som forvaltningen bygger på, og som skal prege de oppgavene forvaltningen utfører og måten de utføres på, deles inn i demokratiske verdier og

rettsstatsverdier: *«Demokratiske verdier er folkestyre, ytringsfrihet, likeverd, deltakelse, medbestemmelse, fellesskapsansvar, brukerorientering og åpenhet. Rettsstatsverdier er legalitet (det vil si at myndighetsutøvelse krever lovhjemmel), nøytralitet, likebehandling, rettferdighet, forutberegnelighet og kontradiksjon (det vil si muligheten for forsvar eller uttalelse når noen er berørt av en sak)».* I dokumentet fremgår det at 1) *mål, resultater og brukerretting*, 2) *samarbeid og samordning*, 3) *kompetanse, læring og utvikling* og 4) *medbestemmelse og medvirkning* utgjør de fire generelle grunnfunksjonene og fokusområdene i lederskapet (Plattform for ledelse i staten 2008/09: 15), noe som viser det brede spennet av ulike hensyn som skal ivaretas.

Holdt opp mot redegjørelsen om ulike ledelsesfilosofier over kan de fire grunnfunksjonene og fokusområdene i lederskapet i staten forstås å stå til dels i kontrast til hverandre og således utgjøre et eksempel på at motstridende ledelsestilnærminger lever side om side (Byrkjeflot 2002: 57). For eksempel kan fokus på medbestemmelse og medvirkning ses som en videreføring av samarbeidstanken og det nasjonale nivået som tidligere har dominert tenkningen omkring ledelse i Norge (Byrkjeflot 2002: 45), mens styring gjennom bruk av mål og resultater kan forstås som en del av Kenning-tradisjonen, hvor ansatte ble betraktet som «uansvarlige» som måtte styres og kontrolleres (Byrkjeflot 2002: 45). En sentral forskjell mellom disse to metodene er at mens den første vektlegger prosess, fokuserer den andre på resultat. Dette kan ses i relasjon til at ikke alle aksepterer at det viktigste målet med ledelse er resultatet som sådant, men at de også eller i stedet vektlegger prosessen eller metodene (Grint 2010: 11). For sosial validering av beslutninger, som innebærer at beslutningen er riktig fordi den oppfattes som riktig av dem den angår, er ofte viktigere enn ekspertise og teknisk validering (Arnulf 2012: 30 og 31).

2.3.3 Ledelse og management

Ledelse og management er forankret i ulike former for autoritet, dvs. at de har ulik legitimerende kraft (Grint 2010a: 15). Mens management håndterer forhold som man har sett tidligere og er forankret i forutsigbarhet (tame problem), er ledelse noe som spilles ut i relasjon til hendelser som man ikke tidligere har sett, og kan derfor knyttes til det å håndtere uforutsigbarhet (wicked problem) (Grint 2010a: 15). Managementoppgavene er kompliserte, men det finnes alltid en løsning, og managementrollen er å fasilitere prosesser slik at man finner brikkene i puslespillet (Grint 2010a: 16). Lederens oppgave er derimot komplekse og må løses innenfor en kontekst den kan komme til å påvirke (Grint 2010a: 16). På denne

måten kan ledelse relateres til å skape lærende organisasjoner, noe som krever at man overskrider vanetenkningen og tenker nytt (Argyris 1999). Ved å stille grunnleggende spørsmål går en også inn i de verdier og normer som ligger til grunn i organisasjonen, og utfordrer organisasjonskulturen (Argyris 1999: 86, se også Senge 1992; Schein 1998). Men i tillegg til ledelse og management kan vi snakke om en tredje form for autoritet, nemlig ordreledelse, hvor det i motsetning til ledelse i den form som er nevnt over, ikke skal stilles spørsmål, men handles umiddelbart (Grint 2010b: 171 og 172). Situasjonen har et krisepreg (critical problem), og det er ingen tvil om hva som skal gjøres. Grint mener den sosiale konstruksjonen av problemet også legitimerer autoritetstypen, og at ledere vil skifte mellom valg av autoritetstype og lederrolle etter hvorvidt de definerer problemet som wicked, tame eller critical (Grint 2010b: 173). Endringer i problemdefinisjonen er viktig for å lykkes i håndteringen, fordi situasjonen, eller måten vi oppfatter den på, endres (Grint 2010b: 173). Grint mener mange ledere søker å unngå lederrollen hvor problemene defineres som wicked fordi de er iboende politiske fremfor vitenskapelige, og fordi 1) dette innebærer at lederen ikke har alle svarene, 2) at lederen må få andre til å være seg sitt ansvar bevisst, noe som er en upopulær oppgave, 3) at det vil ta tid å finne frem til løsninger på problemene, og at disse i større grad vil fremstå som mer «passende» enn «de beste», og 4) at dette vil kreve konstant innsats å få til: *«It is far easier, then, to opt either for a Management solution – engaging a tried and trusted process – or a Command solution – enforcing the answer upon followers – some of whom may prefer to be shown 'the answer' anyway»* (Grint 2010b: 173 og 178).

Fordi NPM-reformer aktualiserer den teoretiske forståelsen av styring og ledelse, vil jeg i det følgende redegjøre for hvilke forståelser av disse to begrepene avhandlingen bygger på. Dette er særlig viktig fordi politiet i sine dokumenter benytter begrepene styring og ledelse om hverandre og har ikke etablert noen felles oppfatning av hva som ligger i begrepene (Christensen et al. 2010: 126; Botheim et al. 2013: 15).

2.3.4 Styring og ledelse

Ladegård og Vabo har erstattet de tradisjonelle begrepene administrasjon og forvaltning med begrepet styring, og definerer ledelse og styring som to aspekter ved det totale settet av virkemidler som brukes for å koordinere og påvirke atferd bevisst, med basis i et relasjonelt perspektiv (Ladegård & Vabo 2010: 17). Ledelse og styring betraktes som to prinsipielt ulike typer virkemidler som en leder kan benytte seg av, med det formål å påvirke og

koordinere atferd for å nå visse mål eller løse bestemte problemer i organisatoriske sammenhenger. På denne måten blir de to begrepene å oppfatte som idealmodeller for slik påvirkning og koordinering, det vil si mer som rendyrkede typer enn som empiriske fenomener (Ladegård & Vabo 2010: 35). Det mest sentrale prinsipielle skillet mellom de to virkemidlene er at ledelse fremstilles som personorientert, mens styring er gjort systemorientert:

> *«Styring involverer forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formaliserte styringsinstrumenter, mens ledelse er direkte og dialogbasert påvirkning med utgangspunkt i lederen som person, primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte. Definisjonen av ledelse er imidlertid ikke avgrenset til relasjonen mellom den enkelte leder og hans eller hennes medarbeidere. Ledelse utøves også indirekte gjennom verdier og ideologi, som igjen kan danne grunnlag for å utfylle både organisatoriske mål og styringssystemer»* (Ladegård & Vabo 2010: 35).

Styring handler om kontroll og regulering, hvor virkemidlene er instrukser, rutiner, rapportering, opplæring, insentiver og sanksjon: «*Styring skal sikre at standarder blir tilfredsstilt og rutiner og regler blir fulgt. Styringens modus er regelfølging og korrigering av avvik*» (Sørhaug 2010: 75). Styring handler om å få folk til å følge regler og gjøre ting riktig, og fungerer gjennom å korrigere avvik; det står i motsetning til ledelse, som handler om å skape og bære verdier og regler, og å få folk til å gjøre de riktige tingene (Sørhaug 2010: 71). Ledelse er å betrakte som en spesiell atferd brukt som et virkemiddel for å påvirke andre menneskers tenkning, holdning og atferd (Jacobsen & Thorsvik 2007: 381).

Over ser vi at styring og ledelse defineres *prosessuelt,* dvs. de defineres ut fra at *de faktisk er i spill*. Men styring og ledelse er i praksis ikke nødvendigvis prosessuelle, de kan også fremstå mer statisk. Styring og ledelse i en mer statisk form er en leder som ikke utøver[12] ledelse og et system som ikke er i bruk. Rop om tydeligere ledelse kan være uttrykk for en statisk ledelse, mens et helse, miljø og sikkerhetssystem som utgjør en perm i hyllen på kontoret til ledelsen og som ikke har noen reell innvirkning på hvordan de ansatte løser sine oppgaver, kan stå som et eksempel på et statisk system. En annen dimensjon av et statisk system er et system som kun fokuserer på produkt og ikke prosess (De Bruijn 2007: 54).

[12] *Selv om lederen ikke leder, vil hun eller han ved sin unnlatelse orientere seg mot andre individer blant annet gjennom de verdier som signaliseres: «Med «handling» avses ett mänskligt förhållningssätt, før så vitt individen inlägger en subjektiv innebörd i det. Dette gäller oavsett om det rör sig om ett yttre eller inre beteende, om underlåtenhet eller samtycke. Med «social» handling avses en handling som med avseende på sin subjektiva mening relaterer sig till andras beteenden och vars förlopp orienterer sig efter dessa» (Weber 1983:3).*

Ledelse, skjønn og mening

Ledelse dreier seg om hvordan organisatorisk identitet og retning blir personifisert, og det helt spesifikke ved ledelse viser seg gjennom dens makt og myndighet til å bestemme over unntaket og det ikke-regulerte, og å skape retning (Sørhaug 1994: 490, 493). Lederskapets vekselvirkning mellom ledelse og styring kan skape slakk som gir utfoldelse av skjønn, og ledelse bygger på skjønn i betydningen av at en må vite når man skal følge regler og når man skal bryte eller forandre dem (Sørhaug 2010: 75). Dette er i tråd med det Philip Selznick forbinder med «statsmannskunst», at det innenfor de formelle rammene er rom for at ulike institusjonelt baserte og uformelle prosesser utspilles (Christensen et al. 2010: 122). Her ser vi hvordan ledelse er koblet til det å definere og sette mål og løfte blikket for å se om man virkelig er på vei mot målet, og om nødvendig ikke kun justere kursen, men også endre kartet eller systemene. Videre er ledere rammet inn av og bruker den formelle strukturen som omgir dem, men de er også påvirket av den kulturelt-institusjonelle konteksten de er innstøpt i, med tilhørende uformelle normer og verdier (Christensen et al. 2010: 122). Fordi den kulturelle og den strukturelle konteksten som omgir en leder, gir mulighet for handling, gir den også klare føringer og begrensninger (Christensen et al. 2010: 122). Dette betyr at ledelse kan sies å handle om meningsorientert koordinering, og at den meningen som skapes, både kan være intendert og uintendert.

2.3.5 Et dynamisk forhold mellom ledelse og styring

Offentlig sektor benytter i praksis styring i langt større grad enn privat sektor, selv om også det offentlige i de siste årene har lagt større vekt på ledelse (Ladegård & Vabo 2010: 35). Ladegård og Vabo hevder at ledelse og styring inngår i et dynamisk forhold til hverandre, enten ved å konkurrere med hverandre, betinge hverandre eller erstatte hverandre, og mens enkelte faktorer kaller på mer bruk av styring, roper andre på mer bruk av ledelse. For eksempel antas det at krav og behov for økt kontroll og produktivitet øker bruken av styringsvirkemidler. Christensen et al. mener at styring og ledelse kan gå over i hverandre ved at ledelse bidrar til å støtte opp om styringen fordi det er sammenfall mellom normer og verdier, eller når man tilpasser formelle strukturer til de uformelle (Christensen et al. 2010: 125). En undersøkelse av Lægreid, Roness og Rubecksen (2009, her i Ladegård & Vabo 2010: 30) tyder på at enkelte av disse virkemidlene kan øke behovet for ledelse.

2.3.6 Translasjonsledelse og transformasjonsledelse

Skillet mellom ledelse og styring kan knyttes til begrepsparet transaksjonsledelse og transformasjonsledelse (Burns 1978). Burns beskriver ledelse som *«…a structure of action that engages persons, to varying degrees, throughout the levels and among the interstices of society»* (Burns 1978: 3). Han sammenstiller litteraturen om ledelse og de ledede for å vise at ledelse blant annet må betraktes som en del av dynamikken i konflikt og makt, at ledelse må ses i sammenheng med kollektive intensjoner, og at ledelse må bedømmes etter evne til positiv endring. Burns identifiserer to typer ledelse. Den ene er transaksjonsledelse som går ut på at relasjonen mellom ledere og de ledede bygger på at lederen tilnærmer seg de ledede i den hensikt å bytte én ting mot en annen, for eks. arbeid mot stemmer (Burns 1978: 3, 425). Driveren i transaksjonsledelse er modalverdier, det vil si at verdiene er middel, f.eks. ærlighet, rettferdighet osv. (Burns 1978: 426). I motsetning til dette er transformasjonsledelse mer kompleks og potent, idet denne lederen kjenner igjen og utnytter et eksisterende behov eller krav hos den potensielle følgeren. Transformasjonslederen ser etter potensielle motiver hos følgerne, forsøker å tilfredsstille høyere ordens behov hos følgerne, og engasjerer således hele personen. Denne lederen er opptatt av sluttverdier slik som frihet, likhet osv. (Burns 1978: 426). Resultatet er en relasjon som består av gjensidig stimulering og som skaper ledere av følgere, og som kan gjøre ledere til moralske ledere (Burns 1978: 4). Dette betyr at transformasjonsledelse er toveis, dvs at medarbeideren/følgeren også påvirker oppfatninger hos lederen og ikke bare motsatt, noe som gjør at målet for organisasjonene ikke blir tatt for gitt. Videre vektlegger Burns moralsk lederskap, som blant annet innebærer at ledere og de ledede har et forhold som ikke kun er basert på makt, men på gjensidige behov, aspirasjoner og verdier. En sentral problemstilling når det gjelder ledelse, er derfor *hvem* som er lederen og *hvem* de ledede er, samt hvor følgerne skal ledes (Burns 1978: 457 og 458). Videre stiller Burns spørsmål om behovenes rangering, samt hvilke behov som er autentiske og hvilke som er kunstige. Spørsmål om behovene er det kun de ledede som kan svare på, og kun hvis de har et fritt valg i en situasjon med tilgjengelig informasjon, ulike konkurrerende alternativer som er i konflikt med hverandre, og nok tid (Burns 1978: 458). På bakgrunn av dette blir transformasjonsledelse mer lederskap i betydningen «å angi retning» og fortolke, gi mening til situasjoner og hendelser, mens transaksjonsledelse kan relateres til styring forstått som mer ordrer, regulering, bruk av ressurser og insentiver.

2.3.7 Ledelse på ulike nivåer

Når ledelse skjer innenfor en organisasjon, er hensikten vanligvis å få andre til å arbeide for å realisere bestemte mål, å motivere dem til å yte mer og få dem til å trives i arbeidet, noe som innebærer at ledelse først og fremst er en *prosess* (Jacobsen & Thorsvik 2007: 383). Hva ledere gjør, og hvilken effekt lederskapet kan ha, er naturlig nok avhengig av hvilket nivå i organisasjonens hierarkiske struktur lederskapet utøves på, da dette betinger ressursene en kontrollerer, funksjoner en har ansvaret for, hvilke grupper en forholder seg til, osv. (Jacobsen & Thorsvik 2007: 383). Jacobsen og Thorsvik skiller mellom ledelse på det institusjonelle nivå, det administrative nivå og det operative nivå. På det institusjonelle nivå finner vi toppledelsen som har ansvaret for å formulere overordnede mål, langsiktig planlegging og budsjettarbeid, samt strategisk tilpasning til eksterne aktører som er av vesentlig betydning for virksomheten. Toppledelsen har ifølge Jacobsen og Thorsvik viktige symbolfunksjoner og må gi organisasjonen et verdigrunnlag slik at den fremstår som noe de ansatte kan identifisere seg med, samt sette og formidle de normer som man ønsker skal være retningsgivende for virksomheten (Jacobsen & Thorsvik 2007: 383). På det administrative nivå finner vi mellomlederne, som har et overordnet ansvar for begrensede områder av organisasjonens virksomhet, og hvor de viktigste funksjonene er å sette mål for virksomheten, organisere, administrere og integrere arbeidet i den organisasjonsenheten eller mellom de organisasjonsenhetene som de har ansvaret for. Mellomlederne har viktige kommunikasjonsfunksjoner som et bindeledd til det operative nivået, hvor organisasjonens kjerneaktiviteter utføres: *«Det kan også være viktige symbolfunksjoner knyttet til ledere på det administrative nivå, ofte avhengig av hvor «fjern» toppledelsen er fra grunnplanet i organisasjonen»* (Jacobsen & Thorsvik 2007: 384). På det tredje nivået, det operative, har lederne det daglige oppsyn med og ansvar for kjerneaktivitetene i organisasjonen. Ledelsesoppgavene er klart avgrenset til den arbeidsgruppen man har ansvaret for, og vil som oftest omfatte veiledning og koordinering av arbeidet: *«Dette forutsetter i mange tilfeller at lederen må ha spesialisert kunnskap om arbeidet og må vite i detalj hvordan oppgavene bør løses. De nære sosiale relasjonene til medarbeiderne vil ofte fylle lederrollen med sosiale funksjoner knyttet til det å oppmuntre, støtte og ikke minst motivere (...)»* (Jacobsen & Thorsvik 2007: 384).

2.4 Studier av NPM-reformene

Pollitt og Bouckaert skriver at studier av NPM-reformene har økt kraftig i de senere årene, og deler forskningen inn i fire grupper: 1) forskning på «prat», hvor man belyser hvordan flere og flere snakker og skriver om ideer som kan relateres til NPM, 2) forskning på «beslutninger», hvor lederes beslutninger om å innføre ulike reformer studeres, 3) forskning på «praksis», hvor offentlige organisasjoners innlemming av reformen i den daglige operasjonelle praksis undersøkes, og 4) forskning hvor «resultater» fra endringene i tråd med reformene studeres, noe som er problematisk fordi det er vanskelig å fastslå at målte endringer kan tilskrives reformen alene (Pollitt & Bouckaert 2011: 13). Pollitt og Bouckaert mener at kunnskapshullene innenfor NPM-forskningen befinner seg på to områder. Det ene området er det endelige resultatet av all reformsnakken, alle beslutninger og alle handlinger innsiktet på samfunnet som sådant, noe det er uhyre vanskelig å måle (Pollitt & Bouckaert 2011: 158). Det andre kunnskapshullet handler om hvilke kostnader som er knyttet til de mange produktivitetsmålingene på individnivå, f.eks. forekomst av stress, redusert lojalitet blant ansatte, endringer i offentlighetens tillit, osv. (Pollitt & Bouckaert 2011: 158). Tyve år etter at Perry og Wise påpekte at krisen i offentlige virksomhet ble bredt debattert, men at forståelsen av offentlige ansattes motivasjon fortsatt var på et tidlig stadium (Perry & Wise 1990: 372), har «public service-motivasjon»-forskningen i statsvitenskapen blitt relativt omfattende. Imidertid er litteraturen som kobler PSM til konsekvenser av NPM-reformene, fortsatt relativt begrenset. Likevel ser vi noen slike bidrag innenfor arbeidslivsforskningsfeltet, hvor det danske miljøet rundt Roskilde Universitet er særlig interessant[13]. En rapport som er skrevet i tilknytning til et forskningsprosjekt om NPM og konsekvenser for arbeidsmiljø og produktivitet, tar primært for seg danske, norske og svenske vitenskapelige undersøkelser om konsekvenser av New Public Management for ansattes psykiske arbeidsmiljø. Ansattes mulighet for innflytelse, meningsfullhet, faglighet og kvalitet i arbeidet defineres som en del av det psykiske arbeidsmiljøet. Fokus ligger særlig på ansatte som arbeider med helse, undervisning, kjøkken og rengjøring. Litteraturundersøkelsen går ca. 10 år tilbake i tid og tar for seg studier som blant annet berører kontroll og innflytelse i arbeidet, mening i arbeidet, følelsesmessige krav, tid til arbeidet, og fokus ligger også på bredere studier som tematiserer NPMs konsekvenser for faglighet, meningsfullhet og anerkjennelse i arbeidet. Selv om politiansattes erfaringer med

[13] *http://rucforsk.ruc.dk/site/da/projects/new-public-managements-betydning-for-arbejdsmiljoeet(8d5bfdc2-0aa2-4b64-9346-9222bffc3b8e).html*

NPM-reformer i liten grad har vært gjenstand for fokus i den nordiske arbeidslivsforskningen, vil jeg i det følgende sette slike belastninger inn i en tydeligere arbeidsmiljøsammenheng ved å redegjøre for forskning på stress og belastning. Hensikten er å vise hvordan belastninger som springer ut av ansattes opplevelse av de NPM-inspirerte reformene, også bør ses som en del av den moderne arbeidslivsforskningen.

2.5 Forskning på stress og belastning i arbeidslivet

Ulike fagdisipliner er opptatt av fenomenet stress, noe som trolig er grunnen til at det ikke finnes noen entydig definisjon av begrepet og heller ingen generell teori på området (Le Blanc, de Jonge & Schaufeli 2000). I praksis betyr dette at stressfeltet består av en rekke bruksbegreper og bruksteorier som er ment å favne de respektive fags fokus. Dette er noe jeg mener vi bør være glad for, og fremfor å søke å begrense stress- og belastningsforskningen bør det være et mål å gjøre den enda videre. Fenomenet stress kan grovt inndeles i stress som *stimulus*[14], stress som *respons*[15] og stress som en *mellomliggende prosess* mellom stimulus og respons (Le Blanc et al. 2000: 151). Både stimulustilnærmingen og responstilnærmingen til stress vektlegger direkte målbare (primært kvantitative) faktorer, enten som karakteristika ved omgivelsene eller som stressreaksjoner, og er forholdsvis teoriløse tilnærminger. I motsetning til dette er perspektivet med stress som mellomliggende prosess basert på en mer abstrakt teoretisk posisjon og fokuserer på den kognitive og motivasjonelle prosessen som utspiller seg mellom de stressende stimulusene og responsene (Le Blanc et al. 2000: 153). Dette betyr at stressreaksjoner betraktes som et resultat av interaksjonen mellom person og omgivelser, og at potensielle stressende faktorer kan føre til ulike typer stressreaksjoner hos forskjellige individer avhengig av deres kognitive

[14] *I arbeidssituasjoner er stress som stimulus relatert til uheldige arbeidssituasjoner og kan deles inn i jobbinnhold, arbeidsbetingelser og sosiale relasjoner på jobb (Le Blanc et al. 2000: 152). Hovedkonklusjonen fra forskning på stress i politiet er at det er to viktige kategorier av potensielle stressorer i politiarbeidet (Kop & Euwema 2001): «The nature of police work» f.eks. fysiske trusler og maktbruk, en kategori som vi også kan kalle «iboende faktorer», og De organisatoriske aspektene ved politiarbeidet som f.eks. misnøye med ledelsen og stadige organisasjonsendringer (Kop & Euwema 2001). I relasjon til dette er det hevdet at helseproblemene som genereres i det nye arbeidslivet, ikke handler om slitasjeskader og ulykker, men om faktorer som kan relateres til endringer i de organisatoriske forholdene menneskene arbeider innenfor (Allvin et al. 2006, Prætorius 2007).*

[15] *I studiet av forholdet mellom psykologiske og fysiologiske fenomener, og i arbeidsmedisinen, er stress ansett som en psykologisk og/eller fysiologisk respons på fare (Le Blanc et al. 2000). Stress som respons på fare er et perspektiv som kun delvis vil treffe i politivitenskapen fordi politiets forhold til fare og risiko er tveegget og også kan ha positive konnotasjoner. Likevel er nok de fleste undersøkelsene av politiet, særlig arbeidsmiljøundersøkelser, utelukkende fokusert på hva som trigger negativt stress og belastning i politiyrket og fanger ikke opp hvordan de samme faktorene (og helt andre) kan utgjøre kilder til glede og mestring. For å få et balansert bilde av stressorene i politiet og deres effekter er det viktig å se etter både hva som er de stressende aspektene og hva som er de belønnende aspektene i politiarbeidet (Kop et al. 1999: 327; Antonovsky & Lev 2000: 24).*

vurderinger av situasjonen og ressursene de har tilgjengelige for å håndtere situasjonen (Le Blanc et al. 2000: 154). Dette vil si at mens stimulus- og responstilnærmingen til stress er statiske perspektiver, er studiet av stress som mellomliggende prosess et mer dynamisk perspektiv (Le Blanc et al. 2000: 153).

2.5.1 Arbeidsrelatert traumatisering

En spennende bidragsyter til stressfeltet er Prætorius, som representerer en fjerde og mer kompleks betydning av termen stress. Hun kombinerer en relasjonistisk diskurs med grunnleggende antakelser om at mennesket har evnen til fenomenologisk basert undersøkelse, refleksjon, innsikt og (selv)erkjennelse (Prætorius 2007: 12-13), og forfekter at dette skiller hennes tilnærming fra de overveiende konstruktivistiske perspektivene. Prætorius har en psykologisk bakgrunn og tar utgangspunkt i teoretisk kunnskap om menneskers utviklingsprosesser og kapasitet, samt sin mangeårige kliniske erfaring som terapeut. Hun drøfter hvordan enkelte arbeidsforhold utgjør en langt alvorligere belastningsfaktor for yrkesrelatert stress enn effektivitetsjag og urimelige arbeidsbyrder. Dette er arbeidsforhold hvor jobben ikke kan utføres på kvalifisert vis, og hvor man i etterkant blir holdt ansvarlig for feil og mangler og risikerer å bli hengt ut for dem offentlig (Prætorius 2007: 11).

Prætorius lanserer begrepet *arbeidsrelatert traumatisering*, som er ment å beskrive både belastningsfaktorer, det vil si de forholdene som utløser traumet, og belastningsreaksjoner, det vil si de symptomene pasienten utvikler (Prætorius 2007: 34). Prætorius sitt bidrag er basert på teoretiske overveielser og kliniske observasjoner, dels av menneskers kapasitet og utviklingsprosesser, dels av hva som skjer når mennesker fratas eller forstyrres i muligheten til å oppleve mening, sammenheng og verdi − og dels hva som skjer når deres rom for refleksjon, selvrefleksjon og innlevelse som utgangspunkt for å sanse, erfare og ta stilling til seg selv og virkeligheten blir invadert, devaluert og redusert (Prætorius 2007: 13). Prætorius mener at diskursen som danner utgangspunkt for iverksettingen av borgernes tilpasning til det nyliberalistiske prosjektet, herunder moderne arbeidsorganisering og ledelse, er den samme som legges til grunn for størstedelen av de stressundersøkelsene som gjennomføres i dag. Hun skriver ikke noe om på hvilken måte dette skjer, men identifiserer i det store og hele denne diskursen som det (sosial)konstruktivistiske perspektivet og hevder at med denne diskursen blir forskningsobjektet bestemt ut fra noen grunnleggende hypoteser. Hva disse hypotesene går ut på, fremgår ikke, men poenget er at disse hypotesene samtidig danner utgangspunkt for den virkelighetskonstruksjonen man undersøker, noe som reiser problemet

med at man ikke nødvendigvis kommer frem til grunnleggende nye erkjennelser, innsikter og forklaringer (Prætorius 2007: 12). Hun mener at en slik tilnærming gjør at individene ikke på en avgjørende måte får mulighet til å sette seg ut over de vilkårene som er gitt i den virkelighetskonstruksjonen som den konstruktivistiske diskursen trekker opp, fordi dette kun kan skje hvis man trekker inn aspekter ved mennesket som ligger utenfor denne diskursen.

Til dette kan det sies at selv om Prætorius mener at svakheten ved de tradisjonelle stress-undersøkelsene er at de hovedsakelig er innenfor et sosialkonstruktivistisk paradigme, konstruerer hun selv et nytt paradigme ved å trekke opp abstrakt teori om arbeidslivets utvikling (som vanskelig kan underbygges empirisk) både som forutsetninger i motsetning til «fakta», og som premissgivende for menneskenes reaksjonsmønster. Teorien nærmer seg med dette en vanskelig overprøvbar universell analyse av Vestens utvikling på arbeidslivsområdet som tilsier at individene ikke på en avgjørende måte får mulighet til å sette seg ut over de vilkårene som er gitt i den virkelighetskonstruksjonen hun selv bygger opp.

Prætorius hevder at hun bryter den hegemoniske diskursen hun kritiserer, ved å trekke inn aspekter ved mennesket som ligger utenfor diskursen. Imidlertid konstruerer hun samtidig en ny diskurs hvor nettopp aspekter ved mennesket står sentralt sammen med forutsetningene som avleires av teoriene om arbeidslivets utvikling, noe som innebærer at kritikken hun retter mot andre, i stor grad også kan dreies mot henne selv. Jeg mener likevel at Prætorius gjennom sine mer spesifikke analyser og ved lanseringen av en utvidet og mer kompleks forståelse av betydning av termen stress i arbeidslivet bidrar til en ny og spennende diskurs om hva det er å være menneske i «det nye arbeidslivet» generelt, og hva det er å være politi i dagens samfunn spesielt. Prætorius sin tilnærming kan også ses i relasjon til at stresspåvirkning fra én kant kan påvirke stressopplevelsen fra andre kanter. For eksempel fant Liberman et al. at politiansatte som var utsatt for stress fra administrative, byråkratiske og organisasjonsmessige aspekter ved politiarbeidet, også opplevde mer stressende symptomer som respons på erfaringer fra kritiske hendelser (Liberman et al. 2002: 423–424, 432).

2.5.2 Positivt og negativt stress

Man kan skille mellom to hovedtyper av stress, nemlig negativt stress (distress) og positivt stress (eustress) (Lazarus et al. 2006). Mens *negativt stress* er den destruktive formen for stress som kommer til uttrykk i form av vrede og aggresjon og menes å være helsefarlig, er

positivt stress en type konstruktivt stress som kommer til uttrykk i form av følelser som man forbinder med empatisk bekymring for andre og en positiv streben etter det som er til gagn for en selv og samfunnet. Positivt stress er også forbundet med god helse eller til og med betraktet som beskyttende for god helse (Lazarus et al. 2006: 49).

Salutogenetisk mestringsteori

Sosiologen Antonovsky står sentralt når det gjelder teorier om positivt stress. Hans salutogenetiske mestringsteori[16] betrakter helse i et kontinuum, der ytterpunktene er syk og frisk. Et sentralt spørsmål er hva som bidrar til at et menneske befinner seg i den positive enden av kontinuumet god helbred − dårlig helbred (Antonovsky & Lev 2000: 12). Det som kjennetegner den salutogenetiske orienteringen, er at den konsentrerer seg om de faktorene som ser ut til å trekke mot den sunne enden av kontinuumet, og dette er ikke kun motsatsen til hva som gjør en syk, men ofte helt ulike faktorer. I sin teori om *opplevelse av sammenheng* (OAS) forfekter Antonovsky at det ligger i den menneskelige eksistens at stressfaktorer er allestedsnærværende. På tross av dette er det mange mennesker som klarer seg fint, og det er dette mysteriet som den salutogenetiske orienteringen søker å oppklare. Det å bli stilt overfor en stressfaktor skaper en spenningstilstand som man blir nødt til å håndtere, og hvorvidt utfallet blir patologisk, nøytralt eller helsefremmende, er avhengig av håndteringen av denne spenningen. Håndteringen er betinget av hvilke stressfaktorer det er snakk om, og om spenningen kan oppløses på en tilfredsstillende måte (Antonovsky & Lev 2000: 12). Han holder begrepet salutogenese opp som motsatsen til fremmedgjøring og hevder at *opplevelse av sammenheng* (OAS) – eller *sense of coherence*[17] (SOC) er en viktig determinant for besvarelsen av ens plassering på det kontinuumet som går fra god til dårlig helbred og for bevegelse mot den sunne polen (Antonovsky & Lev 2000: 33)[18]. Selv om teorien tar utgangspunkt i individenes erfaringer, er det en sammenheng mellom OAS, sosial

---

[16] *Salutogenese betyr opphav til helse.*

[17] *Det engelske ordet sense omfatter fenomener av en mer kognitiv og affektiv karakter som ikke fanges opp i oversettelsen til opplevelse* (Antonovsky & Lev 2000: 13)

[18] *OAS fungerer som et analytisk begrep i Antonovskys teori om mestring. De tre temaene som utgjør kjernekomponentene i OAS, nemlig begripelighet, håndterbarhet og meningsfullhet, er ment å vise til ulike aspekter ved fenomenet. Begripelighet henviser til i hvilken utstrekning man oppfatter de stimuli man konfronteres med enten i det indre eller ytre miljø som kognitivt forståelige, som ordnet, sammenhengende, strukturert og tydelig informasjon, i stedet for støy – kaotisk, uordnet, tilfeldig, uforklarlig (Antonovsky & Lev 2000: 35). Den andre komponenten, håndterbarhet, definerer Antonovsky som den utstrekning hvor man oppfatter at det står tilstrekkelige ressurser til ens rådighet til at man kan klare de kravene man blir stilt overfor av de stimuli man bombarderes med. Denne komponenten er knyttet til troen på at «tingene skal nok gå godt» (Antonovsky & Lev 2000: 35–36). Den tredje komponenten, meningsfullhet, er uttrykk for begrepets motivasjonselement. Antonovsky skriver at de som i hans undersøkelse ble kategorisert som å ha en sterk OAS, alltid snakket om områder i sitt liv som betød mye for dem, som de var engasjert i, som ga mening i både følelsesmessig og kognitiv forstand. Komponenten henviser til den utstrekning man opplever at livet er forståelig rent følelsesmessig, og at i hvert fall visse av de problemer og krav tilværelsen fører med seg, er verdt å investere energi og engasjement i, og at de er utfordringer man kan glede seg over i stedet for byrder man heller vil være foruten (Antonovsky & Lev 2000: 36).*

klasse og samfunnsmessige og historiske vilkår, fordi sosial klasse og overordnede vilkår bestemmer de generelle motstandsressursene som står til rådighet og skaper prototypiske opplevelsesmønstre som avgjør ens plassering på OAS-kontinuumet (Antonovsky & Lev 2000: 107). Av denne grunn må man også se på den historiske og sosiokulturelle situasjon arbeidet inngår i, for eksempel hvilke overordnede reformer som danner vilkår for oppgaveløsning. I det følgende vil jeg redegjøre for hvilke forståelser av motivasjon og mening avhandlingen er forankret i.

2.6 Motivasjon i arbeidet

Motivasjon kan betraktes som å springe ut av samspillet mellom personen, eller personens permanente motiver, og situasjonen (Von Rosenstiel 2007, her i Ritz 2009: 55). Aspekter ved situasjonen, for eks. det institusjonelle rammeverket, skaper insentiver som aktiverer spesifikke motiver i personen og guider hans eller hennes atferd i en bestemt retning (Ritz 2009: 55). Den vitenskapelige interessen for arbeidsmotivasjon kan føres tilbake til Frederic Taylor og hans bok Scientific Management fra 1911, hvor han antok at det som motiverte ansatte, var høyest mulig lønn med minst mulig fysisk utmattelse (Mastekaasa 2010). På slutten av 1920-tallet medførte imidlertid de såkalte Hawthorne-studiene et skifte i dette fokuset over mot de sosiale forholdene på arbeidsplassen, mens et nytt fokusskifte på 1960-tallet førte til at man ble opptatt av meningen i arbeidet i seg selv (Mastekaasa 2010: 306). Mastekaasa hevder at selv om disse tre retningene (den fysisk-økonomiske skolen, sosiale relasjoner-skolen og arbeidet i seg selv-skolen) har vært dominerende i forskjellige historiske kontekster, representerer de også tilnærminger som mye av dagens forskning om arbeidsmotivasjon kan sies å falle innenfor.

2.6.1 Ytre og indre motivasjon

Kuvaas skiller mellom ytre og indre motivasjon og har i sin forskning funnet en klar indikasjon på at de fleste medarbeidere enten er hovedsakelig ytre eller indre motivert i arbeidet (Kuvaas 2008). Ytre motivasjon refererer til atferd hvor drivkraften for handlingen kommer fra ytre belønninger, og rendyrket ytre motivasjon i arbeidslivet tilsier situasjoner hvor vi gjør jobben vår utelukkende for å oppnå ytre belønninger som for eksempel lønn, bonus, frynsegoder eller en forfremmelse, eller for å unngå straff. Dette betyr at kilden til motivasjonen ligger utenfor det å utføre jobbaktiviteten og i stedet er knyttet til resultatene som følger av den. Hvis man derimot er overordnet indre motivert, er atferden utført med

bakgrunn i indre belønninger som tilfredshet, glede eller mening knyttet til de oppgavene en utfører (Kuvaas 2008: 17–18). Denne formen for motivasjon kan ses i relasjon til at fagledelse ble mer viktig i forbindelse med industrialiseringen av Norge, og at fagledelse i streng forstand er den type ledelse hvor arbeidet og virksomheten blir et mål i seg selv (Byrkjeflot 2002: 47). Kuvaas hevder at både indre og ytre motivasjonskilder vil være til stede i mange situasjoner, og at de fleste vil føle noen grad av tilfredshet kun ved å utføre en oppgave, samtidig som de vil føle tilfredshet knyttet til belønninger for utførelsen av oppgaven. Selv om det kan være vanskelig å trekke noe absolutt og entydig skille mellom hva som utgjør indre og ytre motivasjon for den enkelte eller for spesifikke situasjoner, mener Kuvaas at den viktigste forskjellen er hvorvidt hovedkilden til motivasjonen ligger innenfor eller utenfor aktiviteten (Kuvaas 2008: 18).

En rekke studier har vist at ansatte som mener at en organisasjons verdier og mål matcher med deres egne, er mer fornøyde, presterer bedre og har mindre tendens til å slutte i organisasjonen (Kjeldsen & Jacobsen 2012: 899). Indre motiverte politifolk har også blitt koblet til opplevelsen av mindre stress i arbeidet. En omfattende studie om arbeidsstress og helse blant politiansatte i Norge viste at de med ytre kontroll-lokus[19] opplevde stress på jobben oftere enn andre med tanke på mangel på støtte, alvorlige oppgaver og arbeidsskader (Berg et al. 2005: 120). Berg et al. mener at dette kan implisere at de som er indre motivert for en oppgave, stoler mer på egne evner til å utføre den og er derfor ikke så avhengige av støtte fra andre, og at dette kan være årsaken til at de med et indre kontroll-lokus ikke opplevde arbeidssituasjonen som like stressende.

2.6.2 «Public service motivation»

I tillegg til den indre og ytre motivasjonen som er redegjort for over, finner vi *altruistisk motivasjon* eller *«public service-motivasjon»* (PSM), det vil si at man gjennom arbeidet er til nytte for andre mennesker eller for samfunnet mer generelt (Mastekaasa 2010: 307, Andersen & Pedersen 2014: 14). PSM er en motivasjon som driver ansatte i offentlig sektor og er i likhet med ytre motivasjon relatert til handlingens konsekvenser, enten for individet selv eller for andre/samfunnet (Andersen & Pedersen 2014: 14). Fordi det ikke er arbeidet i seg selv som gir belønning, men den betydning det har for andre, må PSM og altruistisk motivasjon karakteriseres som ytre motivasjon (Mastekaasa 2010: 307, Andersen og

[19] *Begrepet «locus of control» i sosialpsykologien refererer til i hvilken grad individet tror at det kan kontrollere hendelser som berører det. Konseptet ble utviklet av Julian B. Rotter i 1954 og har siden blitt et viktig aspekt i personlighetsstudier (http://en.wikipedia.org/wiki/Locus_of_control).*

Pedersen 2014: 14). Imidlertid kan samme handling være motivert av flere ulike typer motivasjon, f.eks. kan en lærer være motivert av å hjelpe elever til å få bedre karakterer samtidig som han nyter kontakt med barna og trenger lønnen han mottar (Andersen & Pedersen 2014: 14). I tillegg er det sjelden enighet om hva som er det beste for individet eller samfunnet, slik det også kan være uenighet om hvordan man skal nå målet (Andersen & Pedersen 2014: 19). Perry og Wises markerte starten på dette forskningsfeltet med en artikkel i 1990 (Kjeldsen & Jacobsen 2012: 901) hvor de forfektet at den allmenne antakelsen om at ledelse i offentlig forvaltning ikke skiller seg fra privat sektor, fordret utviklingen av en teori om offentlige ansattes motivasjon (Perry & Wise 1990: 372). Her ble offentlige ansattes motivasjon forstått som *et individs predisposisjon til å respondere på motiver som er primære eller unike i offentlige institusjoner* (Perry & Wise 1990: 368). Perry og Wise trekker på Albert Hirschmans teori (i *Shifting involvements* 1982) når de forfekter at individer trekkes mot offentlig sektor av forventningene de har til belønning, og hvis ikke disse forventningene oppfylles, vil individene enten revurdere preferanser og mål, eller søke seg til organisasjoner som samsvarer med deres interesser: *«Thus, public service motivation should be understood as a dynamic attribute that changes over time and, therefore, may change an individual's willingness to join and to stay with a public organization»* (Perry & Wise 1990: 370). Siden har PSM i stadig større grad blitt sett på som motivasjonen til å produsere ytelser som tjener et samfunnsmessig formål fremfor spørsmål om eierskap til den organisasjonen hvor produksjonen av servicen skjer (Andersen & Pedersen 2014: 50 og 51).

PSM ble etter Perry og Wise sin artikkel i 1990 raskt et av de viktigste temaene innenfor dagens studier av offentlig forvaltning (Vandenabeele 2011: 87). Dette forskningsfeltet må ses i sammenheng med at NPM-reformene har utfordret og endret offentlig sektor blant annet når det gjelder innføring av prestasjonsbaserte styringssystemer (Ritz 2009). Teorier om offentlige ansattes motivasjon antar at individer blir motivert av oppgaver i offentlig sektor fordi de har internalisert offentlig verdier som kan gjenfinnes i de institusjonene de arbeider i (Vandenabeele 2011: 90). Studier har vist at organisasjonens verdier er positivt relatert til offentlige ansattes motivasjon, og både ledere og ansatte ser ut til å ha en effekt på internalisering av denne form for motivasjon (Vandenabeele 2011: 101). PSM er påvirket av både individuelle og sosiale fenomener hvor særlig de offentlige verdiene og deres manifestasjon på mikronivå er viktige (Vandenabeele 2011: 102). Dette peker mot en dynamisk forståelse av PSM hvor motivasjonen skapes i samspill mellom individer og deres

omgivelser (Andersen & Pedersen 2014: 51). Byråkrati og administrative ordninger som begrenser ansattes frihet, har vist seg å begrense motivasjonen hos offentlige ansatte (Scott & Pandey 2005, her i Giauque et al. 2013: 127). På den andre siden har såkalt «high commitment» HRM-praksiser som tar sikte på å øke ansattes indre tilslutning til organisasjonen, vist seg å øke de offentlige ansattes motivasjon (Giauque et al. 2013: 139). «High commitment» HRM søker å utvikle organisasjonens produktivitet og effektivitet gjennom å implementere arbeidsbetingelser som forsterker de ansattes mulighet til å identifisere seg med organisasjonens mål og verdier (Giauque et al. 2013: 125). Her står gjensidig påvirkning, respekt og ansvar sentralt. Giauque et al. fant også at medarbeider-demokrati hadde en viktig innvirkning på utvikling av offentlige ansattes motivasjon (Giauque et al. 2013: 139). Så selv om motivasjonen for å jobbe i den offentlige sektor varierer individene imellom (Bright 2005: 138), ser en rekke studier ut til å gi støtte til hypotesen som Perry og Wise fremsatte i 1990 om at *jo høyere «offentlig sektor-motivasjon» en person har, jo mer sannsynlig er det at hun eller han vil søke ansettelse i en offentlig organisasjon* (Kjeldsen & Jacobsen 2012: 900). Hypotesen er imidlertid ikke bekreftet, fordi det er vanskelig å kontrollere for mulige feilkilder som kommer fra den normpåvirkning og verdiinnflytelsen som finner sted gjennom sosialiseringen som skjer på arbeidsplassen (Kjeldsen & Jacobsen 2012: 900). Men det holder ikke at individene er drevet av PSM, det må også være en overensstemmelse mellom den enkeltes motivasjon og arbeidsoppgaver, og mellom den enkeltes motivasjon og de organisatoriske omgivelser, slik at individet får mulighet til å realisere sin PSM: *«Individer med høj PSM kan nemlig kun forventes at lægge ekstra energi i arbejdet, hvis de oplever at deres arbejde er meningsfuldt i den forstand, at det hjælper andre og/eller bidrager samfundsmæssigt»* (Andersen & Pedersen 2014: 55 og 56). Hvis det derimot ikke er tydelig for de offentlige ansatte at det er overensstemmelse mellom deres PSM og arbeidsinnholdet og de organisatoriske omgivelsene, kan PSM ikke forventes å føre til økt arbeidsinnsats. Helt grunnleggende er argumentet for en kausal sammenheng mellom PSM og prestasjon at individer med høy PSM legger mer energi i arbeidet, og at dette fører til bedre prestasjon, hvis og bare hvis, det er en overensstemmelse mellom deres arbeidsoppgaver og omgivelser (Andersen & Pedersen 2014: 57). Dette betyr at ansattes oppfatning av styringen er av stor betydning, og at de ansatte må erfare styringen som rettferdig og understøttende når det gjelder å nå organisasjonens mål, for at den skal være positiv eller i hvert fall ikke kontrollerende i den forstand at de ansatte oppfatter den som rendyrket kontroll (Andersen & Pedersen 2014: 68). Hvis ansatte oppfatter styringen

som kontrollerende, kan den virke negativt på så vel PSM som indre oppgavemotivasjon (Andersen & Pedersen 2014: 70)[20]. For fagprofesjonelle er det særlig av betydning at styringstiltak oppfattes å være i overensstemmelse med profesjonelle normer (Andersen & Pedersen 2014: 77).

2.6.3 Eksterne forhold kan påvirke motivasjon

Som jeg har redegjort for over, viser studier at individers motivasjon kan påvirkes i møte med organisasjonens betingelser, og at ansattes motivasjon kan endres i retning av at de blir mer indre motivert eller mer ytre motivert (Kjeldsen & Jacobsen 2012: 900; Andersen & Pedersen 2014: 51 og 57). Andersen og Pedersen skriver at argumentet for at styring kan påvirke de indre motivasjonsformer, opprinnelig stammer fra sosialpsykologien (Andersen & Pedersen 2014: 51 og 57). I denne sammenhengen står ansattes opplevelse av jobbautonomi sentralt. Jobbautonomi refererer til i hvilken grad arbeidet tillater uavhengighet, valg av metode, mulighet for egne avgjørelser osv., den gir indikasjon på arbeidsprestasjon og spiller en nøkkelrolle i de dominerende motivasjonsteoriene (Kuvaas et al. 2014: 5 og 7). Det har vist seg at opplevelse av jobbautonomi er positivt relatert til indre motivasjon (Kuvaas et al. 2014: 7). Hvis ansatte føler at målene ligger fast, selv om de mener at andre faktorer er viktigere, gir dette en redusert opplevelse av jobbautonomi som kan gi en negativ innvirkning på prestasjon (Kuvaas et al. 2014: 17). Dette kan ses i relasjon til Deci og Ryans teori om selvbestemmelse, hvor de psykologiske behovene for kompetanse, autonomi og tilhørighet betraktes som essensielle for å forstå menneskets motivasjon (Deci & Ryan 2000). Hvis den sosiale konteksten støtter individenes behov for kompetanse, autonomi og tilhørighet, bevares eller økes den indre motivasjonen, og den eksterne motivasjonen internaliseres og integreres (Deci & Ryan 2000: 263). Mastekaasa mener at i tillegg til at autonomi antas å ha en direkte effekt på indre motivasjon, kan autonomi også sies å være en del av profesjoners selvforståelse og gjennom det ha stor motivasjonsmessig betydning (Mastekaasa 2010: 317). Han mener også at problemet med å basere profesjonell virksomhet på insentivsystemer hvor eksterne belønninger og ekstern motivasjon vektlegges, er at det kan ha en negativ innvirkning på indre motivasjon (Mastekaasa 2010: 306, 316). En rekke økonomiske eksperimenter det siste tiåret har

[20] *I henhold til motivation crowding-teori, som bygger videre på økonomisk teori, avhenger virkningen av styring på de indre motivasjonsformer av ansattes oppfatning av styringen, og motivasjonen øker hvis den oppfattes som understøttende (crowding in), og reduseres hvis den oppfattes som kontrollerende (crowding out): «Nettopåvirkningen af styring på de ansattes adfærd og performance er således summen af den direkte effekt (tilskyndelsen til at udvise den adfærd, der betaler sig) og den indirekte effekt (påvirkningen af adfærden via ændret indre motivation)» (Andersen og Pedersen 2014: 69 og 70).*

dokumentert at det er et samspill mellom økonomiske insentiver og indre motivasjon, og det er påvist at økonomiske insentiver og andre former for målstyring kan fortrenge indre motivasjon (Cappelen & Tungodden 2012: 41). Introduksjon av selv svake økonomiske insentiver kan fortrenge sterke moralske og sosiale motiver og kan paradoksalt nok svekke motivasjonen til å yte innsats. Forklaringen antas å være at introduksjon av økonomiske insentiver endrer hvordan deltakerne oppfatter oppgaven de har blitt satt til å utføre, og den sterke indre motivasjonen deltakerne har for å yte, blir dermed erstattet av et svakt økonomisk insentiv for å yte en innsats. Men dette betyr ikke at økonomiske insentiver aldri virker positivt, de må bare være sterke nok (Cappelen & Tungodden 2012: 41). Imidlertid understreker Cappelen og Tungodden at selv om det finnes mange eksempler på at introduksjon av økonomiske insentiver kan svekke indre motivasjon, er det ikke nødvendigvis tilfellet (Cappelen & Tungodden 2012: 42).

Mastekaasa problematiserer at det er vanskelig å utforme motivasjonssystemer som sikrer gode resultater, fordi belønninger bare kan knyttes til forhold som kan måles og operasjonaliseres, mens det gjerne er vanskelig å observere arbeidsinnsatsen til profesjonelle (Mastekaasa 2010: 316). Derfor motiveres man til å legge mye innsats i godt belønnede oppgaver når man skal utføre flere oppgaver og ivareta ulike målsettinger. Med bakgrunn i at nyere litteratur viser at selv svake økonomiske insentiver kan fortrenge den sterke indre motivasjonen mange offentlige ansatte har i arbeidet, problematiserer også Cappelen og Tungodden utformingen av lønnssystemer for yrkesgrupper som i utgangspunktet har en sterk indre motivasjon, fordi resultatet kan bli svekket motivasjon samlet sett og redusert innsats (Cappelen & Tungodden 2012: 41).

2.7 Mening i arbeidet

Som tematisert over har samarbeidstanken og Kenning-tradisjonen dominert tenkningen omkring ledelse i Norge, selv om konsepter som «New Public Management» utgjør en viktig tendens i offentlig ledelse i dag (Byrkjeflot 2002: 45 og 57). I det følgende vil jeg gå litt tilbake til samarbeidstanken for å knytte denne opp mot forståelsen av betydningen av mening i forskningslitteraturen om arbeidsliv.

På 1960- og 70-tallet utførte Thorsrud et banebrytende aksjonsforskningsarbeid hvor bedriftsdemokrati og nye former for organisering sto sentralt. Thorsrud og Emerys psykologiske jobbkrav sprang ut av dette arbeidet, og lød slik:

- 1. Behov for et innhold i jobben som fordrer noe ut over ren utholdenhet, og som betyr et visst minimum av variasjon selv om dette ikke nødvendigvis innebærer noe stadig nytt i jobben.
- 2. Behov for å kunne lære noe i jobben og å fortsette å lære.
- 3. Behov for å kunne treffe beslutninger, i det minste innenfor et avgrenset område som den enkelte kan kalle sitt eget.
- 4. Behov for anseelse, i det minste en viss grad av mellommenneskelig støtte og respekt på arbeidsplassen.
- 5. Behov for å se sammenheng mellom arbeidet og omverdenen, i det minste slik at man kan se en viss forbindelse mellom det man utfører i arbeidet, og det som betraktes som nyttig eller verdifullt.
- 6. Behov for å se at jobben er forenlig med en ønskverdig framtid uten at dette nødvendigvis innebærer avansement (Thorsrud 1981: 319)

De psykologiske jobbkravene handler altså om variasjon, det å bruke seg selv og lære, å få anerkjennelse, å se sammenheng mellom arbeidet og omverdenen, og en ønskverdig fremtid. Disse aspektene kan gjenfinnes i en rekke ulike teorier om mestring, mening og motivasjon i arbeidet. For eksempel er Antonovskys motivasjonselement «meningsfullhet» i teorien om opplevelse av sammenheng (OAS) tett koblet til de psykologiske jobbkravene. Meningsfullhet viser her til den utstrekning man opplever at livet er forståelig rent følelsesmessig, og at i hvert fall visse av de problemer og krav tilværelsen fører med seg, er verdt å investere energi og engasjement i (Antonovsky & Lev 2000: 36). Også elementene fra Deci og Ryans teori om de tre psykologiske behovene, for kompetanse, autonomi og tilhørighet (Deci & Ryan 2000), kan betraktes som å tangere de psykologiske jobbkravene som også ligger til grunn for deler av den norske arbeidsmiljøloven (Elden 1986). I lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) kapittel 1. Innledende bestemmelser § 1-1 står følgende:

> *«Lovens formål er: a) å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet».*

I teksten fremgår det at loven ikke kun har til hensikt å sikre et arbeidsmiljø som er helsefremmende, men også en *meningsfylt arbeidssituasjon*. Selv om *mening i arbeidet* er tematisert i den eldre forskningslitteraturen om arbeidsliv, har *mening* særlig i Danmark etter år 2000 fremstått som et vesentlig begrep for utvikling av en ny forståelse av sammenhengen mellom arbeid, trivsel og arbeidsmiljø (Sørensen et al. 2012: 22). I det følgende vil jeg presentere og til dels diskutere noen av disse danske bidragene på området.

2.7.1 En teoretisk forståelse av mening i arbeidet

Den danske professoren Ravn hevder at det å oppleve mening i arbeidslivet er en vesentlig del av det psykiske arbeidsmiljøet, og stiller spørsmål om hva vi skal forstå med meningsbegrepet (Ravn 2008). Han skriver at begrepet er blitt sentralt i humanistisk forskning i de siste 20−30 årene, ikke minst innenfor den sosialkonstruktivistiske skole (Ravn 2008: 63). Forskere har utarbeidet lister over respondenters oppfatning av hva som gir dem mening, men Ravn etterlyser en teoretisk forståelse av begrepet. Han mener likevel at den empiriske tilgangen er viktig fordi den tilveiebringer det råmaterialet som en etterfølgende teoretisk refleksjon vil forsøke å skape orden i. Ravn mener at den nyere forståelsen av «mening» ikke er helt den samme som «mening i arbeidslivet», og viser til fire nivåer av begrepet:

1) *«Kosmisk mening:* Meningen med det hele. Alt værende, livet som sådan, som i spørgsmålet: «Hvad er meningen med livet?»
2) *Livsmening,* som i «Hvad er meningen med *mit* liv?
3) Lokal mening, som meningen med ens arbejdsliv eller parforhold eller andre af ens livsområder
4) Situational mening: hver situation, man befinder sig i, vil man søge at forstå og skabe mening i, gennem fortolkning, fortælling og forhandling, sprogligt og socialt» (Ravn 2008: 63).

Ravn eksemplifiserer de fire nivåene slik:

> *«Eksistensfilosoffer og -psykologer som Kierkegaard, Frankl og Yalom kan siges at være optaget af de øverste par niveauer. Narrative terapeuter (White & Epston 1990) ligger omkring niveau tre, hvor det handler om lokale livsområder. Og socialkonstruktionister, diskursanalytikere, poststrukturalister og forskere i «meaning making» beskæftiger sig typisk med situationel mening på niveau fire og de samfundsmæssige forudsætninger herfor»* (Ravn 2008: 63).

Om meningen i livet skriver Ravn at man opplever *mening i livet* når man ser hvilken større sammenheng livet inngår i – livet som helhet og ens konkrete liv − og at livet blir meningsfylt når man bruker sine krefter og talenter til noe større, det vil si den større sammenheng vi definerer meningsbegrepet ut fra (Ravn 2008: 65). Han hevder at «den større sammenheng» for eksempel kan være fellesskapet med andre mennesker, familien, fotballklubben, arbeiderklassen, samfunnet – det vil si så stor sammenheng som man orker å tenke og som man opplever som relevant. Videre skriver Ravn at mennesket lever gjennom *handling* hvor vi skaper vårt liv gjennom valg, veiledet av verdier, og hvor vi har livssjanser som kan gripes og potensialer som kan realiseres. Dette betyr at de sammenhengene i livet og samfunnet som gir mening, ikke kommer alle for hånden, men må skapes ved at noe

potensielt omdannes til noe aktuelt (Ravn 2008: 65). Når det gjelder *mening i arbeidslivet*, mener Ravn følgende faktorer er sentrale: *«Det giver mening i arbejdslivet, når man i et fællesskab med andre bruger sig selv til at yde et bidrag til mennesker, der har brug for det»* (Ravn 2008: 71).

2.7.2 Arbeidets produktive kjerne

Slik Ravn mener at man ikke kun skal nøye seg med lister over forhold som gir mennesker mening (Ravn 2008: 63), kritiserer Olsén og Hagedorn-Rasmussen den tradisjonelle arbeidsmiljøtenkningen som gjerne reduserer arbeidsplassen til en sum av faktorer og betrakter den ansatte som passiv gjenstand for ytre påvirkninger og belastninger (Olsén & Hagedorn-Rasmussen 2008). I tillegg kritiserer Olsén og Hagedorn-Rasmussen også organisasjonstenkning hvor det konkrete arbeidet blir usynliggjort til fordel for organisatoriske og kulturelle aktiviteter og en aktiv, men abstrakt «organizational man» (Olsén & Hagedorn-Rasmussen 2008: 213). De hevder at arbeidet er en del av *livssammenhengen* som må gi mening som *konkret produktiv aktivitet*, og hvor omdreiningspunktet er arbeidets produktive kjerne, det vil si oppgaven og dens løsning (Olsén & Hagedorn-Rasmussen 2008: 200). Arbeidsoppgaven skal forstås som både virksomhetens *overordnede oppgave* og den enkelte gruppes eller medarbeiders *deloppgave,* fordi de to nivåene er forbundet og gjensidig avhengige (Olsén & Hagedorn-Rasmussen 2008: 200). Forfatterne hevder at den overordnede oppgaven og deloppgaven til sammen skaper de grunnleggende krav i arbeidet som må tolkes og tillegges mening, og at denne meningen har en samfunnsmessig dimensjon (sosial nytte, prestisje osv.) og en virksomhetsmessig dimensjon (forholdet til andre oppgaver, medarbeidere, hierarki osv.). Arbeidet er både en instrumentell og en kommunikativ prosess hvor individet i samspill med sine kolleger, ledelse og ev. kunder – og med bakgrunn i sine forståelser, verdier og kvalifikasjoner – fortolker oppgaven, dens krav og betingelser, og tilskriver mening: *«Der er ingen mening, der alene dikteres eller påtvinges af arbejdets objektive karakter, selvom frihedsgraderne kan være små»* (Olsén & Hagedorn-Rasmussen 2008: 201). Videre hevder de at den felles mening og kultur eller de felles mening(er) og kultur(er) som er etablert i en organisasjon, er avgjørende for hvordan nye utfordringer, krav og muligheter forstås eller overses (utnyttes eller avvises), og at felles mening som regel implisitt eller eksplisitt vil romme en form for handlingsteori som både kan være aktiviserende og passiviserende (Olsén & Hagedorn-Rasmussen 2008: 201). I sin tilnærming til mening i arbeidet fokuserer Olsén og Hagedorn-Rasmussen på den konkrete relasjonen mellom de som arbeider, og deres oppgaver, hvor mening dannes i den enkeltes

aktive tolkning av de konkrete materielle og sosiale forhold og muligheter på den ene siden, og hans eller hennes egne kompetanser, behov, verdier og forventninger på den andre siden (Olsén & Hagedorn-Rasmussen 2008: 210).

2.7.3 En relasjonell tilnærming

Olsén og Hagedorn-Rasmussens konseptualisering av mening i arbeidet ligger tett opp til Lazarus' teori om *relasjonell mening*, hvor forholdet mellom person og miljø kombineres med den subjektive vurderingsprosess, og hvor de miljømessige variablene som har vesentlig betydning, er krav, begrensninger, muligheter og kultur, mens personvariablene er mål og målhierarkier, forestillinger om selvet og verden, samt de personlige ressurser (Lazarus et al. 2006: 92). I likhet med Olsén og Hagedorn-Rasmussen kritiserer Lazarus stress- og mestringsforskningen for å være basert på en stimulus-respons-tilnærming. Lazarus hevder at fremfor å oppfatte sinnet og atferden som respons på et miljøbestemt stimulusspektrum alene, kan stress, følelser og mestring betraktes i en relasjonell sammenheng, det vil si som et produkt av interaksjonen mellom variablene i det umiddelbare miljø og variablene i den enkelte person (Lazarus et al. 2006: 25). Bakgrunnen er at han mener at en stimulus−respons-tilnærming til stress gjør det umulig å definere hva som gjør en stimulus til en stressor, fordi det stressutløsende ved stimulusen til en viss grad er avhengig av de personlige karakteristika ved personen som utsettes for stimulusen, noe som kan forklare de individuelle forskjellene som gjør seg gjeldende. Dilemmaet med at det kreves både en stressende stimulus og en sårbar person for å fremkalle en stressreaksjon, understreker behovet for en *relasjonell definisjon av stress*, og man kommer ut av dilemmaet kun ved å trekke inn personen (Lazarus et al. 2006: 73). Videre skriver han at selv om interaksjon er viktig, må den *mening* som en person konstruerer ut fra relasjoner til miljøet, sies å operere på et høyere abstraksjonsnivå enn selve de konkrete variablene, og derfor må vi også snakke om transaksjon og relasjonell mening, og ikke kun om interaksjon (Lazarus et al. 2006: 26). Poenget er at trusselens relasjonelle mening ikke er et iboende element av de to sett variabler (påvirkning i miljøet og sinnet/atferden), men oppstår først når individet også trekker inn de personlige egenskapene i vurderingen av en trussel. Dette betyr at trusselen er et resultat av de miljømessige betingelsene og de unike personlige kvalitetene som enkeltpersonen tilfører interaksjonen. Lazarus bruker begrepet transaksjon for å skille den relasjonelle mening fra interaksjonen i seg selv, hvor transaksjonen føyer en rekke personlige konnotasjoner til persepsjonen av selve hendelsen (Lazarus et al. 2006: 26).

2.7.4 En sosiologisk tilnærming med en psykologisk dimensjon

Selv om Lazarus' og Olsén og Hagedorn-Rasmussens teorier ligner hverandre, innebærer de en vesentlig forskjell i hva de forsøker å bidra til å forklare. Mens Lazarus' tilnærming er psykologisk orientert og antar at vi ved å forstå hvordan mestringen fungerer, vil kunne forstå individets kamp for å tilpasse seg kronisk stress og endringsstress (Lazarus et al. 2006: 129), tilbyr Olsén og Hagedorn-Rasmussens konsept et mer sosiologisk perspektiv på hvorfor endringer i arbeidslivet er utfordrende, idet de vektlegger at arbeidsoppgavens mening har en samfunnsmessig og en virksomhetsmessig dimensjon. Imidlertid omfatter Olsén og Hagedorn-Rasmussens teori også arbeidsoppgavenes psykologiske dimensjon, noe som indikerer at arbeidsoppgavenes mening også kan gjenfinnes i menneskets søken etter å delta i meningsfylte aktiviteter, utvikle egen kapasitet, søke tilhørighet i grupper og å integrere indre og mellommenneskelige erfaringer til en helhet (Deci & Ryan 2000: 229; Lazarus et al. 2006).

2.7.5 Oppgaven + betingelser = mening eller konflikt

Olsén og Hagedorn-Rasmussen hevder at arbeidets innhold og mål (oppgaven) og dets betingelser eller miljøfaktorer (arbeidsmengde, frihetsgrader, innflytelse, sosiale relasjoner osv.) kan betraktes som en helhet som kan harmonere eller stå i et innbyrdes motsetningsforhold. Der hvor det mangler overensstemmelse mellom innhold, mål og betingelser, vil det oppstå konflikt og belastning (Olsén & Hagedorn-Rasmussen 2008: 200). Videre vil det som bidrar produktivt til arbeidsoppgavens løsning, oppleves positivt og meningsgivende i arbeidsmiljøet, mens det som kommer på tvers og forhindrer eller vanskeliggjør den, oppleves som belastende eller konfliktskapende og dermed meningsforandrende eller -forstyrrende (Olsén & Hagedorn-Rasmussen 2008: 202). De kommer i denne sammenhengen med to påstander:

1) *«Hvis forandringsinitiativer skal lykkes, må de bidra til å fastholde, utvikle eller fornye en positiv mening i arbeidet for de arbeidende. Det er fordi fraværet av en slik mening betyr at det også mangler den subjektive drivkraften som igjen betyr at endringene trolig vil bli forsømt eller motarbeidet.*
2) *Det er avgjørende for en positiv og produktiv mening i forandringsprosessen at man tar hensyn til selve kjernen i arbeidet: oppgaven eller oppgavene og dens/deres betingelser som representerer arbeidets nødvendighet»* (Olsén & Hagedorn-Rasmussen 2008: 199).

Olsén & Hagedorn-Rasmussen har vært en sterk inspirasjonskilde til det overordnede forskningsspørsmålet om på hvilken måte politireformer har påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte.

2.8 Politiet som institusjonelt felt

Friedland og Alford argumenterer for at det ikke er mulig å forstå verken individer eller organisasjoner uten å se på den sosiale konteksten de inngår i, hvor markedet, byråkratiet, demokratiet osv. bidrar til å forme både individuelle preferanser og organisatoriske interesser (Friedland & Alford 1991: 232). Institusjonene kan være bærer av ulike logikker i betydningen *« - a set of material practices and symbolic constructions – which constitutes its organizing principles and which is available to organizations and individuals to elaborate»* Friedland og Alford 1991: 248). De institusjonelle logikkene kan stå i motsetning til hverandre, og det er ved å utnytte disse motsetningene individene og organisasjonene endrer institusjonenens relasjoner til samfunnet.

2.8.1 Organisering av politiet

Politietaten er en av de eldste statlige etater i landet, men ble først i 1937 rent statlig (Christensen et al. 2012: 238). Antall politidistrikter i Norge ble redusert i 2002 (Botheim et al. 2013: 11), og etaten består i dag av Politidirektoratet, 27 politidistrikter[21] (tidligere 54) og syv særorgan (politiet.no). Politidistriktene er inndelt i vel 300 politistasjons- og lensmannsdistrikter og har 293 tjenestesteder. Hvert politidistrikt er ledet av en politimester som har ansvaret for all polititjeneste, budsjett og resultat. Etaten har rundt regnet 13 000 ansatte. Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet er den sentrale ledelsen for politi- og lensmannsetaten, men departementet har delegert en stor del av sitt ansvar til Politidirektoratet, som handler under justis- og beredskapsministerens konstitusjonelle ansvar. Politidirektøren er med sin ledergruppe den øverste ledelsen av etaten. Politidirektoratet har rundt 180 ansatte og har ansvaret for den faglige ledelsen, styringen og utviklingen av politi- og lensmannsetaten. Direktoratet har ikke ansvar for behandlingen av straffesaker som ligger under Riksadvokaten, som er øverste leder av påtalemyndigheten. (https://www.politi. no/om_politiet/organisasjon/ og https://www.politi.no/om_politiet/politiledelse/).

[21] *Se vedlegg til kapittel 2.*

2.8.2 Arbeidsoppgaver og områder

Opprettelsen av moderne politikonstabelstyrker i de skandinaviske storbyene på midten av 1800-tallet ble raskt etterfulgt av en inndeling av politiets arbeid i to hovedområder – orden og etterforskning – som har blitt fastholdt i det skandinaviske politie frem til i dag (Ellefsen og Larsson 2014: 47). Imidlertid ble det i etterkrigstiden opprettet en rekke særorganer med nasjonale ansvarsområder innenfor etterforskning og overvåking, og kriminalitetsforebygging ble skilt ut fra ordensoppgavene som et tredje spesialisert spor fra 1980- og utover på 1990-tallet (Ellefsen & Larsson 2014: 47). Dette betyr at organiseringen grovt sett følger skillet mellom politiets forebyggende og reaktive oppgaver, hvor de reaktive oppgavene dekker hva politiet gjør etter at en handling er begått (Gundhus & Larsson 2014: 295). Når det gjelder de syv særorganene er Kripos og Økokrim underlagt Riksadvokaten, Politihøgskolen har et eget styre, mens de andre særorganene er administrativt og faglig underlagt Politidirektoratet (Justis- og beredskapsdepartementet 2013). Kripos og Økokrim er bistandsorganer og har ansvar for å kjempe mot den mest alvorlige kriminaliteten, Politiets Utlendingsenhet arbeider med asyl- og utlendingssaker, mens Utrykningspolitiet (UP) driver med trafikk. Norges Grensekommissær for den norsk-russiske grense fører tilsyn med alle avtalene om grenseforholdene (https://www.politi.no/om_politiet/organisasjon/sarorganer/. Videre har Politihøgskolen ansvar for opplæring, forskning og videreutdanning av personell, mens Politiets data- og materielltjeneste støtter etaten innen IKT, anskaffelser og materiell (Justis- og beredskapsdepartementet 2013).

Politiets kompetanse kan i dag deles inn i tre hovedgrupper: politiutdannet personell, sivilt personell og juristene, hvor særorganene er i særklasse når det gjelder å ansette sivile (Norsk Politi 1, 2013: 10). De sivile ansatte kan deles inn i de som avlaster juristene og de politiutdannede på den ene siden, og de som har spisskompetanse som dagens og morgendagens politi trenger for å møte utfordringene (Norsk Politi 1, 2013: 8).

Ordenspolitiet, som representerer frontlinjen, skal kunne rykke ut og håndtere ulike typer oppdrag, gi assistanse og være i stand til å patruljere et bestemt område på egen hånd (Granér & Kronkvist 2014: 61 og 62). På Politihøgskolens nettside[22] fremgår det at mange nyutdannede politibetjenter begynner i en ordensseksjon i politiet, og at oppgavene i ordens-tjeneste kan være politipatrulje til fots eller i bil, trafikktjeneste, og vakthold og utrykninger

[22] *http://www.phs.no/politiyrket/operativ-tjeneste/*

til hendelser for å finne ut hva som har skjedd. Ulike områder innenfor operativ tjeneste er utrykningsenheten (UEH), beredskapstroppen, hundetjenesten, rytterkorpset, trafikkpoliti, havnepoliti og reinpoliti. UEH er en enhet etablert innenfor hvert politidistrikt, og hovedoppgaven er å bistå politidistriktet ved spesielle situasjoner, primært terror- og sabotasjeaksjoner og væpnede pågripelser. Beredskapstroppen er politiets spesialtrente innsatsstyrke mot sabotasje, terrorisme, gisselsituasjoner, samt vanskeligere væpnede oppdrag – både innenlands og utenlands. Politiansatte ved samme driftsenhet kan utføre svært forskjellige oppgaver i løpet av samme arbeidsskift, for eksempel kriminalitetsbekjempelse, orden, kriminalitetsforebyggende arbeid, assistanse til namsmannen, utstedelse av forelegg, trafikksikkerhetsarbeid, håndtering av psykisk syke, formidling av dødsbudskap, håndtering av hittegods, transport av arrestanter, vakthold under rettssaker, kjøretøykontroll og arkivering (Granér & Kronkvist 2014: 56 og 57). Den operative tjenesten har derfor også i ulik grad direkte kontakt med publikum og erfarer i forskjellig grad å bruke egne følelser til å skape fornøyde mottakere og å bli eksponert for publikums umiddelbare oppfatning av resultatet av det arbeidet som blir levert (Hochschild 1983; Forseth 2001; Amble, Enehaug et al. 2003).

På Politihøgskolens nettside fremgår det at en politietterforsker innhenter spor og opplysninger slik at påtalemyndigheten kan avgjøre om det foreligger en straffbar handling, og om noen kan stilles til strafferettslig ansvar. Selv om etterforskning tradisjonelt deles inn i teknisk og taktisk etterforskning, har alle norske polititjenestemenn gjennomgått en grunnleggende utdanning i både teknisk og taktisk etterforsking. Mens politioppgaver som utføres av det uniformerte politi, har vært gjenstand for omfattende studier, er politiets etterforskning av lovbrudd mindre belyst (Holmberg 2014: 172). Ifølge Holmberg foregår en vesentlig del av den alminnelige etterforskningen av forbrytelser i dag foran en datamaskin i form av rapportskriving, sjekk av opplysninger og telefonsamtaler (Holmberg 2014: 172).

2.8.3 Reformer og organisering av politietaten

Den norske organiseringen av forvaltningspolitikken har tradisjonelt vært sektorisert og ansvaret for gjennomføring av reformer lagt til det enkelte fagdepartement eller den enkelte virksomhet (Christensen & Lægreid 2006: 133). I 2000 lanserte Stoltenberg-regjeringen ved Jørgen Kosmo sitt Fornyelsesprogram som representerte regjeringens prioriterte satsing på offentlig sektor, hvor det overordnede målet var å fornye, omstille og effektivisere offentlig forvaltning slik at den kunne fungere i forhold til befolkningens behov og samfunns-

økonomiske hensyn (Christensen & Lægreid 2006: 131). Selv om Stoltenberg-regjeringen videreførte mange av Bondevik-regjeringens reformtiltak, ble borgermedvirkning og demokratiseringstiltak i forhold til politisk medvirkning nedtonet til fordel for sterkere fokusering på NPM-inspirerte verdier og målsettinger (Christensen & Lægreid 2006: 132). Ifølge Christensen og Lægreid var den største forskjellen mellom sosialdemokratisk forvaltningspolitikk og sentrumspolitikk at sistnevnte hadde et noe sterkere fokus på enkelt-mennesket og en større rettighetsorientering, mens Arbeiderpartiet var mer kollektivistisk orientert og mer rettet mot effektivitetshensyn (Christensen & Lægreid 2006: 132)[23]. Virkemidler i Fornyelsesprogrammet var blant annet desentralisering, mindre detaljstyring og effektivisering, og politireformen var en av de ni omfattende reformene i programmet.

Kriminalitet er et eksempel på at et samfunnsproblem ikke følger sektorgrensene eller grensene mellom forvaltningsnivåer, noe som kan føre til at det oppstår spenninger og behov for reformendringer (Christensen et al. 2012). Politiets organisatoriske reformendringer i de senere årene illustrerer spenningsfeltet mellom prinsippet om ministerstyre og prinsippet om lokalt selvstyre (Christensen et al. 2012: 236 og 237). Christensen mener det er relevant å vurdere hvordan ønsket om folkevalgt styring skal avveies mot ønsket om faglig uavhengighet, noe som berører spørsmålet om den sentrale politiledelsen skal være innenfor departementet eller i et frittstående direktorat (Christensen et al. 2012: 237 og 238). Den øverste ledelsen ble lagt til Justis- (og politi)departementet i 1818 og har stort sett vært der frem til opprettelsen av Politidirektoratet i 2001. Ordningen med frittstående direktorater ble den rådende doktrinen fra midten av 1950-årene, og selv om det fra tidlig på 1960-tallet også fra politiet kom flere konkrete utspill om en slik ordning, gikk det flere år før direktoratet ble en realitet. Årsaken var blant annet at man antok at et frittstående direktorat kunne føre til en svekkelse av den politiske styringen og kontrollen av politiet, og at det ble sett på som vanskelig å skille mellom «forvaltningssaker» og «politiske saker» (Christensen et al. 2012: 238). Da forslaget om politidirektorat fikk støtte i den politiske ledelsen i Justisdepartementet og i regjeringen, ble det vist til at omorganiseringen hadde bakgrunn i den økende organiserte og grenseoverskridende kriminaliteten og behovet for økt internasjonalt samarbeid (Christensen et al. 2012: 240). Mange oppgaver og stillinger ble

[23] *Riksrevisjonen har gjort en dybdeundersøkelse av ulike etater og konkluderer med at det ser ut til at departementenes fokus på brukerretting påvirker forholdet også i underliggende virksomheter. Sammenlignet med trygdeetaten og skatteetaten har ikke Justis- og politidepartementet utformet fullt så tydelige mål- og resultatkrav om brukerretting, og vurderes av POD i mindre grad å være en pådriver i dette arbeidet: «(...) konkrete mål- og resultatkrav for brukerretting har betydning for hvorvidt virksomhetene brukerretter sine tjenester» (Riksrevisjonen dokument nr. 3-serien s. 9)*

overført fra Justisdepartementet, Politiavdelingen i departementet ble mindre og fikk, ifølge Christensen, klarere karakter av å være et sekretariat for politisk ledelse.

2.8.4 Politireformen av 2000

Politireformen av 2000, som etablerte Politidirektoratet, er et eksempel på indre fristilling i tråd med NPM, selv om man samtidig slo sammen politidistrikter[24], noe som har trekk fra post-NPM (Christensen et al. 2012: 228). Post-NPM kan ses på som en reaksjon på hovedtrekkene og de sentrale effektene av NPM og innebærer ulike modifiserende trekk til NPM-reformene, blant annet økt sentral styring og samordning (Christensen et al. 2012: 225). Fordi post-NPM supplerer etablerte trekk ved NPM, resulterer dette i blandede, komplekse og hybride reformer, hvor elementer kan stå i motstrid til hverandre og skape fleksibilitet, men også konflikter og uklarhet (Christensen et al. 2012: 227). Et eksempel på slike elementer er sentralisering av politidistrikter for å oppnå effektive enheter sett i forhold til målet om et lokalt forankret politi med fokus på forebyggende virksomhet (jf. Politirolleutvalget 1981). For eksempel var hovedmålene for Politireform 2000 a) *et politi som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminalitet*, b) *en politi- og lensmannsetat som er mer tjenesteytende og publikumsorientert*, og c) *en politi- og lensmannsetat som arbeider mer kostnadseffektivt* (Agenda 2006: 12). Her ser vi igjen flere av begrepene fra den klassiske NPM-retorikken med vekt på effektivitet, tjenesteyting, publikumsorientering og kostnadseffektivitet. Ideen om et lokalt forankret politi, for raskt å kunne hjelpe publikum, var et viktig utgangspunkt for Politireform 2000. Denne politireformen videreførte derfor forutsetningen om en fortsatt desentralisert politi- og lensmannsetat med tjenestesteder der publikum har forventninger om politiets tilstedeværelse: *«Den lokale forankringen, sammen med etableringen av større og mer bærekraftige politidistrikter, skal til sammen gi et mest mulig selvhjulpent lokalt politi, også i forhold til den mer alvorlige kriminaliteten»* (Justis- og politidepartementet 2005: 67). Selv om Politireformen skulle bidra til å styrke den forebyggende delen av politiets virksomhet, viste evalueringen av reformen at politimestrene opplevde at endringene ikke hadde bidratt til å vri innsatsen over på forebyggende arbeid i den grad de hadde forventet, og både ansatte og eksterne samarbeidsparter mente at ressursbruken på forebyggende arbeid var redusert i løpet av reformperioden (Egge, Berg & Johansen 2010: 27). Videre opplevde enkelte at politiet var blitt usynlig lokalt, og ansatte,

[24] *Våren 2001 ble en sammenslåing av politidistrikter vedtatt, noe som reduserte antallet fra 54 politidistrikter til 27. Reformen trådte i kraft den 1. januar 2002.*

tillitsvalgte, samarbeidspartnere og publikum mente at synligheten og tilgjengeligheten kunne vært bedre (Politidirektoratet 2006: 72).

2.8.5 Endringer i nærpolitimodellen

Den mest synlige innflytelsen fra de angloamerikanske polititrendene er strategien om et lokalt orientert politi som arbeider tett mot lokalbefolkningen (Holmberg 2015: 206). I de nordiske landene benevnes tilnærmingen som «nærpolitiet» og innebærer blant annet at politiet skal være desentralisert og synlig, arbeide proaktivt og fokusere på forebygging fremfor kriminalitetsbekjempelse (Holmberg 2015: 206). I Norge ble nærpolitiet introdusert i 1978–79 (Holmberg 2015: 207), men innholdet i begrepet har vært i bevegelse. Hvordan forståelsen av nærpolitiet har endret seg i løpet av de siste 20 årene, kan ses i relasjon til en vending fra samhandling med lokalbefolkningen til nettverkssamarbeid med lokalsamfunnets representanter (Gundhus 2008; 2010: 146–147). Politidirektoratet anbefaler at politidistriktene deltar i tverretatlige samarbeidsmodeller med kommunale enheter hvor hensikten er å skape gode relasjoner og nettverk med myndigheter og med aktørene i lokalsamfunnet (Gundhus 2008). Partnerskapsideen er fundert på en anerkjenning av at politiet er avhengig av andre aktører for å forebygge kriminalitet og oppnå tryggere nærmiljø, og politiets samarbeid med utvalgte kommunale myndigheter og den frivillige sektoren i lokalsamfunnet, og ikke borgeren generelt, er i samsvar med denne trenden (Gundhus 2008). En evaluering av politireformen viser at kommunale samarbeidspartnere er fornøyd med det forebyggende arbeidet som foregår sammen med politiet. Politiets kompetanse på området får god tilbakemelding, og flere av aktørene ønsker seg også et utvidet samarbeid på det kriminalitetsforebyggende området. Imidlertid er politietaten selv usikker på om det drives tilstrekkelig forebyggende arbeid (Politidirektoratet 2006: 71). Vektleggingen av det institusjonelle samarbeidet fremkommer også i at Politidirektoratet har utarbeidet en veileder om politiets kommunikasjon og samhandling med kommuner og andre aktører på lokalt og regionalt nivå, men i liten grad berører politiets direkte informasjon og kontakt med borgerne (Politidirektoratet 2005b: 9). Selv om hensikten med politiets samarbeid med institusjonelle aktører i denne henseende er å forebygge kriminalitet og oppnå tryggere nærmiljø, medfører et redusert samarbeid direkte med lokalbefolkningen i lokalmiljøet en endring i politiets rolle slik den tradisjonelt har utspilt seg.

Også i tildelingsbrevet for 2013 legges det vekt på at politiet i sitt forebyggende arbeid samarbeider på tvers av samfunnssektorer, noe som kan ses i lys av fremveksten av post-

NPM og erkjennelsen av at viktige samfunnsproblemer går på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivåer (Christensen et al. 2012: 226). For politiet har denne erkjennelsen påvirket både politiets arbeidsrolle og relasjonen til publikum, og kan mer overordnet stå som et eksempel på hvordan normene for å organisere arbeidet i det nye arbeidslivet har endret seg for mange (Allvin et al. 2006). I tråd med politiets tildelingsbrev ser vi i *«Politiets strategi 2010−2015»*, Politidirektørens forord, at en overordnet målsetting er at arbeidet skal skje i samvirke med andre offentlige og private aktører (Politidirektoratet 2009c). Vi kan også spore endringer i denne retningen tilbake til perioden 2002−2008, da det ble innført nye føringer og kvalitetskrav innenfor eksisterende oppgaver og ansvarsområder for politiet, og føringer innenfor enkelte områder eskalerte kraftig, delvis uten særskilt finansiering (Politidirektoratet 2010). Konkrete eksempler på områder hvor politiet må rette sin innsats, er Restorative Justice, megling i grupper og vold i nære relasjoner. Selv om sistnevnte egentlig ikke er nytt, har vold i nære relasjoner gjennom endringer i straffeloven og omkodingen i politiets kodeverk[25] blitt redefinert som eget innsatsområde som Justisdepartementet har et særlig strategisk fokus på. Fokuset på vold i nære relasjoner bidrar til sterk vekst i oppgavene, og den nye satsingen kan stå som et eksempel på hvordan prioriteringer kan kreve hurtig utvikling av nye ferdigheter og nye arbeidsflyter (Prætorius 2007), da avdekking og etterforskning av denne type saker krever en spesiell opplæring, og det er utviklet egne krav til registrering og saksbehandlingstid av disse sakene. Dette «nye» området fordrer også etablering av arbeidsrelasjoner til andre aktører som helsevesen, kommune og andre hjelpeinstanser, noe som kan være en krevende øvelse både når det gjelder organisering og ressurser. I årsrapporten fra Sunnmøre politidistrikt 2009 fremgår følgende om måloppnåelsen på dette området:

> *«Den forholdsvis lave måloppnåelsen så langt i 2008 kan muligens spores til manglende kunnskaper om temaet, manglende oppretting av saker og feil bruk av datasystem. For å*

[25] *Mange av de sakene som var henført under betegnelsen «familievold», falt utenfor det lovbudet (§ 219) som etter sin art rammet denne type overtredelser. Det var derfor behov for å knytte andre relasjoner mellom voldsbestemmelsene i straffeloven og den eller de fornærmede for å avdekke og hente ut informasjon om tilfeller av vold i nære familierelasjoner. Dette har blitt løst ved at straffelovens kriminalitetskategori «vold» kan knyttes mot informasjon om gjerningspersonen og fornærmede ved at det benyttes et søkekriterium som fanger opp disse elementene: «Dette kan være familierelasjoner som felles husstand, slekts- eller familieforhold (ekteskap, partnerskap eller samboerforhold), eller andre parametere som kan gi svar på en slik spørring. (…) Stikkordet er fleksibilitet og ikke «hardkodede», faste kategorier uten rom for endring. Stikkordet er også analyseunderlag, og ikke facit» (Justis- og politidepartementet: Datamodell for strukturering av avgjørelser, lover og forskrifter. Elektronisk samhandling i justissektoren. Samhandling i straffesakskjeden 29. april 2008: 99).*

bøte på dette skal det holdes større fokus gjennom internopplæring og at forholdene blir tema på straffesaksmøter» (Foss 2011). [26]

Sitatet fra Sunnmøre politidistrikt eksemplifiserer at politiske beslutninger om nye innsatsområder i praksis kan innebære at politiet må sette i gang komplekse og tidkrevende prosesser, som i mangel på øremerkede ressurser enten kan nedprioriteres eller trekke ressurser bort fra andre oppgaver. I dag har politiet også en sterkere funksjon som bistandsorgan for andre offentlige myndigheter (politiloven 1995 § 2 nr. 5) og har samarbeidsplikt når det gjelder bistand til skole og helsemyndigheter, og bistandsfunksjoner overfor Forsvaret, redningstjenesten, kystvakten og totalforsvaret (Nilstad 2005). Politiets kobling mot og samarbeid med andre aktører som for eksempel skattemyndighetene og bankvesenet har også økt vesentlig. Endringen var ment å skape et funksjonelt og smidig kontroll- og handlingsapparat, men fører også til flere arbeidsoppgaver og nye utfordringer for de politiansatte, noe som kan forstås som at arbeidet og arbeidsorganisasjonen blir løsere og mer grenseløs (Allvin et al. 2006: 20). I tillegg til politiets nye oppgaver påvirkes politiets arbeid også av hvordan andre kontrolletater utvikler seg eller styrkes som følge av bl.a. økt kompetanse eller økte ressurser. For eksempel er tollvesenet og skatteetaten styrket i de senere årene, noe som påvirker politietaten fordi det genereres flere saker som politiet må etterforske og iretteføre (Politidirektoratet 2010)[27].

2.9 Politi og politiforskning

I det følgende vil jeg plassere mitt eget prosjekt i politiforskningen. I denne avhandlingen forholder jeg meg til både nordisk og internasjonal politiforskning. Mens NPM-reformer i de angloamerikanske landene tidlig ble relativt omfattende, er det først i de senere årene vi i de skandinaviske landene ser et betydelig NPM-inspirert reformarbeid også i politisektoren (Christensen et al. 2012: 229 og 231), hvor reformene kom tidligere til Sverige enn til Norge. Imidlertid finnes det flere likheter enn ulikheter mellom de strukturelle betingelsene

---

[26] *Offentlighet.no er et nettsted som ble startet i desember 2004 i et samarbeid mellom Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag og Institutt for Journalistikk, og er ment som et verktøy for journalister og andre som vil ha tilgang til samfunnsinformasjon.*

[27] *En arbeidsgruppe som har hatt som oppgave å se på bekjempelse av organisert økonomisk kriminalitet og samarbeid mellom politiet og de statlige kontrolletatene, foreslår blant annet at kontrolletatene får ansvar for påtalemyndighet og etterforskning: «Tollvesenet, Skatteetaten og NAV avdekker saker som politiet ikke har ressurser til å håndtere. Kontrollorganene avdekker mye. Disse sakene anmeldes, men fordi politiet ikke har ressurser, blir sakene liggende, sier leder for Politijuristene, Sverre Bromander» (http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Foreslar-at-tollvesen_-Nav-og-skatteetat-far-politimyndighet-7428747.html).*

for politiets arbeid i de skandinaviske land, hvor politiet er statlig organisert under en politisk ledelse, og hvor landene er inndelt i relativt uavhengige politidistrikter når det gjelder budsjettansvar, personalpolitikk og ressursprioritering (Høigård 2011: 268). Politiet i Danmark, Sverige og Norge har sine ideologiske røtter i den skandinaviske velferdsmodellen, hvor det offentlige har ansvar for å sikre at alle borgere har tilgang til grunnleggende økonomiske, sosiale og kulturelle goder og service: *«In order to secure a reasonable standard of living for all individuals independent of familiy background, welfare payments and public services are relatively generous. This model is goal-oriented toward securing equality»* (Høigård 2011: 273). Som nevnt finner vi en sparsom litteratur både når det gjelder NPM-forskning om ansattes opplevelse av mål- og resultatstyring i relasjon til stress, lojalitet osv. (Pollitt & Bouckaert 2011: 158), og når det gjelder arbeidslivsforskning om konsekvenser av NPM for politiansattes opplevelse av arbeidet. Imidlertid er institusjonelle logikker et voksende forskningsfelt som kan betraktes som et metateoretisk rammeverk for å analysere forholdet mellom institusjoner, individer og organisasjoner i et sosialt system, hvor blant annet individers meningsskaping står sentralt (Thornton et al. 2012: 2).

En rekke studier viser at politikulturen mobiliserer motstand mot organisatoriske endringer inspirert av NPM-reformer (Ekman 1999; Fjeldberg 2000; Finstad 2000; Holgersson 2005; Andersson & Tengblad 2009; Gundhus 2006). Den NPM-litteraturen som har politiet som tema, ser i stor grad ut til å plassere seg i den amerikanske neoinstitusjonelle tradisjonen, hvor særlig DiMaggio og Powells bidrag står sentralt, se for eksempel Chan 1999, Hoque et al. 2004, Ashby et al. 2007, Bayley 2008, Ritsert og Pekar 2009, den Heyer 2011, Holmberg 2013. Fordi denne tradisjonen i liten grad er opptatt av mottakssiden og mangler prosessdata fra «innsiden» (Røvik 2009: 30), betyr dette at det er gjort lite forskning på konsekvenser av de NPM-inspirerte reformene for førstelinjens opplevelse av arbeidet, selv om vi kan finne noen studier som primært ser på lederrollen; Butterfield et al. 2005, Thomas og Davis 2005. Dette perspektivet mangler også i en omfattende evaluering av den danske politireformen hvor analysen nærmest feider ut der politiets arbeidstakerperspektiv starter (Balvig et al. 2011). For eksempel viser evalueringen at parameterne i mål- og resultatstyringssystemet på mange områder overskygger en mer politifaglig vurdering, og at servicen overfor borgerne er forringet, men det sies lite om hvordan dette oppleves for de politiansatte (Balvig et al. 2011: 44 og 200.) Det nevnes imidlertid at mange politiansatte har problemer med å finne forbedringer ved reformen for borgerne, og at dette henger sammen med deres personlige

erfaringer: *«Mange af de interviewede oplevede, at de ikke længere var i stand til at levere et produkt af samme standard som førhen, hvilket voldte dem moralske kvaler»* (Balvig et al. 2011: 41). Hvordan disse moralske kvalene kan forstås innenfor en arbeidslivskontekst, ligger utenfor den danske studiens nedslagsfelt. Mer relevante bidrag om konsekvenser av NPM-reformene som tangerer politiansattes opplevelse av arbeidet, er en britisk studie som viser hvordan målstyringsssystemet i det britiske politiet på 1990-tallet begrenset politifunksjonen og presset både politiets kapasitet og politiets motivasjon til å respondere på mindre ordensproblemer (Hough 2010), samt et bidrag som drøfter hvordan det å løfte frem politiets kriminalitetsbekjempende oppdrag truer den delen av rollen som hanskes med de mer diffuse, akutte ordensopprettholdende oppgavene (Reiner 2013: 67 og 75). Disse britiske bidragene er mer relevante fordi de i større grad ser de samfunnsmessige og organisatoriske endringene i relasjon til forandringer i politirollen og ikke kun på virksomhetsnivå.

Men mens Reiner og Hough tar utgangspunkt i NPM-reformene og belyser endringer i politirollen i relasjon til en offentlig neoliberal politifaglighet hvor troen på politiets kriminalitetsbekjempende rolle er satt i høysetet, vil jeg i denne avhandlingen ta utgangspunkt i NPM-reformene og belyse endringer i den norske politirollen i relasjon til de ansattes opplevelse av arbeidet. Dette betyr at denne avhandlingens fokus på de ansattes opplevelse av motivasjon og mening i arbeidet i lys av NPM-reformene ikke bare fyller et gap innenfor politiforskningen, men også kunnskapshull innenfor den mer generelle NPM-forskningen. Det betyr også at jeg har løftet frem politiarbeidet *slik politiet ser det*. En slik tilnærming innebærer ikke å være et talerør for de ansatte eller et standpunkt om at det er politiet som skal avgjøre politiets samfunnsmandat og kjernevirksomhet, men at deres stemme i politidiskursen om slike grunnleggende spørsmål er viktig for å sikre et godt beslutningsgrunnlag for å finne frem til hva politiet skal være i det moderne samfunnet.

2.9.1 Ulike perspektiver og tilnærminger til politiforskning

Siden midten av 1990-tallet har den nordiske politiforskningen formelig eksplodert, og de fleste av bidragene er forankret i antropologi, sosiologi og kriminologi (Høigård 2009: 323). Høigård mener den nordiske politiforskningen er fragmentert og har få temaer felles, men at vi likevel kan spore tre distinkte forskningslinjer. Den sterkeste har fokus på politipraksis og politikultur, den andre reflekterer interesser i nye politimåter som problemorientert politiarbeid osv., mens den siste handler om politivold og klanderverdig opptreden fra

politiet (Høigård 2011: 266). Manning og Warfield skiller i sin gjennomgang av engelsk, amerikansk og kanadisk politiforskning mellom sosiologi *på* politiet og sosiologi *for* politiet, hvor det førstnevnte utforsker relevansen av teorier og konsepter i relasjon til politiet i bred forstand, mens det sistnevnte er koblet til ønsket om å forbedre politiet (Manning & Warfield 2009: 99). På basis av gjennomgangen konkluderer de med at politiforskningen i det store og hele bærer preg av å være *for* politiet, fremfor å innta en posisjon som uavhengig, analytisk forskning.

I Norge har inntil nylig kriminologene dominert politiforskningsdiskursen med sin refleksive og systemkritiske politiforskning *på* politiet, mens offentlige utredninger og arbeidslivsforskningen i større grad har hatt politiet som case med det formålet å forbedre politiarbeidet. Andre tilnærminger, for eksempel et kjønnsforskningsperspektiv på politiet, eller politiet som case for å undersøke konsekvenser av NPM, er kanskje i mindre grad motivert av en spesifikk interesse for politiet i seg selv (Høigård 2009: 342). De sistnevnte studiene kan føyes inn under merkelappen refleksiv og systemkritisk forskning med *politiet* i fokus, og jeg vil presentere de relevante bidragene jeg benytter meg av innenfor denne kategorien i de delene av avhandlingen hvor de er relevante.

2.9.2 Systemkritisk politiforskning og nye trender

Hvis vi kikker på en refleksiv og systemkritisk *politi*forskning, finner vi det Høigård kaller universitetsforskning, som karakteriseres av et kritisk utenfra- og ovenfraperspektiv hvor politiets virksomhet problematiseres med særlig vekt på overvåkingssamfunnet, menneske-rettigheter og borgernes sivile rettigheter (Høigård 2005). Høigård hevder at problemstillingen er formulert innenfor forskningen, og at tilnærmingen gjerne er kvalitativ. Politiforskningen i den norske kritiske kriminologien har tradisjonelt konsentrert seg om fenomener og konsekvenser på samfunnsnivå uten å analysere hvordan politiet opplever arbeidsoppgavene sine og hvorfor de løser dem slik de gjør. Weisburd og Braga skriver at det i begynnelsen av 1990-tallet var generell enighet blant politiforskerne om at tradisjonell politipraksis ikke virket når det gjaldt å forhindre eller kontrollere kriminalitet (Weisburd & Braga 2006: 9), men denne enigheten gikk etter hvert over i en kompleks debatt om hvilken virkning politiets innsats egentlig hadde når det gjaldt reduksjon av kriminalitet i New York under ledelse av Bratton (Bratton 1998; Silverman 1999; Blumstein & Wallman 2000, her i Taylor 2006: 102). I denne sammenhengen hevder Silverman, som har gjort en organisasjonsteoretisk analyse av NYPD i relasjon til reduksjonen i kriminaliteten i New

York, at en del av kriminologenes innvendinger mot å forske på politiets arbeidsmetoder og organisering handler om at de samfunnsmessige sosiale, økonomiske og demografiske endringene betraktes som kriminalitetsutviklingens primære årsak (Silverman 1999: 5).

I nyere kriminologiske politiforskningsbidrag har den tradisjonelle metodiske tilnærmingen til politiet som maktapparat eller som virksomhet blitt utfordret, og politiet er i større grad forstått som subjekter som handler og reflekterer over sin egen praksis. Utgivelser som «Politiblikket» av Liv Finstad fra 2000 og «For sikkerhets skyld» av Helene Oppen Gundhus fra 2006 er gode eksempler på endringen på dette området. Det som skiller disse utgivelsene fra den tradisjonelle kritiske kriminologiske politiforskningen, er ikke bare at det primært er studier av politiet ut fra et subjektperspektiv, men at de viser hvordan dette perspektivet gir inntak til nye problemstillinger og nye måter for å analysere forholdet mellom ulike arbeidspraksiser og deres konsekvenser for individ, gruppe og samfunn. For eksempel viser Finstads studie hvordan politiets analytiske blikk er et arbeidsredskap som kanaliserer fokuset mot de mest marginaliserte gruppene på gaten (Finstad 2000). Boken gir et godt innblikk i hvordan politiet arbeider i det daglige og hvilke begrunnelser de har i sitt arbeid, og peker mot en rekke interessante retninger i politiforskningen som berører hvordan politiet både individuelt og kollektivt håndterer ulike situasjoner. Gundhus sin doktor-avhandling om IKT, yrkeskulturer og kunnskapsarbeid i politiet skiller seg ut ved å ta et aktørnært perspektiv som nyanserer oppkomsten av en overrasjonalisert politiorganisasjon og viser hvordan praktiseringen av systemer for strategisk politiarbeid forsterker den tradisjonelle politipraksisen. Hun utvider den rådende diskursen innenfor kriminologen også ved å utfordre bildet av at «fjerne» kunnskapsrelasjoner nødvendigvis er objektiverende og undertrykkende (Gundhus 2006: 454), og løfter frem konsekvensene av innramminger og begrepsbruk for kunnskapsbilder som lages innenfor kriminologi og politiforskning. Gundhus tar utgangspunkt i praksisnivået, som viser at nye strategier i mindre grad praktiseres, og holder disse nye sidene opp mot dårligere sider ved gamle praksiser (Gundhus 2006: 454).

I likhet med de dominerende tekstene om politiet tematiserer disse studiene også aspekter på samfunnsnivå, men i motsetning til de kriminologiske verdibaserte bidragene som Nils Christie og Thomas Mathiesen kan stå som representanter for, er det mulig å følge disse studiene tilbake til praksisnivåer for handling. Et sentralt poeng er at slike studier gir inntak til å forstå hvorfor og hvordan ulike arbeidspraksiser innenfor politiet utvikler seg. Utviklingen i Norge på dette området er parallell med utviklingen i Sverige, hvor interessen

for politiets arbeid har økt blant forskerne (se for eksempel Norée 2000; Smångs 2001; Andersson 2003; Granér 2004; Lindgren 2004; Stenmark 2005; her i Holgersson 2005).

2.9.3 Den psykologiske politiforskningen

I relasjon til politifeltet kan vi plassere den norske psykologiske politiforskningen med fokus på individuelle forskjeller i stress og arbeid (se for eksempel Berg et al. 2005; Berg et al. 2006; Lau et al. 2006), innenfor det Thomassen kaller den evidensbaserte arbeidslivs-forskningen, hvor arbeidsmedisin og delvis psykologi dominerer (Thomassen 2012: 175). Ved at den psykologiske politiforskningen har begrenset fokuset til individets opplevelse av stress, utelates relasjonelle vinklinger som for eksempel hvorvidt politiansattes opplevelse av disse forholdene kan gi konsekvenser for oppgaveløsning og relasjonen mot publikum og klienter. Tilnærmingen reduserer nærmest arbeidsplassen til et produkt av faktorer og, de psykologiske tilnærmingene fremstår i et sosiologisk perspektiv som statiske.

I den internasjonale psykologiske politiforskningen ser imidlertid bildet litt annerledes ut. Kop et al. viste i 1999 til en rekke studier av stress i politiet hvor det ble konkludert med at emosjonell utmatting i høy grad henger sammen med stress og jobbatferden til politiet, men at ingen av disse studiene relaterte burnout til faktisk jobbutførelse selv om en kunne forvente at for eksempel en mer kynisk holdning til publikum vil influere på måten politiet opptrer på i interaksjonen (Kop et al. 1999: 328). Imidlertid viste Kop et al. sin studie en relasjon mellom bournout og en mer positiv holdning til å bruke fysisk makt, og at mannlig politi benyttet mer fysisk makt enn de kvinnelige politiansatte (Kop et al. 1999: 337). Bekymringen over den psykologiske stressforskningens begrensede fokus blir også tatt opp av Manzoni og Eisner, idet de hevdet at mange empiriske studier har undersøkt hvordan det å bruke makt og det å bli utsatt for maktmisbruk utgjør stressfaktorer, men at få undersøkelser har tematisert hvorvidt stress kan influere på i hvilken grad politiet benytter makt (Manzoni & Eisner 2006: 614). De fant imidlertid ingen sammenheng mellom stress og bruk av fysisk makt, men de fant at graden av utsatthet for aggressive og voldelige situasjoner påvirket både bruk av makt og utsatthet for vold (Manzoni & Eisner 2006: 622, 637).

Den psykologiske politiforskning domineres av kvantitative tilnærminger hvor det listes opp en rekke ulike belastningsforhold og respondentene krysser av for hvilken kategori som ligger mest nær deres oppfatning av faktorer som gir stress. I min lesning av disse psykologiske forskningsartiklene (Cooper et al. 1982; Brown & Campbell 1990; Berg et al.

2005; Berg et al. 2006) opplever jeg at tekstene slutter der det begynner å bli spennende, der det etter min oppfatning ville være naturlig å begynne å diskutere *betydningen* av funnene. Den manglende drøftingen av konsekvensene av funnene er trolig hovedårsaken til at den psykologiske politiforskningen er lite hørbar i den norske diskursen om politiet[28]. Så lenge fokus begrenser seg til individuelle forskjeller eller personlighetsfaktorer i forhold til stress og arbeid, har disse perspektivene også mindre å bidra med i analyser som også favner samfunnsstrukturer og arbeidets organisering. Jeg har derfor kun i begrenset grad benyttet meg av psykologiske politiforskningsbidrag i avhandlingen. Jeg har imidlertid benyttet meg av psykologiske teorier innenfor faget occupational health-psykologi om betydningen av en rettferdig ledelse (Taris et al. 2001; Kivimäki et al. 2005; Ylipaavalniemi et al. 2005).

Fokuset på politiet som henholdsvis belastningsutsatte individer i en psykologisk «stimulus–respons-tradisjon» eller som en del av statens maktapparat i den tradisjonelle norske kriminologiske tradisjonen har medført at man har utelatt tilnærminger som betrakter politiet som handlende subjekter som utøver sin makt innenfor en arbeidslivskontekst. Dermed utelates sentrale perspektiver som blant annet kan bidra til å belyse hvorfor politifolk handler som de gjør, og hvordan politiets arbeid endres i relasjon til arbeidslivets generelle utvikling. For å fange dette må vi trekke flere nivåer inn i analysen, slik som politirolle, politioppgaver, politiorganisering og politiets samfunnsmandat. Dette er i tråd med Høigårds postulat om at politiforskning må ta sikte på å utvikle en dobbelt optikk som tar hensyn til både *strukturelle forhold* og *meningsdanning*, slik at resultatene fra analysen kan bli et todimensjonalt system som omhandler makt og mening (Høigård 2011: 304).

2.10 Profesjonsteori og organisasjonsidentitet

Begrepet «profesjon» kan betraktes som flertydig, men det utelukker ikke en felles forståelse av dets kjerne (Molander & Terum 2008). Molander og Terum skriver at en vanlig måte å omtale profesjoner på er å si at de er en type yrker der arbeidsoppgaver er skilt ut i form av distinkte roller i den samfunnsmessige arbeidsdelingen. Den profesjonelle er «dyktig» eller «erfaren» på et spesielt område, noe som kalles det performative aspektet ved en profesjon (Molander & Terum 2008: 18). Videre viser Molander og Terum til Talcott Parsons, som knyttet utdanningseksplosjonen til fremveksten av «det profesjonelle komplekset» som betegner arrangementet som kobler sammen utførelsen av visse typer tjenester med den

[28] *Se for eksempel Høigårds grundige fremstilling av nordisk politiforskning, hvor den psykologiske politiforskningen får marginal plass (Høigård 2011)*

vitenskapelige institusjonen via utdanningssystemet (Molander & Terum 2008: 14). Molander og Terum skisserer et idealtypisk mønster, en konstellasjon av variabler, og sammenfatter begrepet profesjon slik:

> *«Med begrepet profesjon forstår vi en type yrkesmessig organisering av arbeidet. En bestemt personkrets – personer med en viss utdanning – gis retten til å utføre visse arbeidsoppgaver, og til å gjøre det mer eller mindre autonomt. Til grunn for denne retten eller jurisdiksjonen ligger en anerkjennelse av arbeidsoppgavenes samfunnsmessige betydning og av deres karakter av det vi har kalt «praksis». Det politiske fellesskapet har tillit til at yrkesgruppen – i kraft av sin kompetanse – vil kunne ivareta oppgaver av allmenn interesse»* (Molander & Terum 2008: 20).

Det politiske fellesskapet har også tillit til at profesjonen som en sammenslutning vil kunne garantere at disse oppgavene blir utført i henhold til standarder for god yrkesutøvelse, noe som betyr at det til en profesjon knyttes visse normative forventninger (Molander & Terum 2008: 20).

Politiet er en profesjon, og Politihøgskolen er en profesjonshøgskole som utvikler og formidler de kunnskaper, ferdigheter og holdninger politiet må ha for å sikre trygghet, lov og orden (Politihøyskolen 2013.). Det moderne politiet har blitt *mer offentlig, mer spesialisert* og *mer profesjonalisert* enn de førmoderne politistyrkene, dvs. at de utfører oppgaver innenfor offentlige innsatsområder, at de har definert sin innsats til det å opprettholde lov og orden, og at dette er kjennetegnet av at det foreligger en formalisert opplæring og regulering av yrkesutøvelsen ved instruks og lovverk (Bayley 1985, her i Ellefsen og Larsson 2014: 36).

2.10.1 Organisasjonsidentitet

Beslutninger påvirkes gjerne av logikken bak et bestemt selvbilde, og en persons yrkesidentitet henger ofte sammen med identiteten som ansatt, særlig i organisasjoner med tydelig organisasjonsidentitet (Alvesson 2011: 35). Organisasjonsidentitet kan forstås som en motivasjonsfaktor som er knyttet til selvoppfatning og individets identitet hvor spørsmål om hvem man er og hvordan man bør opptre, står sentralt (Alvesson 2011: 35). En etablert definisjon av organisasjonsidentitet er følgende: *«Organizational identity consists of those attributes that members feel are fundamental to (central) and uniquely descriptive of (distinctive) the organization and that persist within the organization over time (enduring)»* (Pratt & Foreman 2000: 20). Denne definisjonen av organisasjonsidentitet skiller seg fra den klassiske sosiologiske definisjonen av begrepet rolle som summen av de normer og for-

ventninger som knytter seg til en bestemt posisjon (Martiniussen 1988) ved at den er overordnet indre orientert. Imidlertid er overgangen mellom rolle og organisasjonsidentitet i praksis glidende og uklar. Litteraturen om organisasjonsidentitet er økende, og forskningen om offentlig sektor viser at institusjonelle endringer knyttet til NPM, som blant annet nye språk i organisasjonen, har ført til en bevegelse fra offentlig identitet til markedsidentitet (Valstad 2004; Busch & Gustafsson, her i Busch & Wennes 2012). Holdning til endring bygger i stor grad på ansattes grunnleggende verdier, noe som indikerer at organisasjonsidentitet er av betydning (Lines 2008, her i Busch & Wennes 2012). Organisasjonsidentiteter kan betraktes som latente og manifeste, og hvilken identitet som manifesterer seg på et bestemt tidspunkt, vil være avhengig av konteksten, f.eks. krav fra tekniske eller institusjonelle omgivelser eller spesielle interne forhold (Pratt & Foreman 2000, her i Busch & Wennes 2012). Hatch og Schultz mener at det å forstå dynamikken i organisasjonsidentitetene kan bidra til å unngå uheldige disposisjoner og på den måten øke effektiviteten (Hatch & Schultz 2002: 1014). Valstad bruker begrepet monolittisk organisasjonsidentitet, som består av summen av et komplekst samspill mellom ulike sub-identiteter (Valstad 2004: 291). Det er et dialektisk forhold mellom institusjonen og organisa-sjonsidentiteten, slik at de kan styrke eller svekke hverandre: *«Organisasjonsidentiteten bidrar på denne måten til en stabilisering av institusjonen og omvendt»* (Valstad 2004: 291). Han finner flere institusjonelle drivere som påvirker organisasjonsidentiteten (Valstad 2004: 287). En lederstrategi for å håndtere identitetsmangfoldet er å de-myndiggjøre sub-identiteten slik at den til slutt blir borte. Dette kan være en foretrukket strategi der sub-ideniteten f.eks. er fjernt fra kjernevirksomheten, men faren ved denne strategien er at enkelte av nøkkelinteressentene kan oppleve fremmedgjøring (Valstad 2004: 288 og 289).

2.10.2 Balansen mellom markedet, byråkratiet og profesjonene

Som berørt over kan profesjoner betraktes som å være basert på spesialiserte kunnskaper og ferdigheter uten en selvstendig kraft, men som gis sin makt fra staten eller kapitalen (Freidson 2004: 214). Et slikt perspektiv gjør det mulig at samfunnsutviklingen kan medføre at profesjonene i større grad blir tekniske eksperter i en politisk eller kulturell-økonomisk tjeneste hvor kun de disiplinene som antas å ha økonomisk eller politisk verdi, eller bidrar til kommersiell populærkultur, vil få støtte (Freidson 2004: 212). Freidson mener at kvaliteten på servicen som ytes til individene, står i fare for å standardiseres og minimaliseres, noe som vil redusere førstelinjens tilfredsstillelse. Dette må ses i sammenheng med at mange

profesjoner har blitt satt under økonomisk press for å redusere kostnadene ved de tjenestene de yter (Freidson 2004: 193). Videre skriver han:

> *«No one can predict what may be lost when idle curiosity and purely theoretical interest are discouraged, but it could be substantial. Finally, and the most importantly for the professionalized disciplines, if the activities of members become wholly organized around immediately practical service, they will have lost the spirit of ideal-typical professionalism. Their protective economic institutions will have survived, if in somewhat attenuated form, but they will have lost what has provided them with something more than technical authority. Serving only immediate political, economic, and popular interests cripples both the intellectual development of disciplines and their distinctive moral position that considers the use of their knowledge in light of values that transcend time and place. Should that occur, the character of their responsibility and their relationship to their societies will have gone through a momentous change. (…) Thus, the most important problem for the future of professionalism is neither economic nor structural but cultural and ideological. The most important problem is its soul»* (Freidson 2004: 213).

Profesjonalismens sjel uttrykkes gjennom friheten til å velge fremgangsmåter for å nå mål, og det må derfor skapes en balanse mellom markedet, byråkratiet og profesjonene (Freidson 2004: 217 og 181). For det er den institusjonelle og ikke den praktiske etikken som i størst grad har blitt undergravd i angrepet på profesjonene, og det er denne som må forsvares hvis profesjonene skal bli mer enn godt betalte tekniske eksperter. Institusjonell etikk berører økonomiske, politiske, sosiale og ideologiske omstendigheter som skaper mange av de moralske problemene i arbeidet, blant annet administrasjon og kontroll av arbeidet: *«Institutional ethics are conserned with the moral legitimacy of the policies and institutions that constrain the possibility to practice in a way that benefits others and serves the transcendent value of a dicipline»* (Freidson 2004: 216). I relasjon til dette mener Evetts at styringssystemene har påvirket ansatte som utøver profesjoner, og at målstyring har gitt uintenderte konsekvenser for blant annet politiet (Evetts 2009). Hun etterlyser mer forskning på sammenhengen mellom økning i NPM og organisasjonsmessige former for profesjonalisme[29], en mulig reduksjon i tillit og en erosjon av profesjonelle normer og verdier (Evetts 2009: 259). Måten de profesjonelle betrakter yrket sitt på, har endret seg, og løsningene på klientenes problemer defineres i dag i stor grad av organisasjonen og av

[29] *«As an ideal-type organizational professionalism is manifested by a discourse of control, used increasingly by managers in work organizations. It incorporates rational-legal form of authority and hierarchical structures of responsibility and decision-making. It involves increasingly standardized work procedures and practices, consistent with managerialist controls. It also relies on external forms of regulation and accountability measures, such as target-setting and performance review. Professional discourse at work is used by managers, practitioners and customers as a form of occupational control, motivation and expectation» (Evetts 2009: 248).*

økonomiske rammer, og ikke av etiske koder (Evetts 2009: 261). I tråd med dette hevder Gundhus at vitenskapeliggjøring av politiyrket potensielt kan gjøre fagprofesjonen til et politisk redskap for staten, fordi kunnskapsstyrt praksis kan overse erfaringsbasert kunnskap i sin iver etter standardisering og instrumentell effektivisering. Profesjonens verdibaserte og spesifikke faglige vurderinger, samt de ikke-kvantifiserbare aspektene ved profesjonsutøvelsen, kan dermed stå i fare for ikke å tas med i betraktningen når politikere ønsker å sette i gang tiltak som effektivt skal redusere kriminalitet (Gundhus 2007: 165). Hun mener videre at konsekvensen kan bli at viktige kulturelle, symbolske og sosiale sider ved politifaget som ikke så lett lar seg måle, får lavere prioritering når ressurser skal fordeles (Gundhus 2007: 165). Selv om evidensbevegelsen og NPM kan ses i sammenheng, er det viktig å understreke at den evidensbaserte tradisjonen ikke kun etterspørres i statlig styring, men også er noe som gjerne er drevet frem av profesjonene selv. For eksempel var en del av de danske politiforeningenes motivasjon for å kjempe for en generell kvalifisering av politiutdanningen at foreningene ikke var politisk anerkjent og ikke hadde hørings- eller representasjonsrett: *«For at opprioritere uddannelsens relative værdi i forhold til et bredere felt af statslige professioner og andre uddannelser etablerte man en række formaliserende krav til politiaspiranterne og dermed visse objektive kriterier for deres kompetence»* (Christensen 2012: 99).

2.10.3 Utvikling av en «management politikultur»

At managementlogikken kan forstås å ha trengt den politiske styringen i bakgrunnen for å øke kostnadseffektiviteten (Christensen et al. 2012: 217), kan ses i relasjon til at Reuss-Ianni mener at den politiske ledelsens managementorientering og dens fokus på målbar produktivitet og accountability har ført til at det har utviklet seg en ny «management politikultur» som er positivt orientert mot vitenskapelig fundert ledelse og styring i offentlig forvaltning (Reuss-Ianni 1993: 2). Selv om politiledelsen i Norge ikke er politisk valgt, får dette betydning når managementlogikken ifølge Christensen utvider handlingsrommet på bekostning av det politiske. På bakgrunn av en omfattende politistudie mener Reuss-Ianni at politiet best kan beskrives og forstås i lys av en «street cop culture» og en «management cop culture» (Reuss-Ianni 1993: 1). «Street cop culture» er gjennomgående preget av forestillinger om «de gode gamle dager» da publikum verdsatte og respekterte politiet, og ledelsen var en del av politifamilien. Politiet ble behandlet som profesjonelle som kunne jobben sin, og et takknemlig publikum og en forståelsesfull stat spurte ikke om *hvordan* de

gjorde den. Imidlertid har denne helhetlige politikulturen blitt svekket blant annet ved at den politiske ledelsen har blitt svært managementorientert:

> *«What was once a family is now a factory. Now, say the street cops, not only the values, but the real loyalties of their bosses are not to the men, but to the social and political networks which embody management cop culture»* (Reuss-Ianni 1993: 4).

I likhet med Reuss-Ianni konstruerer den svenske politiforskeren Holgersson et analytisk og organisasjonsmessig horisontal inndeling i politiet. Holgersson skiller mellom de som har et teoretisk perspektiv, som gjerne er personer med akademisk utdanning og som vurderer vitenskapelige teorier høyt, og de som inntar et «gulvets perspektiv», som gjerne representeres ved ordenspolitiet, trafikkpolitiet og kriminalpolitiet (Holgersson 2005: 59). Også Granér tematiserer kløften mellom ledere og ikke-ledere og viser til den svenske Riksrevisjonens granskning av politiet i 1996, hvor det fremkom at lederne i stor grad var opptatt av å administrere og fordele arbeidet, fremfor å lede (Granér 2004: 57).

Reuss-Iannis og Holgerssons studier kan ses i sammenheng med Lipskys bok *«Steet-Level Bureaucracy»* om «bakkenivåbyråkrater» som arbeider direkte med publikum og således representerer samfunnets førstelinje (Lipsky 1980). Lipsky tematiserer hvordan tjenester med et høyt innslag av skjønn, deres arbeidsvilkår og deres arbeidspraksiser, interagerer og påvirker mottakerne av tjenestenes utkomme. Bakkenivåbyråkratene er interessert i å utføre arbeidet i henhold til egne preferanser og har en rolleinteresse i å sikre vilkårene for arbeidet. I motsetning til dette er lederne svært resultatorienterte, opptatt av prestasjon og vektlegger kun de sidene av prosess som kan innebære kritisk gransking (Lipsky 1980: 19). Bakkenivåbyråkratene oppfatter ledelsens interesser som adskilt fra sine egne interesser og søker defor å sikre disse, blant annet gjennom å opprettholde og utvide autonomi i arbeidet. Et sentralt poeng med bakkenivåbyråkratene er at de fordres å ta skjønnsmessige beslutninger som berører andre mennesker fordi deres tjenester krever en menneskelig vurderingsevne som ikke kan førprogrammeres (Lipsky 1980: 161). Dette tilsier at selv om politiet har en sterkt hierarkisk, byråkratisk organisering med klare kommandolinjer ovenfra og ned, samt en sterk sentralisering av makten, gir uforutsigbarheten som er innebygget i politihverdagens struktur − samt det sterke skjønnsmessige innslaget i oppgaveløsningen − arbeidet klare ubyråkratiske trekk og et betydelig rom for autonomi (Lipsky 1980). Politiets kjerneoppgaver handler om å håndtere uforutsette hendelser og risiko (Støkken 1981). Selv om politiets oppgave er å ivareta klassiske byråkratiske oppgaver som å registrere, saksbehandle og arkivere osv., og selv om politiet har etablert en mer byråkratisk

risikostyring for å håndtere uforutsette hendelser og risiko, har likevel mange av de oppgavene politiets førstelinje møter, et ubyråkratisk preg. Risiko er i sitt vesen en motsats til byråkratiets stabilitet og vekt på forutsigbarhet og rettferdighet (Ladegård & Vabo 2010: 31). Politiarbeidets innebygde uforutsigbarhet skiller seg fra de fleste andre offentlige etater og krever ikke kun styring, men også handlingsrettet ledelse fordi ledelsens essensielle funksjon er *å håndtere unntak* ved at den setter regler og rammer når etablerte regler og rammer ikke finnes eller ikke holder (Sørhaug 2010: 71–72). I motsetning til andre byråkratiske organisasjoner er gjerne den første kontakten med politiet muntlig og personlig (Støkken 1981). Imidlertid har også etater som helsevesenet innslag av at det første møtet med bruker/klient skjer i feltet og ikke pr. brev eller telefon, men helsevesenet er ikke i samme grad som politiet preget av kontrasten mellom førstelinjens rett og plikt til å ta avgjørelser i relasjon til publikum og den sterke sentralisering av makten. Men selv om politiets hverdag i stor grad utspiller seg i en ubyråkratisk virkelighet hvor politi og publikum utgjør et sterkt rollesett i Mertons betydning, hvor vi gjenfinner et sett av forventninger, plikter osv. (Østerberg 1985: 42), må politiansatte også forholde seg til den byråkratiske virkeligheten med regler, prosedyrer, rutiner og hierarki osv. som også målstyringssystemet er en del av.

2.10.4 Nærhet til mål- og resultatstyringssystemet kontra gaten

Ledere på det institusjonelle, det administrative og det operative nivå opererer på ulike nivåer i organisasjonen som er nærmere eller fjernere relatert til styringssystemene og byråkrativerdenen kontra det mer operative politiarbeidet og publikum (Reuss-Ianni 1993; Holgersson 2005; Lipsky 1980). Resonnementet innebærer at ledere og ikke-ledere utvikler ulik grad av tilknytning til det operative arbeidet, og at rollesettet politi–publikum i større grad abstraheres jo høyere opp en kommer i organisasjonens hierarki, fordi ansikt-til-ansikt-møtene med det brede publikum blir færre samtidig som lederne i større grad relaterer seg til styringssystemet. Toppledelsen er gjennom fastsettingen av de overordnede mål og ansvar for økonomien nærmest styringssystemene og fjernest fra den operative hverdagen. Det administrative nivået har en mellomposisjon ved å sette mål for virksomheten og være bindeleddet til det operative nivået hvor kjerneaktivitetene utføres, mens ledere på det operative nivået som har det daglige oppsyn med, og ansvar for, kjerneaktivitetene, er nærmest grasrota. Det at lederne på det operative nivået gjerne er rekruttert fra førstelinjeledelsen og derfor har stor kunnskap om kjernearbeidet og personlige relasjoner til de ansatte, skaper unike bånd til grasrota. Lederne opptrer i ulike abstrakte organisatoriske

rom med tilhørende ulike agendaer og arbeidsbegreper, men også i ulike materielle rom hvor et sentralt skille utgjøres av grad av nærhet til publikum. På denne måten kan det skapes en spenning mellom systemorientert styring og personorientert ledelse som bæres oppe av at lederne på ulike nivåer står med ulik tyngde i henholdsvis den personorienterte og praktiske – eller den systemorienterte og abstrakte organisatoriske – verdenen. Som jeg vil gå nærmere inn på i metodekapittelet, skiller jeg mellom ledere med personalansvar, ledere uten personalansvar og ikke-ledere, og det er respondentene selv som har krysset av for hvilken kategori de hører hjemme i. I relasjon til Reuss-Iannis teori om en «street cop culture» og en «management cop culture» hvor managementpolitikulturen er positivt orientert mot vitenskapelig fundert ledelse og styring i offentlig forvaltning (Reuss-Ianni 1993: 1. og 2), er det primært personalledere som kan sies å falle inn i denne kategorien. Årsaken er at det er disse som skal styre arbeidet og er ansvarlige for resultatene i mål- og resultatstyringssystemet (De Bruijn 2007: 6). Ledere uten personalansvar er gjerne fagledere eller prosjektledere.

2.11 Overordnede forskningsspørsmål og hypoteser

Jeg vil her kort oppsummere de overordnede forskningsspørsmålene og hypotesene. Som skrevet innledningsvis er forskningsspørsmålene følgende:

> *Kan vi spore noen sammenhenger mellom reformenes innretning og forskyvninger i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet?*
>
> *På hvilken måte har reformer i politiet påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte?*
>
> *I hvilken grad er defineringen av politiets viktigste oppgaver gjort til gjenstand for en åpen og bred diskusjon?*

Med utgangspunkt i de NPM-inspirerte reformenes sterke fokus på kostnadseffektivitet fremfor faglige hensyn (Christensen et al. 2012: 215; Christensen et al. 2010: 177; Tranøy og Østerud 2009: 17), fremsetter jeg følgende hypotese:

1) *Politiansatte opplever sterkere fokus på økonomi og effektivitet på bekostning av fag.*

På bakgrunn av teorier om at vi kan se en trend henimot at profesjonsarbeid står i fare for å minimaliseres og standardiseres, men at førstelinjens arbeid i mindre grad kan standardiseres på grunn av iboende trekk ved oppgavene, fremsetter jeg følgende hypotese:

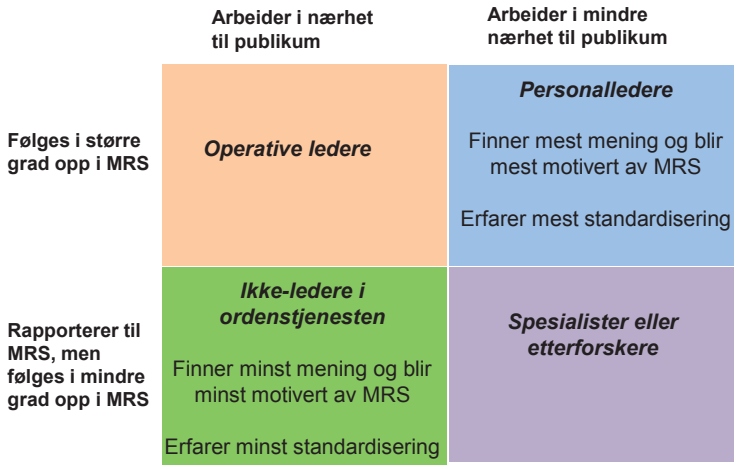
2) *Ikke-ledere opplever økt standardisering, men ikke i like stor grad som ledere.*

Med utgangspunkt i teorier om at det har utviklet seg en kløft mellom politiledere som er positivt orientert mot vitenskapelig fundert styring på den ene siden, og ikke-ledere nærmest «gaten» og publikum på den andre siden, fremsetter jeg følgende hypoteser:

3) *Personalledere er mer positivt innstilt til mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ikke-ledere.*
4) *Ansatte utenfor ordenstjenesten er mer positivt innstilt til mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ordenspolitiet.*
5) *Personalledere lar seg i større grad motivere av mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ikke-ledere.*
6) *Ansatte utenfor ordenstjenesten lar seg i større grad motivere av mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ordenspolitiet.*

Modellen under oppsummerer hypotese 2–6:

2-1 Modell: MRS og nærhet publikum



På bakgrunn av eksisterende teori og funn i den første undersøkelsen, er analysemodellen både empirisk og teoretisk fundert.

3 Metodisk tilnærming og posisjonering

Denne avhandlingen er basert på et omfattende og variert empirisk materiale hvor jeg har benyttet meg av følgende datakilder: to store spørreundersøkelser, en mindre spørreundersøkelse, fokusgruppeintervjuer, dokumentstudier, intervjuer med seks nøkkelinformanter og samtaler med sentrale personer fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. I tillegg kommer kommentarer og innspill fra politiansatte og politiledere på ulike arenaer hvor jeg har presentert og diskutert mitt materiale, samt e-post med utdypende informasjon jeg har mottatt i forbindelse med presentasjoner og spørreundersøkelsene. Hensikten med dette kapittelet er å gi innblikk i den metodiske- og analytiske prosessen som utgjør grunnlaget for avhandlingen[30].

Med bakgrunn i at Politiets Fellesforbund[31] (PF) ønsket å undersøke ordenspolitiets arbeidsutfordringer, fikk professor Liv Finstad ved Universitetet i Oslo (UiO) og jeg høsten 2007 i oppdrag å konkretisere sentrale problemstillinger, utarbeide spørreskjema og gjennomføre en spørreundersøkelse blant operativt personell. Arbeidet skjedde i tett samarbeid med arbeidstakersiden. Prosjektperioden ble definert til oppstart 15. oktober 2007 med avslutning 1. mars 2008. Utgangspunktet var at et endret globalisert arbeidsliv med nye kriminalitetsutfordringer og nye politiorganisatoriske grep skaper forandringer på det operative nivå, og PF ønsket å belyse hvordan slike overordnede strukturelle endringer kan påvirke den enkelte politiansattes hverdag, med særlig fokus på politirollen og risiko. En sentral hensikt var å kartlegge opplevelsen av belastning og risiko for det operative

[30] *Når det gjelder den tematiske forskningsinteressen for politiet, kan denne spores tilbake til da jeg i til sammen to år arbeidet som kontorfullmektig ved Oslo politidistrikt. Dette var på slutten av 1980-tallet, og arbeidet ga meg en viss innsikt i politiets organisasjon og deler av politiets arbeid. Erfaringen fikk meg også til å reflektere over hvordan det var å være kvinne og politiutdannet, og var bakgrunnen for at min hovedoppgave i sosiologi handlet om de første kvinnene som begynte i politiet på likestilte vilkår på 1950- og 60-tallet. Videre ble min første jobb som nyutdannet sosiolog å være prosjektleder for en landsdekkende Helse-, miljø- og sikkerhetskampanje i politiet i regi av Direktoratet for arbeidstilsynet. I denne perioden arbeidet jeg med arbeidsmiljørelaterte spørsmål i tett kontakt med både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i politiet. I 2001 begynte jeg å arbeide som forsker ved Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), som gjennom sin snart 50 år lange historie har etablert en sterk norsk tradisjon innenfor aksjonsforskning, med betydelig innflytelse på utviklingen, både faglig, praktisk og politisk. Forskningsprosjektene mine ved AFI de første årene besto for en god del av praktisk organisasjonsutvikling gjennom lederutvikling og organisering av prosesser for bred medvirkning i private virksomheter. Dette arbeidet ga meg innsikt i hvor langt det kan være mellom liv og lære, og hvor vanskelig det er å få til praktiske endringer som skal bestå over tid. Evalueringsoppdrag om endring og omstilling i både offentlige og private virksomheter ga ytterligere innsikt i slike prosesser, og da fra en litt annen vinkel. Med bakgrunn i mine tidligere erfaringer med politiorganisasjonen og mine oppdrag som aksjonsforsker, vokste det etter hvert frem et ønske om å se nærmere på politiets arbeidsbetingelser med et særlig fokus på hvordan det operative politiet opplevde å løse sine arbeidsoppgaver.*

[31] *PF er den største fagorganisasjonen i politi- og lensmannsetaten med ca 11 750 medlemmer og organiserer alle kategorier ansatte.*

personellet, og en målsetting med undersøkelsen for PF var også å heve lønnsnivået i etaten. PFs utgangspunkt var å fokusere på de ansattes opplevelse av mestring, belastning og risiko i vid forstand. Metodetilnærming skal ikke avgjøres av filosofiske eller metodologiske preferanser, men baseres på valg av målene og omstendighetene ved det som skal undersøkes (Hammersley 1992: 40). Da kunnskapen om hvordan ulike betingelser legger føringer på det praktiske politiarbeidet, best kan frembringes ved mer innsikt i hva politiet faktisk opplever som utfordringer i arbeidet, ble det enighet om å gjennomføre en enkel litteraturstudie hvor fokus og funn i nordisk politiforskning i de siste fem årene ble gjennomgått, og fem fokusgruppeintervjuer med operativt personell. Disse to tilnærmingene skulle sammen danne grunnlaget for et første utkast av spørreskjemaundersøkelsen. Fordi den kvalitative empirien ikke kun skulle fungere som en forstudie til den kvantitative undersøkelsen, men også danne bakgrunn for analysearbeidet, kan tilnærmingen karakteriseres som multimetode- eller metodisk pluralisme. Prosjektet ble godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) i januar 2008. Når det gjelder samtykke til å delta i undersøkelsen, inneholdt informasjonen i e-posten med kobling til den elektroniske undersøkelsen som gikk ut til utvalget, følgende formulering: *«Det er frivillig å delta i undersøkelsen, og ved å besvare dette spørreskjemaet gir du ditt samtykke til å delta i undersøkelsen.»* I e-posten/informasjonsbrevet fremgikk det at hovedpoenget med spørreundersøkelsen var å belyse politiets arbeidsutfordringer med fokus på politirollen, belastning og risiko, at PF ønsket å få opp lønnsnivået i politiet og ville benytte resultatene i denne sammenhengen, mens AFI sammen med UiO ville benytte dataene også i annen forskningssammenheng (se vedlegg til kapittel 3). Videre fremgikk det at opplysningene skulle behandles konfidensielt, resultatene anonymiseres, og at forskerne i prosjektet har taushetsplikt. Til sist i brevet ble respondentene oppfordret til å ta kontakt med ansvarlig forsker ved AFI på telefon eller e-mail hvis de hadde noen spørsmål til undersøkelsen. Fordi jeg ikke har hatt tilgang til koblingsnøkkelen mellom svarene i spørreundersøkelsen og navnene på respondentene, har jeg heller ikke behandlet sensitive data i denne sammenhengen. Intervjuer, fokusgruppeintervjuer m.m. er del av prosjektet som ble godkjent i NSD; navnene på informantene er ikke koblet sammen med empirien, og ingen siteres på måter som gjør at de kan gjenkjennes av andre. Resultatene fra spørreundersøkelsen munnet ut i en upublisert enkel beskrivende prosjektrapportering uten kontekstualisering av funnene *«Ordenstjenesten – i første rekke, Rårapport fra en spørreundersøkelse om belastning og risiko»* (mars 2008), og *«Vilkår for oppgaveløsning i*

politiet – Et spørsmål om risiko- og belastningshåndtering»,[32] som er utgitt i AFIs notatserie (Wathne, Finstad & Drange 2008). På bakgrunn av dette inngikk POD og PF februar 2009 et samarbeid om økonomisk støtte av et prosjekt med hovedforankring ved IKRS, som skulle arbeide videre med ulike problemstillinger i prosjektet *«Maktens sirener: politi, autoritet og kjønn».* Den overordnede målsettingen var å studere politiets oppgaveløsning og rolle i det norske samfunn gjennom ulike vinklinger relatert til dette. Tematisk var hovedprosjektet forankret i et arbeidslivsperspektiv, et kjønnsperspektiv og et polititeoretisk perspektiv.

Professor Liv Finstad sto som leder av prosjektet, som inkluderte økonomisk støtte til mitt doktorgradsarbeid. Prosjektoppfølging skulle skje gjennom en referansegruppe som prosjektet skulle diskutere foreløpige resultater og videre veivalg i prosjektet med. Fordi den første spørreundersøkelsens[33] åpne svaralternativer, i kombinasjon med enkelte av de kvantitative svarene (f.eks. at det å avvise publikum ble opplevd som mer belastende enn trusler om vold), synliggjorde at enkelte særlig belastende arbeidsforhold ikke var godt nok dekket i spørreskjemaet, gjennomførte jeg i oktober 2013 en ny spørreundersøkelse, heretter benevnt som spørreundersøkelse 2). Mer konkret indikerte den første spørreundersøkelsen at organisatoriske faktorer relatert til ledelse og styring ikke kun fungerte støttende som etter intensjonen, men også utgjorde en belastning på deler av de ansatte. I det følgende vil jeg ta for meg de metodiske sidene ved de enkelte datakildene og hopper med dette tilbake til perioden høsten 2007 og våren 2008. Deretter vil jeg utdype ulike aspekter ved min forskningsmessige tilnærming og også berøre de ontologiske og epistemologiske sidene.

3.1 Undersøkelse nr. 1.

3.1.1 Litteraturgjennomgang og fokusgruppeintervjuer

De sentrale problemstillingene når det gjaldt politiets utfordringer med hensyn til risiko, belastning og mestring, ble i første omgang kartlagt ved en gjennomgang av fokus og funn i nordisk politiforskning de siste fem årene og i samtaler med arbeidstakersiden i politiet i PF. På bakgrunn av dette utformet vi et utkast til en intervjuguide med noen hovedtemaer vi ønsket å tematisere i fokusgruppeintervjuer blant operativt personell. Samfunnsforskere har siden 1920-årene gjort bruk av gruppeintervjuer, men det var først på 1980-tallet at fokusgruppeintervjuene gjorde sitt inntog i den akademiske forskningen (Kvale et al. 2009:

[32] *Dette arbeidet skjedde i samarbeid med Liv Finstad og Ida Drange (AFI), hvor Finstads rolle var å veilede, mens Drange bisto med statistiske analyser og kvalitetssikring av datamaterialet.*
[33] *Heretter benevnt som spørreundersøkelse 1).*

161). Fokusgruppeintervjuer kjennetegnes av en ikke-styrende intervjustil hvor det er sentralt å få frem mange ulike synspunkter om emnet som er fokus i gruppen. Slike intervjuer er velegnet til eksplorative undersøkelser på et nytt område fordi den kollektive ordvekslingen kan frembringe både flere og mer reflekterte spontane synspunkter (Kvale et al. 2009: 162). Hensikten med å gjennomføre fokusgruppeintervjuer i forkant av spørreundersøkelsen var å fange opp de temaene og variablene vi ikke kunne lese oss til eller få tak i gjennom samtaler med PF. På denne måten fikk fokusgruppeintervjuene en svært eksplorativ karakter. Tanken var at deltakerne i gruppene skulle få komme med sine konkrete erfaringer og refleksjoner knyttet til politiarbeidet sett fra deres ståsted, og på den måten gi anledning til å sjekke ut temaer som fremsto som sentrale, samt bidra med nye relevante forhold. Fokusgruppeguiden fungerte derfor som en meny hvor ikke alle spørsmålene ble stilt i alle fem gruppene, men hvor dynamikken i gruppen bestemte hvilke temaer som ble utdypet, med bakgrunn i hvilke temaer som vekket mest engasjement. Dette bidro til at ulike emner ble utdypet i de ulike fokusgruppene, og at samtalene ut over dette fløt rimelig fritt ut fra hva gruppen var mest opptatt av. Imidlertid dekket de fem fokusgruppeintervjuene alle temaene i guiden.

Tilnærmingen i gruppene var av svært åpen karakter, og spørsmålene berørte hva som ga arbeidsdagen mening, hva som var utfordrende, belastende og risikofylte arbeidsoppgaver, hva som ble opplevd som krenkende, og hva en ikke burde tåle som politi, hvilke ubehagelige ting en måtte regne med i yrket, grad av støtte fra arbeidsgiveren, grad av fokus på hms og eventuelle endringer i politiets autoritet og legitimitet. Informantene ble også oppfordret til å fortelle om vanskelige episoder og invitert til å komme med sine synspunkter på spørsmål som burde inngå i undersøkelsen. Det ble totalt gjennomført fem fokusgruppeintervjuer; tre i Oslo og ett i henholdsvis Brumunddal og Hamar. I Oslo besto en fokusgruppe av mer erfarne politiansatte, en besto av uerfarne, mens en fokusgruppe ble satt sammen av en blanding av eldre og yngre politiansatte. Tanken bak inndelingen var å skape rom for at de som hadde lang kontra kort erfaring som politi, kunne være opptatt av ulike forhold, og at disse temaene skulle få lov til å utspille seg i de ulike gruppene. Det viste seg imidlertid at et slikt skille ikke trådte klart frem i de tre gruppene som besto av både menn og kvinner. Det deltok mellom tre og syv personer i hver fokusgruppe, som hadde en varighet på ca. 1,5 time hver. Selv om jeg i denne avhandlingen i liten grad refererer til fokusgruppeintervjuene, utgjør de et bakteppe for forståelsen av mening i politiarbeidet.

3.2 Spørreundersøkelse nr. 1.

Mens kvalitative tilnærminger kan bidra til å trekke opp de sentrale forholdene i politiarbeidet slik politiet selv ser det, kan en tradisjonell kvantitativ tilnærming bidra til å dokumentere utbredelsen av de ulike fenomenene (Kvale et al. 2009: 132). På bakgrunn av samtalene med PF, litteraturstudiene og det som kom frem i fokusgruppeintervjuene, ble det utformet et utkast til spørreskjema som tok sikte på å fange inn i hvilken grad de ulike forholdene berørte det operative politiet. Skjemaet besto av de overordnede temaene og underspørsmålene som var relatert til emner som PF hadde ønsket seg, fenomener som var beskrevet i litteraturen og som fremkom i fokusgruppeintervjuene, og andre forhold som vi forskerne mente det var hensiktsmessig å ta med. Eksempler på dette var spørsmål om hva som ga kikk av glede i arbeidet, og spørsmål om politiets autoritet og legitimitet. I utarbeidingen av spørreskjemaet (se vedlegg til kapittel 3) arbeidet forskerteamet tett med forbundssekretær / PFs prosjektleder Lars Øverkil og resten av prosjektgruppen i PF, samt sekretariatet i PF, som fungerte som referansegruppe. Det ble gjennomført fire møter med PF i forkant av den spørreundersøkelsen hvor temaer, erfaringer, problemstillinger, spørsmål og begreper ble dissekert, og spørreskjemaet utviklet seg til å bli rimelig omfattende. Ved siden av bakgrunnsspørsmål besto spørreskjemaet av følgende 12 temaer: *Valg av yrke, rammebetingelser og ledelse, belastning, reaksjon og handling, toleransegrenser, arbeid og fritid, risiko, helse/miljø/ sikkerhet, mestring, politiets autoritet, jobbplaner og til sist arbeidshelse.*

3.2.1 Åpne svarfelt ga 180 sider tekst

I tillegg til de fastsatte svarkategoriene inneholdt spørreundersøkelsen flere åpne spørsmål hvor respondentene kunne beskrive ulike situasjoner med egne ord. Tanken var at de åpne svarfeltene skulle gi mulighet til å utdype svarene, noe respondentene benyttet i stor grad, og som resulterte i 180 sider tekst. Det å ha slike åpne spørsmål i en spørreundersøkelse som går til ca. 1000 personer, er en noe utradisjonell tilnærming og gjør at spørreundersøkelsen ikke kun bidrar til å dokumentere utbredelsen av fenomener, men også kan trekke opp andre forhold. Det at de åpne svarene dro opp andre forhold og ikke kun var konkretiseringer av forhold vi stilte spørsmål om, ga altså grunnlag for endring i prosjektfokus, noe jeg vil komme tilbake til senere i dette kapittelet. De åpne spørsmålene var koblet til ulike temaer og lød som følger:

- Hva mener du er det mest belastende forholdet i ditt arbeid? 701 respondenter besvarte dette spørsmålet.
- Utdypning av «annet» i egen kategori til spørsmålet: *I hvilken grad vurderer du følgende forhold som risikofylt i tjenesten?* (Svaralternativer) 111 respondenter besvarte dette spørsmålet.
- Hva mener du er det mest lærerike og givende i ditt arbeid? 595 respondenter besvarte dette spørsmålet.
- Hva gir deg et «kikk» av glede/energi i arbeidet? 664 respondenter besvarte dette spørsmålet.
- Spørsmål om hva en ikke fikk til/mestret i tilknytning til spørsmålet: *Hvor mange ganger har du opplevd situasjoner du mener du ikke fikk til / mestret godt nok i tjenesten de siste tre månedene?* (Svaralternativer) 410 respondenter besvarte dette spørsmålet.
- Utdypning av «andre årsaker» i egen kategori til spørsmålet: *Tenk på den siste situasjonen du mener du ikke mestret godt nok: i hvilken grad mener du at dette skyldes* (Svaralternativer)*?* 61 respondenter besvarte dette spørsmålet.
- Hvis du har gruet deg for å gå på jobb – hvorfor det? 274 respondenter besvarte dette spørsmålet.
- Hvis du ikke har tenkt å se etter ny jobb utenfor politietaten neste år, hva er hovedgrunnene til at du ønsker å bli i politiet? 495 respondenter besvarte dette spørsmålet.
- Utdypning av «andre årsaker» i egen kategori til spørsmålet: Hvis det overhodet er sannsynlig at du aktivt vil komme til å se etter ny jobb utenfor politietaten neste år, i hvilken grad spiller følgende forhold inn? (Svaralternativer) 86 respondenter besvarte dette spørsmålet.
- Utdypning av «annet» i egen kategori til spørsmålet: *Hvis du tenker på arbeidsdagen din når du har kommet hjem, i hvilken grad tenker du på følgende forhold?* (Svaralternativer) 123 respondenter besvarte dette spørsmålet.

Ca. 50 sider av de 180 sidene med tekst var svar på spørsmålet om hva som var det mest belastende forholdet i arbeidet.

3.2.2 Om spørreundersøkelse nr. 1.

Den første kvantitative spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført i januar 2008. Undersøkelsen ble gjort ved hjelp av dataprogrammet questback blant operativt personell med publikumsnært arbeid i Oslo, Hedmark, Trøndelag og Øst-Finnmark. Disse distriktene ble valgt fordi vi ønsket å favne bredt i forhold til utfordringer politiet står overfor; som storbyproblematikk med for eksempel gjengkriminalitet og som distriktsproblematikk med alenevakter. Det var PF som sto for e-postlister som inkluderer ca. 97 % av de politiutdannede, og utsending av spørreskjema ble gjort pr. mail. Fordi e-postlistene i utgangspunktet ikke var inndelt etter hvorvidt man arbeidet operativt eller ikke, fikk de lokale representantene i PF er stykke arbeid med å renske disse listene. Den internettbaserte spørreskjemaundersøkelsen var opprinnelig ment å være åpen i to uker, men ble forlenget med en uke fordi man ønsket å få opp en allerede ganske høy svarprosent gjennom en ekstra purrerunde. Den andre purrerunden innebar løfte om en premie til det distriktet som hadde høyest svarprosent, og Øst-Finnmark fikk påspandert kake. Referansegruppen tok også direkte kontakt med politidistrikter med lav svarfrekvens for å motivere til innsats og bistå ved eventuelle tekniske problemer osv.

3.2.3 Om utvalget

Spørreskjemaet ble mailet til 1106 personer, og til sammen mottok vi 918 individuelle svar. Dette er en svarprosent på 83, noe som kan karakteriseres som uvanlig høy. En av årsakene til den høye svarprosenten er referansegruppens utrettelige arbeid med å motivere til innsats. I informasjonen som gikk ut sammen med spørreundersøkelsen, ble det opplyst at PF ønsket å få opp lønnsnivået i politiet, noe som også kan ha bidratt til den høye svarprosenten. I tillegg ble det informert om at forskerne ville benytte dataene i annen forskningssammenheng. I hele undersøkelsen deltok 18 % (163) kvinner og 82 % (751) menn.

Fordi Beredskapstroppen og Utrykningsenheten (UEH) deltar i det publikumsnære politiarbeidet, var disse også en del av målgruppen for spørreundersøkelsen. Imidlertid har Beredskapstroppen og UEH særskilte arbeidsvilkår i forhold til ressurstilgang, for eksempel tilgang til trening og verneutstyr. På denne bakgrunnen var det rimelig å anta at det kunne spores forskjeller mellom disse gruppene og det ordinære ordenspolitiets opplevelse av ulike forhold. Jeg har derfor valgt å trekke Beredskapstroppen og UEH ut av det totale materialet og analysert disse for seg der det er relevant. Hvis vi trekker ut Beredskapstroppen (som

utgjør 5 % av utvalget, 47 personer) og UEH (som utgjør 13 % av utvalget, 120 personer), var det 21 % (157) kvinner og 79 % (590) menn som svarte på undersøkelsen. Oslo utgjør nesten 60 % av utvalget. Den hyppigst forekommende alderskategorien er for Oslo 30–35 år, mens det for de andre enhetene er 36–45 år.

Nesten halvparten av utvalget har ti år eller lengre erfaring fra politiet, og nesten 40 % har ti år eller lengre erfaring fra ordenstjeneste. En større andel av kvinnene ligger i kategorien opp til ti års erfaring. Utvalget er godt utdannet; halvparten har poenggivende utdanning ut over Politiskolen/Politihøgskolen. Nesten 80 % av de som svarte på undersøkelsen, er gift/ registrert partner/samboer, og nesten 60 % har hjemmeboende barn. Hovedvekten av de som svarte på undersøkelsen, har fast stilling og er politibetjent 1 og 2;[34] de har en total årsinntekt (inkludert overtid og tillegg) på mellom 300 000 og 449 999 kroner. 59 % oppga at inntekten var husstandens primærinntekt, og flere menn enn kvinner oppga dette (bakgrunnsvariablene er presentert mer detaljert i vedlegg til kapittel 3).

3.2.4 Utvalgsmetode og generaliserbarhet

Utvalgsmetoden som er brukt i spørreundersøkelse 1, svarer til en form for klyngeutvalg[35], og vi kan ikke generalisere funnene til alt operasjonelt personell i Norge. Dette betyr at dataene er representative for de byene og stedene utvalget er trukket fra. Selv om resultatene fra undersøkelsen gjelder utvalgte deler av det operative personellet, kan funnene også ha aktualitet og gyldighet i andre deler av politiet. Dataene danner dermed på en hensiktsmessig måte grunnlag for å belyse og drøfte ulike problemstillinger i politiet.

3.2.5 Dataenes validitet og reliabilitet

Som tidligere skrevet var spørreundersøkelsen bestilt og finansiert av PF som et tiltak for å kartlegge og belyse politiets arbeidsutfordringer og for å heve lønnsnivået i politiet. Dette fremgår i informasjonsbrevet, og det er rimelig å anta at dette sammen med oppfølgingen har bidratt til den høye svarprosenten. Formålet med å belyse politiets arbeidsutfordringer og å heve lønnsnivået kan også ha ført til at respondenter bevisst svarte på spørsmålene i en retning man antok ville bidra til å øke lønningene i etaten. Mer konkret kan dette ha bidratt

[34] *Grunnstillingen heter politibetjent 1 (PB 1), og man kan gå gradene til PB 2 og PB 3.*

[35] *I klyngeutvelging trekkes det først ut et utvalg av klynger eller primære utvalgsområder. Deretter trekkes det ut utvalg av enheter fra hver av disse klyngene ved enkel tilfeldig utvelging* (Ringdal 2001).

til at politiet har overdrevet omfanget av risiko, belastninger og sannsynligheten for at en vil se seg om etter annen jobb. Dette er umulig å vite, men bør ses i sammenheng med at datagrunnlaget for denne avhandlingen også i stor grad baserer seg på det kvalitative materialet som er fremkommet gjennom spørreundersøkelsens åpne svar. Her vektlegges i stort monn andre faktorer enn det spørreskjemaet i utgangspunktet var konstruert for å fange inn, mer presist hvordan publikumskontakten fungerer som kilde til motivasjon og arbeidsglede, og forhold relatert til negative konsekvenser av organisering, styring og krav til effektivitet. Imidlertid kan det tenkes at frustrasjon over lønnsnivå kan ha bidratt til at respondentene var mer kritiske overfor ledelsen enn en ellers ville vært. De ansattes opplevelse av blant annet politiledelsen følges imidlertid opp i spørreundersøkelse nr. 2, og her bekreftes det kritiske bildet.

Gjennom den første kvantitative spørreundersøkelsen var relevante variabler definert for å kunne belyse problemstillinger særlig relatert til belastning og risiko, men hvor det ble antatt at spørsmål om ledelse og andre rammebetingelser hadde betydning for dette temaet. Dataenes validitet, om vi virkelig har målt det vi har ønsket å måle, var forsøkt ivaretatt ved å teste ut temaer og problemstillinger i fokusgruppeintervjuer i forkant, og gjennomgå utkast til spørreskjema med referansegruppen i PF, samt teste spørreskjemaet på noen personer i politiet. Empirien spørreskjemaet fanget, bidro til å belyse spørsmål om belastning og risiko i politiet på en god måte. I tillegg ga dataene informasjon om rammebetingelser, ledelse, belastning, motivasjon og mestring i arbeidet, som gikk utover rammene for den tradisjonelle arbeidsmiljøforståelsen av risiko og belastning, og som bidrar til å belyse spørsmål om belastning knyttet til styring og ledelse. Dette er temaer som står sentralt i den revurderte problemstillingen. Imidlertid reiste dataene også nye spørsmål, og de åpne svarene kunne heller ikke på en god nok måte gi informasjon om *omfanget* av ulike opplevelser. Dette gjorde det nødvendig å gjennomføre en oppfølgingsundersøkelse, spørreundersøkelse 2, hvor jeg også fikk anledning til å sjekke ut hvordan ikke-operativt personell og ledere stilte seg til disse forholdene.

Forståelse og begreper

Prosessen med utformingen av spørreskjema 1 tilsier at det i praksis var arbeidstakersiden i politiet som selv konstruerte hovedfokus i spørreundersøkelsen, mens vi forskerne til en viss grad fikk rollene som fasilitatorer og håndverkere. Det at spørreskjemaet ble utviklet i en så tett prosess med arbeidstakersiden, har sannsynligvis ført til at temaene som er berørt, er annerledes enn de ville vært hvis arbeidsgiversiden var like delaktig i denne prosessen, eller

hvis vi forskerne alene skulle utformet den. Mens vi forskerne var opptatt av mestrings-opplevelser og politiets autoritet og legitimitet, ville kanskje arbeidsgiveren også fokusert på i hvilken grad de ansatte selv tok ansvar for å opprettholde og utvikle sin egen kompetanse osv.

Sentrale begreper som er benyttet i skjemaet, slik som risiko, belastning, osv., er begreper som politiet selv lanserte som aktuelle, og de ble ikke definert i spørreskjemaet. Selv om det i spørreskjemaet hyppig brukte begrepet risiko ble lansert som sentralt av feltet selv, betyr ikke det at begrepet er entydig og uproblematisk. Som jeg vil tematisere i avhandlingen, er risikobegrepet i politiet mangetydig, og i så måte må det kontekstualiseres for å gi en mer spesifikk mening. Spørsmålene om risiko og belastning m.m. er stilt på en måte som tydeliggjør hvilken mening begrepene er tillagt, og jeg har ikke grunn til å tro at dataenes validitet er forringet av at de ikke er eksplisitt definert. Det at spørreskjemaet ble konstruert i samarbeid med politiet selv og i tidlig fase ble testet ut på flere politiansatte som ikke stilte spørsmål ved begrepenes betydning, er med på å styrke denne vurderingen.

Mestring er et begrep som vi forskerne kom med, og heller ikke *ordet* mestring er definert i spørreskjemaet. Imidlertid fremkommer også dette ordets betydning tydelig i sammenhengen det brukes i, og det er derfor å anta at også disse dataene har høy validitet.

Et annet tiltak for å få høy validitet på dataene er at spørreskjemaet i spørreundersøkelse 1 var utformet med bruk av åpne svarkategorier. Som tidligere skrevet var de åpne svarfeltene knyttet opp mot kategoriserte spørsmål hvor respondenten fikk anledning til å utdype hva hun/han mente. Fordi respondentene gjennom egne ord fikk anledning til å utdype og konkretisere sine synspunkter og svært mange benyttet denne anledningen, er dataenes validitet klart styrket.

Når det gjelder dataenes reliabilitet, er denne forsøkt ivaretatt ved å utforme så presise spørsmål som mulig og ved at spørreskjemaet var utformet på en måte som gjorde det vanskelig for respondenten å krysse av feil. Imidlertid viste det seg at spørreskjemaet rent teknisk ikke fungerte tilfredsstillende når det gjaldt spørsmål om når man i arbeidet sist opplevde å være redd, nervøs, engstelig eller grue seg for å gå på jobb, hvor flere av respondentene i det åpne svarfeltet skrev at de ikke fikk krysset av korrekt. Dette gir disse dataene lav reliabilitet, noe som gjør at jeg ikke har benyttet meg av disse dataene.

3.3 Analyse og behovet for ny empiri

Kvale og Brinkmann hevder at de viktigste problemstillingene relatert til å blande ulike forskningsmetoder er mer pragmatiske enn paradigmatiske fordi det å konstruere spørreskjemaer og håndtere statistiske analyser på et høyt kvalitetsnivå krever ekspertise oppnådd gjennom lang tids trening (Kvale et al. 2009: 132). I tråd med denne påstanden ligger min analytiske styrke klart på den kvalitative siden av datahåndteringen, og jeg har derfor benyttet meg av andres kompetanse når det gjelder å gjøre de statistiske analysene og kvalitetssikre tallene. Imidlertid står jeg selv ansvarlig for hvilke forskningsspørsmål som er blitt uttestet og analysert. Når det gjelder empirien som kom inn gjennom den første spørreundersøkelsens åpne svarfelt, var særlig spørsmål om de mest *belastende forholdene i arbeidet, de mest lærerike og givende forholdene i arbeidet, samt hva som ga «kikk» av glede/energi i arbeidet.* Dette var spørsmål som tydelig hadde engasjert respondentene, da over halvparten av respondentene hadde besvart disse tre spørsmålene.

Etter at svarene på de åpne spørsmålene forelå, leste jeg grundig igjennom de 180 sidene med tekst og forsøkte å gruppere budskapene i enkelthistoriene og samtidig få fatt i de overordnede historiene som deltekstene til sammen utgjorde. Tekstlesingen kan relateres til det Patton kaller «cross-analysis», som innebærer å gruppere svarene fra de ulike informantene på bakgrunn av de samme spørsmålene (Patton 1990). Overordnet delte jeg tekstdataene inn i to: på den ene siden tematiserte jeg tekstene etter det tradisjonelle risiko/belastningsfokuset med vekt på faren for å bli fysisk skadet i tjeneste, og på den andre siden tematiserte jeg belastningserfaringer relatert til «det nye arbeidslivet», f.eks. å ikke kunne gjøre jobben på det en mente var en faglig god måte, på grunn av effektivitetskrav osv. Inndelingen er analog med hovedkonklusjonen fra forskning på stress i politiet hvor det tegner seg to viktige kategorier av potensielle stressorer i politiarbeidet: *«The nature of police work»*, f.eks. fysiske trusler, maktbruk, utsatthet for fare, det å gå inn i det ukjente, samt skiftarbeid – en kategori som vi også kan kalle «iboende faktorer», og *De organisatoriske aspektene* ved politiarbeidet, f.eks. misnøye med ledelsen, mangel på intern kommunikasjon og stadige organisasjonsendringer (Kop & Euwema 2001). Imidlertid er disse to diskursene også overlappende idet for eksempel opplevelse av underbemanning både kan betraktes som et organisatorisk spørsmål og er et forhold som virker sterkt inn på opplevelse av risiko i arbeidet. Videre fremkom frustrasjon over målstyringssystemet og opplevelser av utydelig eller dårlig ledelse. Disse erfaringene kan ikke knyttes til politirollen spesielt, det vil si at de ikke er iboende i yrkesrollen slik for eksempel muligheten for å

måtte ta i bruk fysisk styrke er det. Fordi de ikke er unike for politiet, kan de også ses i en større sammenheng og relateres til «det nye arbeidslivet»s krav til effektivitet og måling av resultater. For selv om ikke begreper som New Public Management ble benyttet av respondentene, er det ifølge Pollitt og Bouckaert nærmest ignorant å ikke kontekstualisere ansattes utsagn om fokus på tall og krav til effektivitet til de siste årenes NPM-reformer:

> *«There can be little doubt that, in many public sector organizations in many countries, the work process has intensified: more measured outputs are being generated per pound spent or per member of staff employed. Not all of this information may be entirely reliable, but it would take a giant dose of cynics to arrive at the conclusion that nothing had changed, and that the productivity of specific organizations had remained static»* (Pollitt & Bouckaert 2011: 158).

Disse funnene gjorde det hensiktsmessig å innhente ny empiri for å kartlegge utbredelsen av:

- Opplevelser av mål- og resultatstyringssystemet
- Opplevelser av ledelse
- Opplevelse av faglig mestring i relasjon til publikumsarbeidet i lys av endrede organisatoriske krav

Som vist i teorikapittelet blir NPM gjerne fremstilt som en handlekurv av ulike reformelementer. For å belyse spørsmålene som ble reist gjennom empirien fra spørreundersøkelse 1, er det særlig NPM-litteraturen om temaene *mål- og resultatstyring, ledelse, samt serviceorientering, kostnadskutt og budsjettdisiplin* (Christensen et al. 2012: 216) som er aktuelle. Av denne grunn er spørreundersøkelse 2 konstruert rundt disse temaene.

3.4 Undersøkelse nr. 2.

3.4.1 Utarbeiding av skjema

Selv om hovedhensikten med undersøkelse 2 var å etterprøve og utdype empirien som fremkom i spørreundersøkelse 1, ved å undersøke tilgrensende temaer og kartlegge utbredelsen av belastninger ved mål- og resultatstyring, ledelse og krav i arbeidet[36], var hensikten også å nyansere bildet ved å kartlegge positive sider ved de samme forholdene, og å undersøke om vi kunne spore mønstre i hvordan grupperinger i politiet opplevde forholdene. Fordi empirien fra spørreundersøkelse 1 «stemte» med de teoretiske

[36] *For eksempel viste både den kvantitative og den kvalitative delen av spørreundersøkelse 1 at det å avvise publikum ble opplevd som svært belastende, men undersøkelsen sa ingenting om hvor ofte politiet gjorde disse erfaringene.*

inndelingene i NPM-litteraturen (Christensen et al. 2012: 216), sa utformingen av de overordnede temaene i spørreskjemaet (se vedlegg til kapittel 3) nærmest seg selv (*mål- og resultatstyringssystemet, ledelse og opplevelse av faglig mestring i relasjon til publikumsarbeidet i lys av endrede organisatoriske krav (serviceorientering, kostnadskutt og budsjettdisiplin)*. Utkast til spørreskjema ble diskutert med veiledere, kolleger med kompetanse på spørreskjemaundersøkelser og/eller NPM, samt politiet. Mer konkret ble utkast til skjema diskutert på møte med fem sentrale personer i Politiets Fellesforbund, på møte med tre personer fra Tilsynsavdelingen i Politidirektoratet[37], og på møte med en representant fra henholdsvis HMS-avdelingen og Seksjon for etatsledelse (som arbeider med utforming av målstyringssystemet) i Politidirektoratet. I prosessen med utarbeiding av spørreskjema intervjuet jeg også tidligere politidirektør Killengreen om målstyring og ledelse i politiet, og fikk gjennom dette nyttige innspill. I tillegg ble spørreskjemaet sendt ut for kommentarer til ni politiansatte, hvorav en politimester, og jeg mottok en rekke nyttige innspill og kommentarer.

Kategorier i skjemaet

Det er delte meninger om det er hensiktsmessig å ha med et «vet ikke»-alternativ i spørreskjemaer (Johannessen et al. 2010: 270). Jeg har valgt å ta med både «vet ikke» og «ikke aktuelt» som svaralternativer fordi de gir viktig informasjon om hvorvidt for eksempel mål- og resultatstyringssystemet berører respondentene, og hvorvidt respondentene har kunnskap om forhold som angår dette. Disse alternativene har imidlertid blitt utelatt i utregningen av gjennomsnitt.

3.4.2 Spørreskjema i e-post

Spørreundersøkelsen ble åpnet 1. oktober 2013, og den var åpen frem til og med 28. oktober samme år. Skjemaet ble sendt ut gjennom Politiets Fellesforbunds e-post og deres e-postlister ved deres informasjonsrådgiver. I e-posten ble bakgrunn for og formål med undersøkelsen presentert, og de som ønsket å delta kunne trykke på en lenke som gikk til det elektroniske spørreskjemaet i det web-baserte systemet Questback[38] (se vedlegg til kapittel 3). Nærmere bestemt ble det informert om at spørreundersøkelsen handlet om virkninger av

[37] *I en evaluering av Politidirektoratet får Tilsyn positiv omtale av politimestrene, hvor mange blant annet mener at det i samtalene med Tilsyn er mer reell dialog og utvikling enn på styringsdialogmøtene, hvor det i større grad er fokus på måltall, resultater og budsjetter (Botheim, Søvik, Strøm, & Bakli, 2013:21).*

[38] *Questback er Europas ledende leverandør av løsninger innen Enterprise Feedback Management, Social CRM og online spørreundersøkelse – webbaserte tjenester for relasjonsutvikling gjennom innhenting, analyse og oppfølging av forretningskritisk informasjon (http://www.questback.no/?gclid=CKml1779u7sCFcNF3godWSUAlQ).*

politireformer med utspring i New Public Management (NPM). NPM ble kort forklart som en reformbølge med hensikt å effektivisere offentlig sektor. Problemstillingen ble presentert som følger: *Hvordan opplever politiansatte organisasjonens retning, og etatens mål- og resultatstyring?* I e-posten fremgikk det også at svarene ville inngå i anonymisert form i en doktorgradsavhandling som var finansiert av Politidirektoratet og Politiets Fellesforbund i fellesskap, og at studien var meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Det ble opplyst om at man ved deltakelse var med i en trekning av tre iPad-er.

3.4.3 Populasjon og utvalg

Populasjonen er samlingen av alle enhetene som en problemstilling gjelder for (Johannessen et al. 2010: 240), og i denne undersøkelsen er populasjonen alle ansatte politiutdannede[39] i politietaten. På politiets nettsider viser status pr. 30.09.2013 at 8 588 politiutdannede personer er ansatt i etaten (inkludert PST)[40]. Politidirektoratets tall er basert på årsverksrammer, noe som også omfatter ubesatte stillinger. Imidlertid arbeider 98,4 % fulltid, noe som betyr at påvirkningen av en inndeling i årsverksrammer er minimal[41]. Tallene er heller ikke korrigert for lange fravær, noe som betyr at tallene i realiteten er lavere enn oppgitt (http://www.ssb. no/politi statres). For enkelhets skyld vil jeg i det følgende likevel operere med tallene fra Politidirektoratets nettside. Undersøkelsen gikk til samtlige medlemmer i Politiets Fellesforbund, det vil si at 8 341 politiutdannede personer fikk tilbud om å delta, noe som betyr at utvalget nærmest er identisk med populasjonen. Politiets Fellesforbunds medlemsliste ble valgt for å unngå tidkrevende søknadsbehandling i Politidirektoratet, samtidig som forskjellene mellom Politidirektoratets ansatteliste og Politiets Fellesforbunds medlemsliste er liten. Jeg mottok 2248 svar fra de 8341 personene som fikk tilsendt spørreskjema, noe som gir en svarprosent på 27 %. Det betyr at jeg har fått mange svar, men en lav svarprosent, noe jeg vil komme tilbake til senere i kapittelet. Bakgrunnen for at jeg valgte å gi samtlige medlemmer av Politiets Fellesforbund tilbud om å delta i undersøkelsen er at målstyringsdebatten i kjølvannet etter rapporten fra 22. juli-

[39] *Imidlertid har enkelte respondenter i tillegg juridisk utdanning, økonomiutdanning eller lignende.*

[40] *Definisjon av lønnede årsverk: Antall årsverk som får lønn, unntatt fødselspermisjoner. Ikke timelønte og ansatte på pensjonistvilkår. Ikke innleide eksterne. Totalt antall ansatte er 14 735, hvorav 861 er jurister og 5 286 er sivile. (https://www.politi.no/strategier_og_analyser/statistikker_og_analyser/bemanning_i_politiet/Tema_1420.xhtml).*

[41] *Dersom alle arbeidet 50 % og vi fikk svar fra like mange som politiets årstallsrammer tilsier, ville vi bare fått svar fra halvparten av de ansatte, fordi to personer deler på en årsramme.*

kommisjonen (Gjørv 2012)[42] har angått alle ansatte i politiet.

Utsending og purring

Spørreundersøkelsen gikk ut mens noen av landets skoler (blant annet Oslo-skolene) hadde høstferie, noe som trolig var årsaken til at færre svarte ved åpningen av undersøkelsen enn ved påminnelsen. Det at spørreskjemaet gikk ut i høstferien, kan ha bidratt til å redusere svarprosenten fra yngre ansatte med barn i skolepliktige alder som ikke var på jobb i høstferien. Imidlertid mottok jeg flere svar ved purring enn ved første utsending, noe som peker mot at utsendelsesdato ikke har gitt noen varig effekt. Under følger oversikten over når spørreundersøkelsen mottok flest svar. Det ble gjennomført en purrerunde til hele utvalget 13. oktober 2013, samt en ekstra purrerunde kun til lederne 24. oktober 2013.

Partielt fravær

Det er vanlig at enkelte begynner å besvare spørreskjemaet og så finner ut at de av ulike årsaker ikke ønsker å fullføre, noe som gir et visst partielt fravær. I undersøkelsen er det svært få som har begynt å svare på skjemaet uten å fullføre, noe som gir et svært lavt partielt fravær. En annen form for partielt fravær er at respondenten hopper over spørsmål som er vanskelige, som man ikke synes er relevante, eller som er sensitive. Jeg har ingen spørsmål som kan karakteriseres som sensitive. Imidlertid skiller to spørsmål seg ut ved at noen ikke har svart, nemlig spørsmålet om hvor mye tid en vil anslå at en bruker på rapportering, og hvor ofte en rapporterer. Det er naturlig å tenke at en del som ikke anser spørsmålet som relevant, har droppet å svare.

3.4.4 Hvem fikk *ikke* tilbud om å delta?

Fordi tilbud om deltakelse i undersøkelsen ble sendt ut til Politiets Fellesforbunds medlemsmasse og ikke til Politidirektoratets liste over ansatte, fikk ikke 2,96 % (247 personer) av alle politiutdannede tilbud om å delta i spørreundersøkelsen. Dersom disse hadde blitt invitert til å delta og svarprosenten blant dem hadde vært som for utvalget for øvrig, ville dette ha utgjort 67 personer. Hvis disse 67 personene skulle kunne påvirke resultatene i undersøkelsen, måtte de svart helt likt og i sine svar skilt seg systematisk fra utvalget for øvrig. Selv om det er lite sannsynlig at avgrensingen har påvirket resultatet fra undersøkelsen, burde ideelt sett samtlige politiansatte fått tilbud om å delta. Så selv om 3 % er et lavt tall, vil jeg kort diskutere mulige attributter ved disse personene som ikke er medlem av Politiets Fellesforbund. Det er mulig at de som velger å stå utenfor Politiets

[42] *Avgitt til statsministeren 13. august 2012*.

Fellesforbund, er mer skeptiske til fagforeninger generelt, eller de kan ha funnet et fagforeningsalternativ til PF. I denne sammenhengen er særlig Norges Politilederlag aktuelt. På deres hjemmeside står det at organisasjon er for ledere i politi- og lensmannsetaten og har lokallag i hele landet: *«Vi er den eneste samlede fagorganisasjonen for ledere på arbeidsgiversiden i etaten. Vår visjon er å være den beste fagforeningen for ledere i politi- og lensmannsetaten» (*http://www. politilederen.no/omnpl). Enkelte hevder at noen politifolk velger å melde seg ut av Politiets Fellesforbund når de går over i lederstilling, fordi en som leder og som medlem av PF opplever å ha «to hatter på hodet samtidig». Hvis dette er tilfellet, kan det tenkes at det er en overvekt av ledere blant disse 247 personene som ikke fikk tilbud om å delta i undersøkelsen. Som vi vil se i presentasjonen av undersøkelsen, er personalledere mer positive til mål- og resultatstyringssystemet enn de øvrige respondentene. Men fordi andelen personer som har oppgitt at de har en lederfunksjon i utvalget, totalt er 39 %, og omtrent halvparten av disse har personalansvar, er det liten grunn til å tro at jeg har mistet særlig mange ledere. Hvis det blant de 247 personene er flere ledere som har valgt å stå utenfor Politiets Fellesforbund, kan dette innebære at man her finner en overvekt av personer som er positive til mål- og resultatstyringssystemet. Imidlertid valgte jeg å purre kun lederne en ekstra gang, noe som kan ha bidratt til å kompensere for dette. Teoretisk sett kan den ekstra purringen også ha bidratt til en skjevhet i utvalget fordi ledere da fikk en påminnelse mer enn de som ikke er ledere.

Hvis de som ikke er medlem av PF, er mer skeptiske til fagforeninger generelt, kan dette tilsi at de er mer positive til arbeidsgiversiden. Da er det også mulig at de er mer positive til mål- og resultatstyringssystemet. Det er også mulig at de som ikke er medlem av PF, er mer skeptiske til Politiets Fellesforbund som fagforening spesielt. I media har det for eksempel fremkommet at en politimester valgte å melde seg ut av foreningen i protest etter 21 år fordi hun hevder at fagforeningen har aksjoner som skader folks tillit til politiet (http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/politimester-melder-seg-ut-av-fagforening-i-protest-2799732.html). Imidlertid vil jeg igjen understreke at det kun er snakk om 67 personer som i praksis måtte ha svart helt likt og være uenig med de de andre i utvalget for å ha gjort en forskjell, noe som er lite trolig. Fordi det nesten alltid vil være en viss utvalgsfeil ved at det ikke er nøyaktig sammenfall mellom utvalg og populasjon (Johannessen et al. 2010: 247), og fordi jeg har inkludert nesten hele populasjonen i utvalget, er en første kilde til skjevhet i utvalget sterkt redusert.

3.4.5 Svar og ikke-svar

Kom skjemaet frem?

To hovedgrunner til at folk ikke svarer på spørreskjema, er at skjemaet ikke når frem til mottakeren (f.eks. feil adresse, borte fra jobben osv.) og folks motstand mot å svare (Baruch & Holtom 2008: 1141). På bakgrunn av at jeg benyttet meg av Politiets Fellesforbunds e-postlister, er det god grunn til å anta at spørreundersøkelsen nådde frem til mottakerne. Muligens sjekker de som primært har kontorarbeid, i større grad e-posten sin enn de som i større grad jobber ute på patrulje. Imidlertid var spørreundersøkelsen åpen i nesten en måned, noe som også ga patruljerende politi god anledning til å få med seg undersøkelsen.

Aktuelt tema

Fokuset på målstyring i kjølvannet av 22. juli-rapporten (Gjørv 2012), som gjennomgikk terrorangrepene på regjeringskvartalet og på AUF-leiren på Utøya, kan tenkes å ha bidratt til at flere har svart, eller at politiet har blitt så lei av debatten at de har latt være å svare. Dette er forhold jeg ikke kan finne ut av med sikkerhet, men det er rimelig å anta at en 22-juli-effekt kan ha slått begge veier slik at både de som er mest positive og mest negative til målstyringssystemet, har valgt å svare på undersøkelsen. Ved at en eventuell 22-juli-effekt kan ha slått begge veier, er det mindre sannsynlig at jeg har fått en utvalgsskjevhet på dette området. Det er rimelig å anta at det er en slags u-formet kurve med hensyn til deltakelse, hvor både de som er mest for og de som er mest imot mål- og resultatstyringssystemet, har deltatt i undersøkelsen fordi de er mest interessert i temaet. Imidlertid kan informasjonen om at man ved deltakelse også deltok i trekning av tre Ipad-er ha bidratt til at personer som i utgangspunktet ikke var så interessert i målstyring, også har svart. Ulike studier har vist at utdanningsnivå m.m. kan påvirke svarresponsen (Baruch & Holtom 2008), men fordi politiansatte er en rimelig homogen gruppe, er det ikke grunn til å trekke inn slike momenter i vurderingen av ikke-svar.

3.4.6 Stillingsbetegnelse, kjønn og tilknytning

Andelen ledere i utvalget er totalt 39 %, hvorav 19,2 % med personalansvar og 19,5 % uten. Det vil si at 61 % ikke er ledere. Fem stillingsbetegnelser skiller seg ut som de mest vanlige. Uavhengig av eventuell lederfunksjon er fra størst til minst: Politibetjent 3 (24 %), Politioverbetjent (24 %), Politiførstebetjent (18 %), Politibetjent 1 (15 %) og Politibetjent 2 (12 %).

Av de 2248 respondentene har 2188 oppgitt kjønn; 22 % er kvinner og 78 % menn. Se

vedlegg til kapittel 3 for oversikt over hvordan kvinner og menn fordeler seg på de ulike stillingene.

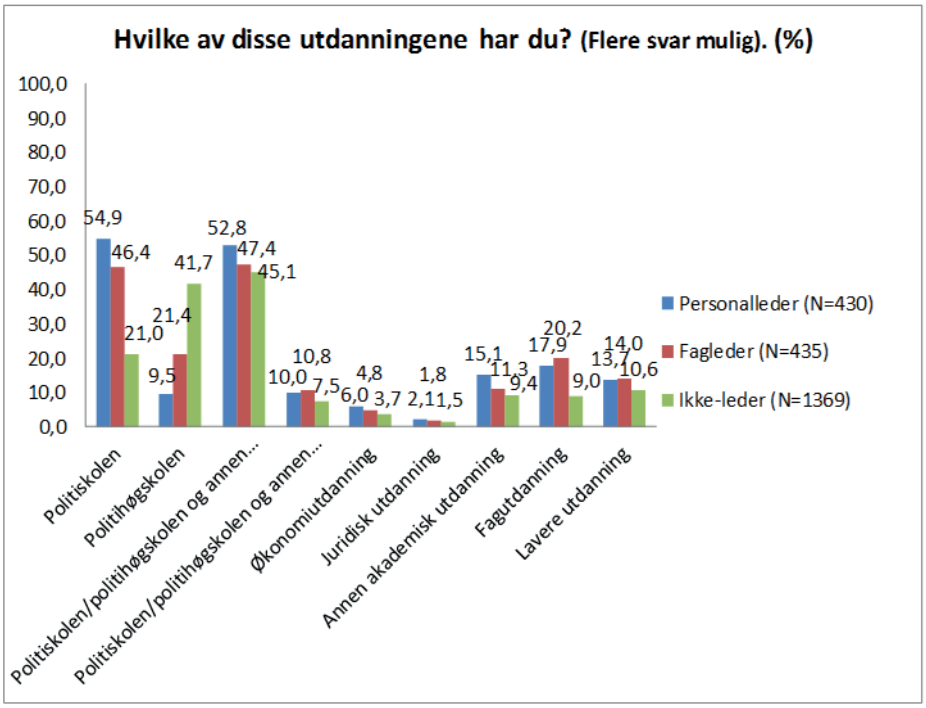
Det viste seg at 85,5 % av personalledere er menn, mens 14,5 % er kvinner. Blant fagledere er 10,6 % kvinner og 89,4 % menn, mens blant ikke-ledere er 71,9 % menn og 28,1 % kvinner. Dette betyr at kvinner utgjør 12,5 % av lederne med og uten personalansvar. De aller fleste (94 %) av respondentene har fast stilling, mens om lag 5 % er i et vikariat. Kun 2 % er i en deltidsstilling.

3.4.7 Alder, utdanning, tjenestested og yrkeserfaring

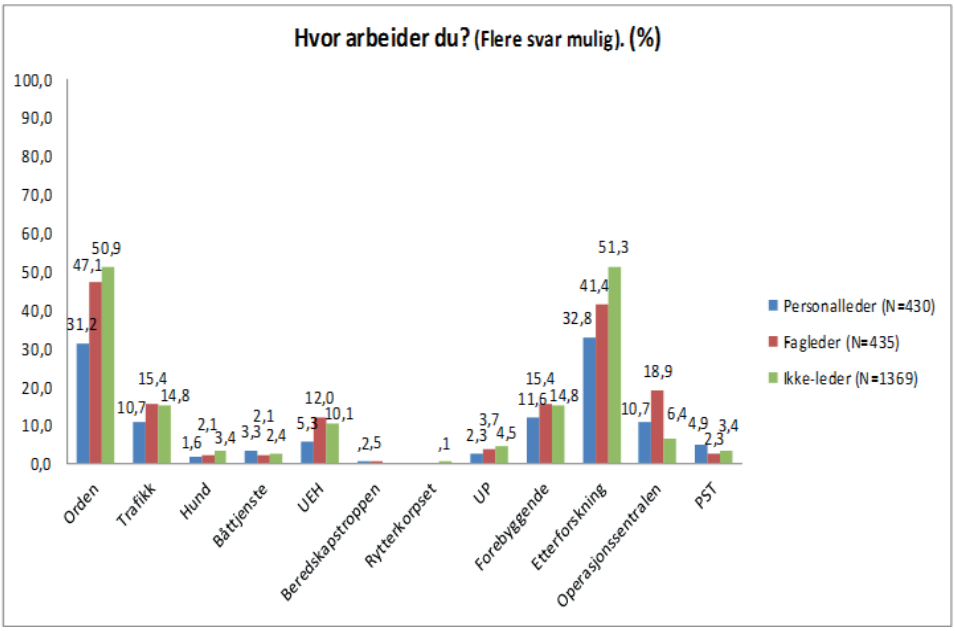
I mitt utvalg er aldersfordelingen følgende: 13,2 % er 29 år eller yngre, 15,4 % er i alderen 30–45 år, 35 % er i alderen 36–45 år, 33,1 % er i alderen 46–57 år, 3,3 % er over 57 år. Da jeg krysset alder med funksjon, fant jeg at litt under en tredjedel av utvalget er yngre enn 36 år, litt over en tredjedel er mellom 36 og 45, og litt over en tredjedel er over 45 år.

Ettersom man kan ha flere former for utdanning, er det mulig å krysse av på flere alternativer her. Som vi ser i grafen under, er «Politiskolen/Politihøgskolen og annen utdanning (som gir studiepoeng)» den mest hyppig brukte kategorien som 1052 personer har krysset av for. Deretter følger Politiskolen med 728 kryss og Politihøgskolen med 710 kryss. Videre har 289 personer fagutdanning, 265 personer har lavere utdanning, mens 244 personer har krysset av for annen akademisk utdanning.

3-1 Graf: Utdanning krysset med funksjon



3-2 Graf: Arbeidssted krysset med funksjon



De tre minst hyppige alternativene er Politiskolen/Politihøgskolen og annen utdanning (som ikke gir studiepoeng) med 193 svar, økonomiutdanning med 98 svar og juridisk utdanning med 38 svar.

Fordi det er mulig å inneha flere tjenester samtidig, var det også mulig å sette flere kryss på spørsmål om hvor man arbeidet. I grafen under ser vi at de fleste har krysset av for at de arbeider i ordenstjenesten og/eller med etterforskning.

Respondentene har generelt lang yrkeserfaring. Nesten 70 % har arbeidet i politiet i 10 år eller mer, og over 40 % har arbeidet i politiet i over 20 år. Mindre enn 8 % har arbeidet under 2 år i politiet.

3.4.8 Politidistrikt/særorgan – geografisk tilhørighet

Når det gjelder respondentenes geografiske tilhørighet, er Oslo politidistrikt størst med 16 %, Hordaland er nummer to med 8 % og Sør-Trøndelag, Rogaland, Romerike og Østfold har alle 5 %. Hvis vi tar ut særorganene og kun ser på geografi, blir Oslo, Hordaland og Sør-Trøndelag alle ett prosentpoeng høyere (for en mer detaljert oversikt, se vedlegg til kapittel 3).

Grovt oppsummert er 22 % av respondentene kvinner, og så godt som alle (98 %) arbeider fulltid og har fast stilling (94 %). De er i all hovedsak utdannet ved Politiskolen eller Politihøgskolen, selv om en del har tilleggsutdanning utover dette. Over to tredjedeler har arbeidet i politiet i 10 år eller mer. Andelen personer med lederfunksjon i utvalget er totalt 39 %, og omtrent halvparten av disse har personalansvar.

3.4.9 Svarprosent og representativitet

Som nevnt mottok jeg 2248 svar fra de 8341 personene som fikk tilsendt spørreskjemaet, noe som gir en svarprosent på 27 %. Johannessen et al. hevder at det er større risiko for utvalgsfeil ved små utvalg, og at den blir mindre jo større utvalg en har (Johannessen et al. 2010: 246). Følgelig er det ønskelig med en så høy responsrate som mulig, da dette fører til større datamengde og statistisk styrke så vel som lavere feilmargin (Baruch & Holtom 2008: 1140). Svarresponsen i surveyundersøkelser har de siste årene vært fallende (Baruch & Holtom 2008: 1143; Johannessen et al. 2010: 245), og det er i dag vanlig at 30–40 % av respondentene svarer (Johannessen et al. 2010: 245). I en artikkel om etterforskningsmetoder vurderer Thommassen en svarprosent på 41 som tilfredsstillende ut

fra erfaringer man har fra tidligere spørreundersøkelser blant politiutdannede i Norge, men han vurderer også svarprosenten i forhold til geografi, de ulike respondentgruppene i undersøkelsen, osv. (Thomassen 2010). Imidlertid er det mange forskningsrapporter som rettferdiggjør lave svarprosenter med at det er et vanlig nivå i gjeldende utvalg, og gjør ikke videre vurderinger av eventuelle skjevheter (Rogelberg & Stanton 2007: 197). For selv om en lav responsrate settes inn i en kontekst, og det vises til at også mange andre forskere har erfart begrensede antall svar fra tilsvarende utvalg, overbeviser ikke dette om at dataene er fri for systematiske skjevheter (Rogelberg & Stanton 2007: 198). Selv om 27 % er en lav respons, utgjør 2 248 svar en relativt stor datamengde og reduserer dermed risikoen for utvalgsfeil (Johannessen et al. 2010: 246). Mange antar at manglende respons fra halvparten eller mer alltid fører til seleksjonsfeil uavhengig av hva slags type undersøkelse det er snakk om, men dette er ikke tilfellet (Olsen 2013). For det er ikke slik at studier med en responsrate godt under det som er vanlig i en spesiell sammenheng automatisk betyr at dataene har systematiske skjevheter. For responsrate er kun en av flere indikatorer på undersøkelsens kvalitet, viktigere er det å undersøke hvorvidt respondentene er representative for populasjonen (Baruch & Holtom 2008: 1153). Som det understrekes i en metaanalyse på temaet: «*Election polls make clear that the* representativeness *of our samples is much more important than the response rate we obtain. A sample of fewer than 1 % of the population can be more representative, indeed much more representative, than a sample of 50 % or 60 % of the population»* (Cook & Thompson 2000: 821). Dette betyr at det sentrale er å kontrollere for eventuelle systematiske skjevheter i utvalget og sjekke om enkelte enheter er systematisk underrepresentert eller overrepresentert. Systematiske skjevheter kan oppstå hvis de som velger å svare på undersøkelsen, skiller seg systematisk fra populasjonen. Poenget er at man må analysere hvilke eventuelle substansielle innvirkninger den lave responsraten kan ha for konklusjonene som trekkes fra studien (Rogelberg & Stanton 2007: 197). Olsen mener at det er særlig grunn til å bekymre seg over seleksjonsfeil i studier som tar sikte på et representativt utvalg når det gjelder risikofaktorer eller utbytte (Olsen 2013). Et eksempel på risikofaktor er at de som har en høyere risiko for noe, som for eksempel røykere har for visse typer sykdommer, avslår å delta i undersøkelser som handler om dette (Olsen 2013). Dette momentet er ikke aktuelt i min undersøkelse. Og selv om en kan si at en deltakelse i undersøkelsen om mål- og resultatstyringssystemet kan innebære et utbytte fordi resultatene fra studien kan bidra til å utvikle politiorganisasjonen, er en slik gevinst på et så overordnet nivå at det ikke er rimelig å anta at det kan føre til

seleksjonsfeil relatert til utbytte. For øvrig er seleksjonsfeil av den mest alvorlige typen relatert til en spesifikk hypotese når deltakerne kjenner til denne (Olsen 2013). Fordi jeg har kunnskap om hvordan populasjonen fordeler seg på en rekke sentrale variabler som stilling, kjønn, geografi, alder, funksjon osv., har jeg forsøkt å redusere usikkerheten knyttet til manglende svar ved å sammenligne populasjonen og utvalget, det vil si gjennomføre en bortfallsanalyse (Johannessen et al. 2010: 246). Denne analysen viste ingen systematiske skjevheter (se vedlegg til kapittel 3).

3.5 Funksjoner i politiet

Fordi avhandlingens hypoteser tar utgangspunkt i resultatene fra min første spørreundersøkelse og litteratur, som viser at førstelinjetjenesten og lederne i politiet utvikler ulik tilknytning til publikum/gaten kontra styringssystemene/managementnivået, ba jeg respondentene krysse av for om de var *leder med personalansvar, leder uten personalansvar eller ikke-leder*. Og fordi ledelse er arbeid, og arbeid og organisasjon er sammenvevd gjennom organisasjonsstrukturens beskrivelser for samhandling (Barley & Kunda 2001: 90), er det viktig å få en oversikt over lederstrukturen i politiet. Imidlertid har Politidirektoratet pr. desember 2013 ingen oversikt over antall ledere med og uten personalansvar, selv om de jobber med å få et kodeverk på plass[43]. Dette kan stå som et eksempel på at mye av kunnskapen om politiledelse ikke er skriftlig (Thomassen 2000: 16). Men selv om Politidirektoratet ikke har en systematisk oversikt over lederstrukturen i politiet, har de vært behjelpelige med å forklare forskjeller mellom ledere med personalansvar og ledere uten personalansvar. I tillegg gir en sammenligning av informasjon om lederfunksjon og stilling en indikasjon på lederoppgavene. Som nevnt er andelen personer som har oppgitt at de har en lederfunksjon i utvalget, totalt 39 %, det vil si at 61 % ikke er ledere. I det følgende vil jeg redegjøre nærmere for hvem som inngår i de tre kategoriene *leder med personalansvar, leder uten personalansvar* og *ikke-leder*.

Personalledere – management cop

Politidirektoratet har opplyst at en leder med personalansvar i politiet har et komplett ansvar for ansatte på sin avdeling, seksjon eller lensmannskontor, både faglig og administrativt (f.eks. tilsettinger, permisjoner, oppsigelser osv.), noe som tilsvarer det Jacobsen & Thorsvik benevner som mellomledere på det administrative nivå (Jacobsen & Thorsvik 2007: 384). Disse har gjerne et overordnet ansvar for begrensede områder av organisasjonens

[43] *Opplyst i e-post fra Politidirektoratet desember 2013.*

virksomhet, hvor de viktigste funksjonene er å sette mål for virksomheten, organisere, administrere og integrere arbeidet. Dette er i stor grad i samsvar med det som fremgår i *revidert instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet*, hvor det fremgår at virksomhetens leder har ansvar for å legge opp systemer, rutiner og tiltak slik at kravene til intern kontroll blir ivaretatt (Politidirektoratet 2010b). Styringen skal sikre at ressursbruken er effektiv, og at de økonomiske rammene ikke overskrides (Politidirektoratet 2010b: 12). At lederne har ansvar for mål- og resultatstyring, følger også i hovedsak av økonomiinstruksen, i lederlønns-kontrakter med politimestre og i utlysningstekster ved ledige stillinger (opplyst pr. mail fra POD april 2014). I relasjon til Reuss-Iannis teori om en «street cop culture» og en «management cop culture» hvor managementpolitikulturen er positivt orientert mot vitenskapelig fundert ledelse og styring i offentlig forvaltning (Reuss-Ianni 1993: 1 og 2), er det primært personalledere som kan sies å falle inn i denne kategorien. Ledere med personalansvar utgjør altså 19,2 % av de ansatte, hvor tre av fire enten er politioverbetjent (51,4 %) eller politiførstebetjent (24 %). Videre er 60 % mellom 46 og 57 år, mens 29 % er mellom 36 og 45 år. Jeg fant at 13,5 % er lensmenn, 5,1 % er politistasjonssjef, mens 4 % er politiinspektører. Andelen med over 20 års erfaring fra politiet er 76,5 %, mens 19,4 % har mellom 10 og 20 års erfaring.

Ledere uten personalansvar – fagledere

Mens statusen som leder med personalansvar er tydelig definert fra organisasjonens side, er stillingen leder uten personalansvar mer uklar. Men ifølge Politidirektoratet har en slik leder kun et *faglig ansvar*, og kan for eksempel være en innsatsleder med et operativt og faglig ansvar for tjenesten ute, en prosjektleder, en fagspesialist i et særorgan mv. Av denne grunn gir det teoretiske skillet mellom administrative ledere og operative ledere (Jacobsen & Thorsvik 2007: 384) mindre verdi i denne sammenhengen. Fordi roller fungerer som byggesteiner i organisasjonsstrukturen og i praksis tenderer til å fungere som jobbeskrivelser, kamuflerer manglende oversikt over *lederrollene uten personalansvar* til dels hvilke ferdigheter og praksiser som konstituerer det som organisasjonen kaller ledere i deres daglige arbeid (Barley & Kunda 2001: 89 og 90). I lys av at ledere uten personalansvar utgjør nesten 20 % av de ansatte, er dette et viktig poeng. I samtale med POD har jeg fått opplyst at disse lederstillingene i sin tid ble opprettet for å skape en karrierevei også for de som ikke ønsket seg en lederkarriere, noe som kan bidra til å forklare den store andelen politiledere uten personalansvar. Som nevnt utgjør ledere uten personalansvar 19,5 % av de ansatte. Jeg fant at 87 % av disse er politioverbetjent (39,5 %) eller politiførstebetjent (47,9

%). Videre er 47 % mellom 46 og 57 år, mens 44 % er mellom 36 og 45 år. Lensmenn utgjør 7,1 % av lederne uten personalansvar, mens 3,5 % er politibetjent 3. Videre har 60,3 % over 20 års erfaring fra politiet, mens 33,9 % har mellom 10 og 20 års erfaring fra politiet. Jeg fant at 21,6 % arbeider i etterforskning, 27,4 % arbeider i ordenstjenesten, 19,8 % arbeider i både ordenstjenesten og i etterforskning, mens 31,3 % arbeider utenfor ordenstjenesten og etterforskning. For å bedre leservennligheten vil jeg i det følgende primært benevne ledere uten personalansvar som *fagledere*.

Ikke-ledere

De mest utbredte stillingsbetegnelsene for ikke-ledere er politibetjenter, 82,6 % er enten «politibetjent 1, «politibetjent 2» eller «politibetjent 3». Videre finner vi 9,7 % av ikke-lederne som politioverbetjent og 6,9 % som politiførstebetjent. I forhold til alder ser vi en jevnere fordeling på stillingskategoriene sammenlignet med lederne: 21,2 % er 29 år eller ynge, 23 % er 30–35 år, 34,2 % 36–45 år og 21,6 % 46 år eller eldre. Når det gjelder erfaring fra politiet, finner vi at 25,7 % har over 20 års erfaring, 26,5 % har mellom 10 og 20 år, 35,8 % mellom 2 og 10 år, og 12,1 % har mindre enn to års erfaring fra politiet.

3.5.1 Arbeidsoppgaver og nærhet til publikum

Også polititjenesten man utfører, kan påvirke i hvilken grad en er i kontakt med publikum og berøres av mål- og resultatstyringssystemet (enten ved å rapportere til det, og/eller å følges opp i det). For å fange opp type arbeidsoppgaver og grad av nærhet til publikum har jeg i analysen delt respondentene inn etter hvorvidt de arbeider i ordenstjeneste, etterforskning, både ordenstjenesten og etterforskning, samt om de arbeider utenfor ordenstjenesten og etterforskning. Se tabell under for fordeling:

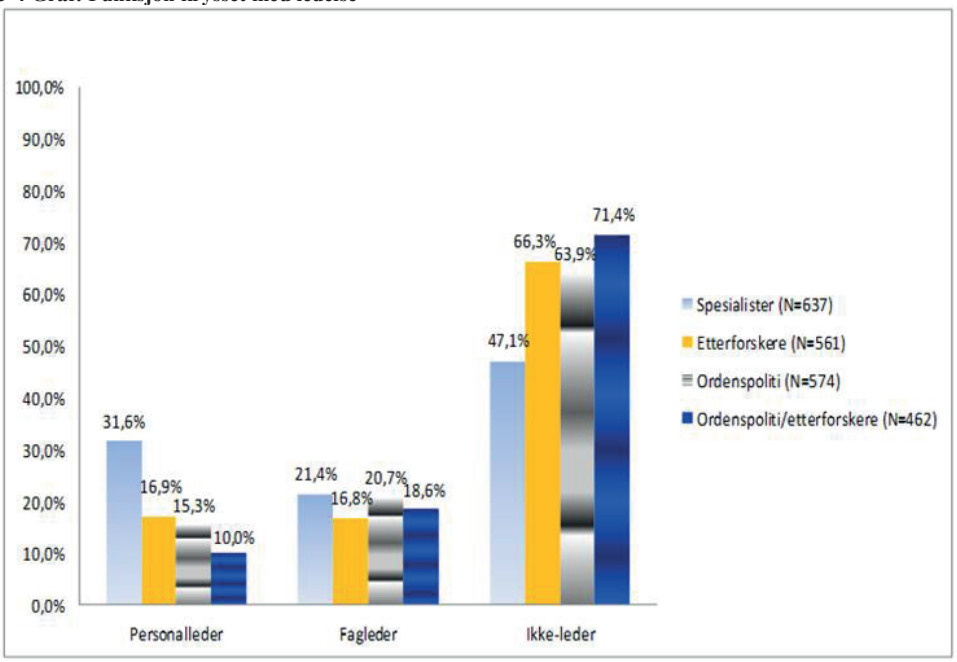
3-3 Tabell: Orden/etterforskning

Arbeidets art	Frekvens	Valid prosent	Kumulativ prosent
Ikke krysset av for ordenstjeneste eller etterforskning	645	28,7	28,7
Arbeider kun i etterforskning	565	25,1	53,8
Arbeider kun i ordenstjeneste	575	25,6	79,4
Arbeider i både ordenstjeneste og etterforskning	463	20,6	100
Total	2248	100	

Totalt har 1603 *personer* krysset av for ordenstjenste, etterforskning eller begge deler, noe som utgjør 71 % av utvalget. Som vi ser i tabellen over, har 463 personer krysset av for *«**både ordenstjeneste og etterforskning**»,* 565 har krysset av for *«**kun etterforskning**»*, mens *«**kun ordenstjeneste**»* består av 575 personer. Gruppen som ***arbeider utenfor ordenstjeneste***

og etterforskning består av 645 personer. Dersom vi ser på lederandelen i de tre gruppene, finner vi følgende:

3-4 Graf: Funksjon krysset med ledelse



(** Signifikant på 0,01-nivå)

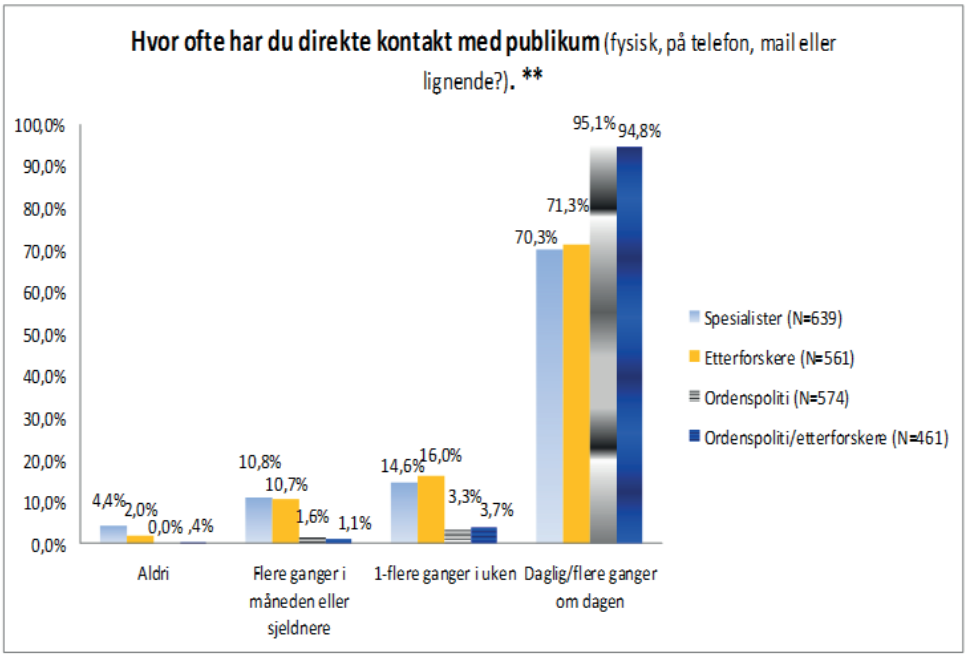
Som vi ser i grafen over, finner vi relativt små forskjeller når det gjelder lederandelen mellom ordenstjenesten og etterforskning. Lavest andel av personalledere finner vi blant dem som arbeider både i ordenstjenesten og etterforskning, mens den høyeste personallederandelen er i gruppen som arbeider utenfor ordenstjeneste og etterforskning. Mens jeg i teorikapittelet har redegjort for hva som kjennetegner ordenstjenesten og etterforskning, vil jeg i det følgende se litt nærmere på hva som kjennetegner de som arbeider utenfor disse områdene.

Gruppen som arbeider utenfor ordenstjeneste og etterforskning = spesialistene

Som vist i grafen over er nesten en tredjedel (32 %) av de 645 personene som arbeider utenfor ordenstjeneste og etterforskning, ledere med personalansvar, litt mer enn en av fem (21 %) er ledere uten personalansvar, og 47 % er ikke-ledere. Til sammenligning er 19 % av personene i hele utvalget ledere med personalansvar, 20 % ledere uten personalansvar og 61 % ikke-ledere. Vi ser altså at denne gruppen er overrepresentert blant ledere med personalansvar og underrepresentert blant ikke-ledere. Vi finner at 80 % (495 personer) er

menn, og de fleste i denne gruppen (83 %) er mellom 36 og 57 år. Den vanligste stillingsbetegnelsen for denne gruppen er politioverbetjent, hvor det totalt er 257 personer som har krysset av for dette, noe som utgjør 40 % av dem som verken arbeider i ordenstjeneste eller etterforskning. 23 % er politioverbetjent 3 (145 personer). Tredje vanligst er politiførstebetjent, som 85 personer (13 %) har svart. Videre arbeider flest (16 %) i Oslo, deretter følger Hordaland med 6 %, mens Utrykningspolitiet kommer på tredjeplass med 5 %. Gruppen har lang fartstid fra politiet, 58 % har arbeidet i politiet i over 20 år, mens 28 % har arbeidet i politiet i 10–20 år. Denne gruppen er sammensatt av ansatte som arbeider ulike steder, f.eks. utgjør ansatte fra operasjonssentralen den største gruppen med 152 personer, mens ansatte i PST kommer på andreplass med 69 personer. Dette betyr at denne gruppen, som arbeider utenfor ordenstjeneste og etterforskning, er en blandet gruppe av ansatte som i relativt stor grad arbeider i spesialstillinger i særorganene, og jeg vil derfor i det følgende omtale denne gruppen som spesialistene. Spesialistene har til felles at kontakten med publikum omtrent er på linje med den kontakten ansatte i etterforskning har, se graf under:

3-5 Graf: Kontakt med publikum krysset mot Orden/etterforsk



(** Signifikant på 0,01-nivå)

I tråd med Birkelands definisjoner betraktes forskjellen mellom generalistene og spesialistene som et skille når det gjelder kunnskapens retning, mot det generelle eller det spesielle:

«Det vil si: Generalistkunnskap betyr at kunnskapen retter seg mot et kunnskaps- og praksisfelt som en (mest mulig forståelig) helhet*, mens spesialistkunnskap dreier seg om gitte spesifikasjoner av dette feltet. Det dreier seg altså om et forhold mellom noe allment og de spedsifikasjonene som er hva de er i kraft av sin relasjon til dette allmenne»* (Birkeland 2007: 35).

3.5.2 Dataenes validitet og reliabilitet

Konsekvenser av NPM-inspirerte reformer for opplevelse av mening og motivasjon i arbeidet kan stå som et eksempel på sosiale fenomener det kan være vanskelig å måle fordi de er latente, dvs. ikke direkte iakttakbare, og sammensatte (Hellevik 1995: 96). Slike underliggende fenomener, som er vanskelige å måle, må en forsøke å operasjonalisere hensiktsmessig. Dataenes validitet, om jeg virkelig har målt opplevelsen av NPM-inspirerte reformer, er forsøkt ivaretatt ved å operasjonalisere NPM-reformene slik forskningslitteraturen på NPM-området gjør det, dvs. til o*pplevelse av mål- og resultatstyringssystemet, ledelse og faglig mestring.* Validiteten er forsøkt sikret ved å kombinere spørsmål om ulike aspekter ved NPM-reformene, slik at jeg kan utvikle indekser på området. Indekser er nye variabler som lages ved å kombinere flere av de opprinnelige variablene, og er nyttige fordi de sammenfatter informasjon og forenkler analysen (Hellevik 1995: 140). I tillegg kan de gi mer pålitelige (reliable) mål for egenskaper, siden de er basert på flere uavhengige målinger (Hellevik 1995: 140).

Videre har jeg diskutert temaer, problemstillinger og spørreskjemaet med både arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden, og testet ut utkast til spørreskjema på ni politiansatte. Sentrale begreper som er benyttet i skjemaet, har vært gjenstand for diskusjon og justering i denne prosessen. Som skrevet tidligere i kapittelet var hensikten med undersøkelse 2 å etterprøve og utdype empirien som fremkom i de åpne svarene i spørreundersøkelse 1. Undersøkelse 2 ga i tillegg mulighet til å kartlegge utbredelsen av ulike forhold. Det har vist seg at undersøkelse 2 i stor grad støtter opp om og forsterker funnene i de åpne svarene i undersøkelse 1, noe som er med på å styrke validiteten i begge undersøkelsene. Et annet moment som er med på å styrke validiteten i avhandlingen, er at jeg har redegjort for de teoretiske perspektivene som empirien holder opp, og at mine funn bekreftes i litteraturen.

På denne måten kan leseren også kontinuerlig vurdere validitetsgraden i mine tolkninger av materialet.

Dataenes reliabilitet er også i undersøkelse 2 forsøkt ivaretatt ved å utforme så presise spørsmål som mulig og ved at spørreskjemaet var utformet på en måte som gjorde det vanskelig for respondenten å krysse av feil. Imidlertid fikk jeg rett etter åpning av spørreundersøkelsen henvendelser om at spørreskjemaet rent teknisk ikke fungerte tilfredsstillende, men dette ble det ordnet opp i umiddelbart. Jeg mottok også en e-post hvor en respondent skrev at han hadde brukt over 1 time på å forsøke å fullføre denne undersøkelsen «på mildt sagt utdaterte datamaskiner» og nå ga opp.

3.5.3 Utvalg og generaliserbarhet

Selv om spørreundersøkelse 2 har en svarprosent på kun 27, er mitt utvalg sjeldent godt i forhold til representerbarheten. Som nevnt er det kun politiansatte i permisjon og 247 personer i Politidirektoratets liste over ansatte som ikke er med i Politiets Fellesforbund, og som ikke har fått tilbud om å delta i undersøkelsen. I tillegg finner jeg ingen systematiske skjevheter i utvalget. Men fordi spørsmål om jeg kan generalisere empirien fra spørreundersøkelse 2 til alle politiansatte i all hovedsak er et gradsspørsmål fremfor et spørsmål om ja eller nei, kan jeg ikke svare et klart ja på det. Det kunne jeg bare gjort dersom utvalget var representativt for populasjonen (for eksempel alle politiansatte i Norge), *og* at alle som ble invitert, svarte på undersøkelsen. Dette er imidlertid et altfor absolutt krav som bare kan stilles i en ideell verden. For hvert individ som ikke svarer på undersøkelsen, og for hvor mye mindre representativt utvalget er, desto dårligere blir generaliserbarheten. Ettersom invitasjonen til å delta i spørreundersøkelsen kom på e-post til arbeidsstedet, har alle politiansatte i Politiets Fellesforbund som ikke er i 100 % permisjon eller sykemeldt, fått tilbud om å delta. Men det at enkelte velger å ikke svare, svekker representerbarheten, noe som er bakgrunnen for bortfallsanalysen, som går ut på å se om det er noen systematiske forskjeller mellom de som har svart, og det totale bildet av politiansatte. Som tidligere drøftet i dette kapittelet viser bortfallsanalysen ingen skjevheter f.eks. når det gjelder geografiske forskjeller, det vil si at ett sted i liten grad er overrepresentert blant de som svarer/ikke svarer, men det kan likevel alltid tenkes at de som bor for eksempel i Oslo og som har svart på undersøkelsen, likevel skiller seg fra de som bor i Oslo og ikke svarer. Det kan jeg ikke med sikkerhet vite. Et nærliggende tema i denne forbindelsen er at de som er mest kritiske til målstyring, ikke gidder å delta eller er overrepresentert, men som tidligere

drøftet er det ingen tegn i den nærmere analysen som tyder på at det er tilfellet. Og som jeg også har diskutert, er det sannsynlig at vi finner en U-kurve hvor både de de som er mest for og de som er mest mot målstyring, har svart, slik at gjennomsnittet blir ganske likt selv om fragmenteringen blir større. Imidlertid har jeg også tolket empirien og satt den inn i en teoretisk ramme, noe som gjør det hensiktsmessig å si noe om hvorvidt de analytiske resultatene kan generaliseres, noe jeg vil gjøre senere i dette kapittelet.

3.6 Andre metodiske tilnærminger

3.6.1 Enkel undersøkelse om «godt politiarbeid»

Fordi de åpne svarene i spørreundersøkelse 1 pekte mot at parametere som ikke var en del av mål- og resultatstyringssystemet, var sentrale for å vurdere kvaliteten ved politiarbeidet, gjennomførte jeg en liten spørreundersøkelse blant deltakerne på en foredragssesjon jeg holdt på Politiets Fellesforbunds landsmøte i Alta i november 2010. Spørreundersøkelsen inneholdt fem spørsmål med åpne svarfelt:

- Kan du notere tre ord som beskriver en god førstelinjeleder?
- Kan du notere tre ord som beskriver en god overordnet leder?
- Kan du notere tre ord som beskriver en god politimann/-kvinne?
- Kan du notere tre ord som beskriver godt politiarbeid?
- Kan du med et par setninger beskrive hvordan du vet at du har gjort en god jobb?

Deltakerne fikk utdelt og besvarte spørreskjemaet i forkant av foredraget, og samtlige seminardeltakere besvarte skjemaet, som ble samlet inn umiddelbart etter besvarelsen. Utvalget besto av totalt 43 personer, hvorav 11 kvinner og 32 menn. Tre personer hadde en yrkeserfaring inntil fem år, ni personer hadde en yrkeserfaring som strakte seg mellom henholdsvis fem og ti år, og ti og 20 år, mens halvparten av utvalget (22 personer) hadde en yrkeserfaring som gikk ut over 20 år. Syv personer hadde en overordnet lederposisjon, ni var førstelinjeledere, mens 27 personer ikke hadde lederfunksjoner i det hele tatt. Dataenes validitet, hvorvidt de var relevante for problemstillingen min, ble forsøkt ivaretatt ved å lage så entydige spørsmål som mulig og gi respondentene mulighet til å bruke egne ord i beskrivelsen. På grunnlag av at alle respondentene har utformet besvarelser som ligner hverandre, med enkelte variasjoner, er det grunn til å tro at ingen har misforstått spørsmålene, og at reliabiliteten derfor er høy. Hensikten med undersøkelsen var å få et

kvalitativt innblikk i hvordan politiet ringer inn og begrepsfester de ulike markørene for godt politi og godt politiarbeid. Jeg har brukt resultatene fra undersøkelsen til å si noe mer om hvordan slike markører kan komme til uttrykk og som tråder å forfølge i undersøkelse 2.

3.6.2 Dokumentanalyse

Dokumenter skiller seg fra data som forskeren har samlet inn, ved at de er skrevet med et annet formål enn forskerens (Thagaard 2010: 61). I denne avhandlingen har jeg foretatt dokumentstudier som består av gjennomgang av relevante lover og forskrifter, offentlige dokumenter som stortingsmeldinger, offentlige utredninger (NOUer), evalueringer, retningslinjer for politiet, rundskriv i politiet, tildelingsbrev, driftsanalyser, innføringer/veiledninger, strategiske dokumenter, undersøkelser mv. Jeg har også gått igjennom tre års referater fra dialogmøtene i politiet. Dokumentstudiene er gjort for å få viktig kunnskap om ulike temaer som bidrar til å konstituere politiets arbeid og politirollen, og sentralt i denne sammenhengen står også språket i de dokumentene som rammer inn virksomheten. Det å rette oppmerksomheten mot ulike former av språklige uttrykk kan betraktes som en nøkkel til økt forståelse av den sosiale virkelighet (Lundin 2008: 98). Politiets styringsdokumenter kan i et sosialkonstruktivistisk og diskursivt perspektiv betraktes som å bidra til konstruksjon av virkeligheten − den fysiske verden, sosiale relasjoner, sosiale identiteter (Lundin 2008: 97; Fairclough 1992: 87), og er derfor sentrale for politiets meningskontruksjon. Fordi jeg ønsket å få grep om eventuelle endringer i politiets konstruksjon av virkeligheten, gikk jeg igjennom og analyserte en rekke styringsdokumenter som danner de offisielle politiske føringene og rammebetingelsene for politiet. I den forbindelse ble Faircloughs tilgang sentral.

Jørgensen og Phillips hevder at Faircloughs tilgang innenfor den kritisk-diskursanalytiske retningen er den mest utviklede teori og metode til forskning i kommunikasjon, kultur og samfunn (Jørgensen & Phillips 1999: 72). Fairclough lanserer et tredimensjonalt konsept av diskurs og diskursanalyse hvor enhver diskursiv «hendelse» betraktes som 1) en del tekst (i betydningen produksjon av mening gjennom skrift eller tale), 2) et eksempel på diskursiv praksis og 3) et eksempel på sosial praksis (Fairclough 1992: 4). Han betrakter språket som en sosial form for praksis, noe som betyr at diskurs er en form for handling, og at det er et dialektisk forhold mellom diskurs og sosial struktur. Sosial struktur er både en betingelse for og en effekt av praksis, og diskurs er en praksis som ikke kun representerer verden, men som også konstituerer dens mening (Fairclough 1992: 63-64). Fordi Fairclough vektlegger at

diskurs kun er en blant flere aspekter av sosial praksis, gjør han også et skille mellom diskursive praksiser og andre sosiale praksiser (Jørgensen & Phillips 1999: 15). Mens noen konstruktivister og diskursteoretikere begrenser diskurs til å omhandle språket, inkluderer andre konstruktivister og diskursteoretikere også strukturer og praksiser i begrepet diskurs. Faircloughs perspektiv på diskurs, hvor han betrakter diskursen å stå i et dialektisk forhold til strukturer og praksis, kan forstås som at også den virkelighet som ligger utenfor diskursen, er med på å konstituere hva som gir mening, og kombinerer med det et konstruktivistisk perspektiv med et realistisk perspektiv. Dette betyr at Fairclough begrenser diskurs til å omhandle språket, og at det finnes strukturer og praksiser som står i et dialektisk forhold til diskurs, og som derfor ikke lar seg fange av en konstruktivistisk eller diskursanalytisk tilgang til verden (Fairclough 1992). I tråd med Faircloughs kritiske diskursanalyse analyserte jeg forandring i noen sentrale styringsdokumenter for politiet fra 1980-tallet frem til i dag[44] ved å se på intertekstualiteten, det vil si på hvordan en tekst trekker på elementer og diskurser fra andre tekster:

> *«Det er ved at sammenføje elemeter fra forskellige diskurser, at den konkrete sprogbrug kan forandre de enkelte diskurser, og dermed også den sociale og kulturelle omverden. Ved at fokusere på intertekstualitet kan man således både se reproduktion af diskurser, hvor ingen nye elementer indføres, og forandring af diskurser gennem nye sammensætninger»* (Jørgensen & Phillips 1999: 15–16).

Min fremgangsmåte i denne sammenhengen trekker på en diskursanalytisk tilnærming, idet jeg hadde et særlig fokus på endringer i dokumentenes fokus og begreper. Å analysere hvordan dokumentenes endrede meningsinnhold kan spores tilbake til at begreper og elementer fra NPM-diskursen har blitt sammenføyd med den tradisjonelle politidiskursen fra 1980-tallet, hvor nærpolitimodellen var satt i høysetet, gir inntak til å analysere endringer i sosiale og kulturelle forhold i politiet. Et annet inntak for å analysere politiansattes sosiale og kulturelle forhold er å studere hvordan begreper som tradisjonelt har stått sentralt, har blitt nedtonet. For eksempel oppjusteres fokuset på effektivitet i politiarbeidet ved at begrepet sosial kriminalitetsforebygging tones ned, mens det kunnskapsbaserte politiarbeidet og målbare størrelser vektlegges. I avhandlingen analyserer jeg politiets opplevelse av arbeidet i relasjon til globaliseringens konsekvenser for det nye arbeidslivet og overordnede styringssystemer, noe som betyr at mitt vitenskapsteoretiske ståsted er analogt med

[44] Oversikt over de mest sentrale styringsdokumentene inngår som en del av litteraturlisten.

Faircloughs, idet analysen av meningsproduksjonen i en tekst (diskursiv praksis) ses i relasjon til den større sammenheng meningsproduksjonen er en del av.

3.6.3 Nøkkelinformantintervjuer/samtaler

Underveis i avhandlingsprosessen har jeg gjennomført seks halvstrukturerte intervjuer med nøkkelinformanter i politiet. Hensikten med disse intervjuene var å få tak i utdypende informasjon relatert til de skrevne dokumentene om hvordan styringsprosessen i politiet var ment å fungere, samt å få innblikk i hvordan styringsprosessen fungerte i praksis. I tillegg har jeg gjennomført mer uformelle samtaler om samme tema med enkelte ansatte i POD og PF, og også fått svar på en rekke spørsmål relatert til styringsprosessen per mail fra POD. Der jeg i avhandlingen ordrett har gjengitt mailsvar, er dette gjort etter avklaring med avsenderen. Som nevnt har også to møter med Seksjon for etatsledelse i Politidirektoratet bidratt med viktig informasjon om hvordan mål- og resultatstyringssystemet er innrettet og praktiseres, samt hvilke planer politiet har for utvikling av systemet.

For å få ytterligere kontekstualisert temaer relatert til problemstillingene om henholdsvis risiko/belastning og konsekvenser av styringssystemene, har jeg også gjennomført mer grundige intervjuer av en politiansatt (kvinne) og en politileder (mann) om disse temaene. Disse ustrukturerte intervjuene, hvor intervjuobjektene fritt fikk snakke om emnene, hadde en varighet på ca 1,5 time.

Multimetode og metodetriangulering

Som denne gjennomgangen viser, har jeg i avhandlingen benyttet meg av en rekke ulike metodiske tilnærminger. Opprinnelig var begrepet metodetriangulering ment å fange de tilfellene hvor man benyttet ulike typer data og metoder for å validere funnene (Jacobsson 2008: 175). Ved at jeg har testet ut holdbarheten og utbredelsen i empirien som fremkom i den første spørreundersøkelsens åpne svardel, har jeg brukt ulike typer data til å validere disse funnene, noe som gjør at jeg i så måte kan si at jeg benytter meg av metodetriangulering. En kritikk mot metodetriangulering som validitetstest er at det er urimelig å sammenligne resultatene uten å ta hensyn til hvilken kontekst de er frembrakt i. En viktig forskjell mellom de to kontekstene spørreundersøkelse 1 og 2 ble gjennomført i, er at de ble gjort henholdsvis før og etter 22. juli 2011, da Breivik gjennomførte sine terrorangrep mot statsforvaltning og AUF, og før og etter Gjørvkommisjonens evalueringsrapport forelå (Gjørv 2012). Som kjent satte kommisjonens evalueringsrapport fokus på styring og ledelse i politietaten. Imidlertid viste både spørreundersøkelse 1 og

spørreundersøkelse 2 en stor motstand mot politiets styringssystemer og en relativt sterk kritikk mot særlig toppledelsen, og det er rimelig å anta at evalueringsrapporten etter hendelsene 22. juli 2011 primært har bidratt til å aktualisere temaet. Flere metoder og ulikt materiale kan også tillate at flere aspekter av et problem undersøkes (Jacobsson 2008: 175). I tråd med dette har jeg ved ulike metodiske tilnærminger hatt fokus på opplevelser av belastning i ordenspolitiet, og kommet frem til at slitasje relatert til det nye arbeidslivets krav til effektivitet og dokumentasjon er et aspekt ved politirollen som fortjener større oppmerksomhet enn det tradisjonelt har fått (Manning & Warfield 2009). Tradisjonelt har politiforskningen relatert til belastning i større grad tatt for seg enklere variabler for å undersøke politiets utsatthet for eksempel for vold osv.

Videre hevder Jacobsson at kunnskap og informasjon som er frembrakt gjennom én metode, kan hjelpe forskeren å forstå materiale som er generert gjennom en annen metode, noe som øker sjansene for å gjøre mer sofistikerte analyser (Jacobsson 2008: 175). For eksempel ga kunnskapen som ble frembrakt gjennom dokumentanalysen, et godt inntak til å forstå materiale som ble generert gjennom spørreundersøkelsen, noe som også gjorde at jeg ble mer sensitiv i tolkningene og analysen (Jacobsson 2008: 177).

3.7 Arenaer for uttesting av spørsmål og teser

Balvig hevder at det er nødvendig å ha en dialog med dem det forskes på, fordi samfunnsvitenskapelig virksomhet omhandler tenkende og handlende mennesker som kan handle og reagere på det forskerne gjør (Balvig 1995: 237). Andre grunner til å gå tilbake til feltet og presentere resultatene man har kommet frem til, er å sikre nyanser i materialet og generere nye data (Jacobsson 2008: 177). Jacobsson mener at en tilkobling til feltet kan si noe om studiens troverdighet i visse henseender, på samme måte som forskerfellesskapet kan bekrefte studiens troverdighet i andre henseende (Jacobsson 2008: 178). Hun understreker at det ikke handler om at feltet skal godkjenne analysen, samtykke i den eller like den, men at hvis ingen viser tegn på gjenkjennelse, er det nødvendig å stille spørsmål ved sine egne tolkninger. Underveis i analyseprosessen har jeg presentert og fått feedback på mine teser og foreløpige funn både i møter med feltet og i møter med akademia. Jeg har blant annet presentert deler av avhandlingen på møte i politiets Hovedarbeidsmiljøutvalg (HAMU) i 2009, Politiets Forskningskonferanse 2009 (i regi av Politihøgskolen), på fagmøte på Institutt for kriminologi og rettssosiologi i 2009, på PFs landsmøte i 2010, på

konferanse i The European Confederation of Police[45] (EuroCOP) i Madrid i 2010, på prosjektets frokostmøter, på Politidirektoratets ledermøte i 2011, på samling i stipendiatgruppen på Politihøgskolen, på internt avdelingsmøte på AFI og AFIs styremøte, og på organisasjonsseminar på Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi i 2013. Disse treffene har i stor grad bidratt til utvikling av forskningsspørsmål og teser, samt utvidet fokus for relevante teoretiske perspektiver. Min erfaring med presentasjoner i ulike akademiske og ikke-akademiske sammenheng er at begge typer arenaer innebærer både kreative og kontrollerende blikk (Jacobsson 2008: 80), og det er vanskelig å tenke seg avhandlingsprosessen uten blikkene fra henholdsvis politiet og akademia.

3.8 Data og teori

Når det gjelder metodisk tilnærming, er det gjerne skillet mellom en kvalitativ og en kvantitativ tilnærming som peker seg ut som det mest sentrale. Hammersley utfordrer vår tenkning om disse to metodologiske paradigmene ved å hevde at valget mellom kvalitativ og kvantitativ metode ikke fanger den fulle bredden av alle valg vi må foreta, og skisserer syv hovedtemaer vi må ta i betraktning:

1) *Kvalitative versus kvantitative data*
2) *Undersøkelse av naturlige versus eksperimentelle situasjoner*
3) *Fokus på mening fremfor atferd*
4) *Adoptering eller forkasting av en naturvitenskapelig modell*
5) *En induktiv versus en deduktiv tilnærming*
6) *Identifiseringen av kulturelle mønstre kontra å søke vitenskapelige lover*
7) *Idealisme kontra realisme* (Hammersley 1992: 40–41).

I forhold til Hammersleys dikotomier kan min tilnærming i denne avhandlingen relateres til en naturlig situasjon; jeg fokuserer på mening fremfor atferd, jeg tar sikte på å identifisere kulturelle mønstre og forkaster i denne sammenhengen en naturvitenskapelig modell. Hammersleys hovedakser kan imidlertid også betraktes som at man ikke nødvendigvis står overfor dikotome valg, men at relevansen i oppstillingen er å reflektere over sin egen vitenskapsteoretiske posisjonering, og jeg vil derfor utfordre dikotomiene på enkelte områder.

[45] *The European Confederation of Police (EuroCOP) i Madrid, is an umbrella organisation for 35 police unions and staff organisations in Europe based in Luxembourg. It represents the interests of over half a million police officers in 27 European countries, dealing with issues which range from police cooperation across borders to a safer working environment for police officers on the street (http://www.eurocop.org/index.php?id=277&tx_cegallery_pi1%5balbum%5d=6&tx_cegallery_pi1%5bapage%5d=1&cHash=cbc0add6aa).*

3.8.1 Idealisme og realisme

Når det gjelder spørsmålet om idealisme kontra realisme, argumenterer Hammersley imot at henholdsvis en kvalitativ og en kvantitativ tilnærming kan relateres til ulike epistemologiske posisjoner. Han hevder at det ikke nødvendigvis er slik at kvantitativ forskning har en realismeforankring gjennom forestillingen om at sannhet korresponderer med hvordan ting virkelig er, mens kvalitativ forskning er idealistisk i den forstand at den fornekter muligheten for å representere virkeligheten. Videre hevder han at det heller ikke rent filosofisk er en nødvendig kobling mellom metode og epistemologisk posisjon (Hammersley 1992: 51). Min avhandling er et empirisk eksempel på at det ikke nødvendigvis er slik at spørreundersøkelser kun innebærer tall og gjøres til gjenstand for kvantitative analyser.

Sosialkonstruktivismen er en fellesbetegnelse på en rekke nyere teorier om kultur og samfunn som betrakter virkeligheten som tilgjengelig gjennom våre kategorier og våre måter å kategorisere verden på (Jørgensen & Phillips 1999: 13). Jørgensen og Phillips skriver at diskursiv handling er en form for sosial handling som er med på å konstruere den sosiale verden, herunder kunnskap, identiteter og sosiale relasjoner, og derigjennom med på å opprettholde visse sosiale mønstre. De hevder at dette synet er antiessensialistisk i betydningen av at verdens karakter ikke kan forstås som determinert av ytre forhold eller gitt i forveien, og at folk ikke har interne «essenser» – et ekte sett av stabile eller autentiske karakteristika (Jørgensen & Phillips 1999: 14). Perspektivet som legges til grunn i denne avhandlingen, er antiessensialistisk i betydning av at for eksempel verken «godt politiarbeid» eller «belastning» oppfattes som substansielt gitt. I tråd med en sosialkonstruktivistisk og diskursiv tilnærming stilles for eksempel ikke spørsmålet om hva «politiets kjerneoppgaver» er *i seg selv*, men om hvilket betydningsinnhold termen tilskrives til hvilken tid og av hvilke sosiale grupper.

Det er vanlig å hevde at sosialkonstruktivismen legger til grunn at vår måte å forstå verden på skapes og opprettholdes i sosiale prosesser, og at kunnskap skapes i sosial interaksjon, hvor man både skaper felles sannheter og kjemper om hva som er sant og falskt (Jørgensen & Phillips 1999: 14). I denne avhandlingen betraktes diskurs i tråd med det poststrukturalistiske perspektivet at ingen diskurs er en lukket enhet, men en åpen prosess hvor deltakerne/ aktørene hele tiden slåss mot hverandre, og hvor man søker å oppnå hegemoni ved å fastlåse språkets betydning gjennom sin egen måte å tale om og forstå den sosiale verden på (Jørgensen & Phillips 1999: 15). Dette perspektivet blir viktig fordi min analyse av politiets oppgavefokus fordrer at en undersøker hvordan den strukturelle

maktdynamikken får innflytelse på arbeidet og meningskonstruksjonen. Ved å trekke inn det diskursive aspektet ved oppgaveprioritering og meningsdanning vil jeg få inntak til å analysere den pågående kampen om for eksempel å definere «kjerneoppgavene» i politiet og å definere hva som er godt politiarbeid. Dette betyr at jeg i analysen også inkluderer et diskursivt element hvor jeg tar høyde for at kollektive hegemoniske forståelser og fortolkninger kan hindre alternative meningsdannelser. Denne tilnærmingen vil i særlig grad gjøre seg gjeldende i relasjon til styring og ledelse, hvor jeg åpner for at mye av ordenspolitiets frustrasjon ikke handler om *dårlig* ledelse, men om en ledelse og styring som er forankret i en institusjonell logikk som er annerledes enn den de politiansatte tradisjonelt har forholdt seg til. I denne sammenhengen fungerer hegemonibegrepet som et verktøy i analysen av maktrelasjonene, hvor diskursiv praksis kan ses som et aspekt av en hegemonisk kamp. Denne kampen bidrar til reproduksjon og transformasjon av den diskursorden den inngår i, og dermed av de eksisterende maktrelasjonene (Jørgensen & Phillips 1999: 88).

Kritikk av sosialkonstruktivismen

Jørgensen og Phillips skriver at noen kritikere av sosialkonstruktivismen har ment at når all viten og alle sosiale identiteter er kontingente (det vil si mulige, men ikke nødvendige), er konsekvensen at alt flyter, og at all tvang og regelmessighet i det sosiale dermed er oppløst. De mener at det finnes sosialkonstruktivistiske teoretikere som muligens kan fortolkes på denne måten, men at dette i det store og hele er et karikert bilde av sosialkonstruktivismen (Jørgensen & Phillips 1999: 14). For selv om kunnskap og identiteter i prinsippet alltid er kontingente, er de i konkrete situasjoner alltid relativt fastlåste, og de konkrete situasjonene utgjør meget begrensede rammer for hvilke identiteter et individ kan påta seg, og hvilke utsagn som aksepteres som meningsfulle (Jørgensen & Phillips 1999: 14). Videre skriver Jørgensen og Phillips at diskursanalytiske tilnærminger trekker på strukturalistisk og poststrukturalistisk språkfilosofi, som hevder at vår primære adgang til virkeligheten går gjennom språket. Sagt på en annen måte er vår forståelse av virkeligheten henvist til å uttrykkes gjennom språket. Dette betyr ikke at virkeligheten ikke finnes, den fysiske verden finnes også, men får bare betydning gjennom diskurs (Jørgensen & Phillips 1999: 17). Det betyr at sosialkonstruktivisme og diskursive tilnærminger ikke nødvendigvis innebærer en total relativisme.

Kritisk realisme

Både poststrukturalismen, som diskursanalysen bygger på, og Bhaskar (2008) og Sayers (Sayer 2010) tilnærming, har til felles at de kritiserer motsetningen mellom idealisme og

realisme. Roy Bhaskar er grunnleggeren av kritisk realisme, som for han står som et alternativ til positivisme og poststrukturalisme (Bhaskar 2008). I likhet med empiristene mener kritiske realister at virkeligheten eksisterer uavhengig av menneskers kjennskap til den, men i motsetning til empiristene anerkjenner kritiske realister fenomener som ikke kan observeres direkte. Sayer hevder at verden kun kan forstås i termer av tilgjengelige konseptuelle ressurser, men at vi likevel kan snakke om strukturene i verden (Sayer 2010: 83).

3.8.2 Paradigmatiske skillelinjer i organisasjonsteorien

I teorikapittelet har jeg redegjort for fem forskningstradisjoner med forskjellige teoretiske innfallsvinkler og empirisk fokus, nemlig *Den amerikanske neoinstitusjonelle tradisjon, Organisasjonsmotetradisjonen, New Public Management-tradisjonen, Den skandinaviske neoinstitusjonelle tradisjon og Kunnskapsoverføringstradisjonen* (Røvik 2009: 24). Disse tradisjonene kan ses i forhold til to grunnleggende paradigmatiske skillelinjer i samfunnsvitenskapene generelt og i organisasjonsteorien spesielt, nemlig *den modernistiske og den sosialkonstruktivistiske tilnærmingen* (Røvik 2009: 24). Mens det går en tydelig forbindelseslinje mellom den reformkritiske delen av NPM og kunnskapsoverføringstradisjonen til det modernistiske paradigmet, er det sosialkonstruktivistiske paradigmet en felles referanse for de andre retningene (Røvik 2009: 48). Den modernistiske og rasjonelle orienteringen har vært den klart dominerende i stort sett hele organisasjonsvitenskapens drøyt hundreårige historie og har tre fellesnevnere: grunnleggende fremskritts- og utviklingsoptimisme, troen på organisering og organisasjon, samt vitenskaps- og kunnskapsoptimisme (Røvik 2009: 47). Røvik hevder at den sosialkonstruktivistiske orienteringen har vært et særlig tydelig felles paradigme for mange nyere bidrag siden slutten av 1960-tallet, hvor den er dominerende i ulike institusjonelle tilnærminger og danner en intellektuell plattform for mange postmoderne bidrag. Dette paradigmet fremstilles ofte som motstykket til det modernistiske og har tre tydelige kjennetegn: ideen om at virkeligheten er sosialt konstruert, en skepsis til en positivistisk organisasjonsvitenskap basert på erkjennelsen om at organisasjoner er kontekstbetingede sosiale konstruksjoner, og en redskapsskepsis hvor det i stedet vektlegges at organisasjoner (også) er arenaer for utvikling og fortolkning av symboler og meninger (Røvik 2009: 47 og 48). Dekontekstualisering på sosialkonstruktivistisk vis innebærer en antakelse om at organisasjonsoppskrifter ikke trenger særlig dypt inn på mottakssiden, men utstyrer organisasjoner og særlig ledere med legitimerende retorikk, mens praksisfeltet, som styres

av ekte effektivitetslogikk, derfor forblir urørt (Røvik 2009: 52). Røvik mener at sosialkonstruktivisme er en viktig felles referanse for Den amerikanske neoinstitusjonelle tradisjon, Organisasjonsmotetradisjonen, Den skandinaviske neoinstitusjonelle tradisjon og mange av de kritiske bidragene i den reformkritiske delen av New Public Management-tradisjonen. Videre mener han at man like tydelig kan se forbindelseslinjene fra den reformkritiske delen av New Public Management og Kunnskapsoverføringstradisjonen tilbake til det modernistiske prosjekt (Røvik 2009: 48).

3.8.3 Pragmatisk institusjonalisme – «en tredje vei»

Røvik mener at det mellom og i forlengelsen av det modernistiske- og det sosial-konstruktivistiske paradigmet finnes «en tredje vei» som han kaller *pragmatisk institusjonalisme,* som preges av blikk og begreper for tvetydighet og en klar empirisk orientering. En pragmatisk posisjon må ta høyde for empiriske observasjoner som indikerer at populære ideer både kan være redskaper som gir instrumentelle effekter, og samtidig sosialt konstruerte symboler med meningsskapende, legitimerende effekter (Røvik 2009: 53). Denne posisjonen har forankring i pragmatisme som en allmenn teoretisk-filosofisk posisjon hvor et gjennomgående tema er forholdet mellom den kunnskap man utviklet om virkeligheten (ideene), og virkeligheten i seg selv (Røvik 2009: 54). Sentralt i denne sammenhengen står særlig John Deweys prosjekt med å utvikle en pragmatisk kunnskapsteori som peker ut over de tradisjonelle idealistiske og empiriske posisjonene i filosofien (Røvik 2009: 54 og 55). Et synspunkt som er med på å danne kjernen i hans tilnærming, er at ideer og praksis ikke eksisterer uavhengig av hverandre, men virker sammen på meget komplekse måter: *«Kunnskap og ideer springer ut av praksisfeltet gjennom langsomme dialektiske prøve-og-feile-prosesser, men kan også materialiseres i det og komme til å* forandre *det (Dewey 1923)»* (Røvik 2009: 55). Røvik skriver at sporene tilbake til den filosofiske pragmatismen ses særlig tydelig i nordisk aksjonspreget arbeidslivsforskning (og viser blant annet til Bjørn Gustavsen, som satte meg på sporet av å trekke inn reformer som NPM i analysen av dataene, nemlig Toulmin og Gustavsen 1996), og man finner også en tydelig pragmatisk orientering og grunntone i skandinavisk neoinstitusjonalisme.

I tråd med pragmatisk institusjonalisme og aksjonsforskningstradisjonen har min tilnærming til politiet foruten å frembringe ny kunnskap vært et ønske om å bidra til forbedring og utvikling i arbeidslivet. Dette gjør at jeg plasserer meg innenfor det Burawoys kaller «en

sosiologi for offentligheten» som skal ivareta de humane interessene i relasjon til de ustyrlige kreftene staten og markedet representerer (Burawoy 2004: 257). Han betrakter offentlig sosiologi ikke kun som et samfunnsspeil, men som et refleksivt potensielt bidrag til endring ved å gå i dialog med offentligheten og ikke kun henvende seg til et akademisk publikum (Burawoy 2004: 257, 259).

En teoretisk tilnærming innenfor pragmatisk institusjonalisme er translasjonsteorien som forstår kunnskapsoverføring som translasjon (Røvik 2009: 56), en teori jeg har berørt i teorikapittelet. Imidlertid aktualiserer denne teoretiske tilnærmingen spørsmålet om normative implikasjoner, dvs. hvorvidt bidragene kan brukes som grunnlag til å gi råd om hvordan det bør handles for å øke sannsynligheten for å lykkes med kunnskapsoverføring. Mens flere modernistiske bidrag preges av en klar nytteorientering, preges de fleste sosial-konstruktivistiske bidrag nærmest av et fravær av nytte (Røvik 2009: 57). Fordi det kan avledes noen handlingsmessige implikasjoner av translasjonsteorien, representerer den også en form for pragmatisk institusjonalisme som er en tilnærming jeg finner hensiktsmessig i denne avhandlingen.

3.8.4 Et aksjonsforskningstilsnitt i prosjektdesignen

Ønsket om å bidra til forbedring var bakgrunnen for at vi la frokostmøter inn i prosjektdesignen. I prosjektperioden har vi arrangert fire tretimers frokostseminarer hvor PF og POD har deltatt med ca. 15 personer hver. Representanter for Politihøgskolen (PHS) har også vært til stede og deltatt i diskusjonene. Hensikten med disse frokostmøtene var å presentere sentrale funn og diskutere disse innenfor rammer som fokuserte på det politifaglige. Arenaen skulle ha form av å være et «lavterskeltilbud» i den forstand at man skulle få lov til «å tenke med åpen munn» uten at bordet – eller ordet − fanget.

En slik tilnærming til en møteplass med feltets aktører har et aksjonsforskningstilsnitt idet møtene er organisert på en måte som legger til rette for at aktørene kan snakke sammen i en ny sammenheng hvor andre innfallsvinkler og begreper lanseres. Dette innbærer også at man kan snakke om å forske *med* og ikke *på* politiet, en tilnærming som er tuftet på forestillingen om mennesket som utstyrt med både evne og trang til aktivt å reflektere over og utforske både sine forståelser og sine handlinger, noe som i sin tur danner mening og virkelighetsforståelse. Tilnærmingen tilsier at jeg betrakter mennesker som reflekterende og handlende subjekter, noe som står i kontrast til å analysere politiet som et myndighetsinstrument eller maktapparat som knytter an til et mer systemisk perspektiv hvor

menneskene i mindre grad selv former prosessene. På denne måten berører valg av enhet og tilnærming de ontologiske spørsmålene.

Min forestilling om at mennesket er reflekterende, henger sammen med at jeg mener at også forskningen må være reflekterende i betydningen av at forskeren må foreta tolkning av tolkning og sette i gang kritisk utprøving av egne tolkninger av empirisk materiale (Alvesson & Sköldberg 1994: 12). Min vektlegging av tilbakemeldingene og dialogene fra de ulike arenaene hvor jeg har møtt, presentert og diskutert mine foreløpige funn, analyser og teser om hvordan ting henger sammen, er forankret i forestillingen om at data ikke kan stå i en entydig relasjon til noe utenfor det empiriske materiale, og har bidratt til en kritisk utprøving av egne tolkninger av empirien (Alvesson & Sköldberg 1994: 12), og ikke minst, en kritisk refleksjon av hvilke deler av empirien som skal vektlegges mest. Refleksjonen bidro til at jeg endret problemstillingene i avhandlingen min. Som skrevet i teorikapittelet skiller Manning og Warfield mellom forskning *på* politiet og sosiologi *for* politiet, hvor det førstnevnte utforsker relevansen av teorier og konsepter i relasjon til politiet i bred forstand, mens det sistnevnte er koblet til ønsket om å forbedre politiet (Manning & Warfield 2009: 99). Fordi jeg både utforsker relevansen av ulike teorier på politiet *og* ønsker å forbedre politiet ved å bidra til en utvidet politidiskurs, vurderer jeg mitt eget bidrag til politiforskningen til å være både *på* og *for* politiet.

3.8.5 En abduktiv tilnærming

Det som kjennetegner en abduktiv tilnærming, er at den plasserer seg mellom en induktiv og en deduktiv tilnærming og inntar et dialektisk forhold til teori og data (Thagaard 2010: 181). Thagaard skriver at analyse av dataene inntar en plass med hensyn til utvikling av ideer, og forskerens teoretiske forankring bidrar med perspektiver til forståelse av dataene (Thagaard 2010: 181). Selv om den første spørreundersøkelsen primært var forankret i politiets egne erfaringer og praksis, bygger designen og vinklingen av spørreskjemaet på antakelsen om at arbeidslivsperspektivet har noe nytt å bidra med til politiforskningen. Dette betyr at selv om tilnærming til forskningsfeltet i utgangspunktet ikke sprang ut av et klart teoretisk perspektiv, kan man hevde at prosjektet hele tiden har hatt en viss forankring i arbeidslivsperspektivet. Da empirien fra spørreundersøkelse 1 aktualiserte et mer spisset arbeidslivsperspektiv i retning av teorier om NPM, kan man si at prosjektets problem-stillinger hele veien har vært empiridrevne.

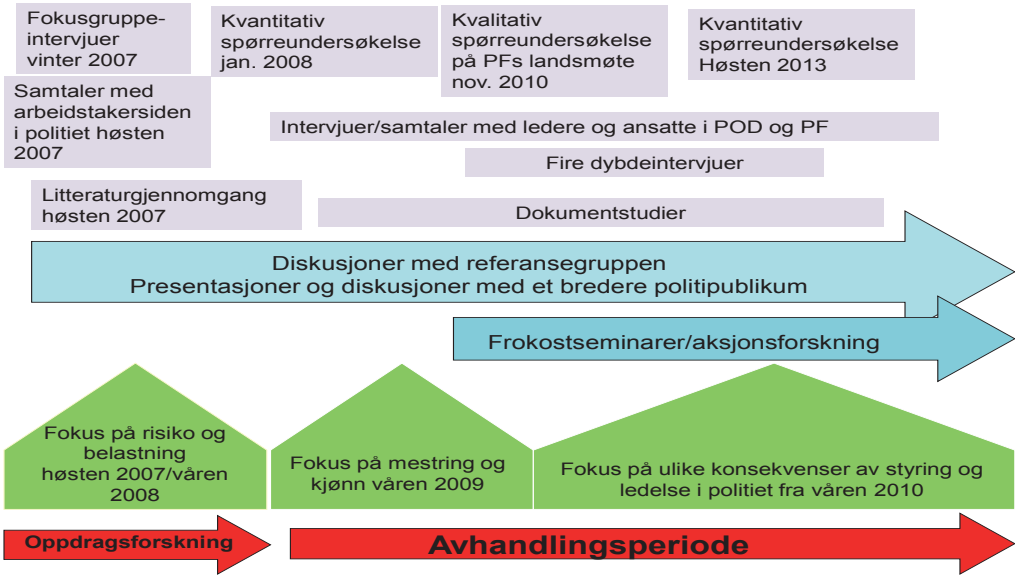
Ofte er det slik at kvalitativ forskning sies å være induktiv, og at teorien utvikles med utgangspunkt i dataene, som kan suppleres med nye undersøkelser for å forsterke mønstre og sammenhenger, mens motsetningen til en induktiv tilnærming er den deduktive, hvor teorien testes ut i datamaterialet (Thagaard 2010: 181). Når det gjelder spørsmålet om avhandlingen har en induktiv versus en deduktiv tilnærming, vil jeg derfor hevde at den har begge deler. I den første spørreundersøkelsen har tilnærmingen et induktivt preg, mens den andre spørre-undersøkelsen har en mer tradisjonell deduktiv innretning hvor jeg har tester ut hypoteser. Ifølge Thagaard kjennetegnes en abduktiv tilnærming også ved at teorien utvikles på grunnlag av systematiske og dybdeborende analyser. I min avhandling utgjør spørreundersøkelse 2, hvor jeg med basis i ny teori følger opp funn i spørreundersøkelse 1, det metodiske grunnlaget for slike dypdykk.

Forskningsfokus og datakilder

Min vei inn i avhandlingsløpet og min abduktive tilnærming tilsier at ikke bare teoretisk perspektiv og datagrunnlag har spilt sammen i en dialektisk prosess, men også at dataene har påvirket problemstillingene, og endringene i prosjektfokus har påvirket datainnsamlingen. Det er derfor på sin plass å si noe om valg av og rekkefølgen på datafangsten og prosessen mot de endelige forskningsspørsmålene. I modellen under har jeg fremstilt problemfokus og datakildene i tidslinje i forskningsprosessen[46]:

[46] *I denne sammenhengen må det nevnes at jeg i perioden oktober 2009 til mai 2010, juli 2011 til april 2012 og januar 2013 til oktober 2013 var hjemme i fødselspermisjoner.*

3-6 Modell: Datakilder i forskningsprosessen



Problemstillinger under endring

I det følgende vil jeg redegjøre nærmere for prosjektendringen mot fokus på ulike konsekvenser av politiets styringssystemer og ledelse. Utgangspunktet for prosjektet for PF var opprinnelig problemstillinger relatert til politiansattes opplevelse av utfordringer i arbeidet, med særlig fokus på risiko og belastning. I spørreundersøkelsen ble ikke utfordringer relatert til styringssystemene direkte berørt, men blant annet ledelsesstøtte ble tematisert. Da jeg hadde startet mitt avhandlingsarbeid, kom imidlertid utfordringer som handlet om styring og ledelse klart til syne gjennom spørreundersøkelsens åpne svardel. Her ble ulike vinklinger av manglende ledelsesstøtte og negative konsekvenser av måleindikatorenes krav til effektivitet problematisert og eksemplifisert i tilknytning til flere ulike spørsmål. I den første spørreundersøkelsen fremkom empiri som viste at politiet primært var drevet av «public service-motivasjon» (PSM) eller var indre motivert, og at mange fant mening og motivasjon ved å jobbe med mennesker og bidra til å gjøre en positiv forskjell. Forhold som bidro belastende/demotiverende, var i stor grad organisatoriske forhold som gjorde at man ikke fikk gjort jobben sin på en tilfredsstillende måte etter en faglig standard. Disse forstyrrende forholdene er relatert til styring og ledelse, samt ressurser og krav til effektivitet. Empirien viste at deler av arbeidskonteksten ble opplevd som mer belastende enn de faktorene som er bygget inn i arbeidsoppgavene, og som vi kan kalle de iboende faktorene. Dette er i tråd med en rekke psykologiske studier som har vist at

arbeidsstress i politiet primært er et resultat av ledelse og organisering og i mindre grad en konsekvens av spesifikke politioppgaver (Cooper et al. 1982; Brown & Campbell 1990; Kop et al. 1999; Kop & Euwema 2001; Liberman et al. 2002; Hellesø-Knutsen 2003). I en studie av kriminologene Manzoni og Eisner fremkom det at politiansatte som opplevde belastning på grunn av organisasjonsrelaterte faktorer (lederproblemer, følelsen av ikke å bli verdsatt osv), var mye mindre tilfredse med jobben, følte mindre jobbforpliktelse og opplevde seg mye mindre effektive sammenlignet med politi som rapporterte om jobbrelatert stress (Manzoni & Eisner 2006: 641). Dette indikerer at belastning som springer ut av organisatoriske forhold, i større grad kan relateres til mening i arbeidet. Imidlertid begrenser den psykologiske evidensbaserte arbeidslivsforskningen seg til individets opplevelse av stress og mestring, og utelater mer komplekse analyser av hvordan strukturer kan gi betingelser for handling.

Også andre mønstre i det som fremkom gjennom den kvantitative analysen av datamaterialet, viste at rammebetingelser og ledelse fortjente en mer sentral plass i avhandlingen enn de opprinnelig var tiltenkt. Dette var data som viste at mange ble politi motivert av et ønske om å hjelpe og bistå mennesker, og det ble opplevd som mer belastende å si nei til publikum enn å dra på væpnet oppdrag. Ønsket om å hjelpe og belastningen med å si nei kan ikke belyses i relasjon til enkle belastningsfaktorer alene, men må ses i relasjon til oppgaveprioritering, krav til effektivitet og hva politiarbeidet måles på. Disse variablene knytter an til styringssystemene og utvider konteksten for å forstå politiarbeidets utfordringer. Det betyr at både tidligere undersøkelser og mine data pekte i retning av at det kan være like viktig å analysere arbeidskonteksten og vilkårene for å gjøre jobben som selve jobbinnholdet når man skal fange opp hva som påvirker politiet i positiv og negativ retning. Erkjennelsen brakte avhandlingen over i et annet spor, fordi den medførte at jeg rettet blikket mot hva som utgjør de sentrale rammebetingelsene for oppgaveløsning, og på hvilken måte disse gjør seg gjeldende i hverdagen til politiet. Mer konkret bidro dette til at jeg i mitt avhandlingsfokus dreide problemstillingene mot å fokusere på konsekvenser av politiets styringssystemer og ledelse. Fordi empirien fra begge undersøkelsene viser at det kun er mindre kjønnsforskjeller relatert til opplevelsen av styring og ledelse, er kjønnsperspektivet av plasshensyn tonet ned.

Endring i perspektivering

Når det gjaldt perspektivering, medførte endring av problemstilling en dreining mot å inkludere også overordnede teoretiske perspektiver på arbeidsliv, styring og ledelse. Mitt

fokusskifte innebar også et skifte fra den tradisjonelle samfunnsvitenskapelige arbeidsmiljøforskning til en refleksiv og systemkritisk arbeidslivsforskning med fokus både på individ-, organisasjons- og samfunnsnivå. Kritisk teori legger gjerne vekt på ideologikritikk og en kritisk vurdering av samfunnets etablerte strukturer, og setter handlinger inn i en mer omfattende sammenheng enn den empirinære, fordi den henter inspirasjon og ideer til fortolkning i metateoretiske perspektiver (Thagaard 2010: 42). Sayer hevder det er hensiktsmessig å teoretisere og abstrahere på ulike måter så lenge man tar hensyn til begrensningene ved de ulike perspektivene og vurderer i hvilken grad de er forenlige (Sayer 2010: 83). Arbeidslivsperspektivet, med et særlig kritisk blikk på «det nye arbeidslivet», er forenlig med både mestringstilnærming og perspektiver på styring og ledelse, og har derfor vært med hele tiden.

Ny datainnhenting

Både Sayer og Brannen hevder at en multimetodestrategi kan gi en motsatt effekt av å fremme en teoretisk eklektisk holdning, fordi den kan bidra til en avklaring i forskningsspørsmålene og til å finne den mest hensiktsmessige måten å studere og teoretisere problemene på (Brannen 1992: 32; Sayer 2010). Imidlertid kan en avklaring av forskningsspørsmålene avstedkomme behov for ytterligere datainnsamling. Jeg erfarte at min dreining i problemfokus avfødte en rekke nye forskningsspørsmål, og utformet derfor et opplegg for å frembringe supplerende data. Opplegget besto, som skrevet innledningsvis i dette kapittelet, av en ny spørreundersøkelse i politiet, en liten kvalitativ spørreundersøkelse på PFs landsmøte, et antall intervjuer med ansatte i POD, gjennomgang av en rekke styrings- og policydokumenter, samt fem grundige intervjuer.

Empiri og teori

Som redegjort for innebærer min tilnærming til politifeltet ulike metodiske tilnærminger hvor ikke kun de kvantitative delene står sentralt, men hvor også særlig tekstene generert fra åpne svarfeltene i spørreundersøkelse 1 og dokumentstudier står sentralt i analysen av problemstillingene. Det resulterte i at empirien ble omfattende, at den fanget ulike nivåer og appellerte til ulike teoretiske perspektiver, og jeg har derfor måttet håndtere spenningene mellom ulike teoretiske perspektiver som har vært relevante for å belyse dem (Brannen 1992: 33). Spenningene henger sammen med at arbeidslivsforskningen er en tverrfaglig disiplin som blant annet innebefatter sosiologi, antropologi, psykologi, pedagogikk og arbeidsmedisin med deres tilhørende ulike teoretiske perspektiver. Et eksempel på slike spenninger er de som oppstår hvis man vil benytte mestringsteori forankret i psykologien til

å forklare problemstillinger av mer sosiologisk art. Som Lazarus skriver: *«Vi kan ikke forklare, hvad der sker på et analytisk niveau, ud fra begreber, der tilhører et andet niveau»*(Lazarus, Folkman & Visby 2006: 33). Spenningene handler også om at en tilnærming til politiets opplevelser av mening og motivasjon i arbeidet er et forsøk på å tette NPM-forskningens kunnskapshull om de mange produktivitetsmålingene kostnader på individnivå (Pollitt & Bouckaert 2011: 158) hvor offentlige ansattes motivasjon er en sentral innfallsport (Perry & Wise 1990: 372). Fordi tilnærmingen krever at jeg både forholder meg til overordnede NPM-teorier og motivasjonsteorier på individnivå, samtidig som behovet for kontekstualisering også fordrer at litteratur om politiet blir relevant, har dette medført at avhandlingen har økt i omfang og kompleksitet.

Som tidligere skrevet medførte teorivalgene og arbeidslivsforskningens perspektiver og nivåtilnærminger at jeg kontinuerlig måtte ta stilling til ulike teoretiske perspektivers relevans og fruktbarhet. I relasjon til mitt tidlige fokus på mestring og kjønn fremsto foruten kjønnsperspektiver (f.eks. Young 2005; Solheim 2007), mestringsteori og mestringsbegrepet som sentrale tilnærminger, og jeg jobbet meg igjennom ulike teoretiske felt: Banduras sosiale teori om vektlegging av mestringens kognitive forutsetninger (Bandura 1997), ulike målorienteringsteorier (for eksempel McClelland 1985; 1953), Deci og Ryans selv-bestemmelsesteori (Deci & Ryan 2000) og ulike rettferdighetsteorier (Taris et al. 2001; Kivimäki et al. 2005; Siegrist 1996; Midgley 2002). Etter hvert erkjente jeg at disse forskningstradisjonene i for liten grad fokuserer på sosiale og samfunnsmessige betingelser for mestring til å være bærende i min sosiologiske og kriminologiske avhandling, noe som gjør at jeg kun benytter enkelte av perspektivene som kompletterende briller i mindre dypdykk i empirien. Mitt fokusskifte til en refleksiv og systemkritisk arbeidslivsforskning aktualiserte også diskursanalytisk teori, teoretiske perspektiver om «det nye arbeidslivet», New Public Mangement-teori og teorier om mening i arbeidet. I tillegg til disse teoretiske perspektivene kommer studier av politiet, samt ledelses- og organisasjonsteorier. Bearbeidingen av dataene har skjedd på ulike nivåer underveis i prosessen, og de analytiske begrepsverktøyenes aktualitet har endret seg etter hvert som vektingen av de teoretiske perspektivene har forandret seg.

Hvordan teorien blir til

Som min redegjørelse for utmeisling av problemstilling og innhenting av data viser, startet den analytiske prosessen i avhandlingen på et tidlig stadium. På bakgrunn av mønstre som fremkom i analysen av empirien fra spørreundersøkelse 1, samt teorier om NPM og det nye

arbeidslivet, formulerte jeg hypoteser som ble testet ut i spørreundersøkelse 2. I denne sammenhengen har jeg som tidligere nevnt trukket på kritisk diskursanalyse i dokumentanalysen, mens jeg i tråd med en kritisk realistisk tilnærming i analysen av ordenspolitiets kontekstuelle forhold også har vektlagt strukturene. Sayers skiller mellom abstrakt og konkret forskning og hevder at vanligvis betyr ordet abstrakt «vag» eller «virkelighetsfjern», men dette er ikke slik han bruker det. Med abstrakt mener Sayer «et abstrakt konsept», eller en abstraksjon som isolerer en side eller delaspekter ved et objekt. Hva vi abstraherer fra, har mange andre aspekter som sammen konstituerer folk, nasjoner osv. (Sayer 2010: 83, 86-87). På denne måten hevder Sayer at et abstrakt konsept kan bidra til at noe blir mer konkret enn vagt, for eksempel «kjønn» og «temperatur». Dette betyr at det som de abstrakte konseptene refererer til, ikke behøver å være mindre virkelig enn de konkrete konseptene, noe som impliserer at skillet mellom «abstrakt som tanker» og «konkret som virkelig» ikke er hensiktsmessig (Sayer 2010: 87). For eksempel behøver ikke «det nye arbeidslivet» å være mindre virkelig enn arbeidslivet som sådant. Min tilnærming til politiet innebærer både en abstrakt og en konkret forskningstilnærming, idet jeg både analyserer strukturelle egenskaper ved arbeidslivet (konsekvenser av NPM-inspirerte reformer) og studerer hva som skjer når disse aktiveres gjennom konkrete hendelser (politiets oppgaveløsning).

Selv om respondentene svarer på spørsmål om mål- og resultatstyringssystemet som ble innført i sammenheng med de NPM-inspirerte reformene, kan vi ikke spore direkte årsakssammenhenger mellom politiets arbeidsopplevelser og NPM-reformene. Imidlertid innebærer det at jeg betrakter mennesker som reflekterende og handlende subjekter at jeg forholder meg til respondentenes subjektive opplevelser av forholdene. Imidlertid er spørsmålene også preget av min forutsetning om menneskenaturen, noe som gjør at spørsmålene som stilles, fanger inn en del av bildet og utelater en annen (Hellevik 1995: 47). For «virkeligheten» er det som kommet til syne innenfor et valgt perspektiv (Schaanning 1997: 78). I tillegg til at spørsmålene i lys av forskningslitteratur om NPM kan betraktes som rimelige (Hellevik 1995: 47), drøftes empirien i relasjon til teorier om mer overordnede samfunnsmessige forhold som kan virke inn på opplevelsen av å være politi. Dette er i tråd med at slik kritisk teori i høyere grad er orientert mot omfattende perspektiver enn mot det som kan fastholdes i empiriske prosjekter (Thagaard 2010: 42). Svakheten ved de mer abstrakte teoriene, for eksempel Maslows behovslære eller Emery og Thorsruds psykologiske jobbkrav, er at de er vanskelige å underbygge empirisk fordi de stort sett står

som forutsetninger og ikke automatisk kan tas som «fakta» (Gustavsen 2003: 97). Imidlertid er mange teorier vanskelige å teste empirisk, og i så henseende kan ikke teoriene betraktes som sanne eller falske, men må betraktes ut fra i hvilken grad de kan bidra til å belyse fenomener på en måte som gir innsikt (Lundin 2008). Gustavsen representerer en posisjon hvor man ser på hvordan en teori eller en oppfatning har blitt til, og hevder at man kan si at det ligger en form for «kvalitetsgaranti» i prosessen hvis den er skapt gjennom en prosess som oppfyller visse krav (Gustavsen 2003: 99). Han skriver at Habermas legger til grunn at det å forme teorier, syn og oppfatninger er en sosial prosess som alltid utspiller seg i kommunikasjon, og at man kan vende oppmerksomheten mot denne kommunikasjonen og stille spørsmål ved hvordan den har artet seg og hvilke regler som er lagt til grunn i diskusjonene. Som svar på slike spørsmål utvikler Habermas sitt syn på kommunikasjon og dermed på rasjonalitet som noe som ligger i «måten teorien har blitt til på» like mye som «hva den går ut på (Habermas, 1981/1984, her i Gustavsen 2003: 99). Ved å trekke inn abstrakte teorier om arbeidslivets rammebetingelser og dynamikk mener jeg å ha bidratt til å tematisere de mer diffuse belastningene i politiarbeidet. Dette betyr at min teoretisering om politiets arbeidsvilkår har blitt til ved å sette mitt empiriske materiale i dialog med mer abstrakte teorier om arbeidslivet. Jeg mener det ligger en «kvalitetsgaranti» i analyseprosessen fordi jeg etter beste evne forsøker å vise hvilke teorier jeg spiller empirien opp mot på vei mot de ulike slutningene.

3.9 Begreper i avhandlingen

De begrepløse belastningsplagene som er relatert til styringssystemene, står i kontrast til det vel etablerte stressbegrepet som dukket opp rundt 1940-tallet og fikk rollen som formidler mellom to etablerte begrepsklynger (Bronner & Levi 1969, her i Gustavsen et al. 2010: 148). Den ene begrepsklyngen vokste frem med utgangspunkt i at autonomi i arbeidet kunne motvirke de negative konsekvensene av spesialisering, og lenge ble arbeidstilfredsstillelse brukt som et samlebegrep som skulle gi retning til tiltak og utvikling (Gustavsen et al. 2010). Arbeidstilfredsstillelse ble etter hvert kjedet sammen med begreper som demokrati, medbestemmelse og produktivitet, og denne begrepsklyngen (som primært var utviklet gjennom samfunnsforskningen) ble etter hvert koblet til begreper som sikkerhet og helse og andre konsepter som hadde mer naturrealistisk bakgrunn (Gustavsen et al. 2010: 148). Etter år 2000 har begrepet mening fremstått som en vesentlig term for utvikling av en ny forståelse av sammenhengen mellom arbeid, trivsel og arbeidsmiljø, og da særlig i det

danske forskningsmiljøet (Sørensen et al. 2012: 22). En mulig forklaring på at begrepet *mening i arbeidet* er såpass akseptert innenfor dagens forskning på ledelse, organisasjon og arbeidsmiljø, er de nye teoriene om at mennesket ikke fødes til en identitet, men selv må skape seg en (Sørensen et al. 2012: 59). Dette kan ses i relasjon til dagens fokus på selvrealisering, hvor alle forventes å sette seg selv i sentrum for sitt eget liv (Heen 2012). At arbeidet oppleves som meningsfullt, kan betraktes som en forutsetning for at det kan oppleves som en form for selvrealisering (Heen 2012). Aktualiteten av begrepet mening innenfor arbeidslivsforskningen henger slik sammen med økt sosial mobilitet og forventninger om selvrealisering i dagens samfunn, noe som forutsetter følelsen av at arbeidet er meningsfylt.

Mening som analytisk begrep kan også betraktes som et barometer på samstemmigheten mellom individets og kollektivets verdier og virksomhetens institusjonelle logikk. I denne sammenhengen ser meningsbegrepet som analytisk verktøy ut til å kunne gripe noen av de menneskelige konsekvensene av NPM-ideologiene i det moderne arbeidslivet som først nå begynner å bli en del av arbeidslivsdiskursen. Slike konsekvenser kan særlig relateres til yrker som tradisjonelt har stått som verdibærende roller med egne distinkte identiteter og oppfatninger om hva som er relevante problemer og gode løsninger (Christensen et al. 2009). En sentral følge av styringssystemer basert på NPM-tenkningen er at målene også for verdibaserte virksomheter blir fremsatt i kvantifiserbar form, noe som i praksis betyr at administrasjonen former innretningen på virksomheten fremfor motsatt (Westerberg 2004: 202).

Det er reist spørsmål om NPM-paradigmet og de utfordringene dette reiser for mennesker og organisasjoner, er en nåtidig ekvivalent til spesialiseringsutfordringene i industrialiseringen (Thomassen 2012: 179). Slik det vokste frem en faglig begrepsklynge med utgangspunkt i at autonomi i arbeidet kunne motvirke de negative konsekvensene av spesialisering (Gustavsen et al. 2010), har kanskje *mening i arbeidet* potensial til å åpne arbeidsmiljøforskningen mot andre dimensjoner og begrepsklynger som har relevans i det moderne arbeidsliv, og som kan bidra til å tematisere menneskelige og organisasjonsmessige konsekvenser av NPM-reformene. Tesen er at å innføre nye begreper i arbeidslivsdiskursen kan bidra til å omforme diskursen, også den diskursive praksisen som aktørene i arbeidslivet selv utøver. Poenget må ses i sammenheng med at det i deler av arbeidslivsforskningen har vokst frem en erkjennelse av språkets og diskusjonenes betydning for utvikling i arbeidslivet hvor lokale bedriftsparter må snakke «samme språk» i arbeidet med å utvikle organisasjon, samarbeid og ledelse

(Gustavsen et al. 2010: 142–143). Denne «språklige vendingen» med sterkere fokus på språk og talehandlinger som både formidler samhandling mellom aktører og bidrar til å skape virkelighetsforståelser, kan relateres til at koordinert handling krever en motivasjon som best vokser frem dersom man er forpliktet overfor en gitt virkelighetsforståelse, og denne forpliktelsen er sterkest dersom man selv har vært med på å utvikle forståelsen (Gustavsen et al. 2010: 141, 143). Resonnementet over kan også bidra til å kaste lys over hvorfor en rekke studier (Ekman 1999; Fjeldberg 2000; Finstad 2000; Holgersson 2005; Andersson & Tengblad 2009; Gundhus 2006) har vist at politikulturen mobiliserer motstand mot store organisatoriske endringer som NPM, og da særlig fra de operative ansatte som i minst grad har vært delaktige i utviklingen av et felles virksomhetsspråk som skal representere en gitt virkelighetsforståelse, og som derfor til dels er blitt «fremmed i eget hus». For språket er «værens hus» (Heidegger 1959). I det følgende vil jeg kort presentere betydningen av også andre sentrale begreper jeg har benyttet i denne avhandlingen.

I avhandlingen har jeg skrevet om det publikumsnære politiarbeidet. Med dette menes den hjelp, bistand, service og kontroll som politiet yter overfor publikum i vid forstand. Det publikumsnære politiarbeidet må ses i relasjon til mindre alvorlige forhold som blir gjort opp på stedet uten strafferettslige følger, de såkalt OPS-sakene. Finstad fant i sin politistudie at andelen OPS-saker utgjorde over 80 % av hendelsene, litt under 10 % endte med at noen ble tatt med til sentralarresten eller den lokale arresten på politistasjonen, 4,5 % endte med at noen ble kjørt videre, 3,3 % innebar en melding til andre, mens 0,7 resulterte i forenklet forelegg (Finstad 2000: 170). De fleste av OPS-sakene involverer nærkontakt med publikum. Finstad skriver at OPS-sakene er en mangfoldig samlekategori og har til felles at patruljen ikke gjør ytterligere tiltak enn de som blir iverksatt på stedet:

> *«(…) tilkalling av ambulanse eller låsesmed, veiledning, informasjon, advarsel, formaning – og kombinasjoner av de sistnevnte virkemidler. For å utdype hva det kan dreie seg om: Prostitusjonskunder som får beskjed om å sette umiddelbar kurs hjem til Hamar eller Slemdal. Fulle personer som sover i et portrom, blir vekket og satt i marsj. Personer som tiltrekker seg politiets oppmerksomhet, blir sjekket. Biler uten betalt veiavgift og forsikring, blir avskiltet. Publikum som drikker på gata, får beskjed om å helle ut alkoholen. Folk som knuser flasker og glass eller etterlater kroppslige avfallsprodukter på en butikktrapp, blir bedt om å rydde opp etter seg. Fulle folk blir fjernet fra trikker og butikker når publikum har bedt politiet fjerne dem»* (Finstad 2000: 170–171).

I motsetning til det publikumsnære arbeidet står politiarbeid rettet mot overordnet kriminalitet og kollektive beskyttelsesbehov. I Stortingsmelding 42 fremgår følgende:

> *«I kriminalpolitikken har det i senere år blitt lagt mer vekt på å forebygge og avverge kriminalitet, og ikke så ensidig på etterfølgende etterforsking og rettsforfølgning av allerede begåtte kriminelle handlinger. I stadig større grad har vi strafferettslig kriminalisert forsøkshandlinger. På bakgrunn av økt fare for samfunnsskadelig organisert kriminalitet og terror har vi i senere år også kriminalisert visse forberedelseshandlinger. Disse utviklingstrekk spisser ytterligere interessekonflikten mellom hensynet til fellesskapets beskyttelse og enkeltindividets rettsvern»* (Justis- og politidepartementet 2005:67).

Politiets innretning av ressurser mot kollektive beskyttelsesbehov betyr at deler av deres innsats blir usynlig for publikum.

Godt politiarbeid er ikke definert i avhandlingen og er heller ikke brukt i en essensiell betydning, men som en inngangsport til å analysere hvilke markører i politiarbeidet som gir mening til opplevelsen av godt politiarbeid. Videre har jeg koblet disse markørene opp mot i hvilken grad politiet mottar anerkjennelse gjennom oppfølging i mål- og resultatstyrings-systemet kontra mer direkte tilbakemeldinger fra publikum. Dette er anerkjennelseskilder som kan relateres til ulike institusjonelle logikker i Friedland og Alfords forstand (Friedland & Alford 1991: 248) – henholdsvis de NPM-inspirerte reformenes effektivitetslogikk og den tradisjonelle verdibaserte politifaglige logikken. Med «kjernen i arbeidet» menes arbeidsoppgaven eller -oppgavene og deres betingelser som representerer arbeidets nødvendighet (Olsén & Hagedorn-Rasmussen 2008: 199). Når det gjelder den mer spesifikke og kontekstuelle innholdsbetydningen av «kjernen» i *politi*arbeidet, vil dette være gjenstand for analyse i avhandlingen.

I avhandlingen har jeg benyttet meg av begrepet kunnskapsbasert politiarbeid, en samle-betegnelse på nye modeller for målrettet og problemorientert politiarbeid og kriminaletter-retning (Gundhus 2006: 12)[47]. Med kunnskapsbasert politiarbeid menes at den enkelte politiansatte ikke lenger kun skal basere vurderinger på erfaringsbasert kunnskap, men kombinere denne type kunnskap med vitenskapelig fundert kunnskap (Gundhus 2006: 12). Hensikten er å gjøre politiet bedre i stand til å forebygge og forhindre at kriminalitet oppstår (Gundhus 2006: 12).

Der jeg har skrevet om politiets tillit og legitimitet i relasjon til publikum, skal disse begrepene forstås som uttrykk for publikums tiltro til og tilfredshet med politiets innsats,

[47] *Politiet har sin parallell i at fokuset på evidensbasert medisin har legitimert organisatoriske endringer i helsevesenet (Kjølsrud 2013: 47). Se Harald Grimen: "Debatten om evidensbasering, noen utfordringer" i Evidensbasert profesjonutøvelse (red. H.Grimen & L. Terum, Oslo: Abstrakt Forlag) for mer om debatten om utfordringer knyttet til dette temaet.*

som er forhold som har blitt viktige indikatorer på kvaliteten ved politiets virksomhet (Thomassen 2010). Vesentlige trekk ved tillit er at det gjelder noe som er viktig for tillitsgiveren, og at tillit gir tillitsmottakere mulighet til maktutøvelse (Grimen 2009: 33, 51). Høy grad av tiltro og tilfredshet med politiets innsats gir politiet høy grad av legitimitet.

3.10 Analytiske generaliseringer

Ifølge Sayer avhenger verdien av generaliseringer av kvaliteten ved fenomenet det refererer til, og vanligvis handler generaliseringer om å se etter overfladiske kvantitative sammenhenger mellom relativt enkle og avgrensede fenomener (Sayer 2010: 100, 103). Min avhandling behandler konsekvenser av styringssystemene og kulturen i politiet, noe som betyr at jeg analyserer komplekse fenomener som vanskelig kan avgrenses og klassifiseres klart. Fordi strukturer konstitueres av interne relasjoner, må de også forstås kvalitativt (Sayer 2010: 99). Hensikten med avhandlingen er ikke å generalisere funnene som gjelder de strukturelle og kulturelle betingelsene for politiets oppgaveløsning, men å bidra til innsikt i hvordan styringsstrukturer og kultur kan fungere som betingelser for handling i organisasjonen. På denne måten kan politiet betraktes som en case og studien som en casestudie. Casemetodikk er ikke et metodologisk valg og ikke essensielt kvalitativt, men et valg av *hva* som skal studeres (Stake 2005). Stake eksemplifiserer med at en lærer kan være en case, men at lærerens undervisning mangler klare nok grenser for å kunne kalles en case. Casestudiet beskrives av Yin som en særlig fordelaktig metode når det som ønskes belyst, er moderne fenomener i deres naturlige omgivelser, hvor det er vanskelig å lage et klart skille mellom fenomenet som ønskes undersøkt og omgivelsene fenomenet er en del av (Yin 2003: 13).

Mens statistiske generaliseringer går ut på å overføre resultatene på resten av populasjonen, handler analytisk generalisering om å generalisere til teoretiske antakelser og teser, og ikke til populasjonen eller universet (Yin 2003: 32). I forhold til min avhandling betyr det at de utviklede perspektivene i min studie av politiet skal gi mening til forskningsspørsmålene jeg stiller, og ha gyldighet i diskursen om politiet. For det er *innholdet* i det som fremstilles, som gir teksten sannhetsgehalt, og den får ikke noe sikrere eller dypere feste i sannheten gjennom en allmenn begrunnelse for den fremstillingsformen som er benyttet (Pålshaugen 1997: 115). Og innholdet i det som fremstilles, lærer forfatteren først når hun ser reaksjonene til leserne (Habermas 1996: 447).

3.11 Forskningsetisk redegjørelse

Ansvaret for å ivareta forskningsetiske hensyn er en del av ansvaret for forskningen (Den nasjonale forskningsetiske komité 2006), og jeg vil her redegjøre for de etiske sidene ved min avhandling. Første spørreundersøkelse ble godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) i januar 2008, mens andre spørreundersøkelse ble godkjent i august 2013. Fordi mitt prosjekt ikke var av en slik art at det ville oppstå situasjoner hvor politiets arbeidsmetode ufrivillig ville bli avslørt, var det heller ikke behov for å søke POD om dispensasjon fra taushetsplikten.

Et etisk aspekt ved å sende spørreskjemaet til 8341 personer i undersøkelse 2 er at mottakerne kan oppleve forespørselen som både forstyrrende og belastende i en kanskje hektisk hverdag. Dette poenget bør ses i sammenheng med at spørreundersøkelse 1 indikerte at en del ansatte opplevde rapporteringskravene i arbeidet som belastende. Imidlertid mener jeg muligheten til å få anledning til å si sin mening og muligens bidra til å påvirke egen hverdag oppveier forstyrrelsen. Et annet poeng er at ved å sende ut skjemaet til nesten alle politiutdannede i undersøkelse 2 (i motsetning til kun de operative ansatte i undersøkelse 1), er at jeg kan si noe om eventuelle variasjoner mellom politidistriktene, aldersvariasjoner m.m. og dermed få kunnskap om hvilke grupper i politiet som opplever de største belastningene. På denne måten blir det mulig å iverksette mer målrettede utviklingstiltak.
Da jeg startet avhandlingsarbeidet, hadde jeg flere år som oppdragsforsker bak meg. Innenfor oppdragsforskningen benyttes gjerne en kontrakt mellom oppdragsgiver og forskerinstitusjon hvor det fremgår hva som skal leveres, innen hvilken tid og til hvilken pris. Jeg har erfart at det gjennom forskningsprosessen ofte kan fremkomme nye aktuelle forskningsspørsmål. Hvorvidt man skal ignorere disse og forholde seg strengt til kontrakten, eller forsøke å gå i dialog med oppdragsgiveren for å endre bestillingen slik at det kan overbringes analyser som viser seg å være mer interessante, sterkere eller mer nyttige, er et dilemma det ikke finnes et entydig svar på. Ønsket om å levere analyser som er interessante, sterke eller nyttige, må ses i sammenheng med at det normalt er et mål for forskeren at ikke resultatene havner i skuffen (Alver & Øyen 1997: 46). Min erfaring når det gjelder dette dilemmaet, er at det sentrale er å ha en tett dialog med oppdragsgiveren gjennom hele forskningsprosessen, slik at kursen eventuelt kan justeres underveis. Man må imidlertid ikke ta for gitt at en oppdragsgiver er interessert i å endre bestillingen, og på denne måten kan også forskningsprosessen bli mer eller mindre styrt. Som skrevet tidligere i dette kapittelet, ble den økonomiske støtten til mitt avhandlingsarbeid gitt som et felles bidrag fra POD og

PF. Fordi støtten ble gitt på denne måten og ikke som oppdragsforskning, var jeg også fri til å gjøre de eventuelle endringene i prosjektfokus jeg mente var hensiktsmessige. Endringer i design og veivalg ble imidlertid diskutert på jevnlige møter med referansegruppen. Ved en anledning opplevde jeg at min presentasjon av funn som indikerte at politietaten hadde et sterkt styringsfokus, ble opplevd som urettmessig kritikk av arbeidsgiveren, som da ga uttrykk for at denne forskningsretningen var et feilspor. I den sammenhengen var det befriende å tenke på at jeg ikke behøvde å ta hensyn til denne partens innspill, men fritt kunne forfølge de sporene som viste seg mest interessante i forskningsprosessen. POD og PF hadde gjennom sin økonomiske støtte til prosjektet gitt sitt samtykke til forskningsprosessen, og jeg opplevde at jeg fikk tilgang til alle datakilder jeg ønsket, og at jeg var velkommen i de sammenhengene jeg ønsket å delta i.

4 Et politi i endring

4.1 Politireformer og politimodeller

Mine overordnede forskningsspørsmål tar opp om vi kan spore forskyvninger i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet, og jeg vil derfor i dette kapittelet se nærmere på politiets offisielle «kjerneoppgaver» i lys av politireformer og politiets profesjonsutvikling. Et viktig poeng omhandler hvordan vi i dag ser konturene av kampen mellom to ulike politimodeller, nemlig nærpolitimodellen og ekspertmodellen. Selv om dette kapittelet ikke tar sikte på å risse opp en historisk linje om endringer i politiorganisasjonen, vil jeg for å sette de to aktuelle modellene i perspektiv likevel starte med et historisk tilbakeblikk.

4.1.1 Politiets ordensfunksjon i et historisk perspektiv

Politimannen og -kvinnen har historisk sett vært en naturlig del av bybildet og tradisjonelt vært forholdsvis nær knyttet til publikum både geografisk og relasjonelt, blant annet gjennom opprettholdelse av ro og orden, bistand ved kriminelle hendelser eller vanskelige situasjoner av ikke-kriminell art. Det er ikke lenge siden man ville bli møtt med dyp undring hvis man stilte spørsmål om det var disse tingene politiet skulle holde på med. For mange oppfattes trolig spørsmålet fortsatt i dag som overflødig fordi det er noe tidløst over det som kan kalles politiets kjerneoppgaver når publikum bestiller dem (Finstad 2006: 91). Også Larsson og Gundhus antar at hvis vi spør folk flest, politiet eller forskere om hva de mener kjennetegner politiets virksomhet, vil de fleste svarene handle om lov og orden og å fange forbrytere, noe som også er det etablerte mediebildet som politiet selv og langt på vei myndighetene tror på (Larsson & Gundhus 2007: 12). Samtidig er det utfordrende å avgrense politiets oppgaver, noe som komme til syne i Bittners definisjon av politiet hvor politiet omtales som generelle problemløsere og politiarbeidet defineres som *«something that ought not to be happening and about which someone had better do something now»* (Bittner 1970: 132).

Politiets *ordensfunksjon* er en kjernefunksjon som har ligget fast i de siste 350 år, selv om deler av innholdet i politiets oppgave med *«å opprettholde ordnede borgerlige forhold»* har forandret seg med samfunnets historiske utvikling (Ellefsen & Larsson 2014: 30). Når ordet politi ble brukt i lovene på 1500–1600-tallet, handlet det om vakt- og oppsynsstyrker, som var militært organisert, bevæpnet og uniformerte og fikk ansvar for å holde oppsyn med det økonomiske og sosiale slik at det ble «en god politi» (ordnede forhold) i byene (Ellefsen &

Larsson 2014: 37). I 1744 ble det opprettet et politimesterembete i Christiania hvor politimesteren hadde plikt til å reise sak i alle tilfeller der politilovgivningen ble krenket, og politiet fikk nå en sentral rolle som utøvere av det offentlig-rettslige prinsipp om påtaleplikt (Ellefsen & Larsson 2014: 37). Politiprotokollene fra Christiania i 1770-årene vitner om at politiet skulle håndtere alt fra problemer med fyll, prostitusjon, trafikk og renovasjon, til brannforebyggende tiltak og kontroll for beskyttelse av håndverks- og kjøpmannsprivilegier. På midten av 1800-tallet ble det bestemt å avskaffe vekterordningen fordi den manglet respekt hos byens innbyggere, og erstatte den med et politikonstabelkorps som skulle ta seg av ordens- og patruljevirksomheten, mens politibetjentene skulle fortsette med sine etterforskningsoppgaver (Ellefsen & Larsson 2014: 46)[48]. Den industrielle revolusjon ga nye samfunnsutfordringer med sterk befolkningsvekst og urbanisering, hurtigvoksende byer med store trafikk-, renovasjons- og ordensutfordringer (Ellefsen & Larsson 2014: 42).

4.1.2 NPM beveger pendelen mellom å tjene og kontrollere

I nyhetsjournalistikkens historie pendler bildet av politiet mellom to poler som kan sies å avspeile politiets samfunnsoppdrag: mellom å være maktens forlengede arm og stå i allmennhetens tjeneste; mellom å kontrollere samfunnsborgerne og å tjene samfunnsborgerne (Pollack 2007, her i Justis- og beredskapsdepartementet 2009: 249). Historisk sett har dette ført til skiftende bilder av politiet, hvor et slikt bilde typisk på 1950-

[48] *Historien viser at hva som til enhver tid er politiets «kjerneoppgaver», har vært i bevegelse gjennom transnasjonale omveltninger som demokratisering, industrialisering og globalisering på den ene siden, og lokale kamper mellom politiets aktører som forsøker å få igjennom egne idealer for hva som er godt politiarbeid, på den andre siden (Christensen 2012). I denne sammenhengen tegnet det seg på begynnelsen av 1900-tallet i Danmark tre vesensforskjellige politifagligheter: de juridisk utdannede politimestre, de statlige ansatte kriminalpolitibetjenter og de kommunalt ansatte i ordenspolitiet, hvor definisjonen av et effektivt politi preget debattene i det tyvende århundre (Christensen 2012: 118 og 119). Ordenspolitiet kritiserte kriminalpolitiet for at deres kvasivitenskapelige tilgang til arbeidet og deres posisjon som elitekorps gjorde at de tok æren for ordenspolitiets arbeid som var tettest på befolkningen (Christensen 2012: 143). Kriminalpolitiets legitimering av å være et elitekorps var eksplisitt fundert i kunnskapen om etterforskningsarbeidet, snarere enn det allmenne og generaliserende politiarbeidet utført av de uniformerte ansatte (Christensen 2012: 146). I kriminalpolitiet rettet man kritikken mot juristene og var sterkt misfornøyd med å være ekskludert fra politiets høyeste lederstillinger (Christensen 2012: 147). Fordi en del av motivasjonen for de danske politiforeningenes kamp for en generell kvalifisering av politiutdanningen hadde rot i at foreningene ikke var politisk anerkjent og ikke hadde hørings- eller representasjonsrett, kan kampen om politiskolen i Danmark også betraktes som en kamp om å kontrollere normene for godt politiarbeid (Christensen 2012: 99). Også i Norge i dag kan vi se konturene av kamper om å kontrollere normer for godt politiarbeid, hvor politiutdannede, jurister og spesialister (som kan være enten politiutdannede eller ha en annen faglig bakgrunn) trer frem som sentrale grupperinger. I Dagbladets nettutgave 17. aug. 2012 fremkommer det at daværende leder i Politiets Fellesforbund, Arne Johannessen, mener det eksisterer en profesjonskamp mellom PF og Politijuristene når det gjelder hvem som skal kunne bli politimester, og at Politijuristene ønsker å hindre politifolk med operativ bakgrunn tilgang til ledervervet. Dette benekter imidlertid leder for fagforbundet Politijuristene Sverre Bromander. Den samme problematikken tas opp i Politiforum i en artikkel hvor leder av Oslo Politiforening, Kristin Aga, stiller spørsmål ved hvorfor politimesteren i Oslo stiller krav om juridikum i utlysningen av stillingen som visepolitimester (Politiforum 05.06.2014. nr. 5). Denne artikkelen følges opp i den påfølgende utgaven av politiforum i et innlegg med overskriften «Ødeleggende profesjonsstrid» skrevet av en pensjonert politiavdelingssjef (Politiforum 02.07. 2014. nr. 06/07, s. 60). Her fremkommer det at en tidligere riksadvokat ved overgangen til Politihøgskole hadde uttalt at det nå ikke lenger var nødvendig med juristledere i politimesterstillinger, noe som kan ses i lys av kampen om å kontrollere normene for godt politiarbeid.*

tallet er politiet som samfunnets dyktige kriminalitetsbekjemper hvor målet er å redusere kriminalitet og bidra til at kriminelle stilles for retten (Justis- og beredskapsdepartementet 2009: 249). På bakgrunn av politiets fokus på ordensproblemer og kriminalitetsreduksjon i denne perioden og frem til 1970-tallet, kan vi betegne politiets innretning i denne perioden for «makt- og kontrollmodellen». På 1950-tallet besto politikorpset nesten utelukkende av menn, og kvinnene som arbeidet i politiet på den tiden, var u-uniformerte og arbeidet hovedsakelig med kvinner og barn (Wathne 1996). På bakgrunn av den generelle samfunnsutviklingen og at kvinner i 1958 fikk likestilt inntreden i politiet, ble politiets tradisjonelle arbeidsmetoder utfordret. Mens den legitime arbeidsmetoden for politiet på 1950-tallet var «den bestemte røffe metoden», det vil si en arbeidsmetode basert på maktutøvelse ved en tøff tone eller muskelbruk, foretrakk politikvinnene i større grad «den myke metoden» hvor dialog var et sentralt arbeidsverktøy (Wathne 1996). Den «myke» metoden innebar bruk av empati og tålmodighet, og maktaspektet ved politirollen var nedtonet. På 1960-tallet og utover 1970-tallet endret politirollen seg gradvis i retning av en slags sosialarbeider, samtidig som politiet i det offentlige rom blir kritisert for å være en brutal representant for statlig voldsmakt i sammenheng med pågripelser og varetekt (Justis- og beredskapsdepartementet 2009: 249)[49]. Politiets innretning beveges fra en «makt- og kontrollmodell» og i retning av «nærpolitimodellen» som ble introdusert i Norge i 1978–79 (Holmberg 2015: 207).

Ut over 1980-tallet tegnes et offentlig mediebilde av et utilstrekkelig politi som verken mestrer eller har ressurser til å møte nye, mer avanserte og internasjonaliserte former for kriminalitet, og i det offentlige søkelyset fra 1990-tallet blir den kriminalpolitiske tonen tøffere og mer orientert mot ofrenes situasjon (Justis- og beredskapsdepartementet 2009: 249). Den norske utviklingen kan ses i en større sammenheng. I det internasjonale politiforskningsmiljøet i dag er det bred enighet om at politiet gjennomgår betydningsfulle og avgjørende endringer globalt sett, og et fundamentalt brudd med tidligere tiders politi synes å være gjennomgående. Robert Reiner, som er professor emeritus i kriminologi ved London school of Economics, og som gjennom en lang forskerkarriere har gjort en rekke empiriske studier av politiet (http://www.lse.ac.uk/collections/law/staff/robert-reiner.htm), oppsummerer utviklingen slik:

[49] *For en utdypning av politiets legitimitet, se Loader & Mulcahy: Policing and the condition of England (2003).*

«A fundamental break with the past appears to be occurring globally. 'Future generations will look back on our era as a time when one system of policing ended and another took its place' (Bayley and Shearing 1996: 585). The dominance of the peelian model of state police, established slowly and painfully in the nineteenth century, is being challenged by a growing diversification of policing provision (Braithwaite 2000). The police are increasingly cooperating and competing with a variety of other policing agencies and processes, within and between states (Sheptycki 2000). Their functions are also becoming more diverse and complex. The police are increasingly acting as 'knowledge workers', brokering information to public and private organizations concerned with regulating sundry kinds of risk (Ericson and Haggerty 1997). This partially displaces the traditional function of order maintenance and law enforcement. At the same time the police face increasing demands for adequate accountability for the effectiveness and the legitimacy of the delivery of this traditional functions (Leishmann, Loveday, and savage 1996; McLaughlin and Murji 1996, 1997; B. Dixon and Smith 1998; W. Dixon 1999; Loveday 1999¸ G. Smith 2000)» (Reiner 2000: 199).

Endringene i politiets tradisjonelle rolle handler altså om en rekke ulike tendenser. Blant annet har politiets funksjon blitt mer spesialisert og kompleks, og politiets rolle som kunnskapsarbeider erstatter delvis den tradisjonelle lov og orden-funksjonen[50]. Til tross for at en rekke empiriske studier har vist at lovhåndhevelse kun er en liten del av politioppgavene, har de offisielle erklæringene om formålet med det britiske politiet gjennomgått et substansielt skifte mot mer lov og orden samtidig som neoliberalismen gjorde sitt inntog (Reiner 2013: 65, Hough 2010: 71). Bedre styring og kontroll med politiet har blitt gjennomført ved hjelp av prestasjonsledelsesverktøy basert på målsetting og kvantitative indikatorer (Hough 2010: 72, Christensen 2012). New Public Management-reformene på tidlig 1990-tall har bidratt til at den delen av politirollen som hanskes med de mer diffuse, akutte ordensopprettholdende oppgavene, trues når politiets kriminalitetsbekjempende oppdrag vektlegges (Reiner 2013: 67):

«National and local authorities (the majority of whom are elected councillors) govern the police, but 'at a distance', disciplining them through market incentives and monitoring.

[50] *Politirollens utvikling fra den tradisjonelle lov og orden-funksjonen til kunnskapsarbeider kan også ses i relasjon til at politiets handlingsbetingelser i dag er rammet inn av lov, vitenskap og orden (Ericson og Shearing 1986: 125, 126 og 127). Årsakene til endringene finner man ikke kun i de vitenskapelige metodene og det tekniske utstyret, og i den generelle trenden mot profesjonalisering som politiet deler med andre yrker, men i politistrukturen og målene for politiarbeidet. Ved hjelp av blant annet overvåking, informasjonsinnhenting, registrering og administrering går trenden mot at politi fungerer som en av de mest sentrale agenter i kunnskapssamfunnet, som samler og bruker kunnskap for å håndtere konflikter og kontrollere sosial utvikling (Ericson og Shearing 1986: 127, 154 og 156).*

They deploy a regime of target setting and performance measurement, backed by economic sanctions, to 'steer' the formally independent constabularies who do the 'rowing', in competition with pluralistic rival suppliers of policing» (Reiner 2013: 70).

Også i Norge finner vi mange av de samme utviklingstrekkene som Reiner lister opp, selv om den norske tradisjonen hensyntar et bredt spekter av verdier. I tillegg har Norge vært en forsiktig reformator av offentlige tjenester, i hvert fall frem til 1995 (Christensen et al. 2012: 229 og 231), noe som må ses i lys av at NPM-reformer startet i de angloamerikanske landene, og at endringene i England har vært relativt omfattende (Christensen et al. 2012: 229 og 231). Norges flerpartisystem med mindretallsregjeringer er også noe av årsaken til at vi her har fått mer pragmatiske og skrittvise reformer (Christensen & Lægreid 2009: 73). Imidlertid pågår det nå et betydelig NPM-inspirert reformarbeid innenfor politisektoren, helsevesenet, Forsvaret og universitetssektoren (Christensen & Lægreid 2009: 92). Utformingen av reformprogrammene i Norge viser et krysspress mellom den internasjonale nyliberale trenden preget av marked, management og effektivitet, og den norske tradisjonen, preget av en avveining mellom et bredt spekter av verdier og hensyn (Christensen & Lægreid 2006: 128).

Reiner hevder at vektleggingen av ansvarlighet i styringen av politiet opprinnelig handlet om å kontrollere politiets store og potensielt farlige kraft. Imidlertid skiftet agendaen til primært å handle om kriminalitetskontroll, mens demokratisk ansvarlighet ble reformulert til «managerialist accountancy»: *«This 'calculative and contractual' accountability nominally preserved the 'constabulary independence' principle, but targets, monitoring and financial sanctions made chief officers increasingly uniform in outlook and practice»* (Reiner 2013: 70). Reiner hevder at det engelske systemet har etablert en offentlig neoliberal politifaglighet hvor troen på politiets kriminalitetsbekjempende rolle er satt i høysetet, og hvor betydningen av sosiale og økonomiske forhold ses bort fra (Reiner 2013: 75). Også Hough mener at kombinasjonen av effektene av NPM-reformene og fokus på lov og orden har interagert på måter som har forenklet debatten om kriminalitet og politi ved å utelate visse sider ved politiarbeidet (Hough 2010: 71). I denne sammenhengen står NPM-logikkens vektlegging av styrt prioritering av visse aspekter sentralt. Hough påpeker at det er vanskelig å være uenig i at organisasjoner må identifisere sine nøkkelprioriteringer og fokusere energien på dem, men legger til: *«The risk is that systematic and focused action against* misidentified *or* poorly identified *priorities can have worse consequences than poorly*

marshalled and ineptly implemented action against well-specified priorities» (Hough 2010: 72). Han viser til at fokus på de politioppgavene som kan telles, økte parallelt med at NPM-reformene hadde sin største innflytelse, noe som gikk på bekostning av arbeidet med mindre ordensproblemer (Hough 2010: 75). Under har jeg satt de ulike politimodellene og sentrale trekk ved disse inn i en idealtypisk modell for i det følgende å drøfte noen av disse aspektene nærmere. Intensjonen er å illustrere hvordan tidsperiodens ideologiske fundament må ses i sammenheng med blant annet overordnet mål, arbeidsmetoder, maktutøvelse og politirolle.

4-1 Modell: 3 Politimodeller

Aspekter ved politimodellen	Makt- og kontrollmodellen	Nærpolitimodellen	Ekspertmodellen
Tidsperiode	Etterkrigstiden og frem til 1970-tallet	Fra slutten av 1970-tallet	Fra 1990-tallet
Ideologisk fundament	Det patriarkalske samfunnet	Det humanistiske samfunnet	Risikosamfunnet[51]
Arbeidsmetode	Den røffe metoden	Den myke metoden	Den målbare metoden
Utøvelse av makt	Utøvelse av makt ved autoritet, tøff tone eller muskelbruk	Utøvelse av makt ved legitimitet gjennom tillit og dialog	Utøvelse av makt ved legitimitet gjennom analyser og kunnskap
Tidsbruk i møte med publikum	Krever lite tid i publikumsmøte	Krever mye tid i publikumsmøte	Krever lite tid i publikumsmøte
Rasjonalitet, herredømme	Tradisjonell og målrasjonell	**Verdi**- og målrasjonell	Verdi og **mål**rasjonell
Sentrale verdier	Norges lover Politiloven Politiinstruksen	Norges lover Politiloven Politiinstruksen	Norges lover Politiloven Effektivitet og målbare resultater
Det primære overordnede mål	Bekjempe kriminalitet, opprettholde ro og orden	**Forebygge** kriminalitet, restabilisere relasjoner og bekjempe kriminalitet	**Bekjempe** og forebygge kriminalitet
Politirollen	Generalist	Generalist	Spesialist

Modellen tar utgangspunkt i Webers teori om at sosial handling kan være målrasjonell, verdirasjonell, affektuell og/eller tradisjonell (Weber 1983). Holdt opp mot de rasjonelle handlingene, er de affektuelle og tradisjonelle handlingene bestemt av følelser og inngrodde

[51] *Begrepet viser til Becks begrep fra boken Risikosamfunnet, som omhandler samfunnets økende fokus på risikoer vi gjerne selv har skapt (Beck 1986).*

vaner, og kan i denne sammenhengen relateres til det patriakalske samfunnet hvor det maskuline kan betraktes som overordnet det feminine (Holter 1974:11). I det følgende vil jeg konsentrere meg om målrasjonell og verdirasjonell handling fordi det er disse typer sosial handling som primært kan bidra til å belyse trekk ved de politimodellene som er sentrale i avhandlingen: nærpolitimodellen og ekspertmodellen. Weber definerer de aktuelle typene sosiale handlinger slik:

> *«1. målrationellt (zweckrational), dvs. bestämt av förväntningar beträffande beteendet från föremål i omgivningen och från andre människor, varvid dessa förväntningar används som «betingelser» eller «medel» för uppnående av aktörens egna rationellt eftersträvade och kalkylerade mål.*
>
> *2. värderationellt (wertrational), dvs. bestämt av en medveten tro på det etiska, estetiska, religiösa eller liknande egenvärdet hos ett beteende som sådant och oberoende av dess resultat»* (Weber 1983:18).

Ifølge Weber er de ytterste målene for handling bevisst formulert ved verdirasjonell handling, og handlingen innrettes konsekvent og planmessig etter disse målene. Meningen med handlingen ligger ikke i det resultat som handlingen leder til, men en slags type handling som sådan. Den handlende orienterer sin handling etter et «bud» eller «krav» som etter aktørens mening er rettet mot han. Videre skriver Weber at den handler målrasjonelt som avpasser sin handling med hensyn på formål, hensikt og sekundære virkninger. Dette innebærer at han rasjonelt overveier alternative midler for å nå målet, sekundære konsekvenser av måloppnåelsen, likesom også den relative betydningen av ulike mål. Valget mellom konkurrerende og kolliderende mål og konsekvenser kan skje ut fra verdirasjonelle overveielser, og da er handlingen målrasjonell kun med henblikk på midlene[52]. Ifølge Weber er det svært sjelden at en handling, spesielt en sosial handling, er orientert på kun en av disse måtene, handlingene utgjøres oftest av en blanding av de ulike handlingstypene. Handlingene utgjør heller ikke en uttømmende klassifikasjon for ulike handlingsorienteringer, men begrepsmessig sett, rene typer som de virkelige handlingene stemmer overens med i større eller mindre grad.

[52] *På den andre siden kan aktøren, i stedet for å velge mellom de konkurrerende og kolliderende mål ut fra en verdirasjonell orientering, helt enkelt ta dem som gitte subjektive behov, og rangordne dem med hensyn til en bevisst overveid viktighetsgrad. Deretter kan han orientere sin handling slik at de i størst mulig grad blir tilgodesett i denne rekkefølgen. Dette betyr at den verdirasjonelle handlingsorienteringen kan stå i ulikt forhold til den målrasjonelle (Weber 1983).*

De ulike politimodellene og det tilhørende politiarbeidet kan ses i lys av Webers teori om sosial handling. Politiets generalistarbeid i en nærpolitikontekst fremstår som både verdi- og målrasjonelt fordi meningen med handlingen ikke kun ligger i det resultatet som handlingen leder til, men en slags type handling som sådan. Sammenlignet med ekspertmodellen har nærpolitimodellen større tyngde på verdibenet. Ekspertmodellen heller mer mot en målrasjonell innretning hvor politiarbeidet i større grad er avpasset hensikt og sekundære virkninger som ressursbruk og dokumenterte effekter av arbeidet. De to politimodellene orienterer seg derfor noe ulikt mot det overordnede målet om å forebygge og bekjempe kriminalitet. Og selv om begge modellene orienterer seg mot verdien av de norske lover, kan ekspertmodellen forstås å sterkere vektlegge verdien av effektivitet og målbare resultater. På den andre siden kan nærpolitimodellen forstås i større grad å orienterte seg mot publikum slik verdien av denne relasjonen vektlegges i Politiinstruksen og politimandatet. Dette betyr at selv om de to politimodellene kan betraktes som verdirasjonelle med hensyn til målet, er de ulikt grunnleggende orientert. Midlene som ekspertmodellen legger til grunn, er kun av målrasjonell art hvor alternative midler for å bekjempe og forebygge kriminalitet er rasjonelt overveiet, og det er konkludert med at analyser og spesialkompetanse er de formålsmessig mest effektive midlene. I kontrast til dette er midlene/arbeidsmetoden nærpolitiet benytter seg av, både av målrasjonell og verdirasjonell art, hvor verdien av nærhet til publikum *før* det oppstår problemer, står sentralt. Nærheten til publikum gir grunnlag for å finne frem til den unike historiens muligheter til å kunne løse oppgaven etter faglige standarder som faller inn under nærpolitimodellen. For å kunne oppnå dette må det etableres et tillitsforhold mellom politiet og publikum, noe som kan kreve tid til å snakke sammen. Gjennom dialogen mellom politi og publikum kan kontrollaspektet ved politirollen nedtones.

4.1.3 Profesjonalisering av politiet og politimodeller

Politimodellene og politireformene må ses i sammenheng med profesjonalisering av politiet som er en mangetydig term med minst fire betydninger som overlapper hverandre: 1) *høye standarder* hvor de etiske og lovmessige sidene er sentrale, 2) *selvregulering* hvor politiets institusjonelle frihet er sterk, 3) *ekspertise* i betydningen kunnskapsbasert og reflekterende, og 4) *internaliserte normer,* hvor handlingene i mindre grad er styrt av regler og en byråkratisk kommandostruktur eller eksterne formelle systemer (Sklansky 2014: 345). Profesjonalisering av politiet kan altså innebære mange positive ting som høye standarder, kontinuerlig forbedring m.m., og Sklansky tar opp årsaker til at vi likevel finner motstand mot profesjonaliseringen. Han mener forklaringen ligger i politiprofesjonaliseringens triste

historie i USA på 1950- til 1970-tallet, hvor fenomenet ble betraktet som mer eller mindre det samme som politireformene, som gjerne hadde tre felles trekk:

> *(...)»: they focused law enforcement agencies on crime suppression, pushing to the side other traditional functions of the police,; they sought to have police departments operate objectively and scientifically, free from political influence; and they worked to centralize, and bureaucratize lines of authority within law enforcement agencies (Fogelson, 1977; Manning , 1997; Sklansky, 2011: 1)»* (Sklansky 2014: 348).

I tråd med andre politiforskere tematiserer Sklansky at politiprofesjonalisme i denne perioden var mer eller mindre synonymt med politireformer som i praksis vektla teknologi, objektivitet og ekspertise på bekostning av tillit, legitimitet, rettferdighet, ansvarlighet m.m. (Sklansky 2014: 349, 350 og 351). Dette til tross for at utfordringene i USA ikke primært var politikorrupsjon o.l., men heller relatert til mangelen på åpen og konstruktiv samhandling med publikum (Sklansky 2014). Også de norske politiforskerne Gundhus og Larsson forklarer kritikken av politiets dreining mot kriminalitetsoppgaver med at politiet dertil arbeider med oppgaver som omfatter hjelpe- og servicefunksjoner, men også at utenforliggende faktorer gjør at politiet har begrensede muligheter til å påvirke kriminalitetsnivået (Gundhus & Larsson 2014: 291). Sklansky mener at nedprioriteringen og undergravingen av politiets tillit, legitimitet, osv. førte til at *Community policing* ble løftet frem som en motreaksjon til politiprofesjonalisme. For selv om arkitektene bak politiprofesjonalisme på 1950-, 60- og 70-tallet understreket viktigheten av rettferdighet, ansvarlighet og lokal tilknytning, var problemet at disse verdiene likevel gikk tapt på veien (Sklansky 2014: 349).

I USA på 1990-tallet ble Community policing den rådende ideologien, som vektla mangfoldet i politifunksjonen fremfor det endimensjonale fokuset på kriminalitetskontroll: *«(...) it prioritized community input and involvement over expertise and technical analysis; and it favored decentralization over centralized authority, and locally tailored rather than globally rationalized solutions (Sklansky, 2008: 74-105)»* (Sklansky 2014: 348). Nærpolitimodellen[53] overlapper delvis Community policing[54]. Med nærpoliti i en nordisk

[53] *I Norge ble begrepet «nærpoliti» opprinnelig lansert av politirolleutvalget for å utrede hvilken rolle og hvilke oppgaver det norske politiet skulle ha (Politihøgskolen 2013:9 ETT POLITI – RUSTET TIL Å MØTE FREMTIDENS UTFORDRINGER, 9.9.2013)*

[54] *For mer om Community policing, se Skogan, W. G. (2006). The promise of community policing. I Weisburd, D. & Braga, A.A. (red.). Police innovation: Contrasting perspectives. Cambridge: Cambridge University Press.*

kontekst menes en desentralisering av politiets arbeid som skjer i samarbeid med lokalsamfunnet, hvor politiet legger vekt på forebygging og søker å øke borgernes trygghet (Balvig & Holmberg 2004: 11). Hovedtanken med nærpolitiet var å sikre et positivt forhold mellom politiet og befolkningen ut fra tanken om at ved å sikre politiet lokal tilstedeværelse og synlighet kunne man forhindre at en rekke problemer oppsto (Christensen 2012: 188)[55]. Til tross for at nærpolitiideologien kan sies å ha en rekke svakheter, for eksempel uklarheter forbundet med hva som skal forstås som det nære eller det lokale osv., mener Sklansky at modellen på politifeltet betraktes som en formidabel suksess. Dette handler blant annet om at denne formen for politiarbeid bygger tillit til publikum og bidrar til å øke politiets legitimitet, og at tilnærmingen fokuserer på forhold borgerne er opptatt av (Sklansky 2014: 348).

4.1.4 Politimodeller i de nordiske land

Mens undergravingen av politiets tillit og legitimitet førte til at nærpolitimodellen oppsto som en motreaksjon til politiprofesjonalisme i USA, bidro 1970-tallets fokus på politiets tilstedeværelse i lokalsamfunnet til at nærpolitiet ble en etablert ideologi i Danmark. På 1980-tallet og tidlig 1990-tallet var politiet i Danmark preget av lokal tilknytning, og politiarbeidet hadde en uhåndgripelig kjerne organisert rundt preventiv synlighet (Christensen 2012: 188). Analogt med dette foreslo politirolleutvalget i Norge ti grunnprinsipper for norsk politi i 1981 (Justis- og politidepartementet 1981: 35) som til sammen skulle utgjøre nærpolitiets «verdimodell», og som siden har vært lagt til grunn for all utvikling av norsk politi (Politihøgskolen 2013):

1. *Politiet skal avspeile samfunnets idealer*
2. *Politiet skal ha et sivilt preg*
3. *Politiet skal være et enhetspoliti*
4. *Politiet skal være desentralisert*
5. *Politimannen skal være generalist*
6. *Politiet skal virke i samspill med publikum*
7. *Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet*
8. *Politiet skal ha bred rekruttering*

[55] *En systematisk oversikt over forskning om tiltak som kan ha positiv effekt på publikums oppfatning av politiet viser at nærpolitimodellen har en viss positiv effekt, men dokumentasjonen er av svært lav kvalitet. De kvalitative studiene om publikums erfaringer med nærpolitimodellen som inngår i oversikten viser at politiets tilgjengelighet og relasjonsbyggende arbeid med lokalbefolkningen er spesielt viktig (Johansen 2014: 2). Oversikten inneholder 43 studier: 35 kvantitative effektstudier og åtte kvalitative intervjustudier (Johansen 2014).*

9. *Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet*
10. *Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side* (Justis- og politidepartementet (1981).

Disse ti prinsippene ble opprettholdt som verdigrunnlag for etaten i stortingsmelding 22 (2000–2001) om Politireform 2000, og stortingsmelding 42 (2004–2005) om politiets rolle og oppgaver slo fast at det idémessige grunnlaget som de ti grunnprinsipper samlet uttrykker, også i fremtiden skulle være en del av verdigrunnlaget for politi- og lensmannsetaten (Politihøgskolen 2013). I likhet med hvordan Christensen beskriver gradvise endringer i løpet av 1990-årene i Danmark som kulminerte med den danske politireformen i 2007, hvor nærpolitiet plutselig ikke lenger var en del av politiets idealer (Christensen 2012: 188), ser vi også i Norge konturene av at politiets tradisjonelle brede funksjon sprekker og peker i retning av å fokusere på politiet som kriminalitetsbekjemper (Larsson 2008, Larsson 2012a: 45). I Politireform 2000 fremstilles politiets historisk viktigste oppgave som det å bekjempe kriminalitet og ivareta befolkningens generelle sikkerhet. Videre forfektes NPM-idealer samtidig som det støttes opp om de ti prinsippene for politiets rolle i samfunnet fra 1981 (Larsson 2008, Larsson 2012a: 45). Reformmeldingens fokus på å skape et politi som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminalitet, og som er mer serviceorientert og publikumsvennlig, samtidig som det er et kostnadseffektivt politi, kan ses i relasjon til at økt vekt på serviceorientering, servicekvalitet, kostnadskutt og budsjettdisiplin er vanlige grep i de NPM-inspirerte reformene (Christensen et al. 2012: 216). Dreiningen må også ses i sammenheng med at dette var et vanlig fokus i reformer i staten generelt på den tiden (Christensen et al. 2012). Samtidig skjer en politisering[56] av politiets rolle, noe som står i kontrast til 1970- og 80-årene, da de norske politilederne også var mer autonome i sin drifting av politidistriktene og ble betraktet som eksperter på lokale problemer og løsninger (Larsson 2008, Larsson 2012a: 45). Larsson formulerer utviklingens paradokser slik:

> *«Even if the roles and tasks argue for community policing and rather old fashioned values close to the ones aired in The role of the police – these ideals seem a little out of sync with the developments in 'the real world' during the last couple of decades. The reduction of police districts and units and growth of centralisation and the focus on measurable indicators to manage the police by are two important factors. The stressing*

[56] *Med "politisere" menes i denne sammenhengen å bidra til at tilsynelatende upolitiske spørsmål får politisk karakter eller innhold (Store norske leksikon, nett).*

of crime, - especially organized and serious crime, and safety as the most important tasks are other factors of importance. The complexity of the police role with all its welfare and service elements, as documented in the police research, is reduced to fit the official schemes of management» (Larsson 2012a: 44).

Larsson mener bevegelsen mot politiet som kriminalitetsbekjemper berører problem-definisjonen som legges til grunn, arbeidsmetodene som benyttes, og perspektivet (Larsson 2012a) eller den institusjonelle logikken (Friedland & Alford 1991: 248) som danner fundamentet. Mens den gjeldende institusjonelle politilogikken på 1980-tallet hadde sitt feste i en sterk humanistisk orientering, ser vi et skifte mot NPM-logikkens fokus på styring, effektivitet og måling. Og mens arbeidsmetodene var basert på et lokalt forankret politi med fokus på forebygging og sosial kontroll, ser vi en endring i retning av et kunnskapsbasert politiarbeid med mer standardiserte og målbare metoder. Videre er problemdefinisjonen endret fra å handle om ro, orden og sikkerhet for borgerne, til å rammes inn av kriminalitet og samfunnssikkerhet (Larsson 2012a). Dette er en utvikling Christensen finner igjen i det danske politiet, hvor nye målbare politimetoder i dag dominerer og legitimerer politiarbeidet, og har overtatt etter nærpolitiets ideologiske avvikling (Christensen 2012: 207). Han mener det problemorienterte politiarbeidet på denne måten danner nye normer for politiarbeidet. På bakgrunn av Sklanskys teoretisering (Sklansky 2014) og den norske politihistorien kan den bevegelige «kjernen» i politiarbeidet forankres i en gitt tidsepoke og en gitt profesjonsmodell. På den ene siden har vi nærpolitimodellen, som hadde sitt høydepunkt på 1980-tallet, hvor politiprofesjonalisme betydde et mer selvregulert og desentralisert politi som i mindre grad var berørt av en byråkratisk styringsstruktur. På den andre siden har vi en ekspertmodell som gradvis har vokst frem i Norge i de siste årene, og som nå seiler opp som dagens ideal hvor politiprofesjonalisme betyr kunnskapsbasert politiarbeid med fokus på målbare resultater (Politidirektoratet 2009b, Justis- og beredskapsdepartementet 2013). At ekspertmodellen har fått vind i seilene, må ses i sammenheng med idealet om styrbare organisasjoner og et nytt kriminalitetsbilde (Christensen 2012: 188). Selv om trenden mot styrbare organisasjoner og utviklingen av defineringen av kriminalitetsbildet er ulike tendenser, kan de forstås å ha samvirket og forsterket hverandre.

4.2 Et endret kriminalitetsbilde

Politiorganisasjonens behov for organisatoriske endringer er i de offisielle dokumentene godt forankret i endringer i kriminalitetsbildet, teknologisk mer avansert kriminalitet,

politiske beslutninger om mer vektlegging av det kollektive behov for beskyttelse kontra enkeltindividets rettsvern[57], utviklingen i internasjonalt justissamarbeid og Norges tilslutning til internasjonale konvensjoner (Justis- og politidepartementet 2005: kap. 6.5). Men legitimeringen av endringene kan også ses i lys av at forretningsideene for organisasjonsutforming har vært på tydelig fremmarsj siden slutten av 1970-årene (Røvik 2009: 161). I denne sammenhengen står kravet om effektivitet og målbare metoder sentralt. Røvik kaller denne trenden for den nye, radikale økonomismen som refererer til forestillingen om at alle typer organisasjoner bør utformes i bildet av bedriften[58] som ideal og også bør opptre som bedrifter, og er særlig tydelige når det gjelder organisasjoners grunnleggende form, i strategispørsmål og ressursstyring (Røvik 2009: 160 og 161). Røvik mener dette synet fremstår som selvbegrunnende, får stadig større spredning og tas i stadig større grad for gitt, og hevder at det mest utforskede uttrykket for fenomenet er NPM. Flere av politiets offisielle dokumenter tar i likhet med *Nasjonal strategi for etterretning og analyse* utgangspunkt i globalisering, et endret kriminalitetsbilde og behovene for effektivisering (Politidirektoratet 2007). For eksempel kan vi lese at *«Hensikten med nasjonal strategi for etterretning og analyse er at politiet mer effektivt skal forebygge og bekjempe kriminalitet, utrygghet og uorden»* (Politidirektoratet 2007: 8). Globaliseringen bringer oss alle nærmere hverandre på godt og vondt, og erkjennelsen av dette gir en opplevelse av både mulighet og sårbarhet (Eriksen 2008). Sårbarheten er et aspekt av risiko, og en sårbarhetsanalyse er en del av risikoanalysen (Aven 2009: 47). Analyser og styring av risiko står sentralt i den nye kunnskapsbaserte ekspertmodellen, f.eks. innebærer politimetoden «Intelligence Led Policing» (ILP) et strategisk, fremtidsorientert og målrettet politiarbeid hvor analyser og styring av risiko er grunnleggende (Maguire & John 2006: 67, Sklansky 2014: 347). I denne sammenhengen blir hvilket bilde som tegnes av risikoutfordringene, av stor betydning for hvor politiet retter sitt fokus og sine ressurser.

[57] *Med det kollektive beskyttelsesbehov menes hensynet til kollektive behov for beskyttelse kontra enkeltindividets rettsvern som kan betraktes som å representere to motstridende interesser (Justis- og politidepartementet 2005: kap. 6.5). Også konkrete terrorhendelser har påvirket de rettspolitiske avveiningene som knytter seg til politiets metodebruk. For eksempel har terrorangrepet 11. september 2001 i USA på flere måter påvirket statenes og den internasjonale oppfatning om balanseforholdet mellom hensynet til samfunnsvern og hensynet til individets rettsvern (Justis- og politidepartementet 2005: kap. 6.5).*

[58] *Røvik mener imidlertid ikke at organisasjoner er noe som skapes i det private, men at begrepet organisasjon har blitt et generelt begrep uavhengig av privat og offentlig kontekst. Dette betyr at begrepet bedrift i denne sammenhengen er det samme som «organisasjon».*

Imidlertid er forestillingen om at det finnes en virkelig, reell risiko problematisk, fordi det finnes så mye usikkerhet knyttet til dette:

> *«Det vi kan gjøre er å få frem fakta, hva som har skjedd av hendelser og ulykker i forbindelse med aktiviteten, det vil si den historiske informasjonen. Og så kan vi foreta analyser og vurderinger om hva som kan skje i fremtiden. Da taler vi om risiko, når vi ikke vet hva som kan skje – vi kan tenke oss mulige konsekvenser av våre aktiviteter, men det er usikkerhet knyttet til hva som vil bli utfallet»* (Aven 2009: 52).

Kritikken går ut på at defineringen kan gi konsekvenser i seg selv, noe som kan relateres til symbolsk interaksjonisme og Thomas-teoremet, som sier at hvis mennesker definerer situasjoner som virkelige, så blir de virkelige i sine konsekvenser.

4.2.1 Fakta og forestillinger om risiko

I synet på hva som er samfunnets sårbarhet og risiko, står forestillinger og fakta om organisert kriminalitet sentralt. Ifølge Riksrevisjonen har denne formen for kriminalitet blitt en del av kriminalitetsbildet i Norge og kjennetegnes ved at den er profesjonell og mobil, og ofte distriktsovergripende og med forgreninger til andre land (Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen 2010). Det er ikke mulig å gi en nøyaktig størrelse på omfanget av organisert kriminalitet i Norge, men politiets trusselvurderinger og trendrapporter gir tydelige indikasjoner på at den organiserte kriminaliteten vokser (Meld. St. 7, 2010–2011: 10). Selv om det er umulig å angi omfanget på organisert kriminalitet i Norge, har samfunnets *opplevde risiko*, som snarere skyldes forventede konsekvenser fremfor «vitenskapelige» sannsynligheter (Eriksen 2008: 157), satt sitt preg på politiorganiseringen og politiarbeidet. Organisert kriminalitet har tydeliggjort betydningen av analyser og etterretningskunnskap både innenfor politi og toll (Gundhus 2006; Sætre 2007, her i Larsson 2008). Det revurderte kriminalitetsbildet har avfødt nye kompetansebehov, nye arbeidsområder, ny organisering og omprioriteringer[59]. Endringen i forståelsen av kriminalitetsbildet har på et mer overordnet nivå medført et utbredt internasjonalt samarbeid i politiet. I løpet av de siste årene har det foregått en utbygging på overnasjonalt nivå med

[59] *Kripos har vokst fra å være et relativt lite særorgan til å ha 400 ansatte i 2008–09, og har fått en rekke nye oppgaver hvor mange er tilknyttet internasjonalt politisamarbeid og organisert kriminalitet (Larsson 2008: 136). Videre eksisterer det i Oslo en egen seksjon med oppgaver rettet mot organisert kriminalitet. Enheten har ca. 240 ansatte og et stort budsjett, og i tillegg til denne er det flere som jobber med organisert kriminalitet i Oslo (Larsson 2008: 137-138). Tidligere var Forebygging en egen avdeling i POD, men har nå blitt en del av seksjonen «Forebygging og kriminalbekjempelse» som er underlagt Politifagavdelingen, som har det overordnet ansvaret for å samordne, koordinere og utvikle politiets faglige kompetanse og innsats innenfor forebygging og kriminalitetsbekjempelse (https://www.politi.no/politidirektoratet/om_pod/Tema_1367.xhtml).*

fokus på kampen mot organisert kriminalitet, hvor Europol ble etablert som egen organisasjon i 1994 (Boer 2002, Christensen et al. 2012: 241). På denne måten er ikke lenger en nasjons politi i det globale nettverkssamfunnet begrenset av landegrenser, men koblet sammen med andre lands politi via mobiltelefoner, e-mail, delte databaser og personalutvekslinger (Bowling & Sheptycki 2012: 128). Bowling og Sheptycki hevder at politimakt tradisjonelt har vært forbundet med lokalt politi, men at denne transnasjonale konstruksjonen er iverksatt uten en offentlig diskusjon eller politisk uenighet (Bowling & Sheptycki 2012: 77). Oppsummert kan man si at fokuset og statusen for politiarbeidet er flyttet fra de tradisjonelle oppgavene sentrert rundt innbrudd, tyveri osv. til et mer overordnet fokus på kriminalitet hvor det kollektive beskyttelsesbehov står i sentrum (Finstad 2006; Zedner 2009)[60]. For Danmarks del argumenterer Christiansen for at opprioriteringen av det europeiske politisamarbeidet i det danske politiet markerer et skille mellom små grupperinger av høyere kvalifisert personell som i stor grad arbeider med analyser på den ene siden, og ansatte med kortere utdanning som er synlige i det lokale og regionale politiarbeidet på den andre siden (Christensen 2012: 183).

Selv om politiets trusselvurderinger og trendrapporter gir tydelige indikasjoner på at den organiserte kriminaliteten vokser (Meld. St. 7, 2010–2011: 10), stiller Larsson spørsmål ved forekomsten av organisert kriminalitet og hevder at kunnskapen langt på vei har vært styrt av enkeltsaker, myndighetenes fremstillinger, mediepresentasjoner og tidvis ren fiksjon (Larsson 2008: 52). Mens begrepet organisert kriminalitet tidligere nærmest var fraværende i den kriminalpolitiske debatten i Norge, ble MC-grupper regnet som den store trusselen fra 1992, og fra slutten av 1990-årene kom begrepet organisert kriminalitet til å erstatte narkotika som sentralt kriminalpolitisk onde (Larsson 2008: 38)[61]. Selv om man i flere tiår hadde godt etablerte spritsmuglermiljøer og narkotikanettverk, var ikke begrepet organisert kriminalitet en del av diskursen i Norge. Larsson et al. hevder at vi i stor grad har importert definisjonen og «løsningene» fra utlandet, noe som har medført at offentligheten forventer å

[60] *En endret forståelse av sikkerhet kan også ses i sammenheng med at den er dypt rotfestet i en endret oppfatning av statens rolle og ansvar (Zedner 2009: 48).*

[61] *Imidlertid står narkotika fortsatt i dag sentralt i diskursen om hva som er sentrale kriminalpolitiske onder, men betraktes til dels som en del av den organiserte kriminaliteten. Se for eksempel innslag i NRK Østlandssendingen 16.01.2012 om forandringer i kriminalitet, hvor det fremgår at narkotikanettverk tidligere har bestått av personer med samme etniske bakgrunn, gjerne sterkere knyttet sammen gjennom felles slekt, klan eller opprinnelsessted. Nå samarbeider smuglerne i større grad med den som har kapital å investere, den som har markedsandeler gjennom gode underselgere og følgelig god omsetningshastighet, eller har stor troverdighet i det kriminelle miljøet gjennom kontakt med gode leverandører i utlandet. Pris, kvalitet og leveringsgaranti er sentrale faktorer,* http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostlandssendingen/1.7956441

finne en kriminalitet som knapt eksisterer (Larsson, Strype & Thomassen 2006: 8). Viktige poenger hos Larsson er at definering av organisert kriminalitet som de store utfordringene innebærer et skifte til mer spesialiserte enheter som jobber på tvers av grenser og benytter repressive metoder fremfor myke og preventive strategier i det lokale samfunnet (Larsson 2012a: 44 og 45). Dette til tross for at det i Politiets strategi 2010−2015 fremkommer at politiets overordnede mål er konsentrasjon om og utvikling av både politiets kriminalitets-forebyggende og kriminalitetsbekjempende oppgaver (Politidirektoratet 2009c). Fordi mye av innsatsen mot organisert kriminalitet er kostnadskrevende, medfører dette at andre områder relativt sett blir av mindre betydning, noe som er med på å påvirke innholdet i politirollen (Larsson 2008: 141 og 142)[62]. Larssons et al.s påstand om at vi i stor grad har importert problemdefinisjonen og løsningene fra utlandet, må ses i sammenheng med en mer generell trend som handler om at organisasjonsideer sirkulerer og kan bidra til endring i organisasjoners identiteter (Sahlin & Wedlin 2008: 220). Uavhengig av om man mener at organisert kriminalitet rettmessig henges opp som den store trusselen eller ikke, trekker de kriminalitetsbekjempende oppgavene ressurser fra politiets mer generelle lokalorienterte forebyggende arbeid. Endringene i politiets strategi og organisasjonsmodell har altså medført at politiets rolle har endret seg, men heller ikke publikums rolle har stått stille.

4.3 Når publikum blir brukere og kunder

I regjeringens program for fornyelse av den statlige sektor ble det lagt stor vekt på å bedre både den politiske og den administrative styringen i den enkelte virksomhet og på sentralt nivå, og hovedmålet var bedre offentlige tjenester med vekt på publikumsorientering, bedre service og styrking av tjenestetilbudet (Forbruker og administrasjonsdepartementet 1987: 7 og 17). Arbeid som innebar direkte kontakt med publikum skulle tillegges større vekt, og det skulle satses på å styrke førstelinjetjenesten blant annet gjennom opplæring og delegering (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1987: 19). Fornyelsesprogrammets fokus på

[62] *Larssons bok om organisert kriminalitet danner et naturlig moment for å ta tak i og diskutere betydningen av organisert kriminalitet. Man kan derfor undres over hvorfor det ikke ble noen debatt i kjølvannet av utgivelsen, verken i media eller innenfor den kriminologiske diskursen. Årsaken til tausheten kan ligge både i begrepets rolle som doxa (Larsson 2008: 8, 52, 146) og i hvem som er begrepets foresatte i Norge. Slik Bourdieu stiller spørsmål om hvem som er den virkelige produsenten av kunstverkets verdi: maleren eller kunsthandleren (Bourdieu, Broady & Palme 1993: 158), kan det stilles spørsmål ved hvem som er den virkelige produsenten av den truende kriminaliteten: de kriminelle eller politikere/politiet/enkelte politiforskere. Bourdieu skriver at kunsthandleren ikke bare er den som gir verket en kommersiell verdi, men også den som kan proklamere verdien av den opphavsmannen han forsvarer. Han satser sin prestisje og stiller opp hele sin akkumulerte symbolske kapital, og gjør han feil, risikerer han å tape den (Bourdieu et al. 1993: 159). På samme måte kan man si at det å åpne for en debatt om hva organisert kriminalitet konkret innebærer i Norge i dag, kan innebære maktforskyvninger og prestisjetap for enkelte som har investert mye på dette området. For organisert kriminalitet har skapt karrieremuligheter både innenfor politikken og i politiet, og det gir status å arbeide med etterforskning av organisert kriminalitet (Larsson 2008: 152).*

brukerorienterte tiltak knytter an til publikumsrollens endring fra *borger* til *bruker* eller *kunde*. I relasjon til at bedre service og styrking av tjenesteytingen var en sentral del av arbeidet med fornyelse og effektivisering av offentlig sektor, hevder Eriksen at disse reformforsøkene reflekterer at det har oppstått nye roller for borgerne i relasjon til det offentlige. Vi er ikke lenger bare *statsborgere* med politiske rettigheter eller *klienter* med sosiale rettigheter, men også *brukere* som benytter offentlige tjenester, og *kunder* som inngår i kommersielle relasjoner med det offentlige (Eriksen 2001). Kundebegrepet fikk et gjennombrudd i kjølvannet av Margaret Thatchers og Ronald Reagans maktovertakelse i Storbritannia og USA på slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet, og forble ikke et begrep som kun angikk markedet og den private konsumpsjon, men spredte seg til det øvrige arbeidslivet (Allvin et al. 2006: 110). Allvin mener kundebegrepet innebærer en forventning om at individene agerer mer selvstendig, strategisk og egennyttig enn den pliktoppfyllende arbeideren.

Eriksen hevder at det er visse begrensninger ved kunderolleanalogien, blant annet at rollen ikke fanger opp klientrettighetene som borgerne har i forhold til det offentlige. Et annet poeng er at man må holde kunderollen fra rollen som bruker, hvor borgerne har utvidede deltakerrettigheter og trekkes med i samarbeidsorganer, kontaktutvalg, styrer, råd og utvalg: *«Dette innebærer at borgerne kommer inn i en ny relasjon til det offentlige ved siden av klientkategorien. De blir brukere som har krav på å bli hørt»* (Eriksen 2001: 218). Kunderolleanalogien får heller ikke med seg at borgerne fortsatt er bærere av statsborgerlige rettigheter som har politisk karakter og som adresserer borgerne som hele personer, noe som er en tredje begrensning ved kunderolleanalogien. Eriksen mener at rollene som kunde og bruker er begrenset på den måten at de adresserer oss kun som privatmennesker og konsumenter, og er roller som kun forutsetter *strategisk rasjonalitet* hos aktørene (Eriksen 2001: 218-219). Eriksens begrepsinndeling utgjør gode analytiske verktøy, men skillet mellom kundebegrepet og brukerbegrepet i de offentlige reformene er i praksis av mindre betydning fordi begge rollene har sin forankring i den strategiske rasjonaliteten og en instrumentell logikk. Kundebegrepet ligger også nær opp til det folkelige *forbruker*begrepet, som er relatert til konsumpsjon og i begrenset grad deltakerrettigheter. Begrepsendringene bidrar til å skape nye diskurser og diskursive praksiser. Forskyvningen fra å vektlegge borgere og rettssikkerhet til brukere/kunder og service har medført en diskursiv praksis som dreier politirollen på en så grunnleggende måte at det berører politiets samfunnsmandat om politiets oppgaver og oppgaveløsning (Reiner 2013). Den tradisjonelle innrammingen av

publikum som *borgere* bidro til vektlegging av *rettssikkerhetsaspektene* hos publikum, mens fokuset på publikum som *brukere* og *kunder* bidrar til at *service* i større grad blir en sentral side ved politiarbeidet (noe som er et paradoks sett i forhold til overordnede føringer om at publikumsarbeidet skal nedprioriteres). Prinsippet om at rettssikkerhet skal gjelde alle, uansett sosial posisjon eller lignende, er godt etablert innenfor den myndighetsorienterte juridiske diskursen. Innenfor markedets institusjonelle servicelogikk finner vi imidlertid ikke like sterke prinsipper om at samtlige kunder/brukere skal bli gjenstand for den beste service. Servicelogikkens instrumentelle perspektiv tilsier at så lenge kundene er fornøyde, eller det ikke kommer klager på produktet som leveres, er dette å betrakte som tilfredsstillende.

4.3.1 Serviceerklæring som standard

Fornyelsesprogrammets fokus på at virksomhetene skulle rette større oppmerksomhet mot brukerinteressene, resulterte blant annet i at alle statlige virksomheter innen utgangen av 2000 skulle ha utarbeidet serviceerklæringer for sine brukere[63]. Serviceerklæringer kan ses på en form for standard som overtok en del av oppmerksomheten fra mål- og resultatstyringssystemene i de politiske miljøene utover 1990-tallet (Raa 2011: 211). I *«Veileder: Kvalitetsutvikling og serviceerklæringer»*, som er en oppfølger og utdypning av *«Serviceerklæringer i statlig forvaltning»*, fremgår det at serviceerklæringer er et virkemiddel i arbeidet med å skape en brukerorientert forvaltning og skal bidra til å tydeliggjøre hva brukerne kan forvente av en offentlig virksomhet. Innledningsvis, under *«Bakgrunn og hensikt»* står følgende:

> *«Serviceerklæringene kan, om de brukes riktig, være med på å øke tilliten til offentlig forvaltning. Dette kan skje dersom virksomheten legger vekt på resultater, retter oppmerksomheten mot brukerne og sikrer god kommunikasjon ved at virksomheten lærer av og følger opp de tilbakemeldingene som kommer fra brukerne»* (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2000).

Videre fremgår det under 2.2: *«Forankring av arbeidet»* at utarbeidingen av service-erklæringer er et tiltak som også må ses som en del av forbedringen av den interne styringen og av kravene i mål- og resultatstyringen (Arbeids- og administrasjons-departementet 2000). Hvis vi kikker på nettsiden til Nordre Buskerud politidistrikt,[64] finner vi et eksempel på hvordan serviceerklæringer skal bidra til å tydeliggjøre hva brukerne kan forvente av en

[63] *(http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2000/veileder-kvalitetsutvikling-og-serviceer.html?id=275110).*

[64] *Nordre Buskerud ble tilfeldig valgt, og dette valget ble gjort før 22. juli 2011.*

offentlig virksomhet[65]. Her kan vi lese at når man møter en representant fra dette politidistriktet, skal man bli møtt med høflighet, respekt og dyktighet, uavhengig av sosial status, rase, tro, kjønn eller alder, at man straks skal få hjelp når man møter på politistasjonen eller lensmannskontoret, at alle over 60 år som utsettes for kriminelle handlinger, skal få besøk av politiet, osv. Hvis man ikke er fornøyd med behandlingen, ønsker politidistriktet å høre det, og *«Klage på vår service og tjenesteyting mottas og behandles som et positivt innspill til hvordan vi kan gjøre jobben vår bedre»* (Politiet 2012a). I denne serviceerklæringen vektlegges det i tråd med Fornyelsesprogrammets intensjoner at brukeren skal bli fornøyd; hvis ikke skal hun eller han si fra. Dette er et eksempel på hvordan det praktiske skillet mellom kundebegrepet og brukerbegrepet i mindre grad gjør noen forskjell, og at brukerbegrepet like gjerne kan erstattes med *forbruker* eller *kunde*. Samtidig *kan* publikums rolle som bruker i en diskursiv praksis også innebære en borgerrolle med utvidede deltakerrettigheter som trekkes med i reelle dialoger med politiet, noe som imidlertid krever at politiet er tilgjengelig for dialog og samhandling (Eriksen 2001: 218). Hvor utbredt slike dialoger er i praksis, ligger utenfor fokus i denne avhandlingen.

4.3.2 Retningsparadokser og handlingsdilemmaer

Politidistriktene og særorganenes utarbeiding av serviceerklæring og fokus på service i politiarbeidet innebærer at alle skal være seg bevisst sitt forhold til brukerne. Ikke bare etatens arbeid skal vurderes, men også den enkelte politimanns og -kvinnes enkeltinnsats skal bedømmes, ikke etter gitte normer, men etter evnen til å tilfredsstille brukeren (Allvin et al. 2006: 111). På denne måten skaper serviceerklæringen, sammen med Politiinstruksen og politiloven, rammer for politiets samfunnsmandat og standarder for god yrkesutøvelse, dvs. de normative forventninger knyttet til en profesjon (Molander & Terum 2008: 20). Samfunnsmandatet og standardene trekker politiarbeidet i en publikumsorientert retning i tråd med Politirolleutvalgets politifilosofi slik den fremkom i 1981 (Politirolleutvalget 1981), men vesensforskjellen er at mens politimandatet vektlegger samarbeid med publikum, fokuserer serviceerklæringen på service. Det sterke strategiske fokuset på service og brukere som fremkommer i serviceerklæringene og i Politiinstruksen, kan i lys av politiets strategiske satsing mot de kriminalitetsbekjempende oppgavene fremstå som et paradoks:

[65] *http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2000/veileder-kvalitetsutvikling-og-serviceer.html?id=275110.*

> *«Politiets rammebetingelser har endret seg i takt med lovutviklingen i de siste 30 årene. Mens første del av perioden var sterkt preget av liberale verdier med vekt på enkeltindividets rettssikkerhet og personvern, har dagens samlede trusselbilde ført til sterkere vektlegging av det kollektive beskyttelsesbehov»* (Justis- og politidepartementet 2005: 67).

I praksis innebærer satsingen mot den alvorlige kriminaliteten at innsatsen mot hverdagskriminaliteten reduseres. Men retorisk skal politiet intensivere sin levering i pose og sekk: både mer service til individuelle brukere i henhold til standarder som bæres av brukerne selv, *og* mer satsing mot den mer alvorlige kriminaliteten. Når ulike regler og føringer står opp mot hverandre og skaper retningsparadokser og handlingsdilemmaer for dem som skal oversette dem til praksis, kan det utvikles en gjørmete hverdag. For når den enkelte politiansatte må manøvrere i uutømmelige publikumshenvendelser samtidig som hjelpe- og reguleringsoppgaver mot det brede publikum i praksis er nedprioritert, kan disse oppgavene gå fra å være kilde til motivasjon til å bli et bilde på politiets kollektive faglige akilleshæl og kilde til personlig belastning. Jeg gjengir et sitat som berører dette dilemmaet, fra den delen i spørreundersøkelse 1 hvor respondentene kunne gi uttrykk for hva som var de mest belastende forholdene i jobben:

> *«Misforholdet mellom ønsket om å gjøre en god jobb og samfunnets forventninger på den ene siden, og muligheten for å gjøre dette i praksis (les ressurssituasjonen, rammevilkår og en vanvittig svak politiledelse som på mange måter kveler mange gode initiativ og ideer). Dette gir mange tjenestemenn, meg inkludert, en følelse av resignasjon på en del områder av polititjenesten».*

Når serviceerklæringen legger opp til at den enkelte politimanns og -kvinnes enkeltinnsats skal bedømmes etter evnen til å tilfredsstille brukeren innenfor en arbeidsramme som ressursmessig har redusert arbeidsautonomien, kan dette bidra til en opplevelse av at kravene blir høye, mens kontrollen blir lavere. Dette må ses i lys av at kombinasjonen av høye krav og liten grad av kontroll over ens egen arbeidssituasjon utgjør helserisiko for ansatte, mens kombinasjonen av høye krav og stor grad av kontroll kan gi vekst (Karasek & Theorell 1990). På denne måten kan en serviceerklæring som fremsetter vanskelig oppnåelige mål i arbeidet, virke mot sin hensikt, noe som kan ses i lys av at mange erfarer negative effekter som stress og demotivering av for høye prestasjonsmål (Welsh & Ordóñez 2014: 80). Grad av motivasjon og mening i politiarbeidet kan på denne måten relateres til et komplekst nett av overordnede, situasjonelle og individuelle betingelser for handling.

4.3.3 Fra samarbeid til maktkamp

Kunde- eller brukerbegrepet bærer i seg nye perspektiver, og det er grunn til å stille spørsmål ved hva disse perspektivene gjør med relasjonen mellom politi og publikum. Allvin et al. hevder at det å delta i samfunnet i egenskap av kunde medfører et annet syn på, og en annen relasjon til, de øvrige samfunnsborgerne fordi vi i samfunnet normalt møter og forstår andre i relasjon til den rollen vi selv besitter (Allvin et al. 2006). I egenskap av arbeidstakere møter og forstår vi andre som utførere av et arbeid eller en oppgave, mens vi som kunder derimot møter andre som leverandører av en tjeneste vi for tiden behøver (Allvin et al. 2006: 111). Slik industrisamfunnet en gang utformet en rolle til borgerne basert på forestillingen om den samvittighetsfulle arbeideren, holder det postindustrielle samfunnet på å utforme en ny rolle med kunden som modell:

> *«Genom medborgarrollen skapas en viss social ordning, ett visst samhälle. Kundbegreppet frikopplar och distanserar oss från de företag, organisationer eller myndigheter som vi arbetar för eller på annat sätt är beroende av (Long 1999). Den ökade medvetenheten om oss själva som självständiga och egennyttiga kunder är tänkt att sätta press på företag, organisationer och myndigheter att bli mer effektiva och i förlängningen mer konkurrenskraftiga»* (Allvin et al. 2006: 112).

De nye relasjonene mellom publikum og politi bereder grunnen for potensielle forhandlingssituasjoner hvor brukeren har et særlig fokus på sine rettigheter. Allvin et al. hevder at dette innebærer at arbeidstakeren, for eksempel politikvinnen, reduseres til en motpart i en forhandling, noe som medfører at vi ikke må ta hensyn til henne, men kun til det hun har å tilby. Kunderollen blir på denne måten ikke en sosial rolle i tradisjonell forstand, fordi den ikke inneholder den gjensidigheten som alle former for sosial interaksjon forutsetter (Allvin et al. 2006: 112), og endringene rokker på denne måten ved det tradisjonelle samarbeidsprosjektet mellom politi og publikum (Finstad 2000). Finstad viser til grunnprinsippene som Politirolleutvalget utarbeidet, hvor det fremkommer at politiet skal virke i samspill med publikum, at politiet skal tjene og betjene sitt publikum, men publikum skal også hjelpe politiet (Justis- og politidepartementet 1981: 78). Publikum er politiets viktigste ressurs, og dette samarbeidsprosjektet kan blant annet forklares med at publikum og «kjenninger» flest anerkjenner politiets tilstedeværelse og handlemåte (Finstad 2000: 176, 178). Endringene i relasjonene mellom publikum og politi kan også ses i tilknytning til at «nærhet til politiet» betyr noe ganske annet i st.meld.42 (2004−2005) enn det gjorde i NOU-en fra 1981:

> *«The way closeness is retranslated to mean something totally different to what the old white-paper intended is interesting. The old ideal of personal relationships and bonds built on the idea of decentralized local units and officers, a typically sociological perspective, is replaced by a market perspective where police officers have contact points and act in an un-personal fashion. It is fleeting encounters, not long time contacts with reciprocal qualities of give and take. It is not social control working two ways, as proclaimed in NOU (1981, p.35). A police officer is foremost a police officer, he is not police Officer Hansen or Strand»* (Larsson 2012a: 44).

Publikums økte bevissthet på egne krav og rettigheter stiller dagens politi overfor helt nye utfordringer. Mens den norske politirollen tidligere gjerne er blitt beskrevet som at den ble gitt autoritet i kraft av rollen i seg selv, krever den økte rettighetsbevisstheten blant publikum og en generell svekkelse av autoriteter i dagens samfunn at politiet i større grad må forhandle seg frem til legitimitet i den enkelte situasjon (Egge et al. 2010: 46). Denne utviklingen kan ses i sammenheng med en postmodernisering forstått som økt sekularisering, en mer intensiv fokusering på seg selv og minsket tiltro til autoriteter (Inglehart 1997, her i Allvin et al. 2006: 96). Som en informant i et av de innledende fokusgruppeintervjuene sa det: *«Før sa vi hva publikum skulle gjøre og så gjorde de det. I dag må vi i mye større grad argumentere for det.»* Gjenskinnet av politiets endrede autoritet finner vi i svarene på spørsmål i spørreundersøkelse 1 om i hvilken grad man mente at 13 ulike forhold var viktige for å ha nødvendig autoritet overfor klienter og publikum generelt, hvor et stort flertall vektlegger det å være *god til å kommunisere*, at *politiet har tillit i samfunnet*, og at man har *erfaring*. Også *kjennskap til «miljøet»* eller *«saken»*, samt *kompetanse på akkurat «dette området»*, får stor oppslutning som autoritets- og legitimitetsfremmende faktorer, hvor nesten 60 % av informantene har krysset av på at dette er viktig «i stor grad». God kommunikasjon og kjennskap til miljøet/saken er forhold som krever nærhet til publikum. Det å gi noen autoritet kan handle om tillit eller frykt, og ut fra rangeringen ser vi at politiet selv vektlegger tillit. Videre mente 36 % av respondentene at uniformen var svært viktig. At ikke uniformsfaktoren skårer høyere, kan på den ene siden virke noe overraskende siden politiets synlige autoritet umiddelbart vises i den autoriserte uniformen. På den annen side kan det hende at svarandelen illustrerer at politiet ikke automatisk får autoritet, men at den må forhandles og «vinnes» gjennom evnen til god kommunikasjon, tillit, erfaring og sakskompetanse, som var forhold som ble rangert høyere. To andre svaralternativer som ble listet opp, var «det å gå høyt ut» – som kan forbindes med en kommanderende og brysk politirolle, og det å være «stor og sterk». Disse alternativene fikk minimal oppslutning som autoritetsfremmende faktorer. Generell økt rettighetsbevissthet og

svekkelse av autoriteter betyr at politiet i større grad må forhandle seg frem til legitimitet i den enkelte situasjon (Loader et al. 2003), noe som gjør arbeidsoppgavene mer krevende både i tidsbruk og kompetanse. Det å få publikum til å forstå og akseptere politiets handlemåte er en krevende prosess med tanke på mestring av svært ulike situasjoner, og denne hyperkompleksiteten (Agevall & Jenner 2006) må ses i sammenheng med krav om at oppgavene ofte skal løses raskt til alle døgnets tider og med lite informasjon.

4.4 Endringer i politirollen og relasjonen til publikum

Endringene i politiets organisasjonsmodell og politirolle berører også politiets tillit, legitimitet og relasjon til publikum. I Norge har tilliten til politiet tradisjonelt vært høy, noe som kan henge sammen med grunnleggende politiske og sosiale trekk ved det norske samfunnet som styresett, sikkerhet, levekår, økonomi osv. (Thomassen 2010: 72). Dette betyr ikke at det er uvesentlig hva politiet gjør og hvordan de gjør det, da en økende mengde forskning dokumenterer at politiets opptreden i møte med publikum kan ha en betydelig innvirkning på politiets tillit og legitimitet (Hawdon, 2008; Tyler, 2005; Tyler & Huo, 2002, her i Thomassen 2010, Egge et al. 2010: 11). Og videre er politiets tillit og legitimitet en uvurderlig faktor for å gjøre en god jobb, og legitimitet forsterker befolkningens vilje til å underkaste seg autoriteter (Johansen 2010). For måten politiet opptrer på i enkeltmøter med publikum over tid, er avgjørende for tillitsforholdet (Johansen 2010). Denne forståelsen gjenspeiles til dels også i Politiinstruksen, hvor det fremgår at *«enhver politimann må være seg bevisst at en forekommende og tjenestevillig opptreden bidrar til at publikum får en positiv og tillitsfull holdning til politiet»* (Justis- og politidepartementet 2007: kap. 12 § 12-11). Publikums tilfredshet med politiet har vist seg å være uavhengig av resultat, men forbundet med opplevelsen av rettferdig behandling (Tyler 2001, 2006; Tyler & Huo, 2002; Jackson & Sunshine, 2007, her i Johansen 2010). Politidirektoratet har over flere år gjennomført landsomfattende innbyggerundersøkelser om publikums oppfatning og holdning til politiet hvor deres utsatthet for kriminalitet, kontakt med politiet og inntrykk av kriminalitetsutviklingen kartlegges[66]. Undersøkelsen fra 2012 viser at befolkningen mener at politiet skaper trygghet for innbyggerne, men er relativt kritiske til politiets informasjonsevne og tilstedeværelse (der det skjer når det skjer) (Karterud 2012: 11). I

[66] *Undersøkelsen fra 2012 viser at andelen som er fornøyde med politiets innsats ved akutt behov for hjelp, er 66 %, mot 70 % i 2010. Befolkningens inntrykk av politiets tilgjengelighet ved akutt behov for hjelp er, uavhengig av om de har hatt akutt behov for hjelp eller ikke, tilnærmet uendret; 59 % hadde et godt inntrykk av dette i 2012, mot 60 % i 2010. Videre er tilliten til politiet noe lavere enn tidligere: 81 % i 2012 mot 86 % i 2010.*

rapporten fremgår det at inntrykket av politiets innsats når det gjelder etterforskning av tyverier, innbrudd og hærverk, fortsatt er relativt dårlig sammenliknet med andre områder[67].

4.4.1 Politiets autoritet og legitimitet oppleves som svekket

I undersøkelse 1 ble det ble stilt spørsmål om hvordan man oppfattet politiets umiddelbare autoritet og legitimitet i dag sammenliknet med for 10 år siden. Her oppga nesten 80 % av respondentene at autoriteten og legitimiteten var svekket, mens noe under 20 % mente at forholdene var omtrent som for 10 år siden. Kun 2,4 % mente at politiets autoritet og legitimitet hadde økt[68]. I samme spørreundersøkelse ble det listet opp en rekke mulige forklaringer på hvorfor politiets umiddelbare autoritet og legitimitet eventuelt var svekket, og svaralternativet *«politiet står i dag dårligere rustet enn før til å utføre de polititjenester som samfunnet forventer»* fikk størst oppslutning som årsak til svekkelsen, hvor 41 % krysset av for dette[69]. Dette kan ses i lys av NPM-reformenes ignorering av institusjonelle krav som berører deres legitimitet, til fordel for fokus på effektivitet og kundetilfredshet (Hough 2010).

Opplevelsen av at politiets autoritet er svekket på grunn av dårligere vilkår for å utføre jobben, støttes av POD, som forutsetter en link mellom politiets oppgaveløsning og den tillit de mottar fra publikum: *«Politiet må sikre solid arbeidsutførelse, synlighet og forståelige prioriteringer for å opprettholde tilliten»* (Politidirektoratet 2012b: 52). I det følgende gjengir jeg noen sitater fra den åpne svardelen i spørreundersøkelse 1 hvor det operative politiet med egne ord kunne beskrive hvorfor en eventuelt mente at politiets autoritet var svekket:

---

[67] *44 % har et godt inntrykk av dette, mens 50 % har et dårlig inntrykk (Karterud, 2012). I tråd med dette svarer 33 % i en undersøkelse utført av InFact Norge AS for VG at de har svært liten eller liten tillit til at politiet har ressurser nok til å kunne utføre oppgavene de er pålagt å gjøre, mens 8 % svarer at de har stor tillit til politiets ressurser. I denne undersøkelsen svarer også seks av ti at de mener antallet saker som politiet henlegger, er «uakseptabel» (Aftenpostens nettutgave, publisert: 01.okt. 2012. http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Fire-av-ti-tror-ikke-politiet-kommer-7005243.html#.Uzuh1E2KCpo).*

[68] *Jeg vet imidlertid lite om hvilke assosiasjoner respondentene gjorde seg da de svarte, om de tenkte på sine egne konkrete erfaringer eller gjorde seg mer generelle tanker, for eksempel knyttet til det offentlige ordskiftet om politiets arbeid og dermed mer uavhengig av den enkeltes arbeidserfaring. Relatert til forestillingen om at «før var alt så meget bedre» er det mulig at svaret på et slikt spørsmål ville vist den samme tendensen uavhengig av på hvilket tidspunkt man hadde stilt det. Uansett hvordan man filosoferer over et slikt spørsmål, kan de entydige svarene med rimelighet tas som et uttrykk for at ordenspolitiet opplever* politiets umiddelbare autoritet og legitimitet som svekket. Selv om den rent faktisk ikke er blitt svekket, vil en slik oppfatning være en ballast det operative politiet tar med seg inn i oppgaveløsningen.

[69] *På andreplass som begrunnelse for at politiets autoritet var svekket, finner vi at respekten for autoriteter generelt er svekket i samfunnet; 39 % krysset av på dette svaralternativet. Begrunnelsen om at politiets autoritet var svekket som følge av ensidig negativ og urettferdig medieomtale, kom på en tredjeplass, hvor 30 % oppga dette i stor grad som årsak. Her antydes at mange opplever et anstrengt forhold mellom politi og presse.*

«Det virker som at det er mindre patruljer ute i gata. Vi har ikke kapasitet til å reagere på de forholdene vi reagerte på før. Lite tid til patruljering, mye mer hendelsesstyrt tjeneste. Når publikum ikke får den service og hjelp de forventer av politiet fordi politiet ikke har kapasitet, så svekker det etatens autoritet».

«Politiet er sentralisert og ikke til stede der folk er ute i bygdene. Dette medfører svekket tillit og at kontakten på disse stedene er betydelig svekket. Vi kommer jo aldri, eller vi kommer så sent til åstedet at alt er over, grunnet store distrikt. Det svekker publikums tillit til politiet generelt».

«Jeg er overbevist om at det er negativt for politiet at publikum ikke får den personlige kontakten med politiet som de ønsker. De blir ofte avvist pga. hard prioritering i politiet. Publikum forventer som et minstekrav å få møte en politimann å snakke med. Politiet har over år nærmet seg stupet i forhold til det å betjene de utfordringer samfunnet gir og de forventninger som stilles. Kurvene i forhold til krav og forventninger og det vi innfrir, har krysset hverandre for lenge siden».

Her fremkommer frustrasjonen over forringelsen av politiets tillit på grunn av nedprioritering av serviceoppgaver og bistand ved mindre kriminelle forhold.

4.4.2 Politiet opplever økt press i arbeidet

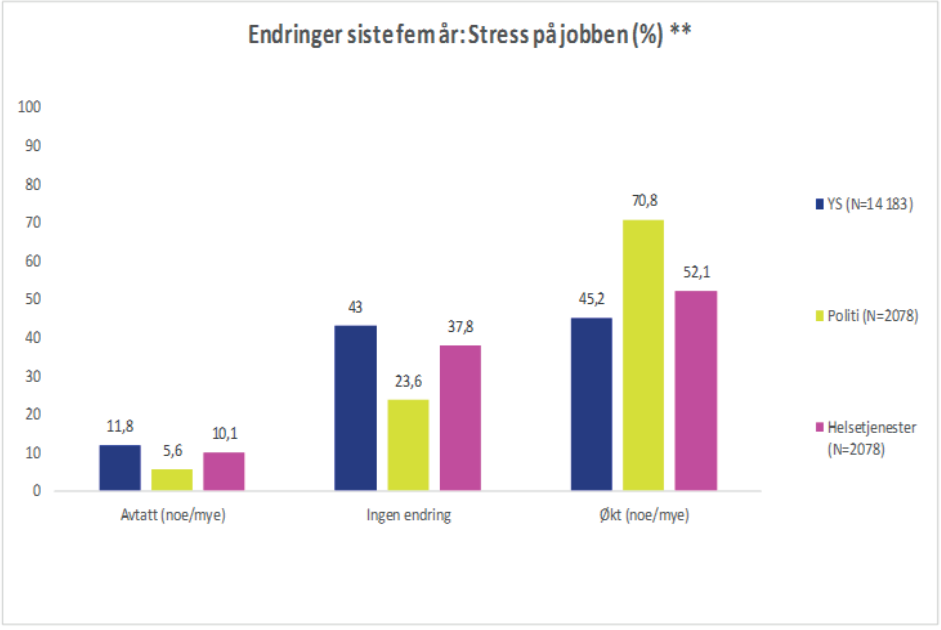
Endringer i organiseringen av arbeidet er ikke spesielt for politietaten, men må ses i sammenheng med at mange arbeidstakere opplever at kravene til effektivitet og resultater stadig blir større (Bråten, Andersen & Svalund 2008, Bergene et al. 2013). For å undersøke hvordan økte krav påvirker politiets opplevelse av arbeidet, benyttet jeg i spørreundersøkelse 2 syv spørsmål som er identiske med noen av spørsmålene i YS Arbeidslivsbarometer – en stor årlig undersøkelse som tar temperaturen på arbeidslivet (se vedlegg til kapittel 4 for oversikt over alle resultater i grafer). Dette gir meg mulighet til å sammenligne resultatene i min spørreundersøkelse med resultatene fra YS Arbeidslivsbarometer[70]. Fordi det både i politiet og helsesektoren i dag pågår et betydelig NPM-inspirert omstillingsarbeid (Christensen & Lægreid 2009: 92), delte jeg resultatene fra Arbeidslivsbarometeret i to grupper: de som arbeider innenfor helsetjenesten, og alle som har svart uavhengig av hvor de arbeider (sistnevnte gruppe kalles heretter YS). På denne måten kan jeg få innblikk i om politiet skiller seg fra alle arbeidstakerne i YS sin undersøkelse, og om det eventuelt er sammenfallende med resultatene fra helsesektoren. Det viste seg at politiet er den gruppen som i størst grad oppgir at antall timer de arbeider, har økt siste fem år; 42 % svarer dette mot 35 % fra YS (dvs. alle som har svart, uavhengig av hvor de arbeider) og 32 % fra ansatte i helsetjenesten. Politilederne oppgir i større grad å arbeide mer nå enn ikke-ledere:

[70] *Resultatene for alle de fire årene Arbeidslivsbarometeret har vært gjennomført, er slått sammen.*

mens 63 % av personalledere oppgir at antall timer har økt, sier 30 % av ikke-ledere det samme. Det er spesialistene[71] (46 %) som i størst grad erfarer å arbeide flere timer i dag sammenlignet med tidligere, mens ordenspolitiet (33 %) og ansatte i både ordenstjenesten og etterforskning (34 %), i minst grad erfarer at antall timer en arbeider har økt. Økningen av antall timer sier imidlertid ingenting om hvilken gruppe som arbeider mest og minst.

På spørsmål om hvorvidt muligheten for å rekke det en skal, innenfor fastsatt arbeidstid har avtatt i løpet av de siste fem årene, oppga 51 % av respondentene i min politiundersøkelse 2 at dette var tilfellet, mens i underkant av 20 % i henholdsvis helsetjenesten og YS svarer det samme. Når det gjelder politiet, oppgir spesialistene i noe større grad at de har bedre vilkår for å rekke alt de skal, i arbeidstiden, noe som må ses i sammenheng med at disse også arbeider flere timer enn tidligere. Videre erfarer ordenspolitiet i minst grad at muligheten for å rekke alt en skal, i arbeidstiden har økt. Sett i relasjon til svarene på disse spørsmålene er det ikke uventet at politiet i størst grad oppgir at stress på jobben har økt siste fem år. I grafen under ser vi at 71 % svarer dette, mot 52 % i Helsetjenester og 45 % i YS. Svarene indikerer at presset er stort på norske arbeidstakere generelt og politiet spesielt.

4-2 Graf: Stress på jobben (YS, Politi og Helsetjenester)



(** Signifikant på 0,01-nivå)

[71] *Spesialistene er som nevnt de som arbeider utenfor ordenstjenesten og etterforskning.*

Ved nærmere analyse viser det seg at politilederne opplever størst økning i jobbstress (76 %), sammenlignet med ikke-ledere (60 %), og etterforskerne føler i noe større grad enn de øvrige politiansatte at stresset på jobben har økt. Disse dataene kan ses i relasjon til at nesten halvparten (48 %) av de politiansatte oppgir at muligheten for å ta fri fra jobben har avtatt, noe som er over dobbelt så mange som i helsetjenesten (21 %) og YS (17 %). Ordenspolitiet opplever i størst grad at muligheten til å ta fri har avtatt. Videre oppgir over halvparten av mine politirespondenter at presset for å lykkes på jobben har økt i løpet av de siste fem årene. Mens 61 % av personalledere oppgir at presset for å lykkes på jobben har økt, sier 40 % av ikke-lederne det samme. Det er spesialistene (54 %) som i størst grad oppgir at presset på å lykkes i jobben har økt. Til sammenligning er de tilsvarende tallene for YS 31 %, mens en av fire ansatte innenfor helsetjenester svarer det samme. Presset for å lykke på jobben kan ses i relasjon til at 72 % av de politiansatte oppgir at kompetansekravene har økt i de siste fem årene, mot 49 % blant YS og 48 % blant ansatte i helsetjenestene. Mens 85 % av personalledere oppgir at kompetansekravene i arbeidet har økt, sier 57 % av ikke-lederne det samme. Det er spesialistene som i størst grad erfarer at kompetansekravene i arbeidet har økt. Kompetansekrav kan ses i sammenheng med kravene til å håndtere komplekse arbeidsoppgaver, hvor ca. en tre av fire politiansatte (77 %) oppgir at kravet til å løse komplekse arbeidsoppgaver har økt. De tilsvarende tallene for ansatte i helsetjenesten og YS er henholdsvis (54 %) og (52 %). Også når det gjelder spørsmål om hvorvidt kravene til å håndtere komplekse problemstillinger har økt i de siste fem årene, oppgir politilederne (87 % av personalledere) i klart størst grad at det er tilfellet, sammenlignet med ikke-ledere, hvor 62 % sier det samme. Og i likhet med det forgående spørsmålet er det også her spesialistene som erfarer størst økning.

Oppsummert skiller politiet seg ut som den gruppen hvor respondentene i størst grad opplever at presset har økt – om det er på grunn av høyere krav i arbeidet, mulighet for å rekke det man skal, innenfor arbeidstiden, eller mulighet til å ta fri. Det er relativt store forskjeller mellom politiet og de to øvrige gruppene. Helsetjenesten skiller seg i liten grad fra den øvrige gruppen i YS Arbeidslivsbarometer til tross for at de kan sammenlignes med politisektoren i diskusjoner om NPM-inspirerte reformer og krav til effektivitet. Fordi de fleste av mine respondenter har lang fartstid i politiet, burde de også ha gode forutsetninger for å bedømme endringer i etaten i løpet av siste femårsperiode. Imidlertid er det viktig å merke seg at alle disse sammenlignende spørsmålene omhandler endringen *de siste fem årene* og sier derfor ikke noe om hvor mye stress de opplever at det er nå eller det tidligere

har vært. Politiledere opplever totalt sett mer press i arbeidet enn de øvrige politiansatte, selv om også disse erfarer mer press enn Helsetjenesten og den øvrige gruppen i YS Arbeidslivsbarometer. Spesialistene erfarer i størst grad en økning i antall timer de arbeider, men de erfarer også i noe større grad enn de andre gruppene i politiet at de har bedre vilkår for å rekke alt de skal, i arbeidstiden. Videre erfarer spesialistene i størst grad at kompetansekravene og kompleksiteten i arbeidsoppgavene har økt, samtidig som de føler størst økning i presset for å lykkes i jobben. Ansatte i etterforskning føler noe mer økning av stress i jobben enn andre politiansatte, mens ordenspolitiet i størst grad erfarer at muligheten for å ta fri er redusert.

4.4.3 Når ressursene påvirker publikumsrelasjonen

Økningen i mengden og kompleksiteten i politioppgavene kommer samtidig med de NPM-inspirerte reformenes klare fokus på å få en mer (kostnads)effektiv statsforvaltning med bedre resultater (Redegjørelse for Stortinget 2002: 45). Mens mange lands statlige budsjetter har blitt kuttet i forbindelse med økonomisk krise (Reiner 2013: 62), har det norske politiet tvert imot fått økt sine budsjetter kraftig i de senere årene. Dette må ses i sammenheng med at reformprogrammene i Norge har vært mer preget av pragmatisme og konsensus enn ideologi, og vært mer fokusert på å øke effektiviteten i forvaltningen gjennom ombygging enn å bygge ned offentlig sektor (Christensen et al. 2010: 156 og 157). Politietaten har samlet sett hatt en nominell økning i budsjettene sine på 80 prosent de siste ti år, men disse midlene har i antall årsverk primært kommet sivile stillinger og særorganene til gode (Gjørv 2012: 312, Botheim et al. 2013: 11). Antall politiutdannede i Norge har vært stabilt over en lengre periode (Gjørv 2012: 308), for eksempel er antall uniformerte polititjenestepersoner i Oslo omtrent som for ti år siden (Gjørv 2012: 312). Med tanke på befolkningsvekst, økning i antall innsatsområder og økte rapporteringskrav har dette medført økt arbeidsbelastning på en rekke områder (Politidirektoratet 2010a: 5). Driftsanalysen fra perioden 2002–2008 viser til at politiet skal prioritere og rapportere på svært mange områder, og at ny arbeidsmiljølovgivning har satt nye grenser for arbeids- og hviletid, noe som har konsekvenser i en periode med personalmessig underdekning: *«En sterk økning i befolkningen og ingen endringer i politiets bemanning har medført et økende press på en etat med svært mange oppgaver»* (Politidirektoratet 2010a: 5). Veksten i befolkningen har ført til økt arbeidsbelastning innenfor den sivile rettspleie, forvaltningen og utlendingsfeltet, og at antall loggførte oppdrag ved politiets operasjonssentraler har økt (Politidirektoratet 2010a: 5).

I tillegg til at nye oppgaver, økt saksmengde og kompleksitet har bidratt til mindre synlig politi til tross for økte bevilgninger, kan man spore en markant endring i ressursbildet mellom orden og etterforskning. Fra 1950-årene frem til 1980 foregikk det en betydelig reduksjon av personalressurser fra ordensavdelingene til fordel for kriminalavdelingene, og tendensen er gjennomgående for de fleste politidistrikter (Balchen 1998, Olaussen 1991, her i Politidirektoratet 2010a: 43). Videre fremgår det i PODs rapport at det er en utbredt antakelse at det på 80-tallet var jevnt over et 70/30-forhold mellom orden og etterforskning, mens utviklingen har gått i retning av en økning av etterforskningstjeneste på bekostning av ordenstjeneste, slik at forholdet i dag totalt sett er nærmere 50/50 (Politidirektoratet 2010a: 43, Gundhus 2014). Den samme tendensen er funnet i det svenske politiet; mens arbeids-oppgavene har økt, er personalstyrken redusert, og flere politiutdannede arbeider inne (Holgersson 2005: 107). Dette betyr at færre synlige politiansatte, kombinert med vekst i befolkningen, kan ha ført til økt arbeidsbelastning på ordenspolitiet når det gjelder å betjene publikums mer direkte henvendelser. I de åpne svardelene i spørreundersøkelse 1 fremkom flere utsagn som gikk på at færre politiansatte «ute i gaten» hadde ført til et tidspress i arbeidet som ble opplevd å gå ut over muligheten til å gjøre arbeidet på det en mente var en faglig god måte:

«Det er altfor mye prat om budsjett året igjennom og mindre fokus på å få gjort jobben på en tilfredsstillende måte. Alt måles i penger. Mange har også fått dårligere motivasjon til å utføre jobben på grunn av at man føler at en ikke blir tatt vare på av ledelsen. Man får kjeft hvis man bruker overtid på oppdrag, og alt skal gjøres innenfor vanlig arbeidstid. Hvis ikke blir det som regel avslag på f.eks. gode tips i narkotikasaker. Men man blir handlingslammet når man hele tiden skal tenke på hva det vil koste i kroner og ører.»

«*Man må forsømme oppgavene i riktig rekkefølge.»*

«Det mest frustrerende er når oppgavene blir for mange og store til at man klarer å gjøre en god jobb og får følelsen av å ha sviktet, gjort for dårlig jobb.»

«Det er veldig slitsomt å vite at det er mange som skulle hatt hjelp som måtte vente lenge. Dette er en stor belastning.»

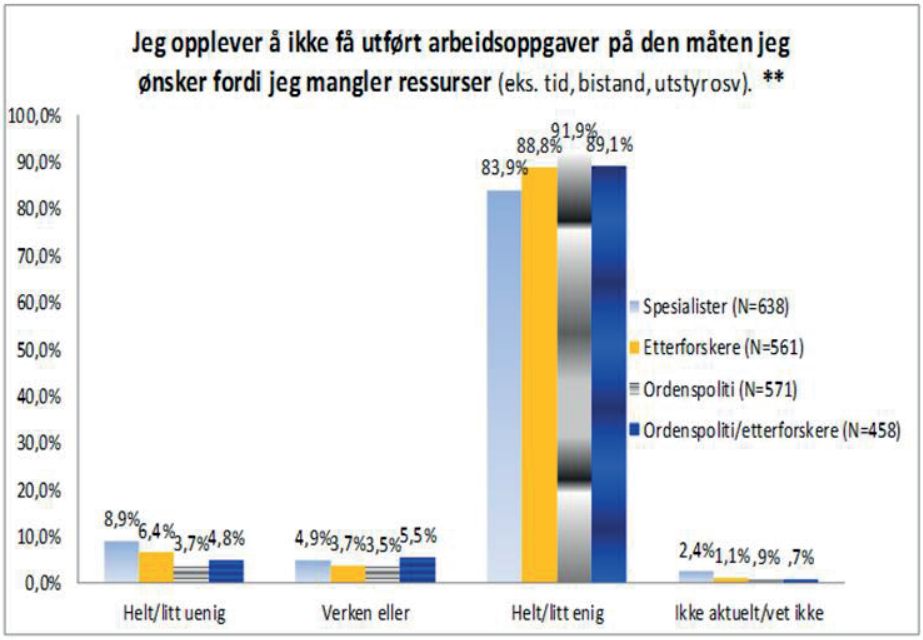
«Det mest belastende er de menneskene du vil hjelpe, men som du ikke får hjulpet i den grad du ønsker.»

I det følgende skal vi se på svarene på noen påstander fra undersøkelse 2 som omhandler hvorvidt politiansatte opplever at ressursmangel[72] påvirker kvaliteten og mestringen i arbeidet.

4.4.4 Ressurser, kvalitet og arbeidsmestring

Jeg fremsatte en påstand om at en ikke får utført arbeidsoppgaver på den måten en ønsker, fordi en mangler ressurser. Et flertall er enig i at manglende ressurser gjør at de opplever å ikke få utført arbeidsoppgavene på den måten de ønsker, og nesten like mange ledere (90 %) som ikke-ledere (87 %), er enige i påstanden.

4-3 Graf: Ressurser til å utføre arbeidsoppgaver



(** Signifikant på 0,01-nivå)

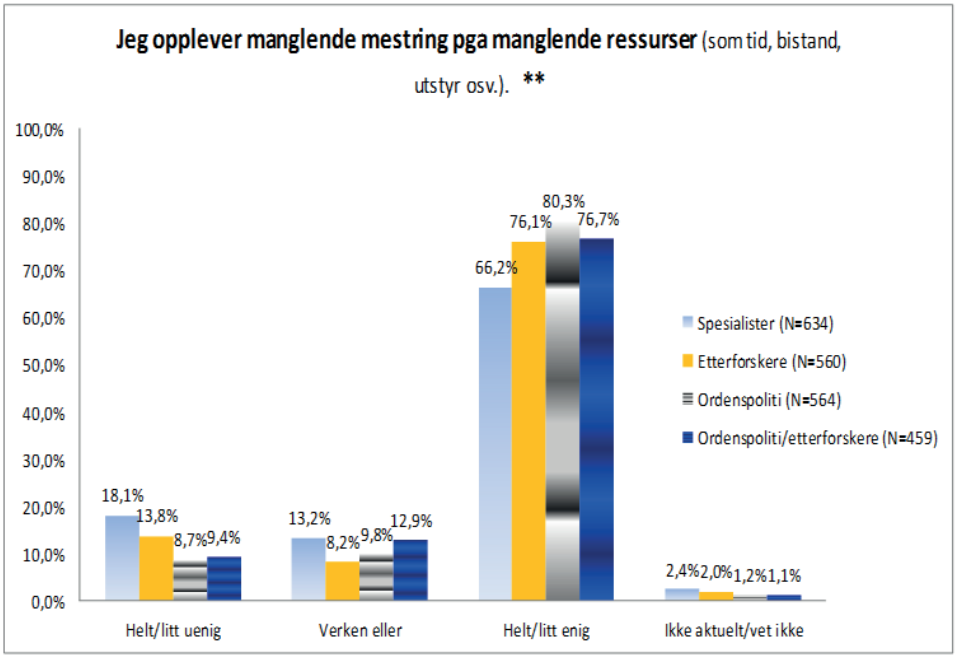
Det er uklart om måten de får utført arbeidsoppgavene på, er nær eller langt unna den måten de ønsker å utføre dem på. I grafen over ser vi at ordenspolitiet (92 %) i størst grad opplever at de ikke har nok ressurser til å utføre arbeidsoppgavene slik de ønsker, mens spesialistene

[72] *Opplevelse av ressursmangel må også ses i relasjon til risikodiskursen. I spørreundersøkelse 1, hvor vi listet opp en rekke arbeidsmessige forhold som man skulle angi som mer eller mindre risikofylte, ble underbemanning rapportert som omtrent like risikofylt som å dra på væpnet oppdrag: mens 56,9 % mente at det å dra på væpnet oppdrag var svært risikofylt, mente over halvparten at det å være underbemannet var svært risikofylt. Underbemanning er i denne sammenhengen særlig knyttet til ikke å få bistand ved behov.*

(84 %) i minst grad er enige i påstanden. Jeg fremsatte også en lignende påstand, men premisset her var å få utført oppgaven på en «faglig god måte» og ikke nødvendigvis på den måten en ønsker. I tillegg snudde jeg fortegnet slik at de som sa seg enige, var de som følte at de fikk utført oppgaven på en faglig god måte. Litt over seks av ti ledere og ikke-ledere sa seg uenige i påstanden om at de hadde nok ressurser til å gjøre arbeidsoppgavene på en faglig god måte.

Påstandene om ressurser og arbeidsutførelse må ses i sammenheng med mestringsopplevelser. Jeg fremsatte derfor en påstand om at en opplever manglende mestring på grunn av manglende ressurser. Totalt sa tre av fire seg enige i påstanden, mens 13 % var uenige, og ledere og ikke-ledere var omforent i synet på dette temaet. I grafen under ser vi at flest i ordenspolitiet (80 %) sier seg enige i at de opplever manglende mestring på grunn av manglende ressurser, mens spesialistene i minst grad erfarer dette (66 %).

4-4 Graf: Manglende mestring



(** Signifikant på 0,01-nivå)

Med tanke på at det er spesialistene som i antall årsverk i størst grad har fått merke de økte budsjettene (Gjørv 2012: 312, Botheim et al. 2013: 11), er funnene kanskje ikke over-raskende. Oppsummert oppgir over halvparten av ledere og ikke-ledere at de ikke har nok

ressurser til å gjøre arbeidsoppgavene på en faglig god måte, og tre av fire ledere og ikke-ledere sier seg enige i påstanden om at de opplever manglende mestring på grunn av manglende ressurser. De som arbeider i ordenstjenesten, erfarer ressurssituasjonen mest utfordrende. I tråd med at økte bevilgninger til politiet ikke har medført flere synlige politiansatte, og at det er førstelinjetjenesten som hanskes med publikums direkte krav, er dette kanskje ikke overraskende.

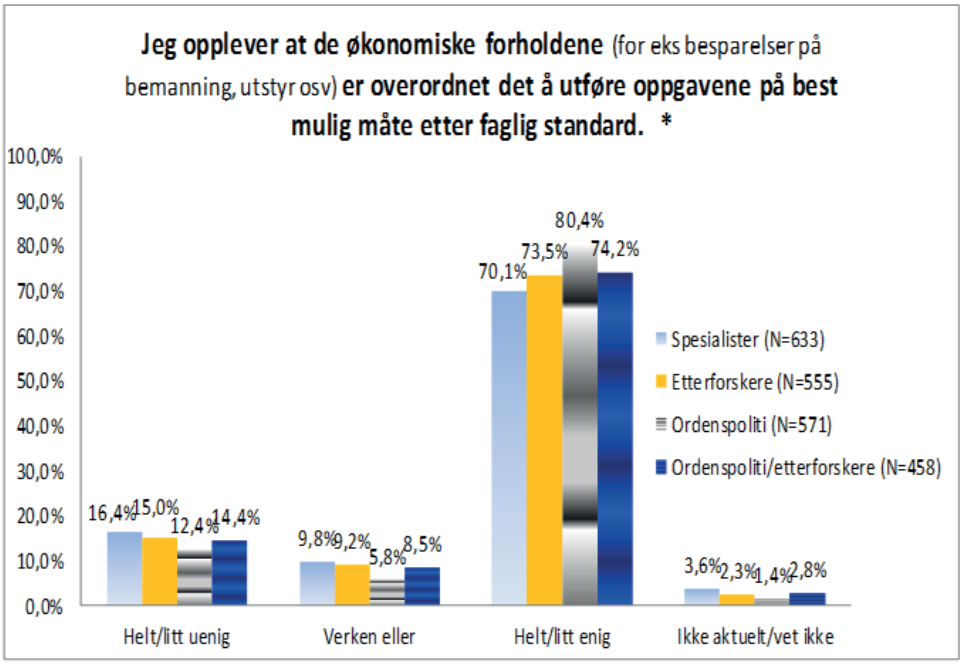
4.4.5 Forholdet mellom fag og økonomi

I de åpne svardelene i spørreundersøkelse 1 hvor det operative politiet med egne ord kunne beskrive det de opplevde som belastende forhold i arbeidet, fremkom det at ledelsens fokus på økonomi og effektivitet kunne stå i veien for å gjøre et faglig tilfredsstillende arbeid:

> *«Tidligere fikk man oppleve at politiledelsen satte pris på at du sto på i jobben din. I dag teller kun budsjett/økonomi/restanser. Publikums ønsker blir aldri tatt hensyn til. Politiledere (Direktorat og politimestere) gir et falskt inntrykk av situasjonen i «gata». Dette for å tekkes sine sjefer. DETTE ER ET BEDRAGERI OVERFOR PUBLIKUM. Justisminister går ut i media og lover at ting skal endres og intensiveres til publikums fordel, men politimestere «trenerer» dette. De tenker kun budsjett. Det mest belastende er at vi på orden ikke får gjort den jobben vi skal gjøre ute i gata siden vi blir avgitt til både tinghuset, arresten som pottevakt, vakthold for andre avsnitt osv.»*

På bakgrunn av empirien fremkommet i spørreundersøkelse 1 og at de NPM-inspirerte reformene har hatt et særlig fokus på krav til effektivitet og ressursutnyttelse hvor koblingen mellom faglig styring og økonomistyring har skapt visse utfordringer (Finansdepartementet 2003: 43; Christensen et al. 2012: 215; Tranøy og Østerud 2009: 17), fremsatte jeg påstanden om at økonomiske forhold var overordnet det å utføre oppgavene på best mulig måte etter faglig standard. Som vi ser i grafen under, mener ordenspolitiet i størst grad at de økonomiske forholdene er overordnet det å utføre oppgavene på best mulig måte etter faglig standard, noe som må ses i sammenheng med at disse også erfarer ressurssituasjonen som mest utfordrende.

4-5 Graf: Økonomiske forhold vs faglig standard



(*Signifikant på 0,05-nivå)

Nærmere analyse viser at ledere er mest enige i påstanden sammenlignet med ikke-ledere. Fordi det er lederne som må stå ansvarlige for resultatene i mål- og resultatsystemet, ønsket jeg mer informasjon om hvordan økte krav til effektivitet og ressursutnyttelse kan erfares fra ledelsens ståsted. I spørreundersøkelse 2 fremsatte jeg derfor en påstand om at en *som leder opplever at besparelser og økonomiske forhold vektlegges mer enn det politifaglige.* Det viste seg at 73 % av personallederne sa seg enige i påstanden, mens 77 % av faglederne var enige i den. Ordensledere (80 %), samt ledere for både ordenstjenesten og etterforskning (79 %), er i størst grad enige i at de økonomiske forholdene vektlegges mer enn det politifaglige (ikke signifikante forskjeller).

4.4.6 Første hypotese er styrket

Oppsummert ser et flertall av respondentene ressursmangel som en stor utfordring for politifagligheten: 88 % mener ressurssituasjonen gjør at de ikke får utført oppgaven så godt som de ønsker, 62 % mener at de ikke får utført oppgavene på en faglig god måte på grunn av ressursmangel, og tre av fire sier dette fører til at de opplever manglende mestring. Empirien om opplevelsen av forholdet mellom økonomi og fag viser at ledere og ikke-ledere er

rimelig omforente i synet på dette temaet, men at både ledere og ikke-ledere i førstelinjen i størst grad ser ressursene som en utfordring. Dette betyr at den første hypotesen fremsatt i teorikapittelet om at *politiansatte opplever sterkere fokus på økonomi og effektivitet på bekostning av fag,* er å anse som styrket. Dette er i tråd med funn i den første spørreundersøkelsen hvor de åpne svarene viste at flere politiansatte opplevde et økt press i arbeidet som de mente ikke sto i forhold til tilgjengelige ressurser, og at dette kunne medføre mestringsutfordringer.

4.4.7 Politi og polisiær virksomhet

Mens flere språk ikke har noen direkte knytning mellom *det å utøve politivirksomhet* og *politiet som yrkesgruppe*, er disse to fenomenene så nært sammenflettet i de nordiske språkene at vi ikke kan tenke på det å utføre politioppgaver uten å se for oss politiet (Larsson & Gundhus 2007: 11). Likevel kan vi også i det norske politiet se konturene av fenomenet outsourcing ved at enkelte «mykere» politioppgaver som innebærer veiledning og hjelp, men også til en viss grad kontroll, har blitt overlatt til private aktører, fortrinnsvis vekterne. Gundhus og Larsson argumenterer for å flytte fokuset fra *politiet* til *polisiær virksomet* når det gjelder forståelsen av politivirksomheten, fordi det flytter blikket bort fra politiet og en fremstilling av etaten som særegen og over til å se politiet som en av flere aktører som utfører polisiær virksomhet (Larsson & Gundhus 2007: 11). Dette må ses i sammenheng med at en rekke ulike aktører har blitt større enn politiet, har tatt over politioppgaver og etablert en voksende industri, til tross for at kun politiet i ytterste konsekvens har rett til å benytte makt og tvangsmidler overfor landets innbyggere for å opprettholde ro og orden (Larsson & Gundhus 2007: 11 og 16). Normaliseringen av og veksten i den kommersielle vekter- og sikkerhetsindustrien skjedde parallelt med innføring av ny styringsideologi med fokus på telling og måling, tendensen til å påpeke at politiet ikke kan «løse» alle kriminalitetsproblemer, og fremveksten av nye kriminalitetsforebyggende partnerskap på lokalplanet (Finstad 2006: 54).

4.4.8 Outsourcing av «kjerneoppgavene»?

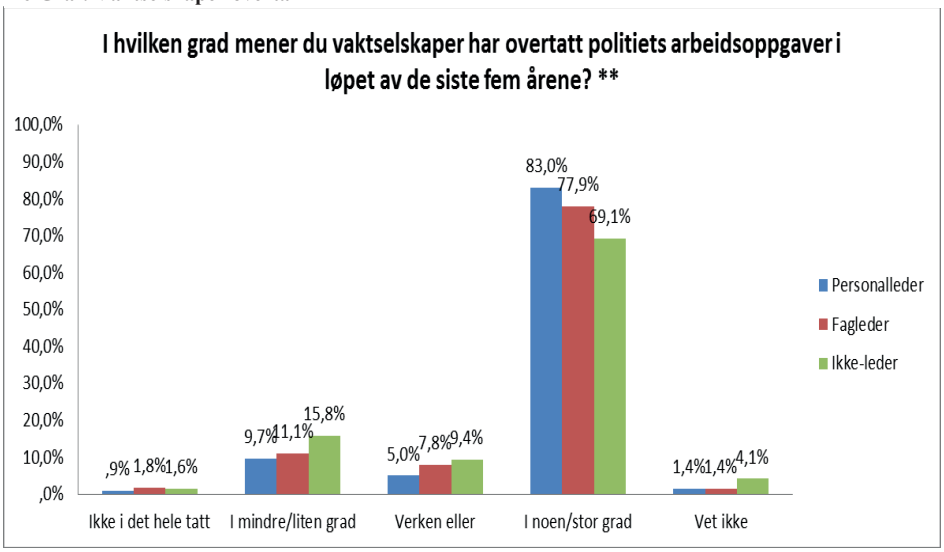
Den voksende sikkerhetsindustrien har, i kombinasjon med politiets sterke fokus på mer alvorlige kriminalitetsbekjempende oppgaver, medført at det jevnlig stilles spørsmål i media om «hverdagskriminaliteten» er noe som nedprioriteres så sterkt at den i praksis settes ut til private aktører. Tidligere var vel slike spørsmål til dels provoserende og fremmede, men i

dag er ikke slike samfunnsbilder så langt fra realiteten. I Politiets omverdensanalyse fremgår det at politiet vil måtte samhandle med private sikkerhetsaktører for å møte publikums etterspørsel etter mer sikkerhet, og at på områder der politiet ikke møter etterspørselen etter trygghet, vil det kunne vokse frem flere private tilbud og initiativ (Politidirektoratet 2012b: 52). I tematiseringen av denne rapporten i Aftenposten den 18. oktober 2012 uttaler Runar Karlsen, fagsjef i sikkerhetsbransjen NHO Service, at det er bra ledelsen i politiet går ut og sier at de trenger å samarbeide med de private sikkerhetsselskapene, og at det i praksis har vært slik i mange år allerede. Videre mener han at vekterne har en forebyggende effekt og skal være synlige, mens politiet skal gjøre inngrep for å bekjempe kriminalitet. Denne forståelsen av arbeidsdelingen mellom politi og vektere har så vidt jeg har registrert, ikke vakt noen reaksjoner som har fremkommet i media i ettertid. I dag har private aktører kommet inn som håndhevere av ro og orden på kjøpesentre, på trikker og T-baner og i andre «halvoffentlige» rom. Holgersson hevder at det ikke er uvanlig at vektere og ordensvakter mer eller mindre har tatt over deler av politiets rolle, og at Rikspolisstyrelsens kartlegginger peker på at det hver kveld jobber fire ganger flere ordensvakter enn politi på gater og torg i Sverige (Holgersson 2005: 109). I tillegg møter man ofte en vekter i skranken hvor man henvender seg hvis man skal på møte med politiansatte ved politidistriktene, og på denne måten nyanseres også politiets ansikt utad. I bladet «Norsk politi» fremkommer det at sivilt ansatte står for en stor del av publikumskontakten i politiet, og politidirektør Humlegård beskriver dem som viktige omdømmebyggere for etaten: *«Sivilt ansatte sitter i skranker over det ganske land, har kontakt med publikum som søker pass, politiattester og annen bistand. Siden de aller fleste borgerne er lovlydige, er dette den eneste kontakten mange har med politiet»* (Norsk Politi 1, 2013: 10). Videre kjøper politiet også en rekke andre private tjenester det kan være vanskelig å skille fra ordinært politi, for eksempel ved kontorene, i arresten og ved fangetransport (Larsson & Gundhus 2007: 23). Endringen kan bidra til å gjøre politiets rolle uklar for det gjengse publikum. Dersom befolkningen møter stadig flere vektere enn polititjenestemenn i det offentlige rom, kan politiet miste tillit, og økt bruk av privat sikkerhet kan medføre at politiet får mindre tilgang til informasjon og etterretning (Politidirektoratet 2012b: 52). Resonnementet må ses i sammenheng med at det store samarbeidsprosjektet mellom politi og publikum (Finstad 2000) er basert på nærhet til publikum. Utviklingen mot en mer privatisert polisiær virksomhet kan skyte fart dersom publikum ikke er tilfreds med politiets arbeid, fordi privat sikkerhet da vil etterspørres i enda større grad (Politidirektoratet 2012b: 52). Forskyvningen av kontrolloppgaver fra det

offentlige til det private, og grensedragningen mellom disse fenomenene, er noe politikerne kontinuerlig må forholde seg til, fordi rollenes tilhørende rettigheter og plikter vanskelig kan avgjøres en gang for alle (Justis- og politidepartementet 2005; Snertingdal 2005). Trenden med økt forekomst av private polisiære tjenester kan betraktes som et eksempel på at virksomheter i det nye arbeidslivet ikke kun setter bort deler av støttefunksjonene for å kunne fokusere mer på kjernevirksomheten, men at de setter bort deler av kjernevirksomheten (Allvin et al. 2006: 20).

På bakgrunn av at politiet selv i sin omverdenanalyse mener de må samhandle mer med private sikkerhetsaktører for å møte publikums etterspørsel etter mer sikkerhet (Politidirektoratet 2012b: 52), er det interessant å se litt nærmere på hva politiansatte mener om vaktselskaper. I undersøkelse 2 stilte jeg spørsmål om i hvilken grad en mente at vaktselskaper hadde overtatt politiets arbeidsoppgaver i løpet av de siste fem årene. Mens ca. åtte av ti politispesialister var enige i at vaktselskaper har overtatt politiets arbeidsoppgaver, mente nesten syv av ti i ordenstjeneste/etterforskning det samme. Som vi ser i grafen under, er det flest personalledere (83 %) som mener at vaktselskaper har overtatt politiets arbeidsoppgaver, mens ikke-ledere i minst grad mener det (69 %).

4-6 Graf: Vaktselskaper overtar



(** Signifikant på 0,01-nivå)

Det er viktig å understreke at disse dataene kun sier noe om antall politiansatte som mener at vaktselskapene har overtatt politiets arbeidsoppgaver, men de sier ingen ting om hvorvidt respondentene mener at dette er en positiv tendens eller ikke. Imidlertid tyder dataene fra den åpne svardelen i spørreundersøkelse 1, hvor respondenter som mente at politiets autoritet var svekket, kunne skrive hva de mente var årsaken til det, på frustrasjon over utvanningen av politiets oppgaver:

> *«Det er hos ledelsen det svikter. Politifolk i dag har større kompetanse enn politiet for 10 år siden. Men vi må ut til publikum i stedet for å sitte og «etter»-forske. Vekternæringen er publikums kontakt med «lov og orden». Det blir helt feil, for de har ikke kompetansen.»*

> *«Publikum føler utrygghet ved at politiet ikke rykker ut pga. innsparinger, og dårligere beredskap svekker etaten. Samtidig tilligger flere av våre tidligere arbeidsoppgaver nå andre.»*

I undersøkelse 2 viste det seg at flertallet mener at vaktselskapene bidrar til redusert kriminalitet, noe som kan antyde at politiet til dels anerkjenner vaktselskapene rolle som kriminalitetsforebygger. De som arbeider både i ordenstjeneste og etterforskning, mener i minst grad at vaktselskapene bidrar til redusert kriminalitet. Videre er personalledere og ikke-ledere rimelig omforente i synet på dette spørsmålet, mens fagledere er noe mer skeptiske til at vaktselskapene bidrar til redusert kriminalitet. I tråd med at vaktselskapenes rolle som kriminalitetsforebygger til en viss grad anerkjennes, mente flertallet av de politiansatte også at vaktselskaper bidrar til økt trygghet i befolkningen. Mens personalledere i størst grad mente at vaktselskaper har overtatt politiets arbeidsoppgaver, fant jeg i relasjon til spørsmålet om vaktselskaper bidrar til økt trygghet i befolkningen, at ledere og ikke-ledere er svært enige. Oppsummert finner vi noe ulike syn på om vaktselskapene har overtatt noen av politiets oppgaver og bidrar til å redusere kriminalitet og øke trygghetsfølelsen i befolkningen, noe som peker mot en viss ambivalens.

4.5 Oppsummering

I tråd med den internasjonale trenden finner vi også i Norge konturene av et brudd med politiets tradisjonelle brede funksjon hvor politiet går i retning av kriminalitetsbekjemper på bekostning av rollen som kriminalitetsforebygger. Bruddet innebærer at ekspertmodellen i politiet med vektlegging av nettverkssamarbeid med lokalsamfunnets representanter har fått et sterkere fotfeste på bekostning av nærpolitimodellen, hvor politiets samhandling med lokalbefolkningen står sentralt. Endringen må ses i lys av forandringer i kriminalitetsbildet

og trenden om at alle typer organisasjoner bør utformes i bildet av bedriften som ideal (Røvik 2009: 160 og 161). Bevegelsen mot politiet som kriminalitetsbekjemper innebærer et skifte mot fokus på styring, effektivitet og måling, hvor kunnskapsbasert politiarbeid med mer standardiserte og målbare metoder står sentralt. Nye oppgaver, økt saksmengde og større kompleksitet har bidratt til mindre synlig politi til tross for økte bevilgninger, noe jeg ser igjen i min empiri hvor ordenspolititiet erfarer ressurssituasjonen mest utfordrende og i størst grad mener at de økonomiske forholdene er overordnet de faglige. Imidlertid er flertallet av alle politiansatte, uavhengig av lederposisjon og tjeneste, omforente i synet på at ressursmangel er en stor utfordring. Over halvparten opplever at de på grunn av ressursmangel ikke får utført oppgavene på en faglig god måte, og mange mener dette fører til manglende mestring. Dette må ses i sammenheng med at politiet i større grad enn Helsetjenesten og den øvrige gruppen i YS Arbeidslivsbarometer oppgir at arbeidspresset har økt.

De NPM-inspirerte reformenes omforming av publikum til brukere bidrar til at service i større grad blir en sentral side ved politiarbeidet. Dette står i kontrast til den tradisjonelle innrammingen av publikum som borgere og vektlegging av rettssikkerhetsaspektene hos publikum. Politiets serviceerklæringer innebærer at ikke bare etatens arbeid skal vurderes, men også den enkelte politiansattes enkeltinnsats skal bedømmes etter evnen til å tilfredsstille brukeren. Selv om både politimandatet og serviceerklæringen trekker politiarbeidet i en publikumsorientert retning, er en vesensforskjell at politimandatet vektlegger *samarbeid* med publikum, mens serviceerklæringen fokuserer på *service*. Når politiet skal både yte mer service til individuelle brukere *og* fokusere mer på den alvorlige kriminaliteten, skapes handlingsdilemmaer. Endringer i publikums status fra borgere til brukere medfører at publikum reduseres til en motpart i møte med politiet, noe som rokker ved det tradisjonelle samarbeidsprosjektet mellom politi og publikum. Publikums økte bevissthet på egne krav og rettigheter gjør at politiet i større grad må forhandle seg frem til legitimitet i den enkelte situasjon, noe som kan være en krevende øvelse.

Selv om politiets praktiske arbeid også innebærer hjelpeoppgaver rettet mot omsorgstrengende som i mindre grad er i stand til å forfekte egne krav og rettigheter, omhandler serviceerklæringen i praksis primært personlig service rettet mot de ressurssterke brukerne. Når omsorgstrengende usynliggjøres i sentrale politidokumenter, tilsløres også deler av politiets oppgaver. I kjølvannet av de NPM-inspirerte reformene har politioppgaver som tangerer både det ressurssterke og det omsorgstrengende publikummet, veket plassen for

målbare kontrolloppgaver som er en del av styringssystemene. Men mens det ressurssterke publikum kan få dekket sine behov på private markeder, har politioppgaver overfor det omsorgstrengende publikum blitt usynliggjort i styringsdokumentene og til dels forvitret, til dels blitt ivaretatt av ildsjeler. Utviklingen må ses i sammenheng med en voksende vekter- og sikkerhetsindustri som delvis tar over politiets tradisjonelle ro og orden-oppgaver, noe som kan betraktes som et eksempel på at politiet setter bort deler av kjernevirksomheten slik nærpolitimodellen rammer den inn.

5 Standardisering gjennom kunnskapsbasert politiarbeid

5.1 Når standardisering er svaret

Som tematisert i forrige kapittel har de NPM-inspirerte reformenes økte krav til effektivitet medført at politiansatte opplever økt press i arbeidet, og at ressursmangel medfører at politiarbeidet ikke kan utføres i henhold til faglige standarder. Kravene om økt effektivitet og styring kan ses i relasjon til standardisering av arbeidet (Freidson 2004: 193). Freidson mener at førstelinjens arbeidstilfredsstillelse vil reduseres hvis kravet om kostnadsreduksjon i tjenesteutøvelsen medfører at kvaliteten på servicen som ytes, blir standardisert og minimalisert (Freidson 2004: 193). Dette må ses i lys av at førstelinjetjenesten i offentlig sektor gjerne er drevet av «public service-motivasjon» (PSM) eller er indre motivert, og at studier har vist at jobbtilfredsheten hos slike ansatte øker når de ser effektene av arbeidet sitt hos dem de skal hjelpe, mens den reduseres hvis motivasjonen ikke får utfoldet seg (Andersen & Pedersen 2014: 96). Studier har vist konturene av en samfunnstrend hvor arbeidsoppgaver standardiseres og hvor kravene til rapportering øker, og at disse forholdene gjerne er tett koblet til sterkere ledelsesstyring og lengre beslutningsveier (Arbeids- og sosialdepartementet 2010: 1.2) [73]. Dette utgjør bakteppet for at jeg i det følgende vil drøfte hvordan politiets arbeidsmetoder i kjølvannet av politireformene har endret seg i retning av mer spissede og standardiserte fremgangsmåter. I relasjon til hypotese to om at *ikke-ledere opplever økt standardisering, men ikke i like stor grad som ledere*, vil jeg sist i kapittelet belyse hvordan politiets ledere og ikke-ledere erfarer utviklingen.

5.1.1 Standardiserte og målbare arbeidsmetoder endrer politirollen

Ved å lene meg til tidligere politistudier, offentlig dokumenter og egen empiri har jeg i det forgående belyst hvordan NPM-inspirerte reformer kan ses som en del av noen overordnede samfunnsendringer som trekker politiet i retning av kriminalitetsbekjemper fremfor kriminalitetsforebygger, noe som betyr en forskyvning fra nærpolitimodellen mot ekspertmodellen hvor mer standardiserte tilnærminger står sentralt. At ekspertmodellen

[73] *Forskningsprosjektet Work organisation and restructuring in the knowledge society WORKS (www.worksproject.be) var et fireårig forskningsprosjekt innenfor EUs 6. rammeprogram med deltakere fra 17 EU-land. Hovedspørsmålet i WORKS var hvordan man kan forstå de endringene arbeidslivet og arbeidsorganiseringen går igjennom som følge av globalisering og teknologiske endringer, og hvilke konsekvenser endringene har for ansattes arbeidsvilkår.*

gradvis får større gjennomslag, må ses i sammenheng med at de NPM-inspirerte styringsreformenes krav til kostnadseffektivitet og måling påvirker arbeidsmetodene i retning av å bli mer standardiserte. Konsekvensene er gjerne en reduksjon i ressursprioriteringen av de «gamle nærpolitioppgavene» som ikke inngår i mål- og resultatstyringssystemet, noe jeg vil komme nærmere tilbake til senere. Fordi internasjonale og nordiske studier viser at politiets tidsbruk domineres av aktiviteter som ikke er lovbruddrelaterte[74] (Finstad 2000, Bayley 2006, Holgersson & Knutsson 2012, Reiner 2013), tilsier dette en endring også i den norske tradisjonelle politirollen. Hvordan denne trenden forslås forsterket i Politianalysen gjennom en rendyrking av de kriminalitetsbekjempende oppgavene på bekostning av ikke-lovbruddrelaterte oppgaver (Justis- og beredskapsdepartementet 2013), vil jeg ta opp i kapittel 15. Fordi det forebyggende politiarbeidet har stått særlig sentralt i den politirollen som er forankret i nærpolitimodellen, vil jeg spesielt fokusere på standardiseringer på dette området. Et sentralt poeng er at det mer spissede og målbare forebyggingsarbeidet i stor grad tar utgangspunkt i problemer og dermed glir over mot kriminalitetsbekjempende initiativer. På denne måten ser vi mer konkret hvordan nærpolitimodellen endrer fasong i retning av ekspertmodellen. Dette er gjort uten at konsekvenser for politiets rolle slik den fremstilles i de ti prinsippene fra 1981 (Justis- og politidepartementet 1981; Justis- og beredskapsdepartementet 2013) er analysert. Også dette vil jeg følge nærmere opp i kapittel 15.

5.1.2 Det kunnskapsbaserte politiarbeidet som styringsinstrument

Sentralisering av politiet, innføring av mål- og resultatstyring og strategien om det kunnskapsbaserte politiarbeidet kan ses i lys av hvordan bildet av bedriften som ideal særlig er tydelig når det gjelder organisasjoners grunnleggende form, i strategispørsmål og ressursstyring (Røvik 2009: 160 og 161). I politiet kan man si at den overordnede merkelappen for standardisering er *kunnskapsbasert politiarbeid,* som må ses i sammenheng med trenden med en forskyvning fra ledelse til styring (Røvik 2009). Det kunnskapsbaserte politiarbeidet er konkretisert gjennom mer eller mindre standardiserte arbeidsmetoder som Problemorientert politiarbeid (POP), Situasjonsorientert forebygging og «Intelligence Led Policing», hvor resultatmålinger står sentralt (Larsson 2012a: 45). De nye politimetodene må ses i sammenheng med den nye problemdefinisjonen som omhandler kriminalitet og sikkerhet, som står i kontrast til politiets problemdefinisjon rundt 1980 som omhandlet

[74] *Dette vil jeg utdype i kapittel syv om Arbeidsdsmotivasjon og kjerneoppgaver.*

sikkerhet, ro og orden, hvor politimetodene var sentrert rundt lokal sosial kontroll hvor kriminalitetsforebygging var satt i høysetet (Larsson 2012a: 45). Ett av politiets tre særlige innsatsområder for 1980 var *videreutvikling av politiets metoder grunnet nye former for kriminalitet* (ECON Analyse 2005: 87, 93–94), noe som illustrerer hvordan den nye problemdefinisjonen var med på å berede grunnen for utvikling av kunnskapsbaserte metoder i politiet.

I Politiets strategi 2010–2015 etterfølger det overordnede målet konsentrasjon om og utvikling av politiets kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende oppgaver av fire kulepunkter som skal fange inn politiets kjerneoppgaver, men som i større grad omhandler de kunnskapsbaserte politimetodene, dvs. fremgangsmåter for oppgaveløsning[75]:

- «*Utvikle gode kriminalitetsanalyser basert på nasjonal og internasjonal informasjon.*
- *Utvikle effektive løsninger for bekjempelse av distriktsovergripende og internasjonalt grenseoverskridende kriminalitet.*
- *Videreutvikle problemorientert politiarbeid i alle politidistrikter og særorganer.*
- *Utvikle effektive samhandlingsløsninger med andre aktører og tjenesteytere». (Politidirektoratet 2009b)*

De fire kjerneoppgavene begrunnes med at samfunnet etterspør stabilitet, trygghet og effektiv kriminalitetsbekjempelse, og at disse oppgavene dekkes av flere offentlige og private aktører. Begrunnelsen kan ikke kun ses i sammenheng med at politiets oppgaver utgjør mer komplekse samfunnsproblemer knyttet til flernivåstyring, økt integrasjon og samordning internt i staten og mellom stat og kommune (Christensen et al. 2012: 237)[76], men også at politiet må forholde seg til en voksende vekterbransje som er med på å utfordre politiets tradisjonelle rolle. Videre kan politiets strategiske kjerneoppgaver slik de presenteres som metoder, betraktes å avspeile at politiet i dag har en mer kompleks funksjon, og at de politiansatte i større grad arbeider som kunnskapsarbeidere, noe som delvis tar over for deres tradisjonelle funksjon rettet mot lov og orden (Reiner 2000: 199). Mens det siste kulepunktet om å utvikle samhandlingsløsninger med andre aktører følger opp *Tildelingsbrevet for 2013* og *Politiets strategi 2010−2015* (Politidirektoratet 2009c), favner kjerneoppgave to, *å utvikle effektive løsninger for distriktsovergripende og grenseoverskridende kriminalitet*, organisert kriminalitet. Både samhandling med andre

[75] *Den norske politistrategiens vektlegging av metoder fremfor oppgaver er i tråd med Goldsteins kritikk om at amerikansk politi har vært for mye fokusert på de organisasjonsmessige og operasjonelle aspektene ved politiarbeidet, altså midlene for å nå målet og ikke målet i seg selv (her i Gundhus 2006: 343).*

[76] *Dette er problemstillinger innenfor NPM som særlig knytter seg til statsvitenskapen.*

aktører og organisert kriminalitet har jeg berørt i forrige kapittel. De to andre kjerneoppgavene berører kriminalitetsanalyser og problemorientert politiarbeid, som mer er en konkretisering av det kunnskapsbaserte politiarbeidet hvor resultatmålinger står sentralt (Larsson 2012a: 45). Imidlertid er også problemorientert politiarbeid et abstrakt konsept som må operasjonaliseres til daglige aktiviteter (Skogan 2008: 26).

Innpakningen av politistrategiens fire kjerneoppgaver som fremgangsmåter/metoder fremfor oppgaver (som f.eks. å bevare ro og orden, å bekjempe og forebygge viningskriminalitet), kan ses i relasjon til trenden mot økt styring og nedtoning av ledelse (Røvik 2009). I kontrast til en oppgavetilnærming som er meningsorientert[77], er metodiske tilnærminger, f.eks. standarder, instrukser, rutiner og rapportering (Sørhaug 2010: 75), mer intrumentelt orienterte. Ved en oppgavetilnærming i virksomheten vil det i større grad være ikke-ledere, profesjonen eller ledelsen som foreskriver måten oppgavene skal løses på. Mens en leder også må forholde seg til verden utenfor organisasjonen og oppgavefokuset kan innebære å skape mening på tvers av organisasjonen og omverdenen, handler styring i større grad om kontroll og regulering innenfor et mer definert område.

5.1.3 Kunnskapsbasert politiarbeid

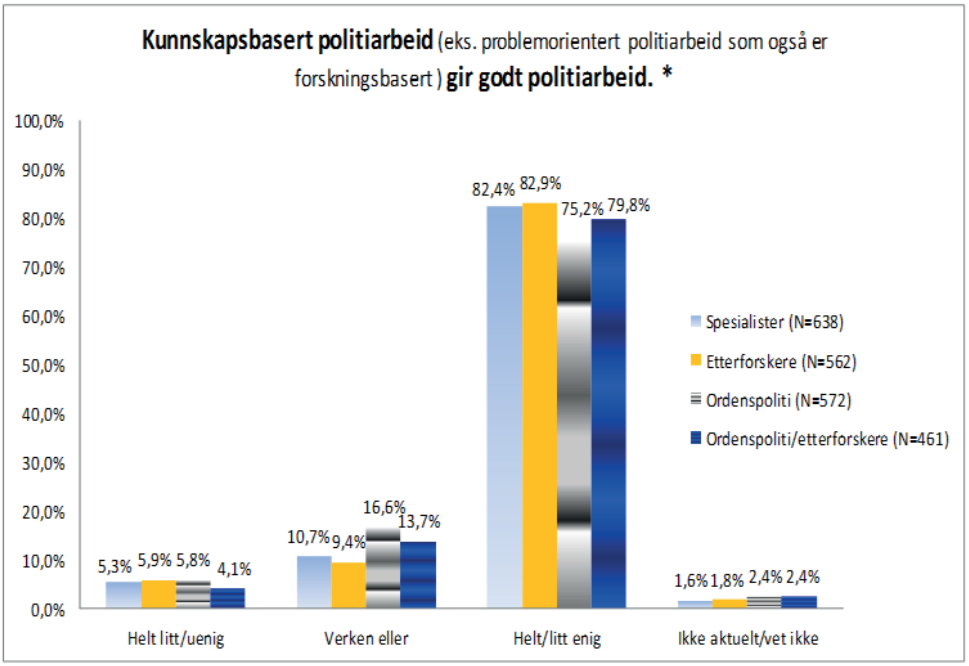
Begrepet kunnskapsarbeid ble introduserte av Peter Drucker i boken *Landmarks of tomorrow* for over 50 år siden (Drucker 1959, her i Sandvik 2011), og fokuset på kunnskapsbasert politiarbeid kan relateres til at kravene til kompetanse i det nye arbeidslivet generelt har tiltatt og endret seg (Allvin et al. 2006: 16)[78]. I tråd med dette har

[77] *Politiets arbeidsoppgave kan betraktes som både virksomhetens overordnede oppgave og det operative politiets deloppgave som til sammen skaper de grunnleggende krav i arbeidet som må tolkes og tillegges mening (Olsén & Hagedorn-Rasmussen 2008: 200). Når kjerneoppgavene presenteres som til dels abstrakte metodiske fremgangsmåter, kan det være en større utfordring å identifisere seg med dem og tillegge dem mening ved å koble dem sammen med egne deloppgaver. For eksempel kan det være vanskelig for det gjengse politiet å se hvordan det å utvikle og videreutvikle politimetoder og analyser gir mening i det daglige arbeidet. Ordenspolitiets utfordringer i dag handler kanskje snarere om å ta i bruk eksisterende analyser og metoder, da det blant annet har vist seg at politiet til dels oppviser motstand mot endringer på dette området, og at informasjonsdelingen er tilfeldig og lite systematisert (Hellesø-Knutsen 2011; Gundhus 2006). Og så lenge kjerneoppgavene representerer metoder for å nå måltall fremfor oppgaver eller kvalitative mål, kan det stilles spørsmål ved i hvor stor grad disse gir tilstrekkelig mening for det operative politiet, og ikke minst for publikum.*

[78] *Dette ser vi også igjen idet politiutdanningen har gjennomgått store endringer i de siste 20 årene. Utdanningen var frem til 1992 en toårig betalt etatsutdanning før den ble omgjort til treårig høyskoleutdanning. Politihøgskolen fikk i 2004 full høyskoleakkreditering, og høsten 2006 ble en egen masterutdanning i politivitenskap lansert. Høgskolen tilbyr dessuten etter- og videreutdanning innenfor en rekke områder som for eksempel skarpskyting, elektroniske spor, miljøvernkriminalitet, organisert kriminalitet og livvakttjeneste. Overgangen fra politiskole til politihøgskole har gitt politiutdanningen et mer vitenskapelig preg og bidratt til at mer teoretisk orienterte søkere har funnet veien til politiet. Dette avspeiles i utvalget til våre spørreundersøkelser, hvor svært mange politiansatte har poenggivende utdanning ut over Politiskolen/Politihøgskolen (jf. metodekapittelet).*

politirolleidealet forandret seg i retning av et kunnskapsbasert politiarbeid hvor hensikten er å gjøre politiet bedre i stand til å forebygge og forhindre at kriminalitet oppstår (Gundhus 2006: 12). Det å arbeide kunnskapsbasert har vært et uttalt mål i politiet i flere år og foregår i varierende grad i dag (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 44). Så selv om kunnskapsbasert politiarbeid etter hvert kan sies å ha blitt et innarbeidet begrep i politiet og går igjen i politiets offisielle dokumenter, er det like fullt et mangesidig fenomen som er ulikt forstått i politidokumentene, blant ledere og praktikere (Gundhus 2012: 14). I spørreundersøkelse 2 fremsatte jeg en påstand om at *kunnskapsbasert politiarbeid (f.eks. Problemorientert politiarbeid som er forskningsbasert) gir godt politiarbeid*, og fant at 80 % sier seg enig i påstanden. I grafen under ser vi at mens 75 % av ordenspolitiet er enige i påstanden, er det tilsvarende tallet for ansatte utenfor ordenstjenesten noe høyere.

5-1 Graf: Kunnskapsbasert politiarbeid



(* Signifikant på 0,05-nivå)

Nærmere analyse viser at personalledere i størst grad er enig i påstanden (89 %), dernest fagledere (82 %), mens ikke-ledere i minst grad er enige (77 %). For å være mer konkret om det kunnskapsbaserte politiarbeidet fremsatte jeg kun til lederne påstanden om at de bruker analyser av utfordringene i distriktet til å lage strategier. Jeg fant at mens 49 % av

personallederne var enige i at de bruker analyser av utfordringene i distriktet til å lage strategier, var det tilsvarende tallet for lederne uten personalansvar 28 %.

5.1.4 Kampen om å definere politiets «kjerneoppgaver»

Fordi politiets arbeidsmetoder strategisk er forankret i plandokumenter, både hos Politidirektoratet, distriktet og i ledelsen (Gundhus 2006: 446), kan kunnskapsbasert politiarbeid ses i relasjon til moderne organisasjoners nyrasjonalistiske sterke tro på en vitenskapelig og rasjonell tilnærming i spørsmål om styring av organisasjoner hvor det er sentralt å dokumentere resultater (Røvik 2009: 160). På denne måten kan kunnskapsbasert politiarbeid forstås å interagere med den evidensorienterte nyrasjonalistiske diskursen[79] i tillegg til de mer etablerte diskursene om effektivitet, styring osv. (Newman 2002: 77)[80]. Fordi det kunnskapsbaserte og målbare politiarbeidet er en del av NPM som reformmyte som har fått et nærmest «ideologisk hegemoni» og spres på tvers av landegrensene

---

[79] *Den evidensorienterte nyrasjonalistiske diskursen kan også ses i relasjon til diskursen om kunnskapsbasert erfaringslæring. Et perspektiv på erfaringslæring er at den kan bidra til en gradvis utvikling, men sjelden at man klarer å tenke helt nytt (Justis- og beredskapsdepartementet 2009, kap. 12 2.1), noe som gjør at den minner om enkeltkretslæring idet man ikke stiller de grunnleggende spørsmålene (Argyris 1999). Begrensningen ved denne erfaringslæringen kan oppveies ved å gjøre erfaringslæringen kunnskapsbasert, noe som innebærer en systematisk og metodisk innhenting av relevant informasjon og kunnskap som analyseres med formålet å kunne treffe strategisk og operative beslutninger om forebyggende og bekjempende tiltak (Justis- og beredskapsdepartementet 2009, kap. 12.2.1). I denne sammenhengen er tverrfaglig samarbeid, respekt for og det å ta hensyn til andre profesjoners kunnskap avgjørende (Justis- og beredskapsdepartementet 2009, kap. 12.2.1). Videre er målet å kombinere erfaringsbasert kunnskap med analytisk og vitenskapelig fundert kunnskap, og at denne definisjonen av kunnskapsbasert politiarbeid innebærer å legge vekt på* refleksjon over erfaringsbasert kunnskap *(Gundhus 2006 og 2008, her i Justis- og beredskapsdepartementet 2009, kap. 2.1). Perspektiver fra andre fag kan på denne måten bidra til å stille spørsmål ved de grunnleggende antagelsene som fungerer som tatt-for-gitt-sannheter, og åpne opp for dobbeltkretslæring. Resonnementet tilsier at kreativitet og innovasjon ikke nødvendigvis er å tenke helt nytt, men også kan handle om å kombinere eksisterende bestanddeler på nye måter, for eksempel ved å koble sammen perspektiver fra ulike fag. Et konkret eksempel på hvordan perspektiver fra andre fag kan bidra til å endre politiets grunnleggende forståelse for ulike fenomener, er hvordan sosialvitenskapen har nyansert synet på vold. 1. januar 2006 trådte straffeloven § 219 om mishandling i familieforhold i kraft, og ble fulgt opp med endringer i politiets kodeverk STRASAK, gjeldende fra 11. mai samme år. En viktig konsekvens av endringen var at en del saker som tidligere ble registrert som forbrytelser mot liv, legeme og helbred og mot den personlige frihet, nå registreres som mishandling i familieforhold (Politi.no). Tidligere inneholdt politiets kategori «husbråk» nærmest all vold som skjedde innenfor husets fire vegger i tillegg til støyende musikk og bråkete naboer, noe som i praksis fungerte som en tilsløring av forekomsten av vold mot kvinner og andre familiemedlemmer. I dag er kategoriseringen mer nyansert, idet «vold i nære relasjoner» er en egen kategori som er gjort stedsuavhengig. På Politidirektoratets hjemmeside står det skrevet at politiets definisjon av vold i nære relasjoner er vold eller trusler om vold overfor personer som er eller har:* «… vært gift eller som lever eller har levd i ekteskapslignende forhold. Det gjelder også søsken, barn, foreldre, besteforeldre og andre i rett opp- eller nedadstigende linje, samt adoptiv-, foster- og steforhold. Voldsutøvelsen er stedsuavhengig*». På denne måten har en tatt-for-gitt-sannhet blitt utfordret og endret, og det har funnet sted en dobbeltkretslæring. I dag tilsier politiets strategiske satsing at denne type vold skal prioriteres, og det er opprettet egne familievoldskoordinatorer i politidistriktene. Dette indikerer at det overordnede politiblikket (Finstad 2000) er justert og ressursene kanalisert annerledes. Hvorvidt politiets praksis i denne henseende er justert, er et empirisk spørsmål jeg på grunnlag av mitt materiale ikke har grunnlag for å uttale meg om. Eksempelet over illustrerer hvordan språket og begrepene fungerer som instrumenter som styrer menneskelig aktivitet, og at et gitt språk vil innfange visse fakta som det finnes begreper for, mens andre blir utelatt eller oversett (Gustavsen 2003: 166).*

[80] *I et diskursanalytisk perspektiv undersøker Newman sammenhengen mellom NPM og moderniseringsprogrammet til Labourregjeringen slik det har utspilt seg i UK (Newman 2002: 77).*

(Christensen & Lægreid 2009: 72), kan de også sies å utgjøre de hegemoniske diskursene i politiorganisasjonen. Dette må ses i sammenheng med at NPM-retorikken i stor grad er nedfelt i politiets offisielle dokumenter og forfektes av aktører som besitter den formelle makten i organisasjonen og derfor også får en sterk symbolsk makt. På denne måten er ledernes tilgang til å utfordre og omskrive politidiskursen større enn den de lenger nede i organisasjonen har (Thomas & Davis 2005: 701). Den herskende kulturen kan betraktes å bidra til etablering av distinksjoner og hierarkier som legitimerer den etablerte orden (Bourdieu & Prieur 1996: 40). Ved at strategiske planer for politiet omhandler kunnskapsbasert politiarbeid, skapes en distinksjon til «det ikke-kunnskapsbaserte politiarbeidet», dvs. det tradisjonelle verdibaserte publikumsnære politiarbeidet, innenfor et hierarki hvor det kunnskapsbaserte politiarbeidet troner øverst (Christensen 2012). Gjennom ulike diskurser som konstituerer «kjerneoppgavene», hvor de lenger nede i organisasjonen i større grad samhandler med publikum, mens ledere høyere oppe i større grad følges opp i mål- og resultatstyringssystemet, kan det utspille seg en symbolsk kamp for å påtvinge sin definisjon av den sosiale politiverdenen (Bourdieu & Prieur 1996). Definisjonene representerer ulike interesser, slik at feltet for ideologiske posisjoner reproduserer feltet for sosiale posisjoner i en omdannet form (Bourdieu & Prieur 1996), dvs. at kampen blant annet handler om hvorvidt politiets «kjerneoppgaver» skal forstås som det generelle publikumsnære politiarbeidet, kontra det målbare kunnskapsbaserte politiarbeidet som i stor grad er rettet mot definerte risikoområder. Ved å promotere en alternativ institusjonell logikk til den allerede etablerte logikken, vil nødvendigvis eksisterende handlinger og autoriteter delegitimeres, mens nye individer og grupper vil få økt sin legitimitet (Stryker 2000: 211). Den sterke symbolske makten som kunnskapsbasert politiarbeid får i politiorganisasjonen, kan ses i relasjon til belastningsfaktoren *fremmedgjøring, metodetvang, manualisering og evaluering,* som henspiller på at arbeidsvilkårene ikke kun er urimelige og umulige, men skal håndteres med ressurser i en selv som man er gjort usikker på om man besitter fordi nåværende praksis er diskvalifisert som ineffektiv og ukvalifisert (Prætorius 2007: 109). Ved at den måten en tradisjonelt har løst politioppgavene på, rammes inn som det «ikke-kunnskapsbaserte politiarbeidet», diskvalifiseres den også som ineffektiv, noe som kan gi grobunn for at ansatte blir usikre på om de besitter den nødvendige kompetansen for å kunne løse politioppgavene.

5.2 Standardiserte arbeidsmetoder og forebygging

5.2.1 Problembasert politiarbeid (POP)

I kulepunkt tre i *Politiets strategi 2010–2015* fremkommer det at å videreutvikle problemorientert politiarbeid (POP) er en kjerneoppgave, noe som kan ses i sammenheng med at POP er en arbeidsmetode som har fått en sentral rolle både nasjonalt og internasjonalt (Eck 2006: 122, 127, Politidirektoratet 2005a). POP er en tilnærming som springer ut av arbeidet til Goldstein, som belyste hvordan politiet kom til kort ved bruk av den såkalte «profesjonelle modellen» for politiarbeid (Tilley 2003: 374). Han mente at politiet var for opptatt av prosedyrer, og at det var behov for nye metoder for politiarbeid som blant annet innebar mer bruk av analyser (Tilley 2003: 374). Eck hevder at det ikke finnes alternativer til en problemorientert tilnærming hvis politiet skal ha en preventiv rolle (Eck 2006: 122, 127), noe som er i tråd med det norske politiets strategi om forebyggende arbeid hvor POP løftes frem som den førende metoden i politiets kriminalitetsforebyggende og trygghetsskapende virksomhet (Politidirektoratet 2005a).

I henhold til Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002−2005 bygger POP på en problemanalyse hvor man 1) identifiserer problemer, 2) analyserer problemene i forhold til blant annet tid, sted og personer, 3) setter inn tiltak og 4) evaluerer tiltaket/virksomheten (Politidirektoratet 2002). Vi ser her at metoden tar utgangspunkt i et problem og kontrasterer seg dermed til det tradisjonelle forebyggende politiarbeidet hvor en viktig del av politiets oppsøkende virksomhet i lokalsamfunnet er å ta kontakt med publikum før det oppstår problemer. Det tradisjonelle forebyggende politiarbeidet baserer seg blant annet på at publikumskontakt som kun baserer seg på en bestemt (negativ) hendelse, resulterer i brannslukning som egner seg dårlig til å bygge tillit mellom politi og publikum (Lie 2011: 191). Tesen er at tilliten som vokser frem over tid gjennom personlige møter og dialog, ikke får samme vilkår for å spire der publikums møter med politiet kun preges av reaktiv kontroll. Lie viser til en potensiell spenning mellom det å målrette politiinnsatsen for å øke effektiviteten og det å bygge tillit til lokalsamfunnet, og at den målrettede kriminalitets-forebyggingen kan skade relasjonen mellom politi og lokalsamfunn (Lie 2011: 37). Her antydes hvordan ekspertmodellen kan undergrave grunnlaget for nærpolitimodellen, mens det motsatt er vanskelig å tenke seg hvordan nærpolitimodellen metodisk kan undergrave grunnlaget for ekspertmodellen.

5.2.2 POP-strategien som en del av målstyringsdialogen

Målet med POP-strategien er å få hele politiorganisasjonen til å jobbe mer proaktivt og mindre hendelsesstyrt, og på denne måten redusere kriminalitet og øke tryggheten. Strategien for helhetlig kriminalitetsforebygging skal innarbeides i politidistriktenes virksomhetsplaner og være en vesentlig del av målstyringsdialogen med Politidirektoratet (Politidirektoratet 2005a). Styringsdialog er et begrep som har vokst frem i kjølvannet av virksomhetsplanene (Sørhaug 2003: 56), og hensikten med målstyringsdialogen i politiet er å sikre at etaten når målene, med rett kvalitet,og i forhold til de planene som er utarbeidet. Målsettingen tilsier en etterkontroll hvor øverste ledelse kontrollerer at arbeidet blir kontrollert, det vil si at utøvende nivå følger systemer for kontroll, noe som kan stå som et eksempel på den massive utbredelsen av revisjonslogikker (Sørhaug 2003: 56). Selv om ikke forebyggende tiltak skal bli mindre viktig når POP er en vesentlig del av den forebyggende strategien (Politidirektoratet 2002), kan kravet om at kriminalitetsforebygging skal være en vesentlig del av målstyringsdialogen, bidra til at politidistriktene prioriterer det målbare forebyggende arbeidet (jf. Riksrevisjonens rapport om at politiet motiveres til å legge stor innsats i oppgaver som ligger innenfor insentivsystemet. Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen 2010). Gundhus stiller spørsmål om målstyring etter straffesaks-behandling bidrar til å uthule kriminalitetsforebyggingen ved at man i mangel av entydige indikatorer for kriminalitetsforebygging tenderer mot å måle i termer av *kriminalitets-reduksjon* (Gundhus 2010). Da jeg på møte med avdeling for etatsstyring i POD etterlyste måleindikatorer på kriminalitetsforebygging, ble jeg møtt med nettopp dette argumentet: at indikatorene for kriminalitetsreduksjon viste effekten av forebygging. Gundhus argumenterer imidlertid for at kriminalitetsreduksjon slett ikke trenger å være et uttrykk for kriminalitetsforebygging, spesielt ikke trygghet i lokalsamfunnet. Hvis målingen av kriminalitetsreduksjon vektlegges, kan dette overskygge primære mål med nærpolitiet, som anvender 'joined up'-intervensjoner som verktøy for å forbedre relasjonene til borgerne og opprettholde/øke deres trygghet (Gundhus 2008: 5).

Videre fremgår det i *Strategien for helhetlig kriminalitetsforebygging* at gode måleparametere og evalueringsmetoder er en forutsetning for en effektiv drift av politidistriktene og en god målstyringsdialog (Politidirektoratet 2005a). Her ser vi at intensjonen med den forebyggende strategien er å styre ressursene mer målrettet og måle resultatene, for slik å oppnå bedre ressursutnyttelse, noe som er i tråd med NPM-reformenes intensjon og mål- og resultatstyringssystemet. Dette betyr at strategien kan ses i relasjon

både til den formen for effektivitet som refererer til om man faktisk oppfyller målene (effectiveness), og den som handler om hvorvidt man produserer på minst kostnadskrevende måte (efficiency) (Christensen et al. 2012: 185). Et underliggende premiss kan synes å være at man gjennom de tradisjonelle arbeidsmetodene ikke har oppnådd gode nok – eller tilstrekkelig målbare –resultater, og strategien kan ses på som et uttrykk for pendelsvingningen mot en mer nyrasjonalistisk, vitenskapsorientert vektlegging av styring hvor utformingen av formell vertikal struktur er sterkt fremtredende (Røvik 2009: 149 og 160). Imidlertid påpeker Brodeur at utfordringen med å måle effektiviteten av det problemorienterte politiarbeidet når det gjelder det endelige produktet, ikke må undervurderes (Brodeur 1998: 49). I tråd med dette mener Gundhus at årsaken til at politiarbeidet er mer rettet mot kriminalitetsreduksjon enn mot trygghet i lokalsamfunnet, handler om mangel på gode modeller for evaluering av forebyggende politiarbeid (Gundhus 2006: 12). I denne avhandlingen vil jeg imidlertid ikke gå nærmere inn i problemstillinger knyttet til måling av forebyggende politimetoder, men fremholde at endringen av de tradisjonelle forebyggende metodene kan dreie politiarbeidet i en kriminalitetsbekjempende retning fordi dette er enklere å måle[81]. Også situasjonsorientert forebygging er i Norge en viktig del av det kunnskapsbaserte politiarbeidet (Politidirektoratet 2002). Denne politimetoden tar sikte på å påvirke forhold ved situasjonen der kriminalitet erfaringsmessig oppstår gjennom å påvirke gjerningspersonens mulighet til å begå lovbrudd. Kort sagt handler situasjonsorientert forebygging om å legge hindringer i veien for den potensielle lovbryter ved bedre sikring, større oppdagelsesrisiko og minsket attraksjonsverdi, slik at lovbryterens motivasjon til å begå en straffbar handling reduseres (Politidirektoratet 2002, 4.2) [82]. POP og situasjonsorientert forebygging kan stå som eksempler på hvordan nye begreper, arbeidsmetoder og holdninger som er utarbeidet på bakgrunn av teknisk rasjonalitet, pålegges de ansatte (Prætorius 2007: 109).

5.2.3 Generelt forebyggingsarbeid som basis?

Vi kan spore et vannskille innenfor forebygging i løpet av 1990-årene da man gikk fra en velferds- og nærhetsideologi forankret i nærpolitimodellen i retning av en styrings- og effektivitetsideologi (Larsson 2012b) forankret i ekspertmodellen. Endringene må ses i sammenheng med at NPM-inspirerte reformer har påvirket norsk forvaltning fra tidlig 1990-

[81] *Se Birgitte Ellefsens artikkel Evaluating Crime Prevention – Scientific Rationality or Governmentality? I Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention Vol. 12, 2011 for en nærmere diskusjon av dette.*

[82] *Larsson mener at grunnsynet bak metoden er at kriminalitet i all hovedsak ikke kommer av ressursfattigdom eller sviktende primær sosial kontroll, men at man har fristelser som ikke kontrolleres (Larsson 2012b).*

tallet (Christensen et al. 2012: 214)[83], og utviklingen av kunnskapsbaserte politimetoder i de siste to tiårene (Larsson 2012a: 45). Systematiske risikoanalyser har nå blitt en del av politiets kunnskapsbaserte arbeidsmetoder både på samfunnsnivå ved overordnede strategiske analyser og på personnivå ved identifisering av personer med risikoatferd (Egge & Barland 2009: 23). Både POP og situasjonell kriminalitetsforebygging kan stå som eksempler på hvordan mer målrettede og evidensbaserte arbeidsmetoder erstatter det tradisjonelle, mer generelle sosiale kriminalitetsforebyggingsarbeidet (Larsson 2012b) som tradisjonelt har hatt alle barn og unge, deres familier og skoleverket som målgruppe (Egge & Barland 2009: 23)[84]. For det forebyggende arbeidet har tradisjonelt ikke vært styrt av risikoanalyser, men både rent formelt og i praksis hatt den sosiale forebyggingen som en del av «kjernen» i politiarbeidet. Grunnprinsippet i politiarbeidet innebærer at det er bedre å forebygge enn å straffe etterpå, og at politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge vekten på forebyggende arbeid og ordenstjeneste, men også på sosial og pedagogisk virksomhet (Justis- og politidepartementet (1981)[85]. I tråd med dette ser vi i Justis- og politidepartementets kriminalitetsforebyggende handlingsplan at generell forebygging rettet mot hele befolkningen utgjør basisen for regjeringens kriminalitetsforebyggende arbeid (Justis- og beredskapsdepartementet 2009), noe som støtter opp om de ti prinsippene fra *Politiets rolle i samfunnet* fra 1981, hvor politimannen skal være generalist og virke i samspill med publikum (Justis- og politidepartementet 1981). Også i et ferskt rundskriv fra departementene i 2013 understrekes politiets brede forebyggende rolle:

> *«Politiet skal drive forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet som et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Dette er ifølge politiloven. Politiets hovedoppgave er å*

---

[83] *Selv om mål- og resultatstyring har vært det overordnede styringsprinsippet i staten siden midten av 1980-tallet, ble det som tidligere nevnt først innført i politiet fra 1. januar 1996.*

[84] *Sosiale oppgaver kan i en utvidet betydning ikke bare være viktige for å bygge gode relasjoner til publikum som kan bidra til å skape tillit og trygghet, men også gi politiet informasjon om hva som skjer (Larsson 2012b). En slik dialog kan også bidra til at politiet får mulighet til å fortelle hva de gjør og hvorfor de gjør det, og publikum kan gi tilbakemelding på politiinnsatsen (Lie 2011: 39). På denne måten har det sosialforebyggende arbeidet flere funksjoner.*

[85] *Vektleggingen av et mer generelt forebyggende arbeid gjenfinnes i Justis- og politidepartementets kriminalitets-forebyggende handlingsplan, som deler den forebyggende innsatsen inn i tre strategier, avhengig av målgruppene for tiltakene: «Befolkningsrettede strategier: Generelt forebyggende arbeid som retter seg mot befolkningen som helhet eller mot store heterogene grupper som ikke er definert ut fra noen risikovurdering (f.eks. alle barn). Målet er å hindre at problemer eller negativ utvikling oppstår i hele samfunnet. Strategier rettet mot risikogrupper: Innsats som retter seg mot grupper hvor det finnes høy risiko for at vansker kan oppstå, eller hvor det allerede er tendenser til slike vansker. Strategier rettet mot grupper med identifiserte problemer: Innsats som forsøker å hindre, snu eller begrense konsekvensene av et etablert problem eller en negativ utvikling som har oppstått. Målet vil ofte være å begrense, stabilisere eller motvirke en forverring av situasjonen, eller å forebygge tilbakefall» (Justis- og beredskapsdepartementet 2009). Strategiene korresponderer i stor grad med de etablerte begrepene primær-, sekundær- og tertiærforebygging (Justis- og beredskapsdepartementet 2009).*

forebygge og motvirke straffbare handlinger. Politiet skal også organisere og drive forebyggende virksomhet for å påvirke og hvis mulig endre forhold som utløser ulovlige handlinger eller tilstander. Politiet er forpliktet til å ta initiativ til opprettelse av politiråd med den enkelte kommune for å bidra til kriminalitetsforebygging og trygghet i lokalsamfunnet» (Departementene 2013: 3).

Her ser vi igjen vektleggingen av politilovens betydning hvor det fremgår at politiet ikke kun skal bedrive forebyggende og håndhevende virksomhet, men også yte hjelp for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. På tross av at det understrekes i en rekke sentrale dokumenter at basisen for forebyggingen skal rettes mot hele befolkningen, ser vi altså gjennom politimetodenes innretning en trend mot en mer spisset forebyggingstankegang hvor risikofaktorer står sentralt. Når det mer generelle forebyggingsarbeidet ikke er en del av mål- og resultatstyringssystemet og derfor nedprioriteres (Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen 2010), sitter politiet igjen med oppgaver som er snevert rettet mot spesifiserte former for kriminalitet, og viktige sosiale oppgaver som kan være viktige for å skape tillit og gi informasjon om hva som skjer, forkastes (Larsson 2012b)[86]. Imidlertid kan det generelle og brede kriminalitets-forebyggingsarbeidet forstås å være en integrert del av den nordiske modellen hvor f.eks. fritidsklubber kan betraktes som et velferdstiltak (Egge & Gundhus 2012: 16). Egge og Gundhus mener vi gradvis har sett en endring i kriminalitetsforebyggingsdiskursen hvor man har gått fra kriminalitetsforebygging som en integrert del av sosialpolicyen til fokus på mer målrettede tiltak. Forandringen av det tradisjonelle sosialforebyggende arbeidet manifesteres ved at termen «sosial kriminalitetsforebygging» sjelden benyttes i norske policydokumenter om forebyggende kriminalitet, og da defineres som å rette seg mot individer i risiko for å utføre kriminalitet (Egge & Gundhus 2012).

5.2.4 Forebygging som etterretning

Analysen om at å definere organisert kriminalitet og terrorisme som de store utfordringene har bidratt til at politiets kriminalitetsbekjempende oppgaver er satt i høysetet (Larsson 2012a: 44), kan ses i sammenheng med at dagens forebyggingsbegrep i løpet av 2000-tallet har blitt redefinert til å omfatte forebyggende etterretningsanalyser og kriminaletterretning

[86] *Imidlertid ser det ut til at politiets øverste ledelse i mindre grad er seg bevisst at målrettet politiinnsats for å øke effektiviteten også kan tenkes å skade tillitsbyggingen til lokalsamfunn når de forfekter betydningen av operativ tillitsbygging, samtidig som de mener at politiets forebygging skal være effektiv og spisset (Lie 2011: 37). Lie, som er høyskolelektor ved Politihøgskolen, har i sin bok «I forkant, kriminalitetsforebyggende politiarbeid», intervjuet politiets øverste ledelse ved Knut Storberget (statsråd for Arbeiderpartiet fra 2005 til 2011), politidirektør Ingelin Killengreen (politidirektør fra 2000 til 2011) og riksadvokat Tor-Aksel Busch (riksadvokat siden 1997).*

ved bruk av avansert teknologi (Finstad 2006). Finstad mener at balansegangen mellom individuell rettssikkerhet og kollektive beskyttelsesbehov er endret i de senere årene, noe som berører forholdet mellom legalitet og effektivitet. Tidligere ble hensynet til individuell rettsikkerhet flagget høyt, og selv om man også da var opptatt av kollektive beskyttelsesbehov, gjaldt dette først og fremst sikkerhet i trafikken, trygghet på offentlig sted og vern av fellesinteresser som natur og miljø (Finstad 2006: 84). Finstad skriver at det stiller seg annerledes i *Politiets rolle og oppgaver* (Justis- og politidepartementet 2005), hvor man med bakgrunn i at trusselvurderingen har endret seg, har sett behovet for å justere balansegangen mellom individuell rettssikkerhet og kollektive beskyttelsesbehov. Finstad stiller spørsmål om tyngdepunktet er forskjøvet langt mer enn at det kun handler om en «justering», og mener det handler om vesentlige endringer i politiets trusselbilder og bruk av tvangsmidler (Finstad 2006: 85).

Også *Nasjonal strategi for etterretning og analyse* tar utgangspunkt i et endret kriminalitetsbilde og understreker viktigheten av både å iverksette tiltak som gjør det vanskeligere å begå alvorlig kriminalitet, og å redusere skaden slike handlinger påfører samfunnet (Politidirektoratet 2007: 10). Under operativt hovedmål, forebyggende hendelser, står det at operative analyser kan gi viktig kunnskap slik at politiet gjennom sin tilstedeværelse, samarbeid med andre eller på annen måte forhindrer at en eller flere gjerningspersoner får gjennomført planlagte kriminelle handlinger (Politidirektoratet 2007: 11). I tråd med dette tematiserer Lomell hvordan forståelse av kriminalitetsforebygging som et publikumsrelasjonelt fenomen har endret seg til å berøre nye menneskerettslige problemstillinger. Hun skriver at forebyggingsidealet står fjellstøtt i norsk politikk, og det å gripe inn i forkant blir sett på som et (bedre) alternativ til rettshåndheving og straffeforfølging. Imidlertid argumenterer hun for at vi i den senere tid har sett eksempler på at disse to virksomhetene glir over i hverandre ved at etterforskning, iretteføring og dom/straff inntreffer før selve den uønskede handlingen har skjedd. Dette betyr at straffen («reaksjonen») i disse tilfellene kommer før selve lovbruddet har skjedd (Barland, Egge & Myhrer 2011). Lomell mener at tendensen til å kriminalisere forberedelseshandlinger er uttrykk for et føre-var-prinsipp, og reiser spørsmål om hva som skjer når dette prinsippet etablerer seg i strafferetten: *«Skal vi være føre var og straffe personer vi mistenker forbereder et lovbrudd, selv om vi ikke vet med sikkerhet at de kommer til å begå handlingen?»* (Lomell 2012: 79–80). Hun viser til at innenfor en klassisk liberal rettsstatstenkning har faren for mange uskyldig dømte ført til at man til nå har sagt nei til dette, men at en analyse av debatten i forkant av kriminalisering av

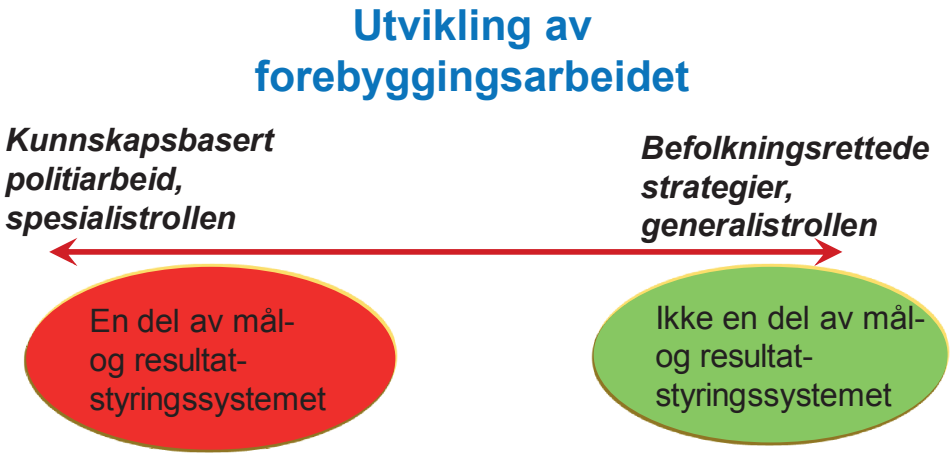
forberedelseshandlinger viser at muligheten for å forhindre seksuelle overgrep mot barn eller terrorhandlinger mot befolkningen blir sett på som viktigere enn at uskyldige risikerer å bli straffet. På denne måten relaterer Lomell nye former for forebygging til menneskerettslige problemstillinger knyttet til utviklingen av en stadig mer pre-aktiv strafferett. En slik pre-aktiv strafferettspraksis kan ses i relasjon til de NPM-inspirerte reformenes sterke fokus på kostnadseffektivitet fremfor andre rettigheter (Christensen et al. 2012: 215), og er et viktig felt innenfor utvikling av forebyggingstankegangen som jeg ikke vil gå nærmere inn på i denne sammenhengen.

5.2.5 Trangere kår for generalistrollen

Fellesnevneren for de nye tiltakene som har overtatt etter de tradisjonelle sosialforebyggende aktivitetene, er at de er mer effektivitetsorienterte og målbare, noe som er i tråd med NPM-reformenes logikk (Egge & Gundhus 2012) og en dreining mot ekspertmodellen. En sentral hensikt med NPM-reformenes vektlegging av målbare indikatorer er å finne ut hvor godt offentlig sektor fungerer (Christensen et al. 2012: 217). Målefokuset også på forebyggingsområdet kan betraktes som en tendens til at NPM-logikken sprer seg til nye områder. Trenden med å fokusere på effektivitet i politiarbeidet gjennom kvantitative resultatrapporteringer fremfor innsatsfaktorer muliggjøres ved at det tradisjonelle forebyggingsarbeidet til dels erstattes med kunnskapsbaserte forebyggende politimetoder som POP og situasjonell forebygging. Dette kan stå som eksempler på hvordan begrepet sosial kriminalitetsforebygging er gitt et annet betydningsinnhold (Egge & Gundhus 2012), men også at den diskursive praksisen er endret. Endringene innebærer at det ikke er slik at målingen har blitt tilpasset det forebyggende arbeidet slik det tradisjonelt har vært, men heller at den mer generelle trenden mot en vitenskapsorientert, nyrasjonalistisk styring av politiorganisasjonen og politiets arbeidsmetoder har bidratt til å endre forebyggingsarbeidet slik at det i større grad kan styres og måles. På denne måten kan det kunnskapsbaserte politiarbeidet forstås å medføre en nedbygging av politiets mer generelle sosiale forebyggingsrolle som politiets generalistrolle har vært et bilde på. Når generalistrollen nedtones og det mer generelle lokalforankrede og adhocpregede forebyggingsarbeidet reduseres, vil også den delen av rollen som hanskes med de mer diffuse, akutte ordensopprettholdende oppgavene, til dels forvitre. Denne avskallingen av politirollen må ses i sammenheng med at politiets hjelpe- og reguleringsarbeid overfor publikum også er en del av det som motiverer og gir glede i arbeidet. Vi ser altså to

parallelle hovedtrender i utviklingen av det forebyggende arbeidet illustrert i modellen under:

5-2 Modell over utvikling av forebyggingsarbeidet



Hvorfor disse trendene ikke kun er parallelle, men også til dels kontrasterende og står i konflikt med hverandre, handler oppsummert om følgende forhold:

- At det kunnskapsbaserte forebyggende politiarbeidet er en del av mål- og resultatstyringssystemet og undersøkelser har vist at slike oppgaver prioriteres.
- At spissede og problemorienterte arbeidsmetoder kan undergrave politiets mulighet til å bygge gode relasjoner til publikum som kan bidra til å skape tillit og trygghet, samt gi politiet informasjon om hva som skjer.
- At det kunnskapsbaserte og målbare forebyggende politiarbeidet nærmest har fått «ideologisk hegemoni» og rammer inn det mer tradisjonelle politiarbeidet som «ikke-kunnskapsbasert» innenfor et hierarki hvor det kunnskapsbaserte politiarbeidet troner øverst.

Endringene i forebyggingsarbeidet illustrerer også hvordan dette er et politisk felt som i stor grad handler om politiske prioriteringer (Lie 2011: 22; Larsson 2012b).

5.3 Parallelle tendenser mot selvledelse og standardisering

Organisasjonssosiologene har hatt fokus på om NPM-bølgen på 1980-tallet kan ha ført til en byråkratisering som undergraver profesjonsutøvernes autonomi, eller om de nye styrings-

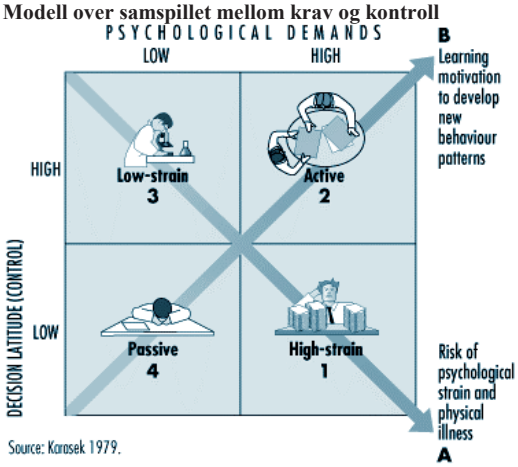
formene også representerer en delegering av myndighet som kan åpne for et visst profesjonelt handlingsrom (Smeby 2008). På bakgrunn av sine politistudier hevder Gundhus at kunnskapsbasert politiarbeid er forankret i to kontrasterende trender innenfor politiinnovasjon. Den ene trenden går mot å utdanne politiet i retning av «ekte profesjonelle», mens den andre går i retning av å forstå kunnskapsbasert politiarbeid som en del av NPM-tenkningen, som vektlegger ledelsens kontroll over politipraksis fremfor det kollegiale ansvaret for den individuelle erfaringsbaserte kunnskapen og etikken (Gundhus 2012: 14). I Politianalysen fremsettes det et forslag som gjennom sitt fokus på måling og sammenligning kan forstås å helle i retning av en anbefaling om at lederen skal styre og kontrollere politipraksisen fremfor at politiet skal ta et kollegialt ansvar for den. Her fremgår det at et bedre kunnskapsgrunnlag vil gjøre politiet i stand til å løse sine oppgaver mer effektivt og med høyere kvalitet enn i dag, og at dette krever standardiserte arbeidsmetoder og arbeidsprosesser: *«Metoder og prosesser må være kunnskapsforankret, og basere seg på det som ifølge analyser gir de beste resultatene – en beste praksis. En standardisering av hvordan oppgaver løses, gjør det også lettere å måle resultater og gjøre sammenligninger»* (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 44). I kontrast til Politianalysens vektlegging av standardisering hevder Gundhus at standardisering og styring av profesjonsutøvelsen bygger på et feilaktig positivistisk vitenskapsideal, hvor objektiv kunnskap ses på som grunnlaget for rasjonelle beslutninger, og problemer med skjønnsutøvelse antas å kunne løses ved bruk av raffinerte vitenskapelige metoder (Gundhus 2007: 165). Hun fant at mange politifolk i førstelinjetjenesten møtte krav om prosedyrer og standardisering med motstand, og at vitenskapens kjølighet ble oppfattet som en nedvurdering av tradisjonelle verdier i politiarbeidet (Gundhus 2006: 43). Gundhus hevder at en slik motstand kan ha opphav i et behov for å beskytte politirollens profesjonelle uavhengighet og dømmekraft, og at vitenskapeliggjøring av politiprofesjonen dermed paradoksalt nok kan oppfattes som å redusere profesjonell uavhengighet.

5.3.1 Krav og kontroll i det moderne arbeidslivet

Dikotomien mellom ekte profesjonell kontra kontrollert av ledelsen (Gundhus 2012: 14) kan ses i relasjon til «Krav–kontroll-modellen». Denne modellen legger til grunn at kombinasjonen av høye krav og liten grad av kontroll over ens egen arbeidssituasjon utgjør en helserisiko for de ansatte, mens kombinasjonen av høye krav og stor grad av kontroll på den andre siden vil være positivt (Karasek & Theorell 1990). I tabellen under fremstilles

modellens hovedpoenger, hvor ruten nederst til høyre illustrerer at kombinasjonen høye krav og liten kontroll gir grobunn for stress som kan resultere i fysisk sykdom, mens ruten øverst til høyre illustrerer at kombinasjonen av høye krav og stor grad av kontroll kan gi vekst.

5-3 Modell over samspillet mellom krav og kontroll



(Karasek & Theorell 1990, *Psychological demand/decision latitude model* fra http://www.ilo.org/safework_bookshelf/english?content&nd=857170416)

Umiddelbart kan det fremstå som lite relevant å benytte denne modellen for å belyse politiarbeidet som − selv om det stilles høye krav til arbeidet − i stor grad er en autonom virksomhet med høy grad av skjønnsutøvelse. Imidlertid må politiarbeidet ses i relasjon til tendensen mot økt kontroll av etaten, som er en drivkraft for økt standardisering av atferd, som igjen teoretisk sett gir mer styring og mindre rom for skjønn og ledelse (Ladegård & Vabo 2010: 30). Dertil kommer Hvids kritikk av Karaseks modell, som aktualiserer den på nye måter (Hvid 2009). Kontrollbegrepet som Karasek utviklet på 1970-tallet, blir av Hvid kritisert for ikke å være tilstrekkelig i det nye arbeidslivet som preges av både selvledelse og standardisering (Hvid 2009: 29). I Karaseks modell knyttes kontroll til den enkeltes arbeidsoppgaver og arbeidsfunksjon og beskrives som autonomi i arbeidet og mulighet til kompetanseutvikling, noe som betyr at kontroll primært relateres til den enkeltes arbeid, og at det relasjonelle aspektet ikke tas med i betraktningen (Hvid 2009: 28). Fokuseringen på den enkeltes jobb var tilsynelatende tilstrekkelig i 1970-tallets arbeidsliv fordi arbeid med stor grad av autonomi og utviklingsmuligheter også var jobber med liten grad av standardisering og stor grad av innflytelse over arbeidet (Hvid 2009: 28). Hvid hevder at utviklingen i arbeidslivet i de siste årene har vært karakterisert av en parallell utvikling av

selvledelse og standardisering, og at det i dag finnes mange jobber med høy grad av autonomi og høy grad av mulighet til å lære noe nytt, uten at det nødvendigvis er noen stor innflytelse i – eller på − arbeidet. Årsaken er at standardiseringen skaper en fjernstyring av hvordan arbeidet skal utføres og hva nytt som skal læres (Hvid 2009: 28). Dette tilsier at når standardisering og selvledelse kombineres, skapes det arbeid med stor autonomi og mange utviklingsmuligheter (i retning av nye standarder), men lite kontroll.

5.3.2 Standardisering av politiarbeidet i praksis?

Hvids tese ovenfor om at når standardisering og selvledelse kombineres, skapes det arbeid med stor autonomi og mange utviklingsmuligheter (i retning av nye standarder), men lite kontroll, kan ses i relasjon til Lipskys analyse av bakkenivåbyråkrater. Bakkenivåbyråkrater opplever en vanskelig arbeidssituasjon med utilstrekkelige ressurser, uklare mål og ubegrensede forventninger fra brukerne, men hvor det likevel, eller nettopp på grunn av dette, finnes et betydelig rom for autonomi (Lipsky 1980, her i Mastekaasa 2010: 317). Bakkenivåbyråkrater ønsker å utføre arbeidet i henhold til egne standarder og eksemplifiseres ved politi, lærere, sykepleiere m.m. (Lipsky 2010: 19). Mastekaasa stiller spørsmål ved innholdet i denne autonomien, om det er snakk om friheten til å velge mellom handlingsalternativer som alle oppleves som utilfredsstillende for profesjonelle med mer idealistiske eller altruistiske forestillinger om profesjonelt arbeid. Han hevder at det i så fall er grunn til å vente negativ effekt på arbeidsmotivasjonen (Mastekaasa 2010: 317).

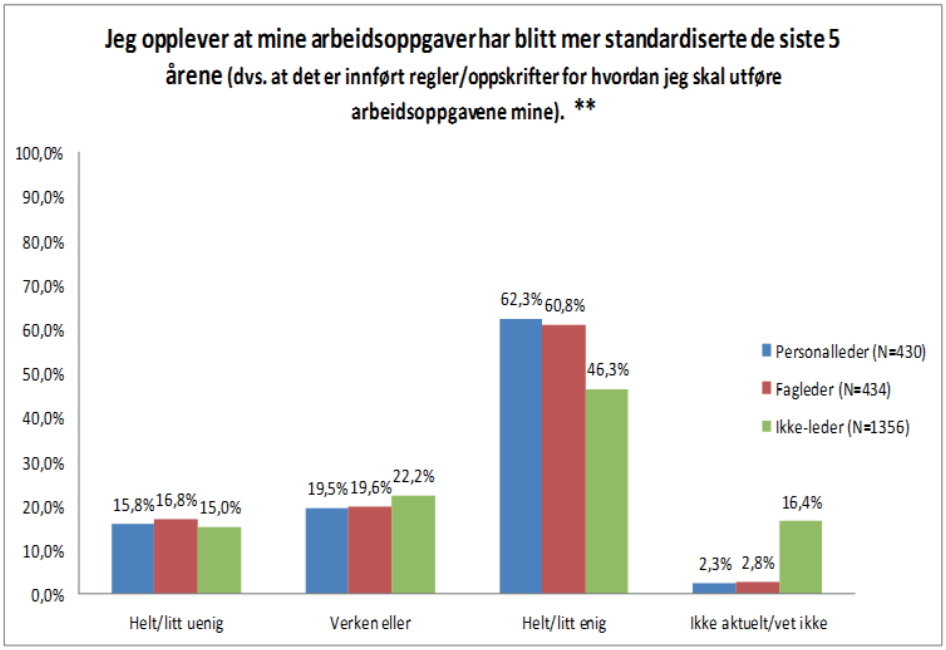
I det følgende vil jeg se nærmere på hvordan ledere og ikke-ledere erfarer trenden mot mer standardisering i arbeidet. Med utgangspunkt i teorier om at profesjonsarbeid står i fare for å minimaliseres og standardiseres (Freidson 2004), men at førstelinjeledelse arbeid i mindre grad kan standardiseres på grunn av iboende trekk ved oppgavene (Lipsky 1980), har jeg i teorikapittelet fremsatt følgende hypotese: *Ikke-ledere opplever økt standardisering, men ikke i like stor grad som ledere (hypotese 2).*

5.3.3 Økt standardisering de siste fem år

I spørreundersøkelse 2 fremsatte jeg påstanden om at arbeidsoppgavene var blitt mer standardiserte de siste fem årene, og oppga at man med «standardisering» mente at det var innført regler/oppskrifter for hvordan en skulle utføre arbeidsoppgavene. Totalt sett var litt over halvparten enige i at deres arbeidsoppgaver har blitt mer standardiserte i løpet av

perioden, mens 16 % sa seg uenige. I grafen under ser vi at ledere er mest enige i at arbeidet har blitt mer standardisert, mens ikke-ledere erfarer standardisering i vesentlig mindre grad.

5-4 Graf: Standardisering av arbeidsoppgaver

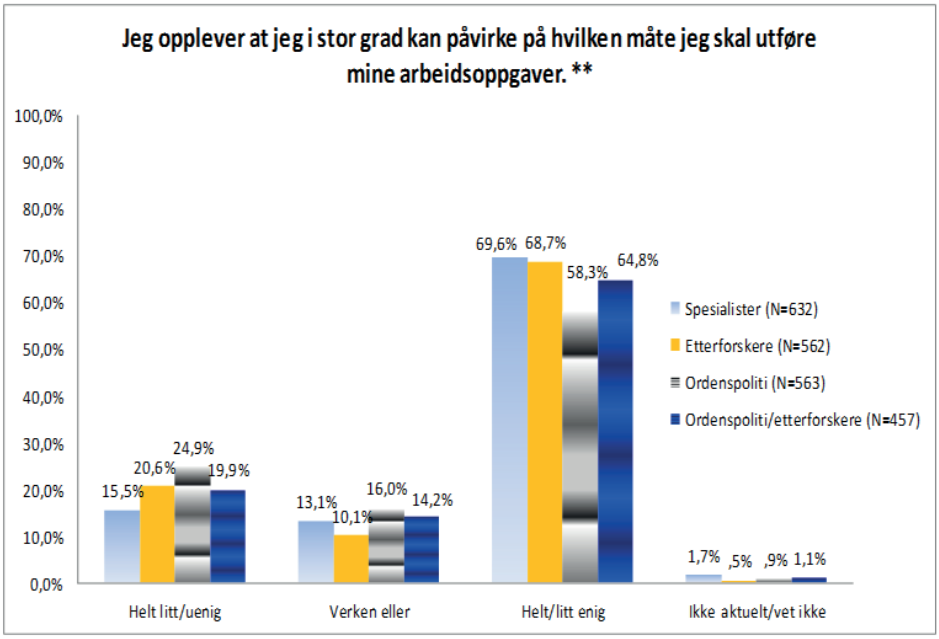


(** Signifikant på 0,01-nivå)

At ledernes arbeid standardiseres, kan ses i relasjon til studier som viser at autonomien til ledere i offentlig sektor reduseres som en følge av sentraliserte mål og interne kontrollsystemer (Butterfield et al. 2005: 338). Nærmere analyse viser at det i størst grad er spesialistene som erfarer standardisering (56 %), med ordenspolitiet på andre plass (53 %), deretter etterforskning (50 %), og så ansatte i ordenstjeneste/etterforskning (49 %).

Jeg fremsatte også påstanden om at en i stor grad kunne påvirke måten en skulle utføre arbeidsoppgavene på. I grafen under ser vi at ordensansatte i minst grad sier seg enige i påstanden (58 %) og er mest uenige, mens ansatte utenfor ordenstjenesten i størst grad sier seg enige (nesten 70 %).

5-5 Graf: Påvirkningsmulighet på arbeidsoppgaver



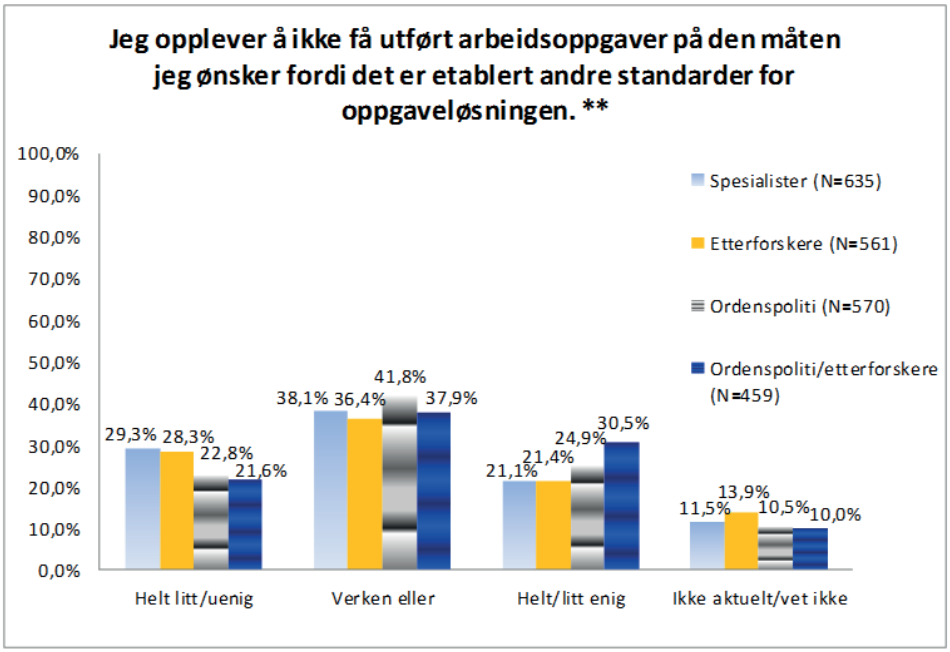
(** Signifikant på 0,01-nivå)

Det viste seg at personalledere (71 %) i størst grad sa seg enige, dernest fagledere (67 %), mens 63 % av ikke-lederne var enige i påstanden om at de i stor grad kunne påvirke måten de skal utføre arbeidsoppgavene på.

5.3.4 Standardisering og oppgaveløsning

Som vi har sett tidligere i denne avhandlingen, mente rundt ni av ti politiansatte at ressursmangel gjorde at de ikke fikk utført arbeidsoppgavene slik de ønsket, og det er nærliggende å stille spørsmål om standardiseringen også medfører dette. I grafen under ser vi at de som arbeider i etterforskning/ordenstjeneste, i størst grad er enige i påstanden (31 %), med ordensansatte (25 %) på andreplass.

5-6 Graf: Valgmulighet i utføring av arbeidsoppgaver



(** Signifikant på 0,01-nivå)

Videre fant vi at flest ledere (begge ledertyper 31 %) sa seg uenige i at de ikke får utført oppgavene på den måten de ønsker, grunnet andre standarder for oppgaveløsningen, noe som må ses i relasjon til at disse også i størst grad mente at deres arbeidsoppgaver var blitt mer standardiserte i løpet av perioden.

5.3.5 Hypotese 2 er styrket

Vi har over sett at mens 62 % av personalledere erfarer økt standardisering, er det tilsvarende tallet for ikke-ledere 46 %. Dette betyr at hypotese 2 om at *ikke-ledere opplever økt standardisering, men ikke i like stor grad som ledere,* er styrket. Men som vi har sett, betyr ikke dette at ikke-ledere i større grad enn lederne får påvirket måten de skal utføre arbeidsoppgavene på. For mens 62 % av personalledere erfarer økt standardisering, opplever 25 % dette forholdet som problematisk for å få utført oppgavene på den måten en ønsker, noe som må ses i relasjon til at 71 % sa seg enige i at de i stor grad kunne påvirke måten de skal utføre arbeidsoppgavene på. Når det gjelder ikke-ledere, erfarer 46 % økt standardisering, 22 % opplever standardiseringen som problematisk, mens 63 % av ikke-lederne er enige i påstanden om at de i stor grad kan påvirke måten de skal utføre arbeidsoppgavene på. I forhold til tjeneste opplever ordenspolitiet i størst grad å ikke få

utført oppgavene på den måten de ønsker, og i minst grad å kunne påvirke måten de skal utføre arbeidsoppgavene på. Ansatte utenfor ordenstjenesten opplever i større grad å få utført oppgavene på den måten de ønsker, og å kunne påvirke arbeidsmetodene. Vi ser altså at selv om lederne og spesialistene i størst grad erfarer standardisering i arbeidet, kan de også i størst grad påvirke måten arbeidet skal utføres på. En mulig forklaring på dette er at ledere og spesialister i større grad har hatt mulighet til å påvirke standardiseringen.

5.3.6 Arbeidsautonomi påvirkes mest av ressurssituasjonen

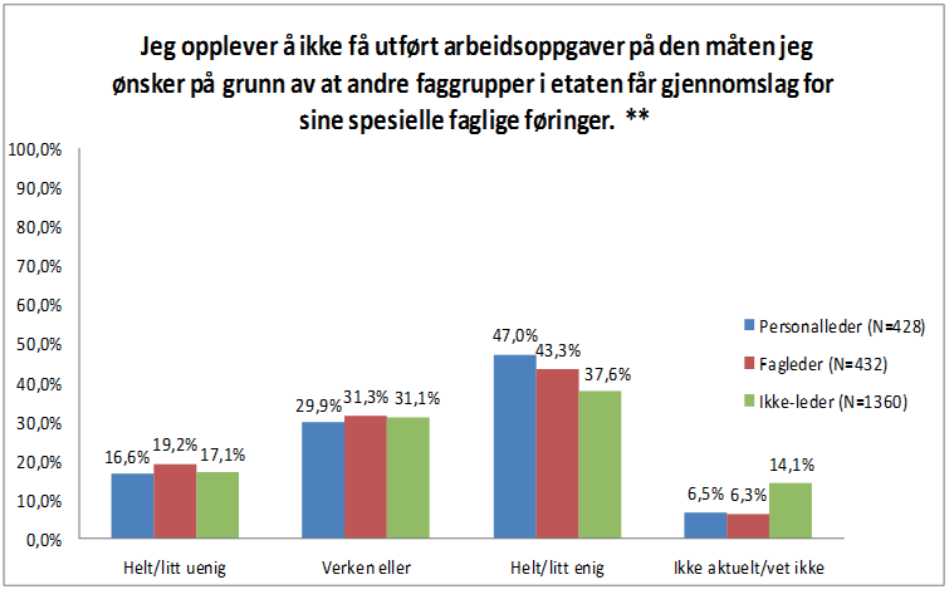
I relasjon til analysemodellen presentert i teorikapittelet betyr dette at ansatte nærmest målstyringssystemet og fjernest fra publikum i størst grad erfarer standardisering, men også i størst grad kan påvirke oppgaveløsningen, mens ansatte nærmest publikum og fjernest fra målstyringssystemet i minst grad erfarer standardisering og i minst grad kan påvirke fremgangsmåten for oppgaveløsningen. Dette tilsier at forklaringene på at ordenspolitiet i størst grad opplever ikke å få utført oppgavene på den måten de ønsker, og i minst grad å kunne påvirke måten de skal utføre arbeidsoppgavene på, hovedsakelig ligger andre steder enn i standardisering av arbeidsmetodene. Empirien som omhandler førstelinjeledelsens opplevde ressurssituasjon, hvor rundt ni av ti betraktet ressurssituasjonen som årsak til at de ikke fikk utført arbeidet på faglig gode måter, gir klart større forklaringskraft når det gjelder å forstå hvorfor førstelinjetjenesten i størst grad erfarer å måtte utføre oppgavene på andre måter enn de foretrukne. For selv om politimenn i lavere posisjoner har en høyere grad av selvstendighet og valgfrihet enn andre byråkratiske organisasjoner (Holgersson 2005: 66), kan vi i lys av at politiet er drevet av «public service-motivasjon» (PSM) eller er indre motivert, og i tråd med Mastekaasa (Mastekaasa 2010: 317), stille spørsmål ved innholdet i autonomien: *er det snakk om friheten til å velge mellom utilfredsstillende handlings-alternativer, eller er det reelle alternativer som kan gi opplevelse av mestring?* Som min empiri har vist, opplever ordensansatte i størst grad at de ikke har nok ressurser til å gjøre arbeidsoppgavene på en faglig god måte, og de føler manglende mestring på grunn av manglende ressurser. Dette funnet kan ses i relasjon til Jobbkrav–ressurs-modellen (The Job Demands-Resources Model of Burnout) som tilsier at dersom ansatte har tilstrekkelig med jobbressurser (f.eks. autonomi) for å imøtekomme jobbkravene (arbeidsmengde, tidspress), vil dette medføre jobbengasjement. Motsatt vil for store jobbkrav sett i forhold til ressursene som stilles til rådighet, kunne medføre at ansatte blir utbrent (Demerouti et al. 2001: 508).

Når førstelinjetjenestens arbeidsautonomi i større grad påvirkes av ressurssituasjonen enn av standardisering, peker dette mot at ordenspolitiets autonomi, i likhet med kraften i «public service-motivasjonen» eller den indre motivasjonen, kan fungere som et tveegget sverd. For slik det ikke holder at ansatte er drevet av «public service-motivasjon» eller er indre motivert hvis organisasjonen ikke skaper rom for realisering av motivasjonen (Andersen & Pedersen 2014: 55 og 56), slik fungerer heller ikke høy autonomi i arbeidet som en positiv kraft hvis det ikke er overensstemmelse mellom autonomien og de organisatoriske handlingsalternativene. I denne sammenhengen har vi sett at politiets ressurssituasjon er av stor betydning, og særlig det å ha nok bemanning slik at ansatte kan bruke den tiden de opplever som nødvendig for å utføre arbeidsoppgavene på det de mener er faglige gode måter. Som jeg skal komme tilbake til i kapittel 14, kan autonomien i arbeidet forstås å bidra til at hjelpearbeidet overfor publikum til dels gjøres til et individuelt anliggende fordi arbeidsautonomien ikke er i overensstemmelse med de handlingsalternativene organisasjonen gir.

5.3.7 Fagkamper som autonomibegrensning

Fordi politietaten er kjent for å være bærer av en viss fagkamp mellom politiutdannede og jurister, og fordi NPM-reformenes fokus på kostnadseffektivitet har aktualisert en sterkere påvirkning fra andre faggrupper som for eksempel økonomer, fremsatte jeg også en påstand om at en ikke får utført arbeidsoppgavene på den måten en ønsker, fordi andre faggrupper i etaten får gjennomslag for sine spesielle faglige føringer. Som vi ser i grafen under, oppgir opp mot halvparten av personalledere at de ikke får utført arbeidsoppgavene på den måten de ønsker, fordi andre faggrupper i etaten får gjennomslag for sine spesielle faglige føringer.

5-7 Graf: Valgfrihet i arbeidsoppgaver vs andre faggrupper



(** Signifikant på 0,01-nivå)

Som grafen viser, er det vesentlig flere ledere som er enige i påstanden om at de ikke får utført arbeidsoppgavene på den måten de ønsker, fordi andre faggrupper i etaten får gjennomslag (47 %), sammenlignet med antallet ledere som oppga at de på grunn av økt standardisering ikke kunne gjøre arbeidet slik de ønsket (ca. 25 %). Også flere ikke-ledere erfarer andre faggruppers gjennomslag som et større hinder for å utføre oppgavene slik en ønsker (38 %), sammenlignet med begrensninger som kommer av standardisering (22 %). Tallene kan antyde en viss kamp om makten mellom faggruppene i etaten, særlig på ledernivå.

Jeg vet imidlertid ikke hvilke faggrupper som oppleves å få gjennomslag for sine spesielle faglige føringer i en slik grad at flere politiansatte opplever å ikke få utført arbeidsoppgavene på den måten de ønsker. En nærmere analyse i forhold til arbeidsoppgaver viser imidlertid at etterforskere i størst grad er enige i påstanden om at en ikke får utført arbeidsoppgavene på den måten en ønsker, grunnet andre faggruppers gjennomslagskraft (44 %), sammenlignet med de andre gruppene (ca. 40 % enig). Dette kan handle om at etterforskerne i stor grad er prisgitt politijuristenes beslutning i saker. Og mens juristenes vurderinger er forankret i den juridiske institusjonelle logikken, er etterforskernes vurderinger i større grad preget av politifaglige vurderinger. Resonnementet må ses i lys av

den historiske profesjonskampen mellom PF og Politijuristene om retten til lederstillinger og retten til å definere normene for godt politiarbeid. På denne måten kan endringer som skjer i forbindelse med de NPM-inspirerte reformene, betraktes som å påvirke etablerte balanseforhold i etaten.

5.4 Oppsummering

Diskursen om behovet for økt effektivitet og styring kan ikke kun forstås å interagere med den evidensorienterte nyrasjonalistiske diskursen, men må også ses i relasjon til standardisering av arbeidet og trenden mot økt styring og nedtoning av ledelse. Sammen med organiseringen av politietaten og mål- og resultatstyringssystemet kan strategien om det kunnskapsbaserte politiarbeidet betraktes som et betydningsfullt instrument for styring av arbeidet. Fokus på standardisering og måling har bidratt til at tyngden i politiets generelle forebyggende arbeid er skjøvet over mot en mer spisset og målbar tilnærming med utgangspunkt i problemer, og glir således over mot kriminalitetsbekjempende initiativer og bort fra en tradisjonell politifunksjon rettet mot lov og orden. Fordi det kunnskapsbaserte og målbare politiarbeidet er en del av NPM som reformmyte som har fått et nærmest «ideologisk hegemoni», kan det kunnskapsbaserte politiarbeidet også sies å utgjøre de hegemoniske diskursene i politiorganisasjonen det er vanskelig å stille spørsmål ved. Da skapes også en distinksjon til «det ikke-kunnskapsbaserte politiarbeidet», dvs. det tradisjonelle verdibaserte publikumsnære politiarbeidet, som blir diskvalifisert som ineffektivt og ukvalifisert. På denne måten kan det kunnskapsbaserte politiarbeidet forstås å medføre en nedbygging av politiets generalistrolle, og denne avskallingen av politirollen må ses i sammenheng med at politiets hjelpe- og reguleringsarbeid overfor publikum også er en del av det som motiverer og gir glede i arbeidet.

Fellesnevneren for de nye tiltakene som har overtatt etter de tradisjonelle forebyggende aktivitetene, er at de er mer effektivitetsorienterte og målbare, noe som er i tråd med NPM-reformenes logikk hvor en sentral funksjon er å finne ut hvor godt offentlig sektor fungerer. Fokus på standardisering og måling også i forebyggingsarbeidet resulterer i at politiet sitter igjen med oppgaver som er snevert rettet mot spesifiserte former for kriminalitet, og at viktige sosiale oppgaver, som i en utvidet betydning kan være viktig for å bygge gode relasjoner, skape tillit, trygghet og gi god informasjon om hva som skjer, forkastes. Dagens forebyggingsbegrep har i løpet av 2000-tallet blitt redefinert til å omfatte forebyggende etterretningsanalyser og kriminaletterretning ved bruk av avansert teknologi, og kan også

relateres til en stadig mer pre-aktiv strafferett. I denne sammenhengen har eventuelle konsekvenser for politiets rolle ikke vært gjenstand for en bred og åpen diskusjon.

Min studie viser at et selv om et flertall i politiet mener at kunnskapsbasert politiarbeid gir godt politiarbeid, er det personalledere som i størst grad mener det, mens ordensansatte er minst enige. Hypotesen om at *ikke-ledere opplever økt standardisering, men ikke i like stor grad som ledere,* er styrket. Imidlertid kan ledere i større grad enn ikke-ledere påvirke måten arbeidet skal utføres på, selv om de erfarer sterkest standardisering i arbeidet. En mulig forklaring er at ledere i større grad har hatt mulighet til å påvirke standardiseringen. Også ikke-ledere utenfor ordenstjeneste følger ledernes mønster her: de erfarer sterkere grad av standardisering, men kan også i større grad påvirke måten arbeidet skal utføres på. Dette betyr at ansatte nærmest målstyringssystemet og fjernest fra publikum i størst grad erfarer standardisering, men også i størst grad kan påvirke oppgaveløsningen, mens ansatte nærmest publikum og fjernest fra målstyringssystemet i minst grad erfarer standardisering og i minst grad kan påvirke fremgangsmåten for oppgaveløsningen. I denne sammenhengen kan empirien som viser at rundt ni av ti i førstelinjen mener ressurssituasjonen er årsak til at de ikke får utført arbeidet på faglig gode måter, bidra til å forklare hvorfor førstelinjetjenesten i størst grad erfarer å måtte utføre oppgavene på andre måter enn de foretrukne. Et sentralt poeng er her at førstelinjetjenestens arbeidsautonomi i større grad påvirkes av ressurs-situasjonen enn av standardisering. Slik det ikke holder at ansatte er drevet av «public service-motivasjon» (PSM) eller er indre motivert, hvis organisasjonen ikke skaper rom for realisering av motivasjonen, slik fungerer heller ikke høy autonomi i arbeidet som en positiv kraft hvis det ikke er overensstemmelse mellom autonomien og de organisatoriske handlingsalternativene.

Vesentlig flere ledere og ikke-ledere mener de ikke får utført arbeidsoppgavene på den måten de ønsker fordi andre faggrupper i etaten får gjennomslag for sitt syn, sammenlignet med antallet som mener de på grunn av økt standardisering ikke får utført arbeidet slik de ønsket. Her antydes en viss kamp om makten mellom faggruppene i etaten, særlig på ledernivå. Men empirien viser også at spesielt ansatte i etterforskning er berørt av denne problematikken, noe som kan handle om at disse i stor grad er prisgitt politijuristenes beslutninger i saker.

6 «Kjerneoppgavene» slik politiet ser det

6.1 En alternativ stemme til de hegemoniske diskurser

Politiets «kjerneoppgaver» kan betraktes som gitt politisk utenfra organisasjonen og konkretisert av politiets ledelse slik styringsprosessen i politiet er lagt opp med tildelingsbrev osv., men de kan også forstås å utvikles internt gjennom meningsdanning (Christensen et al. 2010: 14)[87]. Mens jeg i det foregående har belyst forskyvninger i politiets offisielle kjerneoppgaver, hvor vi ser at ekspertmodellen har fått et sterkere fotfeste på bekostning av nærpolitimodellen, vil jeg her se nærmere på «kjernen» i arbeidet slik de ansatte ser det. Og mens «kjerneoppgavene» slik de defineres av ledelsen, kan spores i offentlige dokumenter og således konstituerer den hegemoniske diskursen, krever en analyse av «kjerneoppgavene» slik de ansatte ser dem, en annen empirisk tilnærming. For innenfor politiorganisasjonen kan vi også spore andre diskurser som berører politiets oppgaver og rolle, og som står opp mot de hegemoniske diskursene som er forankret i den nyrasjonalistiske logikken. I likhet med hvordan Gundhus i sitt doktorgradsprosjekt om implementering av kunnskapsbasert politiarbeid fant at sosiale prosesser i politiet motarbeidet og uthulte en styringsrasjonalistisk kunnskapsproduksjon (Gundhus 2006: 446 og 452), viste min første spørreundersøkelse konturene av en alternativ oppgave- og rollediskurs forankret i en verdibasert institusjonell logikk. Denne kan betraktes som å være rotfestet i det overordnede målet for politiets virksomhet om gjennom forebyggende og hjelpende virksomhet å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig (politiloven 1995 kap 1 § 1).

6.1.1 Politiet bør ideelt sett være generalister

På bakgrunn av empirien fra spørreundersøkelse 2 vil jeg her se nærmere på hvordan politiansatte rammer inn «kjerneoppgavene», og se etter mønstre som peker mot organisasjonsidentiteter (i betydning ansattes indre orientering) og politiroller (i betydning normer og forventninger) som kan relateres til henholdsvis nærpolitimodellen og ekspert-modellen. Jeg fremsatte en påstand om at politiets viktigste «kjerneoppgaver» er å hjelpe og bistå publikum når de trenger det, hvor 93 % av både ledere og ikke-ledere sa seg enige i

[87] *Førstnevnte perspketivering sammenfaller med et instrumentelt perspektiv og sistnevnte med en institusjonell tilnærming (Christensen et al. 2010: 14).*

påstanden. Det var kun små forskjeller (ingen signifikante) i forhold til tjeneste. De følgende påstandene vi skal se på, omhandler dilemmaet mellom å arbeide generelt forebyggende og bekjempe all kriminalitet, kontra å begrense seg til den mest alvorlige kriminaliteten og prioritere forebygging kun for utsatte grupper. Jeg tok utgangspunkt i dagens situasjon og fremsatte en påstand om at politiet bør jobbe mer generelt forebyggende i lokalsamfunnet for å skape tillit og trygghet, hvor 84 % av respondentene var enige i dette. Respondentene er ganske omforent i synet på dette spørsmålet, selv om ikke-ledere er mest enige i påstanden (86 %), sammenlignet med fagledere (84 %) og personalledere (81 %). Ordenspolitiet er mest enig i påstanden, men det er minimale forskjeller selv om de er signifikante (se vedlegg til kapittel 6).

For å se nærmere på utbredelsen av politiets ønske om å ha tid og ressurser til å imøtekomme publikums henvendelser når det gjaldt hjelp og bistand med mindre problemer og mindre kriminelle hendelser, slik det fremkom i de åpne svarene i spørreundersøkelse 1, fremsatte jeg en påstand som gikk på dette. Det viste seg at 89 % av respondentene mener at politiet bør ha tid og ressurser til slike arbeidsoppgaver, og ledere og ikke-ledere er rimelig omforent i synet på også dette forholdet. Heller ikke her finner jeg store forskjeller i synet på denne påstanden etter hva man arbeider med i politiet (se vedlegg til kapittel 6).

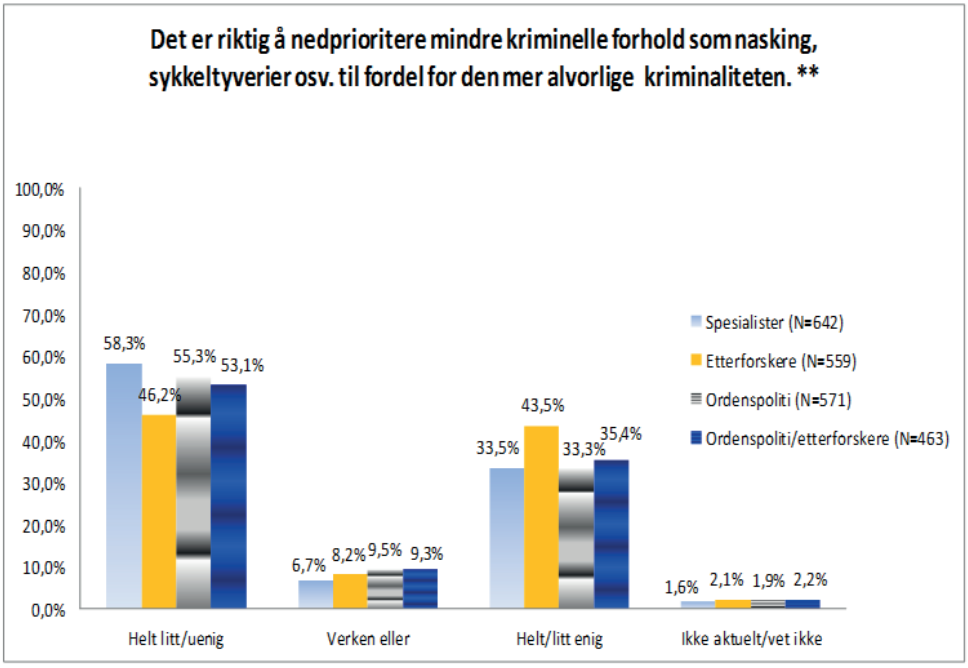
Jeg har stilt politiet overfor en lignende påstand, men med motsatt fortegn: «Politiet bør i større grad avvise publikums henvendelser om hjelp og bistand ved mindre problemer og mindre kriminelle hendelser.» Forskjellen mellom påstanden over og denne er at mens påstanden over er generell i forhold til tid, tar den sistnevnte påstanden gjennom formuleringen «bør i større grad…» utgangspunkt i situasjonen slik den er i dag. Det viste seg at relativt få (11 %) sier seg enige i at politiet i større grad bør avvise publikum ved mindre problemer og kriminelle hendelser, mens det store flertall sier seg litt (25 %) eller helt (51 %) uenige i påstanden. Ikke-ledere (78 %) er minst enige i at politiet i større grad bør avvise publikum sammenlignet med ledere (75 %) (signifikant på 0,01-nivå). Nærmere analyse viser mindre variasjoner når det gjelder synet på denne påstanden og tjeneste. At politiet ønsker å yte publikum bistand også ved mindre problemer og mindre kriminelle hendelser, betyr imidlertid ikke at politiet skal gjøre alt det publikum krever (Eck 2006: 119, 122).

6.1.2 …men gitt begrensede ressurser er særlig ledere pragmatiske

I den følgende påstanden går vi enda lenger i tankegangen om at mindre alvorlig kriminalitet må ofres til fordel for bekjempelsen av mer alvorlig kriminalitet. Ved bruk av eksempler er

jeg her mer konkret når det gjelder hva slags kriminelle forhold som i så fall bør nedprioriteres. Det viste seg at litt over halvparten av utvalget er uenige i at mindre kriminelle forhold skal vike for den mer alvorlige kriminaliteten, mens 36 % er enig. Personalledere er i størst grad enige i at mindre alvorlig kriminalitet må ofres til fordel for bekjempelsen av mer alvorlig kriminalitet (44 %), mens fagledere og ikke-ledere er mer uenige (henholdsvis 35 og 34 % enig). Tallene tilsier at personalledere er mer enige i politiets strategi enn øvrige ansatte, og kan stå som et eksempel på hvordan organisasjonsidentiteter kan betraktes som latente og manifeste i betydningen av at hvilken identitet som manifesterer seg på et bestemt tidspunkt, er kontekstavhengig (Pratt & Foreman 2000, her i Busch & Wennes 2012). Empirien kan stå som et eksempel på at organisasjoner kan ha multiple organisasjonsidentiteter som representerer ulike syn på hva som er organisasjonens sentrale oppgaver (Pratt & Foreman 2000: 2001). I grafen under ser vi at ansatte i etterforskning er mest enige (44 %) og spesialistene (58 %) mest uenige i at mindre alvorlig kriminalitet må ofres til fordel for bekjempelsen av mer alvorlig kriminalitet:

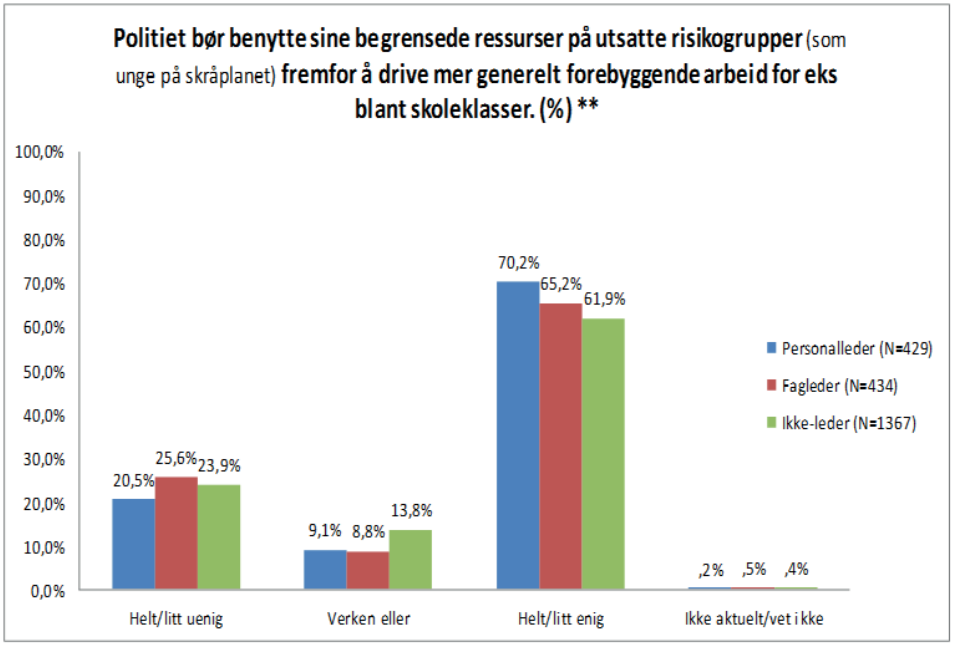
6-1 Graf: Nedprioritere kriminelle forhold for ner alvorlig kriminalitet



(** Signifikant på 0,01-nivå)

Selv om tallene er små, kan det fremstå som noe overraskende at de to gruppene som i minst grad har kontakt med publikum (spesialistene og etterforskerne), plasserer seg såpass ulikt i skåren på denne påstanden. Imidlertid kan det tenkes at etterforskerne ser det som urealistisk å få kapasitet til å etterforske slike mindre kriminelle forhold, og svarer i lys av dette. Ønsker og realiteter følges opp i den kommende påstanden, hvor jeg på bakgrunn av at politiets ressurser er begrensede, i større grad forsøker «å tvinge» respondentene til å gjøre prioriteringer i forebyggingsarbeidet. Jeg fremsatte påstanden om at politiet bør benytte sine begrensede ressurser på utsatte risikogrupper fremfor å drive mer generelt forebyggende arbeid f.eks. blant skoleklasser. I grafen under ser vi at personalledere er mest enige i påstanden (70 %), dernest fagledere, hvor 65 % sier seg enige, og til sist ikke-ledere, hvor 62 % sier seg enige i at politiet bør benytte sine begrensede ressurser på utsatte risikogrupper.

6-2 Graf: Prioriter risikogrupper fremfor forebygging



(** Signifikant på 0,01-nivå)

Her antydes det at lederne er mer orienterte mot kunnskapsbasert politiarbeid sammenlignet med ikke-ledere, noe vi også så i forrige kapittel, hvor personalledere i størst grad sa seg enige i påstanden om at kunnskapsbasert politiarbeid gir godt politiarbeid. Jeg fant kun mindre ikke-signifikante forskjeller i synet på denne påstanden i relasjon til type tjeneste. Forskjellene kan ses i lys av at offentlige organisasjoner er en del av et komplekst politisk

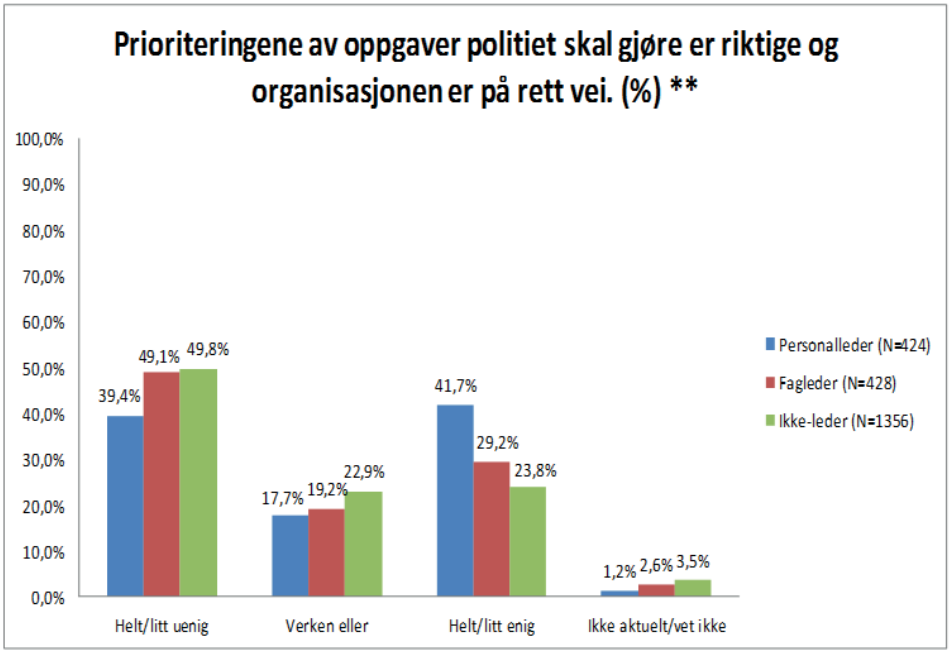
og samfunnsmessig nettverk med konkurrerende logikker hvor ulike handlingslogikker ligger til grunn for ansattes atferd: f.eks. en konsekvenslogikk basert på mål–middel-rasjonalitet[88], eller en logikk om hva som er erfaringsmessig eller ut fra rimelighetshensyn passende[89] (Friedland & Alford 1991: 248; Christensen et al. 2010: 22). Politiets ekspertmodell kan forstås å preges av en konsekvenslogikk basert på mål–middel-rasjonalitet, mens nærpolitimodellen i større grad er bærer av en institusjonell logikk om hva som oppfattes som passende (Christensen et al. 2010: 22). Selv om deler av de to organisatoriske politimodellene i dag kan betraktes som å være virksomme samtidig som om de er usynlige cellofanlag over ansattes handlinger, skaper de ulikt trykk på de ansatte etter hvor i organisasjonen de befinner seg. Forskjellene i hvordan personalledere, fagledere og ikke-ledere stiller seg til et mer spisset politiarbeid, kan ses som et bilde på nærhet og fjernhet til henholdsvis målstyringssystemet, som kan ses i relasjon til ekspertmodellen, kontra det generelle publikum, som kan relateres til nærpolitimodellen. Faglederne kan forstås å stå med en fot i hver leir. På denne måten påvirker logikken bak et bestemt selvbilde beslutninger, og de aktiverte motivasjonsfaktorene konstituerer organisasjonsidentitetene som definerer hvordan man bør opptre (Alvesson 2011: 35).

6.2 To diskurser – to organisasjonsidentiteter?

Mens motivasjon er handlingsdrivende, er det verdiene som bestemmer retningen for handlingen og uttrykker hvilke prinsipper styringen bør baseres på (Andersen & Pedersen 2014: 98). Dette poenget gjør det interessant å se nærmere på nyanser i politiorganisasjonen når det gjelder verdigrunnlaget. På bakgrunn av at verdiene bestemmer retningen for handlingen, fremsatte jeg i undersøkelse 2 en påstand om at *prioriteringene av oppgaver politiet skal gjøre, er riktige, og organisasjonen er på rett vei*. Ordenspolitiet var mest uenige i at man var på rett vei, mens spesialistene var mest enige. Forskjellene var imidlertid relativt små og heller ikke signifikante. Imidlertid får jeg et annet mønster når jeg analyserer etter funksjon. I grafen under ser vi at utvalget er ganske delt i synet på denne påstanden, hvor 42 % av personalledere sier seg enige, 29 % av faglederne sier seg enig, mens det tilsvarende tallet for ikke-ledere er 24 %.

[88] *Instrumentelt perspektiv (Christensen et al. 2010: 22).*
[89] *Institusjonelt perspektiv (Christensen et al. 2010: 22).*

6-3 Graf: Politiorganisasjonen er på rett vei



(** Signifikant på 0,01-nivå)

Forskjellene i hvordan ledere og ikke-ledere vurderer hvorvidt organisasjonen er på rett vei, kan ses i relasjon til at ledere i større grad enn ikke-ledere mener at mål- og resultat-styringssystemet fanger inn de vesentlige aspektene ved politiets oppgaver, og at de også til en viss grad motiveres av systemet. Det er imidlertid ikke sikkert at ikke-ledere fastholder den tradisjonelle forståelsen kun *på tross av* innføring av nye strategier – denne reaksjonen kan også komme nettopp *på grunn av* endringen, slik Gundhus fant i sin studie (Gundhus 2006). Hennes empiriske materiale underbygger at det å innføre nye politiroller og en ny stil i politiet kan støte mot en yrkeskultur som forsvarer tradisjonelle oppfatninger av profesjonalitet mot dette «nye» ved å revitalisere «den egentlige» kompetansen og påkalle «de opprinnelige» verdiene (Gundhus 2006: 341).

På bakgrunn av teori på området og empirien presentert over kan vi risse opp følgende to diskurser:

1) *Den nyrasjonalistiske diskursen, hvor troen på en vitenskapelig og rasjonell tilnærming i spørsmål om styring av organisasjoner og politiarbeid står sterkt, med et særlig fokus på kunnskapsbasert politiarbeid hvor de målbare oppgavene står sentralt.*

2) *Den tradisjonelle og verdiorienterte diskursen, hvor en sterk motiverende drivkraft i arbeidet er å hjelpe og bistå publikum i stort og smått, og hvor den direkte publikumskontakten står sentralt.*

Selv om spesielle grupper innenfor en organisasjon kan assosieres med en spesiell institusjonell logikk, kan man ikke anta at alle medlemmer av gruppen alltid vil relatere seg til en type logikk: *«They may be influenced by the nature of the issues at hand – how they characterise it, or how important they think it is»* (Pollitt 2013: 348). Men til tross for at virkeligheten er kompleks og uforutsigbar, kan det være nyttig å se på idealtyper av organisasjonsidentiteter i Weber sin forstand, det vil si en forenkling og rendyrking av hvem det er som arbeider i politiet. I tråd med diskursene eller logikkene over fant Gundhus at fraværet av måleindikatorer for det kriminalitetsforebyggende politiet skapte en spenning mellom *en servicedrevet politistil* og *et politiregime drevet av måleindikatorer hentet fra rettshåndhevelse og opp- og nedgang i kriminalstatistikken*. I studien bruker Gundhus begrepene 'standardisering' og 'erfaringsbasert profesjonalitet' for på en ikke-hierarkisk måte å tydeliggjøre ulike kunnskapsregimer i dagens politiarbeid (Gundhus 2006: 454). Disse kunnskapsregimene kan ses i relasjon til den nyrasjonalistiske diskursen og den tradisjonelle og verdiorienterte diskursen nevnt over, og risser opp konturene av to organisasjonsidentiteter og to politiroller, henholdsvis *den verdiorienterte tradisjonalisten* med fokus på service til publikum, og *kunnskapsarbeideren* med fokus på det alvorlige og målbare politiarbeidet. Se tabellen under for en sammenstilling.

6-4 Modell: Ideologi, kunnskaps-regime, politirolle

Ideologi	Diskurs	Kunnskaps-regimer	Organisasjons-identitet / Politirolle
Styrings- og effektivitets-ideologi fra 1990-tallet (Larsson 2012b)	Den nyrasjonalistiske diskursen hvor vitenskapelig og rasjonell tilnærming i styring av organisasjoner og politiarbeid står sterkt (basert på Røvik 2009)	Et politiregime drevet av måleindikatorer *Standardisering* (Gundhus 2006)	Kunnskaps-arbeideren med fokus på det alvorlige og målbare politiarbeidet
Velferds- og nærhetsideologi frem til 1990-tallet (Larsson 2012b)	Den tradisjonelle og verdiorienterte diskursen	En servicedrevet politistil *Erfaringsbasert profesjonalitet* (Gundhus 2006)	Den verdiorienterte tradisjonalisten med fokus på service til publikum

Gundhus fant i sin politistudie også et klart gap mellom policydokumenter og praksis, hvor det kunnskapsbaserte politiarbeidet fokuserte på registrert kriminalitet og oppklaringsprosent og i praksis ble svært hendelsesstyrt (Gundhus 2008). Gapet mellom policy og praksis må ses i sammenheng med at politiet er en verdibærende institusjon med egne distinkte identiteter og oppfatninger om hva som er relevante problemer og gode løsninger i arbeidet, noe som bidrar til at organisasjonen ikke automatisk endres i samsvar med skiftende krav fra omgivelsene (Christensen et al. 2009: 22). Men selv om ikke aktørenes praksis automatisk endres, kan den nye logikken som følger med organisasjonsendringene, medføre et skifte i hvilke handlinger som er hensiktsmessige, og således bidra til endringer i maktstrukturene i organisasjonen (Newman 2002: 77). På denne måten innebærer endringene også forandringer i styrkeforholdet mellom de ulike politirollene, hvor det kunnskapsbaserte politiarbeidet gir høyest status (Christensen 2012: 183). At politiet i større grad skal bruke ressursene på samarbeid med institusjonelle aktører og den alvorlige kriminaliteten, samt spisse det forebyggende arbeidet både med hensyn til metode og målgruppe, må ses i relasjon til de NPM-inspirerte reformene hvor omgivelsene stiller nye krav til effektivitet og dokumenterbare resultater.

6.2.1 Lederes multiple organisasjonsidentiteter

I empiripresentasjonen over ser vi at utvalget er relativt enig i at politiet ideelt sett bør jobbe generelt forebyggende og ha tid og ressurser til å imøtekomme publikums henvendelser når det gjelder hjelp og bistand med mindre problemer og mindre kriminelle hendelser. Dette betyr at «kjerneoppgavene» rammes temmelig tradisjonelt inn – noe som til dels står i motsetning til det kunnskapsbaserte politiarbeidet som i større grad handler om et målrettet og målbart politiarbeid, også på forebyggingssiden. Gitt premisset om begrensede ressurser ser vi en deling i utvalget i synet på et mer spisset forebyggingsarbeid. Dette kan tolkes som at de nye strategiene for forebyggingsarbeid har et visst feste, mer blant ledere enn ikke-ledere. Lederne er også mer enige i at prioriteringene av oppgaver politiet skal gjøre, er riktige, og at organisasjonen er på rett vei, og er i utakt med fagledere og ikke-ledere på dette området. Her aner vi konturene av henholdsvis *den verdiorienterte tradisjonalisten* med fokus på service til publikum, og *kunnskapsarbeideren* med fokus på det alvorlige og målbare politiarbeidet, ikke i en distinkt ideologisk forstand, men heller forankret i realiteten i at politiets ressurser er begrensede, og at hvilken organisasjonsidentitet som manifesterer seg på et bestemt tidspunkt er kontekstavhengig (Pratt & Foreman 2000, her i Busch & Wennes 2012). Dette kan ses i relasjon til at monolittiske organisasjonsidentiteter består av summen av et komplekst samspill mellom ulike sub-identiteter (Valstad 2004: 291). Majoriteten plasserer seg som verdiorienterte tradisjonalister med fokus på service til det brede publikum, men en del skyver pragmatisk sin rolle over mot kunnskapsarbeideren med fokus på det alvorlige og målbare politiarbeidet, gitt begrensede ressurser. På denne måten kan personalledere i større grad forstås å være bærere av en multippel organisasjonsidentitet som innebærer også et annet syn på hva som er politiets sentrale oppgaver (Pratt & Foreman 2000: 2001). Personalledernes organisasjonsidentitet inkluderer i større grad også en identitet som *kunnskapsarbeider* med fokus på det alvorlige og målbare politiarbeidet, mens ikke-ledere og fagledere er mer representanter for *den verdiorienterte tradisjonalisten* med fokus på service til publikum. Selv om jeg finner slike nyanser i politiets organisasjonsidentitet, peker empirien mot at politiet har utviklet organisasjonsidentiteter som er nær knyttet mot publikum, og at politi og publikum kan betraktes å utgjøre et sterkt rollesett i Mertons betydning (Østerberg 1985: 42). Rollesettet innebærer at publikum kommer til politiet med sine problemer som politiet opplever å utgjøre relevante utfordringer som de kan løse på gode måter. På denne måten bidrar publikum, gjennom sine mange og varierte henvendelser, til å skape mening for de politiansatte, mens politiansatte *«i et*

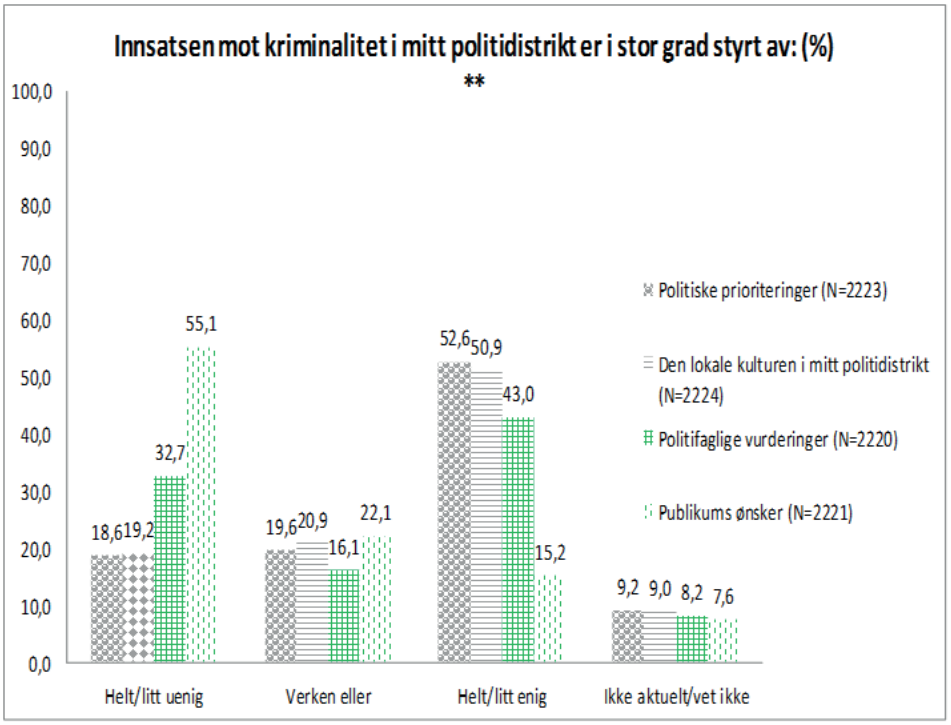
fællesskab med andre bruger sig selv til at yde et bidrag til mennesker, der har brug for det» - som gir mening i arbeidslivet (Ravn 2008: 71). At politiansatte fortsatt erfarer publikums henvendelser om problemer og mindre kriminelle forhold som meningsgivende, til tross for at politiets føringer peker i annen retning, er et eksempel på at politiansattes distinkte identiteter og oppfatninger av hva som er relevante problemer og gode løsninger, ikke automatisk endres som følge av krav fra ledelsen (Christensen et al. 2009: 22). Et sentralt moment er også at Politiinstruksen, som tar opp i seg deler av politiloven § 2, kan forstås som et svært sentralt yrkesidentitetsmessig dokument hvor det legges vekt på at politiet skal gi publikum hjelp og service i akutte situasjoner, men også når forholdene for øvrig tilsier at bistand er påkrevet. Politiinstruksen er uendret siden 1990, og innebærer i liten grad budskapet om å vektlegge den alvorlige kriminaliteten eller effektivitet i arbeidet. Til tross for det overordnede strategiske fokuset mot et spisset politiarbeid peker min empiri mot at den mer tradisjonelle forståelsen av hva som er politiets «kjerneoppgaver», fortsatt i stor grad er delt av politiet og forankret i yrkeskulturen og yrkesidentiteten. Særlig har ikke-ledere og fagledere en omforent forståelse på dette området.

6.3 Hvem styrer politiets ressurser?

Selv om vi har funnet enkelte nyanser i svarene, særlig mellom ledere og ikke-ledere, har vi her sett at politiansatte er rimelig omforente i synet på at politiet bør jobbe mer generelt forebyggende i lokalsamfunnet for å skape tillit og trygghet, og ha tid og ressurser til å imøtekomme publikums henvendelser når det gjelder hjelp og bistand med mindre problemer og mindre kriminelle hendelser. Over åtte av ti respondenter sier seg enige i disse påstandene selv om ikke-ledere og ordenspolitiet er mest enige i påstandene. Vi har også sett at gitt begrensede ressurser er personallederne mer tilbøyelige til å være enige i at politiet bør benytte sine begrensede ressurser på utsatte risikogrupper, og de er også mest enige i at oppgaveprioriteringen er riktig, og at organisasjonen er på rett vei. I det følgende skal vi se på hvem politiansatte mener i praksis styrer deres innsats mot kriminalitet, belyst gjennom noen påstander fremsatt i undersøkelse 2.

I grafen under ser vi at majoriteten av respondentene mener at politiske prioriteringer i størst grad styrer innsatsen mot kriminaliteten i ens politidistrikt (58 % enig), og nesten like mange mener at den lokale kulturen i politidistriktet styrer innsatsen mot kriminalitet (56 %). Opp mot halvparten (47 %) mener at politifaglige vurderinger er avgjørende, mens det er relativt få (16 %) som anser at publikums ønsker er styrende for kriminalitetsinnsatsen:

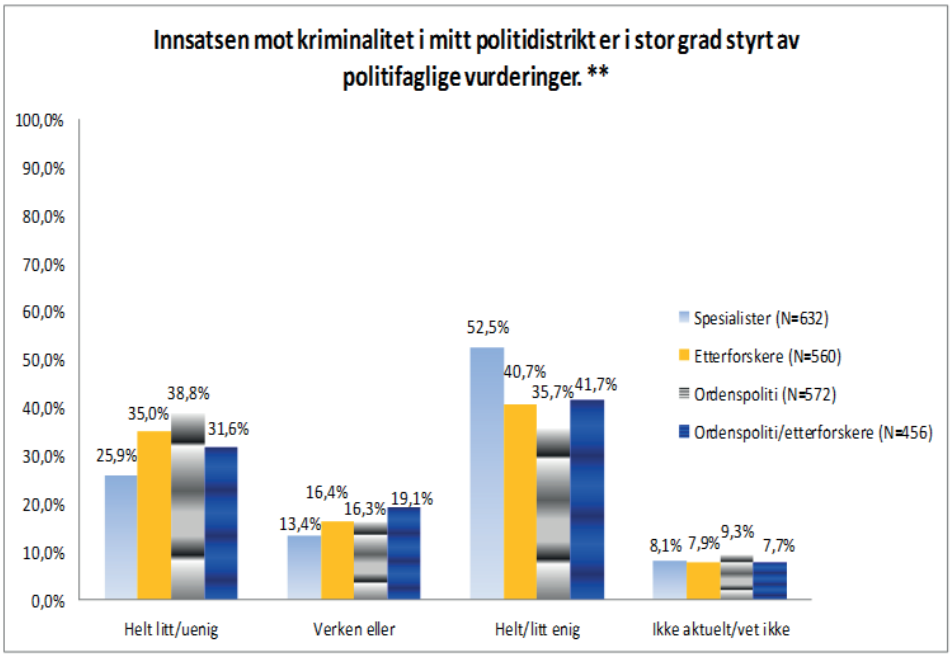
6-5 Graf: Hva styrer innsats mot kriminaliteten



(** Signifikant på 0,01-nivå)

Selv om majoriteten av respondentene mener at politiske prioriteringer i størst grad styrer innsatsen mot kriminaliteten i ens politidistrikt, finner jeg nyanser i respondentenes svar: 54 % av personalledere og ikke-ledere er enige i påstanden og omforente i synet på dette forholdet, mens 46 % av fagledere mener det samme. Nærmere analyse viser mindre forskjeller (ingen signifikante) med hensyn til tjeneste. Når det gjelder påstanden om at den lokale kulturen i politidistriktet styrer innsatsen mot kriminalitet i politidistriktet, fant jeg at personalledere i størst grad er enige i at innsatsen styres slik, mens jeg fant kun mindre forskjeller når det gjaldt tjeneste (ingen signifikante). Totalt sett er 10 % flere enige i at *politiske prioriteringer* styrer innsatsen mot kriminalitet, sammenlignet med antallet som mener innsatsen er styrt av *politifaglige vurderinger*. Her finner vi noen nyanser i materialet, hvor personalledere i størst grad (58 %) mener at politifaglige vurderinger styrer innsatsen mot kriminalitet, mens fagledere (43 %) og ikke-ledere (38 %) i mindre grad er enige i det. Videre er spesialistene (53 %) i størst grad enige i at politifaglige vurderinger styrer innsatsen mot kriminalitet, mens ordenspolitiet (36 %) i minst grad er enige, se graf under:

6-6 Graf: Innsats mot kriminalitet er styrt av faglige vurderinger



(** Signifikant på 0,01-nivå)

I lys av at majoriteten av respondentene mener at politiske prioriteringer i størst grad styrer innsatsen mot kriminaliteten i ens politidistrikt, er det interessant å se at de fleste er uenige i påstanden om at politiets viktigste kjerneoppgave er å gjøre det politikerne til enhver tid fokuserer på: 82 % av ikke-ledere sa seg uenige i påstanden, dernest fagledere (78 %), mens 74 % av personalledere var uenige (signifikant på 0,01-nivå). Selv om personalledere er minst uenige, sier altså tre av fire personalledere seg uenige i at politiets viktigste kjerne-oppgave er å gjøre det politikerne til enhver tid fokuserer på. Nærmere analyse viste at ordenspolitiet (83 %) i størst grad er uenige i påstanden, men forskjellene mellom tjenestene er ikke så store[90]. Påstanden kan kritiseres for å insinuere at politikerne stadig skifter mening, og svarene kan være farget av dette, noe vi må være oppmerksomme på i tolkning av resultatene. Selv om påstanden kan ha lavere reliabilitet, kan dataene, hvis de ses i sammenheng med øvrig empiri, peke mot at politifagligheten settes høyt i det norske politiet. Funnet kan ses i relasjon til diskursen om at politiets profesjonelle autonomi fordrer

[90] *81 % av ansatte i både ordenspolitiet og etterforskning sa seg uenige, 78 % av etterforskerne sa seg uenige, mens 78 % av spesialistene gjorde det (signigifkant på 0,05-nivå).*

at det også må fristilles fra politisk innblanding i beslutninger om faglig linjer, som heller bør overlates til den profesjonelle politiledelsen (Jones 2009: 702).

Som vi så i presentasjonen over, er det minst oppslutning om påstanden om at publikums ønsker er styrende for kriminalitetsinnsatsen, hvor 16 % av samtlige respondenter sa seg enige. Jeg finner kun mindre forskjeller og ingen signifikante med hensyn til tjeneste og funksjon, noe som kan ses i lys av at ni av ti av alle politiansatte mener at politiets viktigste kjerneoppgave er å hjelpe og bistå publikum når de trenger det.

6.4 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg belyst politiets «kjerneoppgaver» slik de ansatte ser det, og drøftet hvordan oppfatning av hva som er sentrale «kjerneoppgaver», bidrar til meningsdanning og organisasjonsidentitet. Politiets primære motivasjonsgrunnlag, som innebærer at handlingene drives frem av ønsket om å gjøre en positiv forskjell for andre, kan betraktes som en sentral bestanddel i fundamentet for politikulturen. Likevel er det relativt få politiansatte som anser at publikums ønsker er styrende for kriminalitetsinnsatsen. Og selv om majoriteten av de politiansatte mener at politiske prioriteringer i størst grad styrer innsatsen mot kriminalitet, er de fleste uenige i at politiets viktigste kjerneoppgave er å gjøre det politikerne til enhver tid fokuserer på. Skifte i den rådende diskursen for hvordan politiet skal arbeide i retning av et kunnskapsbasert politiarbeid, kan forstås å ha medført en ny institusjonell logikk for hvilke handlinger som er hensiktsmessige, og innebærer således også forandringer i politirollen. Kunnskapsbasert politiarbeid kan betraktes som en del av den nyrasjonalistiske diskursen, hvor en sterk vitenskapelig og rasjonell tilnærming i styring av politiet er i fokus (se 6-4 Modell: Ideologi, kunnskapsregime, politirolle). Denne står i kontrast til den tradisjonelle og verdiorienterte diskursen, hvor den direkte publikumskontakten står sentralt. Imidlertid kan vi ikke snakke om en klar trend hvor man beveger seg fra én institusjonell logikk til en annen, men heller sammensatte og motsetningsfylte trender som gjør at en i praksis står overfor et kakofonisk politiarbeidsliv hvor logikkene opererer side om side og til dels gnisser mot hverandre. Den tradisjonelle verdiorienterte politidiskursen og den nyrasjonalistiske diskursen kan relateres til ulike kunnskapsregimer og organisasjonsidentiteter: henholdsvis *den verdiorienterte tradisjonalisten* med fokus på service til publikum, og *kunnskapsarbeideren* med fokus på det alvorlige og målbare politiarbeidet.

De NPM-forankrede strategiene med fokus på ressurser og effektivitet kan i praksis komme i konflikt med politiansattes ønske om å arbeide mer generelt forebyggende og imøtekomme publikums henvendelser om hjelp og bistand også med mindre problemer og mindre kriminelle hendelser. I min empiri aner vi konturene av de to organisasjonsidentitetene, skjønt ikke i en distinkt ideologisk forstand, men heller forankret i realiteten i at politiets ressurser er begrensede. Majoriteten av respondentene kan betraktes som verdiorienterte tradisjonalister med fokus på service til det brede publikum, men en del (særlig ledere) skyver pragmatisk sin rolle over mot kunnskapsarbeideren med fokus på det alvorlige og målbare politiarbeidet gitt begrensede ressurser. Imidlertid ser vi at ledere er mer positive til målstyring og mer orientert mot kunnskapsbasert politiarbeid enn ikke-ledere, og de mener også i størst grad at organisasjonen er på rett vei. Funnene kan tolkes som at politiet har utviklet organisasjonsidentiteter som er nær knyttet mot publikum, og at politi og publikum utgjør et sterkt rollesett, særlig for førstelinjen. Dette betyr at til tross for det overordnede strategiske fokuset på kollektive beskyttelsesbehov og spisset politiarbeid peker min empiri mot at den mer tradisjonelle forståelsen av hva som er politiets «kjerneoppgaver», fortsatt i stor grad er delt av politiet og forankret i yrkeskulturen og yrkesidentiteten, og da særlig i førstelinjetjenesten.

7 Arbeidsmotivasjon og «kjerneoppgaver»

Selv om det er gjort en god del psykologisk forskning på stress og utbrenthet i politiet, er det gjort forholdsvis lite forskning på motivasjonens betydning for politiarbeidet (Holgersson 2005: 196). Forskning på motivasjon kobles gjerne til utvikling av menneskelige ressurser og arbeidsprestasjoner (human resource management, HRM) (Kuvaas 2008). Litteraturen om offentlige ansattes motivasjon har fokusert på en match mellom personlige karakteristikker relatert til sosial motivasjon for å hjelpe andre og bidra til samfunnet i offentlige virksomheter (Kjeldsen & Jacobsen 2012: 900). For å svare på de overordnede forskningsspørsmålene om på hvilken måte politireformer har påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte, og om vi kan spore sammenhenger mellom reformenes innretning og forskyvninger i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet, vil jeg i dette kapittelet se nærmere på hva som kjennetegner politiets motivasjon i arbeidet, og se dette i relasjon til politiets arbeidsoppgaver.

7.1 Politiets kjerneoppgaver og samfunnsmandat

Politiets kjerneoppgaver og samfunnsmandat konstitueres av den myndighet, de rettigheter og de plikter som er tillagt politirollen. Norsk politis rolle fremgår av politiloven og Politiinstruksen (Botheim et al. 2013: 5). Politiinstruksen regulerer atferden til de som har eller som er gitt politimyndighet, og ellers for øvrige tilsatte i politiet når det er fastsatt i den enkelte bestemmelse (Justis- og politidepartementet 2007: kap. 1 § 1-1). Om det overordnede målet for politiets virksomhet kan vi i politiloven paragraf 1 annet ledd lese følgende:

> *«Politiet skal gjennom forebyggende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig»* (Politiloven,1995 kap 1 § 1).

At politiet skal vektlegge både forebygging og hjelp, samt fremme borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd, peker mot en vid politirolle som inkluderer publikums behov for hjelp og bistand. I Politiets beredskapssystem del 1 (PBS 1), som angir retningslinjer for politiets beredskap, risses politiets hjemmelsgrunnlag, rolle og oppgaver opp. Her fremkommer det at den ytre rammen for politiets samfunnsrolle som statens sivile maktapparat er fastlagt ved den til enhver tid gjeldende rettslige regulering av politiets

ansvar og myndighetsutøvelse. Videre står det at politiets primæroppgaver er beskrevet i politiloven § 2, hvor politiets oppgaver listes opp:

7.1.1 Politiet skal

1 *beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet*

2 *forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet*

3 *avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov*

4 *yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfeller og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig*

5 *på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane*

6 *samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette*

7 *utføre andre oppgaver som er fastsatt i lov eller som følger av sedvane, herunder oppgaver som i lov er lagt til lensmannen, namsfogden eller politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver* (politiloven 1995).

For å kunne ivareta oppgavene er politiet gitt omfattende fullmakter i politiloven §§ 7 og 27, og utfyllende bestemmelser er gitt i Politiinstruksen (Politidirektoratet 2011: 19).

7.1.2 Politiinstruksen

Politiinstruksen tar opp i seg deler av politiloven § 2 og er et sentralt dokument som tar for seg mål og oppgaver og setter rammer for politiets virksomhet. I instruksens kapittel 2. *Mål og oppgaver*, kan vi lese følgende:

§ 2-1 Målet med politiets virksomhet.

Målet med politiets virksomhet er å opprettholde den offentlige orden og sikkerhet, forfølge lovbrudd og utføre andre oppgaver fastsatt etter lov eller sedvane.

I ethvert tilfelle gjør politiet best nytte for seg hvis det på forhånd lykkes i å forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser.

Gjennom sin virksomhet skal politiet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme borgernes rettssikkerhet, trygghet og velferd for øvrig.

§ 2-2 Politiets oppgaver.

Politiet skal:

1 *Forebygge og motvirke kriminalitet og andre forstyrrelser av den alminnelige orden og sikkerhet.*
2 *Beskytte person, eiendom og all lovlig virksomhet, opprettholde og gjenopprette den offentlige ro og orden, og enten alene eller sammen med andre offentlige myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige sikkerhet og trygghet i samfunnet.*
3 *Forfølge straffbare forhold i samsvar med reglene gitt i eller i medhold av straffeprosessloven og påtaleinstruksen.*
4 *Yte publikum hjelp og service i nødstilfelle og andre akutte situasjoner, i lovbestemte tilfelle, og ellers når forholdene for øvrig tilsier at bistand er påkrevet.*
5 *På anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres virksomhet når dette følger av lov eller sedvane, og ellers gripe inn av eget initiativ på andre myndighetsområder i tilfelle dette antas nødvendig for å verne liv, helse eller vesentlige samfunnsverdier.*
6 *Samarbeide med andre offentlige myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt lov eller forskrift ikke er til hinder for dette.*
7 *Utføre andre oppgaver fastsatt i lov eller som følger av sedvane.*

Som vi ser, legges det her stor vekt på at politiet skal fremme borgernes rettssikkerhet og trygghet, samt beskytte person, eiendom og all lovlig virksomhet. Det fremgår også at politiet skal gi publikum hjelp og service i nødstilfeller og andre akutte situasjoner, i lovbestemte tilfeller og ellers når forholdene for øvrig tilsier at bistand er påkrevet.

7.2 Ulike motivasjonskilder

For å fange inn hva som motiverte til å gå inn i politiet, ble det i spørreundersøkelse 1 stilt spørsmål om i hvilken grad 14 ulike forhold ble tillagt betydning når det gjaldt valg av utdanning og arbeid. Fordi det gjerne er flere årsaker til at man velger ett yrke fremfor et annet, var det også mulig å krysse av for flere forhold. De opplistede motivasjonsforholdene kan deles inn i tre kategorier:

Mening i arbeidet: *å håndheve lov og orden, samfunnsnyttige oppgaver, hjelpe andre mennesker, risiko og spenning.*

Praktisk innhold i jobben: varierte oppgaver, praktiske oppgaver, å være fysisk aktiv.

Ytre betingelser: *sikre ansettelsesforhold, god inntekt, særaldersgrense, godt arbeidsmiljø, en jobb man kan kombinere med barn og familie, god anseelse i samfunnet.*

Påstandene som er listet opp under ytre betingelser, kan anses å fungere som ytre motivasjonsfaktorer, fordi kilden til motivasjonen ligger utenfor det å utføre jobbaktiviteten. Faktorene som er listet opp under «praktisk innhold i jobben» og «mening i arbeidet», er å betrakte som forhold som kan relateres til indre motivasjon eller «public service motivation», idet de gir tilfredshet i oppgaveløsningen eller er relatert til handlingens konsekvenser for andre/samfunnet (Andersen & Pedersen 2014: 14). Som tidligere poengtert kan imidlertid samme handling være motivert av flere ulike typer motivasjon (Andersen & Pedersen 2014: 14). Empirien viser at 75 % av respondentene eller flere oppga at fem forhold motiverte *i stor grad*. Med unntak av *et godt arbeidsmiljø* er det utelukkende indre motivasjonsforhold som får så høy skår: *løse praktiske oppgaver, ha en jobb med varierte oppgaver, hjelpe andre* og *utføre samfunnsnyttige oppgaver*. Dette indikerer at politiet primært er indre motivert og i høy grad finner tilfredshet, glede eller mening i arbeidet i seg selv (se vedlegg til kapittel 7).

7.3 Indre motivasjon og public service motivation

Syv av svaralternativene til spørsmål om hva som ble tillagt betydning når det gjaldt valg av utdanning og arbeid, kan relateres til indre motivasjon eller public service motivation, idet de gir tilfredshet i oppgaveløsningen eller er relatert til handlingens konsekvenser for andre/samfunnet, mens syv kan karakteriseres som ytre motivasjonsfaktorer. Fordi faktorene som kan knyttes til indre motivasjon eller public service motivation, står spesielt sentralt i konstruksjon av mening i arbeidet, vektlegger jeg disse i fremstillingen. I drøftingen av de ulike forholdene vil jeg trekke inn svarene på spørsmål om hvorfor en eventuelt ville se seg om etter ny jobb utenfor politiet, og til dels også hva som ble opplevd som belastninger og risiko relatert til de ulike forholdene.

7.3.1 Mening i arbeidet

Antonovsky er overbevist om at engasjementet i en virksomhet som er kulturelt verdsatt eller betraktes som heroisk, veier tyngre enn de spesifikke arbeidsvilkårene, i hvert fall på kort sikt. Han begrunner dette ut fra et salutogenetisk synspunkt hvor han hevder at hvis den storslåtte virksomheten virkelig er storslått, bruker vi dens mening til å gi oss styrke til å bære over med mindre positive detaljer (Antonovsky & Lev 2000: 126). Dette er i tråd med datafangsten fra den delen av spørreskjemaet i undersøkelse 1 hvor respondentene med egne ord kunne gi uttrykk for sine meninger, hvor blant annet følgende refleksjoner fremkom:

«Det er en livsstil. Jeg jobbet hardt og målrettet fra jeg var ung for å komme inn. Drømmen om å bli politi var for stor til at jeg gir opp jobben allerede. Jeg utelukker likevel ikke at jeg en dag vil kunne ta en sivil jobb pga. dårlig lønn. Da jeg valgte politijobben, var jeg idealist. Nå når jeg opplever hvor dyrt det er å leve i dagens samfunn med leilighet og bil (og snart barn), er jeg klar over at pengene jeg tjener, er viktig. Man tenkte ikke på pengene da man søkte seg inn på skolen, men dette får raskt betydning når man ser på type jobb man utfører, og hvor lite staten egentlig setter pris på de oppgaver vi gjør. Vi har makt til å avgjøre liv eller død i enkelte situasjoner, samt at vi selv ofte utsetter oss for store risikoer objektivt sett, selv om den subjektive opplevelsen av risiko kanskje er forskjellig fra tjenestemann til tjenestemann. Dette i tillegg til at vi jobber kveld og natt samt helger som i utgangspunktet er utrolig dårlig betalt. Staten spekulerer i at det bestandig vil være mennesker som søker denne formen for oppgaver. Hovedgrunnen til å bli i politiet er at det fortsatt gir meg mye rent personlig å være her. Jobben er spennende, og jeg opplever fortsatt i liten grad slitasje. Jeg innser at dette kan forandre seg raskt. Jeg ønsker å kunne bidra med det jeg kan for at samfunnet skal bli tryggere. Og jeg ønsker også å være med på utviklingen av det norske politi- og straffesystemet fremover.»

Min empiri peker i retning av at politiyrket for mange er noe mer enn bare en jobb, og at ansattes verdier som deres motivasjon springer ut av, kan gjenfinnes i institusjonen (Vandenabeele 2011: 90), noe som er i tråd med at Granér hevder at politiet ikke presenterer seg som at hun eller han arbeider som politi, men at de *er* politi (Granér 2004: 28). Han skriver videre at det å søke seg til politiet er ikke kun en søknad til en profesjon eller jobb, men også en søknad om å få lov til å ikle seg en yrkesidentitet og høre til en gruppe med klare grenser for hvor den begynner og hvor den slutter (Granér 2004: 28). Yrkesidentiteten man får gjennom å høre til gruppen, er total i den forstand at man også er politi når man kler av seg uniformen og går fra arbeidsstedet, på godt og vondt. Spørreundersøkelse 1 tyder på at det sterke yrkesfellesskapet bidrar til å holde mange av de som opplever store negative belastninger, fra å slutte.

«Publikum er frustrert over henlagte saker og å bli «avspist» med at det har vi ikke kapasitet til. Har selv opplevd to biltyverier med kjent gjerningsmann hvor sakene ble henlagt før de kom til etterforsker. Jeg har en høy terskel for selv å kontakte politiet, og det er jo skremmende når en tenker på at en selv har vært i politiet i snart 38 år, et yrke som jeg har «vært» så stolt av. Men jeg jobber fortsatt for å gjøre det beste for publikum og kollegaer.»

Sett i lys av at individer trekkes mot offentlig sektor av forventningene de har til belønning, og hvis ikke disse forventningene oppfylles, er et alternativ å slutte (Perry & Wise 1990: 370), kan sitatet over antyde at publikum og politikolleger, som et alternativ til den formelle

organisasjonen, sammen utgjør et rollesett og konstituerer et felt hvor profesjonsverdiene utspilles.

7.3.2 En dypere mening i arbeidet langs aksen kontroll − spenning

De fire svaralternativene til spørsmålet om hvorfor en ble politi: «jeg ønsket en jobb der jeg kunne hjelpe andre mennesker», «jeg ønsket en jobb med risiko og spenning», «jeg ønsket å utføre samfunnsnyttige oppgaver» og «jeg ønsket en jobb hvor jeg kan bidra til å håndheve lov og orden», er størrelser som kan sies å være relatert til en dypere mening i arbeidet enn de praktiske aspektene ved politioppgavene. Illustrasjon av de fire indre motiverte meningsdimensjonene følger i modellen under.

7-1: Modell over indre motiverte meningsdimensjoner

På 1970-tallet fantes det minimalt med politiforskning i Norge og Norden, og dette var årsaken til at det ble satt i gang et prosjekt som resulterte i politiklassikeren *«Politiet i det norske samfunn»* (Støkken 1981). Støkken hevdet her at en konfliktsituasjon kan ha flere aspekter; noen innebærer hjelpebehov, mens andre påkaller kontroll, og at hjelpeoppgavene i politiarbeidet sto langt mer sentralt enn tidligere antatt. Dikotomien hjelp og kontroll er en etablert inndeling av politiets arbeidsoppgaver i politilitteraturen, og hjelp kontra kontroll-

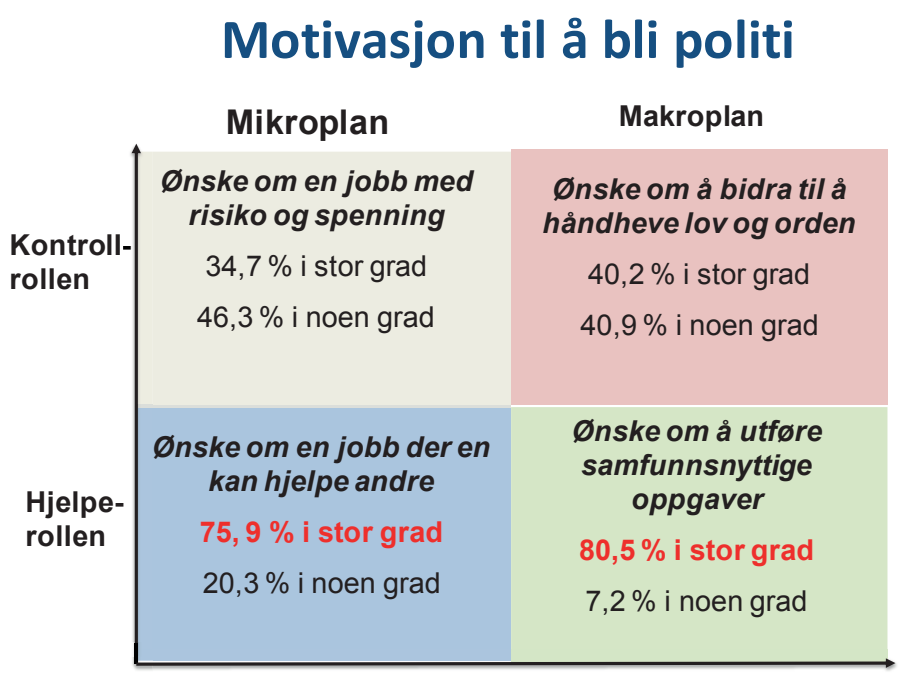
debatten har også dominert diskusjonen om politiets rolle (Reiner 2013: 66). Reiner hevder at dikotomien mellom hjelpeoppgaver og kontrolloppgaver er feilslått fordi de fleste politioppgavene ikke er *enten* hjelpeoppgaver eller kontrolloppgaver, noe jeg vil komme tilbake til. Jeg vil imidlertid i denne delen av analysen forholde meg til den etablerte inndelingen av hjelpe- kontra kontrolloppgaver fordi denne drøftingen er idealtypisk og plasserer seg innenfor den etablerte polititeoretiske diskursen.

I tråd med dikotomien – hjelp kontra kontroll – kan de fire meningsdimensjonene også betraktes som til dels ulike med hensyn til om de er relatert til kontrollaspektet eller hjelpeaspektet i politirollen. De er også ulike med hensyn til om de ligger på mikronivået, forstått som at de relaterer seg til konkrete faktorer i selve oppgaveløsningen (som opplevelse av risiko og spenning og det å hjelpe andre), eller om de kan plasseres på et makronivå forstått som mer overordnede ønsker som å håndheve lov og orden og utføre samfunnsnyttige oppgaver.

7.3.3 Dimensjoner i politiarbeidet

I modellen under er meningsdimensjonene plassert i forhold til om de hovedsakelig representerer hjelpedimensjonen eller kontrolldimensjonen i politirollen, og i relasjon til om de kan sies å ligge på mikroplan eller makroplan. Det å utføre samfunnsnyttige oppgaver kan imidlertid relateres til både kontrolloppgaver og hjelpeoppgaver. Jeg vil understreke at modellen ikke er uttømmende, og at den er idealtypisk i den forstand at politiet i virkeligheten til en viss grad finner mening i arbeidet fra alle dimensjonene samtidig. Det er for eksempel ingen som svarer at det å hjelpe andre mennesker eller det å utføre samfunnsnyttige oppgaver ikke i det hele tatt hadde betydning for valg av yrke, og svært få oppgir at de i mindre grad var av betydning.

7-2: Modell over motivasjonen til å bli politi



I øverste rute i venstre hjørne i modellen fremstilles meningen i arbeidet som motivert av følelsen av spenning og risiko knyttet til *kontrolloppgavene* i politirollen på *mikroplan,* dvs. i «ansikt-til-ansikt-møter». Dette er den meningsbærende faktoren som kommer på fjerde-plass som oppgitt årsak til hvorfor man begynte som politi, hvor 34,7 % oppga at dette var en *stor* motivasjonsfaktor for å begynne i yrket, mens 46,3 % anga at dette i noen grad spilte inn. Det er statistisk signifikante forskjeller mellom by/land når det gjelder spørsmålet om risiko og spenning, hvor dette forholdet er viktigere for de som jobber i byen, noe som ikke skyldes alderssammensetningen i byområder[91]. Det var ingen kjønnsforskjeller i denne sammenhengen. Tallene for hva som skyver ut av yrket, tyder på at behovet for risiko og spenning blir oppfylt; kun 1,4 % oppga at behovet for mer risiko og spenning var årsaken til at en så seg om etter ny jobb utenfor etaten, mens 5,9 % mente at dette i noen grad var tilfellet.

I den øverste ruten til høyre springer meningen i arbeidet ut av *den felles kontrolloppgaven* det er å håndheve lov og orden på *makroplan,* som er den meningsbærende faktoren som

[91] *Da det ble kontrollert for aldersvariablene, ble signifikansen noe svekket av dette, fra p-verdi ≤ 0,000 til p-verdi ≤ 0,035, men ga altså fremdeles et signifikant resultat.*

kommer på tredje plass når det gjelder begrunnelse for valg av politiyrket. Dette forholdet var av *stor* betydning for valg av yrket for 40,2 % av respondentene, mens 40,9 % anga at dette i noen grad spilte inn.

I nederste rute til venstre er meningen i arbeidet flettet sammen med et ønske om å hjelpe andre mennesker mer direkte − på *mikroplan*. Denne meningsbærende faktoren kom på andre plass når det gjelder begrunnelse for valg av politiyrket, hvor 75, 9 % oppga at dette var en *stor* motivasjonsfaktor, mens 20,3 % oppga at dette i noen grad var det. Tallene i spørreundersøkelse 1 tilsier at muligheten til å hjelpe andre mennesker i sterk grad er til stede i politiyrket; kun 6,9 % oppga at ønske om en jobb hvor man kunne hjelpe andre mennesker, i stor grad var årsaken til at en søkte seg vekk, mens 16,4 % oppga at dette i noen grad var beveggrunnen. Kvinner oppga statistisk signifikant oftere enn menn at de i stor grad ønsket et yrke hvor de kunne hjelpe andre mennesker. Dette kan ses i relasjon til at den eneste signifikante kjønnsforskjellen Larsson et al. fant i sin studie av politistudentene, var at kvinner rangerte muligheten for å arbeide med mennesker som viktigere sammenlignet med mennene (Larsson et al. 2006: 45).

I nederste rute til høyre springer meningen i arbeidet ut av den *felles hjelpe- og kontroll-oppgaven på makroplan* det er å utføre samfunnsnyttige oppgaver, som var den meningsbærende faktoren som klart flest av respondentene la vekt på da de i sin tid valgte politiyrket. Hele 80,5 % oppga at dette forholdet i stor grad var en del av motivasjonen for å begynne i politiet, mens 17,2 % i noen grad mente at dette var tilfellet. Mens spenning og risiko, det å hjelpe andre og å bidra til lov og orden, er viktigst for de yngste alderskategoriene for deretter å avta etter hvert, er det å utøve samfunnsnyttige oppgaver en sterk motivasjonsfaktor for alle aldersgrupper. Tallene for i hvor stor grad ønsket om en jobb med mer samfunnsnyttige oppgaver bidro til at man søkte seg ut av etaten, tyder på at dette behovet i sterk grad blir oppfylt i politiyrket; kun 4,7 % oppga at dette i stor grad var årsaken til at en søkte seg vekk, mens 12,8 % mente at det i noen grad var årsaken.

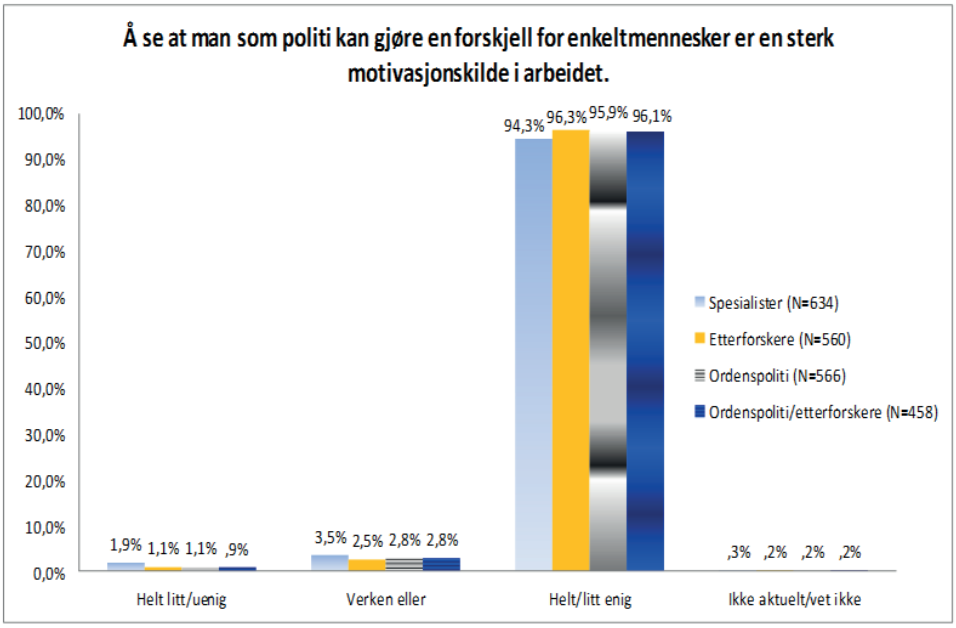
Oppsummert kan en si at politiets mening i politiarbeidet både er knyttet til å utføre *konkrete hjelpeoppgaver* i møte med andre mennesker og et mer abstrakt ønske om å bidra til *å skape et bedre samfunn*, og i mindre grad kontrollrollen operasjonalisert ved risiko og spenning, samt håndheving av lov og orden (jf. tabell 6-1: Oversikt over motivasjonsforhold). Dette betyr at politiets drivkraft er i tråd med «public service motivation», hvor det antas at individer blir motivert av oppgaver i offentlig sektor fordi de har internalisert offentlige

verdier som kan gjenfinnes i de institusjonene de arbeider i (Perry & Wise 1990: 372, Vandenabeele 2011: 90).

7.3.4 Indre motivasjon og public service motivation står sentralt

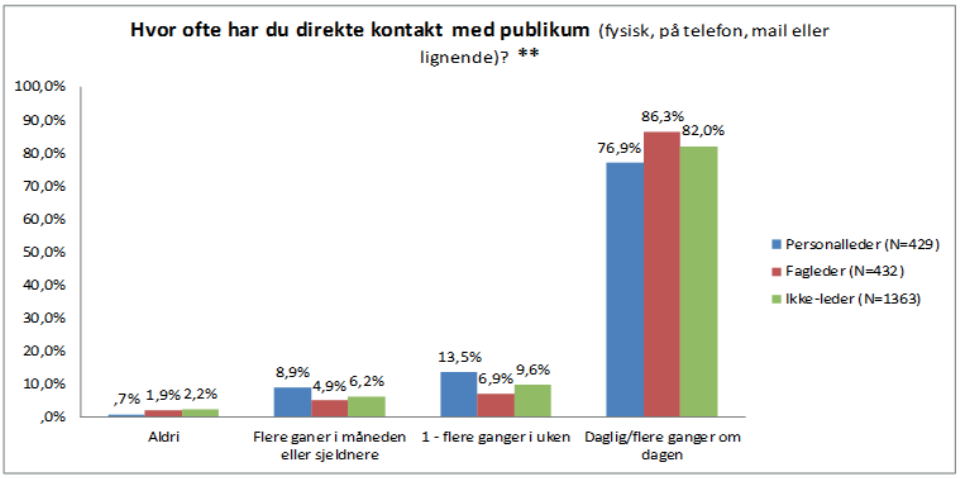
Selv om spørreundersøkelse 1 ble gjort blant operative politiansatte, mens spørreundersøkelse 2 ble gjort blant samtlige politiansatte, ble funnene i spørreundersøkelse 1 om at det å hjelpe andre mennesker vektlegges i valg av politiyrket, og at indre motivasjon eller public service motivation står sentralt, styrket i spørreundersøkelse 2. Som vi så i forrige kapittel, mener ni av ti, uavhengig av tjeneste og funksjon, at politiets viktigste kjerneoppgave er å hjelpe og bistå publikum når de trenger det. Denne motivasjonsfaktoren ligger tett opp til politiets samfunnsoppdrag, hvor politiet gjennom forebyggende og hjelpende virksomhet skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig (politiloven, 1995 kap. 1 § 1). I grafen under ser vi at en enda høyere andel sier seg enig i påstanden om at å hjelpe enkeltmennesker er en sterk motivasjonskilde i arbeidet. Ansatte ved ulike enheter, og ledere og ikke-ledere, er omforent i dette synet.

7-3 Graf: Gjøre en forskjell



Fordi denne formen for publikumskontakt er av stor betydning, er det også nærliggende å spørre seg hvor ofte politiet har kontakt med publikum. I grafen under ser vi at om lag åtte av ti oppgir å ha direkte kontakt med publikum flere ganger om dagen eller så å si daglig. Totalt er det kun 5 % som svarer at de *«aldri»* eller *«en gang per måned eller sjeldnere»* har kontakt med publikum.

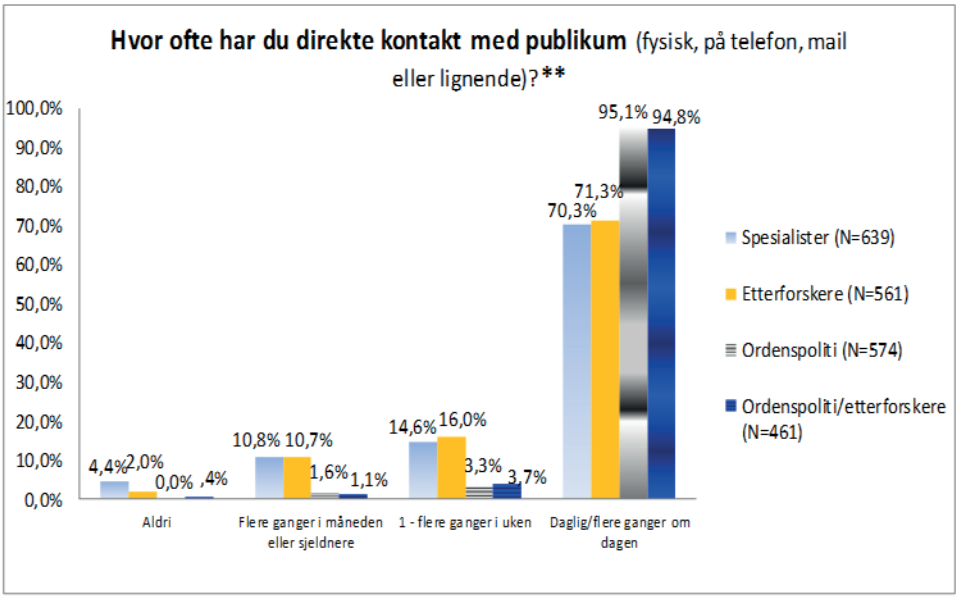
7-4 Graf: Kontakt med publikum krysset med ledelse



(Signigikant på 0,01-nivå)

Grafen under viser at det er førstelinjetjenesten representert ved ordenspolitiet og ordenpoliti/etterforskere som i størst grad har kontakt med publikum, og vi ser til dels store forskjeller mellom disse og de som kun arbeider i etterforskning, eller verken i etterforskning eller ordenstjeneste.

7-5 Graf: Kontakt med publikum krysset med orden/etterforsk



(** Signifikant på 0,01-nivå)

7.3.5 Publikums betydning i politiarbeidet

Min empiri, som viser at det å kunne hjelpe, bistå og tjene publikum står som sentrale meningsfulle motiverende handlinger, trekker i samme retning som annen forskning på området. Larssons et al. fant at 85 % av politirespondentene oppga at mulighetene for å arbeide med mennesker var svært viktig eller tett opp mot svært viktig (Larsson et al. 2006: 44). Denne faktoren kom på andre plass etter kategorien *«et mangfoldig yrke hvor en møter mange ulike oppgaver som skal mestres»*, hvor over 90 % oppga dette som beveggrunn (Larsson et al. 2006: 44), noe som kan relateres til et ønske om uforutsigbarhet og spenning i arbeidet. I Larssons et al.s studie kom ønsket om å forebygge kriminalitet på tredjeplass.

Den høye skåren på muligheten for å arbeide med mennesker er også i samsvar med en nederlandsk psykologisk politistudie hvor kontakten med publikum eller «det å jobbe med mennesker» ble rangert som den mest givende delen av arbeidet, hvor seks av ti respondenter nevnte dette aspektet i en spørreskjemaundersøkelse (Kop et al. 1999: 331)[92]. Også i Balvig og Holmbergs evaluering av den danske nærpolitireformen fremkommer det

[92] *Utvalget var patruljerende politi, hvor 70 % var av lavere grad, mens 30 % var overkonstabler. I denne studien var andre positive aspekter variasjon i arbeidet, frihet/ansvar, skiftarbeid, spenning/action og det å jobbe på gaten (Kop et al. 1999: 331).*

at flere nærpolitibetjenter ofte nevnte «det positive møtet» i sammenheng med møte med lokalbefolkningen (Balvig & Holmberg 2004: 226)[93].

I en studie av politiets yrkesidentiteter hvor det ble gjennomført intervjuer med studenter fra starten av utdanningen til ca. ni måneder etter endt utdanning, fant Lauritz at omsorg og spenning kunne karakteriseres som to metaårsaker til at de valgte politiyrket (Lauritz 2009: 126). For noen politistudenter var omsorg som motivasjonsgrunn et forbigående fenomen, for andre var denne begrunnelsen med gjennom hele samtaleserien (Lauritz 2009: 177). Lauritz tolker studentenes uttalte omsorgsmotivasjon i begynnelsen av studietiden inn i en omsorgsdiskurs hvor omgivelsenes forventninger om «rett svar» i den lange utvalgsprosessen med å komme inn på studiet er en del av forklaringen på at mange nevner denne årsaken i tidlig fase, men i mindre grad senere (Lauritz 2009: 177). Spenning og fare blir oppfattet som både positivt og negativt (Lauritz 2009: 179). Heller ikke spenning er en motivasjonsgrunn som holder seg like sterk gjennom hele samtaleserien, og uforutsigbarhet og variasjon i arbeidsoppgavene er termer som til en viss grad overtar for vektleggingen av spenning etter hvert (Lauritz 2009: 179).

7.3.6 Publikumskontakten som kritisk korrektiv

Selv om det å hjelpe enkeltmennesker er en sterk motivasjonskilde for politiet i arbeidet, er det viktig å understreke at publikumskontakten ikke nødvendigvis behøver å være en positiv og motiverende opplevelse. For det første kan politiets møte med publikum handle om at politiet må avvise publikums forespørsel om bistand, noe som mange politiansatte opplever belastende. For det andre kan publikumskontakten også fungere som et kritisk korrektiv til hvordan politiet løser arbeidsoppgavene. Politiet skal følge formelle og uformelle regler/normer og standarder som gjelder for «godt politiarbeid» (Justis- og beredskaps-departementet 2009, kap. 3.1), men det er ikke alltid publikum er enig i politiets vurderinger. I denne sammenhengen kan publikum fungere som en ekstern kontrollordning som gir politiet mulighet til å fange opp og lære av dårlig fungerende retningslinjer og rutiner,

[93] *Balvig og Holmberg har evaluert den danske nærpolitireformen som består av en rekke nærpolitiforsøk i Danmark i perioden 1997 til 2002. Forfatterne skriver innledningsvis at det å endre politiets arbeidsmetoder ikke kun reiser praktiske problemer, men også motivasjonsmessige (Balvig & Holmberg 2004: 11), men foretar ikke noen systematiske undersøkelser blant politiets ansatte om deres jobbtilfredshet (Olaussen, Leif Petter 2005: I Lov og rett nr. 7-8, 2005).*

uheldige praksiser og grovere feil[94] i arbeidet. På denne måten kan publikum spille en viktig rolle som leverandører av umiddelbare korrigerende tilbakemeldinger, men også som en kontroll av politiets arbeid gjennom klager og anmeldelser. De fleste klager og anmeldelser gjelder ordenstjenesten, og de fleste som klager og anmelder, er publikum, ikke politiet selv (Justis- og beredskapsdepartementet 2009). I de senere årene er politiets oppgaveløsning også blitt utsatt for en større grad av kontroll gjennom media (Finstad 2000).

7.4 Ikke *enten* hjelp *eller* kontroll

Fordi mange av politiets arbeidssituasjoner innebærer både hjelpeoppgaver, reguleringsoppgaver og kontrolloppgaver samtidig, er også politirollen bærer av disse ulike og til dels motstridende aspektene i måten den er skrudd sammen på. Politiets «kjerneoppgaver» har tradisjonelt bestått av et mangfold av både hjelpe- og kontrolloppgaver som det å «fange tyver», å bistå og etterforske ved innbrudd, å holde ro og orden i gaten ved å patruljere til fots, til hest eller med bil osv. Vektingen av arbeidsdimensjonene i oppgaveløsningen er avhengig av i hvilken grad de ulike situasjonene aktiverer rolledimensjonene hjelp og kontroll, samt den kollektive og individuelle politirolleutformingen. For eksempel kan en politiansatt definere en beruset person på gaten som et ordensproblem, mens en annen kan definere det som et hjelpeoppdrag. Normer for hvordan slike situasjoner skal defineres, kan være personavhengige, påvirkes av «tidsånden» og utvikle seg ulikt ved forskjellige politienheter (Chan 1997; Finstad 2000; Granér 2004; Reiner 2000; Loftus 2009).

Som vi har sett, er risiko/spenning og det å hjelpe av vesentlig betydning for å velge politiyrket. Som nevnt innledningsvis i kapittelet fremstilles ofte disse dimensjonene i politiarbeidet som to motpoler i vår tenkning om politiarbeidet, selv om forskning har vist at kontrollsituasjoner ofte kan innebære elementer av hjelp, og motsatt, og at hjelp og risiko kan være tett sammenvevd i den enkelte arbeidsoppgave (Støkken 1981; Larsson et al. 2006; Lauritz 2009, Reiner 2013). De to hovedårsakene til at en ble politi: spenning og det å hjelpe, har til felles at de linkes sammen med *det å jobbe med mennesker* og *det å stå i ulike (nye) situasjoner*, som kan betraktes som spenning knyttet til uforutsigbare arbeidsdager «hvor ingen dager er like». Det at omsorg ofte blir knyttet til spenning, fremkom også i Lauritz sin studie, hvor informantene fortalte om det å hjelpe under dramatiske og iblant

[94] *Feil kan defineres som et avvik fra en skreven eller uskreven standard for hvordan ting bør gjøres, og ved å vurdere i hvilken grad handlingen avviker fra standarden, kan størrelsen på feilen fastslås (Kvalnes 2010: 10–11).*

farlige situasjoner (Lauritz 2009: 127, 178). Larsson tolker dette funnet dit hen at hjelp og forebygging kan bety mange ulike ting og ikke nødvendigvis trenger å gjenspeile en mer altruistisk eller myk orientering (Larsson 2010: 157). Jeg har gjort tilsvarende funn i spørreundersøkelse 1, hvor flere av respondentene oppga dette doble aspektet med risiko/spenning og hjelp i politioppgaver som ga «kikk» av glede i arbeidet. Jeg gjengir sitater fra den åpne delen i spørreundersøkelse 1, hvor respondentene kunne skrive inn hva som ga kikk i arbeidet:

> *«Mange ting – alt fra en opphetet situasjon til å kunne hjelpe noen, selv med de minste ting. Kunne ha ramset opp til jeg ble blå. Det er det som gjør jobben så spennende.»*
>
> *«Spenningen, vite at du var til hjelp, gode kollegaer.»*
>
> *«Oppdrag som gir en spenningsfølelse, tanken på at du har utrettet noe godt for samfunnet ved eget initiativ.»*
>
> *«Når jeg har reddet liv, når jeg har hjulpet noen i en vanskelig situasjon.»*

Dette indikerer at politirollen er mer kompleks enn bare kriminalkontroll, noe som står i motsetning til forestillinger i media og politikulturen (Reiner 2013: 62). Både den saklige og den fiktive fremstillingen av politivirksomheten i media i sterk grad er med på å forme opinionens syn på kriminalitet, lov og orden, samfunnssikkerhet, politieffektivitet og integritet med mer (Leishman & Mason 2002: 144). Ved å løfte frem politiets kriminalitets-bekjempende oppdrag som politiets primære oppdrag, trues den delen av rollen som hanskes med de mer diffuse, akutte ordensopprettholdende oppgavene (Reiner 2013: 67). Han mener at fremfor å analysere politirollen i termer av sosial funksjon eller rollens hensikt er det mer hensiktsmessig å belyse den i relasjon til hvilke ressurser den trekker på:

> *«Beneath the diversity of problems the police are called upon to tackle there lives, not a distinctive social function, but the core capacity to use force if necessary (or as expanded by Brodeur a wider set of powers that are not legally available to ordinary citizens). This does not mean that the police typically (or even often) use coercion or force to accomplish the resolution of the troubles they deal with. The craft of effective policing is to use the background possibility of legitimate coercion so skillfully that it does not need to be foregrounded»* (Reiner 2013: 66).

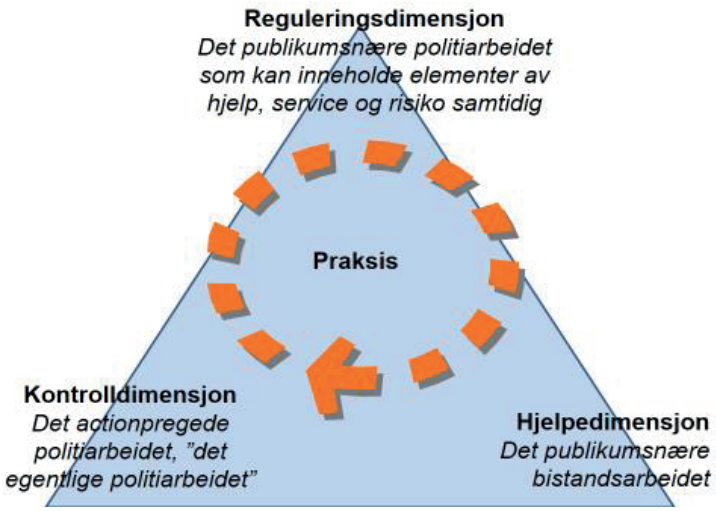
Politiets problemkomplekser tyder på at det operative personellet ofte vanskelig kan velge å plassere seg i én rolle, men i større grad må sjonglere med kontroll- og hjelperollene i den samme situasjonen (Agevall & Jenner 2006). Dette fenomenet skaper krav til håndtering av hyperkomplekse situasjoner hvor politiet har som oppgave å håndtere dilemmaer og være både hjelper og kontrollør, både myk og fast, og mer til, helst samtidig (Agevall & Jenner

2006). På denne måten må politiet håndtere motstridende og komplekse krav samtidig, og følge formelle regler og disiplin samtidig som handlingen blir situasjonsstyrt:

> *«Å gi og motta støtte til kolleger, samtidig som man behersker selvstendig (etisk) handling. Å vise tillit til allmennheten, samtidig som man inntar en posisjon av profesjonell vaktsomhet. Å utstråle trygghet og ro, mens man er forberedt på trusler og fare. Å handle raskt, men samtidig være omsorgsfull og forsiktig» (Agevall & Jenner 2006: 28).*

Agevall og Jenner hevder at dette spenningsfeltet er et spørsmål om både–og og ikke enten–eller, noe som krever evne til en form for dobbel bevissthet – «split vision» (Agevall & Jenner 2006: 28). Dette følger opp Finstads dimensjoner med hensyn til det hun kaller «iboende balanseganger» (Finstad 2000: 214). Politiarbeidet som ligger mellom hjelpearbeid og kontrollarbeid, kan betraktes som en type *reguleringsarbeid* forstått som en type arbeid som politiet utfører ved uenigheter, kriser eller konflikter, og som har til formål å regulere relasjoner mellom mennesker (f.eks. følelsesmessige konflikter), og/eller forholdet mellom mennesker og objekter (ran, tyveri) slik at det gjenoppstår en normaltilstand. Se figuren under, som skal illustrere forholdet:

7-6 Modell: Regulerings-, kontroll- og hjelpedimensjon



I reguleringsarbeidet har politiets *mulighet* til å bruke makt blitt et verktøy i seg selv (Reiner 2013: 66), mens sosiale evner har blitt det mest fremtredende våpen (Kop & Euwema 2001: 634). Politiets reguleringsarbeid omhandler aktiviteter som ikke nødvendigvis ender med at

en konflikt eller lignende blir definert som lovbrudd. Reguleringsarbeidet kan ses i lys av at politiets sosiale evner har fått en sentral plass ettersom samfunnet forventer at politiet skal være mer serviceorientert og løse problemer med minimal bruk av makt (Kop & Euwema 2001: 634). Kop et al. hevder at bruk av makt fort kan føre til klager fra publikum, eskalering av konflikter og økt risiko for politiet selv, og at utdanning og trening kan lære politiet å håndtere potensielt farlige situasjoner på måter som ikke innebærer bruk av makt. Videre er det utviklet nye metoder for å beherske både generelle sosiale ferdigheter og mer spesifikke problemløsningsmetoder m.m. (Kop & Euwema 2001; Lie 2010; Lagestad 2011).

7.4.1 De fleste av politiets oppgaver er ikke lovbruddrelaterte

Mens jeg hittil har belyst betydningen av ulike arbeidsoppgaver for politiet, vil jeg i det følgende se nærmere på hvilke typer oppgaver politiet primært bruker tiden sin på. I motsetning til synet på politiet som kriminalitetsbekjemper viste empirien fra 1960-tallet at det meste av politiarbeidet handlet om å yte service og bevare ro og orden (Reiner 2013: 65). I løpet av siste del av 1970-tallet og 1980-tallet ble de to motpolene hjelp og kontroll smeltet sammen til en syntese hvor det meste av politiets arbeid handlet om i hvert fall potensiell kriminalitet. Politiets hovedoppgave var å regulere konflikt og uorden fremfor ubevisst vennlig service, og lovhåndhevelse var kun en liten del av politioppgavene (Reiner 2013: 65). I kontrast til mytene opererer ikke politiet kun som kriminalitetsforkjempere, men også som besørger av en rekke andre serviceoppgaver:

> *«This was the consensus of research whether based on observing patrol (which in resource and personnel terms has always constituted the bulk of police work), analysis of public calls to the police or field diaries, and in all kinds of environment, UK and USA, urban and rural. The police were described in these studies as 'peace' not 'law officers' (Banton 1964); 'philosopher, guide and friend' (Cumming et al., 1965; forceful Florence Nightingales specializing in emergency resolution of problems (Bittner 1974; the 'secret social service' (Punch)* (Reiner 2013: 65).

Siden Waddingtons studie som bekreftet den tidligere forskningen om at lovhåndhevelse kun angikk et fåtall av politiets faktiske arbeidsoppgaver, har det ikke vært gjennomført noen systematisk undersøkelse av innholdet i henvendelsene til politiet (Waddington 1993, her i Reiner 2013: 65). Bayley stiller retorisk spørsmål om hva politiet egentlig gjør når majoriteten av de ansatte ikke bekjemper kriminalitet, og svarer følgende:

> *«The answer is they are restoring order and providing general assistance. In the apt words of Egon Bittner the key function of the police is to stop 'something that ought not*

> *to be happening and about which someone had better do something now'. Police interrupt and pacify situations of potential or ongoing conflict»* (Bayley 2006: 142).

Bayley eksemplifiserer dette reguleringsarbeidet med situasjoner hvor unge gutter drikker øl på gatehjørnet og kommer med frekke bemerkninger til forbipasserende, en beboer som nekter å imøtekomme utkastelse fra leilighet, en hund som stadig bjeffer sent på natten, osv. Han hevder at selv om politiet er forventet å forebygge kriminalitet, regner publikum med at de også skal gjøre en rekke andre ting som ikke er lagt merke til før disse tjenestene ikke er tilgjengelige (Bayley 2006: 147). Fordi publikumsbestillingene i mindre grad innebærer kontrolloppgaver, mener Bayley at politiet må reoppfinne arbeidet sitt hvis de ikke skal bistå publikum også med hjelpe- og serviceoppgaver (Bayley 2006: 141). Dette kan ses i relasjon til at politiets brede servicerolle oppmuntrer til publikums støtte, som også er av stor betydning i arbeidet med å forhindre kriminalitet og opprettholde ro og orden (Reiner 2013: 63).

Nordiske studier viser at politiets tidsbruk domineres av aktiviteter som ikke er lovbruddrelaterte (Finstad 2000: 170; Holgersson & Knutsson 2012: 13). I Norge gjennomførte Finstad en studie som viste at andelen OPS-saker (det vil si mindre alvorlige saker som blir gjort opp på stedet uten strafferettslige følger) utgjorde over 80 % av hendelsene, litt under 10 % endte med at noen ble tatt med til sentralarresten eller den lokale arresten på politistasjonen, 4,5 % endte med at noen ble kjørt videre, 3,3 % innebar en melding til andre, mens 0,7 resulterte i forenklet forelegg (Finstad 2000: 170). De fleste av OPS-sakene involverer nærkontakt med publikum. Holgersson og Knutssons funn i deres studie som hadde til hensikt å beskrive og analysere uniformert politiarbeid (Holgersson & Knutsson 2012: 13), er i samsvar med resultatene i Finstads politistudie. Holgersson og Knutsson gjorde en undersøkelse av data samlet inn ved hjelp av såkalt systematisk sosial observasjon hvor polititjenestepersoner i forbindelse med at de selv tjenestegjør som polititjenestepersoner, observerte hvilke aktiviteter patruljen de var en del av, utførte (Holgersson & Knutsson 2012: 13). Holgersson og Knutssons analyse av hensiktene med de forskjellige politiaktivitetene viser at kun 2 % av tiden ble viet til hva som strengt kan defineres som kriminalitetsforebyggende aktiviteter, og at aktiviteter for å avdekke lovbrudd og for å reise tiltale for avdekkede eller anmeldte lovbrudd opptok henholdsvis 10 og 14 % av tiden. Tidsbruken domineres av aktiviteter som ikke er lovbruddrelaterte, og innslaget av aktiviteter der fysisk makt er blitt anvendt av politiet, er svært lite; kun tre promille av den totale tiden (Holgersson & Knutsson 2012: 14). Videre opptar tilrettevisninger eller andre

tiltak som innebærer en eller annen form for tvang, ca. 5 % av tiden, mens mer enn 90 % av tiden brukes til aktiviteter som ikke innebærer noen som helst form for tvangs- eller maktbruk (Holgersson & Knutsson 2012: 14). Politiarbeidet i storbykjerner, på mellomstore steder og på landsbygda innebærer alle at polititjenestepersonene havner i vidt forskjellige situasjoner som de må håndtere på ulike måter, og det bildet av uniformert politiarbeid som fremfor alt blir fremstilt i populærkulturen, stemmer ikke (Holgersson & Knutsson 2012: 15). Selv om et viktig aspekt av politiets rolle er deres rett og plikt til å bruke makt, brukes altså det meste av tiden til aktiviteter som ikke kan relateres til lovbrudd. Imidlertid tilsier ikke dette et enkelt skille mellom lovbrudd og ikke-lovbrudd. Fordi menneskers handlinger materialiseres gjennom prosesser i tid og rom hvor det hele tiden tas valg i form av beslutninger om neste handling, kan politiets tilstedeværelse og deres mulighet til å benytte makt påvirke eller regulere handlingsforløpet: *«The craft of effective policing is to use the background possibility of legitimate coercion so skillfully that it does not need to be foregrounded» (*Reiner 2013: 66).

7.5 Risiko- og hjelpedimensjonene skaper en balansert helhet

Det at omsorg gjerne kan bli knyttet til spenning (Lauritz 2009, Larsson 2010), og at min empiri viser at mange politiansatte opplever at både risiko/spenning og et ønske om å hjelpe motiverer til å bli politi, viser at det ikke nødvendigvis er forskjellige politiansatte som motiveres av spenning kontra det å hjelpe mennesker, men at mange er motivert av begge deler samtidig. Det betyr at politirollen konstitueres av begge disse dimensjonene samtidig, og at hjelp og kontroll sammen skaper en *balansert helhet* i politirollen. Fordi både risiko/ spenning og det å hjelpe/vise omsorg kan betraktes som sentrale aspekter ved politiets oppgaver og innebærer ulikt betydningsinnhold i politiet, vil jeg gå nærmere inn i disse begrepene for å søke å klarlegge hva de viser til. I resten av dette kapittelet vil jeg se nærmere på hjelpedimensjonen, mens jeg i det påfølgende kapittelet vil diskutere ulike fasetter av risiko og spenning.

7.6 Tre fasetter av hjelpedimensjonen

Når det gjelder svarene på spørsmålet i spørreundersøkelse 1 om *hva en mente var mest lærerikt og givende i arbeidet,* satt jeg igjen med 22 sider med tekst som jeg har kategorisert etter hva de handlet om. For eksempel fikk jeg 116 treff da jeg søkte på ordet *hjelp*, noe som betyr at ordet gjennomsnittlig fremkommer på noe mer enn hver femte linje i teksten. I

tillegg kommer en rekke andre formuleringer som ikke inneholder begrepet «å hjelpe», men hvor betydningsinnholdet er tilnærmet det samme, f.eks. *«Det er svært givende å føle at en faktisk gjør noe fornuftig og får til gode løsninger når andre folk er involvert i ulike vanskelige situasjoner».* Det å hjelpe andre i en eller annen form er nær knyttet til læring og mening i politiarbeidet.

På spørsmålet om *hva som ga kikk av glede i arbeidet,* satt jeg igjen med 23 sider med tekst, og jeg har også her kategorisert teksten etter hva den handlet om. Da jeg også her søkte på ordet *hjelp*, fikk jeg 122 treff, noe som indikerer at det å hjelpe står sentralt både for å oppleve et lærerikt og givende politiarbeid og å oppleve sterk glede i arbeidet. Imidlertid begrenser ikke hjelpe- og bistandsgleden seg til «det vanlige publikum»: *«Det beste er den direkte kontakten med publikum, både de snille og røverne.»* Respondentene uttrykte glede over å kunne hjelpe generelt, mange fremhevet gleden over å arbeide forebyggende og hjelpe de mest utslåtte i samfunnet spesielt, og et visst innslag av risiko kunne også betraktes som positivt:

«Å forebygge kriminalitet og redde liv/helse.»

«Ta store narkobeslag og det å redde liv. Spennende oppdrag med risiko.»

«Å hjelpe barn og unge i risikosonen. Hjelpe ungdom til å ta riktige valg.»

«Den gode følelsen en får når man faktisk har hjulpet noen medmennesker i nød.»

«Å kunne løse vanskelige og komplekse situasjoner på en god måte – for eksempel å kunne hjelpe en person som har blitt voldtatt, samtidig som jeg sikrer spor og gjør en god jobb med etterforskningen.»

«Det mest givende er å hjelpe personer som trenger bistand og som ingen andre vil hjelpe.»

«Det å løse oppdrag som innebærer en viss risiko på en god måte, f.eks. pågripelse av person med kniv/våpen. Det sammen gjelder oppdrag der jeg får ytt førstehjelp på en tilfredsstillende måte. Det gir også et «kick» å pågripe kriminelle. Videre blir jeg glad hvis publikum er fornøyd med den jobben jeg gjør overfor dem.»

«Følelsen av å ha utført et godt arbeid, spesielt i oppdrag der mennesker har unngått skade eller er blitt hjulpet inn på et spor der de kan ta vare på seg selv.»

«Når jeg har bistått noen som har store problemer i livet sitt, og ser at min innsats har hjulpet personen til å få orden på livet, å føle at en har gjort noe som betyr mye for en annen.»

«Akutte hendelser med noe risiko gir også et kick.»

«Å være i kontakt med mennesker som er befinner seg i ulike situasjoner i livet der mitt arbeid er avgjørende.»

«Når man klarer å bryte gjennom en «mur» som narkomane, psykiatriske og vanskeligstilt ungdom har, og får god kontakt med dem.»

«Når vi sammen med andre aktører opplever endring i atferd hos barn/unge som sliter. Når en ungdom kommer og sier at etter at du var i klassen vår i 8. klasse, ble ikke jeg mobbet mer!»

«Det å kunne hjelpe personer, om bare en liten samtale. Det er ikke alltid så mye som trengs for å glede en person som er langt nede. Det å vise at du respekterer dem som likeverdige og at de skjønner dette, er en god følelse.»

«Å hjelpe andre, gjerne med hverdagskriminalitet. Spesielt når dette gir resultater i form av oppklaring/pågripelse. Å kunne hjelpe mennesker som trenger politiets bistand. Å kunne se at publikum setter pris på oss. Følelsen av å klare nye utfordringer, føle at man er til nytte i arbeidet og for de personene en møter på jobb. Blir også glad når jeg blir vist tillit.»

«Å føle at du er til nytte for noen som trenger deg! Og at du har tid til å være til nytte!»

I sitatene over ser vi at det å hjelpe enkeltmennesker i alle kategorier oppleves som essensielt og meningsfylt, og at dette arbeidet krever skreddersydde løsninger og bruk av tid til å lytte og samtale. På samme måte som det er problematisk å effektivisere tiden når det gjelder omsorgsarbeid fordi følelser er involvert (Gabriel 2009, her i Kamp og Hvid 2012: 19), kan det være utfordrende å effektivisere førstelinjens politiarbeid fordi det på ulike vis gjerne handler om å regulere forhold eller konflikter hvor følelser er involvert.

Analytisk kan empirien som omhandler hjelpeoppgaver i politiarbeidet som fremkommer i de åpne svarene i spørreundersøkelse 1, deles inn i tre dimensjoner:

1. *Forebyggende kriminalitet*
2. *Å forbedre enkeltmenneskers situasjon*
3. *Å hjelpe folk i vanskelige eller dramatiske situasjoner*

Mens de to første dimensjonene peker fremover mot en bedre fremtid for de involverte og samfunnet som sådant, har det å hjelpe i vanskelige eller dramatiske situasjoner et mer akutt preg. Det å hjelpe mennesker i en kinkig situasjon med praktiske utfordringer kan føyes inn under denne siste kategorien, hvor det å dirke opp en dør hvis noen har låst seg ute, kan stå som et eksempel. Her ser vi klare paralleller mellom mine funn og Lauritz sine funn blant politistudentene, hvor deres ønske om å hjelpe innebar å hjelpe enkeltmennesker ved å forbedre deres situasjon, og å gjøre en innsats for omgivelsene, hvor forebyggende arbeid og det å hjelpe kriminelle med å komme seg vekk fra den kriminelle løpebanen ble fremhevet som viktige aspekter ved det å hjelpe som politi (Lauritz 2009: 126).

7.6.1 Å fremme realiseringen av andres livsmuligheter

Den sentrale motivasjonskilden i politiarbeidet som handler om *å gjøre en forskjell i noens liv,* enten under akutte og riskofylte omstendigheter eller i mer rolige og fremtidsrettede former, kan ikke kun ses i relasjon til indre motivasjon og public service motivation. Denne vide forståelsen av å hjelpe i politiarbeidet kan ses i lys av Ravns konseptualisering av *mening i arbeidslivet* som redegjort for i teorikapittelet. Her fremgår det at følgende faktorer er sentrale:

1. *«Det giver mening i arbejdslivet, når man gennem arbejdet bruger sine styrker og talenter, realiserer sine potentialer og griber sine livschancer.»*
2. *Det giver mening i arbejdslivet at arbejde for en virksomhed, der skaber værdi for sine kunder og brugere ved at dække deres behov og fremme realiseringen af deres livsmuligheder»* (Ravn 2008: 67-68).

Som sitert over ga flere respondenter som fritt ga uttrykk for hva som var givende og lærerikt, og hva som ga kikk av glede i arbeidet, uttrykk for at det å kunne bidra til å fremme realiseringen av andres livsmuligheter sto sentralt. Dette samsvarer med at det å hjelpe andre ble høyt vektlagt som motivasjon for å bli politi i spørreundersøkelse 1, og at hele 96 % sa seg enige i at det å kunne gjøre en forskjell for enkeltmennesker var en sterk motivasjonskilde i arbeidet, slik det fremgikk i spørreundersøkelse 2. Ravn hevder at faktor 1 og 2 ikke er tilstrekkelige til å gi mening, fordi det i arbeidslivet må bygges en bro mellom ens egen lyst og samfunnets behov. Han kaller denne broen for «bidraget», noe som utgjør den tredje faktoren:

3. *«Det giver mening i arbejdslivet, når man i arbejdet bidrager til en større sammenhæng, dvs. bruger sine evner på en sådan måde, at de kommer andre mennesker til glæde og nytte»* (Ravn 2008: 68-69).

Denne tredje faktoren forutsetter at politiet *faktisk får mulighet til* «å bygge broer» og utføre et publikumsnært arbeid. Ravns fjerde og siste faktor utgjøres av den kontekst av relasjoner, samarbeid, organisering og ledelse som bidraget formes av, og den vil alltid være en selvstendig kilde til meningsopplevelser, fordi et viktig element av vår menneskelige væren skapes i arbeidet sammen med andre:

4. *«Det giver mening i arbejdslivet, når man deltager i et produktivt fællesskab sammen med andre, dvs. oplevelsen af, at «Sammen rykker vi på det her, og det er viktig!»* (Ravn 2008: 69-70).

Ravn oppsummerer de fire faktorene slik: «Det giver mening i arbejdslivet, når man i et fællesskab med andre bruger sig selv til at yde et bidrag til mennesker, der har brug for det» (Ravn 2008: 71). I denne sammenhengen er bidraget broen mellom personens styrker og den skapte verdien, og fellesskapet organiserer dette bidraget.

7.6.2 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett at «kjernen» i politiarbeidet slik det presenteres i politiloven og Politiinstruksen er i samsvar med politiets motivasjon for å bli politi, hvor «public service-motivasjon» eller indre motivasjon står sentralt. Politi motiveres av gleden ved arbeidet i seg selv, og/eller av at deres arbeid er til nytte for andre mennesker eller for samfunnet mer generelt. Dette tilsier at vi har et verdiorientert politi hvor det å hjelpe og bistå publikum, sammen med risiko og spenning, er av vesentlig betydning for å velge politiyrket. Politirollen konstitueres av begge disse dimensjonene samtidig, både fordi de til dels er sammenvevd, og fordi de sammen danner en *helhet* i politirollen. For eksempel kan hjelpedimensjonen forstås å innebære både fremtidsrettet forebygging og mer akutt hjelp til mennesker i vanskelige eller dramatiske situasjoner. Politiets praktiske rolleutøvelse må ses i sammenheng med at studier har vist at politiets tidsbruk domineres av aktiviteter som ikke er lovbruddrelaterte.

8 Risiko og spenning – et tveegget sverd

Fordi risiko gjerne er en del av det som kan motivere i politiarbeidet, er det hensiktsmessig å tematisere hvordan organisatoriske betingelser påvirker hvordan politiet erfarer risiko som en positiv eller negativ spenning. Risikohåndteringen har betydning for mestring og motivasjon.

8.1 Ett risikobegrep – flere betydninger

Begrepet risiko står sentralt i politidiskursen og blir gjerne brukt som om betydningsinnholdet er gitt og delt, noe som ikke nødvendigvis er tilfellet (Wathne 2001; Gundhus, Hellesø-Knutsen & Wathne 2010). Til tross for at politiet forholder seg til forskjellige «risikofenomener» og risikopraksiser som kan relateres til ulike kontekster og diskurser, skilles det språklig sett ikke mellom de ulike betydningene av begrepet «risiko». Meningsinnholdet i risikobegrepet kan være både positivt og negativt konnotert – kanskje samtidig (Aven 2009: 38). Ifølge Aven kan det å mestre risiko for mange oppleves som økt livskvalitet (Aven 2009: 38). Betydningsinnholdet av «risiko» i politiet er også så ulikt at man kan snakke om forskjellige fenomener som hører hjemme i ulike kontekster og diskurser. Jeg har forsøkt å illustrere politiets ulike måter å forstå og snakke om risiko på i figuren under, som er en videreutvikling av politiets risikotenkning slik den presenteres i Arbeidstilsynets rapport (Wathne 2001).

8-1 Modell: Risikobegrepets betydninger

I høyre hjørne er risiko knyttet til politiets konkrete arbeidsoppgaver overfor publikum og åsteder, en tankegang som kan betraktes som en integrert del av politimandatets fokus på å beskytte og oppklare. Øverst i figuren er risiko forstått som mulige negative konsekvenser for en selv i farlige situasjoner, og er relatert til en risikoforståelse som innebærer en «verstefallstenkning». Verstefallstenkningen representerer kanskje den hegemoniske forståelsen av risiko i politiet, noe som kommer til uttrykk i den praktiske tilnærmingen til risiko ved at sannsynligheten for at et fenomen skal oppstå, blir mindre vektlagt enn konsekvensen av at det skulle skje (Wathne 2001; Hellesø-Knutsen 2013: 295). Opprinnelig hang denne risikoforståelsen trolig sammen med at politiet gjennom utdanningen ble skolert i å overveie risiko og bli forberedt på at det verste kunne skje, og at denne tilnærmingen i sin natur innebærer en fokusering på *konsekvens* fremfor sannsynlighet (Wathne 2001). Dette er en forståelse som kan være i endring, da PHS-utdanningen i dag legger vekt på å reflektere over både konsekvenser og sannsynlighet i utdanning i forebyggingstenkning (se Politihøgskolens emneplan B3, 2012). Imidlertid er det vanskelig å vurdere hvor sterkt denne opplæringsendringen spilles ut i møte med det som synes å være den etablerte verstefallstenkningen i politipraksisen. En doktorgradsstudie om hvordan risikopersepsjon påvirker patruljerende politifolks selvinitierte oppdrag, viser imidlertid at kognitive risikovurderinger påvirker hva slags hendelser de mener det er viktig å avdekke, og at kun

konsekvensvurderinger og ikke sannsynlighetsvurderinger har betydning (Hellesø-Knutsen 2013: 295).

Et fokus på verstefallstenkning fortrenger en mer systematisk tilnærming til risiko som er i tråd med hms-tankegangen, hvor en også tar sikte på å fange opp risiko som oppstår *over tid*. Denne forståelsen er illustrert i venstre hjørne i figuren. Verstefallstenkningen tilslører også den motivasjon og glede som kan ligge i å mestre risikofylte og spennende utfordringer i arbeidet, som er illustrert nederst i figuren. Her fremkommer det at risiko kan utgjøre et potensielt positivt motivasjonselement *eller* negativt slitasjeelement, avhengig av hvordan arbeidsoppgavene løses og spenningen håndteres. Trygghet i spenningssituasjoner motiverer og kan gi kikk av glede, mens utrygghet kan føre til slitasje. Gundhus fant at risikodiskursen fremsto som en positiv faktor og på en handlingsorientert måte på det praktiske planet i politiet: «*Det å ikke vite hva som kommer til å skje – det utforutsette – er en strukturerende faktor for organiseringen av seksjonens daglige gjøremål, og bidrar også til menings-skapende hverdag for de ansatte på seksjonen*» (Gundhus 2006: 235). Dette sto i kontrast til risikodiskursen slik den fremkom i styringsdokumentene til politiorganisasjonen, hvor den tegnet seg som en instrumentell, systemdrevet og fremtidsorientert og foregripende måte å gjøre politiarbeidet på (Gundhus 2006: 235).

Fordi det er den tveeggede risiko som i utgangspunktet motiverer til å bli politi, og som kanskje i minst grad er tematisert internt i organisasjonen, vil jeg i det følgende drøfte hvordan risiko som potensielt positiv energi *eller* negativt slitasjeelement kan påvirke politiets motivasjonsopplevelse.

8.2 Risikohåndtering som omdreiningspunkt for mening

Spørreundersøkelse 1 viser at spenning i arbeidet er forhold som er med på å trekke inn i yrket og kan fungere som kilder til kikk og glede. Denne spenningen kan imidlertid også fungere som en negativ kilde til stress og belastning, og denne dobbeltheten kommer til uttrykk i svaret på spørsmål om hva som var det mest lærerike og givende i politiarbeidet: *«Det uforutsette, samtidig som det er meget belastende».* Opplevelse av uforutsigbarhet i arbeidet er sentralt i forhold til spenning og risiko. Det å gå inn i situasjoner hvor en ikke vet hva som venter en, er eksempel på hvordan uforutsigbarheten i politiyrket kan innebære spenning og risiko. Selv om mange motiveres av uforutsigbarheten både i arbeidsflyten og de enkelte arbeidssituasjonene, oppga nesten fire av ti i spørreundersøkelse 1 at de opplevde

dette forholdet som svært risikofylt. Beredskapstroppen opplevde det å gå inn i ukjente situasjoner som langt mindre risikofylt enn den ordinære ordenstjenesten og operativt personell med UEH-bakgrunn, og svarene henger naturlig sammen med at Beredskapstroppen er spesialtrent til å nærme seg nettopp slike situasjoner (se vedlegg til kapittel 8). Trygghetseffekten en oppnår ved å trene mye på ulike situasjoner og ha godt tilgjengelig utstyr, fremkommer gjennomgående i spørreundersøkelse 1 når det gjelder hvordan Beredskapstroppen vurderer ulike forhold til å være mindre belastende og risikofylte, sammenlignet med andre operative ansatte.

I et hendelsesstyrt politiarbeid vil grad av forutsigbarhet i arbeidsoppgavene variere sterkt, og empirien fra spørreundersøkelse 1 viser at tilliten til egen kompetanse og tilgjengelige ressurser er sentralt for om politiet vurderer uforutsigbarheten som en positiv eller negativ spenning. I spørreundersøkelse 1 oppga 21 % at det å bli beordret til å dra på væpnet oppdrag i stor grad ble opplevd som belastende, 32 % mente at det i noen grad var det, totalt 53 %. Videre oppga 30 % at det i mindre grad var belastende, mens 16 % oppga at det ikke var belastende i det hele tatt. Beredskapstroppen oppga i langt mindre grad enn annet operativt personell det å dra på væpnet oppdrag som en belastning.

Jeg stilte også spørsmål om i hvilken grad man mente at det å dra på væpnet oppdrag var risikofylt; 57 % mente at det var svært risikofylt, 31 % at det var ganske risikofylt, mens 11 % oppga at det var noe risikofylt. Under 1 % mente at det å dra på væpnet oppdrag var svært lite risikofylt. Vi ser her at politiet opplever det å dra på væpnet oppdrag som mer risikofylt enn belastende. Når noe oppleves som risikofylt, men det likevel i mindre grad angis å være belastende å skulle utføre det, kan det tolkes som at politiet opplever å håndtere risikoen det å dra på væpnet oppdrag innebærer. Tallene fra spørreundersøkelse 1 tyder på at det å være nok folk på jobb, å ha tilstrekkelig kompetanse og utstyr m.m. i stor grad spiller inn på det å oppleve trygghet i slike situasjoner. Trygghet på egen kompetanse og tilgjengelige ressurser gjør at uforutsigbarheten i større grad oppleves som en positiv spenning som innebærer utfordringer politiet er skolert til å håndtere, og som gir grunnlag for læring og mestring. Som et par av respondentene skrev i det åpne svarfeltet i spørreundersøkelse 1 som svar på spørsmål om hva som ga kikk av glede: *«Å være på et uforutsigbart, men ikke for farlig oppdrag», «Å være på oppdrag som man føler seg trygg i».*

At håndtering av den spenningen som uforutsigbarheten og risikoen skaper, er sterkt betinget av tiltro til egen kompetanse og tilgjengelige ressurser, er i tråd med forskning som viser at menneskers forestilling om egen mestringevne påvirker hvor mye stress og mismot

de opplever i truende eller vanskelige situasjoner (Bandura 1994). Dette er analogt med Antonovskys teori om OAS, hvor risiko og spenning gir mening til arbeidet, men bare når den er positivt konnotert idet den blir begripelig og håndterbar. Hvis man ikke tror at man har ressurser til rådighet, går det ut over meningsfullheten og forsøket på å mestre situasjonen (Antonovsky & Lev 2000: 40). Jeg gjengir følgende sitat fra den åpne svardelen i spørreundersøkelse 1 hvor respondentene kunne gi uttrykk for hva som eventuelt gjorde at de grudde seg for å gå på jobb:

> *«Gruer meg ofte til å gå på jobb, jobben har blitt mindre og mindre lystbetont da vi som arbeider med ordenstjeneste i Oslo, oftere og oftere blir utsatt for vold og skader, samtidig som vi alene må jobbe mot en stor gruppe rusmisbrukere. Jeg er redd for å bli smittet med hiv og hepatitt i disse møtene. Vanlige folk som ikke har denne jobben, skjønner ikke at vi møter narkomane som spytter på oss og veldig ofte er blodige. Vi har heller ikke noe utstyr vi kan bruke for å forhindre spytting».*

Uforutsigbarheten i yrket kan sammen med enkelte organisatoriske ordninger som opplæring, bemanning og skift-/turnusarbeid, samvirke på måter som gjør at slitasje oppstår:

> *«Har ikke gruet meg til å gå på jobb, men har vært særdeles lei av å vite at man stiller kanskje 2 til 4 mann på en nattevakt i en helg. Klart det er frustrerende og kan være med på å dytte opp spentheten i kroppen».*
>
> *«Møte med bare konfliktsituasjoner som f.eks.: nattjobbing mot helgefylla. Dette på grunn av at man har jobbet alene på natten og finner det belastende når man vet at bemanningen i distriktet er på et minimum. Uforutsigbarhet + dårlig bemanning = utsatt periode».*

I sitatene over fra den åpne delen i spørreskjemaet hvor respondentene kunne skrive hva som eventuelt gjorde at de grudde seg for å gå på jobb, berøres spenningen som kan oppstå hvis man får en uheldig kombinasjon av uforutsigbarhet/risiko og organisatoriske ordninger.

8.2.1 Variasjon i spenningsuttrykk

Som vist over konstitueres arbeidssituasjonen av politiarbeidets egen dynamikk, dvs. grad av forutsigbarhet/spenning og tillit til egen kompetanse og tilgjengelige ressurser, noe som gir ulike vilkår for mestring, mening, motivasjon og belastning. I modellen under er denne dynamikken forsøkt illustrert.

8-2: Modell over variasjon over spenningsuttrykk

Modellen er ment å illustrere hvordan uforutsigbarheten i politiarbeidet kan transformeres til positiv og negativ spenning, avhengig av politiansattes tillit til egen kompetanse og de ressurser som han eller hun anser som nødvendige for å løse oppgaven. I den vannrette aksen fremkommer tillit til egen kompetanse og tilgjengelige ressurser, mens den loddrette aksen illustrerer grad av forutsigbarhet i arbeidssituasjonen og oppgavene som skal håndteres. Hvorvidt forutsigbarhet/spenning i politiets arbeidssituasjon er positivt eller negativt, er avhengig av tillit til egen kompetanse og tilgjengelige ressurser.

I firkanten øverst i venstre hjørne fremkommer en arbeidssituasjon hvor tilliten til egen kompetanse og tilgjengelige ressurser er lav, men hvor forutsigbarheten i arbeidet er høy, slik at spenningen i situasjonen blir kontrollert. Et eksempel på en slik situasjon kan være å dra på åstedsundersøkelse etter et innbrudd hvor politimannen/-kvinnen ikke anser seg som tilstrekkelig opplært på området. Imidlertid kommer politiet inn i bildet etter at det kriminelle er overstått, slik at spenningen i situasjonen i utgangspunktet er lav for politiet, om ikke for de skadelidende. I tillegg innebærer slike åstedsundersøkelser visse arbeidsprosedyrer som har en strukturerende og spenningsdempende effekt.

Når det gjelder firkanten øverst i høyre hjørne, ser vi at dette arbeidet er preget av rutineoppgaver og mangel på spenning. Det henger sammen med at arbeidet i høy grad er forutsigbart og skjer under trygge omgivelser, samtidig som man er trygg på egen

kompetanse og tilgjengelige ressurser. Et eksempel på en slik situasjon er å skrive rapport i etterkant av en hendelse.

Firkanten nederst i venstre hjørne illustrerer en situasjon som er preget av opplevelsen av liten tillit til egen kompetanse og tilgjengelige ressurser, samt liten forutsigbarhet i situasjonen. Denne kombinasjonen skaper en form for destruktiv spenning med mangel på retning som gir handlingsdilemmaer fordi verken kompetanse/erfaring eller strukturerende elementer i situasjonen tilsier hvilke handlinger en bør foreta. Å rykke ut nattestid på grunn av konflikter mellom gjenger, uten nødvendig back-up og tilstrekkelig hvile, kan stå som et eksempel på en slik situasjon.

Firkanten nederst i høyre hjørne fanger inn den gode spenningssituasjonen hvor tilliten til egen kompetanse og tilgjengelige ressurser er høy og forutsigbarheten i arbeidet er lav, slik at det skapes en trygg og positiv spenning med stadig ny læring idet «ingen dager er like», i betydningen av høy grad av variasjon og utfordringer i arbeidet.

8.2.2 Kompetanse og ressurser som omdreiningspunkt

Hvordan grad av forutsigbarhet i arbeidssituasjonen kan transformeres til positive og negative valører av spenning, er forsøkt illustrert i modellen under, hvor uforutsigbarhet ses i relasjon til hvordan opplevd kompetanse og ressurser fungerer som et omdreiningspunkt for spenningsvaløren. Spenningen kan således gi grunnlag både for motivasjon og mestring, og for belastning og slitasje:

8-3: Modell over kompetanse og ressurser som omdreiningspunkt for positiv og negativ spenning

Resonnementet over tilsier at begrepene *uforutsigbarhet og forutsigbarhet* har en vesentlig annen betydning enn *usikkerhet og sikkerhet*. Mens politiet motiveres av å håndtere det utforutsigbare/risikoen som kan gi en positiv spenning, har usikkerhet en mer substansiell negativ valør innenfor diskursen som konstituerer politiarbeidet. Usikkerhet betegner

ukjente forhold som, i motsetning til risiko, ikke lar seg måle, beregne eller vurdere (Sørhaug 2010: 77). Av denne grunn er streben etter sikkerhet så langt det lar seg gjøre, sentralt. Mental og fysisk sikkerhet utgjør selve basisen i politiarbeidet og må være på plass for at politiet kan gjøre en god jobb og sitte igjen med en god arbeidserfaring. Det kreves sikkerhet i forhold til prosedyrer, utstyr, kompetanse og forholdningsmåte (man må fremstå som sterk og klar), mens usikkerhet kan bære i seg kimen til sammenbrudd både i situasjonen og i lauget. Hvis man som politi viser usikkerhet og nøler med å handle i møte med et vanskelig publikum, kan situasjonen og sikkerheten komme ut av kontroll. I lys av at å redusere usikkerhet gjennom å ta beslutninger av enkelte betraktes som kjernen av ledelse (Arnulf 2012), kan man si at det operative politiet i høy grad er selvledet i utførelsen av mange av sine oppgaver.

8.3 Forholdet mellom risiko og belastning

Som vi har sett, peker belastning til en forgående hendelse og er utelukkende negativ, mens risiko er et begrep som peker frem i tid og i utgangspunktet kan fungere som både et negativt og et positivt fenomen avhengig av hvordan risikoforholdet håndteres. Dette betyr at risiko ikke nødvendigvis er belastende, men eventuelt først blir det når den ikke kan kontrolleres og håndteres på gode måter. God håndtering av risiko kan på sin side gi kikk av glede og mestringsopplevelser. Dette er analogt med det psykologske stresset Lazarus kaller *trussel* eller *utfordring,* hvor *trussel* har å gjøre med en skade eller et tap som ennå ikke er inntruffet, mens *utfordring* betegner forestillingen om at oppnåelse av en bestemt gevinst er forbundet med vanskeligheter, men at disse kan overvinnes (Lazarus et al. 2006: 50). Følgende sitat fra den delen av spørreskjemaet hvor respondentene kunne gi uttrykk for hva som ga kikk av glede i arbeidet, illustrerer poenget: *«Det å løse oppdrag som innebærer en viss risiko på en god måte, for eksempel pågripelse av person med kniv eller våpen».* Politiets opplevde vilkår for å håndtere risiko og dermed redusere risikoens potensielle belastning fremstår som et omdreiningspunkt for politiets opplevelse av trygghet og lyst til å forbli i etaten.

Jeg har argumentert for at risiko ikke nødvendigvis er belastende, og vil her vise at *belastning* i politiet ikke nødvendigvis er knyttet til risikoopplevelser, men også kan komme av f.eks. organisatoriske forhold. I modellen under, som er laget på grunnlag av dataene fra spørreundersøkelse 1, ser vi at det å få kritikk og bli personlig hengt ut i media, samt å måtte si nei til publikum, oppleves som sterkt belastende, men ikke som risikofylt. Matrisen viser

også at det å dra på væpnet oppdrag oppleves som svært risikofylt, men i mindre grad belastende, noe som kan være et utslag av at disse oppdragene gjerne er godt planlagt med tanke på kompetanse og utstyr og representerer arbeidsoppgaver hvor kontrollen av risiko er høy.

8-4: Modell over forholdet mellom risiko og belastning

Tekstdelene og de kvantitative dataene fra spørreundersøkelse 1 viser at politiet opplever at *risikoopplevelsen for dem selv* avhenger av i hvilken grad en har arbeidsvilkår som gjør det mulig å håndtere risikoen og spenningen som følger med oppgavene.

8.4 Praktisk innhold i jobben

Ønske om varierte oppgaver

Spørreundersøkelse 1 viste at ønsket om å utføre varierte oppgaver motiverte mange av respondentene til å søke politiyrket i sin tid. Hele ni av ti oppga at dette forholdet i stor grad var av betydning for å bli politi, noe som er i samsvar med det Larsson et al. fant i sin studentspørreundersøkelse, hvor over 90 % svarte at de fant det svært viktig eller tett opp mot svært viktig at det var et yrke med mange ulike oppgaver (Larsson et al. 2006). Tallene i spørreundersøkelse 1 viser at behovet for variasjon i oppgavene i det store og hele ble

tilfredsstilt, da mer enn syv av ti oppga at dette ikke i det hele tatt eller kun i mindre grad var årsaken til at en så seg om etter en jobb utenfor politiet.

Ønske om praktiske oppgaver

Ønske om å utføre praktiske oppgaver var også et aspekt som ble sterkt vektlagt som årsak til å begynne i politiet. Hele 75 % oppga at dette forholdet i stor grad var av betydning for å bli politi. Dataene tyder på at den norske politistyrken er et praktisk og handlingsorientert politikorps. Hvis man ser på hva som trekker ansatte ut av politiet, finner en at det praktiske aspektet i politiyrket i stor grad tilfredsstiller forventninger og behov. Bare en av ti oppga at behovet for mer praktiske oppgaver i stor grad var medvirkende årsak til at en vurderte å søke seg ut av politiet.

Ønske om å være fysisk aktiv

Nesten syv av ti oppga at ønske om en jobb hvor en kunne være fysisk aktiv, i stor grad motiverte til å søke politiet. Behovet for fysisk aktivitet blir i det store og hele tilfredsstilt, og mindre enn en av ti oppga at dette i stor grad var årsak til at en vurderte å søke seg ut av politiet. Vektlegging av fysisk aktivitet som motivasjonsfaktor for å starte i politiet skiller seg fra Larsson et al.s funn hvor kun omtrent halvparten av studentmassen mente det var viktig eller tett opp mot viktig å ha et yrke med fysiske utfordringer (Larsson et al. 2006: 45).

8.5 Ytre motivasjonsfaktorer

Som skrevet over berørte 7 av de 14 svaralternativene til spørsmålet om hva som ble tillagt betydning når det gjaldt valg av utdanning og arbeid (spørreundersøkelse 1), ytre betingelser og ytre motivasjonskilder: *godt arbeidsmiljø, sikre ansettelsesforhold, god anseelse i samfunnet, en jobb man kan kombinere med barn og familie, en jobb med særaldersgrense, en jobb med god inntekt, jeg har familie/slekt som er politi og ønsket å gå i deres fotspor.* På bakgrunn av at politiet primært er drevet av «public service-motivasjon» eller er indre motivert, vil jeg kun behandle de tre motivasjonsfaktorene som fikk høyest skår.

8.5.1 Et godt arbeidsmiljø er av stor betydning

Åtte av ti oppga at ønsket om et godt arbeidsmiljø var av stor betydning for å bli politi, noe som betyr at ønsket om en jobb med et godt arbeidsmiljø var den ytre betingelsen som klart flest av respondentene la vekt på da de i sin tid valgte politiyrket. Dette er i tråd med en nederlandsk psykologisk studie av politiet hvor nesten en tredjedel av respondentene anså

samarbeid med kollegene som et viktig positivt aspekt ved arbeidet (Kop et al. 1999: 331). Fordi dette er en vurdering som ble gjort i forkant av at man startet i yrket, må den være basert på noe annet enn egne erfaringer. Forhold som kan ha bidratt til forestillingen om et godt arbeidsmiljø i politiet, er utsagn fra ansatte i etaten, litteratur og filmer om politiet, osv. Dataene om årsakene til at en eventuelt aktivt ville komme til å se etter ny jobb utenfor politiet, viser at forestillingen og ønsket om et godt arbeidsmiljø er en meget sterk magnet inn, og erfaringene med arbeidsmiljøet skyver også i mindre grad ansatte ut av etaten.

Hva som menes med «et godt arbeidsmiljø», er ikke gitt. Den mest vanlige bruken av begrepet i dagligtalen er knyttet opp mot at arbeidsplassen legger til rette for å utføre arbeidsoppgavene, og at menneskene der tar vare på hverandre. Hvis vi legger en slik forståelse av «et godt arbeidsmiljø» til grunn, kan den sterke vektleggingen av dette forholdet sammen med fokuset på *det å hjelpe andre* og *det å utføre samfunnsnyttige oppgaver* (hvor 75 % av respondentene eller flere oppga at forholdet motiverte i stor grad) tyde på at politiet er preget av en kultur som går mer i retning av å være kollektivt og samarbeidsmessig orientert fremfor individualistisk orientert og konkurranseorientert. Kultur skal i denne sammenhengen forstås slik Schein har definert fenomenet:

> *«Et mønster av grunnleggende antagelser – skapt, oppdaget eller utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant og til at det læres bort til nye medlemmer som den rette måten å oppfatte, tenke og føle på i forhold til disse problemene»* (Schein 1998: 7).

Granér beskriver en yrkeskultur som den felles måten man ser på seg selv, virkeligheten og arbeidet på og på bakgrunn av den utvikler felles måter å utføre en oppgave på, samt felles normer for rett og galt (Granér 2004: 29). Hvis vi benytter de to definisjonene på empirien om hva som sterkest motiverte til å starte i politiet, får vi en kultur hvor verdiene om samhold, fellesskap og normer om å hjelpe betraktes som det «riktige» og «sanne». Betydningen av et godt arbeidsmiljø kommer frem i den delen av spørreskjemaet hvor de respondentene som ikke har planer om å gå ut av politiet, med egne ord kan gi uttrykk for hovedgrunnene til at de ønsker å bli i etaten:

> *«Jeg trives veldig godt med arbeidsmiljøet. Tror det blir vanskelig å forlate et trygt miljø på politihuset for å begynne i det sivile liv.»*
>
> *«Godt arbeidsmiljø med stor trivselsfaktor. Har hyggelige og dyktige kolleger.»*
>
> *«Hvis jeg ikke slutter, er det på grunn av gode kolleger.»*

«Det er mye glede ved arbeidet. Godt arbeidsmiljø er viktigste årsaken.»

Sitatene over kan tyde på at det gode arbeidsmiljøet til en viss grad holder ansatte igjen i etaten og dermed fungerer som en motstandsressurs (Antonovsky & Lev 2000).

8.5.2 Jobbsikkerhet er viktig

Den faktoren som kommer på en klar andreplass når det gjelder begrunnelse for valg av politiyrket, er ønske om sikre ansettelsesforhold. I en forskningsrapport om psykologiske og sosiale faktorer og helse ses jobbsikkerhet i sammenheng med forutsigbarhet i betydningen av muligheten til å danne seg oppfatninger om fremtiden. Jobbsikkerhet kan defineres som: «*Den sikkerheten man føler for at man vil kunne fortsette arbeidsforholdet i fremtiden, og troen på muligheten for ny jobb hvis man skulle bli oppsagt»* (Jensen & Værsted 2004: 35). Antonovsky hevder at jobbsikkerhet er av fundamental betydning for dannelsen av den livsopplevelsen som styrker OAS, og at vi har lett for å overse den fordi den er så åpenbar. Han mener at jobbsikkerhet må betraktes på fire nivåer: for det første som den enkeltes trygge overbevisning om at så lenge man ikke overtrer reglene som aksepteres som legitime, så blir man ikke oppsagt. For det andre må man, uansett egen kompetanse, være forvisset om at den type arbeid man utfører, ikke plutselig blir definert som overflødig uten at det på forhånd er oppstilt alternative muligheter. Det tredje nivået omhandler virksomhetens overflødighet, mens det fjerde handler om at det må være tillit til at det sosiale systemet fortsatte og kontinuerlig vil bestå (Antonovsky & Lev 2000: 131).

I spørreundersøkelsen oppga over ni av ti at sikre ansettelsesforhold hadde stor betydning ved valg av politiyrket, noe som bør ses i relasjon til at åtte av ti i stor eller noen grad ble motivert til å begynne i politiet på grunn av risiko og spenning. Dette tilsynelatende paradokset bør ses i sammenheng med hvordan begrepene *uforutsigbarhet og forutsigbarhet* kan forstås å ha en vesentlig annen betydning enn *usikkerhet og sikkerhet*. Både tallene og tekstdelene fra spørreundersøkelse 1 viser at politiet motiveres av variasjon i arbeidet og det å mestre *uforutsigbarhet* som kan gi en positiv spenning. Som nevnt står dette i kontrast til begrepet *usikkerhet,* som har en mer substansiell negativ valør innenfor diskursen som konstituerer politiarbeidet, fordi *sikkerhet* er selve basisen i politiarbeidet og må være på plass for at en skal kunne gjøre en god jobb. Politiet søker sikkerhet i rammene for arbeidet og sikkerhet i oppgaveløsningen slik at den risiko og spenning som utspiller seg, blir begripelig, håndterbar og meningsfull i Antonovskys forstand (Antonovsky & Lev 2000). Betydningen av å ha en sikker jobb kommer også til uttrykk i den delen av spørreskjemaet

hvor respondenter som ikke hadde planer om å gå ut av politiet, med egne ord kunne gi uttrykk for hovedgrunnene til at de ønsket å bli i etaten:

> *«Jeg trives på arbeidsplassen (jobben er utfordrende) og med mine kolleger. I tillegg er jeg sikret jobb i oppgangs- og nedgangstider, pensjon m.m.»*

> *«Sikker jobb. Trygt å være ansatt i staten. Har rettigheter og plikter. Ryddige arbeidsforhold.»*

Omstilling og fleksibilisering er forhold som kan gi de ansatte opplevelse av økte muligheter, men også økt grad av usikkerhet når det gjelder arbeidstilknytning. «Det nye arbeidslivet» kjennetegnes av en dreining fra det trygge regulerte hvor fast ansettelse er normen, til et mer «nomadisk» fleksibelt arbeidsliv hvor det er enklere å si opp de ansatte (Beck 2000; Allvin et al. 2006). Den økende omstillingstakten i samfunnets virksomheter har skutt fart i de senere årene, og det er derfor interessant å se om det er forskjeller i svarene når de analyseres i forhold til alder[95]. En hypotese er da at samfunnsutviklingen tilsier at de yngre i større grad vil vektlegge sikre ansettelsesforhold. Mothypotesen er at det tidligere hersket en allmenn oppfatning om at det var av stor verdi å få seg en fast post i staten med sikker lønn og sikre ansettelsesforhold, noe som tilsier at de eldste vil skåre høyere på denne faktoren. En fast jobb i staten er en verdi som har tapt seg i møte med økt grad av utdanningsmuligheter og økt sosial mobilitet. Analysen viser at de eldre legger noe mer vekt på sikre ansettelsesforhold enn de yngre, men forskjellene er små.

8.5.3 God samfunnsanseelse er viktig

Den ytre betingelsen som kommer på tredje plass når det gjelder begrunnelse for valg av politiyrket, er ønsket om et yrke med god anseelse i samfunnet. 34 % oppga at denne beveggrunnen i stor grad var betydningsfull for å begynne i politiet. Videre vektla 45 % i noen grad dette forholdet, 16 % mente at det i mindre grad var av betydning, mens 4 % anga at det ikke i det hele tatt spilte inn. Dataene fra spørsmål om hvorfor en eventuelt ser seg om etter en jobb utenfor etaten, tyder ikke på at behovet for anseelse trekker ansatte ut; 8 % oppgir at dette i stor grad er årsaken til at en ser seg om etter ny jobb utenfor etaten, 16 % oppgir at dette i noen grad spiller inn, 38 % angir at det i mindre grad er relevant, mens 34 % sier at dette forholdet ikke i det hele tatt er årsaken til at man er på jobbjakt utenfor politiet. En studentundersøkelse fra 2005 viste at studentene selv klart oppfattet politiyrket som et statusyrke, selv om lønnen ikke holdt tritt (Larsson et al. 2006). Larsson skriver at den

[95] *50 % av respondentene i utvalget er mellom 20 og 35 år.*

sosiale statusen nærmest kan hevdes å være en kulturell særegenhet ved det nordiske politiet (Larsson 2010: 155).

8.6 Oppsummering

Risiko er et mangetydig begrep, hvor verstefallstenkningen kanskje fortsatt i dag representerer den hegemoniske forståelsen i politiet, og tilslører blant annet den motivasjon og glede som kan ligge i å mestre risikofylte og spennende utfordringer i arbeidet. Denne formen for risiko kan kalles en tveegget risiko fordi den kan utgjøre et potensielt positivt motivasjonselement *eller* negativt slitasjeelement, avhengig av hvordan arbeidsoppgavene løses og spenningen håndteres. Tilliten til egen kompetanse og tilgjengelige ressurser står sentralt i forhold til om politiet erfarer uforutsigbarheten som en positiv eller negativ spenning, noe som betyr at også organisatoriske betingelser har betydning for mestring og motivasjon.

Slik risiko i politiarbeidet ikke nødvendigvis er belastende, er ikke belastning nødvendigvis knyttet til risikoopplevelser. For eksempel oppleves det sterkt belastende, men ikke som risikofylt, å si nei til publikum som ber om hjelp, mens det oppleves som svært risikofylt, men i mindre grad belastende, å dra på væpnet oppdrag. I hvilken utstrekning politiet avviser publikum, handler om organisatoriske betingelser som styring av ressurser og prioritering av oppgaver.

Ønsket om et godt arbeidsmiljø var av stor betydning for å bli politi, og erfaringene med arbeidsmiljøet tilsier at det gode arbeidsmiljøet til en viss grad holder ansatte igjen i etaten og slik fungerer som en motstandsressurs (Antonovsky & Lev 2000). Også ønsket om sikre ansettelsesforhold hadde stor betydning ved valg av politiyrket, og kan ses i relasjon til at begrepene *uforutsigbarhet og forutsigbarhet* har en vesentlig annen betydning enn *usikkerhet og sikkerhet*. Mens politiet motiveres av å håndtere det utforutsigbare/risikoen som kan gi en positiv spenning, har usikkerhet en mer substansiell negativ valør innenfor diskursen som konstituerer politiarbeidet. Usikkerhet betegner ukjente forhold som, i motsetning til risiko, ikke lar seg måle, beregne eller vurdere (Sørhaug 2010: 77). Av denne grunn er streben etter sikkerhet så langt det lar seg gjøre, sentralt.

9 Målstyring, mening og motivasjon

I de følgende fem kapitlene skal jeg mer konkret belyse hvordan reformene og praktiseringen av styringssystemene må ses i sammenheng med motivasjonelle attributter ved de ansatte, og addreserer således det overordnede forskningsspørsmålet om på hvilken måte politireformer påvirker motivasjon og mening for politiansatte.

9.1 Når politiet må stå til regnskap

I relasjon til at politiet i de senere årene har vært gjenstand for økte krav om å kunne oppvise ansvarlighet (accountability) når det gjelder effektivitet og legitimitet i forhold til å oppfylle de tradisjonelle politifunksjonene (Reiner 2000: 199), finner vi innenfor den internasjonale NPM-forskningen generelt og politiforskningen spesielt en rekke bidrag som debatterer endringer i forståelsen av accountability. Chan mener accountability i politikonteksten har to betydninger: 1) å kontrollere politiet[96] og 2) kravet om at politiet skal kunne stå til regnskap for sin virksomhet (Chan 1999: 252). Endringen er en del av en trend som startet på slutten av 1980- og tidlig på 1990-tallet hvor begrepet 'audit' i økende hastighet begynte å brukes i Storbritannia i en rekke ulike kontekster, hvor stadig flere individer og organisasjoner ble utsatt for nye og mer intense krav om å avlegge formelt detaljerte regnskap for sin virksomhet (Power 2013: 3)[97]. Også i Norge fikk vi et økende fokus på effektivitet da den sterke utgiftsveksten i offentlige budsjetter man hadde hatt frem mot 1980-tallet, ikke lenger kunne opprettholdes (Finansdepartementet 2003: 4.7.2). Og som tematisert tidligere i avhandlingen ser vi også her at den økte politiske interessen for å regulere politiets arbeidsoppgaver har bidratt til sterkere fokus på å styre ressurser og krav om å kunne dokumentere resultater (Larsson 2012a). Hvordan utviklingen mot en sterkere politisk styring har medført en utviding av politiets arbeidsområder, fremkommer i den interne rapporten «*Ressursbruk i politiet*», som dokumenterer en klar økning i særlige satsingsområder i politi- og lensmannsetaten på 1990-tallet. I listen over særlige satsingsområder i årene fra og med 1980 til og med 2000 ser vi at antallet områder stadig blir større (Econ 2005, her i Politidirektoratet 2010a: 23). For eksempel har 1980 følgende

[96] *Se Samuel Walkers bok «The New World of Police Aaccoountanility» (2005) for en historisk analyse og utredningen Justis- og beredskapsdepartementet, (2009), som tar for seg det norske politiet.*

[97] *Man har sett et skifte i diskusjonen om NPM fra ledelse og frie valg, til debatter om etikk, accountability/ansvarlighet, demokrati, regulering, samt om offentlig sektors vesentlige og indre natur (Dawson & Dargie 2002: 41). I denne sammenhengen har enkelte akademikere hevdet at de tradisjonelle offentlig service-verdiene som redelighet, upartiskhet, rettferdighet og likhet har erodert (Dawson & Dargie 2002: 40).*

tre særlige innsatsområder: *Oppsøkende virksomhet i utsatte miljøer, utdanne flere polititjenestemenn* og *videreutvikling av politiets metoder grunnet nye former for kriminalitet* (ECON Analyse 2005: 87, 93-94), mens innsatsområdene for år 2000 er vesentlig flere[98].

9.1.1 Fra innsatsfaktorer til resultatrapportering

I tråd med trenden mot bedriften som ideal og NPMs avtrykk gjennom sterkere fokus på blant annet strategi og ressursstyring (Røvik 2009: 160 og 161) har strategier, virksomhetsplaner og budsjetter fått en stadig viktigere rolle i et forsøk på å styre politietaten (Larsson & Gundhus 2007: 20). Dette ser vi også i utviklingen av politiets særlige satsingsområder (Econ 2005, her i Politidirektoratet 2010a: 23), hvor vi ikke kun finner en økning i antall områder, men hvor vi også kan spore en dreining mot en NPM-tenkning hvor innsatsen deles inn i hovedmål og delmål, og store deler av den særlige satsingen relateres til kvantitative størrelser som å redusere eller øke. Utviklingen kan ses i lys av at mål- og resultatstyringen har lært ansatte å tenke på en annen måte enn tidligere, og at det har skjedd en forandring i kulturelle normer og verdier med sterkt fokus på mål, ressursinnsats og resultat (Christensen & Lægreid 1009: 392). Flere norske politiforskere har tematisert hvordan vi på dette området ser et skifte fra input til output som kan måles kvantitativt også i politiet (Gundhus 2008; Lomell 2010; Thomassen 2010,;Larsson 2012b). Lomell fant, etter en gjennomgang av 60 årganger av Oslo-politiets årsrapporter, at oppklaringsprosent, kriminalitetsutvikling osv. ikke ble sett på som et resultat av politiets virksomhet før NPM-reformenes målstyringsideologi kom for fullt på 1990-tallet. Før dette ble slike tall lest som indikatorer på politiets arbeidsmengde (input), og ikke som resultat av politiets virksomhet (output og/eller outcome), mens gjennomførte aktiviteter ble betraktet som resultater (Lomell 2010: 142-143, Sætnan et al. 2011). De Bruijn 2007 mener output sier oss lite eller ingenting om profesjonaliteten eller kvaliteten i arbeidet, og at streben etter

[98] *«Hovedmål og delmål: Redusere kriminaliteten, Redusere saksbehandlingstiden og samtidig holde høy oppklaringsprosent og kvalitet i straffesaksbehandlingen, Bidra til reduksjon av den internasjonale kriminaliteten, Redusere voldskriminaliteten, Redusere sedelighetskriminaliteten, Redusere narkotikakriminaliteten, Øke trafikksikkerheten, Redusere den økonomiske kriminaliteten, Redusere IT-relatert kriminalitet, Redusere miljøkriminaliteten, Redusere annen vinningskriminalitet, Forebygge kriminalitet, Fremme trygghet og rettssikkerhet, Hjelp til kriminalitetsofre, Ivareta den mistenktes rettigheter, Norsk politis deltagelse i fredsbevarende operasjoner, Åpenhet og demokrati, Bidra til at det gis innsyn i dokumenter og opplysninger hvor det foreligger berettiget krav om det, jf. midlertidig lov av 4. mars 1999 om begrenset innsyn i overvåkningspolitiets arkiver og registre. Ivareta oppgaveløsning og service til publikum, Fortsette arbeidet med grensereguleringer på driftsenhetsnivå, Forbedre organiseringen i politi- og lensmannsetaten, Innføring og utvikling av etatens informasjonsenhetsteknologi, Rask og kvalitetsmessig god behandling av utlendingssaker» (ECON Analyse 2005: 93-94).*

å nå output-mål til og med kan skade profesjonaliteten eller kvaliteten som leveres (De Bruijn 2007: 4). Han skriver følgende:

«An adequate appraisal of the strategy of the police organization should also reckon with the 'throughput': the effort made by the organization to arrive at an effective strategy with the parties conserned. In output thinking, this is just expenditure to arrive at the product; in professional thinking, they are crucial to the appraisal of the approach of the police» (De Bruijn 2007: 31).

Vi kan også spore NPM-reformenes fokus på å måle den form for effektivitet som refererer til om man faktisk oppfyller mål (effectiveness) som f.eks. serviceorientering ved at publikums tillit og tilfredshet med politiets innsats har blitt viktige måleindikatorer på kvaliteten ved politiets virksomhet (Christensen et al. 2012: 185 og 216; Thomassen 2010). At de delene av politiets rolle som innebærer et mer generelt servicearbeid overfor publikum, er redusert, må ses i lys av de offisielle ledelsesprinsippene og at det særlig var mål- og resultatstyring i de NPM-inspirerte reformene som fikk gjennomslag i Norge (Larsson 2012a: 44; Christensen et al. 2012: 227 og 257). Målstyringssystemets sterke fokus på saks- og straffesaksbehandling (Gjørv 2012: 314), og utelatelse av mange av politigeneralistens arbeidsoppgaver relatert til det brede publikum, står som et bilde på at hva som måles, får mer oppmerksomhet enn det som ikke måles (Pollitt 2013: 348).

POD arbeider for tiden med ny målstruktur knyttet til strukturreformen som foreslås i Politianalysen (NOU 2013: 9). Den endelige beslutningen om politiets nye struktur er imidlertid fortsatt uavklart, men det forventes en beslutning i løpet av våren 2015. I samtale med POD fremkommer det at de i dag diskuterer utfordringene med å måle politiets brede portefølje, særlig med tanke på forebyggingsarbeidet. Diskusjonen spenner fra en akademisk tilnærming hvor kvalitative mål står i fokus, til å betrakte bevegeligheten i kriminaliteten som en indikasjon på resultatene fra forebygging. POD diskuterer også om PSV skal utvides til også å inneholde 3 til 5 overordnede økonomiske parametere. I tillegg ønsker man å trekke inn mer politifaglige parametere hvor resultatene i større grad operasjonaliseres og konkretiseres, og opprustningen av PODs politifaglige avdeling er en del av denne satsingen (fra intervju med POD januar 2015).

9.1.2 Hard og smal eller myk og vid?

Mens den vide definisjonen av mål- og resultatstyring innebærer en resultatorientert styringsfilosofi, et allment overordnet prinsipp eller en ide om styring som må tilpasses den

enkelte virksomhet (Christensen et al. 2012: 217), bygger den smale definisjonen på klare, stabile, konsistente og konkrete mål, og resultatmåling hvor gode resultater premieres, mens dårlige straffes (Christensen & Lægreid 2006: 156). Skillet mellom vid og smal mål- og resultatstyring kan ses i relasjon til skillet mellom myk og hard HRM hvor den 'harde' kan forstås å vise til en mer strategisk administrativ og sosial HR-funksjon som et virkemiddel for å realisere organisasjonens overordnede målsettinger (Byrkjeflot 2002: 44). Imidlertid kan en hard HR-tilnærming ifølge Kuvaas også forstås å være en økonomisk basert eller kontrollorientert HRM som forutsetter at de ansatte i utgangspunktet er umotiverte og late, eller smarte opportunister som kun er opptatt av å følge egeninteresse. Tanken er at man får de ansatte til å gjøre det en ønsker, ved å bedrive kontinuerlig overvåkning eller ved å gi ekstra belønning for prestasjon, f.eks. individuell bonus (Kuvaas 2008: 17). Kuvaas skriver at det motivasjonsteoretiske grunnlaget for en slik HR-tilnærming blant annet finnes innenfor forsterkningsteori, forventningsteori, og prinsipal–agent-teori, hvor motivasjon likestilles med ytre motivasjon. Denne tilnærmingen står i motsetning til «myk» HRM, hvor man antar at de ansatte liker å gjøre en god jobb, at de ønsker å utvikle sine ferdigheter, og at de gjerne deltar frivillig i oppgaver som bidrar til å nå organisasjonens mål (Kuvaas 2008: 17). Dette betyr at man kan lede de ansatte gjennom å sørge for indre motiverende jobbdesign[99] og gjennom å styrke de psykologiske og sosiale båndene mellom ledere og ikke-ledere som gjør at de ansatte ønsker å gjøre en ekstra innsats, såkalt normativ indre motivasjon:

> *«Tiltak som kollektive belønningssystemer, for eksempel overskuddsdeling, utvikling av ansattes ferdigheter og tilbud om karrieremuligheter, delegering av ansvar, stor grad av autonomi osv. antas å føre til lojale, involverte og engasjerte ansatte, som igjen forventes å levere det lille ekstra som gjør at organisasjonens lykkes»* (Kuvaas 2008: 18).

Fordi det er mål- og resultatstyring i smal forstand som kommer til uttrykk i statens offentlige dokumenter på området (SSØ 12/2010), kan systemet forstås å være forankret i den «harde» HRM-tankegangen hvor de ansatte betraktes som umotiverte eller opportunistiske. Imidlertid kan praksisen, både i staten generelt og i politiet spesielt, som viser at mål- og resultatstyringen fungerer som en mer generell og myk variant (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 44), tolkes som at systemet blir møtt av kulturell-institusjonell motstand fordi den harde tilnærmingen ikke er kompatibel med tradisjonene i norsk statsforvaltning (Christensen & Lægreid 2006: 155 og 156). I Politianalysen foreslås

[99] *En metaanalyse om hva som motiverer mennesker til å prestere, viser at jobbdesign fungerer som en effektiv strategi for å øke prestasjonen (Durant et al. 2006: 508).*

det imidlertid at måling og oppfølging av oppnådde resultater og håndtering av konsekvenser om resultater ikke oppnås, skal gjelde både ledere og medarbeidere (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 44), noe som er et forslag som trekker i retning av «hard» HR.

I lys av at målstyringen i politiet kan betraktes som en blanding av hard og myk, vid og smal, alt etter om en ser på skrevne intensjoner eller praksis, er det interessant å belyse hvordan et politi drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon mer generelt stiller seg til mål- og resultatstyringssystemer. Jeg fremsatte en påstand om at mål- og resultatstyringssystemet i politiet ikke er bra nok, men at målstyring kan være positivt. Det viste seg at kun en av ti totalt sett er uenige i at målstyring kan være positivt, mens 63 % sier seg enige i at det kan være positivt selv om de ikke anser dagens målstyringssystem for å være godt nok. Forskjellene mellom ordenspolitiet, etterforskere osv. er små. Imidlertid er både personalledere og faglederne klart mer positive til målstyring sammenlignet med ikke-ledere; mens 71 % av lederne er enige i påstanden om at mål- og resultatstyringssystem kan være positivt, svarte 58 % av ikke-lederne det samme. Dette funnet kan åpne for at ikke-ledere på ideologisk eller verdimessig grunnlag tenderer mot å være mer skeptiske til mål- og resultatstyringssystemer enn lederne. Imidlertid kan påstanden kritiseres for i realiteten å inneholde to påstander, selv om den ene inngår som en forutsetning, fordi det er fullt mulig å mene at mål- og resultatstyringssystemet i politiet er bra nok, og at målstyring er positivt. Dette gjør at målingen blir unøyaktig, og at påstanden får lavere reliabilitet.

9.1.3 Hypoteser om forholdet mellom grupper i politiet

I teorikapittelet fremsatte jeg blant annet følgende hypoteser som berører hvordan ulike grupperinger i politiet stiller seg til mål- og resultatstyringssystemet:

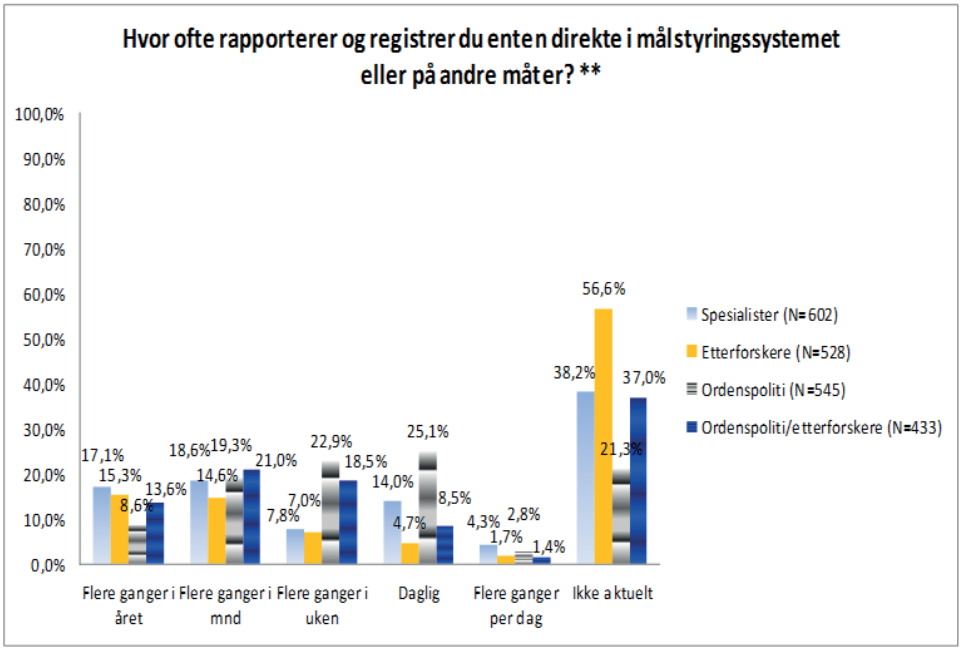
3) *Personalledere er mer positivt innstil til mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ikke-ledere*
4) *Ansatte utenfor orden er mer positivt innstil til mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ordenspolitiet*
5) *Personalledere lar seg i større grad motivere av mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ikke-ledere*
6) *Ansatte utenfor orden lar seg i større grad motivere av mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ordenspolitiet*

I det følgende vil jeg søke å svare på disse hypotesene. Men først er det relevant å klarlegge hvordan politiet opplever at utviklingen har vært på området, og hvor ofte og hvor mye tid politiansatte bruker på registrering og rapportering.

9.2 Tidsbruk

Undersøkelse 2 viser at 81 % av personalledere mener at rapporteringskravene har økt i de siste fem årene, mens 54 % av ikke-ledere sier det samme. Spesialistene (67 %) og ordenspolitiet (66 %) erfarer i størst grad at fokuset på rapporteringskrav har økt, sammenlignet med etterforskerne (59 %) og ansatte i både ordenstjeneste og etterforskning (57 %) (signifikant på 0,01-nivå). Jeg stilte spørsmål om hvor ofte en rapporterte og registrerte enten direkte i målstyringssystemet eller på andre måter. Det viste seg at i underkant av halvparten av respondentene rapporterer flere ganger i måneden eller oftere, mens 13 % rapporterer daglig. Personalledere oppga å rapportere oftere enn fagledere, mens 47 % av ikke-lederne oppga at spørsmålet ikke var aktuelt. Imidlertid finner vi ganske store forskjeller når vi analyserer etter tjenesteform hvor vi i grafen under ser at ordenspolitiet oppgir å rapportere hyppigst.

9-1 Graf: Rapportering og registrering

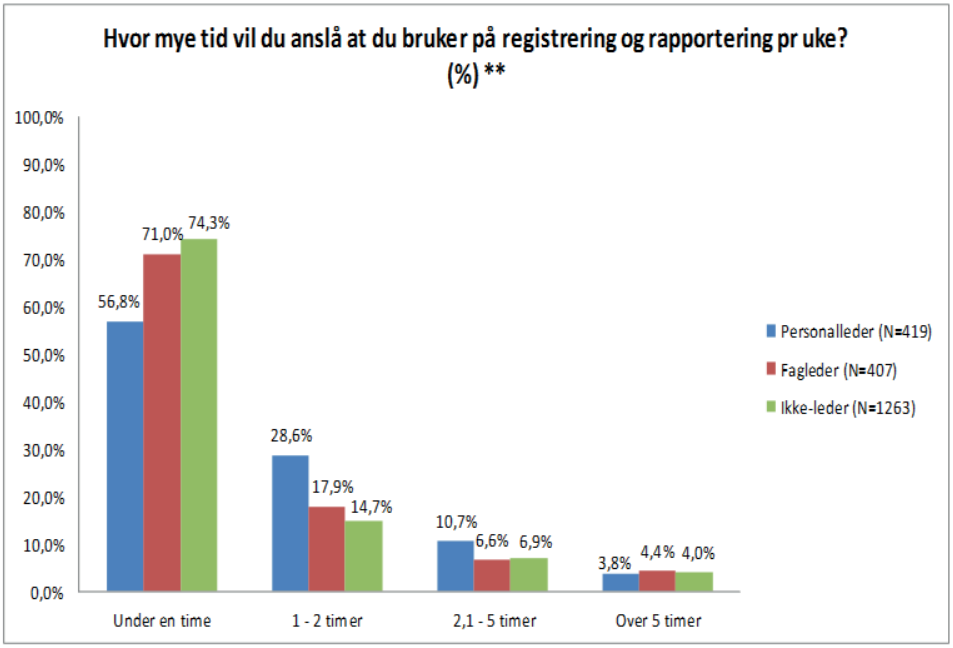


(** Signifikant på 0,01-nivå)

I grafen over ser vi også at over halvparten (57 %) av de som arbeider i etterforskning, svarer at spørsmålet ikke er aktuelt, mens om lag to av ti fra ordenstjenesten (21 %) oppgir det samme.

I grafen under ser vi at det store flertallet oppgir at de bruker under en time på rapportering og registrering, og at personalledere bruker mest tid på dette.

9-2 Graf: Tidsbruk rapportering og registrering



(** Signifikant på 0,01-nivå)

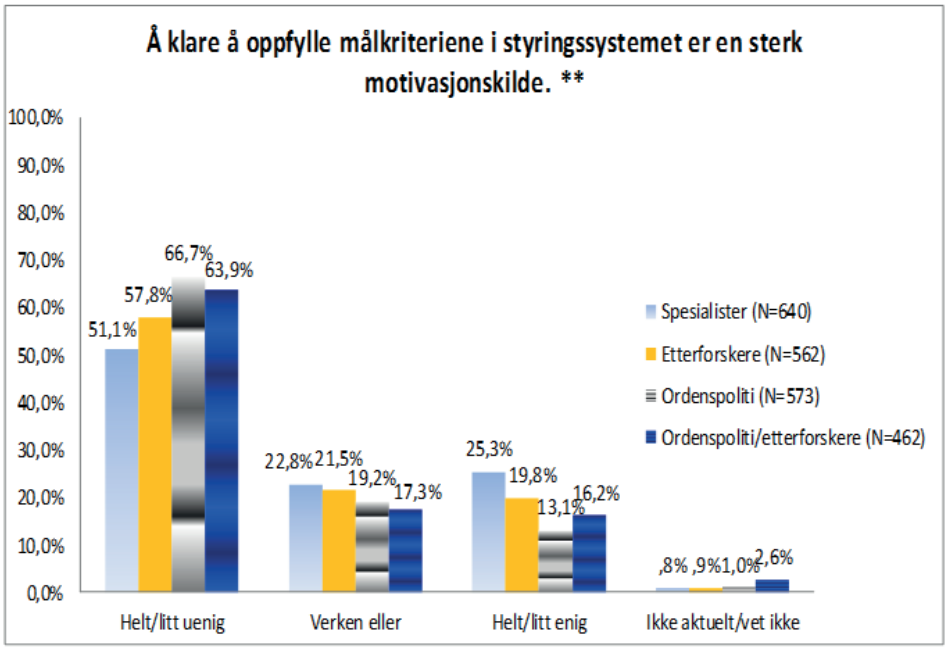
Nærmere analyse viser at ordenspolitiet og spesialistene oppgir å bruke mest tid på å rapportere (se vedlegg til kapittel 9). Mens ordenspolitiet rapporterer hyppig og bruker en del tid på det, rapporterer spesialistene ikke så ofte, men også de bruker likevel en del tid på rapporteringen. En mulighet er at sistnevnte i større grad lager mer helhetlige rapporter eller analyser. Oppsummert mener flertallet at fokuset på rapporteringskrav har økt i de siste fem år, og personalledere og ordenspolitiet, samt spesialistene, bruker mest tid på rapporteringen.

9.3 Mål- og resultatstyringssystemet og motivasjon

For å undersøke om det er hold i hypotesene om at mål- og resultatstyringssystemet oppleves som mer demotiverende av ikke-ledere og ordenspolitiet sammenlignet med personalledere og ansatte utenfor ordenstjenesten, fremsatte jeg ulike påstander som skulle

belyse dette temaet. Som vi ser i grafen under, er ordenspolitiet mest *uenig* i påstanden om at å oppfylle målekriteriene i styringssystemet er en sterk motivasjonskilde, mens spesialistene er mest enige.

9-3 Graf: Å oppfylle målkriteriene motiverer

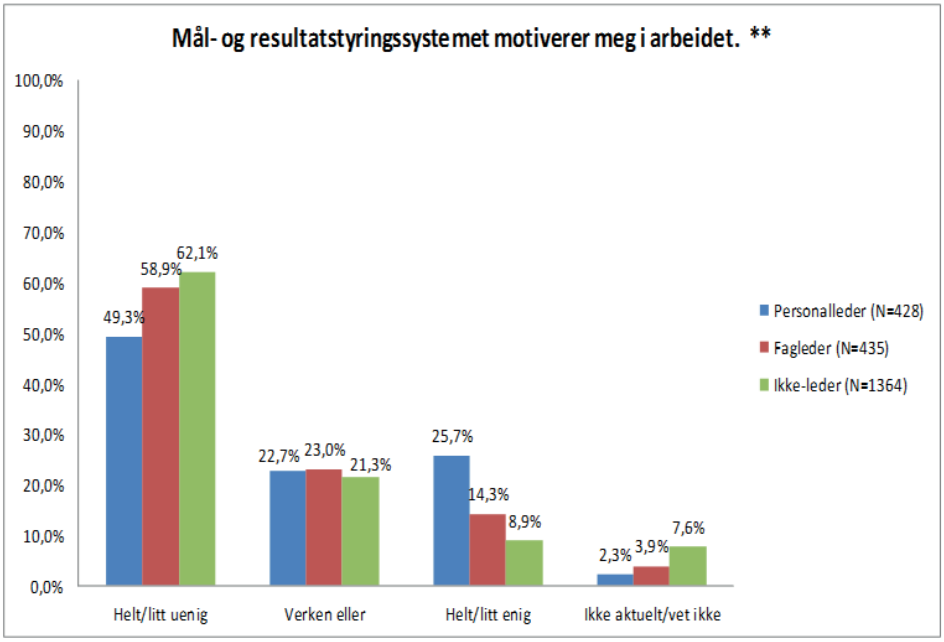


(** Signifikant på 0,01-nivå)

Så selv om både ordenspolitiet og spesialistene bruker om lag samme mengde tid på rapportering, befinner de seg i hver sin ende av skalaen som viser hvor mye mål- og resultatstyringssystemet motiverer. Nærmere analyse viser at en av tre personalledere (34 %) sier seg enig i at å klare å oppfylle målekriteriene i styringssystemet er en sterk motivasjonskilde, om lag to av ti fagledere (22 %) er enige i dette, mens drøyt en av ti ikkeledere (14 %) opplever det å oppfylle målekriteriene i styringssystemet som en sterk motivasjonskilde.

Jeg fremsatte også en mer generell påstand om at *mål- og resultatstyringssystemet motiverer i arbeidet.* Også her fant jeg at ordenspolitiet var mest uenig i påstanden, mens spesialistene var mest enige. I grafen under ser vi at mens en av fire personalledere blir motivert av mål- og resultatstyringssystemet, oppgir 14 % av faglederne at de blir det, mens en av ti ikkeledere sier det samme.

9-4 Graf: Mål- og resultatsstyringssystemet motiverer



(** Signifikant på 0,01-nivå)

For å knytte hypotesene nærmere opp mot det overordnede forskningsspørsmålet om på hvilken måte politireformer har påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte, og om vi kan spore sammenhenger mellom reformenes innretning og forskyvninger i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet, fremsatte jeg følgende påstand: *«Mål- og resultatstyringssystemet gir økt mening i arbeidet»*. Svarene på denne påstanden ligner på de foregående, hvor ordenspolitiet (69 %) i minst grad er enig i at mål- og resultatstyrings-systemet gir økt mening i arbeidet (se vedlegg til kapittel 9). Også her finner spesialistene i størst grad mening i systemet. Nærmere analyse viser også at mens to av ti personalledere blir motivert av mål- og resultatstyringssystemet, oppgir 13 % av faglederne at de blir det, mens 8 % av ikke-ledere sier det samme.

9.3.1 Hypotese 3-6 er styrket

Oppsummert viser disse dataene at ikke-ledere og ordenspolitiet i minst grad motiveres av mål- og resultatstyringssystemet, og at personalledere og ansatte som arbeider utenfor ordenstjenesten, i størst grad blir motivert av systemet. Dette betyr at mine hypoteser avledet fra teori på området og undersøkelse 1 er styrket. Selv om forskjellene er signifikante, er det

viktig å ha i mente at flertallet av ledere og ansatte utenfor ordenstjenesten i mindre grad lar seg motivere av målstyringssystemet.

9.4 Hvorfor motiverer målstyring i liten grad politiansatte?

I det følgende skal vi se nærmere på mulige forklaringer på at mål- og resultatstyrings-systemet i mindre grad oppleves som motiverende av politiansatte. Jeg vil forsøke å finne faktorer som kan forklare forskjeller mellom respondentene i grad av motivasjon og synet på mål- og resultatstyringssystemet på bakgrunn av lederstilling eller ikke, samt type tjeneste. Som skrevet i teorikapittelet er nærhet til publikum kontra målstyringssystemet en sentral teoretisk dimensjon i denne sammenhengen, og som vi tidligere har sett, har ordenspolitiet i større grad kontakt med publikum sammenlignet med etterforskerne og spesialistene; mens 95 % av de som arbeider med ordensoppgaver, har kontakt med publikum (fysisk, påtelefon, mail el.) daglig eller flere ganger om dagen, er det tilsvarende tallet 70 % for spesialister og 71 % for etterforskere (signifikant på 0,01-nivå). Selv om ledere oppgir å ha hyppig kontakt med publikum[100], er det rimelig å anta at særlig personalledernes kontakt med publikum skiller seg innholdsmessig fra den publikumskontakten ordenspolitiet har, som i større grad kommer i kontakt med et bredere spekter av publikumshenvendelser som også kan gjøres opp på stedet[101]. Selv om ordensansatte oppgir å rapportere hyppigst og sammen med ledelsen og spesialistene bruker mest tid på å rapportere, kan den meningsgenererende betydningen av publikumskontakten bidra til at nærheten til publikum blir den dominerende anerkjennelseskilden og sanksjonskilden. Med dette menes at ordenspolitiet i større grad får feedback på arbeidet som gjøres fra publikum, fremfor mål- og resultatstyringssystemet. Dette står i motsetning til personalledere som følges opp på resultatene i mål- og resultatstyringssystemet, selv om denne oppfølgingen kan sies å fungere som en «myk» HR-variant. Nærhet og distanse til henholdsvis publikum og mål- og resultatstyringssystemet kan peke mot hvilken anerkjennelseskilde og sanksjonskilde som i praksis dominerer, noe som kan ses i relasjon til mening og motivasjon i arbeidet.

9.5 Ekstraarbeid, ressursbruk og kontroll

I undersøkelse 1 handlet mye av skepsisen mot mål- og resultatstyringssystemet om at det bidro til unødvendig ekstraarbeid og/eller feil styring av ressurser. Spørreundersøkelse 2 ga

[100] *Som tidligere vist har 77 % av personalledere daglig kontakt med publikum, 86 % av fagledere har det, mens 82 % av ikke-ledere har daglig kontakt med publikum.*

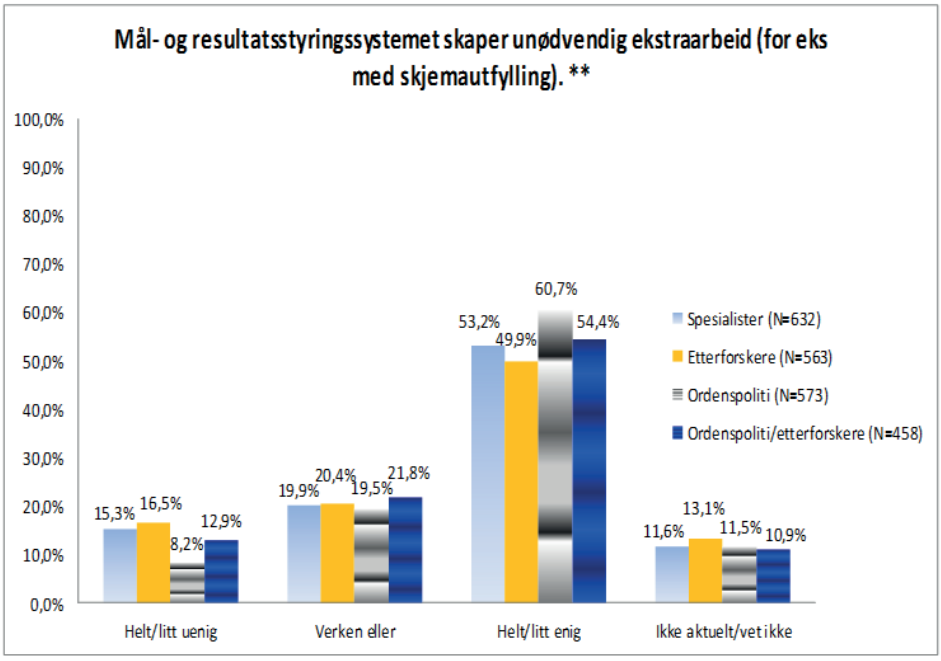
[101] *Såkalt OPS-sakene hvor mindre alvorlige forhold gjøres opp på stedet uten strafferettslige følger.*

meg anledning til å se nærmere på utbredelsen av disse opplevelsene og å undersøke hvilken forklaringskraft slike forhold har når det gjelder politiets skepsis mot mål- og resultatstyringssystemet.

9.5.1 Ekstraarbeid og ressursbruk

Jeg fremsatte en påstand om at mål- og resultatstyringssystemet skaper unødvendig ekstraarbeid (f.eks. med skjemautfylling). Det viste seg at om lag halvparten av alle respondentene uavhengig av funksjon var enige i at systemet skaper unødvendig ekstraarbeid (57 % av personalledere og fagledere, og 53 % av ikke-ledere var enige). Videre var personalledere i størst grad uenige i påstanden om at mål- og resultatstyringssystemet skaper unødvendig ekstraarbeid (19 %), dernest fagledere (15 %) og til sist ikke-ledere, hvor 11 % var uenige (signifikant på 0,01-nivå). I grafen under ser vi at ordenspolitiet i størst grad er enige i påstanden om at mål- og resultatstyringssystemet skaper unødig ekstraarbeid, noe som kan tolkes som at de i minst grad finner oppgavene tilknyttet målstyringssystemet meningsfylte.

9-5 Graf: Mål- og resultatstyringssystemet skaper ekstraarbeid



(** Signifikant på 0,01-nivå)

Jeg fremsatte også en påstand om at mål- og resultatstyringssystemet har gitt en økning i unyttig ressursbruk. Over halvparten av alle respondentene (totalt 56 %) er enige i at systemet bidrar til unyttig ressursbruk, mens 17 % er uenige i påstanden. Lederne og ordenspolitiet er mest enige i at mål- og resultatstyringssystemet har gitt en økning i unyttig ressursbruk (se vedlegg til kapittel 9). Funnene kan ses i relasjon til en politistudie som viser at innføring av en prestasjonssystemer medførte flere dysfunksjonelle byråkratiske konsekvenser og økt bruk av ressurser (Butterfield et al. 2005: 339).

Skepsisen mot målstyringssystemet, som har feste i opplevelsen av at systemet bidrar til unødvendig ekstraarbeid, må ses i sammenheng med at styringen av politiet skjer på mange nivåer og med mange aktører, noe som kan revitalisere den gamle regelstyringen som staten i prinsippet ønsket å gå bort fra (Pollit & Bouckaert 2004, her i Larsen & Stensaker 2010: 144)[102]. Dette kan fremstå som et paradoks med tanke på at NPM i sin tid ble innført for å slanke byråkratiet og gjøre staten mer effektiv, men må ses i sammenheng med at mål- og resultatstyringssystemet i staten ikke fortrenger etablerte styringsteknikker, men supplerer og modifiserer dem, noe som gir en økt kompleksitet i forvaltningen (Christensen et al. 2012: 220). Årsaken er at man vil delegere, men samtidig ha rapportering, noe som betyr at de nye reformtiltakene mer kommer som et supplement til, enn som erstatning for, eksisterende styringsteknikker (Christensen & Lægreid 1989, her i Christensen & Lægreid 2006).

9.5.2 Detaljstyring og kontroll

I mitt intervju med tidligere politidirektør Killengreen ga hun uttrykk for at praktiseringen av målstyringssystemet utviklet seg negativt i løpet av 2000-tallet, hvor det egentlig ikke var resultatmål som ble stilt, men aktivitetsmål og tiltak på et detaljert nivå. Dette er i tråd med Christensen et al.s hovederfaring med at det er vanskeligere å leve opp til de innholdsmessige og substansielle kravene som ligger i mål- og resultatstyringssystemet, og at det rapporteres mer på oppgavestyring og aktivitet enn på resultatmåling i samfunnsmessig forstand (Christensen 2012: 219). Johnsen sier i mer tydelige ordelag at noe av dagens styring i staten slett ikke er målstyring, men omfattende detaljstyring av tiltak og aktiviteter med bruk av heldekkende målhierarkier og et tilhørende rapporteringssystem som i praksis består i å kontrollere om forvaltningen har iverksatt politiske og administrative vedtak. Problemet i dagens debatter om målstyring er derfor at en del av kritikken mot

[102] *For mer generell kritikk av NPM og sammenligning av NPM og post-NPM, se Christensen og Lægreid 2001 og 2007.*

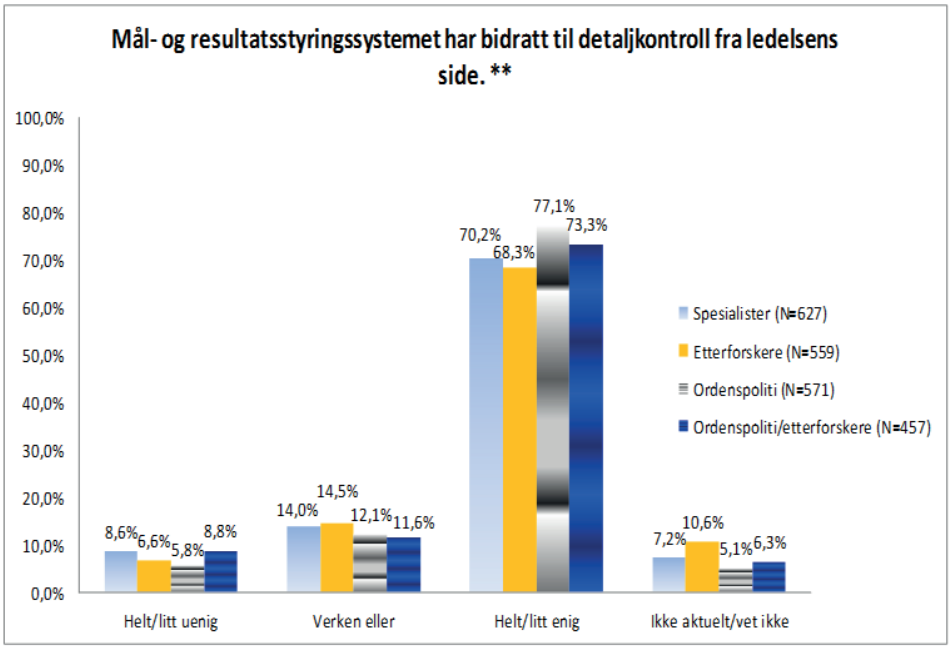
målstyring ikke gjelder målstyring, men snarere aktivitetsstyring, (sentral)planlegging eller i beste fall stram politisk detaljstyring (Johnsen 2012: 50-51). I tråd med dette mente tidligere politidirektør Killengreen at trenden med stadig flere resultatmål handler om politikernes behov for å dokumentere at de tar ting på alvor, kombinert med medias rolle med å peke på ting som er urettferdige og det som er feil:

> *«En side av det er at media peker på hvem som kan gjøre noe med det, og her peker de på politikerne. Da blir politikerne nødt til å mene og handle på enkeltspørsmål og enkelthendelser, og da settes det resultatmål på mindre spørsmål også. Man kommer inn i en ond sirkel. Ønskemålet er at politikerne, sammen med politimestre og politidirektør, skal kunne håndtere enkelthendelser uten å følge opp med nye resultatmål og rapporteringer».*

Samtidig ga Killengreen uttrykk for forståelse for utfordringene som er knyttet til politikernes behov for å vise handlekraft og sette resultatmål, fordi både media og publikum krever at de skal ta ansvar i enkeltsaker og enkeltspørsmål. Hun mente at det gjorde det vanskelig for politikerne å svare at problemene skal løses i det enkelte politidistrikt, og at de har tillit til at politimesteren foretar riktige prioriteringer for å dekke behovene på best mulig måte: *«Det hele dreier seg om å tørre å overlate lederskapet til de som skal lede, og å være tydelig på å gi ansvaret til lederne og la lederne ta ansvaret og ikke kontrollere dem gjennom alle rapporteringene som er i dag.»* Killengreens refleksjoner er i tråd med Christensens et al.s påstand om at politikerne ofte i prinsippet gir uttrykk for at de vil slippe detaljstyring, men samtidig kunne gripe inn i enkeltsaker med stor politisk symbolverdi: *«Medienes rolle med å sette dagsorden og binde politikernes oppmerksomhet i en turbulent hverdag hjelper heller ikke i så måte. Slagordet «mer styring i stort og mindre styring i smått» er vanskelig å innfri i praksis»* (Christensen et al. 2012: 220). Killengreens erfaringer kan ses i relasjon til at mens politikken jevnt over har blitt utført på nasjonalt nivå, har de operative oppgavene skjedd på regionalt og lokalt nivå, med stor grad av beslutningsmyndighet lagt til de enkelte enheter (Christensen et al. 2012: 254). Videre står prinsippet om distriktenes egen jurisdiksjon sentralt, og politiet styres etter en desentralisert modell der ansvar og myndighet ligger hos den enkelte politimester (Gjørv 2012: 308).

Jeg fremsatte en påstand om at mål- og resultatstyringssystemet har bidratt til detaljkontroll fra ledelsens side, hvor flertallet av personalledere (71 %), fagledere (74 %) og ikke-ledere (72 %) sa seg enige i påstanden. I grafen under ser vi at ordenspolitiet i størst grad sier seg enig i påstanden.

9-6 Graf: Mål- og resultatstyringssystemet bidrar til detaljkontroll



(** Signifikant på 0,01-nivå)

At ordenspolitiet i størst grad opplever at mål- og resultatstyringssystemet har bidratt til detaljkontroll, kan ses i relasjon til at styringstiltak som oppfattes som kontrollerende, kan fortrenge så vel «public service-motivasjon» som indre oppgavemotivasjon (Andersen & Pedersen 2014: 68). Selv om empirien fra spørreundersøkelse 1 viser at politiansatte primært er drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon, er det et empirisk spørsmål å se om denne motivasjonen fortrenges over tid hvis ansatte fortsetter å oppfatte styrings-tiltakene som kontrollerende. Dette må ses i relasjon til at det særlig for fagprofesjonelle er viktig at styringstiltak er i overensstemmelse med profesjonelle normer (Andersen & Pedersen 2014: 77).

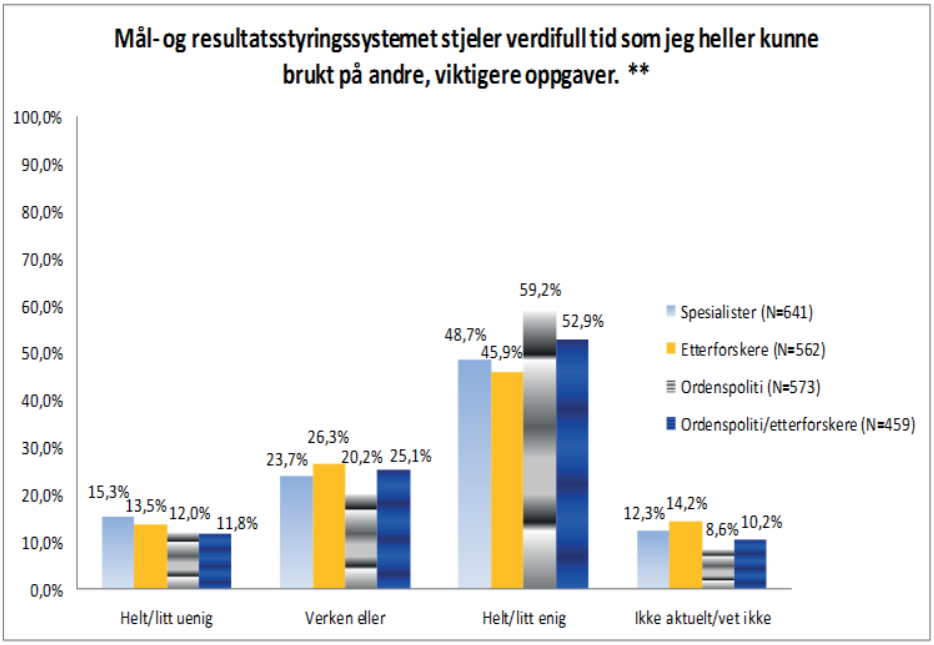
Jeg fremsatte også en påstand om at mål- og resultatstyringssystemet har gitt flere kontrollrutiner og merarbeid, og fant at åtte av ti var enige, mens kun 3 % var uenige. Mer konkret var 86 % av personallederne enige i påstanden, 84 % av faglederne var det, mens 75 % av ikke-ledere sa seg enige (signifikant på 0,01-nivå). Nærmere analyse viser at ordenspolitiet (82 %) og spesialistene (81 %) i størst grad mener at mål- og styringssystemet har medført flere kontrollrutiner og dermed merarbeid, mens de som arbeider i

etterforskning, er minst enige (73 %) (signifikant på 0,01-nivå). Funnet peker mot at kontrollrutiner er en del av den økte kompleksiteten som skaper ekstraarbeid.

9.5.3 Stjeler tid fra viktigere oppgaver

Politiets opplevelser av mål- og resultatstyringssystemet kan ses i relasjon til diskusjonen om «tidstyver» i offentlig sektor, hvor blant annet arbeidsvilkårene for helsepersonell og lærere er tematisert. Jordfald et al. mener at en del av tidstyvproblematikken kan ses i lys av den brytningen som skjer mellom et profesjonsstyringsperspketiv og et administrasjonsperspektiv i skolen (Jordfald et al. 2009: 7), og vi finner en klar parallell til politiet. Arbeidstakerorganisasjonen Unio har samlet eksempler på tidstyver fra sykepleiere, politifolk, lærere og en rekke andre utdanningsgrupper hvor de blant annet finner at ansatte i politiet klager over utdatert utstyr og datasystemer som stadig bryter sammen. Et annet forhold som går igjen generelt, er skjemaveldet med krav til omstendelig og angivelig lite relevant rapportering (http://www.ukeavisenledelse.no/2014/mange-tidstyver-i-offentlig-sektor). Diskusjonen om «tidstyver» i virksomheten må ses i relasjon til hva det eventuelt stjeles tid fra, og jeg fremsatte derfor en påstand om at mål- og resultatstyringssystemet stjeler verdifull tid som en heller kunne brukt på andre, viktigere oppgaver. Om lag halvparten av respondentene, uavhengig av lederfunksjon eller ikke, var enige i påstanden. På den andre siden var 20 % av personalledere *uenige* i påstanden; 14 % av faglederne var det, mens 11 % av ikke-ledere sa seg uenig i påstanden om at mål- og resultatstyringssystemet stjeler verdifull tid som en heller kunne brukt på andre, viktigere oppgaver (signifikant på 0,01-nivå). I grafen under ser vi at ordenspolitiet i størst grad er enig (59 %) i at mål- og resultatstyringssystemet stjeler verdifull tid som heller kunne vært brukt på andre viktigere oppgaver.

9-7 Graf: Mål- og resultatsstyringssystemet stjeler tid



(* Signifikant på 0,05-nivå)

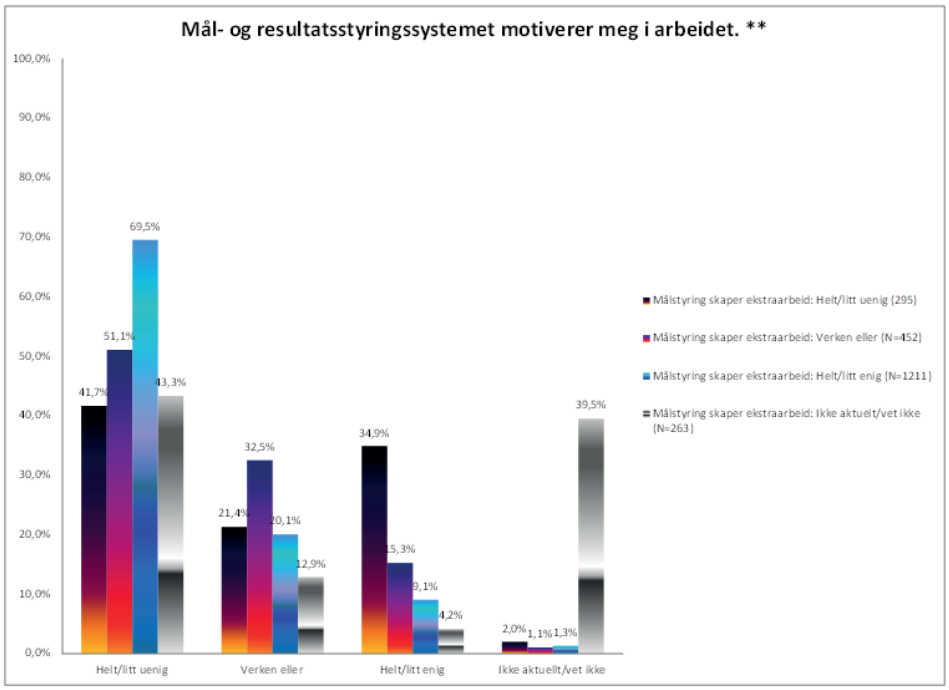
At ikke-ledere og ordenspolitiet i størst grad opplever at mål- og resultatstyringssystemet stjeler verdifull tid som en heller kunne brukt på andre, viktigere oppgaver, må ses i relasjon til at vi har et politi som primært er drevet av «public service-motivasjon» eller er indre motivert, og det publikumsrettede arbeidet av mange betraktes som «kjerneoppgaver» som gir mening og motivasjon i arbeidet.

9.5.4 Ekstraarbeid og ressurssluk har begrenset forklaringskraft

Oppsummert opplever mange ansatte at mål- og resultatstyringssystemet skaper unødvendig ekstraarbeid og stjeler verdifull tid som man kunne brukt på viktigere oppgaver, og ikke-ledere og ordenspolitiet erfarer dette i størst grad. Ledere og ordenspolitiet er mest enig i påstanden om at mål- og resultatstyringssystemet har gitt en økning i unyttig ressursbruk. Det er særlig de som arbeider nærmest målstyringssystemet (ledelsen), og de som arbeider nærmest publikum (ordenstjenesten), som i størst grad berøres av kontrollrutinene, noe som må ses i sammenheng med at det også er disse som rapporterer mest. Ledere, ordenspolitiet og spesialistene mener at mål- og resultatstyringssystemet i størst grad har medført en økning i kontrollrutiner og dermed merarbeid. Opplevelsen av at mål- og resultatstyringssystemet bidrar til flere kontrollrutiner, skaper unødvendig ekstraarbeid og

stjeler tid som kunne vært brukt på andre oppgaver, må ses i relasjon til i hvilken grad det motiverer i arbeidet. Som vi ser i grafen under, er 70 % av de som mener at målstyringen skaper ekstraarbeid, *uenige* i påstanden om at mål- og resultatstyringssystemet motiverer i arbeidet, mens 35 % av de som ikke mener at målstyringen skaper ekstraarbeid, er *enige* i at målstyringen motiverer i arbeidet.

9-8 Graf: Mål- og resultatsstyringssystemet motiverer



(** Signifikant på 0,01-nivå)

Imidlertid vet vi at ikke-ledere og ordenspolitiet i minst grad motiveres av mål- og resultatstyringssystemet, og at personalledere og spesialistene i størst grad blir motivert av systemet. Når ledere og ordenspolitiet har til felles at de mener at mål- og resultatstyrings-systemet i størst grad har medført økning i ressursbruk, merarbeid og kontrollrutiner, tyder dette på at disse forholdene har mindre kraft til å forklare hvorfor de to gruppene i ulik grad lar seg motivere av systemet. Det kan jo være slik at lederne synes målstyringssystemet trekker mye ressurser, men at det tross alt er hensiktsmessig. Det er likevel grunn til å søke andre steder for å finne forklaringer på hvorfor ikke-ledere og ordenspolitiet er mer skeptiske til mål- og resultatstyringssystemet og i mindre grad motiveres av det.

9.5.5 Antall måleparametere

Til tross for at ordenspolitiet i størst grad opplever at mål- og resultatstyringssystemet skaper unødvendig ekstraarbeid og stjeler verdifull tid som man kunne brukt på viktigere oppgaver (og også er de som oppgir å rapportere hyppigst), mener ordensansatte (29 %) i størst grad at mål- og resultatstyringssystemet består av for få måleparametere (se vedlegg til kapittel 9). Videre er opp mot halvparten av personallederne *uenige* i at det er for få måleindikatorer, mens om lag to av ti ikke-ledere sier det samme. Å få flere måleparametere inn i systemet i tillegg til oppklaringsprosent og saksbehandlingstid har vært en viktig sak for Politiets Fellesforbund i mange år (Politiforum 18/8 2010: 19) og foreslås også i Politianalysen (Justis- og beredskapsdepartementet 2013). I Politianalysen fremgår det at det bør utvikles flere resultatindikatorer sentralt som alle politidistriktene måles på, slik at man får en enhetlig kunnskap om resultatoppnåelsen i etaten som muliggjør sammenligninger mellom politidistriktene (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 158). Dette står i kontrast til det som fremkom i mitt intervju med tidligere politidirektør Killengreen, som mente at de senere års utvikling innebar at antall resultatmål må reduseres for å unngå detaljstyring. Hun ga uttrykk for at man i dag delegerer samtidig som man øker rapporteringen, noe som medfører at det indirekte skjer en sentralisering som kommer inn bakveien.

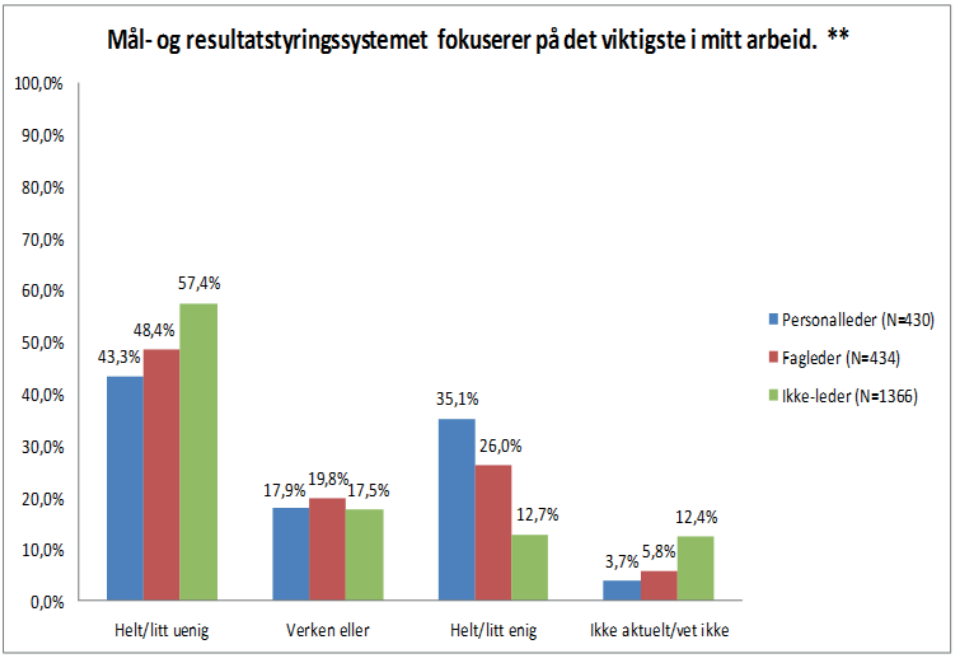
Oppsummert betyr dette at ordenspolitiet ønsker seg flere måleparametere til tross for at de mener at mål- og resultatstyringssystemet stjeler tid de kunne brukt på andre, viktigere oppgaver. Fordi det er et samspill mellom styring og motivasjon hvor både den faktiske måten styringen er utformet på, og *hvordan de ansatte oppfatter styringen*, kan være viktig (Andersen & Pederesen 2014: 68), vil jeg i det følgende se nærmere på hvordan respondentene oppfatter mål- og resultatstyringssystemets fokus og prioriteringer. Hensikten er å undersøke om dette kan bidra til å forklare hvorfor ansatte generelt i relativt liten grad, og ikke-ledere og ordenspolitiet i minst grad, motiveres av mål- og resultatstyringssystemet.

9.6 Fokus og prioriteringer i mål- og resultatstyringssystemet

9.6.1 Viktige områder i fokus?

Jeg fremsatte en påstand om at mål- og resultatstyringssystemet fokuserer på det viktigste i ens arbeid. Selv om flere er enige i denne påstanden enn i de tidligere påstandene om at målstyringssystemet gir mening og motivasjon, ser vi i grafen under at personalledere i størst grad er enige i påstanden. Dette er rimelig, holdt opp mot at ledere også i størst grad motiveres av systemet.

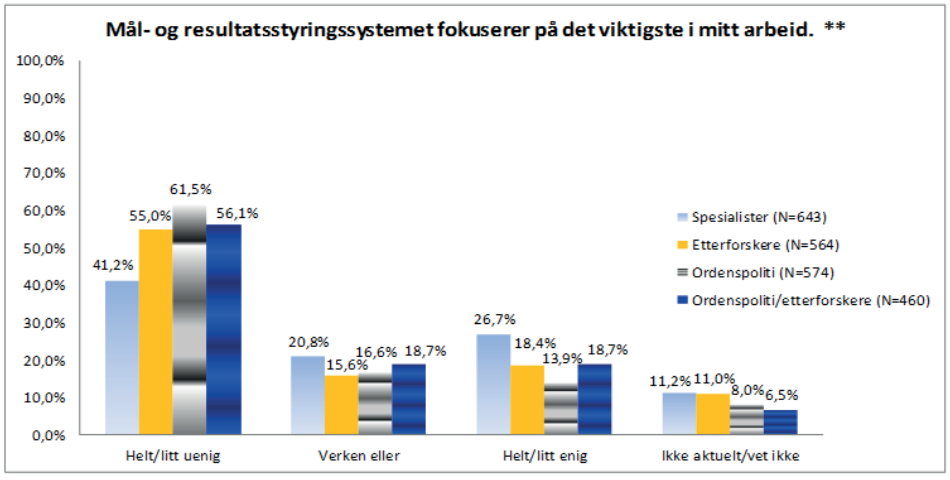
9-9 Graf: Mål- og resultatstyringssystemet fokuserer riktig



(** Signifikant på 0,01-nivå)

Også her ser vi at ordenspolitiet stiller seg mest skeptiske til systemet, idet disse i størst grad er uenige i at mål- og resultatstyringssystemet fokuserer på det viktigste i arbeidet.

9-10 Graf: Mål- og resultatstyringssystemet fokuserer riktig



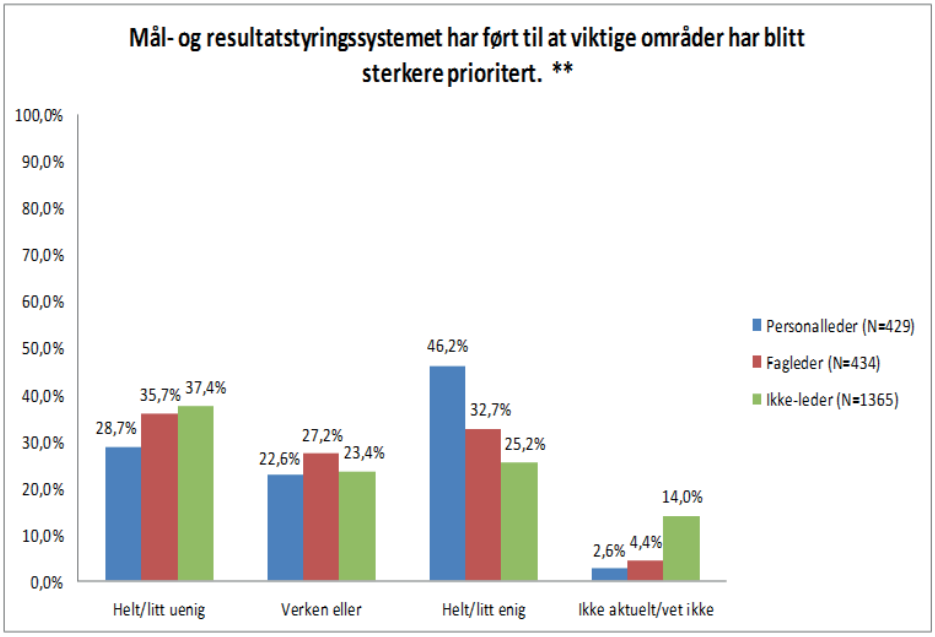
(** Signifikant på 0,01-nivå)

Disse resultatene er analoge med funn i det britiske politi, hvor målene i styringssystemet ikke samsvarte med arbeidsstokkens forståelse av hva jobben egentlig handlet om (Hough 2010: 76), og at motstanden mot målstyringssystemet har grobunn i at de politiansatte opplever at målstyringsfokuset ikke avspeiler politiets brede oppgavetilfang (Cockcroft & Beattie 2009: 526). Resultatene kan også ses i relasjon til at Holgersson i sin svenske politistudie fant at man ved utvikling av it-systemene i liten grad tok hensyn til motivasjonens store betydning for arbeidsprestasjon i politiet, og at en rekke aspekter relatert til ledelse og styring virket negativt inn på de ansattes motivasjon (Holgersson 2005: 199 og 207). Evalueringen av hendelsene 22. juli etterspør et mer helhetlig oppgavefokus i mål- og resultatstyringssystemet (Gjørv 2012: 458). Selv om jeg ikke har data for å si noe direkte om politiansattes opplevelse av hvorvidt systemet har et helhetlig oppgavefokus, gir svarene over en pekepinn på at politiet ikke opplever at systemet er dekkende for politiets virksomhet. I Politianalysen fremsettes det forslag om at politiet bør styrke sin prestasjonsledelse gjennom blant annet å etablere måleparametere som dekker helheten av virksomheten, inkludert resultatoppnåelse, kostnadseffektivitet og andre relevante faktorer (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 44). I denne sammenhengen ser vi at termen *virksomhetens helhet* kobles til å måle flere aspekter som kan sies å ligge innenfor en bedriftsøkonomisk tenkning fremfor at virksomhetens helhet relateres til flere fagområder ved virksomheten, f.eks. politiets forebyggende virksomhet eller satsing på organisert kriminalitet.

9.6.2 Sterkere prioritering av viktige områder?

Jeg fremsatte også en påstand om at mål- og resultatstyringen har ført til at viktige områder har blitt sterkere prioritert. I grafen under ser vi at fire av ti personalledere mener at mål- og resultatstyringen har ført til at viktige områder har blitt sterkere prioritert, drøyt tre av ti fagledere mener dette, mens 25 % av ikke-lederne sier seg enig i at mål- og resultatstyringen har ført til at viktige områder har blitt sterkere prioritert.

9-11 Graf: Mål- og resultatstyringssystemet nedprioriterer



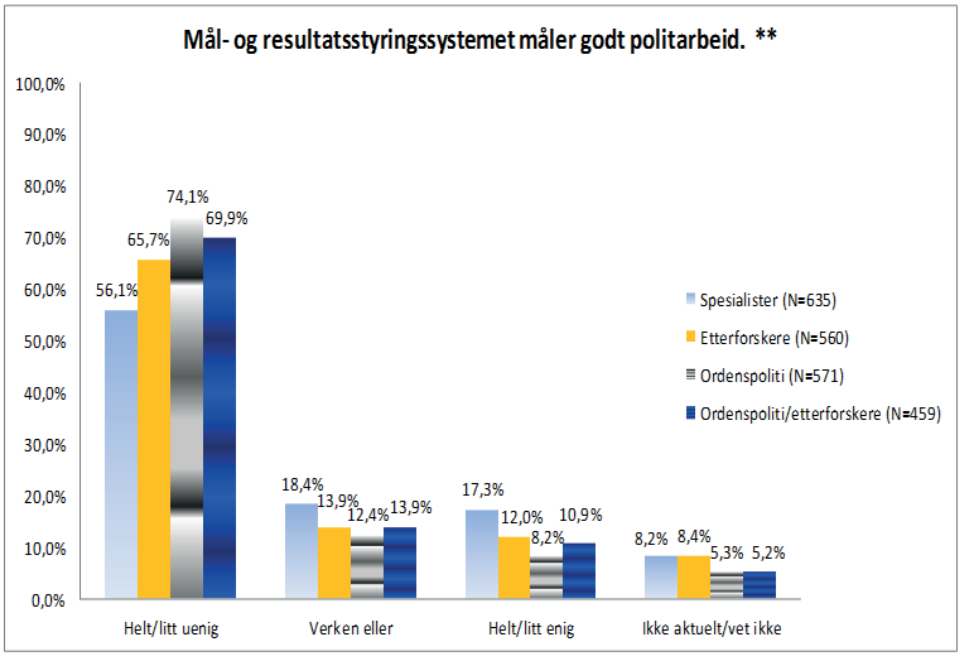
(** Signifikant på 0,01-nivå)

Nærmere analyse viser at ordenspolitiet (41 %) er mest uenig i at mål- og resultatstyringen har ført til at viktige områder har blitt sterkere prioritert, dernest ansatte som arbeider både i ordenstjenesten og etterforskning (36 %), så de som kun arbeider som etterforskere (34 %), mens spesialistene (31 %) sier seg minst uenige i påstanden om at mål- og resultatstyringen har ført til at viktige områder har blitt sterkere prioritert (signifikant på 0,01-nivå). I det følgende skal vi se om vi finner de samme forskjellene når det gjelder hvorvidt mål- og resultatstyringssystemet måler godt politiarbeid.

9.6.3 Måler man godt politiarbeid?

Fordi målstyring reduserer organisasjonens komplekse arbeid til essensen (De Bruijn 2007: 4) og styringsparameterne er ment å måle resultatene fra politiets arbeid, ligger det også en implisitt forutsetning om at parameterne skal fange opp hva som er godt politiarbeid. I grafen under ser vi at ordenspolitiet (74 %) er mest uenig i at mål- og resultatstyringssystemet måler godt politiarbeid, mens spesialistene (56 %) er mest enig i at systemet fanger inn denne dimensjonen.

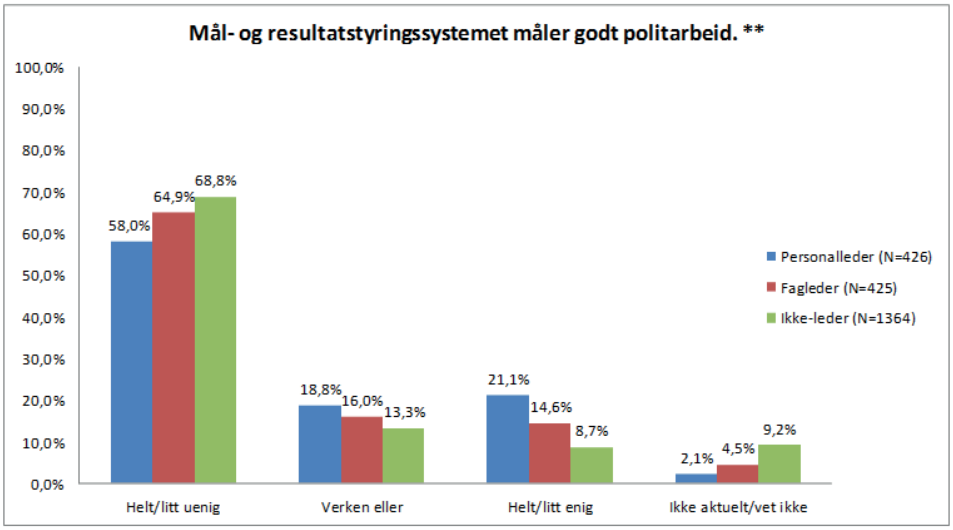
9-12 Graf: Mål- og resultatstyringssystemet måler godt arbeid



(** Signifikant på 0,01-nivå)

I grafen under ser vi at personalledere (21 %) er mest enige i at mål- og resultatstyrings-systemet måler godt politiarbeid, mens ikke-ledere er minst enige (9 %), noe som må ses i sammenheng med svarene på forrige påstand, hvor ledere i størst grad mente at mål- og resultatstyringen har ført til at viktige områder har blitt sterkere prioritert.

9-13 Mål- og resultatstyringssystemet måler godt arbeid krysset med ledelse



(** Signifikant på 0,01-nivå)

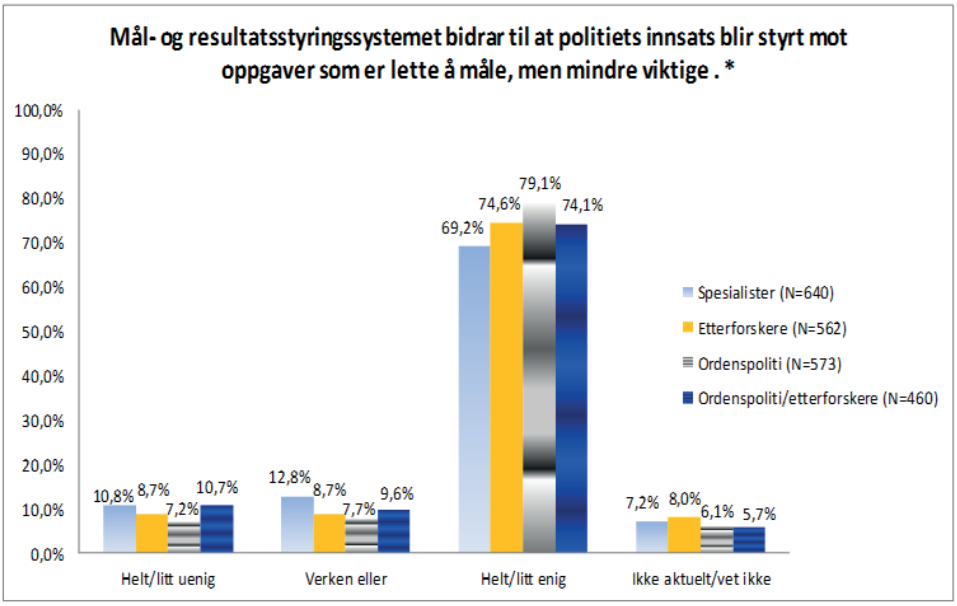
I likhet med de forgående svarene ser vi også her at ikke-ledere og ordenspolitiet i større grad enn personalledere og de som arbeider lenger unna publikum, er uenige i at mål- og resultatstyringssystemet er en god markør for godt politiarbeid.

9.6.4 Fokus på det som kan måles

I relasjon til at måltavlen i «Politiets styringsverktøy» angir 25 dimensjoner hvor de aller fleste omhandler saks- og straffesaksbehandling, påpeker evalueringsrapporten etter hendelsene 22. juli at politiet har utviklet mål på de områdene som er enklest å måle, og ikke nødvendigvis på de områdene der klare mål og forventninger er viktigst (Gjørv 2012: 314). Det er for eksempel stilt krav og konkrete mål knyttet til automatisk trafikkontroll, men ikke til operasjonssentralers beskaffenhet eller responstider (Gjørv 2012: 314), noe som kan ses i sammenheng med at politiets arbeidsoppgaver er komplekse, og at det derfor kan være vanskelig å lage gode mål (Lipsky 2010: 40). På bakgrunn av blant annet kritikken som er fremkommet i Gjørvkommisjonens rapport (Gjørv 2012), fremsatte jeg en påstand om at mål- og resultatstyringssystemet bidrar til at politiets innsats blir styrt mot oppgaver som er lette å måle, men mindre viktige. Det viste seg at nesten tre av fire respondenter mener at mål- og resultatstyringssystemet bidrar til at politiets innsats blir styrt mot oppgaver som er lette å måle, men mindre viktige, mens om lag 10 % er uenige i påstanden. I grafen under ser

vi at ordenspolitiet (79 %) i størst grad er enig i påstanden, mens spesialistene i minst grad er det.

9-14 Mål- og resultatstyringssystemet bidrar til styring mot det målbare



(* Signifikant på 0,05-nivå)

Nærmere analyse viser at fagledere i størst grad er enige i at resultatstyringssystemet bidrar til at politiets innsats blir styrt mot oppgaver som er lette å måle (78 %), dernest ikke-ledere (74 %), mens 72 % av personalledere er enige i denne påstanden.

9.6.5 Måleparameterne og motivasjon

Som vi her har sett, opplever et flertall av de politiansatte, både ledere og ikke-ledere, at mål- og resultatstyringssystemet i mindre grad evner å fange inn viktige aspekter ved politiets arbeid, noe som indikerer at styringssystemets måleparametere i mindre grad erfares som understøttende når det gjelder å nå organisasjonens mål. Teorien om at det er av presserende betydning at det styres på en måte som ansatte oppfatter som understøttende hvis ansattes motivasjon skal fastholdes (Andersen & Pederesen 2014: 68), tilsier da at vi også vil finne at mål- og resultatstyringssystemet i mindre grad motiverer ansatte, noe min empiri støtter opp om. Som vi har sett, mener lederne og spesialistene i størst grad at målstyringssystemet fanger inn de viktigste forholdene i politiarbeidet, noe som peker mot at de i større grad erfarer at systemet understøtter arbeidet. På bakgrunn av dette er det ikke overraskende at disse også i størst grad lar seg motivere av systemet. Vi ser den motsatte

trenden blant ikke-ledere og ordenspolitiet; de mener at systemet i liten grad evner å fange inn de vesentlige forholdene i arbeidet, noe som peker mot at systemet ikke understøtter arbeidet, og de lar seg da også i mindre grad motivere av systemet. For nærmere å belyse hva som kjennetegner de som er mer positive og mer kritiske til mål- og resultatstyringssystemet, skal jeg i det følgende presentere en indeks som inneholder synet på hvordan målstyringen treffer og synet på mål- og resultatstyringssystemet, for deretter å krysse denne indeksen med respondentenes arbeidsoppgaver og funksjon.

9.6.6 Hvordan målstyringen treffer og arbeidsoppgaver

Som vi har sett, har oppfatningen av hvordan mål- og resultatstyringssystemet fokuserer og prioriterer, dvs. «treffer» politiarbeidets kjerne og understøtter arbeidet, relativt stor forklaringskraft når det gjelder å forstå hvorfor noen grupper ansatte lar seg motivere mer enn andre. Spørreskjemaets tre påstander: *«Mål- og resultatstyringssystemet fokuserer på det viktigste i mitt arbeid», «Mål- og resultatstyringssystemet måler godt politiarbeid»* og «*Mål- og resultatstyringssystemet bidrar til at politiets innsats blir styrt mot oppgaver som er lette å måle, men mindre viktige»*[103], som er ment å fange inn hvordan systemet understøtter arbeidet, er satt sammen til en indeks hvor tallverdien 1 tilsvarer «*helt uenig»* og 5 tilsvarer *«helt enig»*[104]. Skåren på de tre spørsmålene legges sammen og deles på 3. Det er 122 personer som har svart *«helt uenig»* på de to første spørsmålene og *«helt enig»* på det siste, og disse har fått skåren 1,00. Mer kritisk til mål- og resultatstyringssystemet er det ikke mulig å svare på de tre spørsmålene. Videre er det en person som har fått skåren 5,00, og denne har følgelig svart «*helt enig»* på de to første spørsmålene og «helt uenig» på det siste, noe som tilsvarer maksimal positiv skår. En skår på 2 vil i snitt si at man har skåret tilsvarende svaralternativet «*litt uenig»* på de to første og *«litt enig»* på siste, og en skår på 4 vil si at man i snitt skårer tilsvarende *«litt enig»* på de to første og *«litt uenig»* på det siste. For å gjøre resultatene mer håndterlige har jeg delt dem inn i tre grupper. De som har en skår som er tilsvarende eller lavere enn 2,0, anses som kritiske. De som har en skår som er høyere enn 2, men lavere enn 4, anses som nøytrale, og de som skårer 4 eller høyere, anses som positive. Da blir fordelingen som følger[105]:

---

[103] *De to første spørsmålene er formulert slik at en person som er enig i stor grad, mener målstyringssystemet treffer, mens det er motsatt for det siste spørsmålet. Vi har derfor valgt å snu skåren på det siste spørsmålet.*

[104] *De som har svart «ikke relevant» eller «vet ikke» på ett eller flere av disse spørsmålene, har ikke fått noen tallverdi.*

[105] *Det relativt høye antallet «missing system» skyldes at de som har svart «ikke relevant» eller «vet ikke» på et av spørsmålene, ikke har fått noen tallverdi.*

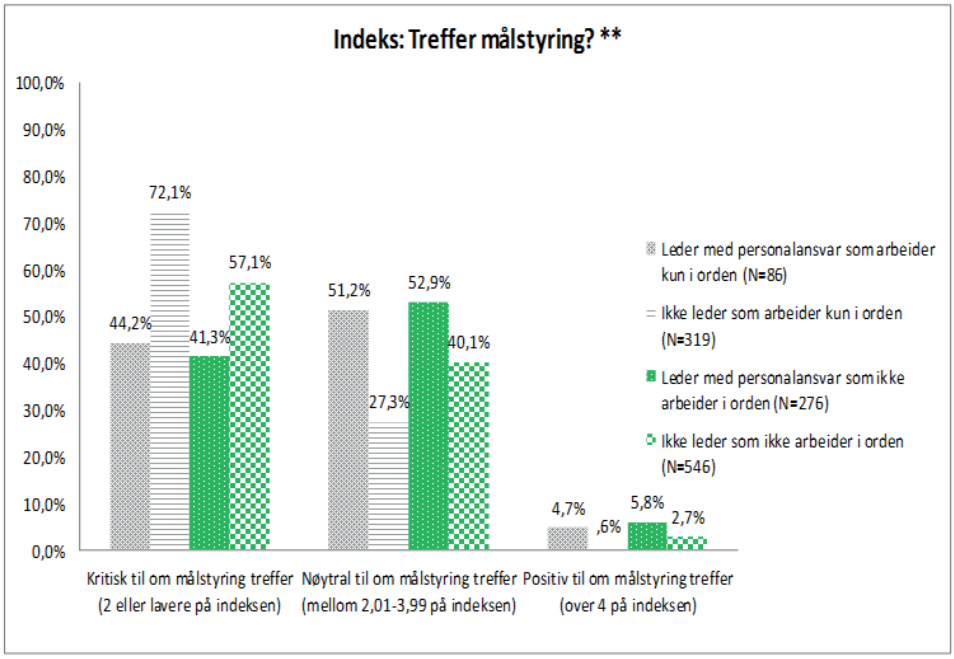
9-15 Tabell: Målstyring treffer indeks

	Frekvens	Prosent	Kumulativ prosent
Kritisk (skår under 2,01 på indeksen)	1104	**55,9**	55,9
Nøytral (skår mellom 2,01 og 3,99 på indeksen)	812	**41,1**	97,0
Positiv (skår på 4 eller høyere på indeksen)	59	**3,0**	100,0
Total	1975	100,0	
System	273		
Total	2248		

Vi ser at noe mer enn halvparten (56 %) er skeptiske til at mål- og resultatstyringssystemet «treffer» i sitt fokus. Det er også en stor nøytral gruppe med 41 %, og følgelig få som har stilt seg positive (3 %). Ettersom det er så få i den positive gruppen, bør disse resultatene tolkes med varsomhet. I grafen under ser vi at respondentene som er *positive til at mål- og resultatstyringssystemet treffer i sitt fokus*, i liten grad arbeider med ordensoppgaver, dette gjelder både ledere og ikke-ledere[106].

[106] *På enkeltspørsmål vil man nesten alltid ha noen respondenter som ikke har svart. Hvor mange dette er, varierer litt fra spørsmål til spørsmål, men det er særlig en del som lar være å svare dersom spørsmålene er sensitive eller vanskelige å svare på. Når vi setter sammen enkeltspørsmål til indekser, luker vi ut respondenter som ikke har svart på alle enkeltspørsmålene som skal inn i indeksen, og de som svarer «vet ikke» eller «ikke aktuelt». Dette betyr at N for alle grupper blir lavere.*

9-16 Graf: Indeks treffer målstyring?

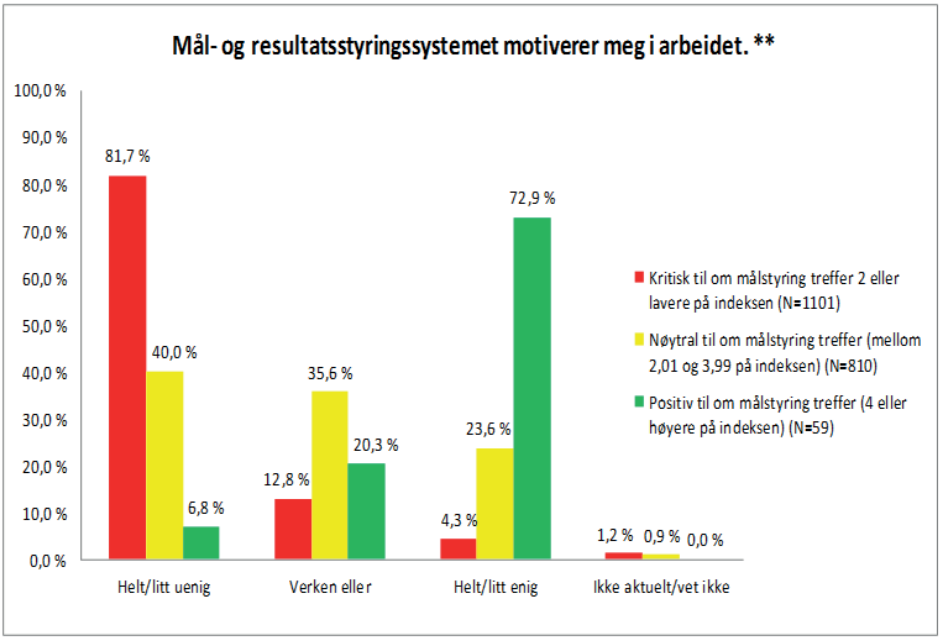


(** Signifikant på 0,01-nivå)

I grafen over ser vi at mens 72 % av ikke-ledere i ordenspolitiet er kritiske til hvorvidt mål- og resultatstyringssystemet treffer, er det tilsvarende tallet for ikke-ledere utenfor ordenstjenesten 57 %. Videre er personalledere i henholdsvis ordenspolitiet og utenfor ordenspolitiet relativt like; mens 44 % av personalledere i ordenspolitiet er kritiske til systemet, er det tilsvarende tallet for personalledere utenfor ordenspolitiet 41 %.

I grafen under ser vi at 82 % av de som er kritiske til at mål- og resultatstyringen treffer i sitt fokus, også er uenige i at målstyringssystemet motiverer i arbeidet.

9-17 Graf: Mål- og resultatstyringssystemet motiverer vs treffer målstyring



(** Signifikant på 0,01-nivå)

På den andre siden ser vi at 73 % av de som mener at målstyringen treffer, også lar seg motivere av det, men her har jeg lave tall fordi det er få som er positive til målstyringen.

Det at personalledere både i og utenfor ordenstjenesten skårer nesten likt i synet på hvorvidt mål- og resultatstyringssystemet «treffer» i sitt fokus, kan ses i lys av deres organisatoriske plassering i relasjon til henholdsvis publikum og mål- og resultatstyringssystemet. Personallederne er som nevnt de som i minst grad har kontakt med publikum, eller hvor kontakten med publikum i liten grad skjer ute i gaten. På den andre siden mener de som i størst grad har kontakt med publikum (ikke-ledere og ordenspolitiet), at mål- og resultat-styringssystemet i minst grad fanger inn viktige dimensjoner i politiarbeidet. Dette bidrar til å forklare hvorfor mål- og resultatstyringssystemet i mindre grad oppleves som motiverende av ikke-ledere og de som arbeider nærmest publikum, mens det i større grad motiverer ledere og spesialister.

9.6.7 Målstyringssystemet har i mindre grad tatt hensyn til «kjernen» i politiarbeidet slik førstelinjen ser det

Funnene indikerer at styringsformen i mindre grad har tatt hensyn til «kjernen» i politiarbeidet slik førstelinjen oppfatter det, og bidrar således til å belyse de overordnede forskningsspørsmålene om på hvilken måte politireformer har påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte. Resultatene må ses i relasjon til at ansatte må erfare styringen som understøttende for å nå organisasjonens mål hvis den skal virke positivt, eller i hvert fall ikke oppfattes som rendyrket kontroll (Andersen & Pedersen 2014: 68). Funnene støttes av teori på området og av min øvrige empiri, som peker i retning av at ikke-ledere og ordenspolitiet er opptatt av og motiveres av et allsidig og nært publikumsarbeid fremfor det administrative styringssystemet. Ledere og fagspesialister på den ene siden, og ikke-ledere og ordenspolitiet på den andre siden, kan forstås å ha et til dels ulikt syn på hva som er godt politiarbeid, og hvordan man kan få kunnskap om kvaliteten i arbeidet. Ikke-ledere og ordenspolitiet tenderer i større grad til å mene at selve innretningen av mål- og resultat-styringssystemet ikke treffer «kjernen» i politiarbeidet. Mens ikke-ledere i ordenspolitiet i større grad mener at godt politiarbeid handler om å levere tjenester som publikum etterspør, og at publikum er en sentral markør for å vurdere kvaliteten av arbeidet, orienterer lederne og fagspesialistene seg i større grad mot mål- og resultatstyringssystemet. Mens det nære publikumsarbeidet appellerer til indre motiverte individer eller mennesker drevet av «public service-motivasjon», som finner mening i å hjelpe andre og glede i arbeidet i seg selv (Mastekaasa 2010; Andersen & Pedersen 2014), er grunnlaget for mål- og resultatstyrings-systemet forankret i at ansatte er ytre styrt. Forskjellene i synet på sentrale markører for hva som er godt politiarbeid, kan illustrere hvordan formelle normer (for hva som er godt politiarbeid) gjerne er nedfelt i organisasjonens formelle systemer, mens uformelle normer og verdier (for hva som er godt politiarbeid) er nedfelt i etablerte tradisjoner og organisasjonskulturer som ansatte internaliserer gjennom erfaring og daglig arbeid sammen med kollegene (Christensen et al. 2010: 26). Det er imidlertid viktig å understreke at selv om ledere gjennomgående er mer positive til mål- og resultatstyringssystemet, er også de kritiske til systemet. Den skepsisen som også ledere og ansatte utenfor ordenstjenesten oppviser når det gjelder mål- og resultatstyringssystemets evne til å fange opp sentrale aspekter i politiets arbeid, kan ses i relasjon til at studier har vist at motstand mot reformer i politiet ikke kun kommer nedenfra, men at ledere av ulike årsaker også oppviser motstand mot endringer (Skogen 2008: 24).

På denne måten kan funnet om at politiet primært er drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon, bidra til å forklare at mål- og resultatstyringssystemet slik det er utformet i politiet i dag, virker lite motiverende. For anerkjennelse kan knyttes til forskjellige symbolske maktbaser hvor makten til å konstruere virkeligheten er den usynlige makten som bare kan utøves med delaktighet av de som ikke vet at de ligger under for den, eller endatil ikke vet at de utøver den (Bourdieu & Prieur 1996: 38, 40). Symbolsk makt virker bare når den anerkjennes, det vil si når det vilkårlige ved den miskjennes:

> *«Symbolsk makt er den makt til å konstituere det gitte gjennom utsagn om det, til å få andre til å se og til å tro på en verdensoppfatning, til å bekrefte den eller til å forandre den, og gjennom verdensoppfatningen også handlingen i verden, og dermed verden selv»* (Bourdieu & Prieur 1996: 45).

Politiets verdier kan forstås å utgjøre et symbolsk system hvor det å gjøre en positiv forskjell i andre menneskers liv er en verdi som står høyt i kurs. Dette verdisystemet henter sin styrke fra det meningsforholdet som skapes gjennom at publikum fungerer som en umiddelbar og sentral anerkjennelses- og meningskilde. Politiledere kan anerkjenne den innsatsen ansatte gjør, underkjenne den, eller overse den. Selv om politiets hjelpeoppgaver overfor publikum ikke verdsettes eller premieres i organisasjonen, fungerer det publikumsnære hjelpe- og reguleringsarbeidet som en sentral anerkjennelses- og meningskilde for mange politiansatte. Forestillinger om godt politiarbeid som noe som avspeiles i publikums tilbakemelding, kan knyttes til politiansattes tradisjonelle symbolske maktbase, som har sin forankring i nærpolitimodellen. Denne står i motsetning til forestillinger om godt politiarbeid som noe som avleses i måleindikatorene, som kan relateres til mål- og resultatstyringssystemets evidenslogikk. De symbolske systemene skiller seg fra hverandre på en grunnleggende måte alt etter om de er produsert av gruppen som helhet eller av et spesialkorps innenfor et forholdsvis selvstendig felt for produksjon (Bourdieu & Prieur 1996: 44). Mens det symbolske systemet som avspeiler det verdibaserte publikumsnære hjelpe- og reguleringsarbeidet, kan sies å være produsert av gruppen som helhet og forankret i det gruppen betrakter som «kjerneoppgaver», er det instrumentelle symbolske systemet for godt politiarbeid utarbeidet av profesjonelle på sitt område. Av denne grunn kommer styringssystemene som selvstendig anerkjennelseskilde til kort for et politi drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon.

9.6.8 Er personalledere mer ytre motivert?

Målinnretningen kan ses i lys av at organisasjonssystemer gir signaler om at visse verdier er viktigere enn andre, og kan styre atferd og bidra til å endre normer og kultur i en organisasjon (Ladegård & Vabo 2011: 8). I lys av at ansattes motivasjon påvirkes av både individuelle, sosiale og organisatoriske betingelser (Vandenabeele 2011: 102; Kjeldsen & Jacobsen 2012: 900), og at ulike former for målstyring kan fortrenge indre motivasjon (Cappelen & Tungodden 2012: 41; Kuvaas 2014), kan funnene om at personalledere mest motiveres av systemet, forstås som at politiledernes motivasjon for visse typer arbeidsoppgaver er endret i retning av å bli mer ytre styrt. De kraftigste mekanismene for innarbeiding og forsterkning av kulturen er blant annet det lederne er opptatt av, det de evaluerer og kontrollerer (Schein 1998: 191). Når lederne følges opp på det som registreres i mål- og resultatstyringssystemet, og i mindre grad leverer tjenester direkte til publikum, hvor de gjerne utsettes for en umiddelbar tilbakemelding, kan den instrumentelle logikken som ligger til grunn for styringssystemet, få større motiverende kraft. Dette må ses i lys av at personalledere kun har en begrenset kontakt med det mangfoldige publikum. På denne måten kan mål- og resultatstyring endre hvordan en oppfatter arbeidsoppgavene, og den sterke indre motivasjonen kan erstattes med et svakt ytre styrt insentiv for å yte en innsats (Cappelen & Tungodden 2012: 41). Så på samme måte som at «public service-motivasjonen» eller den indre motivasjonen kan forsterkes gjennom fysiske møter med dem man hjelper (Andersen & Pedersen 2014: 93), kan mine data forstås som at en redusert bred publikumskontakt, i kombinasjon med et primært kvantitativt mål- og resultatstyringssystem, kan bidra til at motivasjonen skyves utover.

Funnene kan ses i sammenheng med resultatene fra en studie hvor ansatte i departementene ble bedt om å ta stilling til flere påstander om mål- og resultatstyringssystemet, hvor det var størst oppslutning om at resultatstyringen hadde ført til økt bevisstgjøring og bedre kommunikasjon om mål og resultat (Christensen & Lægreid 1997: 392). Christensen og Lægreid mener at mål- og resultatstyringen har lært ansatte å tenke på en annen måte enn tidligere, og at det har skjedd en forandring i kulturelle normer og verdier. Dette bringer oss over til at økonomifagets feilaktige antakelser om mennesket som økonomisk aktør er i ferd med å bli selvoppfyllende (Ferraro et al, her i Kuvaas 2008: 16). Ferraro et al.s studie har vist at innføring av tiltak som har til hensikt å øke den interne konkurransen og belønne ansatte som opptrer i tråd med etablerte mål, etter en tid fører til at organisasjonen består av ansatte som er dyktige til å følge sine egne interesser og på andre måter sørge for seg selv

snarere enn organisasjonens interesser (Ferraro et al, her i Kuvaas 2008: 16). I denne sammenhengen spiller språket en sentral rolle (Ferraro et al. 2005: 20). Dette åpner for at når styringssystemenes logikk farger av på kulturelle verdier og ansattes tenkning, kan motivasjon skyves mot ytre forhold, og vurderinger få en litt annen klangbunn enn de tradisjonelt har hatt. Som vi her har sett, er det spesielt lederne som er positive til målstyringen. Innledningsvis i avhandlingen gjengir jeg et redigert intervju med en politistasjonssjef som sier at han tidligere var opptatt av å finne gode løsninger for fremtiden og vurdere hva som var riktig ut fra et faglig ståsted, men at han nå var blitt mer opptatt av å generere gode måleresultater. Han relaterer endringen i egen forholdningsmåte til konsekvenser av fokus i mål- og resultatstyringsstyringssystemet.

Men det også mulig at lederne allerede ved rekruttering til lederstillingen var mer ytre styrt sammenlignet med ikke-ledere, det vil si at ytre styrte ledere tenderer mot å søke lederstillinger eller rekrutteres til stillingene. Mine data gir ikke noe holdepunkt for å avgjøre hvilken retning en mulig påvirkning mellom de to variablene har, og slik vil det ofte være (Hellevik 1995: 164). Imidlertid forsterker det faktum at politiutdannede ledere nødvendigvis i utgangspunktet må rekrutteres nedenfra i organisasjonen, og at godt over 90 % av både ledere og ikke-ledere er enige i påstanden om at «*å se at man som politi kan gjøre en viktig forskjell for enkeltmennesker er en sterk motivasjonskilde i arbeidet»,* antakelsen om at ledernes organisatoriske plassering og det de følges opp på, skyver motivasjonen mot ytre insentiver, fremfor at lederne i utgangspunktet er mer ytre styrt.

I det følgende skal vi se på om opplæring og bruk av systemet kan bidra til å belyse politiansattes skepsis til mål- og resultatstyringssystemet og grad av motivasjon, og på denne måten svare på de overordnede forskningsspørsmålene om på hvilken måte politireformer har påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte.

9.7 Opplæring og bruk av systemet

I det følgende vil jeg drøfte to konkrete forhold som kan bidra til å forklare hvorfor ledere og ikke-ledere, og ordenspolitiet og ansatte i annen tjeneste, opplever mål- og resultatstyringssystemet forskjellig med hensyn til i hvilken grad det gir mening og motivasjon i arbeidet, nemlig praktiseringen av systemet og i hvilken grad en har fått en innføring i det.

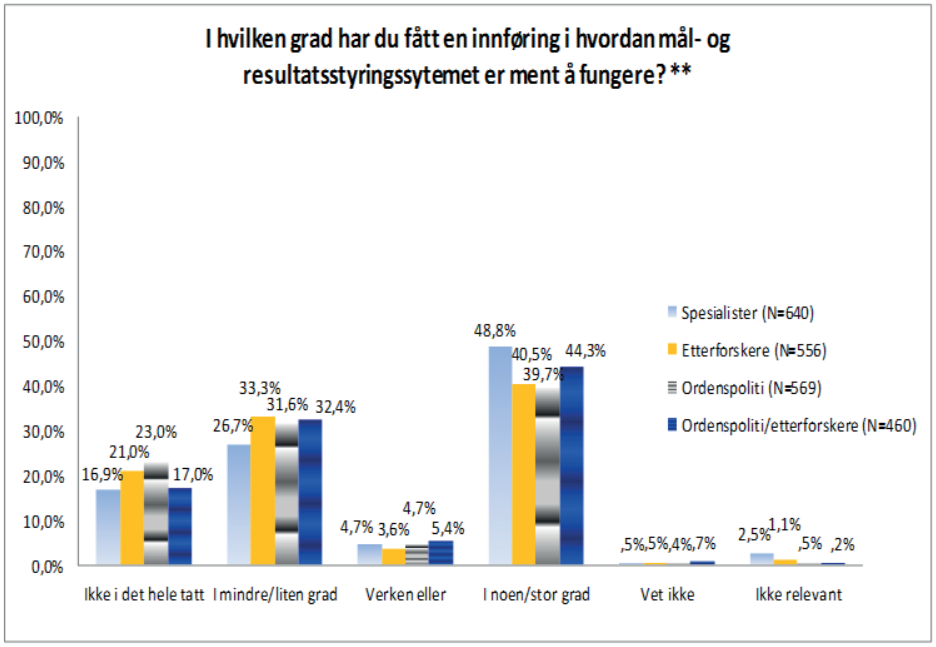
Bruken av systemet

Nå er det jo ikke kun systemet i seg selv som behøver å være årsaken til at ansatte oppviser misnøye med det, det kan også være *bruken* av systemet. Jeg fremsatte derfor en påstand om at mål- og resultatstyringssystemet i politiet er bra nok, men de ansatte følger ikke godt nok opp. Påstanden kan kritiseres for å måle to forhold, og at dette gir problemer i tolkningen av svarene, noe som gir påstanden lavere reliabilitet. Dette gjør at vi må tolke disse dataene med varsomhet. Totalt sett er langt flere (48 %) uenige i påstanden om at systemet er bra nok, men at de ansatte ikke følger godt nok opp sammenlignet med de som er enige (15 %). Personalledere er i størst grad enige i at systemet er bra nok, men at de ansatte ikke følger godt nok opp (23 %), sammenlignet med ikke-ledere (11 %) (signifikant på 0,01-nivå). Videre er ordenspolitiet (54 %) i størst grad uenig i påstanden, mens spesialistene er minst uenige (43 %) (signifikant på 0,01-nivå). Dette må ses i relasjon til at ordenspolitiet i størst grad opplever at systemet ikke «treffer» i å måle sentrale aspekter i politiarbeidet.

Innføring i systemet

På spørsmål om i hvilken grad en har fått en innføring i hvordan mål- og resultatstyrings-systemet er ment å fungere, fant jeg at 69 % av personalledere oppga å ha fått det, 52 % av faglederne hadde det, mens 33 % av ikke-lederne hadde fått en slik innføring. Med tanke på at det er personalledere som er ansvarlige for mål- og resultatstyringssystemet, er forskjellene mellom gruppene ikke overraskende. Og selv om en ikke har fått innføring i systemet, er det ikke dermed sagt at en ikke vet hvordan systemet er ment å fungere; en kan ha fått informasjon av andre, lært gjennom erfaring, lest seg til det e.l. I grafen under ser vi svarfordelingen på påstanden i forhold til tjeneste.

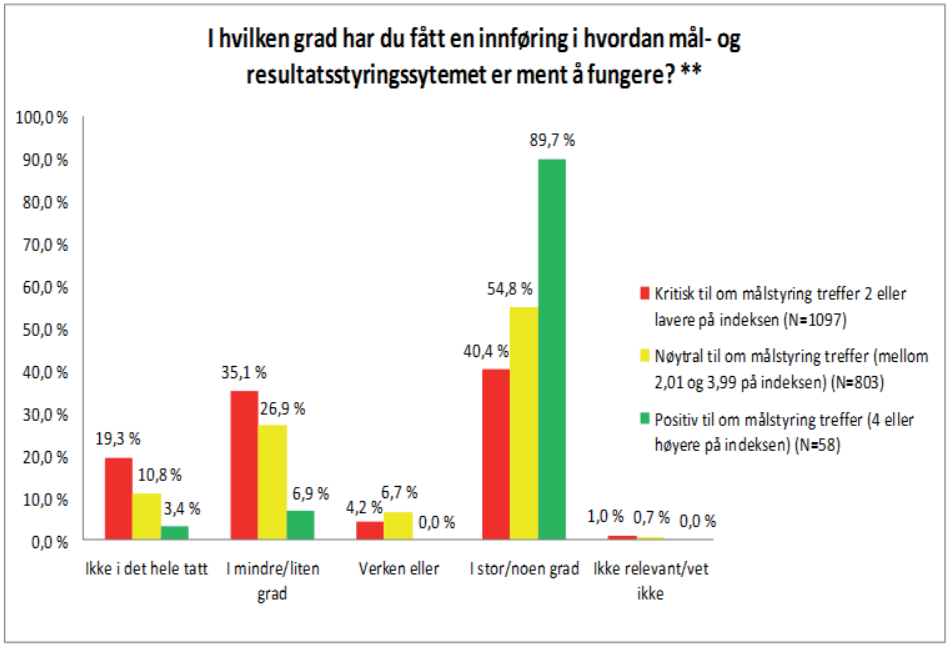
9-18 Graf: Innføring i mål- og resultatstyringssystemet



(** Signifikant på 0,01-nivå)

Som vi ser her, har spesialistene i størst grad fått opplæring, mens ordenspolitiet i minst grad oppgir å ha fått en slik innføring. Dette betyr at personalledere og spesialister i størst grad har fått opplæring i systemet, og ordenspolitiet og etterforskerne minst. Fordi innføring i systemet kan gi en annen forståelse av hvordan systemet er ment å fange inn politiets arbeid, har jeg krysset denne påstanden med indeksen på i hvilken grad en erfarer at mål- og resultatstyringssystemet treffer i sitt fokus. Se graf under.

9-19 Graf: Innføring mål- og resultatstyringssystemet vs treffer målstyring



(** Signifikant på 0,01-nivå)

Hvis vi ser på den gruppen som er kritisk til om målstyringssystemet treffer, finner vi ikke så store forskjeller med tanke på i hvilken grad en har fått en innføring i hvordan mål- og resultatstyringssystemet er ment å fungere. Mens 40 % av de som er kritiske til om målstyringssystemet treffer, har fått en innføring i stor eller noen grad, har 35 % av de som er kritiske til om målstyringssystemet treffer i mindre eller liten grad, fått en innføring. Videre har 19 % av de som er kritiske, ikke fått opplæring i det hele tatt. (Som vi ser, har 90 % av de som er positive til systemet i stor eller noen grad, fått en innføring i hvordan systemet er ment å fungere, men her har vi lav N.) Dette betyr at grad av innføring i systemet til dels kan forklare skepsisen til systemet, men at opplevelsen av at mål- og resultatstyringssystemet ikke treffer i sitt fokus på politiarbeidet, trolig ikke i vesentlig grad reduseres ved økt innføring i systemet. Innføring i hvordan mål- og resultatstyringssystemet er ment å fungere, innebærer en mer instrumentell prosess hvor man får kjennskap til systemets virkemåte og funksjon, noe som står i kontrast til mer medvirkningsbaserte prosesser som f.eks. virksomhetsplanlegging. Jeg vil derfor i kapittel 12 se nærmere på hvordan politilederne praktiserer virksomhetsplanleggingen og hvilke eventuelle konsekvenser dette kan ha for opplevelsen av mål- og resultatstyringssystemet.

9.7.1 Oppsummering

Parallelt med økning i politiets satsingsområder har etaten i de senere årene vært gjenstand for økte krav om å kunne oppvise ansvarlighet (accountability) når det gjelder effektivitet og legitimitet i forhold til å oppfylle de tradisjonelle politifunksjonene. På bakgrunn av dette er det ikke overraskende at et flertall av respondentene i min undersøkelse oppgir at fokuset på rapporteringskrav har økt i de siste fem år. Personalledere, ordenspolitiet og spesialistene bruker mest tid på rapporteringen. Imidlertid finner vi noen vesentlige forskjeller mellom disse gruppene hvor ikke-ledere og ordenspolitiet i minst grad motiveres av mål- og resultatstyringssystemet, mens personalledere og spesialister i størst grad blir motivert. Mange ansatte opplever at mål- og resultatstyringssystemet skaper unødvendig ekstraarbeid, fungerer som detaljkontroll og stjeler verdifull tid. Til tross for at ledere og ordensansatte er enige i at mål- og resultatstyringssystemet har gitt en økning i unyttig ressursbruk, motiveres ledere i større grad av systemet sammenlignet med ordensansatte. Dette betyr at jeg må lete andre steder etter forklaringer på motivasjonsforskjellene. I denne sammenhengen har oppfatning av hvordan mål- og resultatstyringssystemet fokuserer og prioriterer, dvs. «treffer» politiarbeidets «kjerne» og understøtter arbeidet, relativt stor forklaringskraft når det gjelder å forstå hvorfor noen grupper politiansatte lar seg motivere mer enn andre. Ledere og spesialister erfarer i størst grad at målstyringssystemet fanger inn de viktigste forholdene i politiarbeidet, og derved understøtter arbeidet, og lar seg også i størst grad motivere av systemet. En mulig forklaring er at den organisatoriske plasseringen nær oppfølgingen av målstyringssystemet og relativt langt fra det brede publikum har bidratt til at disse gruppenes «public service-motivasjon» eller indre motivasjonen delvis er erstattet med et svakt ytre styrt insentiv for å yte en innsats.

Vi ser den motsatte tendensen blant ikke-ledere og ordenspolitiet som sitter nær publikum og relativt langt unna oppfølgingen av målstyringen; de mener at systemet i liten grad evner å fange inn de vesentlige forholdene i arbeidet, og motiveres i liten grad av det. Dette betyr at de NPM-inspirerte styringsreformene i mindre grad bidrar til å utvikle en positiv mening og motivasjon i arbeidet, slik førstelinjen oppfatter det. Grad av innføring i systemet kan kun i begrenset grad forklare skepsisen til systemet.

10 Målstyring og målforskyvning

10.1 Målstyring i praksis

10.1.1 Belønning styrer arbeidsinnsatsen

Som tematisert i forrige kapittel viser en tidligere undersøkelse (Gjørv 2012: 314) og min empiri at politiet har utviklet mål på de områdene som er enklest å måle og ikke nødvendigvis på de mest sentrale områdene. Dette kan ses i relasjon til at en svensk politistudie har vist at bedriftsøkonomenes kunnskap, normer og modeller har ført til nye krav til målinger som kan gi konsekvenser for den praktiske virksomheten (Westerberg 2004: 202). I tillegg viser Riksrevisjonens undersøkelse om politiets og påtalemyndighetens innsats mot organisert kriminalitet at politiet motiveres til å legge mye innsats i oppgaver som ligger innenfor insentivsystemet (Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen 2010). Dette er i tråd med Mastekaasas poeng om at man motiveres til å legge mye innsats i godt belønnede oppgaver i valget mellom flere oppgaver og målsettinger (Mastekaasa 2010: 316). Fordi mål- og resultatstyringssystemet ikke fanger opp innsatsen mot organisert kriminalitet, får heller ikke politidistriktene tilstrekkelige insentiver til å prioritere innsatsen i denne retningen (Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen 2010)[107]. Det er et tankekors at politietaten på den ene siden overordnet bruker mange midler på arbeidet mot organisert kriminalitet, samtidig som politidistriktene ikke følger opp satsingen på grunn av manglende insentiver. Hele 21 av 25 politidistrikter sa seg enige i at de manglet insentiver til å samarbeide på tvers av distriktsgrensene når distriktsovergripende saker skulle etterforskes, fordi samarbeid ikke ble belønnet økonomisk og heller ikke synliggjort gjennom mål- og rapporteringssystemet i styringsdialogen (Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen 2010). Dette kan ses som eksempler på at overdrevet fokus på målbare størrelser kan føre til at formål som er vanskeligere å måle, blir neglisjert, samtidig som resultatmålene gir målforvridning (Tranøy & Østerud 2009: 22 og 23). Med målforvridning eller

[107] *Den sterke konkurransen politidistrikene imellom når det gjelder å gjøre det godt i forhold til målekriteriene, berøres i avhandlingens innledning hvor jeg gjengir et intervju med en politistasjonssjef. Dette poenget fremkommer også i intervju med politimesteren i Follo, Arne Jørgen Olafsen, i NRK Dagsrevyen 3.11.2012, hvor han reagerer kraftig på nabodistriktet Asker og Bærums bruk av kode 022 – «ikke rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold» – for å henlegge saker. Olafsen mener at hvis Follo politidistrikt hadde brukt den koden på samme måten, hadde oppklaringsprosenten vært 8 % høyere, og at det oppleves som lite tilfredsstillende å konkurrere på forskjellige måter (http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.8383408).*

målforskyvning menes at organisasjonens mål vris mot andre områder enn opprinnelig planlagt (Sørhaug 2003: 57).

Gjennomgående legger politiets målstyringsmodeller i praksis ensidig vekt på kriminalitetsreduksjon fordi det lettere kan tallfestes, noe som går på bekostning av politiets tillits- og trygghetsskapende arbeid overfor innbyggerne (Gundhus 2010). Kriminalitetsforebygging er en del av politiets overordnede mål slik det fremkommer i Politiets strategi 2010–2015 (Politidirektoratet 2009c), men mens Riksadvokaten har satt konkrete måltall for straffesaksarbeidet, mangler både satsingen mot organisert kriminalitet og det forebyggende feltet måltall (Lie 2011: 28). Når distriktene sammenlignes på måloppnåelse, kan fokus på gode dokumenterbare resultater føre til at politidistriktets ledelse prioriterer det reaktive straffesaksarbeidet fremfor det forebyggende (Lie 2011: 28). Dette kan ses i relasjon til at Balvig et al. i sin danske politistudie fant en rekke eksempler på at politiet så seg nødt til å sette av ressurser til problemområder som de ikke mente var relevante, men som var en del av mål- og resultatstyringssystemet (Balvig et al. 2011: 188). Hvordan vektleggingen av det som teller i systemet, kan trekke ledelsens fokus i denne retningen, må ses i relasjon til at publikum ofte ønsker politiets bistand på områder som overhodet ikke teller innenfor politiets systemer (Skogan 2008: 29), og at det er politiet på lavere nivåer i organisasjonen som primært møter publikums direkte henstilling om bistand.

10.1.2 Tallfestede mål dominerer

Selv om drøftingen over er nedslående med tanke på hvordan målstyringen har påvirket politiets arbeid, ser vi også at systemet faktisk «virker» ved at måleparameterne har kanalisert politiets innsats i retning av det som måles. Men Riksrevisjonens rapport og Gjørvrapporten (2012) tilsier imidlertid at måleparameterne ikke i tilstrekkelig grad avspeiler politiets strategiske satsinger på blant annet effektiv respons, organisert kriminalitet og forebyggende arbeid. Empirien presentert i forrige kapittel viser også at målstyringssystemet heller ikke «treffer» når det gjelder å fange inn de aspektene ved politiarbeidet politiansatte erfarer som sentrale, og da spesielt ikke slik de som arbeider nærmest publikum vurderer det. Dette betyr at mål- og resultatstyringssystemet ser ut til å ignorere både deler av de strategiske satsingene, og meningsfylte og motiverende arbeidsoppgaver særlig for førstelinjetjenesten. For når de fleste av politiets måleparametere handler om relativt ukomplisert saks- og straffesaksbehandling, er det også disse forholdene politiledelsen blir spesielt opptatt av og forsøker å styre ressursene i retning av. Dette kan

ses i relasjon til at kvantitative mål gjerne betraktes som mer ufravikelige enn kvalitative, og derfor krever kontinuerlig oppmerksomhet når det gjelder gyldighet (Kuvaas et al. 2014: 18).

Det at politidistriktene ikke prioriterer innsatsen mot oppgaver det ikke er etablert tilstrekkelige insentiver for (Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen 2010), kan også forstås som at NPM-logikken begynner å gjøre seg gjeldende i politiledelsens tenkning ved at de i større grad fokuserer på kostnadseffektivitet og målbare resultater fremfor faglige hensyn (Christensen et al. 2012: 215). For på tross av at man har åpnet opp for mer fleksible tilpasninger til mål- og resultatstyringssystemet ut fra særtrekk ved den enkelte organisasjon (Christensen et al. 2012: 218), og at styringsparameterne kan være en kvantitativ størrelse eller et resultat av en kvalitativ vurdering (SSØ 12/2010: 22), er kvalitetsmål relativt lite benyttet i politiet. I intervju med tidligere politidirektør Killengreen slo hun fast at de fleste resultatmålene var tallfestede i hennes periode[108], noe som innebar at lederne ble fristet til å prioritere områder med tallfestede mål fremfor kvalitetsmål der det var vanskeligere å vurdere om målet ble nådd eller ikke. I tillegg til at fokus på det som kan telles, kan medføre målforskyvning, mente Killengreen at det medførte at lederne ikke fikk mulighet til å gjøre helhetlige vurderinger og foreta prioriteringer ut fra de behovene en selv og medarbeiderne så.[109] I sin ledelse av politietaten ønsket hun i utgangspunktet å se på den totale balansen av resultater og ikke kun enkeltdeler i sin vurdering av en politimester eller et politidistrikt. Imidlertid innebar styringssystemet at politimestrene ble målt på frister og enkeltstående ting og tiltak: *«Det oppstår en misforståelse hvis man tror at det drives godt hvis det leveres på et høyt detaljeringsnivå. Politiet driver godt når publikum opplever at det er trygt, når publikum føler at politiet er til å stole på og folk blir tatt på alvor»* (Killengreen). I tråd med dette utsagnet ble tildelingsbrevene[110] til POD over år stadig mer detaljerte (Botheim et al. 2013: 14), med flere og mer spesifikke målsettinger (Gjørv 2012: 311; Christensen et al. 2012: 218), og tilkjennegir utviklingen mot mer formalisering og skriftlighet i kommunikasjonen mellom administrative enheter (Christensen & Lægreid 2009: 76). I året 2011 skulle det rapporteres på over 100 ulike mål, og enkelte ledere opplevde at de mange målene vanskeliggjorde god ledelse og utvikling av etaten (Gjørv 2012: 311). Opplevelsen

[108] *Killengreens periode som politidirektør var fra 2000 til 2011.*

[109] *Ifølge avdeling for etatsstyring i POD er praksisen i endring, og kvalitative mål tas i stadig større grad i bruk i politiet.*

[110] *Som skrevet i teorikapittelet utarbeider Justisdepartementet tildelingsbrevet til Politidirektoratet med utgangspunkt i målene fra Stortinget, Justisdepartementet og riksadvokaten, samt de økonomiske rammene i statsbudsjettet (politiet.no). Med utgangspunkt i tildelingsbrevet utarbeider Politidirektoratet disponeringsskrivet til politidistriktene og særorganene, hvor oppgaveprioritering og målfokus fremgår.*

av trange kår for ledelse kan ses i relasjon til det dynamiske forholdet mellom ledelse og styring, hvor f.eks. økt kontroll og produktivitet innebærer økt bruk av styringsvirkemidler som kan øke behovet for mer ledelse (Lægreid, Roness & Rubecksen 2009; Ladegård & Vabo 2010).

10.1.3 Styringsdialogen, mer styring enn dialog

Den tidligere politidirektøren ga uttrykk for at det ikke nødvendigvis var den politimesteren som leverte godt på resultatrapporteringene, som var den beste lederen: *«De gode lederne er de som tør å prioritere og ta modige valg med utgangspunkt i de behovene de ser i eget distrikt. Men det betydde at de i noen sammenhenger ikke leverte optimalt i forhold til resultatkravene.»* Mer konkret var det i etatsstyringsdialogen disse lederne risikerte å få kritikk for ikke å ha nådd de fastsatte resultatmålene. Imidlertid ga den tidligere politidirektøren i medarbeidersamtaler sin støtte til politimestre som valgte å prioritere annerledes enn resultatkravene ved å ta utgangspunkt i behovene de så i eget distrikt. På denne måten opplevde hun at to systemer var virksomme samtidig. I lys av at toppledelsen har viktige symbolfunksjoner og må formidle de normene som man ønsker skal være retningsgivende for virksomheten (Jacobsen & Thorsvik 2007: 383), kan medarbeider-samtalene forstås å ha fungert som en arena for bekreftelse av den mer tradisjonelle politifaglige kulturen. Killengreens erfaring med de to parallelle systemene kan tolkes som at etatsstyringsdialogen var en arena primært for styring og management i Grints forstand, mens ledelse ble bedrevet i andre fora som f.eks. medarbeidersamtaler. Hennes erfaring støttes av en arbeidsgruppe i POD som fikk i oppdrag å se nærmere på politiets målekriterier, og som kom frem til at kvantifiserbare målekriterier har vist seg lite egnet innenfor flere av politiets arbeidsområder, for eksempel den forebyggende virksomhet (Politidirektoratet 2012a: 70). Behovet for å utvikle styringsdialogen for å oppnå en mer kvalitativ måleprosess for å understøtte sentrale mål, understrekes i rapporten (Politidirektoratet 2012a: kap. 12). I en mer kvalitativ måleprosess kan politidistriktene benytte mål- og resultatstyringssystemet til å synliggjøre det vesentligste i politidistriktets virksomhet og sikre at organisasjonen samles om de største utfordringene.

I tråd med Killengreens refleksjoner om etatsstyringsdialogens sterke fokus på oppnåelse av fastsatte resultatmål fremfor å lede i pakt med terrenget, viser også Difis evaluering av POD at styringsdialogmøtene innebar sterkere fokus på måltall, resultater og budsjetter fremfor reell dialog og utvikling i samtalene (Botheim et al. 2013: 21). Dette er i tråd med mitt

inntrykk etter å ha gått igjennom referatene fra dialogmøtene i 2008, 2009 og 2010. Her fremkom det at godkjenning av dagsorden var satt som sak nummer en, mens «Orientering fra Politidirektoratet», hvor det kommende budsjettåret sto sentralt, var sak nummer to. Under dette punktet inngikk også prioriteringer fra politisk ledelse. Punkt tre på dagsordenen var viet politidistriktets redegjørelse/status hvor distriktets tiltak på de prioriterte områdene sto i fokus sammen med politidistriktets økonomiske status, dvs. en rapportering. Det fjerde punktet handlet om nye mål for kommende år, og disse ble konkretisert gjennom måltall, noe som i prinsippet kan bety at jo lavere ambisjoner et distrikt har, desto mer sannsynlig er det at målene nås. Dette peker mot at POD gjennom styringsdialogen i praksis primært bedriver styring fremfor en dialogbasert ledelse som fremmer organisatorisk læring og forbedring, noe som også er en del av hensikten med resultatmålingen (SSØ 2010: 63). Dette betyr at den norske og den svenske ordningen med resultatdialoger/styringsdialoger og resultatstyringssystemer har til felles at modellene virker ovenfra og ned i organisasjonen (Westerberg 2004: 200), slik at oppfølgingen preges av kontroll og i mindre grad av feedbacksløyfer som fanger inn politidistriktenes lokale utfordringer og erfaring.

10.2 Målforskyvning – et kjent fenomen

At nesten tre av fire respondenter i min undersøkelse 2 mener at systemet bidrar til at politiets innsats blir styrt mot oppgaver som er lette å måle, men mindre viktige, peker mot at det forekommer målforskyvning. Hvordan målstyringssystemer ble introdusert for å bedre prestasjoner, men også har medført målforskyvning og uheldige praksiser, er et kjent fenomen i forskningslitteraturen (se for eks. Van Thiel og Leeuw 2002; Schweitzer, Ordóñez og Douma 2004; Bevan og Hood 2006; De Bruijn 2007; Barsky 2008). Allerede i 1957 kom Mertons artikkel *«Bureaucratic Structure and Personality»*, hvor han påpeker at byråkratiske strukturer ikke kun har positive sider som presisjon og effektivitet, men også kan ha uintenderte konsekvenser som at individene nærmest blindt innretter seg etter regler og føringer (Merton 1940). Fordi nye reformtrender supplerer tidligere reformer, finner vi i dag regelstyring og målstyring side om side (Christensen et al. 2012: 220 og 228), og vi finner igjen den samme problematikken om at individer nærmest blindt innretter seg etter de fastsatte målene. For selv om studier av målsettingens effekter over mange år har vist at høye mål kan øke prestasjoner gjennom å fokusere og motivere personer, har nyere forskning avslørt en mørkere side ved målsettingen som handler om sammenhengen mellom prestasjon og uetisk atferd (Welsh & Ordonez 2013: 79). Van Thiel og Leeuw tematiserer

hvordan administrative reformer har ført til økt bruk av prestasjonsmåling i offentlig sektor, og at dette har bidratt til en rekke uintenderte konsekvenser som kan redusere kvaliteten på kunnskapen om kvalitetsnivået på tjenestene som leveres, eller påvirke prestasjonen negativt (Van Thiel & Leeuw 2002: 267). Eksempel på negative konsekvenser er uetisk atferd: «*Those who use a poor system of performance measurement treat professionals unfairly and invite perverting behaviour»* (De Bruijn 2007: 31). Van Thiel og Leeuw mener at innføring av prestasjonsmålinger i den offentlige sektor må ta sektorens særegne egenskaper med i vurderingen, og at det må utvikles systemer som kan håndtere motstridende og flersidige måleindikatorer, og således oppnå en balanse i målstyringspresset og minimalisere uheldige effekter (Van Thiel & Leeuw 2002: 267).

10.2.1 Målforskyvning i politiet

Uintenderte uheldige konsekvenser av målstyring er også et kjent fenomen i politilitteraturen (Loveday & Reid 2003; Loveday 2006; Eterno & Silverman 2006; Holgersson 2006; Eterno & Silverman 2010; Balvig et al. 2011; Holgersson & Knutsson 2012). Mens den internasjonale politilitteraturen viser til alvorlige tilfeller hvor personer blant annet har blitt presset til å tilstå forhold de ikke har gjort, fordi politiet ønsker å kunne vise til en bedre statistikk (se for eks. Loveday 2006: 289), omhandler de nordiske studiene på temaet i stor grad triksing med tall for å kunne oppvise bedre resultater, men hvor enkeltpersoner ikke rammes. Dette betyr at mens vi i den internasjonale politilitteraturen kan gjenfinne en diskurs om hvordan fokus på prestasjon og målstyring kan påvirke politiets integritet, handler den norske diskursen om målstyring i politiet primært om at systemet kan medføre feil strategisk fokus, et galt kriminalitetsbilde og ekstra byråkrati. For eksempel fant Balvig et al. at mål- og resultatstyringens detaljerte oppdateringer av hver enkelt medarbeiders aktivitet kunne utgjøre en negativ omkostning ved politiarbeidet (Balvig et al. 2011: 180). I det svenske politiet har målforskyvning særlig blitt forbundet med streben etter å fylle en viss kvote (Holgersson & Knutsson 2012: 99), og det er dokumentert at enkelte politiansatte har «lurt systemet» ved å kaste blåserørene som skulle brukes til å teste sjåfører i promillekontroller, fordi antall rør som forsvant, representerte antall foretatte kontroller (Holgersson 2005: 214). Holgersson mener at det i Sverige var vanlig at resultatevalueringer og analyser ble gjennomført for å beskrive visse forhold som politiledelsen ønsket å få frem, og at det var viktigere å vise et godt resultat enn et korrekt resultat (Holgersson 2005: 74). Han hevder at man i det svenske politiet forsøker å tilpasse målstyring på en måte som ikke

passer virksomheten, og hvor valg av styringsform, sammen med bristende kommuniksjon og forvaltende lederroller, skaper dårlig styring (Holgersson 2001: 80).

10.2.2 Målforskyvning på ulike nivåer i organisasjonen

Det «å pynte på resultatene», det vil si å registrere bedre tall i målstyringssystemet enn det er grunnlag for, eller på annet vis handle slik at resultatene fra politiarbeidet ser bedre ut, er et myteomspunnet tema i politiet, og det er ikke publisert systematiske undersøkelser om forekomsten av dette i Norge. Imidlertid tematiserte Politiforum i 2010 hvordan fokus på mål- og resultatstyring og uklare retningslinjer for registrering hadde ført til at flere politidistrikter dupliserte narkotikasaker i straffesaksregisteret Strasak. Med duplisering menes at politiet f.eks. registrerer en narkotikasak både som en «brukersak» og en «besittelsessak» på en og samme person for å få opp det totale antallet saker. På bakgrunn av dette skrev den norske Riksadvokaten i sitt mål- og prioriteringsrundskriv samme år at det ikke var et relevant hensyn å øke antall siktelsespunkter i hver enkelt narkotikasak (Politiforum 18/8 2010: 19). Dette kan stå som et eksempel på 'gaming', noe man også har funnet tilfeller av i Danmark (Balvig et al. 2011: 177). I relasjon til målforskyvning kan man skille mellom 'gaming', som viser til det å tøye reglene på den ene siden, og 'juksing', hvor reglene brytes (Pollitt 2013: 354 og 355). Drøftingen over viser hvordan målforskyvning kan komme til uttrykk på ulike nivåer i organisasjonen, enten høyere opp, f.eks. ved at ledelsen gjennom retningslinjer for registrering initierer at det registreres flest mulig saker, eller lenger ned i organisasjonen, ved at ikke-ledere f.eks. trikser med alkometertester eller fører opp flere kontrollerte biler enn det som det er grunnlag for.

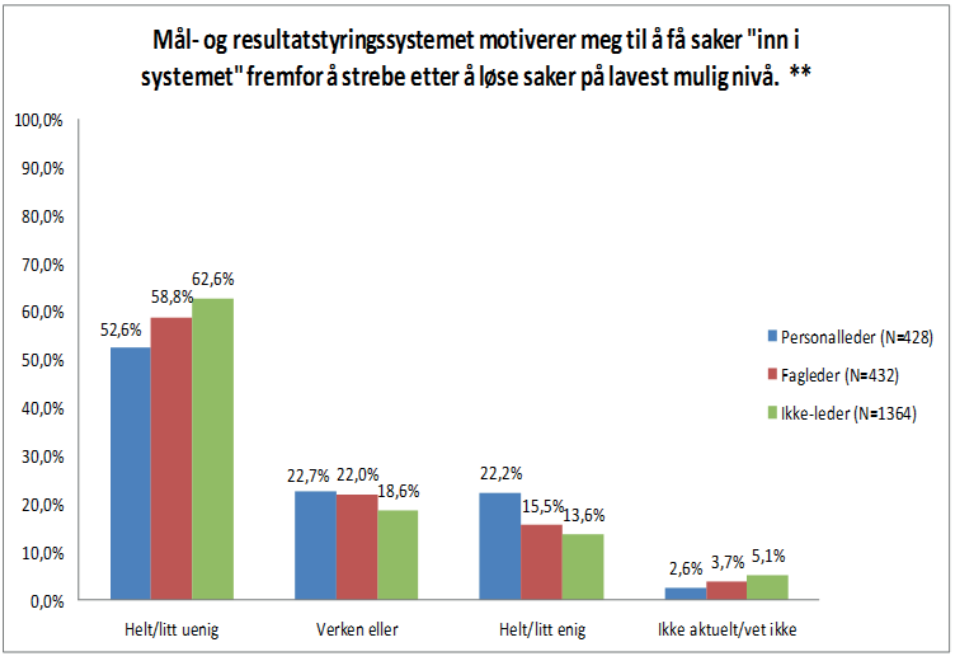
10.2.3 Når håndhevelse av loven blir et mål i seg selv

Det å etterstrebe å sluse hendelser inn i systemet *kan* stå i motsetning til målsettingen om at sakene skal løses på lavest mulig nivå, slik det fremgår i politiloven § 6, Alminnelige regler om hvordan polititjenesten skal utføres:

> *«Tjenesteoppdragets mål skal søkes nådd gjennom opplysning, råd, pålegg eller advarsel eller ved iverksettelse av regulerende eller forebyggende tiltak. Politiet skal ikke ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller uten at slike forgjeves har vært forsøkt. De midler som anvendes, må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig»* (politiloven 1995 § 6).

Håndhevelse av loven er opprinnelig å betrakte som et middel og ikke et mål i seg selv (Goldstein 1979, her i Eck 2006: 118), og politiets rolle er å adressere de ulike problemene publikum kommer med, hvor loven er ett av mange verktøy som politiet kan benytte seg av (Eck 2006: 118). På denne måten kan det å søke å få saker inn i systemet være et tegn på målforskyvning. Jeg fremsatte påstanden om at mål- og resultatstyringssystemet motiverte til å få saker «inn i systemet» fremfor å strebe etter å løse saker på lavest mulig nivå. Det viste seg at 60 % var uenige i denne påstanden, mens 16 % var enige. Nærmere analyse viser små forskjeller i forhold til tjenestetype (ingen signifikante), men som vi ser i grafen under, tenderer personalledere (22 %) i større grad enn fagledere (16 %) og ikke-ledere (14 %) til å etterstrebe å få saker inn i systemet.

10-1 Graf: Mål- og resultatstyringssystemet får saker inn i systemet



(** Signifikant på 0,01-nivå)

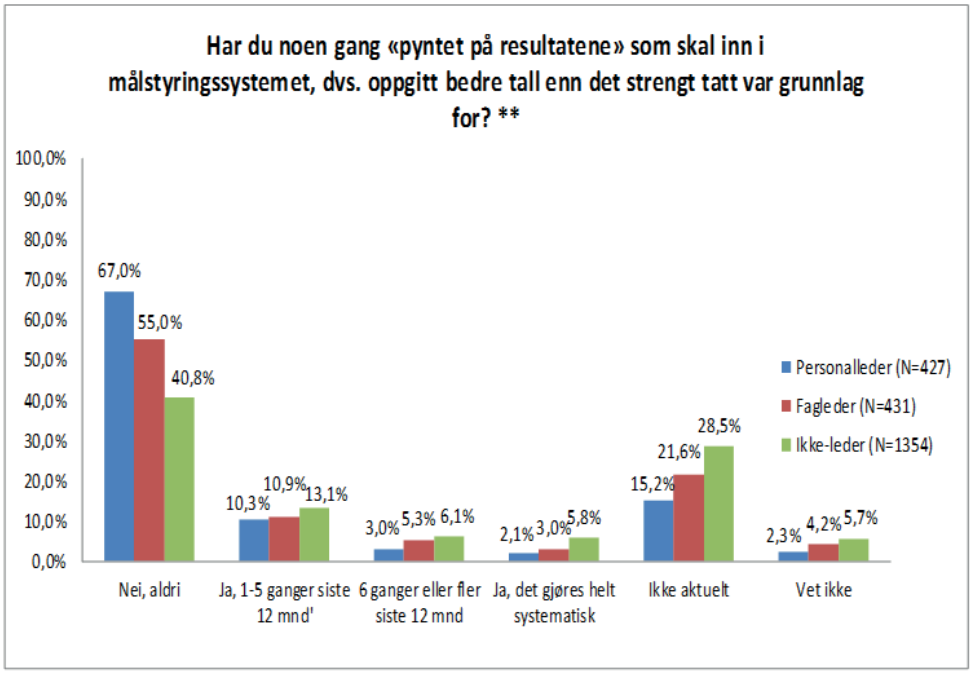
At enkelte politiledere motiveres av måloppnåelse i mål- og resultatstyringssystemet fremfor å løse sakene på lavest mulig nivå slik politiloven § 6 tilsier, må ses i relasjon til at de kraftigste mekanismene for innarbeiding og forsterkning av kulturen blant annet er det lederne er opptatt av, det de evaluerer og kontrollerer (Schein 1998: 191). Når ledere av sine ledere igjen følges opp på resultatene i mål- og resultatstyringssystemet, er det heller ikke overraskende at dette kan forsterke normene om å levere nettopp her. Funnet er også i tråd

med Riksrevisjonens undersøkelse, som viste at politiet motiveres til å legge mye innsats i oppgaver som er en del av mål- og resultatstyringssystemet (Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen 2010), og kan også ses i relasjon til Fjeldbergs analyse om at målstyringssystemet skyver politiet i retning av å fokusere på å kunne legitimere nytteverdien av jobben ved å vektlegge arbeid som ledelsen og departementet kan se i ettertid (Fjeldberg 2000: 46). Hun fant at mange betjenter var frustrert over departementets krav til statistiske fremstillinger av virksomheten, og at mål- og resultatstyringen la sterke føringer på at en god jobb var arbeid som kunne måles og telles (Fjeldberg 2000: 45).

Å pynte på resultatene

I spørreundersøkelse 2 stilte jeg spørsmål om en noen gang hadde «pyntet på resultatene» som skulle inn i målstyringssystemet. I grafen under ser vi at halvparten av respondentene oppgir å aldri ha gjort det, 17 % har gjort det fra 1 til flere enn 10 ganger siste 12 måneder, mens 4,5 % gjør det helt systematisk. Dette betyr at omtrent 2 av 10 har pyntet på resultatene.

10-2 Graf: Pyntet på resultater i mål- og resultatstyringssystemet krysset med funksjon

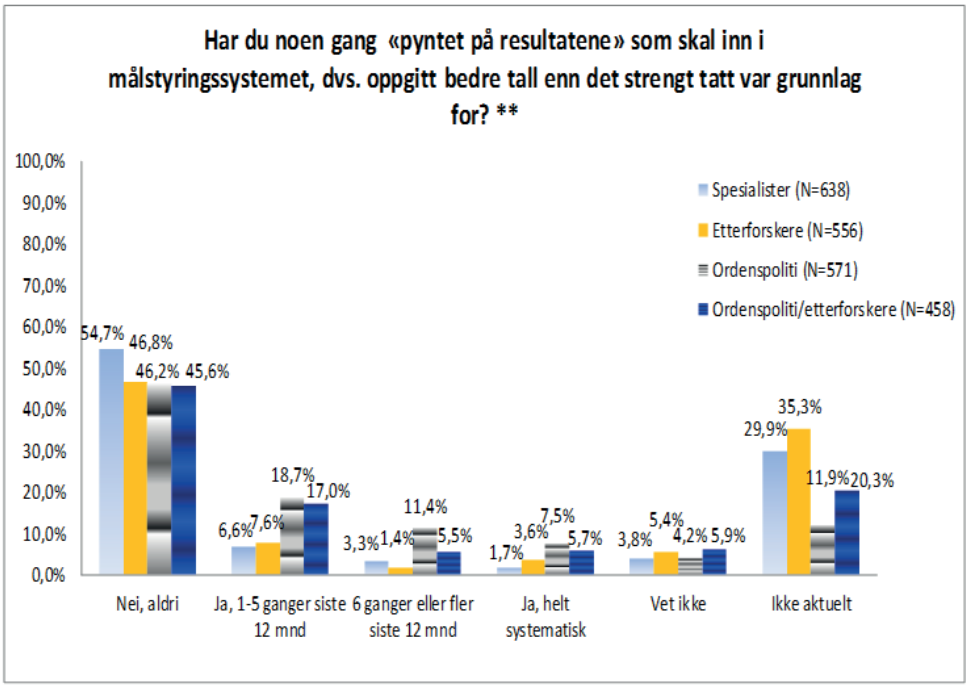


(** Signifikant på 0,01-nivå)

Mens 16 % av personallederne har pyntet på resultatene, oppgir 19 % av fagledere å ha

gjort det, mens hver fjerde ikke-leder oppgir det samme[111]. Det kan imidlertid tenkes at lederne har en høyere terskel for å oppgi at de ikke har registrert korrekt resultat, men dette har jeg ikke empiri for å si noe sikkert om. Vi ser at det er en relativt stor «ikke aktuelt»-gruppe (25 %) og «vet ikke»-gruppe (5 %). Ved nærmere analyse finner jeg at noen flere menn enn kvinner oppgir at de *systematisk* pynter på resultatene. Videre er det flest ansatte mellom 30 og 35 år som i størst grad pynter på resultatet; mens 30 % av de som pynter på resultatet er i denne aldersgruppen, er tallet på de som aldri gjør det i samme gruppe 13 %. I grafen under ser vi at ordenspolitiet er overrepresentert blant de som pynter på resultatene, noe som må ses i relasjon til at det også er ordenspolitiet som hyppigst rapporterer i mål- og resultatstyringssystemet.

10-3 Graf: Pyntet på resultater til Mål- og resultatstyringssystemet krysset med orden/etterforsk



(** Signifikant på 0,01-nivå)

I det følgende vil jeg se nærmere på den konkrete motivasjon for å pynte på resultatene ved å drøfte mulige årsaker til at noen registrerer bedre tall enn det er grunnlag for.

[111] *På spørsmål om man kjenner til at noen kolleger/ledere har «pyntet på resultatene» som skal inn i mål- og resultatstyringssystemet, dvs. oppgitt bedre tall enn det strengt tatt var grunnlag for, ble tallene forsterket. Det er ikke overraskende at flere kjenner til at andre har pyntet på resultatet enn som har gjort det selv, ettersom mange kan kjenne til en person.*

10.3 Hvorfor pynte på resultatene?

10.3.1 Når meningsfulle oppgaver blir funnet for lette

I de åpne svarene i spørreundersøkelse 1 fremkom frustrasjon over at mye av politietatens fokus lå på ressursbruken fremfor på kvaliteten i arbeidet. Jeg gjengir her et sitat fra den åpne svardelen i spørreundersøkelse 1, hvor respondentene kunne skrive hva de opplevde som mest belastende:

> *«Frustrasjonen og samvittighetskvaler over å ikke kunne gi publikum den beste hjelpen fordi jeg ikke får brukt min egen eller andres kompetanse for å øke kvaliteten på det ordensoppdraget jeg utfører eller den etterforskningen som er nødvendig. Jeg er styrt av penger, ressurser og til en viss grad de nye arbeidstidsbestemmelsene».*

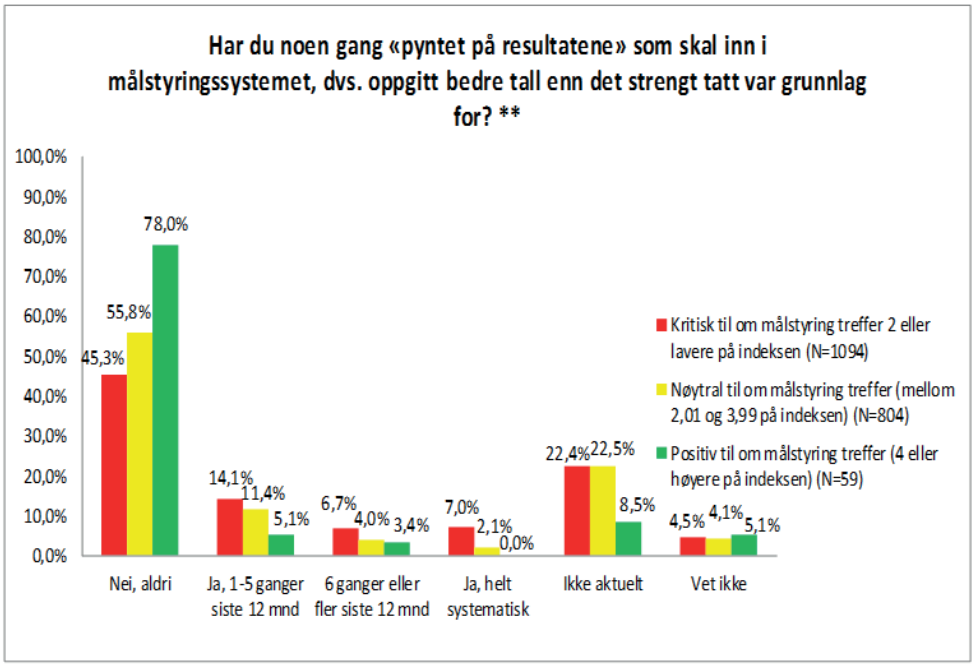
Opplevelsen av at kvaliteten i arbeidet blir nedprioritert til fordel for effektiv ressursutnyttelse, kan ses i relasjon til at organisasjoner kan forme ansattes motiver, identiteter og oppfatninger av hvilket arbeid som gir mening (Alvesson 2011: 36). Opplevelsen av en nedvurdering av kvalitative standarder åpner for at den instrumentelle logikken, hvor verdien om målbar effektivitet står i fokus, kan forstås å kolonisere et politi som har vært drevet av en annen logikk med andre verdier (Tranøy & Østerud 2009: 23). Det at meningsfulle oppgaver frarøves sin mening, kan ses i relasjon til at uforståelige eller upåvirkelige endringer i hva som defineres som meningsfullt, kan føles som en sterk personlig trussel (Prætorius 2007: 53). Prætorius hevder at dette særlig gjelder hvis endringene og deres forutsetninger er i strid med det grunnleggende menneskesynet og de vedtatte omgangsformene i fellesskapet, noe politiets måleparametere, med forankring i NPM-reformenes effektivitetslogikk og en endring mot en «hard HR», kan oppleves som for et politi drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon.

Imidlertid fungerer jo mål- og resultatstyringen i praksis som myk HRM, da det både på politidistriktsnivå og lokalt nivå er relativt liten oppfølging av oppnådde resultater gjennom året, og det har i praksis begrensede konsekvenser ikke å levere resultater (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 44). Sanksjonene som er knyttet til systemet, ligger i dag på ledernivå, noe som tilsier at sanksjonene i mindre grad forklarer hvorfor ikke-ledere i størst grad registrerer uriktige tall i systemet. I tillegg til at ikke-ledere i liten grad berøres av sanksjoner – enten de er positive eller negative – tilknyttet styringssystemet, har vi sett at disse i mindre grad motiveres av mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med lederne, noe som taler mot at de vil pynte på tallene for å oppnå bedre resultater. Imidlertid kan det tenkes at enkelte ledere vektlegger oppfylling av måleparameterne i en slik grad at

det skaper et visst press på ikke-lederne til å registrere gode tall. Men det er likevel ikke rimelig at dette utgjør en fullgod forklaring på hvorfor ikke-ledere registrerer bedre tall enn det er grunnlag for.

At noen pynter på resultatene som registreres i mål- og resultatstyringssystemet, må på denne bakgrunn ses i sammenheng med at en relativt stor andel av respondentene er skeptiske til systemet. Vi må ha i mente at lederne gjennomgående er mer positive til mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ikke-ledere, de blir mest motivert av systemet, og lederne er også de som i minst grad pynter på det som registreres og rapporteres inn. Dette til tross for at personalledere i større grad enn fagledere og ikke-ledere tenderer til å etterstrebe å få saker inn i systemet. I grafen under ser vi at ni av ti som er positive til målstyringssystemet, aldri har pyntet på de registrerte resultatene, mens om lag seks av ti som er kritiske, aldri har gjort det.

10-4 Graf: Pyntet på resultatene krysset med målstyring treffer



(** Signifikant på 0,01-nivå)

Vi ser også at de som er kritiske til mål- og resultatstyringssystemet ellers, er overrepresentert blant de som pynter på resultatene, hvor 7 % oppgir å pynte helt systematisk, noe ingen av de som er positive til mål- og resultatstyringssystemet gjør (NB!

Lav N på de som er positive). Funnene er i tråd med hvordan profesjonelle som oppfatter målstyringssystemet som utilstrekkelig og ikke evner å fange inn det sentrale i arbeidet, kan føle at de rettmessig kan benytte seg av de mulighetene for handling som ligger i systemet (De Bruijn 2007: 31). Empirien fra både undersøkelse 1 og undersøkelse 2, som viser at en stor del av misnøyen mot mål- og resultatstyringssystemet handler om at systemet oppleves som *mindre meningsfullt og ressurskrevende*, gjør det nærliggende å se nærmere på disse forholdene.

10.3.2 Mestringsstrategier for oppgaver som gir mindre mening

Kombinasjonen av en relativt meningsløs og ressurskrevende rapportering er naturlig nok uheldig. For eksempel er det å fylle ut reiseregninger noe mange av oss opplever som lite meningsfullt, men hvis utfyllingen tar kort tid, øker gjerne toleransen for øvelsen. Selv om 70 % av mine respondenter som vist i forrige kapittel brukte under en time på registrering og rapportering pr. uke, kan det at de må registrere samme data i flere ulike systemer,[112] oppleves som en ekstra meningsløs dimensjon som kan øke motstanden mot rapporteringen. Politiets arbeidsforhold er i denne sammenhengen analoge med de svenske idet en administrativ dimensjon er lagt til det svenske politiets operative arbeid, hvor man skal arbeide problemorientert og proaktivt, og flere datasystemer blir benyttet til å registrere samme type arbeid (Westerberg 2004: 209). Tidsbruken må ses i sammenheng med at også andre statlige krav til forvaltningen kan være ressurskrevende, og at omfanget av rapportering på forskjellige nivåer har økt (Politidirektoratet 2010a: 23). I den åpne svardelen i spørreundersøkelse 1, hvor det operative politiet med egne ord kunne beskrive forhold de opplevde som belastende, fremkom flere kommentarer om at rapporteringen var verdiløs, og at det var andre oppgaver som ga mer mening:

> *«Ledelsen kamuflerer tilstanden og bruker all statistikk som kan virke til fordel for dem, uten å ta den reelle situasjonen på alvor. Bemanning i Oslo er stort sett bra i forhold til minimum beredskap, men for liten til at vi kan gjøre de oppgavene vi som politi kan være med på i samfunnet. Vi blir byråkrater alle sammen og bruker utrolig mye tid på rapporteringer som er verdiløse».*

[112] *Data registreres ikke i PSV, men PSV henter inn data fra andre tilgjengelige systemer/registre hvor de fleste data hentes fra STRASAK (PAL for Strasak), som er databasen knyttet til straffesakene. PSV henter opplysninger innenfor utlendingsområdet fra DUF (Datasystem for UtlendingsForvaltningen), opplysninger for trafikk hentes fra TRAFSTAT, og opplysninger for den sivile rettspleie hentes fra SIAN (Et SI-drevet verktøy). PSV kan i prinsippet hente opplysninger fra hvilket systen/register som helst, men har ingen registerfunksjon innebygget i "sitt eget" system (opplyst av POD pr. mail april 2014). Dette tilsier at mål- og resultatstyringssystemet ikke alene er årsaken til at rapporteringskravene erfares som belastende, men må ses i sammenheng med det totale styringssystemet.*

Opphavsmannen til målstyringsbegrepet, Peter Drucker, mente at sårbarheten ved hans organisatoriske oppfinnelse var at prosedyrene bestandig måtte utformes slik at de hjalp det operative leddet i dets arbeid (Sørhaug 2003: 57). For hvis de bare tjente kontrollhensyn, ville dette uunngåelig føre til målforskyvningenes mangehånde elendigheter (Sørhaug 2003: 57). Uavhengig av hvordan styringen er utformet, kan den være problematisk hvis de ansatte ikke erfarer at den understøtter arbeidet (Andersen & Pedersen 2014: 11), og at anerkjennelsen som ligger i det å oppfylle målekriteriene i større grad appellerer til kunstige behov fremfor mer autentiske som det å bidra til en positiv endring i noens liv (Burns 1978: 458). Når måleparameterne for et flertall ikke oppleves å avspeile de viktigste aspektene ved arbeidet og i tillegg erfares ressurskrevende, tilsier dette at systemet i mindre grad avhjelper politiet i dets arbeid. Og når organisasjonen samtidig i mindre grad verdsetter publikumsoppgaver som gir mening og motivasjon til ansatte drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon, tyder tidligere studier (Finstad 2000; Hellesø-Knutsen 2013) og de åpne svarene fra min første spørreundersøkelse 1 på at en *1) søker å styre unna de mindre meningsfulle oppgavene som pålegges ovenifra, 2) etterstreber å skape mening i oppgavene som pålegges,* eller *3) forsøker å komme seg fortest mulig igjennom oppgavene.* I det følgende vil jeg drøfte disse tre mestringsstrategiene nærmere.

10.3.3 Muligheten til å styre unna

Muligheten til å styre unna oppgaver er betinget av hva slags *type* arbeidsoppgave en står overfor. For eksempel finner vi oppgaver som umuliggjør nedprioritering fordi de må avgjøres ved enkeltvedtak. Dette er en rekke forvaltningsoppgaver (ca. 9 %), oppgaver på utlendingsfeltet, den sivile rettspleie på grunnplanet og enkelte andre ikke-polisiære oppgaver:

«Forvaltningssakene kan ikke «henlegges». Det er imidlertid mulig å henlegge straffesakene, også av ressursøkonomiske årsaker. Dersom merarbeidet på de ikke-polisiære oppgavene ressursmessig ikke kompenseres fullt ut, vil dette skape en situasjon hvor politiet må prioritere ikke-polisiære oppgaver på bekostning av kriminalitetsbekjempelse» (Politidirektoratet 2010a: 7).

Disse forvaltningsoppgavene fremgår også tydelig i måltallene og står i så henseende i motsetning til de mer ubyråkratiske politioppgavene på gateplan som ikke fanges opp av målekriteriene, og som faller inn under mer skjønnsmessige vurderinger som det operative politiet kan velge å prioritere eller ikke. I den forbindelse er det interessant at måltall for

antall utviste utenlandske statsborgere stadig øker, og at dette måltallet kobles til kriminalitetsforebyggende siktemål (Egge & Gundhus 2012). Jeg vil her drøfte hvordan politiet må forholde seg til de politioppgavene jeg i størst grad har berørt i denne avhandlingen, nemlig *oppgaver relatert til organisert kriminalitet, enkle kvantifiserbare politioppgaver som kontroll av biler m.m., det generelle publikumsnære politiarbeidet (hjelpeoppgaver og reguleringsoppgaver), samt forvaltningsoppgaver*. I grafen under har jeg plassert disse politioppgavene etter hvorvidt de kan betraktes som skjønnsbestemte i betydningen av i hvilken grad politiet selv kan bestemme prioriteringen av dem (den horisontale linjen), samt hvorvidt og i hvilken grad de kan betraktes som regelfestede og målstyrte oppgaver (den vertikale linjen).

10-5 Modell: Målstyring og skjønnsbestemte oppgaver

I grafen ser vi at mens politiet i praksis i ganske stor utstrekning selv kan bestemme prioriteringen av det publikumsnære regulerings- og hjelpearbeidet som i liten grad fanges inn av mål- og resultatstyringssystemet, har de mindre frihet til å avgjøre hvor mye tid de vil bruke på kontrolloppgaver og saker som avgjøres ved enkeltvedtak og som i stor grad fanges inn av målstyringssystemet. De kvantifiserbare politioppgavene er i fokus for mål- og resultatstyringssystemet, og politiet kan i mindre grad bestemme prioriteringen av disse. Arbeidet mot organisert kriminalitet er i mindre grad en del av måleparameterne, og politiet kan derfor til dels bestemme i hvor stor grad slike oppgaver skal prioriteres. Imidlertid er

illustrasjonen over en sterk forenkling av virkeligheten, fordi tendensene går i ulike retninger både avhengig av om det er *politilederne* eller *det operative politiet* som handler, og av ledernes *lederstil* og *de ansattes motivasjon og vilje til å strekke seg*. Den idealtypiske fremstillingen kan også ses i lys av Granérs skille mellom prinsipper for hvordan politiarbeidet skal drives (Granér 2004: 93). Han setter opp det legalistiske perspektivet som er tuftet på synet på politiet som det politiske systemets, rettsvesenets og politiorganisasjonens forlengede arm hvor arbeidet reguleres av lover og regelverk, policydokumenter og øvrige direktiver. Personlige vurderinger og intensjoner skal ikke styre agendaen. I henhold til min idealtypiske fremstilling faller saker som avgjøres ved enkeltvedtak og oppgaver som fanges opp av målstyringssystemet, innenfor et slikt perspektiv. Selv om arbeidet mot organisert kriminalitet i mindre grad er en del av målstyringssystemet, går det igjen i de strategiske dokumentene og kan derfor også føyes inn under det legalistiske perspektivet. Det publikumsnære politiarbeidet kan ses i relasjon til det autonome perspektivet som er forankret i at politiet ser seg selv som en selvstendig samfunnskraft som skal opprettholde moral, lov og orden ut fra folkets behov og legitimeres av at man ser seg selv som en beskytter av «vanlige hederlige mennesker» (Granér 2004: 94, 108). Perspektivet henter sin næring i deler av de folkelige forestillingene om politiet (Granér 2004), og når disse forestillingene bekreftes, opprettholdes ikke bare publikums bilde av politiet, men konstituerer også forestillingen om hva det operative politiet «er» og skal være.

Oppsummert kan det se ut til at politiet i mindre grad kan styre unna oppgaver som de opplever som meningsløse så lenge de er en del av mål- og resultatstyringssystemet. Dette må ses i relasjon til at mål- og resultatstyringssystemet primært dekker saks- og straffesaks-behandling, mens politiet også tradisjonelt innebærer hjelpe- og reguleringsoppgaver i relasjon til det brede publikum. Imidlertid er det viktig å minne om at oppgavenes karakter i praksis gjerne flyter over i hverandre og kan innebære kontroll, regulering og hjelp samtidig.

10.3.4 Å skape mening i det mindre meningsfulle

Olsén hevder at mennesker reagerer med motvilje, motstand eller flukt når de forhindres i å se mening, eller de søker å skape en ny mening (Olsén 2008: 45). I tråd med dette har politistudier vist at politiet forsøker å skape mening i arbeidet også der den ikke umiddelbart synes å være tilgjengelig. Det operative politiet fyller tiden mens de venter på oppdrag fra operasjonssentralen, med handlinger som oppleves som meningsfulle i seg selv, som å

innpode i bilister en forsvarlig trafikkdisiplin, lete etter stjålne biler, m.m. (Finstad 2000: 108). Fremfor å kontrollere bilførere kun for å tilfredsstille kravene om antall biler som kontrolleres, har en studie vist at politiansatte gjerne også kikket etter førere som kunne tenkes å være i besittelse av narkotika e.l., og at dette ga mer mening til arbeidet (Hellesø-Knutsen 2013). I hvilken grad eventuelt politiet søker å skape en annen mening i løsning av oppgaver som er en del av mål- og resultatstyringssystemet, har jeg imidlertid ikke grunnlag for å si noe om.

10.3.5 Å få oppgaven fort overstått

En tredje måte å håndtere det en opplever som mindre meningsfulle oppgaver på, er å «pynte på resultatene» ved at man registrerer bedre tall enn man strengt tatt har grunnlag for, f.eks. registrere flere kontrollerte biler enn det som er tilfellet. På denne måten kan en bruke tiden på andre oppgaver som gir mer mening for en selv. Det å pynte på resultatene kan i utgangspunktet fremstå som en drastisk handling, men må ses i lys av at mange ansatte opplever at mål- og resultatstyringssystemet ikke favner de viktigste oppgavene og gir lite motivasjon, *samtidig* som det er ressurskrevende og stjeler tid fra viktigere oppgaver. Det er rimelig å anta at slike opplevelser kan føre til at lojaliteten til systemet kan synke, noe som også kan ses i relasjon til at et politi drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon rent grunnleggende kan forstås å ha sin lojalitet til publikum og oppdraget. En studie i det svenske politiet har vist at politiet får en bristende motivasjon til å oppgi korrekte opplysninger fordi systemene er konstruert for å tilfredsstille byråkratiet fremfor å utgjøre en støtte i politiarbeidet (Holgersson 2005: 213). Videre har studier vist at moralsk motivasjon kan være avgjørende når vi bestemmer hvor mye innsats vi ønsker å yte i en arbeidssituasjon (Cappelen & Tungodden 2012), og kanskje kan moralsk motivasjon også bidra til å forklare hvorfor noen ansatte bevisst registrerer bedre tall i politiets mål- og resultatstyringssystem. Muligens kan det å pynte på resultatene oppleves som moralsk riktig så lenge beveggrunnen for å gjøre det er moralsk motivert; fordi man da får tid til å bistå publikum som ber om det. Mens vi her har sett på uheldige konsekvenser av at målstyringen ikke motiverer, vil jeg i det følgende belyse uheldige konsekvenser av at målstyringen faktisk motiverer.

10.4 Når målstyringen motiverer

Til tross for at politiet har en rekke retningslinjer å forholde seg til i sin utførelse av arbeidet, gjør den utbredte skjønnsdimensjonen i oppgaveløsningen at det i praksis ofte er den enkelte politimann og -kvinne som selv må definere situasjonen og velge tilnærming. I tillegg til at valg av tilnærmingsmetode i oppgaveløsningen er nært relatert til hvordan den enkelte politimann og -kvinne leser og definerer situasjonen, blir begrepene man tenker i, f.eks. hvorvidt noe defineres som hjelp, regulering eller kontroll, styrende for aktiviteten (Gustavsen 2003: 166). Politiets vilkår for problem- og løsningsdefinering kan bidra til å trekke situasjonsdefineringen i retning av hjelpearbeid, reguleringsarbeid eller kontrolloppgaver, noe som kan plassere den enkelte politiansatte i roller med ganske ulike kvaliteter. Hvorvidt situasjonen defineres som det ene eller det andre, handler ikke kun om lovbestemmelser, instrukser mv., men også tilgjengelige ressurser, tradisjonelle lokale praksiser, etablerte styringssystemer, osv. Dette betyr at situasjonsdefineringen også må ses i relasjon til at det kan oppstå et indre press i organisasjonen når strategier, virksomhetsplaner og budsjetter får en stadig viktigere rolle (Larsson & Gundhus 2007: 20) og at målstyring kan medføre et mer økonomisk syn på politivirksomheten (Westerberg 2004: 200, 202). Et eksempel på en situasjon som kan innebære ulike definisjoner, er å drikke på offentlig sted. Inntak av alkoholholdige drikker i parker m.m. er ulovlig, og man risikerer en bot på 2000 kroner (alkoholloven, 1989). I Aftenpostens nettutgave kan vi lese at dette lovbruddet gjerne defineres som et ikke-problem hvis man oppfører seg ordentlig og ikke tilhører et rusmiljø:

> *«Det er greit å nyte alkohol i parken hvis man klarer å oppføre seg. Det er også viktig hvordan folk rundt deg reagerer på det, sier Kåre Stølen, stasjonssjef på Grønland politistasjon. Han legger til at politiet vil gripe inn hvis de får klager på alkoholdrikking fra for eksempel barnefamilier som oppholder seg i parken. Men ifølge Stølen klarer de fleste å oppføre seg. – Vi var til stede i parkene forrige helg, og der var det rolig. 99 prosent av dem som drikker, oppfører seg ordentlig. Men vi skal selvsagt slå hardt ned på rusmisbruk i åpne rusmiljøer som for eksempel på Vaterland, understreker stasjonssjefen»* (Osloby 2009).

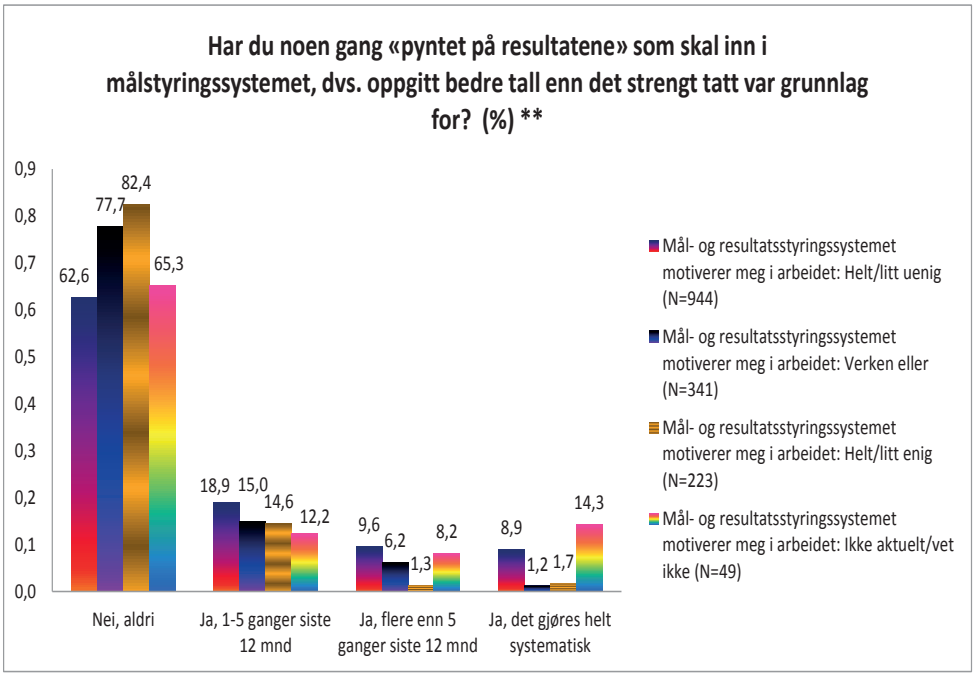
Hvis en person som ikke hører til et rusmiljø, skulle komme til å bli overstadig beruset og miste kontrollen slik at hun/han ikke klarer å ta vare på seg selv, kan politiet velge om de skal yte personen hjelp ved kanskje å kjøre ham/henne hjem, eller om de skal ilegge et forelegg. Denne beslutningen kan blant annet avhenge av om politiet f.eks. har tid til å kjøre

personen hjem, eller om politidistriktet *«trenger noen straffeloven § 350»,*[113] som et av mine intervjuobjekter formulerte det. Praksisen må ses i lys av det grunnleggende rettsprinsippet om at effektiviteten i politiarbeidet aldri må gå på akkord med den overordnede rettssikkerheten, likhetsprinsippet og objektivitetsprinsippet, som krever at politiet skal ivareta saklighet og upartiskhet (Granér 2004: 139). Dette tilsier at situasjonsdefineringen også kan påvirkes av hva politidistriktet har behov for når det gjelder måltall, noe som betyr at måltallene kan være drivende for uheldige politipraksiser og ramme enkeltpersoner. Imidlertid har nordiske studier av målforskyvning holdt seg på et mer overordnet nivå hvor virksomhetens statistikk står i fokus, og ikke undersøkt hvorvidt målstyringslogikken kan påvirke hvordan politiet definerer ulike situasjoner.

10.4.1 Mangel på mening som driver for å pynte på resultatene

Oppsummert har vi her sett at triksing med tall kan spores tilbake til ulik grad av motivasjon av målstyringssystemet, som sier noe om hvorvidt personen er indre eller ytre motivert:

10-6 Graf: Pyntet vs Mål- og resultatsstyringssystemet motiverer



(** Signifikant på 0,01-nivå)

[113] *Straffeloven § 350 innebærer at den som ved slagsmål, støy eller annen utilbørlig atferd forstyrrer den alminnelige fred og orden, den lovlige ferdsel, omgivelsenes nattero eller omgivelsene på et sted hvor han uberettiget forblir tross pålegg om å fjerne seg, straffes med bøter eller fengsel inntil to måneder (http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1902-05-22-10/KAPITTEL_3-3#§349a).*

I grafen over ser vi at de som motiveres av mål- og resultatstyringssystemet (dvs. er mer ytre motivert), er overrepresentert blant de som aldri har pyntet på tallene som registreres inn i systemet, og sterkt underrepresentert blant de som systematisk pynter på resultatene eller har pyntet 6 ganger eller mer siste 12 måneder. Imidlertid finner vi i gruppen som har pyntet fra 1 til 5 ganger siste 12 måneder, også ansatte som i ulik grad motiveres av målstyringssystemet. Jeg kan likevel konkludere med at politiansatte pynter på tallene som registreres i mål- og resultatstyringssystemet primært fordi oppgavene gir mindre mening hos et politi drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon, fremfor at det gir konsekvenser som ytre belønning. Dette betyr at triksingen kan relateres til logikken om hva som er passende *(«Mange andre politienheter jukser, så dette er en normal respons på et urettferdig system»)* fremfor en konsekvenslogikk *(«Jeg må jukse denne gangen, for ellers kan de legge ned denne enheten»)* (Pollitt 2013: 351). Det må designes en balansert kobling mellom måleparameterne og sanksjonene slik at ikke den indre motivasjonen (public service motivation) fortrenges (Pollitt 2013: 358).

Det sentrale for ledere som skal hindre målforskyvning i organisasjonen er *å styre styringen*, å sikre at styringen i praksis er i henhold til intensjonene. For målstyring krever både politiske valg og konstant vedlikehold og oppmerksomhet, inkludert fornuftige og regelmessige justeringer, ikke bare av mål, men også av måle- og evalueringspraksiser (Pollitt 2013: 358). Målforskyvning skal i prinsippet kunne unngås ved et balansert innslag av ledelse i betydning av refleksjon over om man virkelig er på vei mot målet, ved å stille grunnleggende spørsmål ved hva man gjør, og måten man løser kjerneoppgavene på (Argyris 1999). På denne måten vil også organisasjonen trekke i retning av å fungere som en lærende organisasjon (Argyris 1999). I denne sammenhengen står politiledelsens handlingsrom sentralt, noe jeg vil komme tilbake til senere.

10.5 Oppsummering

Mål- og resultatstyringen i politiet er først og fremst kvantitativ, og fokuserer primært på relativt ukomplisert saks- og straffesaksbehandling. Dette innebærer at den i stor grad ignorerer både deler av de strategiske satsingene, og meningsfylte og motiverende arbeids-oppgaver for førstelinjetjenesten. Personalledere etterstreber i større grad enn ikke-ledere å få saker inn i systemet, noe som må ses i sammenheng med at det er de som følges opp på resultatene i mål- og resultatstyringssystemet. Når politiets innsats styres mot oppgaver som er lette å måle, kan det forekomme målforskyvning på ulike nivåer i organisasjonen. Mens vi

i den internasjonale politilitteraturen kan gjenfinne en diskurs om hvordan fokus på prestasjon og målstyring kan påvirke politiets integritet, handler den norske diskursen om målstyring i politiet primært om at systemet kan medføre feil strategisk fokus, et galt kriminalitetsbilde og ekstra byråkrati. Dette betyr ikke at måltallene ikke kan være drivende for uheldige politipraksiser og ramme enkeltpersoner også i Norge.

Politiet kan i mindre grad styre unna oppgaver som de opplever som meningsløse så lenge de er en del av mål- og resultatstyringssystemet, men en måte å håndtere det en opplever som mindre meningsfulle oppgaver på, er å «pynte på resultatene». Halvparten av respondentene hadde aldri pyntet på resultatene, mens omtrent 2 av 10 hadde gjort det. Ikke-ledere og ordensansatte er overrepresentert blant de som pynter på resultatene, noe som må ses i relasjon til at det også er ordenspolitiet som hyppigst rapporterer i mål- og resultatstyringssystemet.

Det å pynte på resultatene må ses i lys av at mange ansatte opplever at mål- og resultat-styringssystemet ikke favner de viktigste oppgavene og gir lite motivasjon, *samtidig* som det er ressurskrevende og stjeler tid fra viktigere oppgaver. Det er rimelig å anta at slike opplevelser kan føre til at lojaliteten til systemet kan synke, noe som også kan ses i relasjon til at et politi drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon rent grunnleggende kan forstås å ha sin lojalitet til publikum og oppdraget. Empirien peker mot at politiansatte pynter på tallene som registreres i mål- og resultatstyringssystemet primært fordi oppgavene gir mindre mening hos et indre eller altruistisk motivert politi drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon, fremfor at det gir ytre belønning.

11 Ledelse og styring

For å kunne svare på det overordnede forskningsspørmålet om på hvilken måte reformer i politiet har påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte, kan vi ikke kun se på mål- og resultatstyringssystemets innretning, men må også skjele til hvordan politiledelsen mottar og oversetter mål- og resultatstyringssystemet (Røvik 2009: 22). Sentrale poenger er, som berørt i teorikapittelet, at translatørkompetanse gjerne er en kritisk suksessfaktor, og at en sterk organisasjonsidentitet øker behovet for translatørkompetanse (Røvik 2009: 320 og 325).

11.1 Betydningen av ledelse

Selv om hva som oppfattes som god ledelse varierer mellom land og kulturer (Grenness 2012), og med personlige normer og verdier, er spørsmålet om hva som er god ledelse blitt stadig viktigere (Byrkjeflot 2002: 42). Betydningen kan blant annet ses i relasjon til at god ledelse kan øke jobbtilfredsstillelsen og velvære/trivsel på jobb, samt redusere sykefravær og tidlig pensjon (Kuoppala et al. 2008). Viktigheten av god ledelse kommer til uttrykk i den delen av spørreundersøkelse 1 hvor respondenter som ikke hadde planer om å gå ut av politiet, med egne ord kunne gi uttrykk for hovedgrunnene til at de ønsket å bli i politietaten:

> *«Jeg liker arbeidsoppgavene jeg har som politi. I tillegg har vi fått en grepa leder lokalt og har en lagånd på tjenestestedet som enhver kan misunne oss. For kort tid siden var det omvendt. Dyktige, kompetente ledere kan gjøre underverker. Det er som en dyktig trener for et lag i medvind».*

Selv om en metaanalyse har vist at ansatte ikke setter et likhetstegn mellom lederne og organisasjonen (Kristof-Brown et al. 2005: 316), spiller ledere en vesentlig rolle i årsaken til turnover. En britisk spørreundersøkelse fra 2009 viser at nesten halvparten av 3000 arbeidstakere oppga å ha sagt opp jobben på grunn av dårlig ledelse (CIPD 2010). Den sterke kraften i lederrelasjonen kan spores i spørreundersøkelse 1, hvor 69 % av respondentene oppga at ønske om en jobb med bedre ledelse var medvirkende årsak til at en vurderte å søke seg ut av etaten i stor (34 %) eller noen grad (35 %). Videre anga 20 % at dette i mindre grad var en del av årsaken, mens ønske om en jobb med bedre ledelse ikke var av betydning for 7 % av respondentene. I undersøkelse 2 stilte jeg tre spørsmål om ens syn på nærmeste leder, tre spørsmål om hva man mente om politidistriktet, og tre spørsmål om opplevelsen av politidirektoratet. For å komprimere datamengden har jeg gjort disse om til tre indekser som er konstruert på følgende måte:

Indeks:** Tilfredshet med nærmeste leder**, består av påstandene:

1. *Alt i alt vil jeg si at min nærmeste leder er flink til å fange opp signaler fra de ansatte når det gjelder deres opplevelse av politihverdagen.*
2. *Alt i alt vil jeg si at min nærmeste leder i stor grad får gjennomslag oppover i organisasjonen.*
3. *Hos oss er det etablert møteplasser og systemer som gjør det mulig for ledelsen og ansatte å snakke sammen.*

Indeks:** Tilfredshet med politidistriktet**, består av påstandene:

1. *Alt i alt vil jeg si at ledelsen i mitt politidistrikt er flinke til å fange opp signaler fra de ansatte når det gjelder deres opplevelse av politihverdagen.*
2. *Alt i alt vil jeg si at ledelsen i mitt politidistrikt bidrar til å tilrettelegge for møteplasser og systemer som gjør det mulig for ledelsen og ansatte å snakke sammen.*
3. *Alt i alt vil jeg si at ledelsen i mitt politidistrikt er opptatt av strategisk kriminalitetsforebygging og samhandling med andre aktører i samfunnet.*

Indeks:** Tilfredshet med politidirektoratet**, består av påstandene:

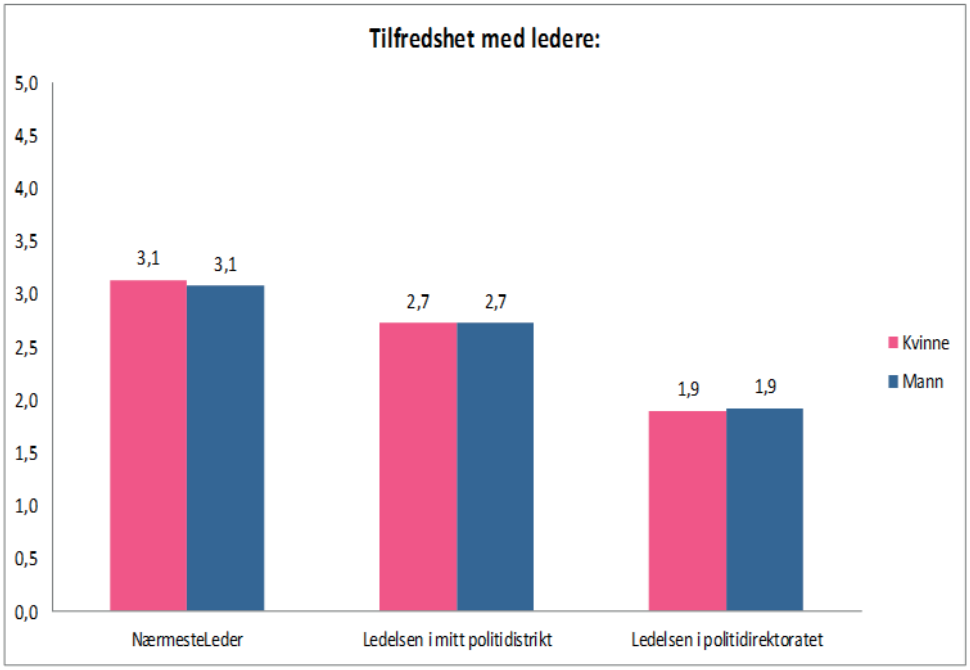
1. *Alt i alt vil jeg si at Politidirektoratet er flink til å fange opp signaler fra de ansatte når det gjelder deres opplevelse av politihverdagen.*
2. *Alt i alt vil jeg si at Politidirektoratet er interessert i å høre politidistriktenes syn i ulike saker.*
3. *Alt i alt vil jeg si at Politidirektoratet er opptatt av møteplasser og systemer som gjør det mulig for ledelsen og ansatte å snakke sammen.*

Skåren til respondentene på de tre spørsmålene er lagt sammen og delt på 3, slik at denne skåren omhandler alle disse tre påstandene. Skåren 1 tilsvarer svaralternativet helt uenig, 3 tilsvarer alternativet «verken eller» og skåren 2 tilsvarer «litt uenig». Videre tilsvarer skår på 4 «litt enig», mens skår på 5 er «helt enig». Dette betyr at for å få skåren 5 på indeksen må man ha svart helt enig på alle de tre påstandene, mens man for å få skåren 1 på indeksen må ha svart helt uenig på samtlige tre påstander.

11.1.1 Mest tilfreds med nærmeste leder

I grafen under ser vi en klar tendens til at man er mest tilfreds med nærmeste leder og minst tilfreds med ledelsen i Politidirektoratet. Kjønnsforskjellene er svært små. Respondentene har i snitt skåret omtrent nøytralt på påstandene om nærmeste leder og i snitt omtrent på alternativet «litt uenig» på påstandene om politidirektoratet.

11-1 Graf: Tilfredshet med ledere



Empirien fra undersøkelse 2 er i samsvar med resultatene fra undersøkelse 1, hvor jeg stilte spørsmål om i hvilken grad en mente at henholdsvis *Politidirektoratet, ledelsen i ens politidistrikt* eller *ens nærmeste leder* arbeidet aktivt for at arbeidsvilkårene for de ansatte i politiet skulle bli best mulig[114] (se vedlegg til kapittel 11). Også her fant jeg at jo nærmere ledelsen en sitter rent organisatorisk (og sannsynligvis også rent fysisk), desto mer positivt bedømmes ledelsen når det gjelder innsatsen for å bedre arbeidsvilkårene.

11.2 Jo høyere opp i hierarkiet – jo fjernere fra «virkeligheten»

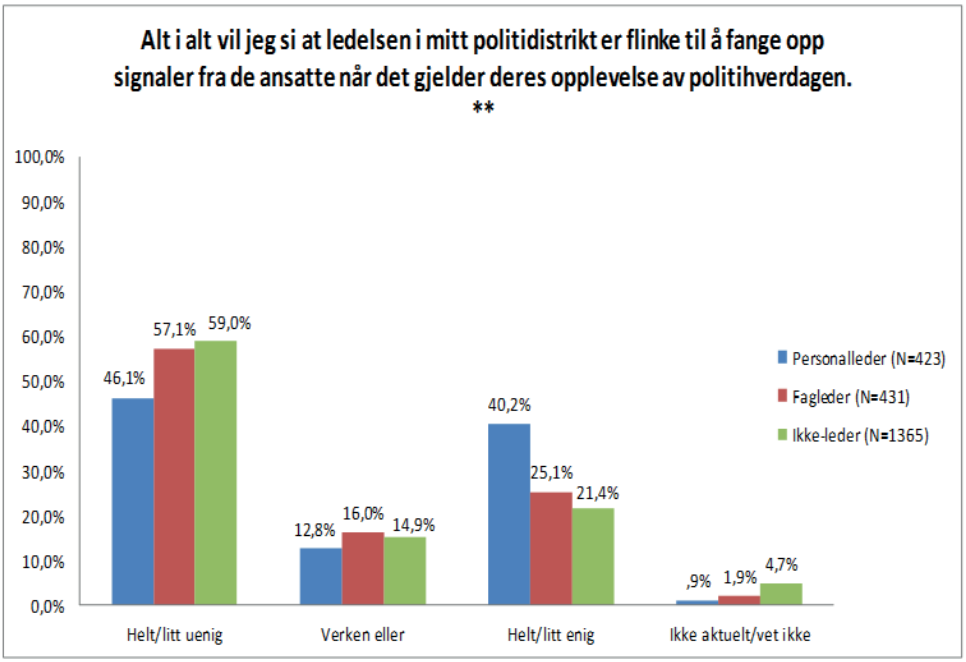
Det offisielle formålet med Politidirektoratet om å lede og samordne politidistriktene og særorganenes arbeid med å løse sine respektive samfunnsoppdrag (Politidirektoratet 2009a), er såpass vidt at det kan åpne for en rekke ulike forståelser av direktoratets rolle. Muligens er dette noe av foklaringen på at de politiansatte er såpass kritiske til Politidirektoratet. Funnene kan også ses i lys av at ansatte generelt er mer kritiske til ledere nå enn tidligere og ikke så lett aksepterer deres autoritet, men funnene må også ses i lys av at politiets kritikk mot egen ledelse er et kjent tema i politiforskningen både internasjonalt og i nordisk

[114] *Med bakgrunn i at en viktig del av lederrollen ikke kun er å gi retning til virksomheten, men også å ivareta de ansattes behov, inngikk disse spørsmålene i den første undersøkelsens fokus på risiko og belastning i politiet.*

sammenheng (Lipsky 1980; Reuss-Ianni 1993; Granér 2004; Holgersson 2005; Gundhus 2006). Det har vist seg at politiet er mer kritisk til lederne jo høyere oppe i hierarkiet de sitter (Holgersson 2005: 59). Mens mange av de nærmeste lederne er populære blant fotfolket i politiet, blir ledere høyere oppe betraktet å ha kommet for langt unna virkeligheten (Granér 2004: 55). I Granérs studie ble politilederne blant annet kritisert for en brist på interesse, kunnskap og/eller forståelse for det vanlige politiets kompetanse, arbeidsvilkår eller for den praktiske virksomheten. Det ble pekt på mangel på lydhørhet for fotfolkets krav og synspunkter, mangel på feedback fra ledelsen på utført arbeid og mangel på informasjon. Lederskapet ble vurdert til å mangle tydelighet, og lederne fremsto som vage, usynlige og fraværende. Overordnede ledere ble vurdert som uselvstendige, redde for å fremsette avvikende meninger og engstelige for å fatte egne beslutninger (Granér 2004: 54). Empirien kan også ses i lys av Reuss-Iannis teori om at politiledelsens fokus på målbar produktivitet og vitenskapelig fundert ledelse og styring har bidratt til at den helhetlige politikulturen har blitt svekket, og at det har utviklet seg en «street cop culture» og en «management cop culture» som bidrar til å forklare kløften mellom ledelsen og fotfolket (Reuss-Ianni 1993: 1 og 2). Cockroft og Beattie fant at styringsprosessene ikke kun bidro til å splitte ledere og ansatte, men førte også til en usunn konkurranse generelt internt (Cockcroft & Beattie 2009: 536). I en norsk politistudie fant Gundhus i likhet med Reuss-Ianni at nærhet til «virkeligheten» i betydning «gata» ble opplevd som viktig for ansatte i førstelinjetjenesten, og at Politidirektoratet ble omtalt som en virksomhet som hadde fjernet seg fra «virkeligheten» (Gundhus 2006: 220).

Hvis vi løser opp indeksen på synet på ledelsen presentert over og ser isolert på svarene på påstandene om hvor flinke henholdsvis nærmeste leder, ledelsen i politidistriktet og POD er til å fange opp ansattes signaler om politihverdagen, finner vi i tråd med den nevnte litteraturen at respondentene opplever at jo høyere oppe i hierarkiet ledelsen sitter, jo dårligere er de til å fange opp signaler fra de ansatte. Mens ledere og ikke-ledere er relativt omforente i synet på nærmeste ledelse og POD, erfarer personalledere at ledelsen i eget politidistrikt i vesentlig større grad fanger opp signaler fra ansatte når det gjelder deres opplevelse av politihverdagen, sammenlignet med de øvrige. I grafen under presenteres synet på ledelsen i eget politidistrikt:

11-2 Graf: Politidistriktet fanger opp signaler fra ansatte



*(** Signifikant på 0,01 nivå)*

I og med at personalledere også kan karakteriseres som en del av politidistriktets ledelse, kan vurderingen betraktes som en form for egenevaluering hvor deres syn til dels står i motsetning til hvordan fagledere og ikke-ledere ser det, som er mer skeptiske. Også dataene som fremkom i de åpne svarene i undersøkelse 1, hvor respondentene med egne ord kunne beskrive hva som utgjorde de mest belastende forholdene i arbeidet, viser at flere operative ansatte opplever at ledelsen sitter med en annen virkelighetsoppfatning enn den de selv har:

> *«Hver gang jeg hører min øverste ledelse prate, det være seg politidirektøren eller justisministeren, får jeg en vond smak i munnen og skjønner ikke helt hva de snakker om. Ikke fordi jeg er en usedvanlig «enkel sjel», men fordi det virker så fjernt fra det jeg opplever i hverdagen min. Føler ikke at min øverste ledelse taler min sak og mine interesser. Kort fortalt oppleves dette faktisk som en belastning. Gjør virkelig min ledelse en jobb for meg, eller jobber de bare for seg selv og sine nærmeste? Det er på tide å ta tak i det elementære, og få det på plass!»*

> *«Det konstante og ofte negative fokuset på den jobben vi gjør, samt det at vi i liten grad strekker til ressursmessig. Det at den sentrale ledelse virker å ha en helt annen virkelighetsoppfatning av situasjonen er også svært belastende. Likeså dens mangel på tydelighet i forbindelse med de store sakene som har vært i media de siste årene. Ikke en*

gang i «Skui-saken» [115] var det noen som støttet politiet, til tross for at det skuddet må ha vært det mest «hjemla» skuddet i norsk politi i de senere årene.»

«Lite støtte og evne til innlevelse i det arbeid som politiet utfører fra ledelsens side, samt fra POD. Har mistet all respekt for POD og øverste lokale ledelse for den manglende støtte og forståelse de operative mannskaper får.»

«Ledere som ikke leder, men prøver å gjøre sine sjefer til lags. Ledelsens manglende evne til å skjønne hvor skoen trykker. At lederne ikke legger frem problemene slik det er.»

«Svake ledere, veldig mange svake og utydelige politimestere».

«En sentral ledelse som ikke er i takt med hverken korpset eller de vi er satt til å tjene. Å ha ledere på toppen som ikke er synlige i de store debattene eller støtter sine ansatte på lavere nivå.»

Som vi ser i sitatene over, handler misnøyen med politiledelsen ikke kun om at de ansatte føler at ledelsen har en annen virkelighetsoppfatning, men også at ledelsen i stor grad er fraværende eller utydelig. Dette er i tråd med funnene i andre politistudier (Granér 2004; Gundhus 2006), og kan vanskelig relateres til at det er et lite antall ledere i politiet, men kan heller relateres til ledelsesformen. I Burns' teori om transaksjonsledelse er et sentralt spørsmål *hvem* de ledede er i betydningen *hva* som motiverer dem, og hvor de skal ledes (Burns 1978: 457 og 458). I politiet er de som skal ledes drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon, hvor behovene i større grad handler om det å bidra til en positiv endring i noens liv fremfor f.eks. høy lønn. Fordi politiet primært er indre motivert, knytter den i større grad an til transformasjonsledelse fremfor transaksjonsledelse (jf. kapittel syv). Ved å ha en arbeidsstokk som primært er indre motiverte eller drevet av «public service-motivasjon» ligger et potensial for å utnytte denne drivkraften, slik en transformasjonsleder vil se etter motiver hos de ansatte for å engasjere hele personen (Burns 1978). Gjennom en slik gjensidig stimulering vil det også trolig skapes en mer felles virkelighetsoppfatning. Min empiri kan tolkes i retning av at en slik form form for ledelse i mindre grad gjør seg gjeldende i politiet.

11.3 Mer styring enn ledelse

På bakgrunn av resonnementet vil det være nærliggende å fremsette en hypotese om at ledelsen i større grad bruker tiden på styring fremfor ledelse. Testingen av en slik hypotese har til hensikt å bidra til å forklare hvorfor politiansatte oppfatter politiledelsen som både

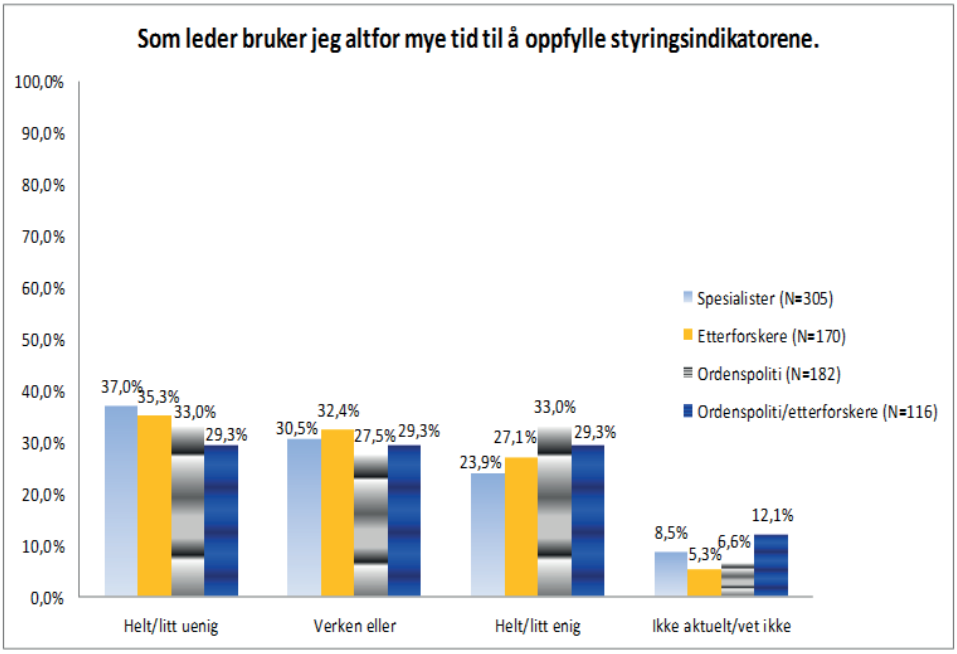
[115] *Den 22.04.06 løsnet en mann flere skudd mot politiet lørdag formiddag. Etter en lang aksjon ble mannen skutt av politiet med dødelig utfall (Politiet Asker og Bærum [2007])*

utydelig og virkelighetsfjern. Jeg finner støtte for en slik hypotese i undersøkelse 2, hvor det ble fremsatt en påstand om at en som leder brukte det meste av tiden til styring, administrasjon, oppfølging av rapporteringskrav osv., hvor 49 % av personalledere sa seg enig i påstanden (se vedlegg til kapittel 11). Ordensledere (42 %) og spesialistledere (41 %) var i størst grad enige i at de bruker det meste av tiden til styring, sammenlignet med etterforskningsledere (33 %) og ledere i ordenstjeneste/etterforskning (35 %). Funnet er i tråd med en politistudie som viser at ledere i kjølvannet av NPM-reformene fikk mindre kontakt med ansatte fordi de ble mer opptatt av skrivebordsarbeidet som fulgte med reformene (Butterfield et al. 2005: 338).

Jeg fremsatte påstanden om at en som leder hadde god tid til faglig ledelse, tilbakemeldinger på hendelser, saker osv. Det viste seg at 9 % færre personalledere var enige i at de hadde god tid til faglig ledelse (40 %), sammenlignet med de som mente at de brukte det meste av sin tid til styring (49 %). Jeg fant kun små variasjoner i forhold til tjeneste. Empirien peker mot at personalledere i større grad driver styring fremfor ledelse, noe som kan indikere at ledernes «virkelighet» i større grad preges av den instrumentelle målstyringslogikken. Dette kan være en del av årsaken til kritikken mot ledelsen fra et publikumsorientert politi. For når styringslogikkens fokus på kvantitativ måling til dels dominerer over dialog og ledelse hvor det publikumsorienterte politiarbeidet i større grad kan komme i spill, skapes en splittelse mellom ledere og ikke-ledere. På denne måten fungerer styringssystemenes målrasjonelle innretning som et tveegget virkemiddel – et farmakon i betydningen av en substans som både er medisin og gift (Derrida 1981, her i Sørhaug 2010: 74).

Til tross for at ordensledere og spesialistledere er enige om at de bruker det meste av tiden til styring, ser vi i grafen under at vi finner nyanser i hvordan de ulike lederne mener at tiden de bruker på å oppfylle styringsindikatorene, gir mening: ordensledere (33 %) er mest enige i at en som leder bruker altfor mye tid til å oppfylle styringsindikatorene, mens spesialistledere (24 %) er minst enige i dette (ikke signifikant).

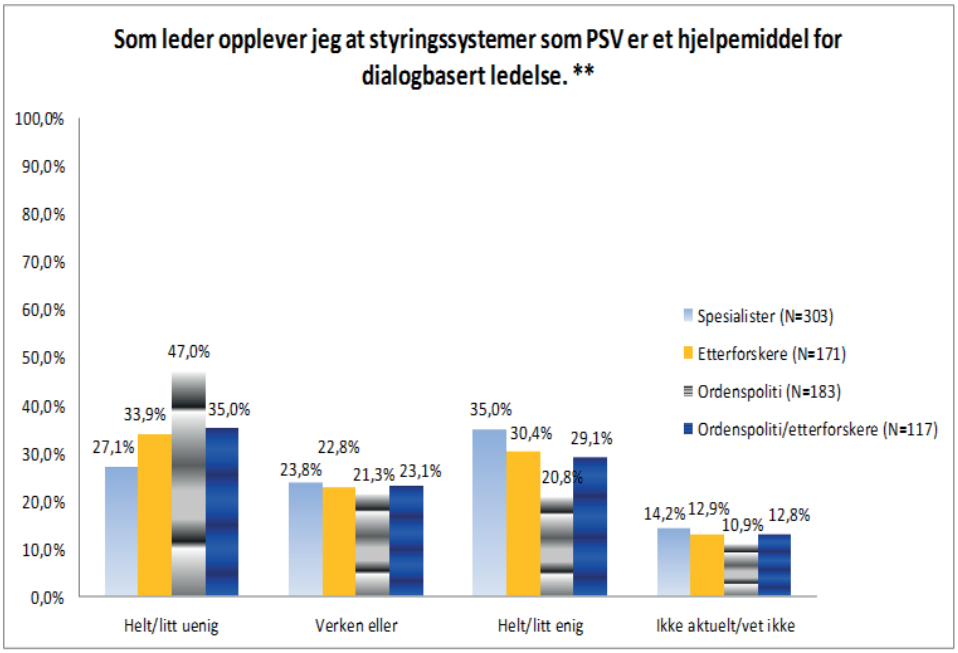
11-3 Graf: Tidsbruk på styringsindikatorer



Også på påstanden om at en som leder bruker *altfor mye tid til å rapportere* til overordnede ledere, fant jeg at ordensledere i størst grad er enige i påstanden (33 %), sammenlignet med de andre lederne, hvor rundt 25 % sa seg enige i påstanden. Tallene kan leses som at ordensledere i mindre grad finner mening og motivasjon i å oppfylle styringsindikatorene, sammenlignet med spesialistlederne. Det at ordenslederne er mest kritiske til å bruke tiden til å oppfylle målkriteriene, må ses i sammenheng med at ikke-ledere i ordenspolitiet også er de som er mest kritiske til både målstyringssystemet og ledelsen.

For å se nærmere på i hvilken grad styring og ledelse understøtter hverandre, fremsatte jeg i undersøkelse 2 en påstand om at en som leder opplever at styringssystemer som PSV er et hjelpemiddel for dialogbasert ledelse. I grafen under ser vi at majoriteten av lederne ikke erfarer at PSV fungerer som et hjelpemiddel for dialogbasert ledelse. Ordenslederne mener i minst grad (21 %) at styringssystemet er et hjelpemiddel for dialogbasert ledelse, mens spesialistledere (35 %) i størst grad erfarer av PSV fungerer slik.

11-4 Graf: PSV hjelpemiddel for dialogbasert ledelse



*(** Signifikant på 0,01 nivå)*

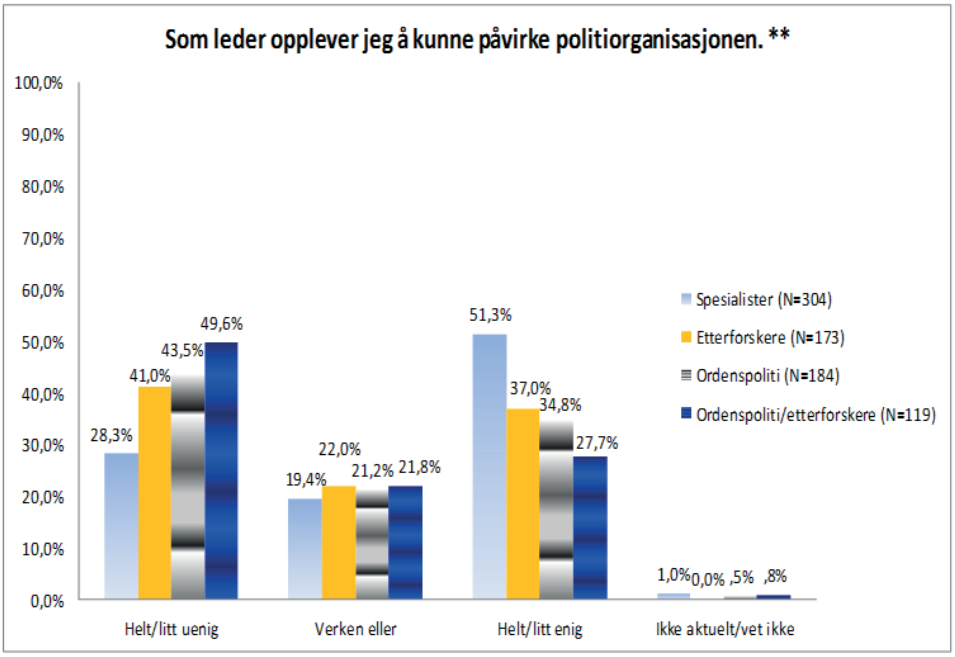
At ordenslederne i minst grad mener at styringssystemet er et hjelpemiddel for dialogbasert ledelse, kan ses i relasjon til at ordenslederne også i minst grad erfarer at det er meningsfylt å oppfylle styringsindikatorene, og at ordenspolitiet i minst grad mener målstyringen fanger inn sentrale aspekter i politiarbeidet.

11.3.1 Ledelsens påvirkningskraft

En annen hypotese som kan bidra til å forklare at politiansatte er kritiske til politiledelsen og oppfatter den som både utydelig og virkelighetsfjern, er at ledelsen i praksis har liten påvirkningskraft. Vi skal derfor i det følgende se nærmere på hvordan personallederne erfarer sine påvirkningsmuligheter. Jeg fremsatte en påstand om at man som leder opplever å kunne påvirke politiorganisasjonen, og fant at 48 % av personallederne sa seg enige i påstanden. Spesialistledere (51 %) var i størst grad enige i at de kunne påvirke organisasjonen, mens ledere i ordenstjeneste/etterforskning (28 %) i minst grad var enige[116].

[116] *Fordi mange i disse gruppene ikke er ledere, blir også N lav, noe som bidrar til at flere av grafene ikke er signifikante.*

11-5 Graf: Leder kan påvirke politiorganisasjonen

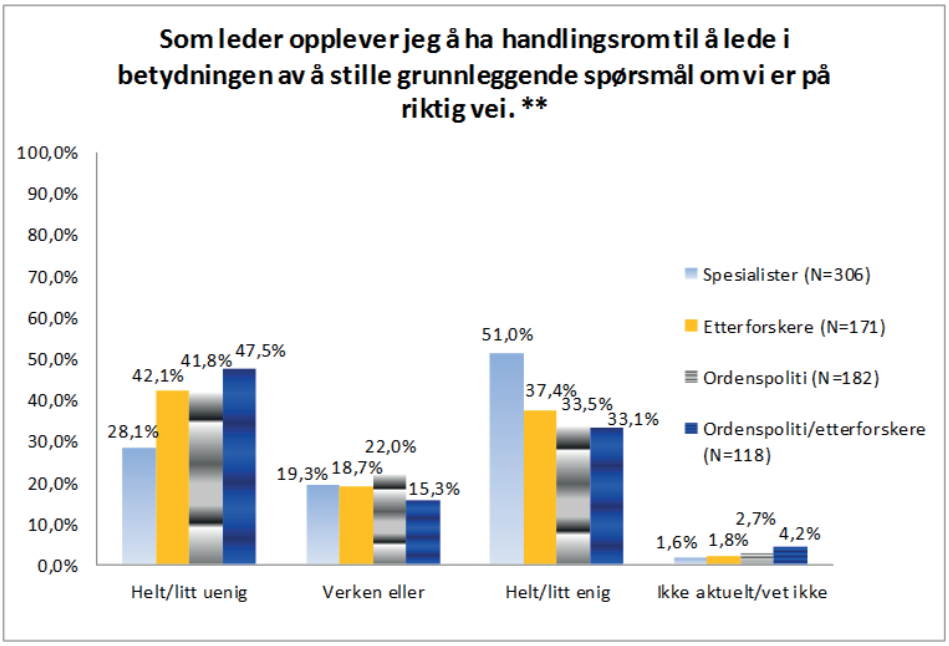


*(** Signifikant på 0,01 nivå)*

Tallene over peker mot at det er ledere som sitter lengst unna publikum, som i størst grad erfarer å kunne påvirke politiorganisasjonen. Å ta ledelsesrommet i bruk handler om å stille grunnleggende spørsmål og få ansatte til å gjøre de riktige tingene (Argyris 1999; Sørhaug 2010). Lederskapets vekselvirkning mellom ledelse og styring kan skape en slakk som gir utfoldelse av en ledelse som bygger på skjønn i betydningen av at det innebærer å vite når man skal følge regler og når man skal bryte eller forandre dem (Sørhaug 2010: 75). Imidlertid mener Grint at det er enklere å gå inn i managementrollen eller ordrerollen fremfor den mer utfordrende lederrollen hvor uforutsigbare og nye hendelser må håndteres. De politiske utfordringene krever gjerne tid og involvering av andre aktører, og resultatet er ikke alltid optimalt for alle parter (Grint 2010b: 173 og 178). Dette betyr at ledere som hanskes med wicked problemer, trenger et visst handlingsrom. Med tanke på at politiorganisasjonen er sterkt preget av både politisk og byråkratisk styring, og at offentligheten og media følger nøye med på at regler og prosedyrer blir fulgt, kan politiledelsens oppfatning av eget handlingsrom gi en indikasjon på i hvilken grad de kan innta rollen som leder i Grints forstand. På bakgrunn av dette fremsatte jeg påstanden om at man som leder opplever å ha handlingsrom til å lede i betydningen av å stille grunnleggende

spørsmål om hvorvidt en var på riktig vei. Svarfordelingen på denne påstanden ligner på det forrige, hvor 49 % av personalledere sa seg enige i påstanden.

11-6 Graf: Handlingsrom til å stille grunnleggende spørsmål



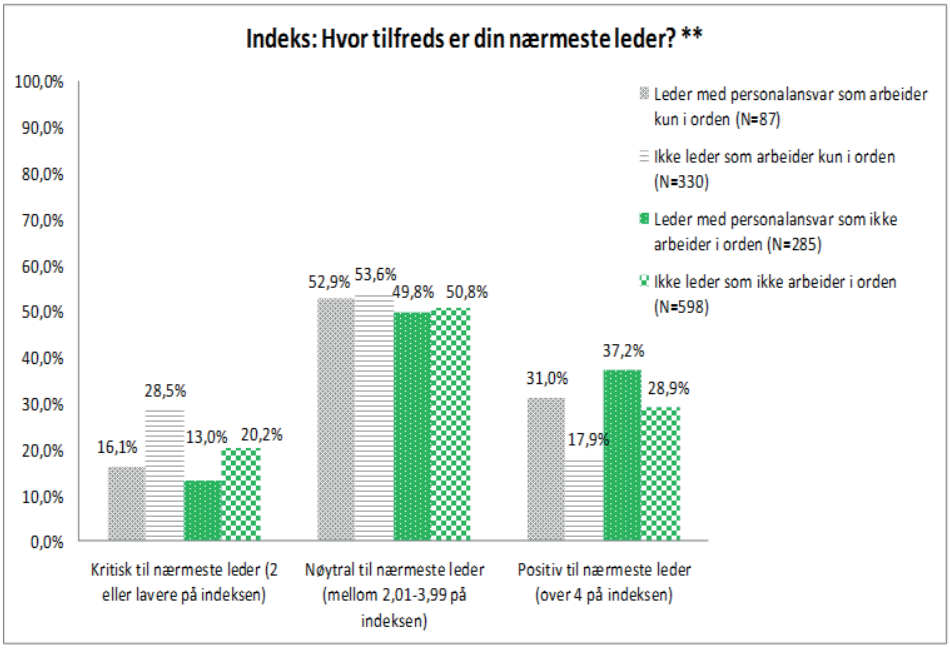
*(** Signifikant på 0,01 nivå)*

Også her er spesialistledere i størst grad enige i påstanden (51 %), mens ledere som arbeider med ordenstjenesten, i minst grad er enige i at en kan stille grunnleggende spørsmål om hvorvidt man er på riktig vei (33 %) (signifikant på 0,01-nivå). Mens vi her har sett at ordenslederne i minst grad opplever å kunne påvirke organisasjonen og innta lederrommet, skal vi i det følgende se nærmere på hvilke grupperinger som i størst grad er kritiske til ledelsen. For er det følgelig slik at ordenspolitiet på bakgrunn av erfaringer med svak ledelse også er mest kritiske til ledelsen?

11.3.2 Ordenspolitiet mest kritiske til ledelsen

Som vi ser i grafen under, kan vi svare bekreftende på spørsmålet over: Ikke-ledere i ordenspolitiet er mest kritiske (29 %) og minst positive (18 %) til nærmeste leder, mens personalledere som arbeider utenfor ordenstjeneste, er mest positive (37 %) til nærmeste leder.

11-7 Graf: Tilfredshet med nærmeste leder

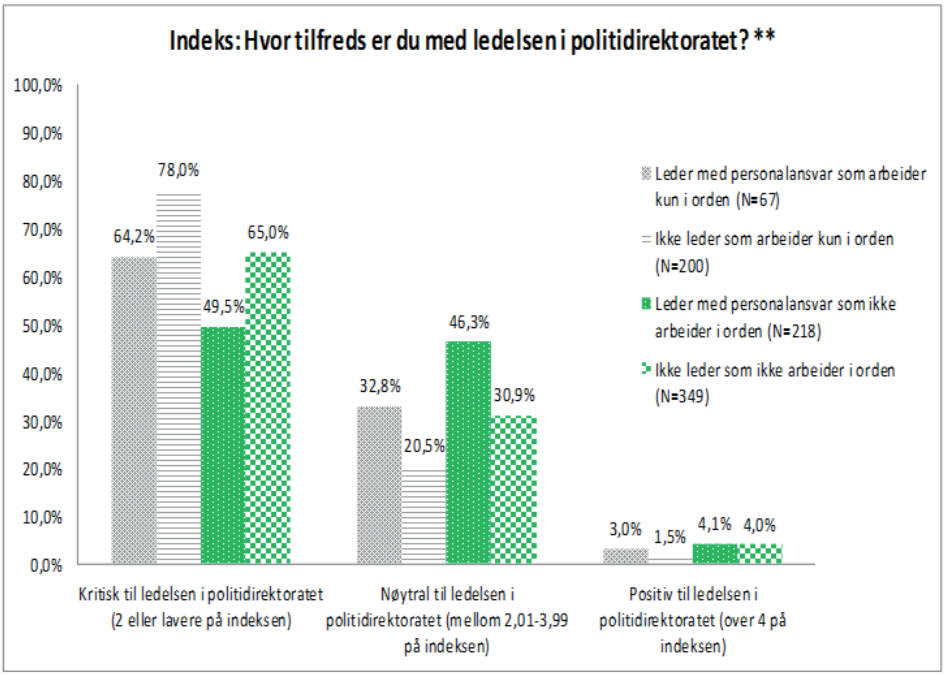


*(** Signifikant på 0,01 nivå)*

Når det gjelder synet på ledelsen i politidistriktet, fant jeg også her at ikke-ledere i ordenstjenesten er mest kritiske til ledelsen (40 %) og minst positive (12 %), mens personalledere som arbeider utenfor ordenstjeneste, er mest positive (33 %) (se vedlegg til kapittel 11).

Også når det gjelder synet på ledelsen i politidirektoratet, ser vi at ikke-ledere i ordenspolitiet er mest kritiske (78 %) og minst positive (2 %). Imidlertid er personalledere i ordenspolitiet nesten like kritiske til ledelsen i politidirektoratet (64 %) som ikke-ledere som arbeider utenfor ordenstjeneste (65 %). Svært få har et positivt syn på ledelsen i politidirektoratet.

11-8 Graf: Tilfredshet med ledelse i politidirektoratet



*(** Signifikant på 0,01 nivå)*

Oppsummert er de som arbeider nærmest publikum, dvs. ordenspolitiet, mest kritiske til ledelsen, mens personalledere utenfor ordenstjeneste er minst kritiske. Funnene kan ses i sammenheng med at ordenslederne i minst grad opplever å kunne påvirke organisasjonen og innta lederrommet.

11.4 Ulike demarkasjonslinjer for anerkjennelse i arbeidet

Selv om politiet ikke skiller klart mellom begrepene ledelse og styring (Botheim et al. 2013: 15), er en mulig årsak til at politiet er mer kritiske til ledelsen høyere oppe i organisasjonen, at disse lederne i større grad forbindes med et målstyringssystem som har lite legitimitet i organisasjonen, og da særlig blant ordenspolitiet. Tesen må ses i lys av at ansatte vurderer ledere ut fra hvilke holdninger og verdier de oppfattes å stå for (Christensen et al. 2010: 124), og at den direkte kontakten mellom ordenspolitiet og ledere høyere oppe i organisasjonen er begrenset. Det er derfor rimelig å anta at grunnlaget for ansattes vurderinger av toppledelsens holdninger og verdier også omfatter organisasjonens strategiske satsinger og prioriteringer, systemer o.l. I lys av at ordenspolitiet i minst grad opplever at deres publikumsorienterte politiarbeid avspeiles i mål- og

resultatstyringssystemets måleparametere, er det grunn til å anta at vurderingskriteriene for deres arbeidsinnsats også erfares som til dels urettferdige. Studier har vist at det ikke er uvanlig at målstyringssystemet kommer til kort og oppleves urettferdig når organisasjonens oppgaver er komplekse, noe som igjen kan gi en rekke uheldige organisatoriske konsekvenser, blant annet nedsatt innovasjons- og læringsevne, og uetiske handlinger (De Bruijn 2007: 19-31). Videre er verdien av rettferdighet, dvs. i hvilken grad lederne oppfattes som rettferdige, viktig for velvære, trivsel og helse (Kivimäki et al. 2005). Det er plausible mekanismer som knytter rettferdighet til hjerteproblemer, fordi høy grad av rettferdighet kan redusere risikoen for kronisk stress som kan medføre en rekke negative medisinske endringer i kroppen (Kivimäki et al. 2005). Rettferdighetsteori[117] forfekter at ansatte som opplever høy grad av urettferdighet, har investert mye av sin energi, innsats, oppmerksomhet osv. i dette forholdet, men mottatt lite i gjengjeld, for eksempel lite respekt eller lav lønn (Taris et al. 2001: 305). Høy grad av rettferdighet i hvordan lederne behandler de ansatte, har blitt relatert til økt motivasjon og samarbeid fra de ansattes side, og redusert nivå av bekymring, negative følelser og sykdomsfravær (Kivimäki et al. 2005). Manglende anerkjennelse og verdsettelse kan også oppleves som sterkt urettferdig, og det å oppleve urettferdighet i jobben kan ikke bare medføre et høynet stressnivå som kan føre til burnout, men også andre motivasjonsrelaterte reaksjoner som det å utvikle et mer kritisk blikk til sitt eget arbeid (Taris et al. 2001: 306).

Vurderingen av om målstyringen treffer, gir mening og motiverer, må ses i sammenheng med at førstelinjen og personalledere kan forstås å operere på ulike nivåer i organisasjonen som er nærmere eller fjernere relatert til styringssystemene og byråkrativerdenen kontra det mer operative politiarbeidet og publikum (Reuss-Ianni 1993; Holgersson 2005; Lipsky 1980). Nærhet og distanse til henholdsvis styringssystemene og byråkrativerdenen, kontra det mer operative politiarbeidet og publikum, kan bidra til at ikke-ledere og personalledere utvikler vesensforskjellige arbeidserfaringer som manifesteres gjennom ulike agendaer og arbeidsbegreper, og er med på å konstruere ulike oppfatninger av virkeligheten. For når ledere og førstelinjetjenesten kommer for langt fra hverandre i det daglige arbeidet, vil de også gjøre seg ulike erfaringer og danne ulike forståelser av hvordan tingene henger sammen. Virkelighetsforståelsen er formet av de ulike arbeidsdiskursene ledelsen og de ansatte inngår i, hvor styringssystemet kontra publikum utgjør ulike fester for

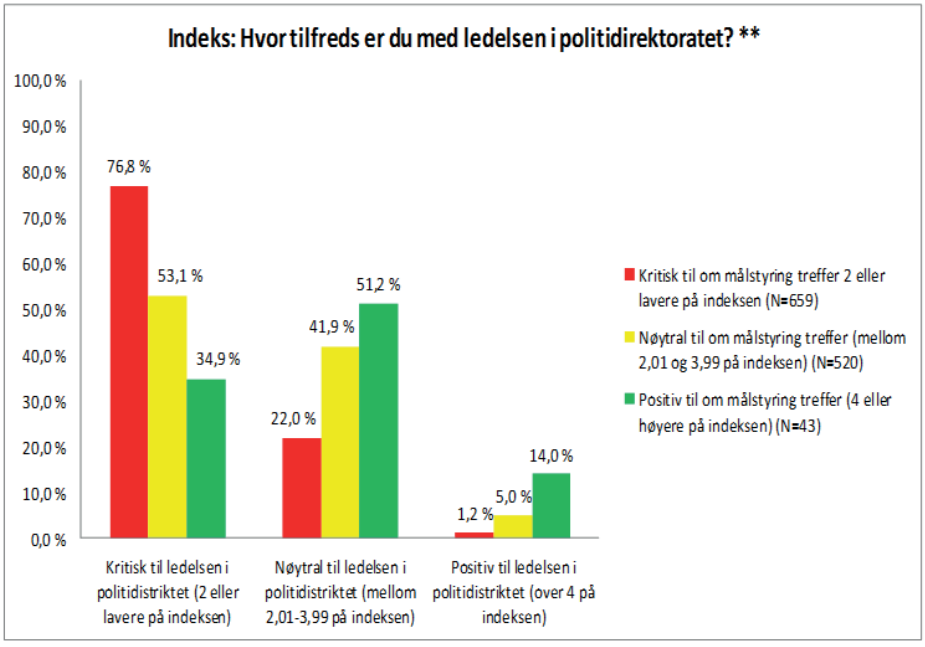
[117] *Teorier om arbeidsmotivasjon har gjerne vært svært individorienterte, men individenes sosiale kontekst er likevel viktig i flere av teoriene, slik som blant annet i rettferdighetsteori (Mastekaasa 2010: 311).*

meningskonstruksjon. Mens en førstelinjetjeneste primært hekter sin anerkjennelse og motivasjon på det publikumsnære arbeidet hvor de får direkte tilbakemeldinger på utført arbeid, er oppfølgingen i mål- og resultatstyringssystemet, som er en ytre og instrumentell innretning, av større betydning for personalledere. Men selv om vi ser disse forskjellene i dataene, er det viktig å understreke at både ledere og ansatte er overordnet drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon.

11.4.1 Kritisk til ledelsen – kritisk til målstyringssystemet

Fordi parameterne i mål- og resultatstyringssystemet kan forstås å avspeile ledernes holdninger og verdier (Christensen et al. 2010: 124), er det hensiktsmessig å se respondentenes vurdering av målstyringssystemet og ledelsen i sammenheng. I grafen under ser vi at 77 % av de som er kritiske til at målstyringen treffer, også er kritiske til Politidirektoratet. Omvendt ser vi at 1 % av de som er kritiske til at målstyringen treffer, er positive til Politidirektoratet.

11-9 Graf: Tilfredshet med politidirektoratet

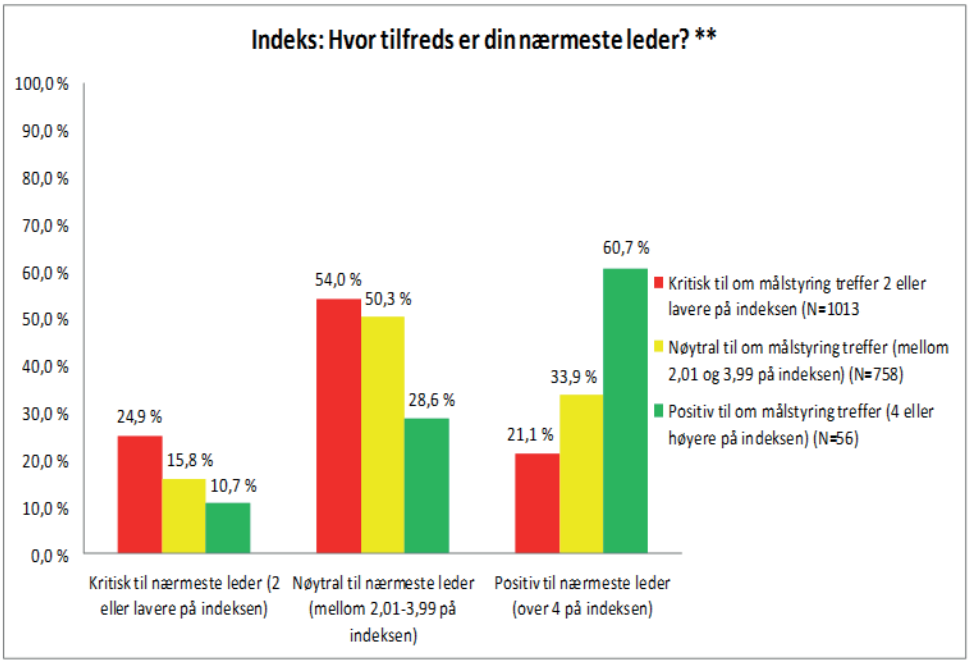


*(** Signifikant på 0,01 nivå)*

Jeg fant den samme tendensen i synet på ledelsen i ens politidistrikt, hvor 42 % av de som er kritiske til at målstyringen treffer, også er kritiske til ledelsen, mens 10 % av de som er

kritiske til at målstyringen treffer, er positive til politidistriktsledelsen (se vedlegg til kapittel 11). I grafen under ser vi at synet på nærmeste leder og synet på målstyringssystemet i mindre grad samvarierer: mens 25 % av de som er kritiske til at målstyringen treffer, også er kritiske til ledelsen, er 21 % av de som kritiske til at målstyringen treffer, positive til ledelsen.

11-10 Graf: Tilfreds med nærmeste leder vs målstyring treffer



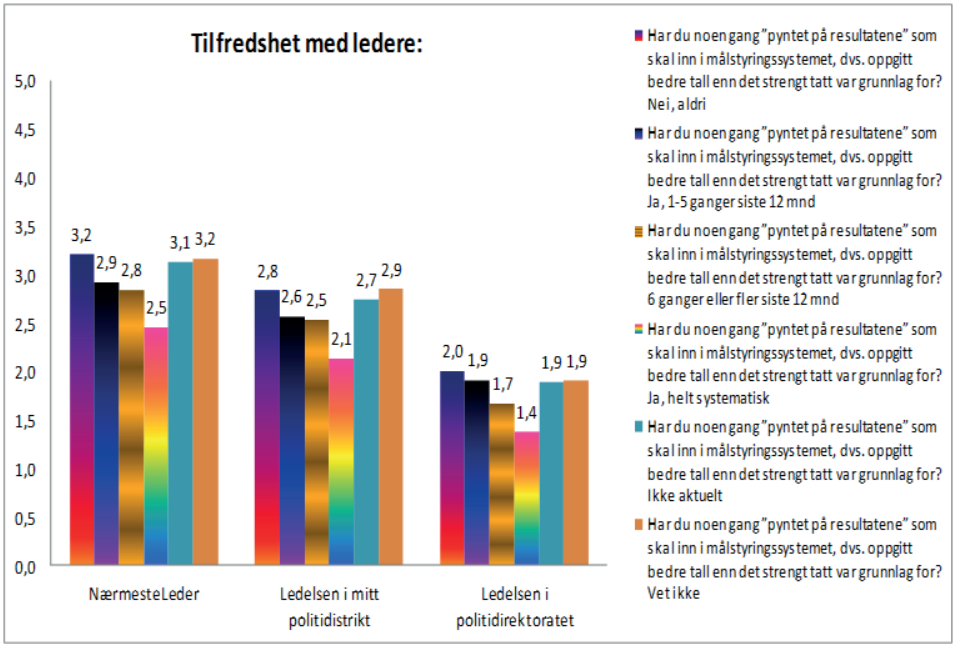
*(** Signifikant på 0,01 nivå)*

I lys av at et britisk forskningsprosjekt har funnet en eksplisitt kobling mellom misnøyen med ledelsen og prestasjonsledelsessystemet (Hough 2010: 76), kan tallene fra de to første grafene peke mot at den sterke skepsisen til mål- og resultatstyringssystemet smitter over på politidistriktsledelsen og Politidirektoratet, og særlig sistnevnte som overordnet er ansvarlig for utformingen av systemet. Eller alternativt omvendt: at den sterke skepsisen til ledelsen smitter over på synet på mål- og resultatstyringssystemet. Imidlertid kan ikke dataene med sikkerhet gi holdepunkt for at det er noen sammenheng her, eller eventuelt hvilken vei den går, men i lys av tidligere forskning (Hough 2010: 76) er det rimelig å anta at det kan være et visst samspill her. At synet på nærmeste leder og synet på målstyringssystemet i mindre grad samvarierer, må ses i sammenheng med at ansatte og nærmeste leder i større grad har direkte kontakt sammenlignet med den kontakten de ansatte har med ledelsen på høyere

nivåer, og at respondentene derfor i større grad har gjort seg opp en mening om nærmeste leders holdninger og verdier gjennom erfaringer fremfor på bakgrunn av innretningen av styringssystemer osv. Og fordi også ledere er kritiske til målstyringssystemet, er det mulig at dette kommer til uttrykk overfor de ledede, som kanskje i mindre grad setter likhetstegn mellom nærmeste leder og styringssystemet.

De Bruijn hevder at en viktig verdi i målstyring er tillit, og at hvis ledere og ikke-ledere mistror hverandre, vil det oppstå sterke insentiver for å misbruke systemet (De Bruijn 2007: 55). Dette kan ses i relasjon til at de som i minst grad føler at mål- og resultatstyringssystemet treffer i sin innretning, og i minst grad motiveres av systemet, pynter mest på det som registreres inn. På bakgrunn av dette og at empirien kan tolkes som at det å pynte på resultatene, er et uttrykk for manglende respekt for systemet fremfor et ønske om å oppnå egen vinning, skal vi i det følgende se nærmere på hvilket syn de som pynter på resultatene, har på ledelsen. I den grafiske fremstillingen under ser vi en gjennomgående tendens til at jo mer man har pyntet på resultatene, desto mindre tilfreds er man med nærmeste leder, politidistriktet og politidirektoratet.

11-11 Graf: Tilfredshet med ledere



Ser vi på de som systematisk pynter på resultatene, finner vi at skåren på tilfredshet med politidirektoratet er på 1,38. Empirien viser at 81 % av ikke-ledere som helt systematisk pynter på resultatet som registreres inn i styringssystemet, er uenige i påstanden om at Politidirektoratet er flinke til å fange opp signaler fra de ansatte om hvordan de opplever politihverdagen.

11.4.2 Ved grenseregulering kommer styringssystemer til kort

Et mer profesjonsspesifikt forhold som kan spille inn på politiets vurdering av egen ledelse, er dens evne som grenseregulerer. For politiet utsettes for et sterkt press fra omverdenen og sterke forventninger om ikke å gjøre feil, og politiets mulige feiltrinn er stadig i medias søkelys (Leishman 2002). Dette skaper et særlig behov for en ledelse som kan regulere politiets grenser ved å møte presset og kritikken på en proaktiv måte. Imidlertid viser undersøkelse 1 at mange ansatte ikke opplever at politiledelsen gjør det i tilstrekkelig grad. I spørreundersøkelse 1 oppga 64 % at det i stor grad var belastende å bli «hengt ut» i media. På spørsmål om i hvilken grad en mente at Politidirektoratet, ledelsen i politidistriktet eller nærmeste leder bidro positivt i det offentlige rom i kjølvannet av negativt belastende mediesaker, fant jeg at det operative politiet var mest fornøyd med nærmeste leder (50 % i noen eller stor grad), dernest ledelsen i politidistriktet (36 % i noen eller stor grad) og til sist Politidirektoratet (16 % i noen eller stor grad). Empirien på dette området ble utfylt av flere utsagn i den åpne svardelen om hva som utgjør den største belastningen i politiarbeidet:

> *«At man balanserer på en knivsegg i forhold til suksess og fiasko. Jeg kan til og med gjøre alt riktig, og bli hengt for det. Kanskje ikke strafferettslig, men i media. Med de konsekvenser dette får for familien min og meg selv. Familien min har ikke bedt om å være en del av «politifamilien». Når man i tillegg bare kan glemme oppbakking fra sentral politiledelse, gjør dette situasjonen verre, men heldigvis er jeg velsignet med en god lokal ledelse på avdelingen. Dårlig oppbakking av sentral politiledelse medfører ofte vegring mot å gjøre en del arbeidsoppgaver pga. frykten for å bli hengt ut i media. Man blir «latt i stikken».*

Medias fokus på enkeltindivider skaper et særlig behov for en ledelse som skjermer og beskytter, for her kommer styringssystemene til kort. Når ikke politiledelsen, som befinner seg både innenfor og utenfor egen organisasjon (Sørhaug 1994: 490), inntar det grense-regulerende lederrommet mot offentligheten på en proaktiv måte, kan det oppstå misnøye blant de ansatte, og kanskje er dette noe av årsaken til at politiledelsen får så dårlig skår av de ansatte.

Politiledelsens manglende tilstedeværelse i den offentlige debatt kan også åpne for at fagforeningene kan utfolde seg i det tomme handlingsrommet. Dette kan ses i relasjon til at Politiets Fellesforbund, under ledelse av tidligere forbundsleder Arne Johannessen, inntok en markant plass i det offentlige rom når det gjaldt å fronte politiet. Professor Ole Gjems-Onstad ved Handelshøyskolen BI skriver den 16. august 2012 følgende på høyskolens debattside: «*Norsk politi er uvanlig fagforeningsstyrt. Arne Johannessen, leder i Politiets Fellesforbund, behandles tidvis av mediene som politidirektør»* (Gjems-Onstad 2012). Selv om rollen som politidirektør rent formelt tilhører en annen, kan en lite tydelig ledelsesprofil fra den formelle politiledelsens side bidra til at offentlighetens behov for en tydelig stemme inn i politidiskursen er med på å skyve fagforeningens representanter inn i dette handlingsrommet. Følgende kommentar som berører dette temaet, ble skrevet inn på den første spørreundersøkelsens åpne svardel hvor informantene kunne gi uttrykk for hva de opplevde som mest belastende:

> *«En opplever aldri en leder si til de styrende organer at vi har for lite operativt personell, for dårlig utstyr, mannskapet tjener for lite i forhold til merbelastningene som tas, m.m. Det er et paradoks at det er PF-s leder som fronter i media det som POD eller politimestrene skulle besvart ovenfor publikum».*

Sitatet over kan forstås som uttrykk for skuffelse over politiledernes manglende evne til overfor de styrende å redefinere den etablerte virkelighetsoppfatningen og utvide ressursene til de ansatte (Ladegård 2010: 208), som i praksis handler om å søke å påvirke styringen. Selv om dette nok kan fremstå som en uoverkommelig øvelse for de fleste ledere, kan perspektivet fra grasrota likevel se ganske annerledes ut. På bakgrunn av empirien fra spørreundersøkelse 1 ser det ut til at en del operative ansatte ser ledere som ikke tar tak i vilkårene for arbeidet ,som unnfalne ledere: «*De fleste ledere/mellomledere har lojalitet oppover − ingen nedover i systemet. De tenker på seg selv og egen karriere.»* Oppsummert kan kritikken mot toppledelsen forstås å handle om at man er kritisk til ledelsens evne til å ta i bruk handlingsrommet som styringssystemene tilbyr, og entre ledelsesrommet fullt og helt.

11.5 Ledelse som en organisatorisk utfordring

Kritikken som dreier seg om politiledelsens manglende tilstedeværelse i den offentlige debatt, retter seg kanskje primært til øverste politiledelse. Politidirektoratet har også fått kritikk i en evalueringsrapport[118] som konkluderer med at POD ikke har innfridd

[118] *Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) fikk i oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) å evaluere Politidirektoratet (POD), noe som resulterte i rapporten «Direktoratet for forvaltning og IKT: Rapport 2013:3 Evaluering*

forventningene om bl.a. å være Justisdepartementets sentrale, strategiske og utøvende ledelsesorgan for iverksetting og koordinering av kriminalpolitiske tiltak, å bistå politidistriktene og særorganene på analyseområdet med metode- og kompetanseutvikling og operativ planlegging, og å virke som en katalysator for politisamarbeid på nasjonalt og internasjonalt plan (Botheim et al. 2013: 5). Men samtidig stilles det i rapporten spørsmål om det er mulig å innfri slike forventninger med de rammebetingelsene og det handlingsrommet POD har hatt, hvor Justisdepartementet og POD ikke har hatt et tilstrekkelig tydelig og omforent bilde av hva PODs rolle skulle omfatte og hvordan den skulle utøves:

> *«Dette medfører bl.a. at POD ikke har ivaretatt en faglig rolle i tilstrekkelig grad, verken overfor departementet, ut mot etaten eller som en viktig aktør i samfunnsdebatten. Politi- og lensmannsetaten framstår generelt som fragmentert og preget av relativt selvstendige enheter. Det kan stilles spørsmål om POD har utnyttet det handlingsrommet de faktisk har hatt. Direktoratet har gjennomgående vært tilbakeholdende mht. styring av politidistrikter og særorganer og har i for liten grad tatt ansvar for samordning, koordinering og erfaringslæring, både internt i etaten og overfor andre offentlige etater. Utvikling av nye arbeidsformer og organisasjonsutvikling understøttet av IKT har vært for dårlig forankret og lavt prioritert. Ledelse, tillitsbygging og kulturelle forhold har generelt vært tillagt for liten vekt. Det gjelder for JDs styring av POD og politietaten og for PODs styring og ledelse av politidistrikter og særorganer. Det gjelder også internt i PODs egen organisasjon»* (Botheim et al. 2013: 5 og 6).

Så til tross for at generell juridisk og politifaglig ekspertise over tid har blitt sterkere bygd inn i den hierarkiske strukturen i sentraladministrasjonen (Christensen et al. 2012: 255), ser det ikke ut til at disse fagkunnskapene i praksis fikk den plassen de var tiltenkt. Dette kan ses i sammenheng med at selv om lederne er rammet inn av og bruker den formelle strukturen, er de også påvirket av den kulturelt-institusjonelle konteksten de er innstøpt i, med tilhørende uformelle normer og verdier (Christensen et al. 2010: 122). Lederne blir sosialisert inn i organisasjonen ut fra både de formelle rammene som omgir dem, og kulturen, som sammen kan farge hvordan ledere tenker og handler (Christensen et al. 2010: 140). Christensen et al. mener at dette kan bidra til at forskjeller i lederegenskaper og stiler jevnes ut. Videre kan ledere med klare mål og visjoner og gode relasjoner til sine ansatte oppleve at strukturer og regler høyere oppe i organisasjonen hemmer ens muligheter til å

---

av Politidirektoratet». Målet med evalueringen var å gi en vurdering av hvordan POD fungerte i forhold til intensjonene med opprettelsen av direktoratet, og identifisere og gi anbefalinger om forbedringsområder (Botheim et al. 2013: 5).

skape resultater (Ladegård 2010: 208). På bakgrunn av dette vil jeg drøfte noen refleksjoner om ledelse og styring i politiet fra Ingelin Killengreen (intervju 2013), som var politidirektør i perioden 2000 til 2001.

Politidirektøren er en del av toppledelsen på det institusjonelle nivå som har ansvaret for å formulere overordnede mål, langsiktig planlegging og budsjettarbeid, samt strategisk tilpasning til eksterne aktører som er av vesentlig betydning for virksomheten (Jacobsen & Thorsvik 2007: 383). I mitt intervju med Killengreen fremkom det at hun opplevde at hun i realiteten ikke hadde særlig mye handlingsrom som politidirektør. Mange av politidirektørens beslutninger måtte godkjennes i Justisdepartementet, noe som førte til at faglige handlingsplaner og prioriteringer ble politiske. Killengreens opplevelse støttes av Gjørvkommisjonen, som stiller spørsmål ved om den politiske ledelsen i Justisdepartementet har engasjert seg for sterkt i detaljer ved PODs virksomhet (Gjørv 2012: 314), og er i tråd med Larssons påstand om at vi i de senere årene har sett en politisering av politiets rolle (Larsson 2012). Politiseringen og styringen av politiets rolle kan ses i sammenheng med at mål- og resultatstyringssystemet i staten ble innført gjennom en budsjettreform i 1986, en aktivitetsplan for hver sektor i 1990 og en lønnsreform i 1991 (Lægreid et al. 2006). Hensikten med aktivitetsplanen var å forsterke den politiske kontrollen ved å lage fokus og mål mindre tvetydige, fokusere på resultater, innføre et overvåkingssystem og i større grad ta i bruk insentiver (Lægreid et al. 2006: 253). Imidlertid kan en sterkere politisk kontroll bidra til at i utgangspunktet upolitiske spørsmål får politisk karakter eller innhold. For selv om det var Politidirektoratet som fordelte resursene, erfarte Killengreen at alle premissene og fordelingene skulle ses av departementet. Det var også departementet som foretok ansettelser av politimestrene. Killengreen tok opp utfordringene med det hun opplevde som detaljstyring med Justisdepartementet en rekke ganger, og selv om departementet forsto problemstillingene, førte det likevel ikke til endringer. Killengreens handlinger kan her stå som forsøk på å påvirke, forhandle og å definere egen rolle og eget ansvars- og myndighetsområde for å få støtte til endring for å utøve ledelse (Ladegård 2010: 208).

På bakgrunn av analysen i dette kapittelet er det rimelig å anta at utfordringene på ledelsessiden i politiet primært kan betraktes som en organisatorisk utfordring fremfor å ha sitt utspring i mellommenneskelige forhold. Med dette menes at løsningen ikke ligger i å avsette de gamle lederne og ansette nye, fordi disse vil fungere innenfor den samme organisatoriske konteksten som bærer i seg kimen til en splittet forståelse mellom ledelse og

ansatte. Løsningen dreier seg i større grad om å endre de organisatoriske betingelsene som handler om forholdet mellom styring og ledelse.

Studier har vist at nærmeste leders holdning til et styringstiltak og måten tiltaket blir implementeret på, kan være viktig for hvordan ansatte oppfatter tiltaket (Andersen & Pedersen 2014: 78). På bakgrunn av dette vil jeg i neste kapittel se nærmere på betydningen av hvordan nærmeste leder praktiserer styringssystemet.

11.6 Oppsummering

Empirien viser at politiansatte er mest tilfredse med nærmeste leder, dernest ledelsen i politidistriktet og minst tilfreds med ledelsen i Politidirektoratet. Disse funnene er i tråd med empirien fra spørreundersøkelse 1 og tidligere politiforskning. Misnøyen handler om at ledelsen høyere oppe i hierarkiet oppfattes å ha et annet syn på «virkeligheten», og at den i stor grad er fraværende eller utydelig. Dette kan henge sammen med at lederne bruker mer tid på styring enn ledelse, og at mange ledere opplever at de har relativt liten påvirkningskraft i organisasjonen. Ledernes bruk av tid til en styringsform basert på en instrumentell logikk som står i opposisjon til politiets tradisjonelle arbeidsverdier, kan forstås å ha medført økt behov for ledelse. Lederne som sitter nærmest publikum, erfarer i minst grad å kunne påvirke politiorganisasjonen, noe som kan ses i relasjon til at ordenspolitiet også er mest kritiske til ledelsen. Nærhet og distanse til henholdsvis styringssystemene og byråkrativerdenen, kontra det mer operative politiarbeidet og publikum, kan bidra til at ikke-ledere og personalledere utvikler vesensforskjellige arbeidserfaringer som manifesteres gjennom ulike agendaer og arbeidsbegreper, og er med på å konstruere ulike oppfatninger av virkeligheten. Virkelighetsforståelsen er formet av de arbeidsdiskursene lederne og ikke-lederne inngår i, hvor styringssystemet kontra publikum utgjør fester for meningskonstruksjon. Mens en førstelinjetjeneste primært henter sin anerkjennelse og motivasjon fra det publikumsnære arbeidet hvor de får direkte tilbakemeldinger på utført arbeid, er oppfølgingen i mål- og resultatstyringssystemet av større betydning for personallederne. I lys av at ordensansatte i minst grad opplever at deres publikumsorienterte politiarbeid avspeiles i mål- og resultatstyringssystemet, er det grunn til å anta at vurderingskriteriene for deres arbeidsinnsats også erfares som til dels urettferdige. Dette kan bidra til motstand mot ledelsen og målstyringssystemet, samt senke terskelen for å pynte på resultatene som registreres inn i systemet. Empirien viser at jo mindre tilfreds man

er med styringssystemet, desto mer tilbøyelig er man til å pynte på resultatene, og desto mindre fornøyd er man med ledelsen.

Omverdenens fokus på enkeltindivider skaper et særlig behov for en ledelse som skjermer og beskytter, for her kommer styringssystemene til kort. Imidlertid opplever ikke de ansatte at ledelsen gjør dette i tilstrekkelig grad, og det er kanskje noe av årsaken til at ledelsen får så dårlig skår av de ansatte.

Kritikken mot Politidirektoratet kan også ses i relasjon til at POD ikke har innfridd forventningene om å bidra med faglig ledelse, selv om det kan stilles spørsmål om det er mulig å innfri slike forventninger med de rammebetingelsene og det handlingsrommet direktoratet har hatt. For etter hvert som faglige handlingsplaner og prioriteringer ble politiske, fikk POD også mindre handlingsrom for politifagligheten. Dette betyr at vi finner en relativt sterk spenning mellom ledelse og styring som gjør det rimelig å anta at utfordringene på ledelsessiden i politiet primært kan betraktes som et organisatorisk utfordring fremfor å ha sitt utspring i mellommenneskelige forhold. Men når fokuset på styring og målbar produktivitet bidrar til at det utvikles en kløft mellom ledelsen og fotfolket (Reuss-Ianni 1993), blir de organisatoriske utfordringene fort mellommenneskelige også.

12 Ledelse og styring i spill

12.1 Et dynamisk perspektiv på ledelse og styring

Teoretisk har jeg tatt utgangspunkt i at ledelse og styring kan betraktes som to prinsipielt ulike virkemidler som en leder kan benytte seg av for å påvirke og koordinere handling. Mens styring er relatert til styringsinstrumenter, er ledelse å betrakte som en spesiell atferd brukt som et virkemiddel for å påvirke andre menneskers tenkning, holdning og atferd (Ladegård & Vabo 2010: 35, Jacobsen & Thorsvik 2007: 381). Jacobsen og Thorsvik mener at ledelse først og fremst er en *prosess* (Jacobsen & Thorsvik 2007: 383), men også styring kan betraktes i et prosessuelt perspektiv. På samme måten som vi kan skille mellom lederne (som personer) og ledelses*prosessen*, kan vi også skille mellom styringssystemet og styrings*prosessen.* Når det gjelder styringsprosessen, innebærer denne gjerne følgende tre relaterte aktiviteter: målsetting, evaluering av måloppnåelsen og feedback på prestasjon, og bør ideelt sett betraktes som en kontinuerlig prosess (Kuvaas et al. 2014: 3). Mellom målsetting og evaluering av måloppnåelse skjer det daglige arbeidet med å nå målene, det vil si det å utføre de konkrete arbeidsoppgavene. Dette betyr at målsetting, måloppnåelse, evaluering av måloppnåelsen og feedback på prestasjon er deler av en helhetlig prosess. Både ledelse og styring kan på denne måten betraktes som «ferskvare» i betydning av at de er kontinuerlig pågående prosesser som skjer i meningsorientert relasjon mellom ulike aktører. Hvis prosessene som aktiviserer ledelse og styring, f.eks. målsettingsprosessen, stopper opp, vil vi stå igjen med mer statiske størrelser av ledelse og system hvor lederen i større grad administrerer målstyringssystemet fremfor å bruke det som ledelsesverktøy. Dette er ikke uvanlig. Studier har vist at et sentralt problem med prestasjonsledelse er at den reduseres til obligatoriske øvelser innenfor det formelle administrative systemet frakoblet de daglige aktivitetene som bestemmer effektiviteten i prestasjonsledelse (Pulakos & O'Leary 2011, her i Kuvaas 2014). Et eksempel på et styringssystem som ikke er i prosess, er et helse-, miljø og sikkerhetssystem som du finner i en perm i hyllen på lederens kontor, fremfor som individuelle og koordinerte handlinger hos ansatte.

Jo mer kompleks en virksomhet er, desto mer dynamisk bør systemet være, fordi flere aktører er involvert, og flere ulike verdier må vektes i forhold til hverandre (De Bruijn 2007: 32). Imidlertid mener De Bruijn at problemet er at mange målstyringssystemer nødvendigvis er statiske på grunn av den funksjonen de fyller: *«When budgets are allocated or a 'benchmark' is made with the help of performance measurement, the system requires a*

certain stability. Only then is comparison over a certain time possible and the system is able to fulfil its function» (De Bruijn 2007: 32). Dette betyr at dynamikk i målstyringssystemet er velsett fra de profesjonelles perspektiv, mens stabilitet er ønsket fra et management- og kontrollperspektiv. Risikoen ligger i at målstyringssystemet degenererer til en kontrollaktivitet som mangler dynamikk. Sammen med det å oppleve målstyringssystemet som urettferdig mener De Bruijn at statiske innretninger fremmer opportunistisk bruk av systemene (De Bruijn 2007: 31).

Fordi fastsetting av måleparametere og virksomhetsplanlegging skal ta utgangspunkt i konkrete aktiviteter, dvs. arbeidsoppgavene, berører øvelsen også motivasjonsgrunnlaget hos de ansatte. Min analyse peker mot at ordenspolitiets skepsis til mål- og resultatstyrings-systemet i stor grad handler om at de erfarer at måleparameterne ikke evner å fange inn sentrale aspekter i politiarbeidet og derfor oppleves som menigsløst og urettferdig, noe som gjør det hensiktsmessig å se nærmere på det prosessuelle aspektet ved målstyringen. De Bruijn mener følgende tre forhold må være til stede for at målstyringssystemet skal bli meningsfullt for både ledere (management) og ansatte (de profesjonelle): 1) *Effektiv målstyring krever en interaksjon som fremmer tilliten mellom ledere og ansatte, samt tilliten til systemet.* 2) *Effektiv målstyring krever toleranse for variasjon slik at målstyringen ikke blir en kontrollmekanisme.* 3) *Effektiv målstyring krever oppmerksomhet mot hvordan målstyringen kan bli en levende aktivitet, noe som fordrer fokus både på produkt og prosess* (De Bruijn 2007: 110). Virksomhetsplanleggingsprosessen tangerer både målstyringssystemet og interaksjon mellom ledere og ansatte. I det følgende vil jeg derfor forsøke å svare på de overordnede forskningsspørsmålene om vi kan spore sammenhenger mellom reformenes innretning og forskyvninger i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet, og om politireformer har påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte, ved å analysere virksomhetsplanleggingsprosessen.

12.1.1 Medvirkning og styring

Studier har vist at norske arbeidstakere har betydelig mer innflytelse på sin egen arbeids-situasjon enn på virksomhetens oppbygning og virkemåte, noe som ser ut til å ha endret seg lite i de siste ti årene. I den grad det er observert endring, ser innflytelsen på egen arbeidssituasjon ut til å ha økt svakt, mens innflytelsen på styring og organisering av virksomheten oppfattes som litt lavere i 2006 enn på slutten av 1990-tallet (Falkum, Hagen & Trygstad 2009: 33). Ansatte i privat sektor har signifikant mer innflytelse på organisering

av arbeidet enn ansatte i kommunal og statlig sektor, som skårer temmelig likt (Falkum et al. 2009: 36). Antonovsky mener at erfaringer med å delta i sosialt verdsatte beslutningsprosesser er kilder til en følelse av at ens arbeid er meningsfullt (Antonovsky & Lev 2000: 125–127). Motsatt kan det å erfare at man ikke tas med i prosesser som angår arbeidet, oppleves demotiverende, noe som fremkommer i følgende sitater fra den delen av spørreundersøkelse 1, hvor respondentene med egne ord kunne gi uttrykk for hva de eventuelt grudde seg for i jobben:

> *«Svært lite pga. «tjenestens krav», men mest fordi det stadig innføres nye ordninger, og stort sett oppfattes disse som en forverring av egen og andres arbeidssituasjon. Man lurer – «hva har de (les: ledelsen) funnet på nå!» Det kan dreie seg om minskninger av mannskapsmengde i høytider og generelt, samt innføring av «nye» forsøksordninger for bemanning, som ledelsen innfører uten debatt, diskusjoner og konsekvensanalyser. Gode argumenter blir, om hørt, så i alle fall ikke tatt til følge!»*

I sitatet over ser vi at liten medbestemmelse kombinert med opplevelsen av at ledelsen har liten forståelse for det operative arbeidet, er særlig uheldig. For personer i samme type stilling utformer og utøver ikke sin rolle på helt samme måte:

> *«Det finnes alltid et visst slingringsmonn selv om en i utgangspunktet har samme status. Ulike personlige eller situasjonsmessige omstendigheter kan således påvirke hvordan en utformer og utøver en rolle, men ikke at en bestemt rolle blir utformet og utøvet*» (Wadel 2003: 29).

Dette betyr at ledere også kan praktisere mål- og resultatstyringssystemet på forskjellige måter. På bakgrunn av empirien fra undersøkelse 2 ser det ut til at mens noen ledere i større grad relaterer seg til den formelle strukturen med målstyringssystemet som markør for hva som er godt politiarbeid, retter andre seg mer mot den tradisjonelle kulturelt-institusjonelle konteksten hvor verdien av å bistå publikum i stort og smått står høyt. Måten styrings-systemene håndteres på, kan således være farget av i hvilken grad politilederne har internalisert organisasjonens managementnormer eller relaterer seg til det mer tradisjonelle verdibaserte publikumsarbeidet, og på denne måten kan målstyring bidra til å forsterke gapet mellom ledele og ansatte (De Bruijn 2007: 58). Noen ledere og mellomledere kan betraktes som det Christensen kaller toppledelsens budbringere nedover i organisasjonen, mens andre blir fotfolkets forsvarere mot toppledelsen (Christensen et al. 2010: 133).

12.2 Virksomhetsplanlegging i teori og praksis

Med utgangspunkt i Politidirektoratets disponeringsskriv, hvor oppgavenes prioritering og målene konkretiseres, skal politidistrikter og særorganer utvikle lokale strategier og planer

som konkretiseres gjennom de årlige virksomhetsplanene (Politidirektoratet 2009c). Planene skal være koblet til strategien gjennom etterprøvbare resultatmål, og gjennomføringen av strategien krever god ledelse på alle nivåer, noe som tydeliggjør koblingen mellom styringssystemene og ledelse. I *Veileder om Mål- og resultatstyring i staten* fremkommer også viktigheten av at lederne tar med de ansatte i styringsprosessene som handler om planlegging, gjennomføring og vurdering av konkrete aktiviteter, samt beslutning om eventuelle forbedringstiltak (SSØ 12/2010: 10). Politidistriktenes virksomhetsplaner er derfor sentrale dokumenter for å konkretisere og følge opp politiets oppgaver, noe som i praksis skjer gjennom målstyringsprosessen og virksomhetsplanleggingen tilknyttet Politiets Styringsverktøy (PSV). Målene som legges inn i PSV, kan printes ut som en fullstendig virksomhetsplan. Dette betyr at PSV er et elektronisk system som utgjør både virksomhetsplan og mål- og resultatstyringssystem.

I en rapport utarbeidet i POD fremkommer det at politidistriktene i det alt vesentlige har forholdt seg til målekriterier som er sentralt definert og inntatt i Politiets Styringsverktøy (PSV), og at politidistriktenes oppgave derfor i hovedsak har vært å fastsette ambisjonsnivå, det vil si å gjøre sentralt definerte målekriterier om til resultatmål (Politidirektoratet 2012a). Dette tilsier at de sentralt definerte målekriteriene må treffe kjernen i det som motiverer de ansatte, for at de skal fungere drivende. Imidlertid varierer bruken av mål- og resultatstyringssystemet ifølge Politianalysen fra politidistrikt til politidistrikt (Justis- og beredskapsdepartementet 2013), og på bakgrunn av mine samtaler med ledere og ikke-ledere i politiet, samt mer utdypende e-post mottatt i forbindelse med spørreundersøkelse 2, ser det heller ikke ut til at bruken av systemet er enhetlig praktisert innenfor det enkelte politidistrikt, noe jeg vil drøfte i det følgende.

12.2.1 Manglende enhetlig praksis i virksomhetsplanleggingen

Som skissert over er det den overordnede ledelsen som er ansvarlig for hvordan mål- og resultatstyringssystemet blir praktisert. Men mens organisasjonsstrukturen består av rolleforventninger og regler for hvem som skal gjøre hva, og hvordan det skal utføres, sier den ikke noe om hvordan organisasjonsmedlemmene faktisk handler (Christensen et al. 2010: 26). Enkelte steder distribuerer lederen måleparameterne fra POD nærmest direkte videre nedover i organisasjonen selv om dette innebærer at f.eks. politiansatte på ordensavdelingen blir forelagt måleparametere som kan være irrelevante for deres daglige

tjeneste, slik som f.eks. antall forelegg i forbindelse med ATK[119] eller saksbehandlingstid hos jurist. Et konkret eksempel på en måte å gjøre det på er at ansatte som drar ut på oppdrag, får med seg et ark med ulike måleparametere hvor de skal notere sine aktiviteter i løpet av dagen. Ved arbeidsdagens slutt leveres arket til divisjonslederen, som så overfører tallene til et «kladdde-PSV», det vil si et excel-ark som senere blir ført inn i de elektroniske systemene.

Andre steder søker lederen å styre tjenesten mot mer definerte mål hvor måltallene skreddersys til tjenesten og fagfeltet i en prosess hvor også ansatte som ikke er ledere blir involvert. For eksempel vil det i Hundetjenesten kunne innebære at man måler antall narkotikabeslag ved bruk av hund og timeverk i søk i forbindelse med leting etter saknede. Ulik praksis fører til at ansatte erfarer mål- og resultatstyringssystemet ulikt; noen opplever at det både er et system og en prosess hvor en selv er en aktiv aktør i arbeidet med å få systemet til å fungere og gi mening, mens andre i større grad erfarer det som et statisk system hvor målene er mer fastlåste og frakoblet de daglige aktivitetene (Pulakos & O'Leary 2011, her i Kuvaas 2014). Den ulike praksisen kan stå som eksempel på hvordan kontekstualiseringen av ideer vanligvis ikke foregår som en stimulus-respons-logikk, men at lederne har ulike oppfatninger av ideene som tas inn, og at ansatte agerer på omgivelsene (Røvik 2009: 295 og 301). Ansattes erfaringer med mål- og resultatstyringssystemet må også ses i relasjon til at hvis de føler at målene ligger fast når de mener at andre faktorer er viktigere, kan dette redusere opplevelsen av jobbautonomi, noe som igjen kan ha en negativ innvirkning på prestasjon (Kuvaas et al. 2014: 5 og 7). Fordi jobbautonomi også er positivt relatert til indre motivasjon (Kuvaas et al. 2014: 7), og individers motivasjon kan påvirkes i møte med organisasjonens betingelser (Kjeldsen & Jacobsen 2012: 900; Andersen & Pedersen 2014: 51 og 57), kan ansattes indre motivasjon reduseres hvis de opplever at målene i resultatstyringssystemet i liten grad kan påvirkes. I denne sammenhengen kan opplevelsen av upåvirkelige mål både handle om at det ikke finnes arenaer for påvirkning, eller at målenes innretning er ferdigspikret og upåvirkelige, som gjerne er to forhold som henger sammen.

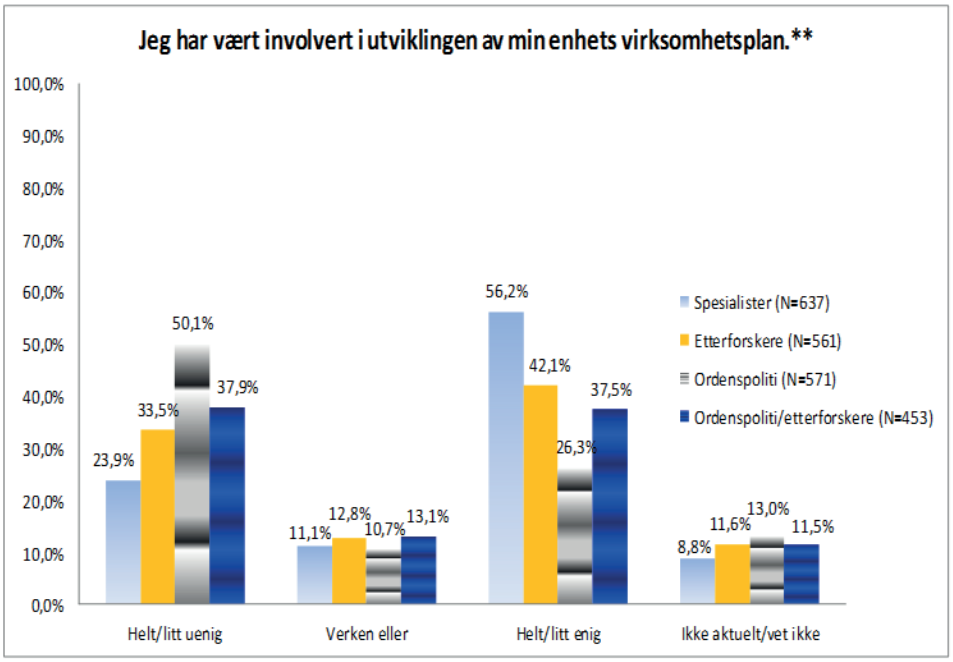
12.2.2 Ordensansatte lite involvert i virksomhetsplanlegging

Min undersøkelse viser at virksomhetsplanlegging i politiet primært er en øvelse for lederne: mens 75 % av personallederne er enig i påstanden om at de har vært involvert i utvikling av

[119] *Automatisk Trafikk Kontroll*

planen, er det tilsvarende tallet for fagledere 55 % og for ikke-ledere 27 % (se vedlegg til kapittel 12). I grafen under ser vi at spesialistene i størst grad har vært involvert i utviklingen av virksomhetsplanen (56 %), mens ordenspolitiet i minst grad (26 %) har vært det.

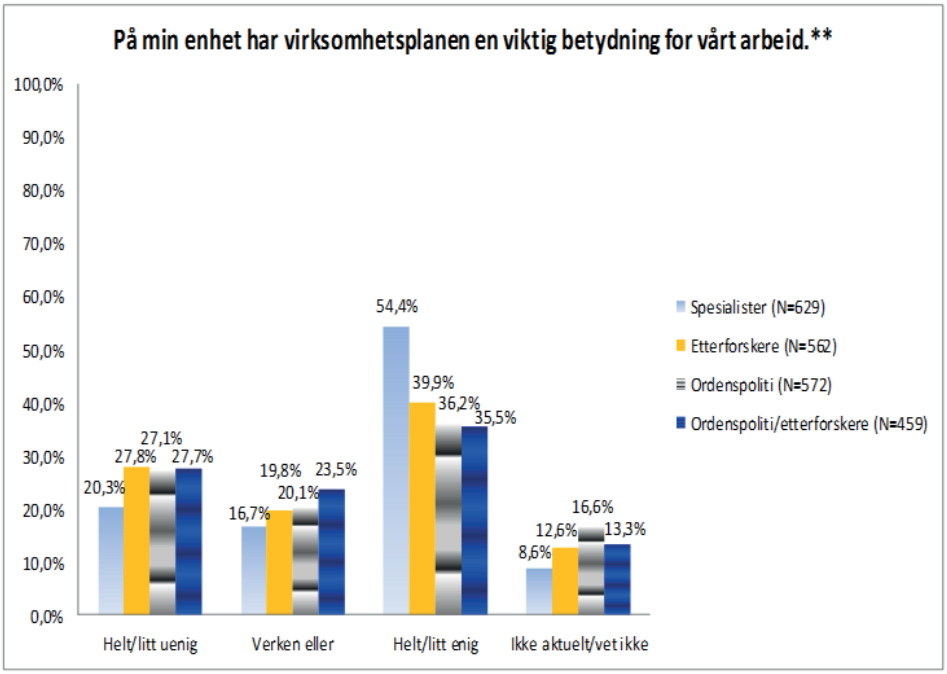
12-1 Graf: Involvert i virksomhetsplan



*(** Signifikant på 0,01 nivå)*

Selv om 75 % av personallederne er enige i påstanden om at de har vært involvert i utvikling av planen, mener noen færre (59 %) at planen er av viktig betydning for arbeidet *(** signifikant på 0,01-nivå).* Vi ser den andre tendensen når det gjelder ikke-lederne, hvor flere mener at planen har betydning i arbeidet (35 %), sammenlignet med antallet som hade vært involvert i planleggingen (27 %). I grafen under ser vi at virksomhetsplanen er av mest betydning for spesialistene, som i størst grad har vært involvert i utvikling av den, mens den har minst betydning for ordenspolitiet, som i minst grad har vært involvert.

12-2 Graf: Virksomhetsplanens betydning



*(** Signifikant på 0,01 nivå)*

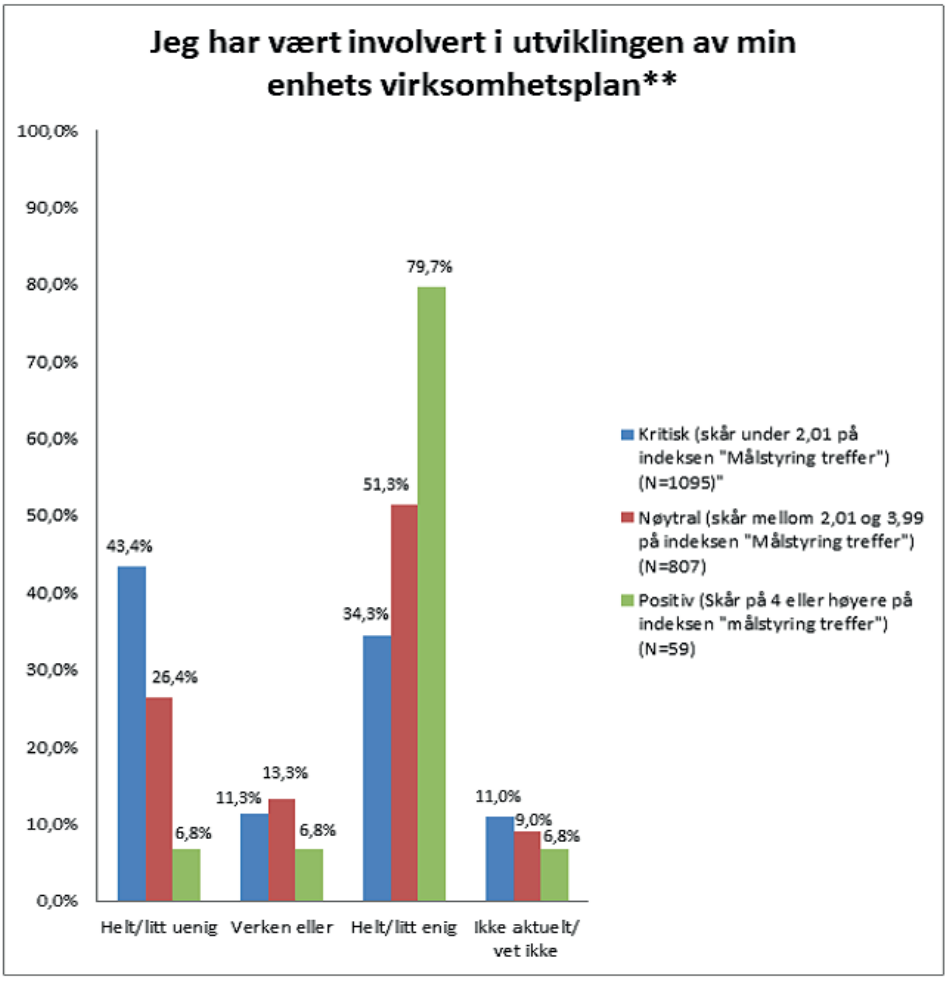
Funnene må ses i relasjon til at ordenspolitiet også er mest skeptiske til mål- og resultatstyringssystemet. Når ordenspolitiet i mindre grad er delaktige i å fastsette hvilke oppgaver som må løses for å nå virksomhetens mål, gis det i større grad åpning for at måleparameterne som velges ut, ikke er en del av de aktivitetene som danner motivasjonsgrunnlaget for førstelinjetjenesten. At ordenspolitiet er lite delaktig i målfastsettingsprosessen, kan således bidra til å forklare at de i størst grad mener at mål- og resultatstyringssystemet ikke evner å fange inn sentrale aspekter i politiarbeidet.

Vi har her sett at involvering i virksomhetsplanen kan korrelere med synet på målstyringssystemet, noe vi skal se nærmere på i det følgende, hvor vi skal krysse synet på målstyringssystemet med påstander om virksomhetsprosessen.

12.2.3 VP-prosessen og syn på mål- og resultatstyringssystemet

I tråd med hvordan De Bruijn hevder at målstyringssystemene kan gjøres mindre urettferdige ved å la ansatte medvirke i utformingen av måleindikatorer osv. (De Bruijn 2007: 54), ser vi i grafen under at 80 % av de som mener at målstyringssystemet treffer i sin innretning, også har vært involvert i planen (NB! Lav N).

12-3 Graf: Involvert i virksomhetsplan krysset med målstyring treffer



*(** Signifikant på 0,01 nivå)*

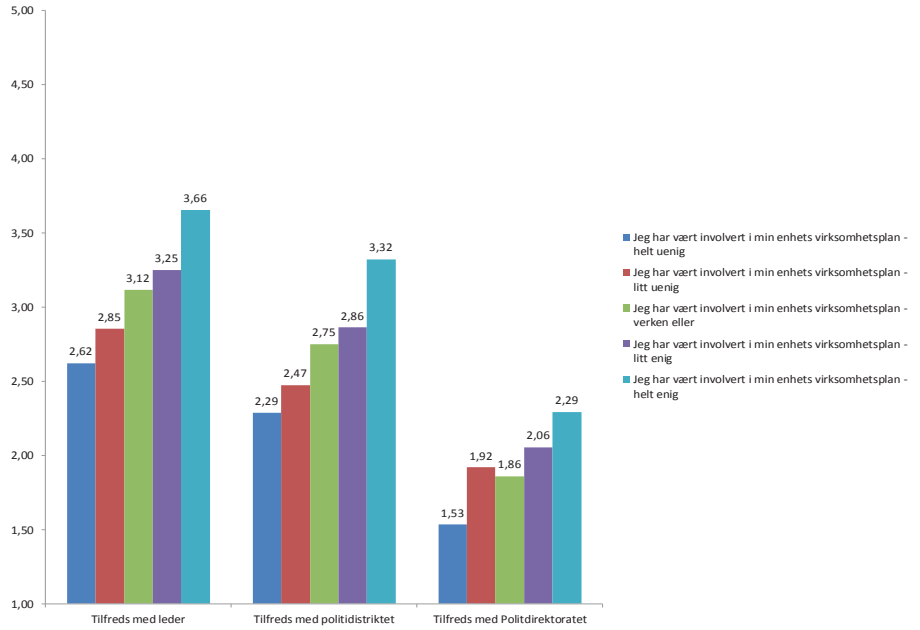
Av de som er kritiske til at mål- og resultatstyringssystemet treffer, har 43 % ikke vært involvert i utviklingen av planen, noe som peker mot at det å være involvert i sin enhets virksomhetsplan har betydning for hvordan man vurderer mål- og resultatstyringssystemet. På bakgrunn av at styring og ledelse kan flyte over i hverandre (Ladegård & Vabo 2010), og at politietaten ikke skiller klart mellom betydningsinnholdet i begrepene ledelse og styring (Botheim et al. 2013: 15), er det rimelig å anta at grad av involvering i virksomhetsprosessene også korrelerer med synet på ledelsen, hvor man er mer negativ til

ledelsen hvis man ikke har vært involvert i virksomhetsplanleggingsprosessen. Det skal vi se på i det følgende.

12.2.4 Involvering i VP-prosessen og syn på ledelsen

Som vi ser i grafen under, viser empirien at hvor mye man har vært involvert i prosessen med utarbeiding av virksomhetsplanen, samvarierer med tilfredshet med lederne:

12-4 Graf: Involvert i virksomhetsplanen og syn på ledelse



Funnene kan ses i lys av resultatet fra en metaanalyse som viser at ansattes medvirkning har en sterk positiv innflytelse på følelsesmessig respons på virksomheten, og at ansattes medvirkning i vid forstand generelt fører til høyere grad av fornøydhet med organisasjonens prosesser og beslutninger, samt større lojalitet (commitment) til organisasjonen (Durant et al. 2006: 508). Involverende virksomhetsplanlegging kan stå som et eksempel på hvordan styring og ledelse prosessuelt kan flettes sammen og gå over i hverandre. Fordi det lederne er opptatt av, det de evaluerer og kontrollerer, fungerer som forsterkning av kulturen (Schein 1998: 191), vil deres praktiske forholdningsmåte til mål- og resultatstyringssystemet også påvirke de øvrige ansattes oppfatning av styringssystemet. Det er rimelig å anta at politiets lite enhetlige praksis i virksomhetsplanleggingen kan bidra til å forklare variasjoner i synet på mål- og resultatstyringen. Vi kan imidlertid ikke være sikre på om det er noen kausalsammenheng her, eller om det er andre faktorer som kan forklare forskjellene.

Funnene som viser at de som er mest involvert i virksomhetsplanen, også er mest tilfredse med både lederne og målstyringssystemet, kan ses i lys av en norsk politistudie som viser et stort forbedringspotensial når det gjaldt å involvere tjenestepersonene i måloppnåelsen (Hellesø-Knutsen 2013: 298).

12.3 Virksomhetsplanlegging som kulturbygging

Selv om empirien over tilsier at vi ikke kan være sikre på at det er noen kausalsammenheng mellom involvering i virksomhetsplanen og syn på målstyring og ledelse, eller om andre faktorer kan forklare forskjellene, gir korrelasjonene grunn til å anta at bred involvering i målfastsettingsprosessen påvirker måten ansatte oppfatter både systemet og ledelsen. Funnene kan ses i lys av at medvirkning vektlegger *prosess* (Byrkjeflot 2002, Grint 2010), at opplevelsen av et en beslutning er *riktig,* ofte er viktigere enn teknisk validering (Arnulf 2012: 30 og 31), det vil si at hvordan de ansatte *oppfatter* styringen, kan være viktig for motivasjonen (Andersen & Pedersen 2014: 68).

I tillegg kan bred involvering i virksomhetsplanlegging fungere som en form for transformasjonsledelse hvor lederen bruker ansattes motivasjon til å virkeliggjøre kollektive intensjoner og skape positive sluttverdier (Burns 1978: 426) som f.eks. «et trygt samfunn». Gjennom en virksomhetsplanleggingsprosess påvirkes både utformingens praksis og ansattes oppfatning av styring og ledelse. Ved bred involvering i utformingen er det rimelig at styringen også vil oppfattes som mindre kontrollerende, noe som må ses i relasjon til at styringstiltak som oppfattes som kontrollerende, kan fortrenge så vel «public service-motivasjon» og indre motivasjon (Andersen & Pedersen 2014: 68). Motsatt kan styring på måter ansatte oppfatter som understøttende, bidra til å øke motivasjonen (Andersen & Pedersen 2014: 68), noe som kan ses i relasjon til at medarbeiderdemokrati har en viktig innvirkning på utvikling av offentlige ansattes motivasjon (Giauque et al. 2013: 139). Min empiri støtter teorien om at hvis det styres på måter som ansatte oppfatter som understøttende, økes ansattes motivasjon: ledere, som har vært mer involvert i virksomhetsplanleggingen enn ikke-ledere, mener i større grad at måleparameterne fanger inn det vesentlige i politiets arbeid, og de blir også mest motivert av mål- og resultatstyringssystemet. Ved at lederne tar utgangspunkt i politiets konkrete arbeidsoppgaver i en bred involverende målsettingsprosess, kan det bygges en bro mellom ulike virkelighetsoppfatninger som ledere og ikke-ledere kan ha utviklet. Virksomhetsplanleggingen kan således tilføre systemet mening for de ansatte, og

opplevelsen av mening kan bidra til lojalitet både til systemet og ledelsen. Lojalitet til systemet vil kunne fungere som en buffer mot triksing med tall, for som vi tidligere har sett, var det de som i størst grad ble motivert av systemet, som også trikset minst.

Mens behovet for å kontrollere politiets prioriteringer og måloppnåelse har ført til økt grad av styring og kontroll, har den instrumentelle logikken som er innebygd i styringssystemene og som står i opposisjon til politiets tradisjonelle arbeidsverdier, medført økt behov for ledelse. Dette kan ses i lys av at krav om økt kontroll og produktivitet antas å øke bruken av styringsvirkemidler, og enkelte av disse virkemidlene kan øke behovet for ledelse (Lægreid, Roness & Rubecksen 2009, her i Ladegård & Vabo 2010: 30). Dette kan også ses i sammenheng med at politiledelsen ikke i stor nok grad håndterer spenningen mellom styring og ledelse, men ser i større grad ut til å manøvrere *innenfor* styringssystemene og opptre som styringens forlengede arm fremfor å behandle systemene som et hjelpemiddel for en ledelse som dreier organisasjonen i ønsket retning. Forholdningsmåten kan handle om at det er lettere å erstatte ledelse med styring enn å utøve ledelse for å møte nye utfordringer, fordi det kan være tryggest å gjøre ting riktig fremfor å gjøre de riktige tingene (Sørhaug 2010: 71). Men ledelse kan aldri reduseres til styring, fordi styring uten ledelse ikke vet hvor den skal (Sørhaug 2010: 71).

12.3.1 Virksomhetsplanleggingen som indre motiverende jobbdesign

Virksomhetsplanleggingen kan også tenkes å fungere som en indre motiverende jobbdesign som styrker de psykologiske og sosiale båndene mellom ledere og ansatte, og øker den indre motivasjonen for å gjøre en ekstra innsats (Kuvaas 2008: 17 og 18). På denne måten kan mine funn si noe viktig om sammenhengen mellom ledelse og styring: hvis styring og ledelse berører arbeidets kjerne, det vil si de konkrete arbeidsoppgavene, i en medarbeider-involverende prosess, kan ledelse og styring bidra til å utvikle eller fornye en positiv mening i politiarbeidet hvis styringen understøtter politiets arbeid. For at styringen skal understøtte arbeidet, må den imidlertid oppleves å være i tråd med de ansattes verdier. For mens verdiene danner retningen, utgjør motivasjonen vilje til innsats (Andersen & Pedersen 2014). Min empiri viser imidlertid at innretningen av systemet oppfattes å ligge for langt unna arbeidsvirkeligheten, særlig slik førstelinjetjenesten oppfatter den, og at ansatte i for liten grad har blitt involvert i målfastsettingen gjennom virksomhetsprosessen. Dette er sentrale årsaker til at mål- og resultatstyringssystemet i mindre grad bidrar til å påvirke politiansattes motivasjon og å utvikle eller fornye en positiv mening i politiarbeidet.

12.3.2 Når språket konstituerer kløften

Målstyringsspråkets inntog i politiet kan ses i relasjon til at lederen har en viktig grenseregulerende funksjon og kan betraktes som «den fremmede» som bringer med seg nye og annerledes egenskaper inn i gruppen. Mens den fremmede er en som kommer i dag og blir i morgen, er vandreren en som kommer i dag og drar videre i morgen (Simmel & Wolff 1950: 1). Gruppen representerer en ambivalens mellom nærhet og distanse hvor den fremmede er et element i gruppen, men likevel både utenfor og innenfor til samme tid og lager et mønster av samhandling og interaksjon:

> *«His position as a fullfledged member involves both being outside it and confronting it. (...) Throughout the history of economics the stranger everywhere appears as the trader, or the trader as stranger. As long as economy is essentially selfsufficient, or products are exchanged within a spatially narrow group, it needs no middleman: a trader is only required for products that originate outside the group»* (Simmel & Wolff 1950: 1).

Selv om forskning har vist at det primært er politikulturen og politipraksisen som påvirker ansattes arbeid på et bestemt vis (Skolnick 1966; Manning & Van Maanen 1978; Manning 1979; Brown 1988; Reuss-Ianni 1993; Ekman 1999; Finstad 2000; Reiner 2000; Holgersson 2005; Gundhus 2006; Westmarland 2008; Loftus 2009;), hvor kolleger og normer i organisasjonen har en stor innvirkning på arbeidsmåten, har også lederen en stor mulighet til å påvirke kulturen (Argyris 1999; Schein 1998; Schafer 2010). For lederen har en sentral rolle i organisasjonens normetablering og kulturbygging gjennom hvordan hun eller han håndterer ledelse og styring, og da særlig i hvordan ansatte involveres, og hvordan arbeidsoppgavene knyttes til mål- og resultatstyringssystemet. Styringsprosesser som virksomhetsplanlegging er sentrale kulturbyggingsprosesser uavhengig av grad av involvering av de ansatte. Årsaken er at prosessene kan gi avtrykk i organisasjonen selv om ansatte ikke tas med fordi manglende involvering kan bidra til å utvikle en «street cop culture» og en «management cop culture». Hvis lederne ikke involverer de ansatte, men nærmest alene meisler ut og formulerer målene for arbeidet, kan det komme til å oppstå en kløft mellom ledelsen og ansatte. Dette kan handle om at ledelsen i liten grad relaterer seg til de ansattes indre drivkraft, og at ledelse i liten grad blir relasjonelt (Burns 1978). En sentral årsak til at kløften oppstår, er også at språket og begrepene som benyttes i styringsprosessene, fungerer som instrumenter som styrer aktiviteten, og at et gitt språk vil innfange visse fakta som det finnes begreper for, mens andre blir utelatt eller oversett (Gustavsen 2003: 166). Språkets funksjon i handlingssammenhenger kan ses som et opphav til at det dannes forskjellige bilder av virkeligheten:

> *«Noe satt på spissen kan man si at de handlingsbehov vi har, styrer utviklingen av språket. Av dette følger et nytt viktig poeng: Siden det er våre handlingsbehov som styrer utviklingen av språket, følger at ulike språk kan vokse fram i samme virkelighet hvis det finnes mennesker i denne virkelighet som har ulike handlingsbehov»* (Gustavsen 2003: 138).

I lys av Gustavsens resonnement kan ledernes og førstelinjens ulike språkknipper forstås å ha vokst frem i kontekster som i ulik grad preges av nærhet til publikum kontra styrings-systemene, og derfor påkaller ulike handlingsbehov. De forskjellige oppfatningene av hva som er funksjonelle markører for «godt politiarbeid», kan tolkes som uttrykk for de ulike delvirkelighetene og representere ulike språkspill i politiorganisasjonen. Med språkspill menes lokale bruksmåter av språket som gjør at man i visse sammenhenger kan se den enkelte virksomhet som arena for et eget – og ofte flere – språkspill (Gustavsen 2003: 139). Knippet av begreper som lederne bruker i sine diskursive handlinger, er til dels farget av politiets styringssystemer, som de selv følges opp på. De publikumsnære erfaringene til førstelinjetjenesten er i stor grad utelatt i den offentlige diskursen om politiarbeidet, blant annet fordi arbeidet med å finne frem til gode måleparametere på politiarbeidet i mindre grad har involvert førstelinjetjenesten. På denne måten kan vi skille mellom begrepsknippene som konstituerer førstelinjetjenestens virkelighetsforståelsee og begrepsknippene som preger den overordnede politiledelsens syn på virkeligheten. Mens den hegemoniske diskursen i politiet domineres av den overordnede ledelsens begrepsknipper som er forankret i styringens fokus på effektivitet og målbare størrelser, har fotfolkets retorikk en større forankring i hverdagens erfaringsbegreper og politiyrkets faglige og verdimessige aspekter. Innføringen av styringssystemer i tråd med en NPM-logikk kan betraktes som konstruksjon av et «nyspråk» hvor uttrykk og begreper som ikke kan rommes innenfor samme tankeunivers, plutselig opptrer side om side (Prætorius 2007: 82). Et eksempel på dette er informanten som ble referert innledningsvis i avhandlingen, som sier han har blitt mer opptatt av å få en god skår på måleparameterne enn å få et godt resultat av politiarbeidet. Han viser til at det kanskje er en enkel advarsel som skal til for å forebygge, men at det viktigste er å få opprettet en sak slik at den kan telles i systemet. Her møtes to ulike tankeuniverser eller institusjonelle logikker, nemlig målstyringsfokuset og effektivitetslogikken på den ene siden, og den verdiorienterte tradisjonelle politifagtenkningen på den andre siden. På denne måten utgjør den sosiale avstanden mellom ledere og ordenspolitiet noe mer enn hva det organisatoriske kartet tilsier, og organisasjonens hierarkiske oppbygning er med på å forsterke avstanden mellom ledere og

ordensansatte. Vi kan lage et skille mellom «storsnakken»s termer på den ene siden, hvor begreper som strategisk kriminalitetsanalyse, grenseoverskridende kriminalitet m.m. dominerer, og «småsnakken»s (Ekman 1999) begreper på den andre siden, hvor termer som «godt politiarbeid» og «tilbakemelding fra publikum» står sentralt.

12.4 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg tematisert hvordan virksomhetsplanlegging er en øvelse som berører både styring og ledelse. Fordi denne planleggingen skal ta utgangspunkt i konkrete aktiviteter, dvs. arbeidsoppgavene, berører den også motivasjonsgrunnlaget hos de ansatte. Bruken av mål- og resultatstyringssystemet i politiet varierer, og den ulike praksisen fører til at ansatte erfarer mål- og resultatstyringssystemet ulikt; noen opplever seg som en aktiv aktør i arbeidet, mens andre i større grad erfarer det som et mer fastlåst system frakoblet de daglige aktivitetene. Ledere og spesialister har i størst grad vært med på å utvikle virksomhetsplanen, mens ordensansatte i minst grad har vært involvert. Grad av involvering må ses i relasjon til at ansattes indre motivasjon kan reduseres hvis de opplever at målene i resultatstyringssystemet i liten grad kan påvirkes, noe som kan handle om at det ikke finnes arenaer for påvirkning, eller at målenes innretning er av en upåvirkelig art.

Når ordenspolitiet i mindre grad er delaktige i å fastsette hvilke oppgaver som skal løses for å oppnå virksomhetens mål, gis det i større grad åpning for at måleparameterne som velges ut, ikke er en del av de aktivitetene som danner motivasjonsgrunnlaget for førstelinjetjenesten. At ordenspolitiet er lite delaktig i målfastsettingsprosessen, kan således bidra til å forklare at de i størst grad mener at mål- og resultatstyringssystemet ikke evner å fange inn sentrale aspekter i politiarbeidet. Mens de som i størst grad mener at mål- og resultatstyringssystemet fanger inn de viktigste aspektene ved politiarbeidet, ser vi en motsatt tendens den andre veien: De som i minst grad mener at målstyringen treffer, har også i minst grad vært involvert i virksomhetsplanen. Dette peker mot at det å involveres i virksomhetsplanleggingen har stor betydning for hvordan man vurderer mål- og resultatstyringssystemet.

Videre viser min empiri at de som er mest involvert i virksomhetsplanen, også er mest tilfredse med både lederne og målstyringssystemet. Det er grunn til å tolke dataene i retning av at bred involvering i målfastsettingsprosessen påvirker måten ansatte oppfatter både systemet og ledelsen på. Ved bred involvering i utformingen er det rimelig at styringen også vil oppfattes som mindre kontrollerende. Dette må ses i relasjon til at styringstiltak som

oppfattes som kontrollerende, kan fortrenge så vel «public service-motivasjon» og indre motivasjon, og motsatt: ved å styre på en måte som ansatte oppfatter som understøttende, kan de ansattes motivasjon økes. Denne teorien støttes gjennom min empiri idet ledere, som har vært mer involvert i planleggingen enn ikke-ledere, i større grad mener at måleparameterne fanger inn det vesentlige i politiets arbeid, og de blir også mest motivert av mål- og resultatstyringssystemet.

Ved at lederne tar utgangspunkt i politiets konkrete arbeidsoppgaver i en bred involverende målsettingsprosess som kan koble motivasjon til oppgaver, kan det bygges en bro mellom ulike virkelighetsoppfatninger som ledere og ikke-ledere kan ha utviklet. Virksomhets-planleggingen kan således tilføre systemet mening for de ansatte, som igjen kan bidra til lojalitet til både systemet og ledelsen. Lojalitet til systemet vil kunne fungere som en buffer mot triksing med tall, idet de politiansatte som i størst grad blir motivert av systemet, også trikser minst. Sagt på en annen måte: hvis styring og ledelse berører arbeidets kjerne, det vil si de konkrete arbeidsoppgavene, i en medarbeiderinvolverende prosess, kan ledelse og styring bidra til å utvikle/fornye en positiv mening i politiarbeidet hvis styringen understøtter politiets arbeid. For at styringen skal understøtte arbeidet, må den imidlertid oppleves å være i tråd med de ansattes verdier. For mens verdiene danner retningen, utgjør motivasjonen vilje til innsats. På denne måten er endring avhengig av kulturelt forankrede prosesser. Min empiri viser imidlertid at innretningen av systemet oppfattes å ligge for langt unna arbeidsvirkeligheten, særlig slik førstelinjetjenesten oppfatter den, og at ansatte i for liten grad har blitt involvert i målfastsettingen gjennom virksomhetsprosessen. Dette er sentrale årsaker til at mål- og resultatstyringssystemet i liten grad bidrar til å utvikle/fornye en positiv mening i politiarbeidet. Et viktig poeng er at styringsprosesser som virksomhetsplanlegging fungererer som sentrale kulturbyggingsprosesser enten man vil det eller ei og uavhengig av grad av involvering av de ansatte. For eksempel kan manglende ansatteinvolvering bidra til å utvikle en «street cop culture» og en «management cop culture».

13 Styrken i hypotesene

I dette kapittelet vil jeg oppsummere noen hovedfunn i spørreundersøkelse 2 og se nærmere på styrken i hypotesene jeg har testet ut i avhandlingen.

13.1 Reformer, motivasjon og meningsdanning

Et av de overordnede spørsmålene i avhandlingen er følgende: *«På hvilken måte har reformer i politiet påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte?»* På bakgrunn av teorier om at det har utviklet seg en kløft mellom politiledere som er positivt orientert mot vitenskapelig fundert styring på den ene siden, og ikke-ledere nærmest «gaten» på den andre siden, fremsatte jeg i teorikapittelet blant annet følgende hypoteser:

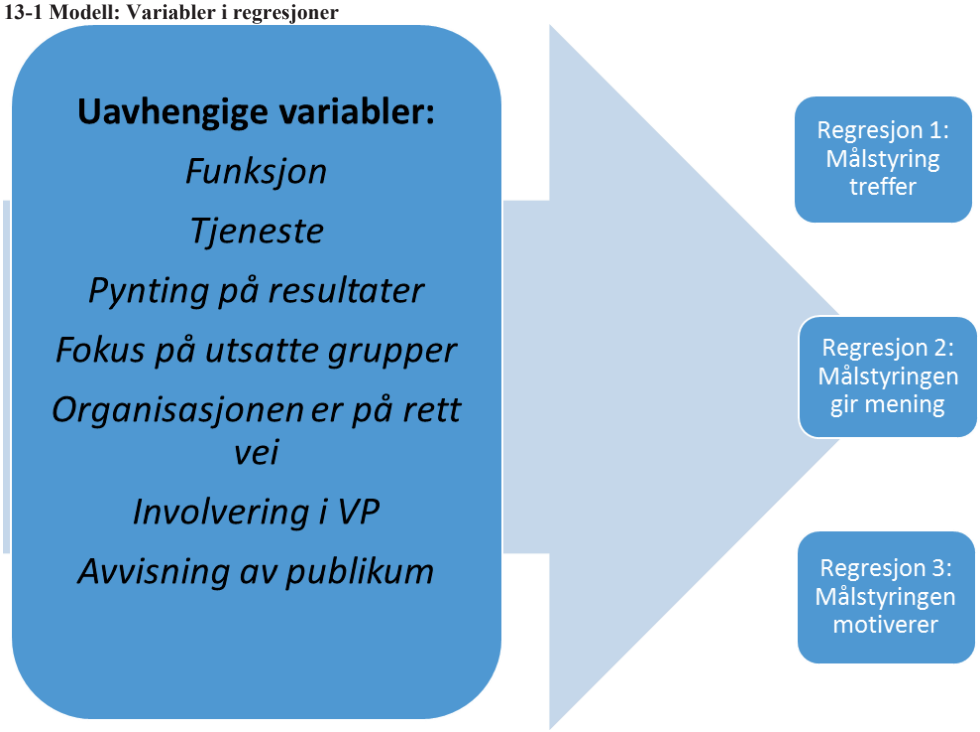
- *Personalledere er mer positivt innstilt til mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ikke-ledere.*
- *Ansatte utenfor ordenstjenesten er mer positivt innstilt til mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ordenspolitiet.*
- *Personalledere lar seg i større grad motivere av mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ikke-ledere.*
- *Ansatte utenfor ordenstjenesten lar seg i større grad motivere av mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ordenspolitiet.*

I lys av presentert empiri er samtlige hypoteser styrket, og empirien peker i retning av at det reformgrepet som mål- og resultatstyringen utgjør, i liten grad virker motiverende og bidrar til mening i arbeidet slik de politiansatte ser det. Selv om både ledere og ikke-ledere er kritiske til målstyringen, har vi gjennom avhandlingen på en rekke variabler sett at det er til dels store forskjeller mellom disse gruppene, og vi har også funnet forskjeller mellom tjenestene hvor ordenspolitiet og spesialistene fremstår som særlig ulike. Dette kan forstås som at selv om funksjon og tjeneste påvirker hvordan man opplever at målstyringen treffer, og i hvilken grad man finner mening og motivasjon i systemet, er også andre variabler av betydning. Av denne grunn vil jeg i dette kapittelet ved hjelp av regresjonsanalyser se nærmere på hvordan synet på målstyringen, og i hvilken grad man finner mening og motivasjon i systemet, påvirkes av de nominale variablene *funksjon* og *tjeneste*, samt 5 andre kontrollvariabler som gjennom analysene har fremstått som særlig interessante. Mer konkret vil jeg i tre regresjoner se nærmere på følgende tre avhengige variabler:

- 1) Indeksen «Syn på målstyring» (hvordan målstyringen treffer)[120]
- 2) Påstanden: «Jeg mener at mål- og resultatstyringssystemet gir økt mening i arbeidet.»
- 3) Påstanden: «Jeg mener at å klare å oppfylle målekriteriene i styringssystemet er en sterk motivasjonskilde.»

For å få en selvstendig effekt av funksjon og tjeneste kontrollerer jeg for følgende 5 variabler: pynting på resultatene, om utsatte grupper skal prioriteres fremfor generell forebygging, om politiorganisasjonen er på rett vei, involvering i virksomhetsplan og å avvise publikum. Disse 5 variablene er i regresjonen gjort om til dummyvariabler[121] for å få en fremstilling som følger den tidligere oppbygningen av avhandling, gjøre regresjonene enklere å tolke, samt unngå mulige problemer med multikollinearitet. Under presenteres både de avhengige og de uavhengige variablene som inngår i regresjonene:

13-1 Modell: Variabler i regresjoner



[120] *Spørreskjemaets tre spørsmål: **«Mål- og resultatstyringssystemet fokuserer på det viktigste i mitt arbeid», «Mål- og resultatstyringssystemet måler godt politiarbeid»** og **«Mål- og resultatstyringssystemet bidrar til at politiets innsats blir styrt mot oppgaver som er lette å måle, men mindre viktige»,** som er ment å fange inn hvordan systemet understøtter arbeidet, er satt sammen til en indeks hvor tallverdien 1 tilsvarer «helt uenig» og 5 tilsvarer «helt enig».*

[121] *Se vedlegg til kapittel 13 for en nærmere beskrivelse av hvordan dummyvariablene er konstruert.*

13.2 Regresjoner i tre trinn

Regresjonene er gjennomført i tre trinn for alle utfallsmålene. I modell A sammenligner jeg kun effekten av tjeneste på synet på målstyring/hvordan målstyringen treffer, deretter kontrollerer jeg for funksjon i tillegg til tjeneste i modell B, før jeg i modell C også inkluderer de fem øvrige variablene nevnt over. Dette gjør jeg for å se i hvilken grad sammenhengene endrer seg ved kontroll for flere variabler, og for å se hvilke variabler som har selvstendig effekt. Det er de samme uavhengige variablene i alle de tre regresjonene[122].

I utprøvingen av modellen kontrollerte jeg først for kjønn og hvor lang fartstid respondentene hadde i politiet. Ettersom dette ikke slo ut som signifikant på noen av regresjonene, eller påvirket de andre variablene i nevneverdig grad, har jeg valgt å utelukke dem fra regresjonene som presenteres her. Jeg minner om at skalaen for den avhengige variabelen går fra 1 til 5. Vi kan for enkelhets skyld se for oss at 1 tilsvarer «helt negativ», 2 «litt negativ», 3 «nøytral», 4 «litt positiv» og 5 «helt positiv».

13.3 Regresjon 1: Indeksen «Hvordan målstyringen treffer»

(Her oppgis den ustandardiserte koeffisienten (B) samt et 95 % konfidensintervall for estimatet).

13-2 Modell: Regresjon 1: Indeksen «Hvordan målstyringen treffer»

Variabel	Modell A	Modell B	Modell C
Konstant	**2,288**	**2,113**	**2,159**
Tjenestested:			
Verken ordenstj. eller etterforskn. (Referanse)			
Kun ordenstjeneste	-0,12* (-0,23 – 0,02)	-0,05 (-0,15 -0,06)	0,04 (-0,06 0,14)
Kun etterforskning	-0,12* (-0,23 -0,02)	-0,04 (-0,15 0,06)	0,02 (-0,08 0,11)
Både ordenstj. og etterforskn.	-0,14* (-0,25 -0,03)	-0,04 (-0,15 0,07)	-0,02 (-0,08 0,12)
Funksjon:			
Ikke-leder (Referanse)			
Fagleder		0,25** (0,16 0,35)	0,11* (0,02 0,20)
Personalleder		0,35** (0,25 0,45)	0,18** (0,08 0,28)
Pyntet på resultatene:			
Har ikke pyntet på resultatene (Referanse)			
Har pyntet 1 til 10 ganger			-0,17** (-0,27 -0,07)
Har pyntet flere enn 10 ganger			-0,48** (-0,62 -0,35)
ikke aktuelt – vet ikke			-0,14** (-0,23 0,06)
Prioritering av utsatte grupper:			
Prioriter utsatte grupper: Enig			0,01 (-0,10 0,12)
Verken eller (Referanse)			
Prioriter utsatte grupper: Uenig			0,03 (-0,09 0,15)
Ikke aktuelt – vet ikke			0,03 (-0,50 0,57)
Er politi org på rett vei?			

[122] *Fordi alle de uavhengige variablene som inngår i modellen, er dikotome, vil standardiserte korrelasjonskoeffisienter gi liten mening. Vi oppgir derfor de ustandardiserte korrelasjonskoeffisientene med et 95 % konfidensintervall i parentes.*

Politi org. er på rett vei			0,21** (0,11 0,31)
Verken eller (Referanse)			
Politi org. er ikke på rett vei			-0,24** (-0,33 -0,15)
Ikke aktuelt – vet ikke			-0,16 (-0,41 0,09)
Virksomhetsplan:			
Har deltatt i VP			0,21** (0,11 0,31)
Verken eller (Referanse)			
Ikke deltatt VP			-0,11 (-0,23 0,01)
Ikke aktuelt – vet ikke			-0,01 (-0,16 0,14)
Publikumskontakt:			
Avviser aldri publikum (Referanse)			
Avviser publikum månedlig			0,18* (0,03 0,32)
Avviser publikum ukentlig			0,05 (-0,09 0,19)
Avviser publikum daglig			0,08 (-0,23 0,07)
R	0,072	0,194	0,472
R square	0,005	0,037	0,222
Adjusted R square	0,003	0,037	0,213
Durbin-Watson	1,871		

Signifikant på 0,05-nivå.** * Signifikant på 0,01-nivå**

Tjeneste

I **modell A** ser vi at å være ordenspoliti, etterforsker eller begge deler samtidig skiller seg signifikant ut fra referansekategorien (som er spesialistene). Dersom man er ordenspoliti, etterforsker eller begge deler samtidig, har man en skår på indeksen som er 0,12 (ordenspoliti eller etterforsker), eller 0,14 (både ordenspoliti og etterforsker) lavere enn referansekategorien. Til tross for at dette er signifikant (på 0,05-nivå), er det ingen stor forskjell, og forklaringsgraden til modellen er således ganske lav.

Funksjon og tjeneste

I **modell B** kontrollerer jeg for funksjon og ser da at tjeneste ikke lenger er signifikant. De to variablene som slår ut som signifikante, er personalleder og fagleder. Kontrollert for de andre variablene i regresjonen skårer personalleder 0,35 høyere, mens fagleder skårer 0,25 høyere på indeksen. Dette kan tas til inntekt for at hvorvidt man har et lederansvar er mer avgjørende for hvordan man mener målstyringen treffer sammenlignet med type tjeneste.

Andre variabler

I den siste modellen, **modell C,** inkluderer jeg også variablene pynting på resultatene, om utsatte grupper skal prioriteres fremfor generell forebygging, om politiorganisasjonen er på rett vei, involvering i virksomhetsplan og å avvise publikum. Dette bidrar til å redusere noe av forklaringskraften til funksjon, men både personalleder og fagleder skårer fortsatt signifikant høyere på indeksen sammenlignet med referansekategorien (ikke-leder) hvor deres regresjonskoeffisient nå er 0,18 (personalleder) og 0,11(fagleder).

Hvorvidt man har pyntet på resultatene, ser også ut til å ha en klar negativ samvariasjon med hvordan man mener målstyringen treffer. Som vi har sett tidligere i avhandlingen, pynter de som er mest kritiske til målstyringssystemet, mest på resultatene som registreres inn i systemet. Dette gjør det nærliggende å anta at man har lettere for å pynte på resultatene dersom man er kritisk til mål- og resultatstyringssystemet, fremfor at man i utgangspunktet ikke er skeptisk til målstyringssystemet, men blir det av å pynte på resultatene. Resonnementet må ses i sammenheng med at målstyringssystemet kommer først i tid. Imidlertid kan det å oppleve at «alle andre» pynter på resultatene, føre til at man blir mer negativt innstilt til målstyringssystemet.

Etter at jeg har kontrollert for de øvrige variablene i modell C, finner jeg at de som har pyntet mer enn ti ganger, skårer i snitt 0,48 lavere på indeksen på hvordan målstyringen treffer, sammenlignet med de som aldri har pyntet. Dette er en kraftig sammenheng. De som har pyntet 1–10 ganger, skårer 0,17 lavere enn referansekategorien (de som aldri har pyntet), og de som ikke vet hvorvidt de har pyntet, skårer 0,14 lavere, kontrollert for de øvrige variablene i modellen.

Hvorvidt man mener generell forebygging må ofres til fordel for utsatte grupper, har ingen effekt på indeksen. Årsaken er trolig at det kontrolleres for flere andre variabler som har bedre forklaringskraft, for eksempel hvorvidt man mener politiorganisasjonen er på rett vei. De som har sagt seg enige i at politiorganisasjonen er på rett vei, skårer 0,21 høyere, mens de som har sagt seg uenige, skårer 0,24 lavere enn referansekategorien. Dette betyr at de som mener at politiorganisasjonen er på rett vei, er mer positive til at målstyringen treffer, mens de som er uenig i politiets retning, er mer negative.

De som har deltatt i virksomhetsplanlegging, skårer 0,1 høyere på indeksen (signifikant på 0,05-nivå), noe som betyr at de er mer positive til at målstyringen treffer. I andre retning ser vi at de som avviser publikum daglig eller oftere, skårer 0,33 lavere på indeksen, det vil si at de er mer negative til at målstyringen treffer. Effekten av å avvise publikum er omtrent like sterk som det å være personalleder, men i motsatt retning. Med andre ord ser vi at effekten av å avvise publikum er at en er tilbøyelig til å være mer negativ til at målstyringen treffer, mens effekten av å være personalleder er at en er tilbøyelig til å være mer positiv til at den gjør det.

Oppsummering

Modell C har sterkest forklaringskraft, men utvalget er relativt samstemte i synet på hvordan målstyringen treffer[123]. De som har deltatt i virksomhetsplanlegging, skårer 0,21 høyere, mens de som kun avviser publikum månedlig, skårer 0,18 høyere. Mest positive til at målstyringen treffer, er personalledere som har deltatt i virksomhetsplanlegging, mener politiorganisasjonen er på rett vei og avviser publikum månedlig[124]. De mest kritiske til at målstyringen treffer, er ikke-ledere som ikke har deltatt i virksomhetsplanlegging, som avviser publikum daglig eller oftere, som har pyntet mer enn ti ganger og mener politiorganisasjonen er på feil vei[125].

Forutsatt at jeg har inkludert alle relevante variabler i modellen, og disse er presentert og målt på riktig måte, kan den tas til inntekt for at politiet generelt er relativt kritiske til målstyring, selv om ikke-ledere er mer kritiske enn ledere. Vi skal se i hvilken grad dette også stemmer dersom vi ser på to av enkeltpåstandene som berører det overordnede forskningsspørsmålet om motivasjon og mening mer direkte.

13.4 Regresjon 2: «Mål- og resultatstyringssystemet gir økt mening»

Som vi ser i **modell A** under, skårer ordenspolitiet, og de som både er ordenspoliti og etterforskere, signifikant lavere enn spesialistene. Deres skår er henholdsvis –0,17 og –0,19. Som vi skal se, er ikke disse lenger signifikant forskjellige fra spesialistene når vi kontrollerer for flere variabler (i modell B og C).

I **modell B** er både personalledere og fagledere signifikant forskjellig fra ikke-lederne. Personalledere skårer 0,38 høyere på påstanden om at mål- og resultatstyringssystemet gir økt mening i arbeidet, mens fagledere skårer 0,22 høyere. Begge disse er signifikante på 0,01-nivå. Det er imidlertid kun personalledere som fortsatt er signifikant når vi ser på modell C, hvor koeffisienten nå har sunket til 0,19.

Som i forrige regresjon ser vi i **modell C** at det å ha pyntet mer enn 10 ganger er en sterk predikator for synet på målstyringen, hvor de som er i denne gruppen, har en skår som er 0,45 lavere på påstanden.

---

[123] *Adjusted R square 0,066.*
[124] *De får skåren 2,94 på indeksen, dvs. omtrent midt på skalaen.*
[125] *De får skåren 1,44 på indeksen, dvs. nærmere helt uenig enn litt uenig.*

Det å mene at politiorganisasjonen er på rett vei, gir en koeffisient på 0,25, mens å mene det motsatte gir en koeffisient på –0,29. Omtrent det samme ser vi på spørsmålet om deltakelse i virksomhetsplanen. De som har deltatt, skårer 0,28 høyere, og de som ikke har det, skårer 0,27 lavere. Den siste signifikante variabelen er «avviser publikum månedlig», med en koeffisient på 0,28.

(Her oppgis den ustandardiserte koeffisienten (B) samt et 95 % konfidensintervall for estimatet).

13-3 Modell: Regresjon 2: «Mål- og resultatstyringssystemet gir økt mening»

Variabel	**Modell A**	**Modell B**	**Modell C**
Konstant	**2,163**	**1,993**	**2,085**
Tjenestested:			
Verken ordenstj. eller etterforskn. (Referanse)			
Kun ordenstjeneste	–0,17* (–0,30 –0,04)	–0,10 (–0,23 0,03)	–0,07 (–0,13 0,12)
Kun etterforskning	–0,11 (–0,24 0,02)	–0,04 (–0,17 0,10)	0,04 (–0,08 0,17)
Både ordenstj. og etterforskn.	–0,19** (–0,33 –0,05)	–0,10 (–0,24 0,04)	–0,03 (–0,17 0,10)
Funksjon:			
Ikke-leder (Referanse)			
Fagleder		0,22** (0,10 0,34)	0,09 (–0,03 0,21)
Personalleder		0,38** (0,26 0,51)	0,19* (0,06 0,31)
Pyntet på resultatene:			
Har ikke pyntet på resultatene (Referanse)			
Har pyntet 1 til 10 ganger			–0,08 (–0,22 0,05)
Har pyntet flere enn 10 ganger			–0,45** (–0,63 –0,27)
Ikke aktuelt – vet ikke			–0,09 (–0,20 0,02)
Prioritering av utsatte grupper:			
Prioriter utsatte grupper: Enig			–0,03 (–0,17 0,11)
Verken eller (Referanse)			
Prioriter utsatte grupper: Uenig			–0,05 (–0,21 0,11)
Ikke aktuelt – vet ikke			–0,07 (–0,79 0,64)
Er politi org på rett vei?			
Politi org er på rett vei			0,25** (0,12 0,37)
Verken eller (Referanse)			
Politi org ikke på rett vei			–0,29** (–0,41 –0,17)
Ikke aktuelt – vet ikke			–0,21 (–049 0,08)
Virksomhetsplan:			
Har deltatt i VP			0,28** (0,13 0,43)
Verken eller (Referanse)			
Ikke deltatt VP			–0,27** (–0,42 –0,13)
Ikke aktuelt – vet ikke			–0,02 (–0,21 0,17)
Publikumskontakt:			
Avviser aldri publikum (Referanse)			
Avviser publikum månedlig			0,19* (0,08 0,37)
Avviser publikum ukentlig			0,08 (–0,10 0,26)
Avviser publikum daglig			–0,04 (–0,23 0,15)
R	0,069	0,154	0,405
R square	0,005	0,024	0,164
Adjusted R square	0,003	0,021	0,155
Durbin-Watson	1,876		

Signifikant på 0,05-nivå.** * Signifikant på 0,01-nivå**

Oppsummering

Mest positive til at mål- og resultatstyringssystemet gir økt mening i arbeidet, er personalledere som har deltatt i utviklingen av sin enhets virksomhetsplan, som mener organisasjonen er på rett vei, og som avviser publikum månedlig. Hun eller han vil i snitt få en skår som tilsvarer «verken eller» på påstanden. De mest uenige i påstanden om at mål- og resultatstyringssystemet gir økt mening i arbeidet, er ikke-ledere som har pyntet mer enn ti ganger, som ikke har deltatt i virksomhetsplanleggingen, og som mener politiorganisasjonen er på feil vei; de har i snitt en skår som er svært nær alternativet «helt uenig» på påstanden (skår 1,084).

13.5 Regresjon 3: «Å klare å oppfylle målekriteriene er en sterk motivasjonskilde»

I den siste regresjonen skal vi se nærmere på forskjellene når det gjelder hvem som i størst og minst grad blir motivert av å oppfylle målekriteriene i mål- og resultatstyringssystemet.

I **modell A** er kun de som både er ordenspoliti og etterforskere signifikante: disse skårer 0,35 lavere enn spesialistene, og de fortsetter å skåre signifikant lavere både i modell B (–0,24) og modell C (–0,16). Jeg finner at funksjon har en sterkere forklaringskraft her enn i de to tidligere regresjonene. Personalledere skårer hele 0,44 høyere i modell B og 0,24 høyere i modell C, mens fagledere skårer 0,30 høyere i modell B og 0,17 høyere i modell C. De som har pyntet mer enn ti ganger, skårer 0,58 lavere, de som har pyntet 1 til 10 ganger, skårer 0,27 lavere, og de som ikke vet om de har pyntet (eller har svart ikke aktuelt), skårer 0,12 lavere.

Å mene at politiorganisasjonen er på rett vei, gir en skår som er 0,34 høyere, mens det motsatte gir en skår som er 0,37 lavere. Her skårer faktisk de som har svart «ikke aktuelt» eller «vet ikke» på påstanden om at politiorganisasjonen er på rett vei, enda lavere enn de som er uenige i at organisasjonen er på rett vei (skår –0,46). En årsak til det kan være at kun 64 personer har svart «vet ikke», noe som gjør at estimatene blir usikre og mer sårbare for tilfeldigheter. En annen grunn kan være at svaret er et uttrykk for en resignasjon hvor en ikke blir motivert til å oppfylle styringskriteriene fordi en ikke har en formening om i hvilken retning politiorganisasjonen er på vei.

Den siste variabelen som slår ut som signifikant, er de som har deltatt i virksomhetsplanleggingen, som skårer 0,17 høyere på påstanden om at *«Jeg mener at å klare å oppfylle målekriteriene i styringssystemet er en sterk motivasjonskilde».*

Selv om de som har svart «ikke aktuelt»/»vet ikke» på spørsmålet om utsatte grupper skal prioriteres fremfor generelt forebyggende arbeid, har fått en lav koeffisient, er denne ikke signifikant fordi det er få personer i denne gruppen og følgelig et bredt konfidensintervall.

(Her oppgis den ustandardiserte koeffisienten (B) samt et 95 % konfidensintervall for estimatet).

13-4 Modell: Regresjon 3: «Å klare å oppfylle målekriteriene i er en sterk motivasjonskilde»

Variabel	**Modell A**	**Modell B**	**Modell C**
Konstant	**2,288**	**2,113**	**2,159**
Tjenestested:			
Verken ordenstj. eller etterforskn. (Referanse)			
Kun ordenstjenste	–0,11 (–0,25 0,03)	–0,04 (–0,18 0,10)	0,07 (–0,07 0,20)
Kun etterforskning	–0,11 (–0,25 0,03)	–0,03 (–0,17 0,11)	0,04 (–0,10 0,17)
Både ordenstj. og etterforskn.	–0,35** (–0,50 –0,20)	–0,24**(–0,39 –0,09)	–0,16* (–0,31 –0,02)
Funksjon:			
Ikke-leder (Referanse)			
Fagleder		0,30** (0,17 0,43)	0,17* (0,04 0,29)
Personalleder		0,44** (0,30 0,57)	0,24** (0,10 0,38)
Pyntet på resultatene:			
Har ikke pyntet på resultatene (Referanse)			
Har pyntet 1 til 10 ganger			–0,27** (–0,42 –0,12)
Har pyntet flere enn 10 ganger			–0,58** (–0,77 –0,39)
Ikke aktuelt – vet ikke			–0,12* (–0,24 –0,04)
Prioritering av utsatte grupper:			
Prioriter utsatte grupper: Enig			0,09 (–0,24 0,06)
Verken eller (Referanse)			
Prioriter utsatte grupper: Uenig			–0,11 (–0,28 0,06)
Ikke aktuelt – vet ikke			–0,55 (–1,35 0,24)
Er politi org på rett vei?			
Politi org. er på rett vei			0,34** (0,20 0,48)
Verken eller (Referanse)			
Politi org ikke på rett vei			–0,37** (–0,50 –0,25)
Ikke aktuelt – vet ikke			–0,46** (–0,77 –0,15)
Virksomhetsplan:			
Har deltatt i VP			0,17* (0,01 0,33)
Verken eller (Referanse)			
Ikke deltatt VP			–0,15 (–0,31 0,08)
Ikke aktuelt – vet ikke			–0,14 (–0,34 0,06)
Publikumskontakt:			
Avviser aldri publikum (Ref)			
Avviser publikum månedlig			0,18 (–0,01 0,37)
Avviser publikum ukentlig			0,11 (–0,08 0,30)
Avviser publikum daglig			0,07 (–0,13 0,27)
R	0,100	0,179	0,389
R square	0,010	0,032	0,151
Adjusted R square	0,009	0,030	0,143
Durbin-Watson	1,955		

Signifikant på 0,05-nivå.** * Signifikant på 0,01-nivå**

Oppsummering

Oppsummert er de som er mest uenige i at å greie å oppfylle målekriteriene er en sterk motivasjonskilde, respondenter som både er ordenspoliti og etterforskere, som har pyntet mer enn 10 ganger og svart «ikke aktuelt» eller «vet ikke» på spørsmålet om politiorganisasjonen er på rett vei[126]. De som er mest enige i påstanden om at å klare å oppfylle målekriteriene er en sterk motivasjonskilde, er igjen personalledere som har deltatt i virksomhetsplanleggingen og som mener politiorganisasjonen er på rett vei[127].

13.6 Oppsummering av regresjonene

Vi har sett at de som er mest positive til at ***målstyringen treffer***, er personallederne som har deltatt i virksomhetsplanlegging, mener politiorganisasjonen er på rett vei og avviser publikum månedlig. De mest kritiske til at målstyringen treffer, er ikke-ledere som ikke har deltatt i virksomhetsplanlegging, som avviser publikum daglig eller oftere, som har pyntet mer enn ti ganger og mener politiorganisasjonen er på feil vei.

Personalledere som har deltatt i utviklingen av sin enhets virksomhetsplan, som mener organisasjonen er på rett vei, og som avviser publikum månedlig, mener i størst grad at ***mål- og resultatstyringssystemet gir økt mening i arbeidet***. De som er mest uenige i at systemet gir økt mening i arbeidet, er ikke-ledere som har pyntet mer enn ti ganger, som ikke har deltatt i virksomhetsplanleggingen, og som mener politiorganisasjonen er på feil vei.

De som i størst grad erfarer ***målekriteriene som en sterk motivasjonskilde***, er personalledere som har deltatt i virksomhetsplanleggingen, og som mener politiorganisasjonen er på rett vei. De som arbeider både som ordenspoliti og etterforskere, som har pyntet mer enn 10 ganger og svart «ikke aktuelt» eller «vet ikke» på spørsmålet om politiorganisasjonen er på rett vei, er mest uenige i at å greie å oppfylle målekriteriene er en sterk motivasjonskilde.

Oppsummerer vi alle regresjonene, ser vi at det særlig er i hvilken grad en deltar i virksomhetsplanleggingen, hvorvidt man er enig i at politiorganisasjonen er på rett vei, og i hvilken grad en pynter på resultatene i målstyringssystemet, som har en sterk effekt på synet på om målstyringen treffer, og i hvilken grad en opplever målstyringen som meningsfylt og motiverende. Selv om politiet generelt er kritiske til målstyringssystemet, er lederne mer positive til at målstyringen treffer i sitt fokus, og disse finner også i større grad mening og

[126] *Disse vil rent hypotetisk få en skår tilsvarende 0,96. Dette er lavere enn minimumsskåren på påstanden og derfor ikke praktisk mulig, men det understreker at dette er et eksempel ment for å forenkle tolkningen, og at personer i en del av disse svarene vil være svært kritiske til påstanden.*

[127] *De vil få en skår som tilsvarer 2,90.*

motivasjon i systemet sammenlignet med ikke-ledere. Empirien tilsier at noe av årsaken til at lederne er mest positive til målstyringen, handler om at de i størst grad kan påvirke egen arbeidssituasjon gjennom deltakelse i virksomhetsarbeidet, og at de (derfor) også er mer enige i at politiorganisasjonen er på rett vei. Det kan tenkes at den motivasjon og lojalitet til målstyringssystemet som oppstår gjennom medvirkningen, til dels «beskytter» mot å pynte på resultatene som registreres i systemet.

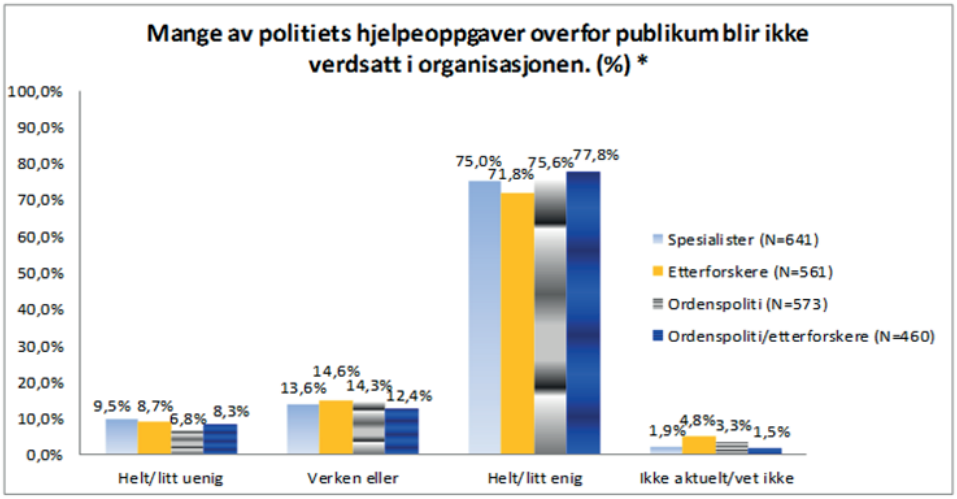
14 Politirollens innebygde balanse utfordres

I denne avhandlingen har jeg vist hvordan vi kan spore sammenhenger mellom de NPM-inspirerte reformenes innretning og forskyvning i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet, hvor mål- og resultatstyringssystemets fokus på kvantitative mål skyver politiarbeidet i en mer kriminalitetsbekjempende og målbar retning. Videre har jeg vist hvordan politireformer, gjennom endringer i politirollen, har påvirket motivasjon og meningsdanning. Empirien viser klart at fokus på effektivitet og målbare resultater i liten grad virker motiverende og meningsskapende for de politiutdannede. I dette kapittelet skal jeg se nærmere på konsekvensene av endringene med et særlig fokus på hva reformenes nedtoning av hjelpeaspektet i politirollen gjør med de ansattes motivasjon.

14.1 Det publikumsrettede hjelpe- og servicearbeidet

Selv om kun enkelte målbare sider ved politiarbeidet er en del av mål- og resultatstyrings-systemet, og på denne måten i praksis også utgjør de forhold som premieres, er ikke det publikumsrettede hjelpearbeidet og servicearbeidet uønsket av organisasjonen. Dette arbeidet omfattes av Politiinstruksen og serviceerklæringen, og er ønsket, men må til dels utføres ved siden av de oppgavene som premieres i systemet. For selv om empirien fra den første spørreundersøkelsen viser at også «de små» oppgavene er av stor betydning for arbeidsmotivasjon og opplevelse av mening og mestring, ser vi i grafen under 75 % at respondentene i undersøkelse 2 er enige i påstanden om at mange av politiets hjelpeoppgaver overfor publikum ikke blir verdsatt i organisasjonen:

14-1 Graf: Politiets hjelpeoppgaver blir ikke verdsatt



(* Signifikant på 0,05-nivå)

I grafen over ser vi at det kun er mindre forskjeller i synet på denne påstanden, avhengig av hvor i organisasjonen en arbeider, og jeg fant relativt liten forskjell mellom ledere og ikke-ledere i synet på dette forholdet. Empirien som viser at det som ikke kan telles, ikke teller, er i samsvar med Hougs funn i det britiske politi (Hough 2010: 76), og kan ses i relasjon til at politiorganisasjon siden 1970-tallet har vært drevet av en meningsorientert institusjonell logikk forankret i nærpolitimodellen, hvor verdien av å bistå publikum med deres mangfoldige behov har vært essensielt, mens fremveksten av ekspertmodellen har hatt større fokus på målbare resultater.

Det at tre av fire politiansatte opplever at mange av politiets hjelpeoppgaver overfor publikum ikke blir verdsatt i organisasjonen, kan ses i relasjon til Kops et al.s politistudie fra Nederland, som viser at publikum er en viktig kilde til anerkjennelse av godt utført arbeid, og at politiet opplever relativt mindre resiprositet fra organisasjonen enn fra publikums side (Kop et al. 1999: 332). Kop et al. fant en sammenheng mellom burnout og mangel på gjensidighet mellom investering og resultat i relasjonen mellom politibetjenten og publikum, kollegaen og organisasjonen (Kop et al. 1999: 332, 336). Arbeidsrollen er en viktig sosial rolle for de fleste, og en permanent opplevelse av utilstrekkelig belønning og verdsettelse i

form av penger[128], sosial anerkjennelse m.m. i denne rollen kan utgjøre en vedvarende påkjenningsreaksjon som kan medføre økt risiko for ulike sykdommer (Siegrist 1996: 29–30)[129]. Ubalansen mellom innsats og belønning i arbeidet er spesielt belastende fordi den gjør vold på kjerneforventningene om gjensidighet på en viktig arena i det sosiale livet hvor arbeidstakerne har en forventning om å motta belønning i form av blant annet verdsettelse som en gjenytelse for arbeidsinnsatsen (Siegrist 1996). Det er ikke urimelig å anta at en opplevd skjevhet mellom arbeidsinnsats og mottatt belønning i form av anerkjennelse oppleves særlig tyngende for et politi drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon hvor arbeidsrollen i stor grad er knyttet opp mot identiteten til den som besitter den (Granér 2004). Dette kan ses i relasjon til at ordensansatte i minst grad opplever at deres publikumsorienterte politiarbeid avspeiles i mål- og resultatstyringssystemet. Det norske politiets opplevelse av liten anerkjennelse fra organisasjonen når det gjelder hjelpeoppgaver overfor publikum, må ses i lys av at hjelpearbeidet er noe som motiverer og mange ansatte betrakter som en del av politiets «kjerneoppgaver». Funnene peker mot at det å redusere politiets befatning med det brede publikum kan føre til stress og lavere mestringsfølelse for de ansatte, fordi en slik reduksjon avskjærer en sentral anerkjennelseskilde. Imidlertid forutsetter resonnemenetet at publikumskontakten oppleves som positiv, noe som som krever at politiet erfarer å ha ressurser nok til å håndtere arbeidet på måter som bidrar til utvikling av motivasjon og mestring, og ikke fører til belastning og slitasje, jf. kapittel åtte. At mange politiansatte erfarer at politiets hjelpeoppgaver ikke verdsettes i organisasjonen, kan ses i sammenheng med at flere respondenter i den åpne svardelen i undersøkelse 1, hvor de kunne beskrive de mest belastende forholdene, tegnet et bilde av at heller ikke de selv ble anerkjent og verdsatt:

> *«Det å ikke bli verdsatt av politikerne, og den øverste ledelse i politiet. Dette gjelder lønn, og utstyr (biler, m.m.) til det synlige politiet ute. Mangelen på forståelse for vårt yrke blant politikere og publikum.»*
>
> *«At min arbeidsgiver ikke verdsetter meg nok til at jeg, tross høy alder og lang erfaring, gjør at jeg føler avmakt og sviktende motivasjon.»*
>
> *«Liten anerkjennelse fra øverste ledelse.»*

---

[128] *En norsk undersøkelse basert på registerdata fra Statistisk sentralbyrå som omfatter hele Norges befolkning, viser at da skattelistene i 2001 ble lagt ut elektronisk, medførte det at mange av dem som oppdaget at de tjente mindre enn kollegene sine, sluttet i jobben (Rege & Solli 2012: 21-22).*

[129] *"Innsats−belønnings-modellen" til Siegrist er en svært sentral psykososial forklaringsmodell for hjertelidelser og andre helsekonsekvenser (Siegrist 1996; Kivimäki et al. 2005: 249).*

I sitatene ser vi hvordan anerkjennelse fra arbeidsgiveren tangerer opplevelsen av verdsettelse. I spørreundersøkelse 1 stilte jeg spørsmål om i hvilken grad en var fornøyd med arbeidsgiverens verdsettelse av en som arbeidstaker, hvor en tredjedel oppga at de i mindre grad var fornøyd, en tredjedel var noe fornøyd, mens en tredjedel var rimelig fornøyd. Hvordan anerkjennelse fra ledelsen kan virke som boost for arbeidsinnsatsen, fremkommer i det følgende sitatet fra den delen i spørreundersøkelse 1 hvor respondentene kunne beskrive hva som ga kikk av glede i arbeidet:

> *«Dersom avdelingen spør etter utstyr, tjenester e.l. og man får en følelse av at ledelsen virkelig tar det seriøst og hjelper oss med behovene våre, så kan jeg faktisk føle det som et kikk. Da vet man at man har ordentlig utstyr, at det er i orden, og man slipper å måtte reise på oppdrag og ikke vite om utstyret, bilen og verneutstyret holder stand».*

14.1.1 Publikumskontakten som sentral kvalitetsmarkør i arbeidet

Mine funn som viser at politiet opplever at interaksjonsprosessen mellom publikum og politi er sentral for kvaliteten på politiarbeidet, kan ses i relasjon til studier som viser at befolkningens tillit ikke kun varierer positivt med antallet politikontakter, men at det er *kvaliteten* i møtene som er avgjørende (Egge et al. 2010: 11). Og på samme måte som publikums kontakt med politiet kan påvirke tilliten til etaten, kan politiets møter med publikum øke eller svekke arbeidsmotivasjonen, avhengig av de organisatoriske betingelsene (Andersen & Pedersen 2014: 55 og 56). Betydningen av interaksjonen mellom politi og publikum henger sammen med at politiarbeidet i høy grad er et emosjonelt og relasjonelt arbeid, idet politiet selv er en del av «produktet» som leveres (Hochschild 1983)[130]. Meningen kan forstås å oppstå i en opplevelsesbasert erfaringsdannelse, dvs. i en kombinert mental, sansemessig og følelsesmessig opplevelse som integreres som en indre erfaring og erkjennelse, som å føle det på kroppen (Prætorius 2007: 53). Dette kan se ses i relasjon til svarene fra respondentene på spørsmålet om hva som ga *kikk av glede i arbeidet*, hvor en del av kommentarene handlet om å gjøre store beslag i narkotikasaker mv., men mange av kommentarene også gikk på det å ha mulighet til å gjøre politiarbeidet i henhold til faglige standarder. Det å få lov til å utføre jobben på en tilfredsstillende faglig måte ga *i seg selv* et kikk av glede, noe som i stor grad handlet om å få nok tid til å utføre arbeidet:

> *«Å føle at du er til nytte for noen som trenger deg, og at du har tid til å være til nytte!»*

[130] *Hochschild belyser hvordan fremvisning av følelser kan betraktes som noe vi kan bruke for å håndtere en situasjon, og at det ikke er uproblematisk å bruke følelser i arbeidet (Hochschild 1983: 27). Jeg vil ikke gå nærmere inn på dette temaet i denne avhandlingen.*

«Ganske enkelt følelsen av å få brukt nok tid til hvert enkelt oppdrag, slik at man får gjort det på en skikkelig måte og ikke halvveis.»

«Å føle at man får gjort en skikkelig jobb uavhengig av type oppdrag.»

«Når man kan hjelpe mennesker som blir utsatt for kriminalitet og vi får lov til å jobbe med saken og får en oppklaring ved at vi får lov til å bruke våre kreative evner som polititjenestemenn og ikke urimelig må bremse eller stoppe opp med begrunnelse i økonomi.»

«Muligheten til å utføre alle arbeidsoppgaver på en tilfredsstillende måte, samt å kunne yte service og hjelp til publikum.»

«Utfordrende oppgaver hvor vi har det mannskapet og utstyret som trengs for å gjøre en god jobb.»

«Noen år tilbake kunne man oppleve virkelig gode tilbakemeldinger på utført arbeid, samt at rammene for tjenesten tillot at man fikk gjort en god jobb og levert arbeid med svært god kvalitet.»

«Løse oppdrag på en tilfredsstillende måte for fornærmede og andre involverte og at man får gode tilbakemeldinger fra publikum.»

Som vi ser av sitatene over, er det ikke kun tid, men også oppgaveprioriteringer og økonomi som legger premissene for hvordan politioppgavene løses i praksis, og dermed i hvilken grad den faglige standarden oppleves som tilfredsstillende både av publikum, slik politiet ser det, og politiet selv. Sitatene kan også ses i relasjon til funn i Olséns arbeidslivsstudie[131], hvor de ansattes svar på spørsmål om belastninger i arbeidet var følgende: *«Hvis vi bare ku'få fred til at passe vores arbejde, så ville meget være bedre»* (Olsén 2008: 43).

I sitatene ser vi også hvordan publikums tilbakemelding er en viktig markør for kvaliteten på politiarbeidet og kan fungere som en sentral anerkjennelseskilde, noe som kan forstås som at tilbakemeldingene inntar funksjonen som «en positiv stemplingsteori».[132] Imidlertid er det ikke kun de verbale tilbakemeldingene som spiller en viktig rolle i denne sammenhengen, men også de nonverbale: *«Å hjelpe mennesker som har vært utsatt for kriminalitet eller andre ting, og da se den glede eller lettelse i deres ansikter når hjelpen kommer eller problemet er løst. Da får jeg kikk, eller følelsen av å ha bidratt til noe positivt.»* Disse dataene er i tråd med funnene i Fjeldbergs politistudie, hvor flere av politiinformantene oppga at de opplevde å ha gjort en god jobb når publikum aksepterte politiets reaksjon eller

[131] *Studien involverte 14 danske virksomheter innenfor industrien, kunnskaps- og symbolarbeid og omsorgsarbeid.*

[132] *Stemplingsteori representerer et sosiologisk perspektiv som gir relasjonelle forklaringer på menneskers handlinger (Repstad 2007: 54)*

var fornøyde (Fjeldberg 2000: 44). Publikums vurdering av oppgaveløsningen bidrar således til å konstituere den faglige standarden i politiarbeidet.

14.1.2 Magefølelse som sentral kvalitetsmarkør i arbeidet

De åpne svarene i spørreundersøkelse 1 pekte ikke kun mot at kvaliteten på arbeidet kunne leses av publikums reaksjoner, men også at politiets magefølelse var et godt barometer for å vurdere kvaliteten ved arbeidet som var gjort. Jeg fulgte opp funnene i første undersøkelse ved å gjennomføre en liten spørreundersøkelse blant noen deltakere på Politiets Fellesforbunds landsmøte i 2010[133]. På spørsmålet: «*Kan du med et par setninger beskrive hvordan du vet at du har gjort en god jobb?»* oppga 35 av de 43 respondentene «tilbakemelding», enten alene eller sammen med andre forhold, og da primært fra publikum, men også fra kolleger og ledere. Videre nevnte mer enn en av fire (13 personer) en god (mage)følelse som indikasjon på at en hadde gjort en god jobb. Jeg gjengir følgende sitater:

> *«En god følelse og gode tilbakemeldinger.»*
>
> *«Tilbakemeldinger fra kolleger (skjer av og til). Tilbakemeldinger fra nærmeste leder (skjer av og til). Tilbakemelding fra høyere leder (skjer nærmest aldri) og tilbakemeldinger fra publikum (den viktigste).»*
>
> *«Tilbakemeldinger fra publikum og kolleger. Den indre følelsen gir deg ofte svar på hvor landet ligger.»*
>
> *«Tilbakemeldinger fra kolleger og publikum. Følelse av å ha løst oppdraget med god samvittighet.»*
>
> *«Egen opplevelse (magefølelse) av å ha gjort en god og riktig jobb. Ordnet opp i oppgaven − gjerne med respons fra involverte parter.»*

«Magefølelse» som markør for godt arbeid kan ses i relasjon til Ambles studie av flyplasspersonalet som møtte utfordringer med vanskelige passasjerer (Amble 2010). Hun fant at det var den ekte, autentiske eller dyptfølte kjenslen i magen i etterkant av episoden som kunne skape belastningen eller bygge mestring: *«Men magens dom på utfallet, «klomp» eller «kick», er det som teller»* (Amble 2010: 49). Det som utløser dommen, er summen av det som skjer og brukes underveis, i sammenlikning med egen forventning knyttet til noen

[133] *Utvalget besto av totalt 43 personer, hvorav 11 kvinner og 32 menn.*

standarder som ikke er eksplisitte: *«Det betyr at det er egen reaksjon i noen ganske få situasjoner, følelsene for resultatet etterpå, som utvikler selvtillit og kompetanse»* (Amble 2010: 49). På denne måten er magefølelsen et resultat av en følelsesmessig selvevaluering som kan gi mestringsopplevelser eller det motsatte. Dette betyr at publikums tilbakemeldinger og magefølelsen sammen utgjør markører for å vurdere kvaliteten i det arbeidet som er levert. Og har man gjort en god jobb – ja, da følger det at man også er å anse som en god politimann/-kvinne, noe som er av stor betydning for et indre motivert politi som ikke bare jobber som politi, men som *er* politi (Granér 2004: 28). Oppsummert kan man si at politiets barometer på jobbkvalitet sitter i magen og aktiveres i møte med publikum som er de fremste leverandørene av anerkjennelse og standarder for godt politiarbeid.

Hvordan tilbakemeldinger i form av ros er av stor betydning i politiet, fremkom også i Gundhus sin politistudie, hvor grunnplanet opplevde at en svakhet ved problemorientert politiarbeid (POP) var at POP ga lite direkte tilbakemeldinger til den enkelte polititjeneste-mann, og flere etterlyste ros: «*De ser «skryt» som en viktig del av politiarbeidet, det er noe av det meningsskapende ved det å gjøre gode handlinger*» (Gundhus 2006: 284). Også andre politistudier har vist at allmennheten har en viktig rolle når det gjelder feedback i forbindelse med politiets innsats, og at publikumskontakten utgjør en viktig kilde til motivasjon (Finstad 2000: 176, Holgersson 2005). Holgersson fant i sin studie at politiet opplever at muligheten for denne formen for kontakt har minket (Holgersson 2005: 112).

Jeg vil nå gå over til å utdype hvordan endringer mot kriminalitetsbekjempende oppgaver med fokus på alvorlig kriminalitet og mer spissede arbeidsmetoder, samt økt press på færre synlig politi, kan påvirke førstelinjens motivasjons- og mestringsopplevelse. Det at hjelpe- og reguleringsdimensjonen overfor publikum nedtones, innebærer at politiet får mindre kontakt med allmennheten, og at den kontakten som finner sted, til dels får en annen karakter. For slik positive vurderinger og tilbakemeldinger fra publikum kan gi motivasjon, mening og mestring i arbeidet, kan negative vurderinger og tilbakemeldinger oppleves belastende. Dette bringer oss over på arbeidsmotivasjonens slagside.

14.2 Motivasjonelle konsekvenser av å avvise «kjerneoppgaver»

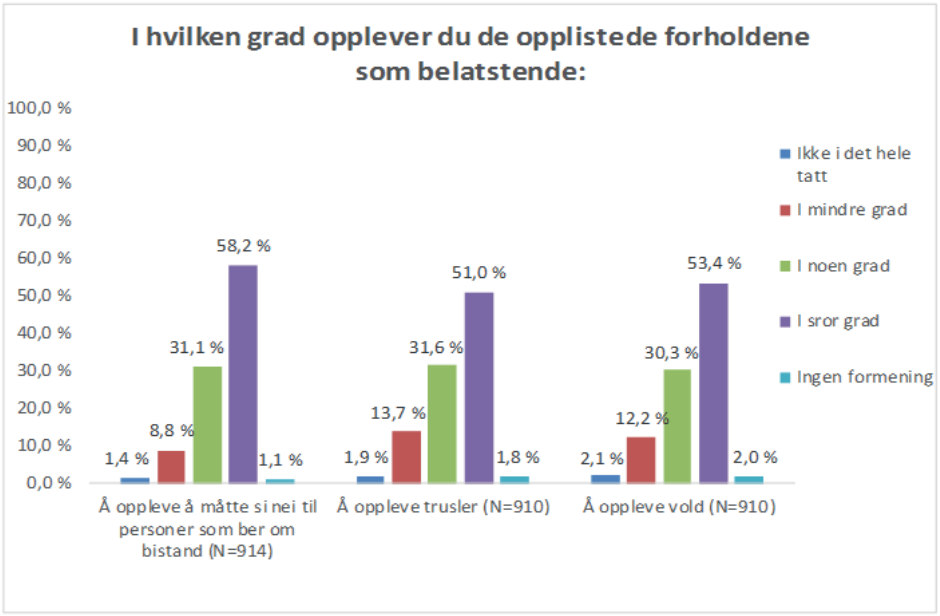
14.2.1 Når publikum konstituerer «kjerneoppgavene»

Selv om den positive publikumskontakten fungerer som en sterk motivasjonskilde, nyanserer empirien fra mine to spørreundersøkelser denne positive oppgave- og

rollediskursen. En side av saken er at opplevelser av ikke å få gjort jobben på en faglig tilfredsstillende måte fungerer meningstappende og demotiverende, men en annen side er å måtte avvise publikum en gjerne skulle ha hjulpet. For til tross for politiske beslutninger om å nedprioritere enkeltindividenes behov (Justis- og politidepartementet 2005: 67) og at antall politiansatte i gatene er redusert, møter politiet i sin hverdag like fullt sterke forventninger og til dels krav fra publikum om å oppfylle de mer tradisjonelle politioppgavene som omhandler stort og smått. Avtrykket av dette så vi igjen i empirien fra spørreundersøkelse 2, som viste at politiet opplever større krav i arbeidet enn andre arbeidsgrupper. Endringer i prioriteringer og ressurssituasjonen medfører at en del av publikums henvendelser vendes til negative berøringspunkter fordi politiet må avvise publikum som ber om hjelp og bistand. Belastningen ved å avvise publikum kom frem i den første undersøkelsen hvor det ble stilt spørsmål om i hvilken grad 21 ulike forhold[134] ble opplevd som belastende. Det viste seg at det å måtte si nei til personer som ba om bistand, fungerte som en sterkt belastende faktor, hvor 58,2 % oppga at det *i stor grad* var belastende å si nei til personer som ba om bistand, mens 31,1 % mente at det *i noen grad* var belastende, det vil si at ni av ti (89 %) opplevde det belastende å avvise publikum som ba om hjelp. Funnet kan ses i lys av at politiet er klar over at de i mange tilfeller er første, siste og eneste instans (Finstad 2000: 48). Flere av respondentene utdypet belastningene ved det å avvise publikum i de åpne svardelene, hvor organisatoriske forhold som opplevd underbemanning og krav til effektivitet ble fremstilt som sentrale årsaker til at en måtte si nei til publikum som ba om hjelp. I grafen under, som er fra den første spørreundersøkelsen, ser vi at det å måtte si nei til publikum ble erfart som mer belastende enn å oppleve trusler og vold.

[134] *1) Å arbeide skift/turnus (N = 906), 2) Å arbeide reservetjeneste (N = 158), 3) Å arbeide hendelsesstyrt, – manglende forutsigbarhet i yrket (N = 907), 4) At det raskt kan skifte mellom at det er stille til at det koker (N = 913), 5) Å måtte ta raske avgjørelser med lite informasjon (N = 912), 6) Å ta feil avgjørelser som har negative konsekvenser for andre, f.eks. kolleger eller publikum (N = 904), 7) Å måtte være avhengig av å arbeide overtid for å opprettholde en alminnelig levestandard (N = 897), 8) Å bli hengt ut i media (N = 886), 9) At avgjørelse om hva du skal gjøre fattes av operasjonssentralen (N = 881), 10) Å tidvis måtte bruke fysisk makt for å løse oppgaven (N = 906), 11) Å kunne bli beordret til oppgaver du egentlig ikke ønsker å utføre (N = 900), 12) Å kunne bli beordret til å dra på væpnet oppdrag (N = 905), 13) Å oppleve å måtte si nei til personer som ber om bistand (N = 904), 14)Å oppleve sjikane (N = 899), 15) Å oppleve trusler (N = 894), 16) Å oppleve vold (N = 892), 17) Å risikere at familien kan motta trusler pga yrket ditt (N = 886), 18) Å tilhøre en yrkesgruppe som tidvis blir sterkt eksponert i media på en negativ måte (N = 908), 19) Mediadekningen av obiorasaken (N = 889), 20) Mediadekningen av sofienbergsaken (N = 872), 21) Muligheten for at noen filmer deg med (mobil) kamera og at bildene blir eksponert i media (N = 897).*

14-2 Graf: Hvilke forhold er belastende?



På Politihøgskolen vektlegges den publikumsnære hjelpe- og reguleringsdimensjonen i politiet, hvor studentene øver på å behandle mennesker på en etisk god måte[135]. Imidlertid kan mål- og resultatstyringssystemenes vektlegging av straffesaker og forhold som kan telles og måles, tilsi et gap mellom skolens fokus på etikk og det politiansatte erfarer at politiorganisasjonen i praksis premierer. Det er ikke urimelig å anta at fordi Politihøgskolen fokuserer på *kvaliteten* i publikumsbehandlingen, mens politietatens styringssystemer i større grad legger vekt på *kvantiteten* i arbeidet, vil «skoleeffekten» av fokus på kvalitet (vår uttrykte teori) avta etter som arbeidsvirkelighetens bruksteori internaliseres (Argyris 1999: 67). Med «bruksteori» menes den handlingsforståelsen vi sosialiseres inn i og som virkelig ligger til grunn for våre gjerninger slik at de i stor grad bestemmer hvordan vi løser problemer og tar avgjørelser (Argyris 1999: 67), som i politiet kan innebære vekt på effektivitet. Vår bruksteori kan stå i motsetning til vår uttrykte teori, som er den teorien vi *mener* vi handler ut fra. Imidlertid fant jeg ingen signifikante forskjeller mellom eldre og yngre politiansatte når det gjaldt opplevelsen av belastning ved å avvise publikum. Jeg fant

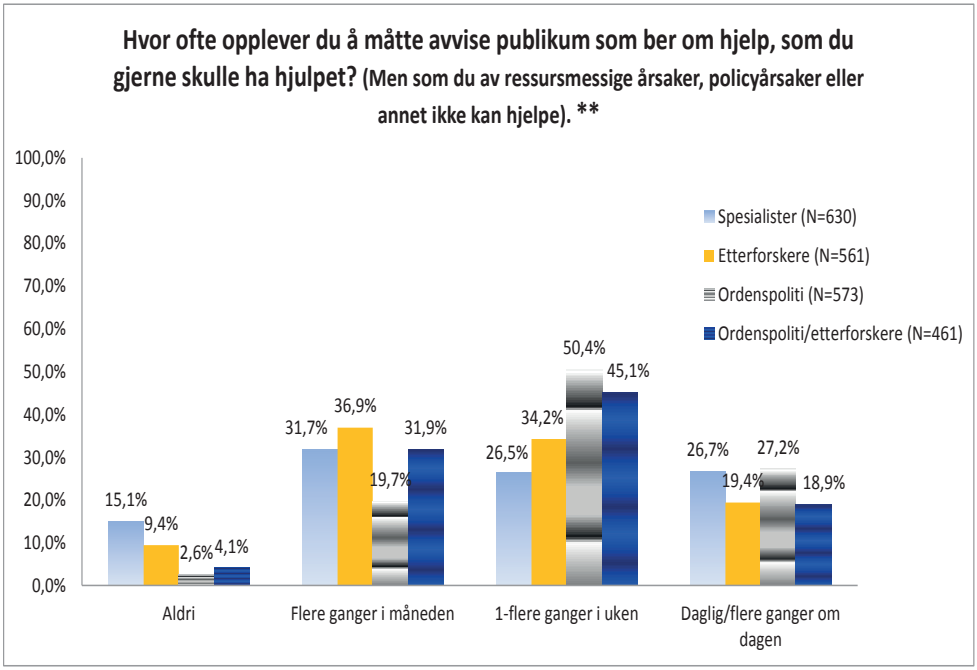
[135] *I emneplaner i bachelorstudiet fra Politihøgskolen kan vi lese at politiarbeidet stiller særskilte krav til polititjenestemannens evne til etisk refleksjon over egen yrkesutøvelse: "Det er spesielt viktig å knytte etikken til studentenes egen livserfaring, og gjennom dette bidra til å utvikle evne til å bli oppmerksom på etiske utfordringer og problemstillinger i politiarbeidet. Emnet yrkesetikk skal bidra til å fremme refleksjon over hva det innebærer å utføre etisk kyndig og dugelig praksis" (Politihøgskolen 2011/2012: 19).*

heller ingen signifikante funn etter stilling eller erfaring i politiet/erfaring i ordenspolitiet, noe som betyr at belastningen ved å avvise publikum verken øker eller avtar med årene. Dette kan tolkes som at opplevd belastning i større grad kan relateres til den grunnleggende motivasjonen fremfor at den kan knyttes til standarder for arbeidet som læres enten på skolen eller i yrkeslivet. Kvinner opplevde imidlertid i signifikant større grad at det var belastende å si nei til personer som ba om bistand; 96 % ga uttrykk for at det i noen eller stor grad var det, mens 89 % av politimennene oppga det samme. At et flertall opplever det å måtte avvise publikum som belastende, tyder på at de strategiske prioriteringene og/eller ressurssituasjonen medfører betydelige omkostninger for mange politiansatte. Belastningen kan ses i relasjon til den følelsesmessige selvevalueringen av om man har gjort et godt arbeid (Amble 2010: 49) og relateres til at utviklingen av arbeidsrelatert stress kan skyldes umulige arbeidsbetingelser, hvor arbeidet ikke kan utføres på kvalifisert vis (Prætorius 2007: 13). Prætorius sin studie viser at mestringsopplevelsen og ansvarsfølelsen påvirkes av i hvilken grad jobben blir gjort på kvalifisert vis, uansett om det for eksempel er manglende kompetanse eller tidspress som gjør at resultatet blir dårlig. Når arbeidsoppgaver ikke lar seg håndtere innenfor rammene av de ansattes naturlige kapasitet, og/eller at de nødvendige forutsetninger for løsning av oppgavene ikke er til stede, omdannes i utgangspunktet positive publikumsoppgaver til belastningsfaktorer (Prætorius 2007: 109).

14.2.2 Førstelinjen avviser publikum oftest

Belastningen ved å avvise publikum kan betraktes som motivasjonens slagside som slår ut idet politiet ikke kan yte den bistand de mener bør ytes i henhold til faglige standarder. Når risiko gjerne vurderes som sannsynlighet x konsekvens (Aven 2009), må imidlertid belastningen ved å avvise publikum ses i sammenheng med hvor ofte det skjer. Spørreundersøkelse 2 ga meg anledning til å finne ut mer om hvor ofte politiansatte opplevde å måtte avvise publikum som ba om hjelp, selv om en gjerne skulle ha hjulpet. Totalt sett oppgir 62 % av alle respondentene at de ukentlig eller oftere må avvise publikum som ber om hjelp, selv om de gjerne skulle ha hjulpet, mens nesten 14 % oppgir å måtte gjøre det flere ganger i måneden. Det betyr at 3 av 4 politiansatte erfarer å avvise publikum flere ganger i måneden eller oftere. I grafen under ser vi at de som arbeider i ordenstjenesten, i størst grad opplever å måtte avvise publikum.

14-3 Graf: Avvise publikum



(** Signifikant på 0,01-nivå)

Videre erfarer fagledere og ikke-ledere omtrent like hyppig å måtte avvise publikum, mens personalledere opplever det noe sjeldnere. Bakgrunnen for avvisningene handler om ressurs-messige forhold, policyspørsmål eller andre årsaker, og et sentralt moment er at man *gjerne skulle ha hjulpet*[136]. Tallene kan ses i relasjon til at tre av fire er uenige i at politiet i større grad bør avvise publikum ved mindre problemer og kriminelle hendelser. I den åpne delen av spørreundersøkelse 1 fremkom mye frustrasjonen forbundet med at politiet måtte avvise publikum. Jeg gjengir følgende sitater fra den delen av spørreskjemaet hvor respondentene kunne gi uttrykk for tanker etter jobb:

> *«Det er frustrerende å tenke på at jeg kunne ha gjort en bedre jobb dersom jeg hadde hatt bedre tid, og at det også i enkelte tilfeller burde vært stilt ressurser til disposisjon for å hjelpe mennesker som trenger det og ikke avvise dem på grunn av ressursmangler. Små ting for oss er ofte store ting for publikum.»*

[136] *Fordi det ikke finnes grenser for hva publikum ber politiet ta seg av, og politiets tilgjengelighet innebærer å bli eksponert for mange restoppgaver når rette adressat ikke er til stede (Finstad 2000: 47 og 48), er påstandsformuleringen om at en gjerne skulle ha hjulpet ment å fungere som en viss kvalitetssikrer når det gjelder relevansen av publikumhenvendelsen.*

«Tenker en del på dem man er nødt til å avvise pga. mannskapsmangel eller lite ressurser.»

«Den dårlige økonomien i politiet, som blir presset ned til hver enkelt tjenestemann, spesielt når vi må avvise folk på grunn av dette, og vi egentlig ønsker å hjelpe. Det er de operative som møter kritikken, og ikke lederne, som opplever dette på kroppen.»

«I mitt samfunn, som er nokså lite (6500 innbyggere), er politiets tilgjengelighet ved ordinære oppdrag betydelig svekket, man hører stadig at folk ikke gidder ringe fordi politiet ikke kommer likevel. Jeg har ikke utført et eneste «serviceoppdrag» som gleder publikum så lenge jeg kan huske, på grunn av ressursmangel.»

I det siste sitatet fremkommer konsekvenser av avvisning av publikum og en bevissthet om at oppgaver som aldri ser dagens lys, kunne ha «gledet» publikum, noe som knytter an til politiets motivasjonsgrunnlag om å gjøre en positiv forskjell for andre menensker. Videre illustrerer det nest siste sitatet over hvordan det å avvise publikum nærmest blir en kroppslig opplevelse og må ses i relasjon til at studier har vist at motivasjonen til å hjelpe andre kan endres til å bli en kilde til frustrasjon hvis arbeidssituasjonen av en eller annen grunn ikke gjør det mulig å hjelpe (Andersen & Pedersen 2014: 63). I slike situasjoner vil ikke drivkraften i «public service motivasjon» eller den indre motivasjonen føre til bedre prestasjon, slik den har potensial for, men kunne føre til lavere jobbtilfredshet (Andersen & Pedersen 2014: 64 og 65). Belastningen ved å avvise publikum kan også ses i relasjon til samfunnstendensen mot at ansatte stadig pålegges større arbeidsbyrder, og at nye ansvarsområder stjeler tid fra arbeidets kjerneområder, slik at oppgavene ikke kan løses på en måte som gir mening: *«Det er som å ha blitt fremmed i sitt eget hus*» (Prætorius 2007: 27).

Sitatene over kan videre ses i lys av hva Prætorius betegner som «umulige og dobbelt-bindende arbeidsvilkår», som innebærer vektlegging av kvantitet og resultatoppnåelse med færre ressurser. Dette har som konsekvens at den ansatte i stadig høyere grad tvinges til å slakke på kvaliteten i arbeidet, og noen ganger unnlate å utføre visse oppgaver. Tekstene fra de åpne svardelene i spørreundersøkelse 1 viser at flere operative ansatte opplever at færre politi «ute i gaten» kombinert med sterkere fokus på «nye områder» medfører stress og frustrasjon fordi enkelte politioppgaver ikke blir gjort, og fordi oppgavene er for mange til at de kan utføres på en for det operative politiet faglig god måte. De ansatte settes gjennom slike opplevelser i umulige og dobbeltbindende situasjoner hvor uansett hva de gjør, har opplevelsen av å gjøre de gale tingene og utføre et arbeid de ikke kan stå inne for. Til dette kommer klager på arbeidet fra ledelse og kunder (Prætorius 2007: 109). Fordi politiarbeidet

også er et emosjonelt og relasjonelt arbeid (Hochschild 1983), vil klager på jobben kunne oppleves som en belastning selv om det kanskje er de organisatoriske forholdene som er de egentlige, men bakenforliggende årsakene til at det blir som det blir. På denne måten materialiserer den overordnede organiseringen seg i kroppen til den enkelte politiansatte. Følgende sitat fra den delen av spørreskjemaet hvor respondentene kunne gjøre rede for hva som eventuelt gjorde at de grudde seg for å gå på jobb (spørreundersøkelse 1), kan illustrere hvordan prioriteringer og styringssystemene kan gi direkte konsekvenser for politiet i gaten, og for politiets interne arbeidsmiljø:

> *«Jeg er lei av måten man blir behandlet på på gata, lei av å bli bundet på hender og føtter av lite handlekraftige politikere, som igjen medfører irritasjon hos publikum og oppgitthet hos kolleger».*

I sitatet fremkommer forbindelseslinjene mellom overordnede beslutninger og reaksjoner fra publikum, og sist, men ikke minst, følelsesmessige prosesser i en selv og kollegiet. Dermed er de overordnede strukturene, med en sving innom organisering og oppgaveløsning i relasjon til publikum, med på å legge forutsetninger for motivasjon, arbeidsglede og opplevelsen av å ha gjort et godt og faglig forsvarlig politiarbeid. Derfor bør strukturelle, kontekstuelle og individuelle forklaringer på motivasjon i arbeidet ikke betraktes som konkurrerende, men heller ses i sammenheng slik at de skaper et mer helhetlig bilde. Det er ikke nok at ansatte er drevet av «public service-motivasjon» (PSM) eller er indre motivert; det må også være en overensstemmelse mellom motivasjonen og de organisatoriske omgivelsene slik at individet får mulighet til å realisere den: *«Individer med høj PSM kan nemlig kun forventes at lægge ekstra energi i arbejdet, hvis de oplever at deres arbejde er meningsfuldt i den forstand, at det hjælper andre og/eller bidrager samfundsmæssigt»* (Andersen & Pedersen 2014: 55 og 56). Hvis det derimot ikke er tydelig for de ansatte at det er en overensstemmelse mellom deres motivasjon og arbeidsinnholdet og de organisatoriske omgivelsene, kan motivasjonen ikke forventes å føre til økt arbeidsinnsats (Andersen & Pedersen 2014: 57).

14.2.3 Publikumsnærhet i ulike fasetter

Det å avvise publikum arter seg på en litt annen måte for ansatte i lensmannsetaten, som gjerne er relasjonelt tettere på publikum på grunn av mindre forhold og fordi de i sitt fåtall er mer synlige og har et ansikt som er kjent i lokalbefolkningen. På samme måte blir publikum på mindre steder også i større grad personer og ikke en stor masse for politiet. Det medfører

at det blir vanskeligere å skjule seg bak uniformen, og det blir mer problematisk å opptre på en måte som ikke aksepteres (Holgersson 2005: 21). Flere ansatte i lensmannsetaten enn andre politiansatte oppga at det var belastende å avvise publikum, noe som peker mot at den relasjonelle nærheten kan gjøre det mer belastende å avvise henvendelser om bistand selv om de ikke er i henhold til overordnede prioriteringer. Mens 96 % av ansatte i lensmannsetaten i undersøkelse 1 oppga at det i noen eller stor grad ble opplevd som belastende å måtte si nei til personer som ba om bistand, oppga 89 % av politiansatte utenfor lensmannsetaten det samme. Selv om ansatte i lensmannsetaten oppga at det var mer belastende å avvise publikum som ba om bistand, viser tallene tydelig at også førstelinjen i både store og mellomstore byer opplever belastningen ved å måtte avvise publikum eller ikke kunne hjelpe og bistå i den grad man mener er på sin plass.

Mitt funn om at 3 av 4 politiansatte erfarer å avvise publikum flere ganger i måneden eller oftere, kan ses i relasjon til Rønnebergs empiriske studie av politiets telefonsamtaler med publikum på en publikumsvakt. Hun mener at uansett hva som oppgis som grunn, vil et avslag fra politiet som skyldes institusjonelle begrensninger eller politiets egne regler og interesser, neppe bli positivt mottatt av den som henvender seg om hjelp, og at hvis kundens reaksjon på avvisningen uttrykkes som misnøye eller irritasjon, kan dette igjen åpne for konflikt (Rønneberg 2009: 195). En negativ respons fra politiet i vakten vil føre til at samtalen får en lengre avslutning, og lengden på samtalen etter et avslag kan forstås som en indikator på graden av kundens misnøye med svaret, eller om kunden føler seg misforstått eller ikke, og opplever seg hørt med sitt egentlige problem (Rønneberg 2009: 212). Selv om Rønnebergs studie handler om politivakten, er det ikke urimelig å anta at publikums krav om å forstå eller omgjøre en avvisning kan kreve tid og tålmodighet også andre steder i politiorganisasjonen. Mange av de første publikumshenvendelsene i større byer og i noen politidistrikter går til operasjonssentralen, som må prioritere hvor innsatsen skal settes inn. På denne måten gjennomfører operasjonssentralen en relativt stor del av avvisningene mot publikum[137]. Men operasjonssentralens prioritering betyr også at de til en viss grad kontrollerer politiets handlingsrom[138]. Den første spørreundersøkelsen viste at

[137] *På spørsmålet om man opplever å avvise publikum som ber om hjelp, selv om en gjerne skulle ha hjulpet, oppga 62 % totalt sett å ukentlig eller oftere å måtte avvise publikum som ber om hjelp, mens det tilsvarende tallet for ansatte i operasjonssentralen er 71 % (spørreundersøkelse 2).*

[138] *Overordnet er operasjonssentralens oppgave å ivareta ledelsen av operative enheter og holde oversikt over den løpende, prioriterte operative virksomheten i distriktet, samt prioritere i henhold til tildelte ressurser og prioriteringsdirektiv (Hellesø-Knutsen 2003). Hellesø-Knutsen skriver at den enkelte politimann eller -kvinne er ansvarlig for hvordan et oppdrag løses, men hvis det oppstår uenighet om oppgaveløsningen, gis det ordre om å utføre oppdraget av*

operasjonssentralens regulering kan fungere som kilde til både stress og mestring. På spørsmål om i hvilken grad det ble opplevd som belastende at avgjørelser om hva en skulle gjøre, ble fattet av operasjonssentralen, svarte noe mer enn fire av ti at det i stor eller noen grad var belastende, mens en av ti mente at det ikke var belastende i det hele tatt. Det var ingen statistisk signifikante forskjeller i alder når det gjaldt opplevd belastning av at avgjørelser ble fattet av operasjonssentralen. Overføringen av ansvaret til operasjonssentralen kan nok for enkelte oppleves som negativt, fordi deler av kontrollen og handlingsrommet tas fra politiansatte som faktisk er i situasjonen, og gis til en enhet som i stor grad er skjermet fra synsinntrykk osv. i situasjonen. I tillegg kan operasjonssentralens oppgave med å prioritere i henhold til tildelte ressurser og prioriteringsdirektiv gi seg utslag i at operasjonssentralen lanserer løsninger som er effektive ut fra ressursmessige forhold, men som kan komme på tvers av riktig og hensynsfull tjenesteutøvelse (Dahl & Myhrer 2009: 24). På den andre siden kan operasjonssentralens avgjørelser om hva som skal skje videre i en situasjon, for noen politiansatte oppleves som en positiv rettledning, og for noen endog kanskje en befrielse, idet en del av ansvaret for å finne løsninger på kanskje kinkige situasjoner i stor grad fjernes fra den enkelte politiansatt. Imidlertid skjer denne kontroll-reduksjonen parallelt med at politiet i situasjonen opplever de samme krav om handling fra publikum som de også forholder seg til ansikt-til-ansikt og som de mottar umiddelbare reaksjoner fra. Operasjonssentralens rolle i politiarbeidet kan ikke kun betraktes som en organisatorisk faktor, men også som en iboende faktor idet den er bygget inn i det operative politiarbeidet.

På bakgrunn av drøftingen i dette kapittelet kan den andre siden av hjelpe- og regulerings-oppgavene til politiet forstås å ikke være kontrolloppgaver slik politiarbeidet gjerne fremstilles teoretisk, men derimot det å avslå å hjelpe publikum. For politiets møter med publikum hvor det bes om bistand, finner like fullt sted til tross for at den mer alvorlige kriminaliteten skal prioriteres. Se tabellfremstilling under.

---

operatør eller operasjonsleder, som også tar avgjørelsen. Operatørene iverksetter tiltak, leder og støtter under gjennomføringen og kommuniserer med patruljene via politiets samband og telefon (Hellesø-Knutsen 2003: 9–10). Operasjonssentralens regulering kan med dette sies å gripe inn i det store skjønnsmessige handlingsrommet som politimannen og -kvinnen vanligvis har innenfor de rammene lover, regler, instrukser, prosedyrer og prioriteringer trekker opp.

14-4 Modell over politiets oppgaver

Type oppdrag	Karakterisert ved	Tilbakemeldinger fra publikum	Mulig indre opplevelse for politiet
Hjelpeoppgaver og reguleringsoppgaver	Å hjelpe og bistå ved problemer og mindre kriminelle handlinger	Glede, takknemlighet, anerkjennelse, men også mulig sinne og frustrasjon	Opplevelse av å gjøre jobben en er satt til. Mestring og glede, ev. spenning og følelsen av å gjøre en forskjell
Oppdrag som aldri blir noe av, kun avvisningsmøtene finner sted	Å måtte avvise publikums forespørsel om bistand selv om man gjerne ville hjulpet	Skuffelse, sinne, frustrasjon, avmakt	Opplevelse av ikke å gjøre en god jobb, å ikke gjøre jobben i henhold til fagets kvalitetsstandarder
Kontrolloppgaver	Å løse kriminalitetsproblemer og håndheve lov og orden	Glede, takknemlighet, anerkjennelse fra fornærmede, kanskje sinne og frustrasjon fra mistenkte/gjerningsperson	Opplevelse av å gjøre jobben en er satt til Mestring og glede, spenning og følelsen av å gjøre en forskjell

I tabellen over ser vi blant annet at politihandlinger *for* noen kan oppfattes som politi-handlinger *mot* andre (Finstad 2006: 50), og at kontrolloppgaver kan inneholde glede, takknemlighet og anerkjennelse fra fornærmede, mens mistenkte/gjerningsperson kanskje gir utløp for sinne og frustrasjon. Også hjelpe- og reguleringsoppgaver kan innebære spenning for politiet og frustrasjon og sinne fra involverte parter. Den fine balansen mellom politiets ulike dimensjoner og faren ved å neglisjere hjelpeoppgaver antydes også av politiforskeren Holgersson, som fant at politiarbeidet krevde noe positivt som kunne veie opp for alt det negative, fordi det ellers kunne oppstå en mulighet for at visse arbeidsoppgaver ikke ble utført nettopp på grunn av de utelukkende negative reaksjonene (Holgersson 2005: 112). På bakgrunn av mine data har jeg ikke grunnlag for å si noe om dette forholdet, men med tanke på den store likheten mellom norsk og svensk politi med hensyn til grunnlagsverdier (Høigård 2011), er det ikke urimelig å anta at også deler av det norske operative politiet kan ha den samme reaksjonen. Det er heller ikke urimelig å åpne for at førstelinjen kan trekke seg unna et publikum de i en belastende grad må avvise likevel.

14.2.4 Fortielse av de omsorgstrengende usynliggjør politiarbeid

I tilknytningen til inndelingen i kunde, bruker, klient osv., som tematisert i kapittel fire, er det sentralt å påpeke at den tradisjonelle borgerrollen som tidligere dominerte det offentlige språket og således bidro til å konstruere måten en betraktet individene på, kan betraktes som en «hel rolle». Med dette menes at rollen inkluderte alle individene som var en del av samfunnet i vid forstand, enten de var «gode» eller «dårlige» borgere. Borgerrollen omfattet også alle de ulike sidene ved det enkelte individ. Dette er i tråd med Eriksens poeng om at statsborgerrollen logisk sett er primær i forhold til andre roller og har en overgripende og regulerende funksjon i forhold til disse, mens bruker- eller kunderollen derimot forstås som delroller som kun dekker deler av det å være et individ i samfunnet (Eriksen 2001: 219).

Begrepene borger, kunde og bruker kan også ses i relasjon til begrepene *omsorgsarbeid* og *personlig service,* som er betegnelser jeg har lånt av Wærness (Wærness 1984: 34). I likhet med Wærness legger jeg betydningen *tjenester som ytes til beste for mennesker som ikke er selvhjulpne* i begrepet omsorgsarbeid, men i min bruk av begrepet inkluderes betingelsen om at disse menneskene *i mindre grad er i stand til å forfekte egne krav og rettigheter.* Mens Wærness benytter begrepet *personlig service* om det merarbeid kvinner yter overfor friske voksne menn innenfor personlige tilknytningsforhold, bruker jeg begrepet til å fange inn den service som politiet yter overfor brukere som er ressurssterke i betydningen av at de er seg bevisste egne krav og rettigheter. Serviceerklæringens utforming omhandler i praksis *personlig service* fordi fokuset særlig er rettet mot de ressurssterke brukerne som er seg bevisst sine rettigheter og kan hevde sin rett. I kontrast til dette omhandler politiets praktiske arbeid også oppgaver som kan føyes inn under «omsorgsarbeid» i betydningen av at det er hjelpeoppgaver rettet mot mennesker som i mindre grad er i stand til å forfekte egne krav og rettigheter. Omsorgsbegrepet er avgrenset til omsorgsrelasjoner hvor utøveren må gjøre det som trengs med utgangspunkt i den omsorgstrengendes her-og-nå-situasjon, og den gode omsorgen krever nærhet og innlevelse fra utøverens side (Wærness 1984: 35). Den gode omsorgen ligger således nær opp til Ravns faktorer 1 og 2: *å fremme realiseringen av disse menneskenes livsmuligheter* (Ravn 2008: 68), som utgjør en sentral del av motivasjons-grunnlaget for politiet.

I lys av Douglas sin teori om rent og urent (Douglas 1997) vil jeg i det følgende problematisere hvilken plass *det omsorgstrengende publikummet* har i den diskursive praksisen som skapes gjennom NPM-retorikken og politiets moderne styringssystemer. Hennes teori handler om hvordan mangetydige sosiale og kulturelle prosesser blir kodifisert og

institusjonalisert gjennom kollektive symbolske strukturer. Denne symbolske ordningen foregår som en kontinuerlig ryddeoperasjon gjennom prosesser som innebærer ulike former for grensemarkering, eksklusjon og renselse (Douglas 1997: 10). Våre forestillinger om hva som er skittent, gir uttrykk for symbolsystemer. Urenhet kan betraktes som noe som ikke er på sin rette plass, noe som innebærer to betingelser: et sett av ordnede forhold og et brudd på denne orden (Douglas 1997: 50):

> *«Det «rene» er det som er inneholdt i sin egen kategori, det som er avgrenset og ubesmittet av alt som ikke tilhører det. Det «urene» er det som flyter over grensene, det åpne, det flytende og tvetydige. Det urenes essens er ubestemmelighet – det som ikke passer inn i mønsteret – det uklare og formløse som lager kluss i kategoriene og som må elimineres eller omformes for å opprettholde kulturens eget klassifiseringssystem. Det urene er derfor forbudt og farlig, det truer den etablerte symbolske orden og signaliserer kaos og oppløsning»* (Douglas 1997: 11).

I denne sammenhengen kan de omsorgstrengende sies å representere et brudd på de ordnede forholdene med brukerne og kundene på den rene siden og den urene «slasken» på den andre siden. Finstad skriver at «slask» er en sekkebetegnelse på den gruppen mennesker som politiet ofte kommer i kontakt med fordi de bryter loven, beveger seg farlig nær lovens grense eller mistenkes for lovbrudd, og begrepet ordner og kategoriserer inntrykk (Finstad 2000: 88, 90). Mens brukerne og kundene klart hører hjemme på den rene siden og slasken klart hører hjemme på den urene siden, har de omsorgstrengende en ubestemmelighet som truer det kulturelle systemets grenser. Eksempler på «det omsorgstrengende publikum» er en gammel mann som ikke klarer å låse opp ytterdøren sin, eller en overberuset person som ikke finner veien hjem. Selv om slike publikumsbestillinger er svært vanlige og at politiets daglige arbeid ikke preges av kontrolloppgaver (Finstad 2000, Bayley 2006, Holgersson og Knutsson 2012, Reiner 2013), er disse mangesidig henvendelsene ikke synliggjort i politiets overordnede dokumenter som *Politiets strategi 2010−2015* (Politidirektoratet 2009c). Innenfor et tradisjonelt sosialforebyggende perspektiv inngår oppgaver overfor «det omsorgstrengende publikum» i politiets arbeidsområde, men ettersom det forebyggende arbeidet i større grad gjøres målrettet og målbart, avskalles disse oppgavene til dels i praksis. Ved å usynliggjøre de omsorgstrengende i sentrale dokumenter og i mål- og resultatstyringssystemet, tilsløres også politiets omsorgsarbeid, forstått som tjenester som ytes til beste for mennesker som ikke er selvhjulpne, og som i mindre grad er i stand til å forfekte egne krav og rettigheter.

Fordi det publikumsrettede hjelpearbeidet ikke er registrert i styringssystemene, kan det betraktes som å inngå i politiets gråmarked av arbeidsoppgaver som ikke er en del av den offentlige hegemoniske politidiskursen. Det betyr at det omsorgstrengende publikummet til dels usynliggjøres i diskursen om politiarbeidet, men ikke nødvendigvis i den diskursive praksisen. Selv om ikke styringssystemene fokuserer på det omsorgstrengende publikum, er også dette publikummet i praksis gjenstand for politiets arbeidsinnsats. Og når politiressursene som benyttes på oppgaver for det omsorgstrengende publikum, trekker vesentlige ressurser bort fra prioriterte politioppgaver, blir også dette publikummet tema i diskursen om politiarbeidet.

I Aftenposten kan vi lese at politiet hver uke må sette inn til dels betydelige ressurser i leting etter savnede eldre, og at politiet i Oslo bare i juni 2012 gjennomførte 25 leteaksjoner etter demente. Ved et tilfelle brukte fire politibetjenter en hel natt på å søke igjennom nærområdet og alle rom i et sykehjem etter at en eldre kvinne ble meldt savnet. Kvinnen ble tidlig neste dag funnet i en seng på et annet sykehjem (Aftenposten den 23. oktober 2012). På bakgrunn av dette ønsker politiet å GPS-merke demente. Argumentasjonen for å benytte GPS-merking på eldre demente er todelt, idet politioverbetjent André Kråkenes ved operasjonssentralen i Oslo politidistrikt uttaler at det vil øke sikkerheten for gruppen, samtidig som det vil frigjøre politiressurser (Osloby 2012). Dette kan ses i relasjon til Kirchhoffs arbeidslivsstudie av ansatte i den kommunale pleie- og omsorgsektoren. Han fant at omsorgsarbeidet omfattet tjenester som ansatte utførte ved siden av og i tillegg til offentlige vedtak, og som aldri ble dokumentert eller registrert i den offentlige forvaltningen og derfor utgjorde skjulte tjenester i offentlig sektor (Kirchhoff 2010: 11). Utgangspunktet for studien var å se nærmere på konsekvensene av introduksjonen av nye organisasjonsmodeller i kjølvannet av NPM, med særlig fokus på koblingen mellom nye organisasjonsformer og ansattes arbeidsvilkår. Kirchhoff fant at vektleggingen av formelle regler ved innføring av ny organisasjonsmodell i tråd med NPM-logikken førte til at ansatte opplevde at eksisterende regler og normer for arbeidet ble utfordret og truet, og derfor mobiliserte motstand (Kirchhoff 2010: 11). Vektleggingen av det formelle aspektet ved arbeidet og det at alt annet arbeid ikke var ønsket av organisasjonen, førte til at de skjulte tjenestene ble kategorisert som uønsket atferd (Kirchhoff 2010: 11). Både Kirchhoffs studie og eksempelet fra Aftenposten viser hvordan hva som til en hver tid regnes som kjerneoppgaver og ønsket arbeid, er i bevegelse.

I kjølvannet av de NPM-inspirerte reformenes fokus på effektivitet har politioppgaver med elementer som tangerer både *personlig service* og *omsorgsarbeid,* til dels veket plassen for

målbare kontrolloppgaver. Imidlertid tilbys tjenester som omhandler personlig sikkerhets-service, i dag på ulike markeder, og mange av disse kan kjøpes av privatpersoner. Dette forutsettes imidlertid at man har midler til å kjøpe tjenestene, noe som utfordrer vår tradisjonelle forståelse av polisiære oppgaver.

14.3 Politiets innebygde balanse utfordres

Friedland og Alford mener at en av de viktigste kampene mellom grupper og organisasjoner handler om hvilken institusjonell logikk som skal regulere aktiviteten, og hvilke kategorier av mennesker dette appellerer til (Friedland & Alford 1991: 256). Som tematisert tidligere i avhandlingen er det særlig to dimensjoner i politiarbeidet som motiverer ansatte til å bli politi og bidrar til mening i arbeidet: muligheten til å gjøre en positiv forskjell for andre og muligheten til å mestre risiko og spenning. I praksis kan kontroll- og hjelpeoppgavene sammen forstås å danne en balansert helhet i politirollen, slik de kriminalitetsbekjempende og de kriminalitetsforebyggende oppgavene sammen gjør det og således konstituerer politiets institusjonelle logikk. Imidlertid opplever mange politiansatte relativt ofte å avvise publikum og erfarer at dette utgjør en belastning i arbeidet, og mange opplever også mangel på mestring fordi de erfarer at de ikke får anledning til å utføre arbeidet på en faglig god måte. Disse erfaringene må ses i sammenheng med en pågående avskallingsprosess hvor politiarbeidet i større grad går mot mer spissede kriminalitetsbekjempende innsatser med et særlig fokus på den alvorlige kriminaliteten. Den tradisjonelle verdibaserte institusjonelle logikken i politiet er utfordret av en effektivitets- og evidenslogikk og er dermed i endring. Selv om det ikke er uvanlig at virksomheter er bærer av mer enn én logikk (Pollitt 2013: 347), kan dette skape spenninger mellom ledere og ansatte (Friedland & Alford 1991: 256). For endringene innebærer en nedtoning av generalistrollen som må ses i sammenheng med at politiets hjelpe- og reguleringsarbeid overfor publikum fungerer som en særlig potensiell kilde til meningsfulle og motiverende handlinger for et politi drevet av «public service-motivasjon» (PSM) eller indre motivasjon. Dette betyr at en endring i vektingen av oppgavedimensjonene i politiarbeidet innebærer en endring i den institusjonelle logikken som gir konsekvenser for politirollen og det operative politiets motivasjons- og meningsopplevelse. Imidlertid er det sentralt å understreke at politiets «public service-motivasjon» ikke kun innebærer direkte hjelpe- og reguleringsoppgaver, men også av kriminalitetsbekjempelse hvor det langsiktige målet er å hjelpe ofre. Endringene bidrar i praksis til å skape en «ny» politirolle som ikke nødvendigvis er forenlig med standardene for

godt politiarbeid slik det defineres i nærpolitimodellen, i politiloven og i Politiinstruksen. Så lenge man er sterkt motivert av arbeidet i seg selv, men dette ikke lenger kan utføres i henhold til hva man betrakter som faglige kvalitetsstandarder, kan stoltheten over å være en del av politiet vendes til frustrasjon over hva politiet ikke lenger er. Yrkesstolthet kan betraktes som en streben etter å leve opp til visse standarder, og gleden over å gjøre et godt stykke arbeid. I sitatet nedenfor, fra den delen av spørreundersøkelse 1 hvor respondentene kunne gi uttrykk for hva de tenkte på etter endt arbeidsdag, fremkommer publikumskonsekvensene av at politiet får en ny rolle innenfor ekspertmodellen hvor politiet tillegges nye ansvarsområder, arbeidsoppgaver og samarbeidsaktører:

> *«Vårt publikum som vi tjente tidligere er uteglemt i dagens politi. Vi er modernisert, er i møter, i prosjekter, i kontakt med kommunetopper, senterledere, borettslagsleder mfl. «De vanlige» borgerne som fortjener politiets bistand den ene gangen de trenger det i livet, − blir behandlet pr. tlf. De lovlydige borgerne er glemt av det moderne bypoliti. Meget frustrerende og synd. Og vi som var så stolte av jobben vår.»*

Min analyse indikerer at dagens strategiske prioriteringer mot den alvorlige kriminaliteten med spissede evidensbaserte politimetoder, samt et styringssystem med fokus på målbare størrelser og effektivitet, går hånd i hånd med en nedprioritering av sentrale hjelpe- og reguleringssider i lokalsamfunnet. Denne avskallingen av hjelpe- og reguleringsdimensjonen i politirollen medfører en ubalanse i politirollen som kan innebære redusert motivasjon og meningstap hos deler av de politiansatte. Motivasjons- og meningstapet handler om at publikumskontaktens funksjon som kanal til mening og motivasjon avkuttes ved at politiet må avvise publikum, eller forringes gjennom at politiet ikke kan utføre oppgavene på det de mener er faglig gode måter. Men i hvilken grad en opplever redusert motivasjon, må ses i relasjon til hvordan den enkelte konstruerer den personlige betydning av det som skjer i arbeidet, og hvordan de forholder seg til det (Lazarus et al. 2006: 22):

> *«For eksempel opstår trusselskonceptet, når en person med et vigtigt mål står over for et miljømæssigt vilkår, som bringer indfrielsen af dette mål i fare. Der er tale om en mening, som personen konstruerer på baggrund af et samspil mellem personlighed og miljømæssige variabler. Vi siger da eksempelvis, at sådanne personer risikerer at lide psykisk overlast, fordi de miljømæssige vilkår hindrer indfrielsen af deres mål og realisering af deres forestillinger. Der vil her være tale om en overhængende fare eller i hvert fald en klar risiko i den nærmeste fremtid»* (Lazarus et al. 2006: 26).

Poenget er at trusselens relasjonelle mening ikke er et iboende element i miljøet og sinnet/ atferden, men først oppstår når individet også trekker inn de personlige egenskapene i vurderingen av en trussel. Dette betyr at trusselen reelt sett er et resultat av de miljømessige

betingelsene og de unike personlige kvalitetene som enkeltpersonene tilfører interaksjonen: *«Personen og miljøet interagerer med hinanden, men det er personen, der vurderer situationens betydning for sin trivsel»* (Lazarus et al. 2006: 26). Lazarus bruker begrepet transaksjon for å skille den relasjonelle meningen fra interaksjonen i seg selv, hvor transaksjonen føyer en rekke personlige konnotasjoner til persepsjonen av selve hendelsen (Lazarus et al. 2006: 26). På denne måten spiller altså variablene i den enkelte person en viktig rolle for hvor belastende politiet opplever sine arbeidsvilkår. Politiet har en sentral felles personlig variabel i at de er drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon hvor det å hjelpe andre og å gjøre en forskjell i andres liv står sentralt[139]. Denne kollektive variabelen kan ses i relasjon til den akademiske diskursen om politikultur, hvor litteratur om kulturer i politiet i de senere årene har blitt gjenstand for kritikk fordi den fremstilles for homogen (Finstad 2000; Granér 2004; Loftus 2009); se også Fielding 1989, Hobbs 1991, Cockcroft 2007 (her i Loftus 2009). Loftus imøtegår denne kritikken ved å hevde at vi likevel kan lokalisere enkelte dominerende kulturelle hovedtrekk:

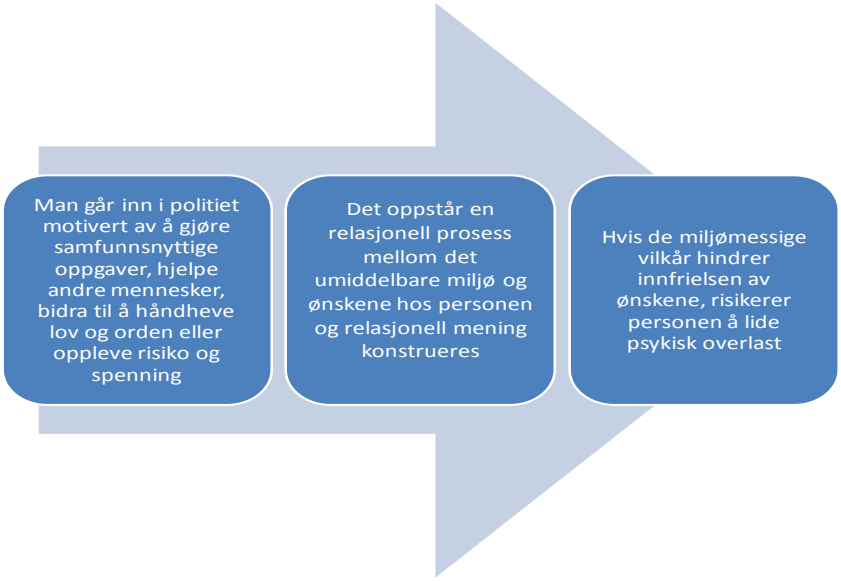
> «*Although there are complexities within the police identity, these should not be accepted at the expense of overlooking the continued dominance of the key cultural features and suggest that the orthodox account of police culture continues to hold considerable value»* (Loftus 2009: 17).

Når mange mennesker med en felles motivasjon kommer sammen for å utføre oppgaver som i stor grad handler om å håndtere mennesker og deres utfordringer, og hvor de ansatte gjerne er avhengige av hverandre i oppgaveløsningen, dannes et solid utgangspunkt for utvikling av sterke verdier som konstituerer kulturen. Verdier kan forstås å representere uformelle normer og hensyn som har vokst gradvis frem over tid, og som ligger til grunn for utviklingen av historisk-institusjonelle trekk eller tradisjoner ved organisasjoner (Christensen et al. 2010: 100), og gi retning for motivasjonen (Andersen & Pedersen 2014: 98). Individer trekkes mot offentlig sektor av forventningene de har til belønning, og hvis ikke disse forventningene oppfylles, vil individene enten revurdere preferanser og mål, eller søke seg til organisasjoner som samsvarer med deres interesser: *«Thus, public service motivation should be understood as a dynamic attribute that changes over time and, therefore, may change an individual's willingness to join and to stay with a public organization»* (Perry & Wise 1990: 370). På den andre siden kan en overensstemmelse mellom den enkeltes motivasjon og arbeidsoppgavene, og mellom den enkeltes motivasjon

[139] *Hvorvidt politiets handlinger i denne sammenhengen faktisk bidrar til en positiv endring i noens liv, er ikke tema for denne avhandlingen.*

og de organisatoriske omgivelsene, kunne føre til at de ansatte legger ekstra energi i arbeidet (Andersen & Pedersen 2014: 55 og 56). Modellen under skal illustrere hvordan man motiveres til å starte i politiet av ulike verdimessige årsaker, og at det i møte med miljøbetingelsene oppstår en relasjonell prosess hvor relasjonell mening konstrueres.

14-5 Modell over konstruksjon av relasjonell mening



Hvis de miljømessige vilkårene, for eksempel styringssystemene, ledelsen eller ressurstilgangen, hindrer innfrielse av motivasjonen for å starte i politiet, kan den motiverende meningen forvitre (Lazarus et al. 2006: 26). Lazarus sin sosialpsykologiske tilnærming er her analog med Andresen og Pedersens NPM-forskning, som viser at de organisatoriske omgivelsene må gi individet mulighet til å realisere sin motivasjon (Andersen & Pedersen 2014: 55 og 56). Hvis organisasjonsmessige styringstiltak oppfattes å ikke understøtte arbeidet, kan det fortrenge både «public service-motivasjon» og indre oppgavemotivasjon (Andersen & Pedersen 2014: 68). Et sentralt poeng er at det må være en overensstemmelse mellom motivasjon og arbeidsoppgaver, og mellom motivasjon og organisatoriske omgivelser, slik at individenes motivasjon kan realiseres (Andersen & Pedersen 2014: 56). Dette må ses i lys av at individer drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon kun kan forventes å legge ekstra vekt i arbeidet hvis de opplever at deres arbeid er meningsfullt i den forstand at det hjelper andre og/eller bidrar samfunnsmessig (Andersen & Pedersen 2014: 55 og 56).

Min analyse i denne avhandlingen indikerer at i kjølvannet av de NPM-inspirerte reformene er det særlig *ressurssituasjonen* og *mål- og resultatstyringssystemet* som hemmer realisering av førstelinjens arbeidsautonomi og motivasjon, mens standardisering i mindre grad spiller inn: Rundt ni av ti i førstelinjen mener ressurssituasjonen er årsak til at de ikke får utført arbeidet på faglig gode måter, mens drøyt to av ti mener at begrensninger som kommer av standardisering av oppgavene, medfører at en ikke får utført arbeidsoppgavene på en faglig god måte. Videre kan mål- og resultatstyringssystemet forstås å begrense innfrielsen av å realisere motivasjonen, dels ved at målstyringssystemet kanaliserer ressursene bort fra publikumsnære oppgaver som har betydning for ansattes motivasjon, og dels ved at det som førstelinjen opplever som sentrale forhold i politiarbeidet, i liten grad er en del av måle-parameterne. Dette kan ses i relasjon til at frustrasjon over basisbehovene er assosiert med mindre indre motivasjon, mer amotivasjon og sterkere ytre aspirasjon, som i sin tur fører til redusert opplevelse, prestasjon og velvære (Deci & Ryan 2000: 263). På den andre siden har studier vist at ansatte som opplever høy grad av jobbautonomi, er mer motiverte og gjør en bedre jobb enn andre, har høyere generell jobbtilfredshet og er mer tilfredse med ulike jobbfasetter (selve jobben, lederen, kolleger, lønn osv.) (Kuvaas 2008: 27). Videre har de høyere organisasjonsforpliktelse, er mer involverte, opplever færre fysiske og emosjonelle sykdomssymptomer, mindre rolletvetydighet og rollekonflikt, de har mindre fravær, samt lavere turnoverintensjon og faktisk turnover (Kuvaas 2008: 27).

14.3.1 Publikumsbehandling som et personlig anliggende

Politiets hjelpe- og veilederrolle vektlegges i Politinstruksens kap. 5 og 12, hvor det fremgår at enhver politimann må betrakte seg som allmennhetens beskytter, hjelper og veileder, og at politiet plikter å bistå publikum med veiledning og hjelp så langt tjenesten og omstendighetene ellers tillater dette. Videre står det skrevet at en politimann skal opptre høflig mot enhver, og dersom noen ber om eller ses å trenge hjelp, *skal det ytes den bistand tjenesten tillater og som politimannen ellers ser seg i stand til* (min uthevelse) (Justis- og politidepartementet 2007: kap. 1 § 1-1). Dette betyr at politimannen eller -kvinnen selv må ta ansvaret for å vurdere i hvilken grad den som trenger hjelp, skal få dette, på basis av den bistand tjenesten tillater, samt *egen kapasitet*. Ved å legge til grunn at egen kapasitet hos den enkelte politiansatte skal avgjøre grad av bistand som skal ytes når noen trenger hjelp, gjøres også hjelpeoppgavene til dels til et personlig anliggende og blir dermed et ansvar for den enkelte politimann og -kvinne. At politietaten ikke har de tradisjonelle forebyggings- og hjelpeoppgavene som en del av mål- og resultatstyringssystemet, og at disse arbeids-

oppgavene kun har fått en marginal plass i politiets overordnede policydokumenter til fordel for den alvorlige kriminaliteten, kan også bidra til at hjelpeoppgavene i større grad blir et anliggende for den enkelte ansatte. Denne individualiseringen av ansvaret for å hjelpe publikum kan ses i realasjon til at det er funnet meget sterke positive sammenhenger mellom indre motivasjon og arbeidsprestasjon, og at indre motivasjon er positivt relatert til det å hjelpe andre mennesker i jobben på en måte som overstiger de formelle jobbkravene (Kuvaas 2008: 25–26; Andersen og Pedersen 2014: 55 og 56). Fordi publikumshenvendelsene er uutømmelige, kan de også ses i lys av at at grenseløshetsdebatten[140] mangler kategorier for subjektiv og kulturell grenseløshet (Forseth 2010: 9). I mangel av nye kategorier kan det gamle begrepet «ildsjel» benyttes på individuelt nivå. Selv om ildsjel i utgangspunktet er et positivt ladet begrep, kan baksiden som kjent innebære at ilden brenner ut. Når deler av det mer generelle publikumsarbeidet gjøres til et individuelt anliggende for førstelinjeledelsen, betyr dette i praksis at arbeidet ivaretas av politiansatte som opplever at det å hjelpe og bistå publikum også med mindre utfordringer er et arbeid som gir mening i den grad at det er verdt å strekke seg litt lenger. En individualisering av ansvaret for publikumsbehandligen kan også ses i relasjon til hvordan skiftet fra et regime med autonom indre selvkontroll basert på profesjon, til et regime med ytre kontroll basert på målstyring, innebærer å reforhandle politirollens samfunnsoppdrag og å individualisere ansvaret ved å avskaffe de institusjonelt baserte imperativene for indre selvkontroll (Grimen 2008: 158). Dette betyr at kollegial profesjonell styring minker, mens det individuelle profesjonelle ansvaret øker (Svensson & Karlsson 2010: 273).

De åpne svarene i spørreundersøkelse 1 tilsier at det operative politiet har individuelle mestringsstrategier for å håndtere følelser som kan oppstå når de ikke får gjort arbeidet på det de oppfatter som en faglig god måte: noen strekker seg så langt de kan og betaler selv prisen ved å løpe fortere enn sunt er, noen distanserer seg fra ubehaget ved å si til seg selv at det ikke er deres feil at situasjonen er som den er, selv om følelsene kanskje forteller noe annet, noen biter tennene sammen og «holder ut» fordi de kan gå av med alderspensjon om ikke lenge, noen søker en annen jobb, mens noen trapper ned på innsatsen som en strategi for å gjenopprette balansen (Le Blanc et al. 2000: 319). I den delen av den første

[140] *Begrepet grenseløst arbeid er blitt brukt til å karakterisere sentrale trekk ved dagens arbeidsliv (Allvin mfl . 2006; Forseth 2001; Bjerring mfl . 2000, her i Forseth 2010), hvor idealet er den fleksible og endringsvillige person: «Inndragelsen av hele mennesket er et sentralt trekk ved det moderne arbeidet, og dette har både positive og negative konsekvenser for ansatte: de får brukt mange sider ved seg selv, men kunder, kolleger, ledelse, konkurranse- og markedssituasjon bidrar til å disiplinere arbeidsinnsatsen. Dette innebærer at mange grenser mellom arbeid, selvet og livet utenfor jobb er i forflytning (...)» (Forseth 2010: 9).*

spørreundersøkelsen hvor respondentene med egne ord kunne gi uttrykk for ting man tenkte på når man kom hjem fra jobben, fremkom følgende sitat som illustrerer hvordan opplevelsen av misforholdet mellom opplevd innsats og utkomme (Siegrist 1996: 29–30), også sammenlignet med signifikante andre, kan føre til at man distanserer seg fra ubehaget ved å si til seg selv at det ikke er ens feil at situasjonen er som den er:

> *«Mye er ugjort når jeg drar hjem fra jobb, men snart betyr det ingen ting lenger. Det har med å bli verdsatt å gjøre. Spesielt fra egen ledelse, inspektør og oppover. For meg har ledelsen skapt bevisst distanse, og da får vi ingen nærhet og engasjement til å utføre det man burde. Motivasjon i jobben er av de viktigste faktorer for meg. Jeg må motivere andre, og jeg ønsker også at dette skal være viktig fra ledelsen sin side, Pi. og oppover. Men de bryr seg lite. (...).»*

Taris et al. hevder at jobbhelsen kan påvirkes av endringer i oppfatningen av balansen mellom egen investering og belønning, noe som betyr at det ikke er nødvendig med en faktisk endring i disse forholdene for at helsen skal bli påvirket (Taris et al. 2001: 17). Hvis en opplever en ubalanse mellom egen innsats og belønning, selv om ingenting er endret i realiteten, kan dette medføre helseplager. Strategiene nevnt over kan ses i relasjon til at Prætorius hevder at den forutsigbare og fatale utviklingen av fysiske og psykiske stressykdommer neglisjeres og blir i stor utstrekning gjort til et spørsmål om individuelt ansvar, og at stressammenbrudd hovedsakelig blir sett på som uttrykk for personlig svakhet og mangler hos den som rammes (Prætorius 2007: 49).

14.4 Oppsummering

Politiets møter med publikum kan øke eller svekke motivasjonen i arbeidet, avhengig av i hvilken grad de organisatoriske omgivelsene gjør det mulig å realisere motivasjonen. Realiseringen avhenger blant annet av å ha mulighet til å gjøre politiarbeidet i henhold til faglige standarder, noe som handler om organisasjonens standardisering av oppgaveløsning, oppgaveprioriteringer og økonomi som legger premissene for hvordan politioppgavene løses i praksis. Førstelinjetjenestens arbeidsautonomi påvirkes i større grad av ressurssituasjonen enn av standardisering: mens rundt ni av ti i førstelinjen mener ressurssituasjonen er årsak til at de ikke får utført arbeidet på faglig gode måter, mener drøyt to av ti at begrensninger som kommer av standardisering av oppgavene er årsaken. På denne måten kan politiets styrings-system forstås å begrense motivasjonen, ikke gjennom standardisering av oppgavene, men ved at målstyringssystemet kanaliserer ressursene mot kriminalitetsbekjempende og målbare oppgaver fremfor det mer generelle og publikumsnære kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Ved at disse oppgavene ikke er en del av det som måles, følges det i mindre grad opp og mister status og anerkjennelse. Like fullt har det betydning for ansattes motivasjon.

Selv om mange politiansatte mener det generelle publikumsnære arbeidet utgjør «kjerne-oppgavene» i politiarbeidet og i praksis fungerer som en sentral anerkjennelseskilde, viser min empiri at tre av fire politiansatte mener at mange av politiets hjelpeoppgaver overfor publikum ikke blir verdsatt i organisasjonen. Imidlertid kan ikke kun publikums tilbake-meldinger, men også politiets magefølelse, betraktes som et uformelt barometer på kvaliteten ved politiarbeidet.

Kraften i den direkte publikumskontakten kan også ses i relasjon til at rundt fire av ti mener at det i stor eller noen grad var belastende at avgjørelser om hva en skulle gjøre, ble fattet av operasjonssentralen, noe som kan ses i lys av at operasjonssentralens oppgave med å prioritere i henhold til tildelte ressurser og prioriteringsdirektiv kan gi seg utslag i at det lanseres løsninger som er effektive ut fra ressursmessige forhold, men som kan komme på tvers av det som førstelinjen oppfatter som riktig og hensynsfull tjenesteutøvelse.

Endringer i prioriteringer og ressurssituasjonen medfører at en del av publikums henvendelser vendes til negative berøringspunkter fordi politiet ikke får utført arbeidsoppgavene slik publikum forventer, eller fordi politiet må avvise publikum som ber om hjelp og bistand. Det å måtte si nei til personer som ba om bistand, ble erfart som mer belastende enn å oppleve trusler og vold. Totalt sett oppga 3 av 4 politiansatte å måtte avvise publikum flere ganger i måneden eller oftere, og førstelinjen opplever dette i størst grad. Flere ansatte i lensmannsetaten oppga at det var belastende å avvise publikum, og ansatte i operasjonssentralen erfarte oftest å måtte gjøre det. Funnene må ses i relasjon til at den indre motivasjonen eller motivasjonen til å hjelpe andre kan endres til å bli en kilde til frustrasjon hvis arbeidssituasjonen ikke gjør det mulig å hjelpe (Andersen & Pedersen 2014: 68).

I praksis kan kontroll- og hjelpeoppgavene forstås å danne en balansert helhet i politirollen, slik de kriminalitetsbekjempende og de kriminalitetsforebyggende oppgavene sammen gjør det. Avvisningene kan slik ses i sammenheng med en pågående avskallingsprosess hvor politiarbeidet i større grad går mot mer spissede kriminalitetsbekjempende innsatser med et særlig fokus på den alvorlige kriminaliteten. Utviklingen tas kanskje godt i mot av ekspertene på feltet, men erfares som mindre positivt av ordenspolitiet (Christensen 2012). Fordi hjelpe- og reguleringsarbeid overfor publikum også er en del av det som motiverer politiet, kan en imidlertid ikke endre på vektingen av den ene oppgavedimensjonen i

politiarbeidet uten at det gir konsekvenser for politirollen og det operative politiets motivasjons- og meningsopplevelse. For endringene bidrar i praksis til å skape en «ny» politirolle som ikke nødvendigvis er forenlig med standardene for godt politiarbeid slik det tradisjonelt har blitt vurdert av de politiansatte. I relasjon til de overordnede forskningsspørsmålene om på hvilken måte politireformer har påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte, og om vi kan spore sammenhenger mellom reformenes innretning og forskyvninger i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet, vil en fortsatt endring i retning av kriminalitetsbekjempende oppgaver, hvor de publikumsnære regulerende og forebyggende hjelpeoppgavene til dels avskalles og til dels tar nye former, trolig medføre at dagens politiansattes drivkraft som har feste i «public service-motivasjon» eller indre motivasjon, verdimessig ikke matcher den virksomhetslogikken som vil prege organisasjonen. Men fordi politirollen ikke er noe som er støpt ferdig en gang for alle, må ubalansen også relateres til en demokratisk diskusjon om hvilken politirolle vi skal ha.

Min analyse indikerer at hjelpeoppgavene til dels blir gjort til et personlig anliggende og blir et ansvar for den enkelte politimann og -kvinne, som kan ses i relasjon til at kollegial profesjonell styring minker, mens det individuelle profesjonelle ansvaret øker. Det operative politiet har ulike individuelle mestringsstrategier for å håndtere følelser som kan oppstå når de ikke får gjort arbeidet på det de oppfatter som en faglig god måte, noe som kan ses i relasjon til at utviklingen av fysiske og psykiske stressykdommer i stor utstrekning blir gjort til et spørsmål om individuelt ansvar og uttrykk for personlig svakhet.

15 Politianalysen og politiets rolle i fremtiden

I tråd med Reiners analyse av hvordan problemdefinering og dens løsninger påvirker politirollen (Reiner 2013), har jeg i denne avhandlingen vist hvordan kravene til målbare resultater, sammen med bildet av organisert kriminalitet som den store trusselen, sammen har vridd politiet i retning av å ha en kriminalitetsbekjempende rolle. Dette betyr at de NPM-inspirerte reformenes sterke fokus på kostnadseffektivitet og målinger i praksis har bidratt til styring av kriminalitetssatsingen i betydelig grad. Kraften i nye kriminalitetsbilder og NPM-inspirerte reformer har medført organisatoriske endringer hvor politivirksomheten gradvis har forlatt nærpolitimodellen til fordel for ekspertmodellen hvor sentralisering av politidistrikter står sentralt.

Virksomheters organisering medfører systematisk utvelging av bestemte problemer og løsninger, noe som gjør organisering til et politisk spørsmål: *«Visse grupper, verdier og interesser blir tatt hensyn til, andre blir ignorert eller motarbeidet»* (Christensen et al. 2010: 21 og 22). I dette kapittelet vil jeg belyse politiets «kjerneoppgaver» og overordnet organisering i sammenheng for å se hvordan disse forholdene får betydning for politiets rolle og faktiske samfunnsmandat. For det er ikke bare slik at endrede kriminalitetsbilder og fokus på produktivitet bidrar til en endret organisering: de organisatoriske endringene gir igjen konsekvenser for kriminalitetsbildene som tegnes, og hva som betraktes som en produktiv politirolle. I tråd med de overordnede forskningsspørsmålene er et sentralt spørsmål i hvilken grad konsekvenser for politirollen gjøres til gjenstand for en åpen og bred diskusjon.

15.1 Granskning av politiets «kjerneoppgaver»

Reiner tar utgangspunkt i britiske forhold og argumenterer for at spørsmålet om hvem som skal bestemme det moderne politiets rolle og funksjon, har blitt aktualisert gjennom politikernes nedskjæringer i budsjettene. Nedskjæringene var svar på den økonomiske og finansielle krisen, og kuttene bidro til granskning av hva som skal være politiets kjerneoppgaver (Reiner 2013: 62). Reiner hevder at granskningen henger sammen med at kuttene skulle gjennomføres uten å redusere «front-line' services», og derfor måtte man altså finne ut hva som skulle være politiets kjerneoppgaver og fortsatt holdes hellig. Politianalysen «*Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer»* kan betraktes som en parallell til den britiske granskningen av politiet og er et viktig innspill i den norske diskursen om hva som skal være politiets «kjerneoppgaver» (Justis- og

beredskapsdepartementet 2013). Men selv om mandatet som lå til grunn for den norske Politianalysen, også innebar å vurdere politiets ressursbruk, var det vesentlig bredere enn som så. Politianalysen som ble avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 19. juni 2013, var et resultat av at et utvalg fikk i oppdrag å:

> *«(...) vurdere politiets ressursbruk, prioriteringer, kompetanse, ledelse og organisering, herunder i den hensikt å peke på forslag til forbedringspunkter og foreslå endringer som kan gi bedre oppgaveløsning og mer effektiv ressursbruk. Bakteppet for å nedsette utvalget var terrorhandlingene 22. juli 2011 og de svakhetene og manglene ved norsk politi som ble avdekket i håndteringen av hendelsene den dagen»* (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 17).

Politianalysen er også forankret i det perspektiv at politiet er under et betydelig endringspress, og at fremtidens politi må kunne møte den kompliserte og grenseoverskridende kriminaliteten og samtidig levere en god polititjeneste der befolkningen bor (Justis- og beredskapsdepartementet 2013). Her ser vi igjen premisset om at politiet må endres for å kunne imøtegå den organiserte kriminaliteten som presenteres som den nye norske trusselen (Larsson 2008: 52, Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomite 2010). Videre fremgår det at grunnleggende utviklingstrekk i samfunnet utfordrer den norske politimodellen og stiller nye krav til hva som er en god polititjeneste (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 9). Selv om politiets håndtering av terrorhandlingene 22. juli 2011 var den direkte foranledningen til analysen, hadde Politidirektoratet allerede fått i oppdrag fra Justisdepartementet å utrede grunnlaget for en resultatreform i politi- og lensmannsetaten frem mot 2013. Arbeidet med denne reformen startet i 2009, og formålet var en mer effektiv og målrettet bruk av de ressursene som politiet til enhver tid hadde tilgjengelig. Politidirektoratet vurderer oppdraget med Politianalysen som en videreføring av Politireformen[141], som ble betraktet som *«en strengt nødvendig endring og utvikling av norsk politi»* (*https://www.politi.no/politidirektoratet/aktuelt/nyhetsarkiv/2010_05/Nyhet_8626.xml*).
Denne betraktningen kan stå som et eksempel på samtidens moderniserings- og reformtenkning, som blant annet nedfeller seg i sterke normer om at man må vise vilje og

---

[141] *Resultatreformen skulle gi etaten mulighet til å komme med faglige vurderinger til politisk ledelse om den fortsatte utviklingen av politi- og lensmannsetaten. De fire hovedområdene som skulle utredes, var endringer i organisasjonsstrukturen, bemanning med sikte på å utnytte de samlede ressursene bedre, arbeidsformer, arbeidsprosesser og saksbehandling, samt innkjøpsfunksjonen i politiet (https://www.politi.no/politidirektoratet/aktuelt/nyhetsarkiv/2010_05/Nyhet_8626.xml. Sist oppdatert12.05.2010).*

evne til omstilling, og at det sirkulerer et sett av tidstypiske, standardiserte og normative beskrivelser av hva som vanligvis «feiler» moderne organisasjoner (Christensen 2009: 90). På bakgrunn av offentlig dokumenter (f.eks. Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1989 og Justis- og beredskapsdepartementet 2013) kan det se ut til at det som feiler offentlige etater, er at de ikke er effektive nok og ikke utnytter de tildelte midler på en god nok måte[142]. Imidlertid ble arbeidet med politireformen aldri sluttført, men mange av de temaene og utfordringene, samt endringer og forbedringsområder som ble adressert her, er i stor grad tatt videre i Politianalysen (Politidirektoratet, høringsuttalelse 7.10.2013: 1).

15.1.1 Redefinering av «kjerneoppgavene»

Politianalysen hevder at politiets tilleggsoppgaver binder opp for mye ressurser og trekker oppmerksomhet vekk fra kjerneoppgavene (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 9), og foreslår en strukturreform og en kvalitetsreform. Kvalitetsreformen har som formål å utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling, og omfatter forbedringer i styring og ledelsesprosesser, samt kvalitet og prestasjon (Justis- og beredskapsdepartemente 2013: 9). Her ser vi forslag om en videreføring av politiets fokus på målrettede og målbare politimetoder som kan ses i sammenheng med de NPM-inspirerte reformenes fokus på produktivitet og effektivitet. Strukturreformen har på sin side som formål å frigjøre ressurser til løsning av kjerneoppgavene og legge forutsetninger for et kompetent og robust lokalt politi, samt robuste fagmiljøer og spesialister regionalt og nasjonalt, og omfatter forslag om endringer i politiets oppgavesett og en ny struktur og organisering av politiet. Mer konkret deler utvalget politiets oppgaver inn i tre kategorier knyttet til i hvor stor grad hver enkelt oppgave understøtter politiets formål: 1) Oppgaver direkte knyttet til politiets mål og ansvar (kjerneoppgaver) er oppgaver som direkte bidrar til å forebygge og bekjempe kriminalitet og ivareta borgernes trygghet og sikkerhet. Politiet er eneste organ som har myndighet og forutsetninger for å utføre disse oppgavene. 2) Oppgaver som direkte understøtter politiets løsing av kjerneoppgavene, er oppgaver som kan hjelpe politiet i å oppfylle sitt mål og ansvar, men hvor politiet ikke er alene om å ha forutsetninger for å utføre oppgavene. Disse oppgavene kan derfor utføres av andre om dette er formålstjenlig. Eksempler kan være våpensøknader, skjenkebevillinger og tillatelser til

[142] *Utviklingen kan også ses i lys av at etableringen av en egen organisasjonsvitenskap har vært en meget viktig selvstendig kraft i utviklingen og institusjonaliseringen av forestillingen om en verden av relativt like systemer kalt organisasjoner hvor man antar at kunnskap om noen organisasjoner med relativt stor sannsynlighet også har gyldighet for organisasjoner i sin alminnelighet. (Christensen 2009: 79).*

arrangementer og demonstrasjoner. 3) Andre oppgaver som politiet i dag utfører, men som ikke direkte knytter seg til eller understøtter løsing av politiets kjerneoppgaver. Disse oppgavene er lagt til politiet av andre hensyn enn politiets evne til å løse sitt hovedoppdrag og formål. Eksempler kan være utstedelse av pass, utleggsforretninger og godkjenning av brukthandler (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 79). Med *kjerneoppgaver* mener utvalget oppgaver som direkte kan utledes av politiets ansvar og mål, og som skal tillegges vekt med hensyn til langsiktig utvikling, kvalitet og kompetanseutvikling (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 26).

Politianalysen viser til St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver,* hvor det også ble gjort vurderinger knyttet til hva som er politiets kjerneoppgaver, og hvor det trekkes opp følgende to kriterier for disse oppgavene: 1) *oppgaver hvor makt eller tvang kan komme til anvendelse som del av oppgaveløsningen*, og 2) *oppgaver som politiet gjennom sin utdannelse og organisasjon har spesielle forutsetninger for å løse.* Basert på dette har utvalget lagt til grunn at politiets kjerneoppgaver er følgende: 1) *opprettholde alminnelig orden,* 2) *forebygge og forhindre straffbare handlinger* og 3) *beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet.* Gjennom oppgavebegrensningen og spesialiseringen bryter Politianalysen til dels med nærpolitimodellen slik den presenteres i *Politiets rolle i samfunnet* fra 1981, hvor generalistrollen og det brede forebyggingsarbeidet vektlegges (Justis- og politidepartementet 1981). Bruddet begrunnes slik i Politianalysen:

> *«Utvalget mener det er tungtveiende grunner til at politiet bør få et mer avgrenset oppgavesett. Det brede oppgavesettet politiet har i dag er etter utvalgets mening til hinder for best mulig ivaretakelse av kjerneoppgavene. Effektiv løsing av kjerneoppgavene vil kreve økt spesialisering og økt fagkompetanse i hele organisasjonen. Kompetansekravene skjerpes like mye for det lokale politiet som for de spesialiserte enhetene og funksjonene. Tilstedeværelse og responsevne blir i det alt vesentlige ivaretatt av det lokale politiet»* (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 9).

Argumentasjonen for at politiet bør få et mer avgrenset oppgavesett for effektivt å løse det utvalget definerer som politiets kjerneoppgaver, må ses i relasjon til hvordan man også i det norske politiet kan se konturene av outsourcing av de «mykere» politioppgavene til private aktører. Argumentasjonen om at dagens brede oppgavesett er til hinder for best mulig ivaretakelse av kjerneoppgavene, kan også stå som et eksempel på at politiets begrensede befatning med kriminelle oppgaver, innenfor et lov-og-orden-perspektiv, betraktes som et problem og ikke en indikasjon på allmennhetens krav som skal respekteres (Reiner 2013:

64). I sitatet over løftes verdien av effektivitet i politiet frem, noe som kan tolkes som et uttrykk for hvordan bedriften har seilt frem som et ideal for alle typer organisasjoner (Røvik 2009: 161). Sitatet kan også ses i relasjon til det nye arbeidslivets fokus på outsourcing av støttefunksjonene, slik at en kan fokusere mer på kjernevirksomheten, som er et grep den offentlige sektor har adoptert fra privat sektor (Allvin et al. 2006: 12 og 20). Det sentrale i denne sammenhengen blir derfor avgrensingen og defineringen av kjerneoppgavene og hvordan denne prosessen skjer.

15.2 Dokumentering av forebygging

Politianalysen kommer tilbake til stortingsmelding nr. 42 2004–2005[143] i kapittel 11. hvor politiets oppgaveportefølje utdypes. Her står det at politiets brede oppgavesett ikke kun er tilfeldig, men også *villet* begrunnet i at man ønsket et sivilt preg på det norske politiet, og at disse hensynene ble lagt til grunn for at man beholdt den brede oppgaveporteføljen (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 76 og 80):

> *«Hensikten har vært å gi politiet en bred kontaktflate mot publikum og å sikre at politiet kan opprettholde tjenestesteder der politiet ellers måtte legge ned på grunn av for få oppgaver. I St.meld. nr. 42 (2004 –2005) ble disse hensynene, sammen med samfunnsøkonomisk hensiktsmessighet, lagt til grunn for at man beholdt den brede oppgaveporteføljen, til tross for at man anerkjente at en reduksjon i oppgavene ville kunne bety en tydeligere politirolle og et mindre kontrollspenn»* (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 80).

I sitatet over ser vi at politiets brede oppgaveporteføljе skulle sikre at politiet kan opprettholde tjenestesteder der politiet ellers måtte legges ned på grunn av for få oppgaver. Politianalysen argumenterer mot hensiktsmessigheten av politiets brede kontaktflate mot publikum slik det fremkommer i St.meld. nr. 42 med at politiet bør få en mindre oppgaveporteføljе som er mer konsentrert om det som er politiets kjerneoppgaver, og at det viktigste for politiet er å være best mulig på det som er politiets hovedoppgave. Videre følger:

> *«Det er ikke funnet dokumentasjon på at de mange sivile oppgavene virkelig gir politiet en bred kontaktflate som de bruker for å skaffe informasjon og drive kriminalitetsbekjempelse. Det er heller ikke funnet noen politifaglig begrunnelse for å opprettholde tjenestesteder dersom det ikke er nok grunnlag for å utføre kjerneoppgavene*

[143] *Kjerneoppgavene fra denne stortingsmeldingen er analoge med Politihøgskolens kjerneoppgaver, som er etterforskning, forebygging og operativ tjeneste. På Politihøgskolens nettside om karrieremuligheter i politiet fremgår det at ved siden av disse tre sentrale fagene kan man som politi jobbe innenfor forvaltning, ledelse, utenlandstjeneste, som instruktør/lærer, eller ta videreutdanning/master (Politihøgskolen 2012).*

> *der. Den brede oppgaveporteføljen gjør det krevende for politiet å utføre sine kjerneoppgaver på en best mulig måte, og vanskeliggjør en nødvendig videreutvikling av politietaten»* (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 80).

I sitatet over forutsettes det at de mange sivile oppgavenes hensikt har vært å gi politiet en bred kontaktflate som skal brukes til å skaffe informasjon og drive kriminalitetsbekjempelse. Men Politiets rolle i samfunnet (Justis- og politidepartementet 1981: 35) og stortingsmelding nr. 42 2004−2005 kan også tolkes som at politiets sivile oppgaver og brede kontakt med publikum i lokalsamfunnet ikke har sin forankring i kriminalitetsbekjempelse, men i en mer generell og tradisjonell forebyggingstankegang hvor politiets brede kontakt med publikum er *en verdi i seg selv*. Disse verdiene kan stå i motsetning til effektivitetstankegangen om at hensikten med de sivile oppgavene nødvendigvis må være rasjonelt nyttig, som å skaffe informasjon og drive kriminalitetsbekjempelse. Politianalysens etterlysning av dokumentasjon på at de mange sivile oppgavene gir resultater, kan ses som en del av trenden med å ikke lenger betrakte kriminalitetsforebygging som et gode fordi det appellerer til gode intensjoner, men at det stilles krav til målbare effekter (Larsson 2012b)[144]. Denne trenden danner bakteppet for det nærmest selvbegrunnende premisset i Politianalysens argumentasjon om at effektivitet og dokumentasjon er sentrale verdier også når det gjelder spørsmålet om en bred oppgaveportefølje. Premisset innebærer dertil at politiet bør opptre som en bedrift ved å fjerne aktiviteter som ikke gir mening ut fra et NPM-perspektiv (Røvik 2009: 160)[145]. Når slike premisser legges til grunn for institusjoner som har vært drevet av en annen logikk, kan det forekomme en mer eller mindre utilsiktet institusjonell kolonisering der institusjonens særpreg brytes ned (Tranøy & Østerud 2009: 23). Det behøver ikke nødvendigvis å være negativt, men er betinget av hvorvidt institusjonens særpreg ønskes bevart eller ikke. Hvis en ser utenfor en NPM-orientert effektivitetslogikk, kan den politifaglige begrunnelsen for å opprettholde tjenestesteder også der hvor de kriminalitetsbekjempende oppgavene ikke alene kan fylle stillingene, forankres i verdiene om at politiet skal ha et sivilt preg og være generalist, at det skal være desentralisert og

---

[144] *Samtidig som Politianalysen etterlyser dokumentasjon på at de mange sivile oppgavene gir resultater, slår den fast at mange små tjenestesteder med få ansatte knyttet opp til andre gjøremål enn kjerneoppgavene ikke gir effektiv forebygging (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 10), noe som heller ikke er dokumentert.*

[145] *Premisset om at politiet bør opptre som en bedrift, kan ses i relasjon til at kjøp av tjenester fra de store konsulentselskapene gjerne innebærer forretningsformen som ideal, og at dette sier noe om de mekanismene som bidrar til å utstyre denne ideen med kraft og transformativ kapasitet (Røvik 2009: 167). Selv om utvalget i Politianalysen har bestått av en rekke representanter fra ulike departementer, har sekretariatet i tillegg vært støttet av konsulentselskapet McKinsey & Company (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 11) med 9,7 millioner kroner (opplyst på telefon fra Justisdepartementet 5.7.14).*

integrert i lokalsamfunnet, samt virke i samspill med publikum (Justis- og politidepartementet 1981).

I USA mener enkelte politiledere og bevegelser som intelligence-led policing-bevegelsen at man nå burde forlate nærpolitimodellen til fordel for en mer kriminalitetsbekjempende tilnærming som vektlegger ekspertise og objektive analyser (Sklansky 2014: 349). I motsetning til dette, og til tross for en presset økonomi, ønsker en del ledere og politistudenter å bygge videre på nærpolitimodellen. Drivkraften er troen på at den tillit og legitimitet nærpolitiarbeidet bidrar til å skape, er en kritisk suksessfaktor for politiet, samt at nærpolitimodellen gir politiet anledning til kontakt med kunnskap og ressurser hos organisasjoner og individer som ikke berøres av den kriminalitetsbekjempende innsatsen (Sklansky 2014: 349). I et diskursivt perspektiv kan fokus på effektivitet betraktes som en verdi som er overordnet verdien om nærhet til publikum. Årsaken er at verdien av effektivitet er forankret i en offentlig politidiskurs som er etablert på de instrumentelle premissene som kom inn sammen med de NPM-inspirerte reformene.

15.3 Trenden med sentral styring og samordning

Hvordan risikodefineringen påvirker organiseringen av politiet, vises i Politianalysen gjennom det synspunktet at organisert kriminalitet bidrar til *å utfordre den norske politimodellen*, og at man har *behov for mer robuste enheter* (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 9 og 10). Vi ser at definering av organisert kriminalitet som den store trusselen innebærer et skifte til mer spesialiserte enheter som benytter repressive metoder fremfor myke og preventive strategier i det lokale samfunnet (Larsson 2012a: 44 og 45). I tillegg til fokuset på bedre ledelse og styring, og mer effektiv bruk av ressurser, anbefaler utvalget en geografisk organisering av norsk politi i seks politidistrikter. Argumentasjonen for dette handler om at denne løsningen gir best forutsetninger for å utvikle god kvalitet og skape sterke fagmiljøer for utøvelsen av politiets kjerneoppgaver i det enkelte politidistrikt (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 31 og 33). Prosessen mot sterkere sentralisering av politidistriktene kan betraktes som et uttrykk for at reformelementer hentet fra nyere institusjonell økonomisk teori i forhold til organisering synes å ha større gjennomslagskraft enn reformelementer som kommer fra managementteori. Mens man ved sentralisering gjerne ønsker å styre gjennom insentiver ut fra slagordet «make the manager manage», peker managementelementene klarere i retning av desentralisering og delegering (Christensen et al. 2012: 216). I Politianalysen har argumentasjonen for reduksjon i antall enheter blant

annet forankring i at det er enklere å styre og lede færre enheter (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 140), noe som tyder på at at man vil «make the manager manage». Videre anbefaler utvalget en styrking av det lokale politiet gjennom økt politibemanning og færre små enheter:

«Lokale tjenestesteder slås sammen. Frigjorte ressurser skal brukes til å styrke bemanningen på de gjenværende tjenestestedene for å gi økt grunnberedskap, styrkede fagmiljøer og en bedre publikumstjeneste lokalt. Det anbefales en reduksjon av antall tjenestesteder fra dagens 354 til om lag 210. Dette skal sikre mer politikraft lokalt og gi kortere responstid» (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 33).

Forslaget om sentralisering kan i lys av post-NPM forstås som nok et modifiserende grep i retning av sentral styring og samordning (Christensen et al. 2012: 227). Dette er andre toner enn de som ble slått an i Victor Normans forvaltningspolitiske redegjørelse til Stortinget i 2002, hvor han tok utgangspunkt i at man for å oppnå større formåls- og kostnadseffektivitet kan velge én av to veier hvorav den ene går via sentral styring, store enheter og pene organisasjonskart. Redegjørelsen slo fast at denne veien var prøvd og ikke hadde ført til målet:

> *«Den andre går via delegering og desentralisering av ansvar og myndighet, økonomiske incitamenter og uavhengig kvalitetskontroll. Den gir et større mangfold av løsninger, og med det mindre oversiktlige organisasjonskart – men til gjengjeld gir den bedre og billigere tjenester for innbyggerne. Grunnen til det er at innsikten og kompetansen som er nødvendig for å finne frem til bedre løsninger, først og fremst er i de enkelte kommuner, tjenesteproduserende enheter og statlige etater»* (Redegjørelse for Stortinget 2002: 9 og 10).

Politianalysens forslag om sentralisering føyer seg inn i rekken av hvordan de skandinaviske landene reformerer politiet i mer konsentrerte enheter. Mens Danmark omorganiserte politiet i fem regioner i 2007, ble Sverige fra 1. januar 2015 organisert med én politimyndighet (fra 21) med syv regioner og 35 lokalpolitiområder (Politiforum 2013, nr. 11: 20). Omorganiseringen i Danmark innebar en reduksjon av politiets hovedstasjoner fra 54 til 12, og samtidig ble det innført begrensninger på de lokale stasjonenes bemanning og åpningstid (Balvig, Holmberg & Højlund Nielsen 2011). En evaluering av den danske politireformen viser at den har gitt politiet en sterk og slagkraftig organisasjon, og mange mente at fagligheten på noen spesifikke områder var blitt bedre. For eksempel mente ansatte i etterforskning, anklagemyndigheten og hundetjenesten at det var skapt faglige miljøer med bedre mulighet til kunnskapsutveksling (Balvig et al. 2011: 36). Imidlertid opplevde ikke

generalistene i politiet at fagligheten var styrket; politiets kontakt med og kjennskap til borgere og lokalsamfunn var blitt skadelidende, tilfredsheten med politiets lokale innsats var lavere, politiet var mindre i kontakt med beboerne i nærområdet, og færre borgere mente at politiet hadde kjennskap til lokale forhold etter at politireformen ble innført.

Dette er et paradoks sett i forhold til at tilgjengelighet og styrket lokal tilknytning var et av målene med reformen, sammen med hurtig respons på anmeldelser og effektiv etterforskning. I denne sammenhengen ble det objektivt målbare politiarbeidet omdreiningspunkt, mens borgernes subjektive opplevelse av trygghet i praksis ble mindre vesentlig (Balvig et al. 2011). Således kan reformen stå som et eksempel på at vektlegging av kriminalitetsreduksjon kan overskygge primære mål med nærpolitiet som å forbedre relasjonene til borgerne og opprettholde/øke deres trygghet (Gundhus 2008: 5). Den skandinaviske sentraliseringstrenden i politiet bør ses i lys av Bayleys påstand om at politiorganisasjonene har en tendens til å kopierer hverandre og ikke tilpasse organiseringen til arbeidet som skal gjøres, men tilpasse politiarbeidet til organiseringen (Bayley 2006: 149). Imidlertid ser det ut til at pendelen har svingt tilbake når det gjelder det britiske politiet, som er i dag er på vei bort fra detaljert ledelse og politiaktiviteter som har sin forankring i NPM (Hough 2010: 78). Dreiningen kan ses i relasjon til at innføring av NPM-reformer i Storbritannia innebar en avskalling av politioppgavene som medførte lavere publikumstilfredshet og lavere tillit til politiet (Hough 2010: 70 og 77).

I Norge ser vi at trendene er paradoksale. På den ene siden har vi Politianalysens forslag om sentralisering, mens vi på den andre siden har tilslutningen til forslaget om en reformert strategisk styring, samt klarere og mer omfattende fullmakt tillagt politidirektøren (Olje- og energidepartementet 2012; Politidirektoratet høringsuttalelse 7.10.2013: 7). Mens førstnevnte forslag går i retning av mer styring, peker sistnevnte mot mer ledelse. Også endringer i tildelingsbrevet peker i denne retningen av mer ledelse. Tildelingsbrevet til Politidirektoratet for 2013 (datert 4.2.2013) viser at regjeringen nå har valgt å innføre en mer overordnet og strategisk styring av politiet, med færre, tydeligere mål og krav til resultater: *«Regjeringen gir politiets ledelse større handlingsrom og ikke minst ansvar for å fylle dette handlingsrommet. Vi setter mål, de velger virkemidler»,* sier justis- og beredskapsminister Grete Faremo[146]. Endringene kan ses i lys av kritikken som fremkom i evalueringen av hendelsene 22-juli (Gjørv 2012). På regjeringens nettside ber Justis- og

[146] *(http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/jd-2/nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2013/farre-og-tydeligere-krav-til-politiet.html?id=714176).*

beredskapsdepartementet Politidirektoratet i 2013 legge særlig vekt på følgende tre innsatsområder som skal være lederforankret i organisasjonen: *Beredskap, forebyggende arbeid og effektiv kriminalitetsbekjempelse*[147]. Fordi politiets tildelingsbrev beskriver mål, ressurser og ønskede resultater og legger de langsiktige strategiske tiltakene som bestemmer politiets arbeid (Politiet 2012b), er det også sentralt for utviklingen av politiets rolle. Når styringsgraden på ulike insitiusjonelle nivåer nødvendigvis må ses i sammenheng, vil jeg her kort berøre Politianalysens forslag om styringsendringer på politidistriktsnivå.

15.3.1 Mot mer styring i distriktene?

I Politianalysen fremgår det at en delforklaring på variasjonene i resultatene som oppnås internt i politiet, handler om manglende system for prestasjonsledelse, noe som i denne sammenhengen betyr prosesser for å følge opp, evaluere og utvikle den enkelte medarbeiders, leders og enhets prestasjoner, samt at den enkelte ansatte forstår hvordan arbeidet påvirker virksomhetens måloppnåelse (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 44). Utvalget mener at politiet bør styrke sin prestasjonsledelse blant annet gjennom jevnlig måling av resultater og systematisk sammenligning av oppnådde resultater på tvers av etaten for å identifisere områder der det må settes inn tiltak, samt oppfølging av oppnådde resultater i ledergruppens møter, med gjennomgang av problemområder og planer og tiltak for å løse dem, samt håndtering av konsekvenser ved mangelfull oppnåelse av resultater (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 44). Ved mangelfull oppnåelse av resultater må konsekvenser håndteres, f.eks. gjennom resultatbasert lønn og i ytterste konsekvens ved å erstatte ansvarlige ledere om problemer vedvarer over tid. Utvalget mener at måling og oppfølging av oppnådde resultater og håndtering av konsekvenser om resultater ikke oppnås, også skal gjelde medarbeidere (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 44). I Politianalysen kobles god ledelse til å sette og nå mål om effektivitet og kvalitet og legge rammer for hvordan arbeidet skal utføres (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 164). For å eksemplifisere hva som er god ledelse, vises det til finsk politi, hvor de måler og følger

[147] *«Beredskap: Politiet skal kunne utføre både regulære politioppgaver og oppgaver ved ekstraordinære hendelser på en slik måte at befolkningens trygghet ivaretas. Planverk, ressurser, kompetanse, øvelser og organisering er avgjørende for å kunne håndtere ulike hendelser på en god måte. Forebyggende arbeid: Politiet skal ha en bred tilnærming til forebygging, hvor betydningen av å jobbe på tvers av samfunnssektorer og tidlig innsats vektlegges. Samarbeidet med andre aktører, herunder i Politiråd, skal styrkes. Effektiv kriminalitetsbekjempelse: Straffbare handlinger skal avdekkes og oppklares raskt, og de skyldige ilegges en adekvat reaksjon. Straffesaksbehandlingen skal følges opp på høyt nivå i politidistriktet, og den påtalemessige ledelse av etterforskingen skal ha oppmerksomhet»* (http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/jd-2/nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2013/farre-og-tydeligere-krav-til-politiet.html?id=714176).

opp effektiviteten i oppgaveløsningen systematisk på alle områder, bl.a. med mål knyttet til den samlede ressursbruken, inklusive mål på saksbehandling, ulike tidsbruksmålinger og responsevne: *«Ledelsen følger opp hvorvidt fastsatte mål blir nådd, og har ansvar for å iverksette tiltak hvis måloppnåelsen ikke er tilfredsstillende»* (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 164). Her ser vi at god ledelse i stor grad relateres til transaksjonsledelse (Burns 1978) hvor virkemidleneer er mer metodiske, som f.eks. standarder, instrukser, rutiner og rapportering (Sørhaug 2010: 75). Dette er i tråd med det Grint kaller management, ledelse hvor man håndterer forhold som man har sett tidligere, og som er forankret i forutsigbarhet (tame problem) (Grint 2010).

Imidlertid er det hevdet at økt kompetanseintensivitet skaper behov for mer relasjonsorientert og verdibasert ledelse, og reduserer behovet for styring (Hillestad 2010). Og fordi kompetanseintensive virksomheter forutsetter at produktivitetsgevinster hentes ut på det operative nivået der kompetansen er, noe som kan kreve økt desentralisering og individuell autonomi og fleksibilitet, vil økt krav til produktivitet kun i begrenset grad kunne møtes med bedre styringssystemer (Ladegård & Vabo 2010: 30). Hvis vi betrakter ledelse som en samhandlingsprosess mellom lederen og de ledede, hvor motivasjonsforhold er en sentral påvirkningskanal (Burns 1978, Wadel 2003), og styringstiltak som oppfattes som kontrollerende kan fortrenge så vel «public service-motivasjon» og indre oppgavemotivasjon (Andersen & Pedersen 2014: 68), kan det stilles spørsmål ved hvorvidt satsingen på prestasjonsledelse er veien å gå i en politiorganisasjon som i liten grad synes å være preget av den type motivasjon hvor drivkraften for handlingen kommer fra ytre belønninger (Kuvaas 2008: 17-18). I denne sammenhengen vil trolig mer relasjonsorienterte og sensitive ledere i større grad enn mer prestasjonsorienterte og instrumentelle ledere både lytte til og fange opp hva som motiverer de ansatte, og ta hensyn til det i sin ledelsesutøvelse. Dette peker i retning av at transformasjonsledelse (Burns 1978) i større grad kan være veien å gå.

15.4 En endret politifilosofi forbigått i taushet

Bourdieu skiller mellom myter og ideologier og hevder at i motsetning til myten, som er et kollektivt fremstilt og tilegnet produkt, tjener ideologiene særinteresser som gjerne fremstilles som universelle (Bourdieu & Prieur 1996: 40). Mens myter vokser frem innenfra gruppen og blir en naturlig del av den, konstrueres ideologier av andre grupper og forsøkes implementert. I denne sammenhengen kan forestillingene om betydningen av det publikums-

nære hjelpe- og reguleringsarbeidet forstås som myter fordi de er kollektivt fremstilt og tilegnet, mens viktigheten av et kunnskapsbasert politiarbeid slik det fremstilles i politiets strategiske dokumenter med vekt på spissede og målbare tilnærminger, kan betraktes som ideologisk forankret i NPM-reformer. Det kunnskapsbaserte politiarbeidet kan forstås å tjene NPM-ideologienes instrumentelle og økonomiske særinteresser, som i strategiske dokumenter fremstilles som universelle interesser. Imidlertid representerer det kunnskapsbaserte politiarbeidet i praksis ikke nødvendigvis universelle interesser, fordi det gjennom sitt fokus på kvantitative målbare oppgaver og arbeidsmetoder trekker politiarbeidet og politirollen i en til dels ensidig kriminalitetsbekjempende retning og bidrar til en avskalling av den delen av rollen som hanskes med de mer diffuse, akutte ordensopprettholdende oppgavene (Reiner 2013: 67) som mange ansatte opplever gir mening og motivasjon i arbeidet.

Selv om styringen av det nordiske politiet i dag kan sies å være delvis i tråd med en NPM-tankegang med fokus på målbar effektivitet og ressursutnyttelse, beskrives utviklingen i de siste 30 årene likevel ikke som et brudd med gamle ideer i politiets styringsdokumenter, men som en nødvendig utvikling (Høigård 2011: 276–277). Defineringen av utviklingen som nødvendig må ses i sammenheng med at forståelsen av at det norske samfunn er truet av organisert kriminalitet, som jo er et bilde som har fått et godt feste i den offisielle risikoforståelsen. Christensen påpeker det gradvise skiftet i dansk politi som kulminerte med politireformen i 2007 hvor nærpolitiet plutselig ikke lenger var en del av politiets idealer, og hevder at dette henger sammen med en reorientering mot et nytt kriminalitetsbilde, og at også politiet skulle være styrbart (Christensen 2012: 188). I denne sammenhengen danner det problemorienterte politiarbeidet, som kan betraktes som en del av ekspertmodellen (Sklansky 2014), nye normer for politiarbeidet (Christensen 2012: 207). Til tross for at mye av den strukturelle og økonomiske utviklingen viser at vi går en annen vei, forfekter vi imidlertid fremdeles i dag offisielt nærpoliti og de gamle ideene om nærhet til publikum som viktige (Larsson 2012a: 45).

I tråd med dette tyder heller ikke høringsuttalelsen om Politianalysen fra Politidirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet på at endringene som foreslås, innebærer et skifte i den tradisjonelle politifilosofien. Dette til tross for at Politianalysen forfekter at utviklingstrekk i samfunnet utfordrer den norske politimodellen og stiller nye krav til hva som er en god polititjeneste (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 13). Tvert imot kan vi i uttalelsen lese at det har blitt stilt spørsmål om hvorvidt Politianalysens anbefalinger innebærer at

norsk politi beveger seg vekk fra «nærpolitimodellen» og de ti grunnprinsippene for politiet som ble lagt til grunn gjennom Politirolleutvalget i 1981 og senest gjentatt i Politirollemeldingen (St.meld. nr. 42 (2004–2005). Men etter politidirektørens syn: *«(...) ligger disse prinsippene fortsatt til grunn for analysens anbefaling. Nærhet og et sivilt preg er viktige prinsipper i utviklingen av politiet»* (Politidirektoratet, høringsuttalelse 7.10.2013: 6). Høringsuttalelsen gir for øvrig sin brede støtte til hovedanbefalingene, herunder en betydelig reduksjon i antallet politidistrikter, en betydelig reduksjon i antallet tjenestesteder, og behovet for en gjennomgang av politiets oppgaver med sikte på å konsentrere politiets ressurser og fokus i større grad mot politiets kjerneoppgaver. Videre gis det også bred støtte til de målsettinger og hovedtiltak som er anbefalt innenfor det som benevnes som kvalitetsreformen (Politidirektoratet, høringsuttalelse 7.10.2013: 1).

På bakgrunn av erfaringer med lignende reformer i Danmark og erfaringene som er gjort i forbindelse med Reform 2000 i Norge, er det imidlertid rimelig å spørre om mer sentralisert, spesialisert og kunnskapsbasert politi, slik Politianalysen foreslår, kan innebære at man beveger seg bort fra de ti prinsippene skissert i *Politiets rolle i samfunnet* fra 1981. Der fremgår det blant annet at *politiet skal ha et sivilt preg, være et enhetspoliti, være desentralisert, være generalist, virke i samspill med publikum og være integrert i lokalsamfunnet* (Justis- og politidepartementet 1981: 35). En politirolle i tråd med Politianalysens forslag vil trolig bidra til å redusere de mindre målrettede og mindre målbare delene av politirollen som hanskes med de mer diffuse, akutte ordensopprettholdende oppgavene. Forslaget bryter ikke den pågående utviklingen, men kan ses som en forsterkning av trenden med lav prioritering av det tradisjonelle forebyggende politiarbeidet. En komparativ undersøkelse av patruljering i Europa viste at nærpoliti er lavere prioritert i byer i Norge enn i andre europeiske byer, og at dette sammenfalt med lite kjennskap til publikum:

> «*Using results from Norway as illustrations, these findings indicate that police patrol work in Oslo, both emergency patrol and community beat patrol, is particularly directed towards maintaining law and order and not so much towards establishing and maintaining contact between the police and the public»* (Stol et al. 2011: 87).

Imidlertid kan politiets pågående rolleendring mot et kunnskapsbasert politi som med mer spissede metoder i større grad skal rette sin innsats mot alvorlig kriminalitet, gjøre det nødvendig å ta de gamle idealer fra 1981 opp til ny vurdering. For slik synet om at alle typer organisasjoner bør utformes ut fra bildet av bedriften som ideal, nærmest fremstår som

selvbegrunnende og tas for gitt (Røvik 2009: 160), slik behandles de ti prinsippene fra *Politiets rolle i samfunnet* fra 1981 nærmest som urokkelige. I lys av forandringer i samfunnet generelt og i politiet spesielt kan det imidlertid være hensiktsmessig å også ta disse prinsippene opp til en bred diskusjon hvor man berører spørsmålet om hva slags politi vi skal ha, og hvilken rolle politiet skal spille i det moderne samfunnet. For selv om evalueringen av den danske politireformen viser at man fikk en sterk og slagkraftig organisasjon, ble politiets kontakt med og kjennskap til borgere og lokalsamfunn svakere (Balvig et al. 2011). Dette tilsier at det er nødvendig å prioritere mellom verdier i utformingen av et politi for fremtiden hvor blant annet politiloven og Politiinstruksen ses i sammenheng. Hvordan spørsmålet om verdier er et nærmest ikke-eksisterende tema i politidiskursen, er i tråd med at moderniseringsprogrammene i sin tid først og fremst handlet om hvordan forvaltningen skulle bli bedre til å velge virkemidler og metoder, fremfor hvilke verdier og mål som var ønskelige (Christensen & Lægreid 1997: 377).

15.4.1 Politiets rolle: et nærmest ikke-eksisterende tema

Politiets rolle har over tid vært i endring, noe som må ses i sammenheng med den historiske konteksten og hvilken politimodell som har dominert. Både den uformelle utviklingen av en ny og mer kommuniserende arbeidsmetode, som en følge av den generelle samfunns-utviklingen og at kvinner gjorde sitt inntog i politiet (Wathne 1996), samt forsøkene på implementering av formelle initierte kunnskapsbaserte politimetoder, har bidratt til endringer i politimandatet og politirollen. Mens utviklingen mot en mer kommuniserende og relasjonell arbeidsmetode som etter hvert ble forankret i nærpolitimodellen, bidro til at politimandatet og politirollen endret seg i mer humanistisk retning, ser den kunnskaps-baserte vendingen i politiets arbeidsmetoder ut til å bidra til at ressursene rettes mot ekspertrollen (Gundhus 2010: 145). Gundhus mener dette kan føre til at politiet fjernes fra publikum og lokalsamfunnet. Konkret skjer dette ved at politiet i større grad jobber mot institusjonelle aktører eller ved et skrivebord, samt at operativt arbeid blir mer spisset, standardisert og målbart. I tråd med dette mener Cockroft og Beattie at en viktig årsak til at den humane dimensjonen i det engelske politiarbeidet har blitt oversett, handler om at målstyringen ikke har verdsatt verdiene og forventningene fra politiansatte og publikum (Cockcroft & Beattie 2009: 538).

Politianalysens fokus på effektivitet i betydningen av hvor dyktig man er i å oppfylle målekriteriene, inkluderer ikke markører for de verdiforankrede politioppgavene som

omhandler gode møter med publikum/klienter. I tråd med dette skjer i stor grad den offentlige politidiskursen på de NPM-inspirerte reformenes premisser med fokus på økonomisk effektivitet. Så lenge fagforeningen slåss for politiprofesjonen på disse premissene og innenfor denne institusjonelle logikken, vil de neppe makte å endre den hegemoniske diskursen om politiarbeidet og politirollen. Politirollens endringer i de siste 50 årene må ses i relasjon til Politianalysens konklusjoner, som kort oppsummert er at politiets brede oppgavesett er til hinder for best mulig ivaretakelse av kjerneoppgavene (som i stor grad defineres i retning av de krininalitetsbekjempende oppgavene), og at politiet derfor bør få et mer avgrenset oppgavesett. I løpet av de senere årene har vi sett en politisering av politiets rolle, samtidig som vi kan spore et skifte mot å fokusere på politiet som *kriminalitetsbekjemper* fremfor *kriminalitetsforebygger* (Larsson 2008; Reiner 2013; Hough 2010). Et viktig moment er at selv om Politianalysen har bidratt til en diskusjon om politiets oppgaver, har den brede debatten om *hva slags politi vi skal ha,* dvs. politiets rolle, vært nærmest ikke-eksisterende. Selv om debatten i etterkant av fremleggelsen av 22. juli-kommisjonens rapport (Gjørv 2012) berørte vilkårene for politiets arbeidsoppgaver, har Politianalysens (Justis- og beredskapsdepartementet 2013) instrumentelle innretning ikke bidratt til en debatt om mulige konsevenser av betingelsene for politiets arbeid. Rapportens instrumentelle innretning kan ses i relasjon til at NOU-utvalget har hatt en relativt sterk støtte[148] av konsulentselskapet McKinsey & Company (Justis- og beredskapsdepartementet 2013: 11), og at det ikke er uvanlig at forretningsformen er idealet for løsningene når man kjøper tjenester fra de store konsulentselskapene (Røvik 2009: 167). Den manglende debatten om politiets fremtidige rolle kan ses i sammenheng med at økonomismens logikk og konsekvenser fremstilles som uunngåelige vilkår og dermed ikke bare ekskluderes fra politiske problemstillinger (Olsén 2008: 51–52; Røvik 2009: 34), men også fra virksomhetenes interne diskurser. På denne måten aktualiseres Reiners etterlysning av en grunnleggende sosiologisk analyse av politiets rolle i ulike reformstrategier (Reiner 2000: 213). Noen grunnleggende spørsmål synes å være: *Hva skal være politiets kjerneoppgaver? Hvordan skal kjerneoppgavene løses (med hvilke metoder)? Hvilket politimandat og hvilke politiroller gir det oss? For eksempel: Hva blir balansen mellom hjelp, regulering og kontroll, samt nærhet og distanse til publikum? Hvilke organisatoriske innretninger og systemer støtter opp om kjernevirksomheten?*

[148] *Som nevnt opplyste Justisdepartementet pr. telefon 5.7.14 at McKinsey & Company har fått betalt kr 9,7 millioner for arbeidet.*

Ved å ta utgangspunkt i politiets kjerneoppgaver og bygge organisasjonen og systemene rundt disse, vil politiet også i større grad være i stand til å diskutere hvilke verdier og normer som skal ligge til grunn for virksomheten. For selv om det som etterlyses, kanskje er verdibaserte diskusjoner og valg, ser vi ut til å ha et lite utviklet språk for å definere dette (Ladegård & Vabo 2011). Når prosessen med å redefinere politiets kjerneoppgaver og å spisse politiets nedslagsfelt gjøres uten å drøfte konsekvensene for politiets rolle i det norske samfunn, bidrar dette til å underkommunisere at forslagene trolig på sikt vil gi en vesentlig endret politirolle sammenlignet med den man tradisjonelt har hatt. På denne måten blir det heller ingen bred demokratisk debatt om hvilket politi vi skal ha, noe som kan stå som et eksempel på et demokratisk underskudd i en samfunnsmessig viktig beslutningsprosess (Prætorius 2007: 47). Her berøres spørsmålet om styringsrepresentativiteten, som handler om hvilke interesser og grupper som skal ha gjennomslagskraft i den offentlige politikken som omhandler politiet (Christensen et al. 2010: 21). Demokratisk politikk skal være diskursiv og transformerende, det vil si at den gjennom offentlig debatt skal bidra til å teste, modifisere og utvikle verdier og holdninger, så vel som hvilke forventninger og krav som rettes mot det politiske fellesskapet (Christensen et al. 2010: 29). Reiner mener at politiets funksjoner og prioriteringer i et demokrati skal bestemmes gjennom demokratiske prosesser og ikke av eksperter, profesjonelle eller gjennom offisielle diktater (Reiner 2013: 69). Hvis vi ser for oss at politiets ressurser primært skal rettes mot den alvorlige kriminaliteten, og at kriminalitetsforebygging først og fremst skal inngå som en del av det kunnskapsbaserte politiarbeidet som vektlegger samarbeid med institusjonelle aktører og et spisset og målbart politiarbeid, innebærer dette at generalistrollen som har vært sentral i det norske politiet, til dels avskalles. Tabellen under viser mulige konsekvenser av Politianalysens forslag når det gjelder politiets kontakt med ulike aktører.

15-1 Modell: Politiets kontakt med ulike aktører

Politiets kontakt med ulike aktører

	Kriminalitets-forebygging	Kriminalitets-bekjempelse	Ikke kjerne-oppgaver (eks. passutstedelse osv)
Det generelle publikum	I mindre grad, spisset forebygging er prioritert	I mindre grad, alvorlig kriminalitet er prioritert	Satt ut til andre aktører
Kriminelle	Kontaktpunkt	Politiet jobber målrettet mot særlig den alvorlige kriminaliteten	Satt ut til andre aktører
Utsatte grupper	Politiet jobber målrettet mot utsatte grupper	Kontaktpunkt	Satt ut til andre aktører
Institusjonelle aktører	Politiet samarbeider	Politiet samarbeider	Satt ut til andre aktører

Her ser vi at en spissing og målretting av politiets oppgaver, samtidig som man fjerner det Politianalysen definerer som «ikke-kjerneoppgaver», bidrar til å trekke politiet bort fra lokalsamfunnet og det generelle publikum.

Dette kan ses i relasjon til at den institusjonelle etikken står i fare for å bli undergravd når løsningene på publikums problemer defineres av organisasjonen og de økonomiske rammene (Freidson 2004: 216; Evetts 2009: 261), fremfor en bred og demokratisk debatt om hva slags politi vi skal ha. Imidlertid innebærer den institusjonelle etikken ikke kun politifaglighet, men også positive etiske byråkratiske atributter (i Webers forstand) som det å følge prosedyrer, akseptere hierarkiet, lojalitet til ledere og virksomhetens mål osv. Personlige interesser må settes til side og «selvet» underordnes de prosedurale beslutninger: *«…as Weber points it out, it is the honour of bureaucrats not to allow their 'personal' commitments to determine the manner this very 'impersonality' is the source of many freedoms»* (du Gay 2005: 52).

Selv om den institusjonelle etikken innebærer positive etiske byråkratiske atributter, berøres ansattes motivasjon når arbeidets art og politiets institusjonelle logikk endres på grunnleggende måter. Når logikken dreies fra myten om generalistens verdi som ligger til grunn i nærpolitimodellen til en evidensbasert tilnærming som danner fundamentet for ekspertmodellen, kan ansattes motivasjon skifte fra at arbeidsoppgavene utføres fordi en er personlig overbevist om at de er riktige, til at de utføres av pliktfølelse. Dette kan ses i sammenheng med at Töllborg poengterer i sin granskning av henleggelser mot svensk politi at politiets verdier er forankret i *oppdraget*, og det er mot oppdraget en må være lojal:

> «*Vi måste helt enkelt försöka konstruera ett system där den enskilde maktutövaren, i detta fall polismannen,* vet och kan känna sig trygg i *att de har rätt att göra fel, men denne samtidig har internaliserat att han* aldrig *har rätt att vara elak, ljuga eller vara lat. Först när vi har ett fungerande sådant system, konkretiserat i handling, kan vi över huvud taget förvänta oss at de som i rättskedjan befinner sig långt ned på skalan av maktutövare kommer att våga vara konsekvent lojala mot de värden varpå deras verksamhet är grundad, mot* uppdraget*»* (Töllborg 2010: 6).

Og da er det også av vesentlig betydning *hva* som defineres som oppdraget. Så lenge publikums ønsker og de overordnede styringssignalene har vært sammenfallende i å konstituere politiets oppdrag og samfunnsmandat, har politiets organisasjonsidentitet vært uproblematisk. Men når organisasjonsendringene innebærer at den overordnede ledelsen og publikums ønsker slik de politiansatte tolker dem, går i ulike retninger, utfordrer de divergerende forventningene politiansattes virksomhetslojalitet, og det allmenne grunnlag for herredømmets gyldighet forrykkes (Weber 2012: 72).

15.5 I takt og utakt

Hvis det norske politiet beveger seg videre i denne retningen, går vi i takt med det nordiske politiet, men i utakt med det britiske, som altså er på vei til å gå bort fra flere av de NPM-inspirerte tiltakene (Hough 2010: 78). Selv om vi også i Norge finner spor som peker mot mindre detaljkontroll, f.eks. endringer i tildelingsbrevet og forslaget om mer overordnet styring og mer fullmakt tillagt politidirektøren (Olje- og energidepartementet 2012, Politidirektoratet, høringsuttalelse 7.10.2013: 7), peker likevel Politianalysens forslag om sentralisering og å rendyrke politiets kriminalitetsoppgaver, sammen med de kvantitative måleparameterne, i motsatt retning. Fordi kontroll- og hjelpeoppgavene sammen kan forstås å danne en balansert helhet i politirollen, slik kombinasjonen av kriminalitetsbekjempende og kriminalitetsforebyggende oppgaver gjør det, kan en heller ikke endre på vektingen av

den ene oppgavedimensjonen uten at det gir konsekvenser for politirollen og det operative politiets motivasjons- og meningsopplevelse. For motivasjonen står i tannhjulsstilling til oppgavene. Når nedprioriteringen av hjelpe- og reguleringsoppgavene forrykker politirollens innebygde balanse, gir det konsekvenser på individnivå. Men fordi politirollen ikke er noe som er støpt ferdig en gang for alle, kan heller ikke den ubalansen som oppstår, karakteriseres som essensiell, men må relateres til at hvilken politirolle vi skal ha, er et demokratisk samfunnsspørsmål, og at politirollens utforming berører motivasjonsgrunnlaget hos de ansatte.

Det siste momentet må ses i relasjon til de overordnede forskningsspørsmålene om på hvilken måte politireformer har påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte, og om vi kan spore sammenhenger mellom reformenes innretning og forskyvninger i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet. Hvis politiarbeidet endres vesentlig i retning av kriminalitetsbekjempende oppgaver, og de forebyggende oppgavene til dels avskalles, kan det hende at drivkraften til dagens politi ikke lenger verdimessig matcher den nye institusjonelle logikken. For mens motivasjonen fungerer som drivkraft, er det verdiene som viser retningen (Andersen & Pedersen 2014). Studier har vist at i organisasjoner hvor ansatte og ledere er uenige om verdiene, hvilke oppgaver som er sentrale, og i hvilken retning virksomheten bør bevege seg, kan ansattes motivasjon fungere som et tveegget sverd (Andersen & Pedersen 2014: 68 og 110). For at «public service-motivasjon» eller indre motivasjon skal blomstre, må den også gis en retning som har feste i motivasjonens kilde. Det er særlig profesjonelle som kan ha en meget sterk oppfatning av hva det er samfunnsmessig riktig å gjøre (Andersen & Pedersen 2014: 110). Fordi ansatte med høy «public service-motivasjon» eller indre motivasjon tenderer mot å legge ekstra energi i arbeidet hvis de opplever at arbeidet hjelper andre og/eller bidrar samfunnsmessig (Andersen & Pedersen 2014: 55 og 56), blir det et empirisk spørsmål å se i hvilken grad avskallingen av politiets hjelpe- og reguleringsoppgaver gir muligheter for realisering av politiansattes motivasjon (Andersen & Pedersen 2014: 56).

En vesentlig endring i politiarbeidet hvor de forebyggende oppgavene til dels avskalles, kan også ses i relasjon til at organisasjonsidentiteten kan bidra til å styrke eller svekke institusjonen og omvendt, og at en de-myndiggjøring av enkelte sub-identiteter kan medføre at den til slutt blir borte (Valstad 2004: 291).

Min analyse indikerer at samfunnsmessige verdier og den tradisjonelt forankrede politifagligheten er et underkommunisert tema i den pågående politidiskursen, som i stor

grad har handlet om antall politidistrikter og størrelsen på politiressursene, og i mindre grad vært styrt av kvalitative standarder for hva som er en god politirolle og hvilket samfunn vi ønsker. Det er en spenning mellom autonomi og kontroll, mellom politisk kontroll og administrative prosedyrer, samt mellom målstyring og effektivitet på den ene siden, og profesjonelle og etiske standarder på den andre (Gundhus 2012: 14). Profesjonalismen som en måte å kontrollere visse typer arbeidsvirksomheter på har blitt sterkt utfordret av at effektivitet er satt foran profesjonell kompetanse som legitimitetsgrunnlag[149] (Svensson & Karlsson 2010: 272). Svensson og Karlsson hevder at mens politiske beslutninger ut fra en politisk fundert etikk er svekket, kommer politikken delvis tilbake blant annet gjennom økonomisk styring[150].

15.5.1 Oppsummering

Politianalysens argumentasjon for at politiet bør få et mer avgrenset oppgavesett for effektivt å løse kjerneoppgavene, må ses i relasjon til hvordan man også i det norske politiet kan se konturene av outsourcing av de «mykere» politioppgavene til private aktører. Vektleggingen av effektivitet i organisasjonsutformingen kan tolkes som et uttrykk for hvordan bedriften fremstår som et organisatorisk ideal, og kan også stå som et eksempel på at politiets begrensede befatning med kriminelle oppgaver betraktes som et problem og ikke en indikasjon på allmennhetens krav som skal respekteres. Eldre sentrale offentlige dokumenter om politiets rolle og virke vektla politiets sivile oppgaver og brede kontakt med publikum i lokalsamfunnet, og bar bud om at politiets brede kontakt med publikum var en verdi i seg selv. Denne verdien står i kontrast til effektivitetstankegangen, hvor hensikten med politiets (sivile) oppgaver må være rasjonelt nyttige og forankres i kriminalitetsbekjempelse. Imidlertid kan det i lys av forandringer i samfunnet generelt og i politiet spesielt være hensiktsmessig å ta opp de gamle prinsippene til en bred diskusjon hvor man berører spørsmålet om hva slags politi vi skal ha og hvilken rolle politiet skal spille i det moderne samfunnet.

---

[149] *Man kan skille mellom profesjonalisme og profesjon ved å betrakte profesjonalisme som betegnelsen på endepunktet for en vellykket profesjonalisering, mens et yrke kan oppnå status som profesjon (Fauske 2010: 35).*

[150] *Imidlertid finner vi også eksempler på at politiets faglige syn ønskes velkommen inn i diskurser hvor politikken regjerer. I Lies bok om kriminalitetsforebyggende politiarbeid trekker Knut Storberget (statsråd for Arbeiderpartiet) frem det han kaller politisk forebygging, hvor politiet og lokalpolitikere drøfter og initierer ulike kriminalitetsforebyggende tiltak (Lie 2011: 29). Dette politirådet er et samarbeidsforum i kommunene som gir politiet mulighet til å komme med innspill til lokalpolitiske beslutninger som gjelder forebygging, for eksempel ungdomstilbud, utforming av nærmiljøer eller innskrenkning av skjenke- og stengetider på utesteder (Lie 2011: 30).*

I Politianalysen har argumentasjonen for reduksjon i antall enheter feste i at det er enklere å styre og lede færre enheter, noe som peker mot at man vil «make the manager manage». Forslaget om sentralisering kan i lys av post-NPM forstås som et modifiserende grep i retning av sentral styring og samordning, og føyer seg inn i rekken av hvordan de skandinaviske landene reformerer politiet i mer konsentrerte enheter. Forslaget bryter ikke helt med den pågående utviklingen, men kan ses som en forsterkning av trenden med lav prioritering av det tradisjonelle forebyggende politiarbeidet. Imidlertid ser det ut til at deler av den internasjonale trenden har snudd hvor man i dag er på vei bort fra detaljert ledelse og politiaktiviteter som har sin forankring i NPM.

Et viktig moment er at selv om Politianalysen har bidratt til en diskusjon om politiets oppgaver, har den brede debatten om *hva slags politi vi skal ha,* dvs. politiets rolle, vært nærmest ikke-eksisterende. Når prosessen med å redefinere politiets «kjerneoppgaver» og å spisse politiets nedslagsfelt gjøres uten å drøfte konsekvensene for politiets rolle i det norske samfunn, bidrar dette til å underkommunisere at forslagene trolig på sikt vil gi en vesentlig endret politirolle sammenlignet med den man tradisjonelt har hatt. Et sentralt poeng er at man ikke kan endre på vektingen av den ene oppgavedimensjonen uten at det gir konsekvenser for politirollen og det operative politiets motivasjons- og meningsopplevelse. For hvis politiets arbeidsoppgaver endres i retning av mer rendyrking av de kriminalitetsbekjempende oppgavene, kan avskallingsprosessen medføre at arbeidsoppgavene og de organisatoriske omgivelsene ikke lenger er i overensstemmelse med dagens politiansattes arbeidsmotivasjon.

16 Oppsummering og avslutning

16.1 De overordnede forskningsspørsmålene

Det norske politiets opplevelse av arbeidet i de siste 15−20 årene kan forstås som uttrykk for noen generelle samfunnstendenser som blant annet handler om konsekvenser av de NPM-inspirerte reformene hvor statlige virksomheter har vært gjenstand for økte krav om å dokumentere effektivitet og resultater. De NPM-inspirerte reformene har medført nye former for styring og ledelse, organisatoriske endringer og nye metoder for oppgaveløsning. Politikulturene og organisasjonsidentitetene har blitt utfordret og satt i spill, og politiansattes opplevelse av mening og motivasjon har blitt påvirket. Tidligere forskning har vist at et fellestrekk ved ulike bransjer er at alle typer arbeid rommer et element av interesse og engasjement knyttet til selve oppgaven og dens nytte, og at dette elementet er et potensial som kan ødelegges eller utvikles og utgjøre kjernen i den subjektive drivkraften i endringsprosjekter (Olsén 2008: 49). For at potensialet skal utvikles, kreves et helhetsblikk på arbeidet også sett med medarbeidernes øyne slik at de kan finne mening i arbeidet og forbinde seg med arbeidets samfunnsskapende betydning, noe som krever innflytelse fra medarbeiderne (Olsén 2008: 49). Olsén og Hagedorn-Rasmussens tese er at hvis forandringsinitiativer skal lykkes, må de ta hensyn til selve kjernen i arbeidet: oppgavene og deres betingelser, og bidra til å fastholde, utvikle eller fornye en positiv mening i arbeidet for de arbeidende. Årsaken er at fraværet av en slik mening betyr at også den subjektive drivkraften mangler, noe som igjen betyr at endringene lett kan bli forsømt eller motarbeidet (Olsén & Hagedorn-Rasmussen 2008: 199). Inspirert av Olsén og Hagedorn-Rasmussen stilte jeg innledningsvis i avhandlingen følgende overordnede forskningsspørsmål:

> *Kan vi spore noen sammenhenger mellom reformenes innretning og forskyvninger i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet?*
>
> *På hvilken måte har reformer i politiet påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte?*
>
> *I hvilken grad er defineringen av politiets viktigste oppgaver gjort til gjenstand for en åpen og bred diskusjon?*

Fordi mening og motivasjon kan betraktes som barometre på samstemmigheten mellom organisasjonsidentiteten på den ene siden, og den institusjonelle logikken på den andre, har jeg i denne avhandlingen brukt disse begrepene til å løfte frem de menneskelige konsekvensene av NPM-reformene.

16.2 Et kakofonisk arbeidsliv

I tråd med den internasjonale trenden finner vi også i Norge konturene av et skifte i politiets tradisjonelle brede funksjon som går i retning av kriminalitetsbekjemper på bekostning av rollen som kriminalitetsforebygger. Skiftet innebærer at ekspertmodellen og spesialistrollen har fått et sterkere fotfeste på bekostning av nærpolitimodellen og generalisten. Reformenes fokus på dokumenterte effekter og resultater inntraff tidsmessig parallelt med det globale skiftet i kriminalitetsbildet. I sum bidro dette til at ideen om et kunnskapsbasert politiarbeid med mer standardiserte og målbare metoder inntok en hegemonisk plass i politietaten. Fordi vektleggingen av det kunnskapsbaserte politiarbeidet i praksis bidrar til en nedprioritering av det mer erfaringsbaserte generalistarbeidet, kan satsingen forstås å bidra til å degradere politiets tradisjonelle brede rolle. *På denne måten kan vi spore sammenhenger mellom reformenes innretning og forskyvninger i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet (jf. det overordnede forskningsspørsmålet).*

En slik avskalling av politirollen må ses i relasjon til at den tradisjonelt har vært konstituert av en balansert vekting mellom en kontrolldel og en regulerings-/hjelpedel, både fordi det strategiske fokuset har ligget både på forebygging og kriminalitetsbekjempelse, og fordi mange politioppgaver i praksis innebærer begge delrollene. Dette betyr at delrollene diskursivt har dannet en *helhet* i politimandatet**.** Avskallingen må også ses i sammenheng med at politiets hjelpe- og reguleringsarbeid overfor publikum står sentralt i hva som motiverer og gir glede i arbeidet. For politiets motivasjon er godt forankret i «public service-motivasjon» eller indre motivasjon hvor mange ansatte motiveres av gleden ved arbeidet i seg selv, og/eller av at deres arbeid er til nytte for andre mennesker eller for samfunnet mer generelt. Empirien viser at til tross for den overordnede strategiske dreiningen mot en mer spesialisert politirolle har vi fortsatt i dag primært et verdiorientert politi hvor det å hjelpe og bistå publikum er av vesentlig betydning for mening i arbeidet og arbeidsmotivasjonen. På tross av den strategiske dreiningen i retning av en mer spesialisert politirolle, møter politiansatte i sin arbeidshverdag fortsatt forventninger fra publikum om å utføre mer tradisjonelle politioppgaver som å bistå ved mindre problemer. Publikumskravene må ses i sammenheng med at prioriteringen av den alvorlige kriminaliteten, samarbeid med institusjonelle aktører og nye oppgaver har bidratt til mindre synlig politi til tross for økte bevilgninger.

Over halvparten av alle politiansatte mener ressursmangel er en stor utfordring, ni av ti i førstelinjen mener ressurssituasjonen er årsak til at de ikke får utført arbeidet på faglige gode

måter, og flere erfarer mestringsutfordringer. Videre erfarer 62 % av personallederne økt standardisering, mens det tilsvarende tallet for ikke-ledere er 46 %. Dette betyr at hypotese 2 om at *ikke-ledere opplever økt standardisering, men ikke i like stor grad som ledere,* er styrket. Men selv om det kunnskapsbaserte og standardiserte politiarbeidet holdes opp som veien å gå, og politiet erfarer økt standardisering i arbeidet, påvirkes førstelinjetjenestens arbeidsautonomi og mestring i større grad av ressurssituasjonen enn av standardisering. Det betyr at selv om særlig førstelinjen erfarer at arbeidet i relativt liten grad er standardisert, betyr ikke dette at de nødvendigvis har høy autonomi i arbeidet. For autonomien kan kun fungere som en positiv kraft hvis det er overensstemmelse mellom autonomien og organisatoriske handlingsalternativer, og i denne sammenhengen er ressurssituasjonen et sentralt vilkår.

Utviklingen som er skissert over, må ses i relasjon til at de NPM-inspirerte reformenes bidrag til å redefinere publikum fra borgere til brukere bidrar til at service i større grad blir en sentral side ved politiarbeidet, noe som kan bidra til handlingsdilemmaer så lenge politiet også skal prioritere den alvorlige kriminaliteten. Politiets serviceerklæringer innebærer at ikke bare etatens arbeid skal vurderes, men også den enkelte politiansattes enkeltinnsats skal bedømmes etter evnen til å tilfredsstille brukeren. Selv om både politimandatet og serviceerklæringen trekker politiarbeidet i en publikumsorientert retning, er en vesensforskjell at politimandatet vektlegger *samarbeid* med publikum, mens serviceerklæringen fokuserer på *service* og reduserer publikum til en motpart i møte med politiet. I tillegg har politioppgaver overfor det omsorgstrengende publikum blitt usynliggjort i sentrale politidokumenter, noe som bidrar til å tilsløre deler av politiets oppgaver.

I kjølvannet av de NPM-inspirerte reformene har politioppgaver som tangerer både det ressurssterke og det omsorgstrengende publikummet, veket plassen for målbare kontrolloppgaver som er en del av styringssystemene. Men mens det ressurssterke publikum kan få dekket sine behov på private markeder, har politioppgaver overfor det omsorgstrengende publikum til dels forvitret, til dels blitt ivaretatt av ildsjeler. Utviklingen må ses i sammenheng med en voksende vekter- og sikkerhetsindustri som delvis tar over politiets tradisjonelle ro og ordensoppgaver, noe som kan betraktes som et eksempel på at politiet setter bort deler av selve kjernevirksomheten slik nærpolitimodellen rammer den inn. Dette berører også politiets opplevde arbeidsvilkår og legitimitet. Nesten åtte av ti operative ansatte opplever at politiets umiddelbare autoritet og legitimitet er svekket i de senere årene,

og mange mener at en viktig årsak er at politiet i dag står dårligere rustet til å utføre de polititjenestene som samfunnet forventer.

De NPM-inspirerte reformenes fokus på alvorlig kriminalitet, publikumsservice og økt effektivitet og måling, kan gi noen negative konsekvenser for politiets møter med publikum fordi politiet delvis ikke får utført arbeidsoppgavene slik publikum forventer, eller fordi politiet må avvise publikum som ber om hjelp og bistand. I tråd med studier som har vist at den indre motivasjonen eller motivasjonen til å hjelpe andre kan endres til å bli en kilde til frustrasjon hvis arbeidssituasjonen ikke gjør det mulig å hjelpe, erfarer politiet det å måtte si nei til personer som ber om bistand som mer belastende enn å oppleve trusler og vold. Totalt oppga tre av fire politiansatte å måtte avvise publikum flere ganger i måneden eller oftere, og førstelinjen opplever dette i størst grad.

Det betyr at en del av publikumsmøtene ikke lenger fungerer som motiverende kilder, men vendes til negative berøringspunkter. Publikumsavvisningene må ses i sammenheng med avskallingsprosessen hvor politiarbeidet i større grad går mot mer spissede kriminalitets-bekjempende innsatser med et særlig fokus på den alvorlige kriminaliteten. Men fordi hjelpe- og reguleringsarbeid overfor publikum er en sentral del av det som motiverer politiet, kan en ikke kan endre på vektingen av den ene oppgavedimensjonen i politiarbeidet uten at det gir konsekvenser for politirollen og det operative politiets motivasjons- og meningsopplevelse. For endringene bidrar i praksis til å skape en «ny» politirolle som ikke nødvendigvis er forenlig med standardene for godt politiarbeid slik det tradisjonelt har blitt vurdert av politiansatte. *På denne måten har reformer i politiet påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte (jf. det overordnede forskningsspørsmålet).*

Min analyse indikerer at hjelpeoppgavene til dels gjøres til et personlig anliggende, det vil si at kollegial profesjonell styring minker, mens det individuelle profesjonelle ansvar øker. På denne måten bidrar særlig førstelinjens arbeidsvilkår i praksis til å svekke drivkraften i politiarbeidet fordi de organisatoriske betingelsene hemmer realisering av motivasjonen. Men det å måtte avvise publikum kan også ses i et litt større bilde: Åtte av ti mener at politiet aldri vil få publikums tillit og lojalitet hvis de ikke også prioriterer mindre kriminelle forhold.

Innføringen av nye styringssystemer gir noen følger som handler om at politiet opplever belastninger knyttet til at logikken som legges til grunn, er grunnleggende annerledes enn den som danner fundamentet for ansattes motivasjon. Skiftet i den rådende diskursen for

hvordan politiet skal arbeide, medfører en ny vurdering av hvilke handlinger som er hensiktsmessige: tre av fire politiansatte opplever at mange av politiets hjelpeoppgaver overfor publikum ikke blir verdsatt i organisasjonen. Videre opplever mange ansatte at økonomien er overordnet det politifaglige, noe som tilsier at hypotese 1 er styrket: *Politiansatte opplever generelt sterkere fokus på økonomi og effektivitet på bekostning av fag.* Videre erfarer mange at innsatsen styres mot oppgaver som er lette å måle, men mindre viktige. Imidlertid kan vi ikke snakke om en klar trend hvor man beveger seg fra én institusjonell logikk til en annen, men heller om sammensatte og motsetningsfylte trender som gjør at en i praksis står overfor et kakofonisk politiarbeidsliv hvor logikkene opererer side om side, og til dels gnisser mot hverandre.

Logikkene trer frem gjennom de sameksisterende diskursene som har tatt form for å forklare hvordan tingene henger sammen (Allvin et al. 2006: 21) og for å skape mening. På det diskursive nivået kan vi spore en interaksjon mellom *diskursen om behovet for økt effektivitet og styring*, hvor ressursbruk settes i høysetet, *den evidensorienterte nyrasjonalistiske diskursen*, hvor måling og standardisering står sentralt, *diskursen om nye former for samfunnsrisiko.* hvor organisert kriminalitet peker seg ut, og *den tradisjonelle verdiorienterte politidiskursen*, hvor nærpolitimodellen står sterkt som en dominerende myte.

Diskursene er ikke å betrakte som selvstendige, men delvis sammenvevde. De legger et kraftig trykk på omformingen av hva som offisielt skal betraktes som politiets kjerneoppgaver og hvordan de skal løses, og påvirker organisasjonens innretning samt aktørenes handlinger og erfaringer. Den tradisjonelle verdiorienterte politidiskursen og den nyrasjonalistiske diskursen kan relateres til ulike kunnskapsregimer og organisasjonsidentiteter: henholdsvis *den verdiorienterte tradisjonalisten* med fokus på service til publikum, og *kunnskapsarbeideren* med fokus på det alvorlige og målbare politiarbeidet.

De to organisasjonsidentitene er ikke rent ideologiske, men forankret i politiets ressurs-situasjon. Majoriteten av respondentene kan betraktes som verdiorienterte tradisjonalister med fokus på service til det brede publikum, men en del (særlig ledere) skyver pragmatisk sin rolle over mot kunnskapsarbeideren når ressursene begrenses. Ledere er også generelt noe mer orientert mot kunnskapsbasert politiarbeid og positive til målstyring enn ikke-ledere, og de mener også i størst grad at organisasjonen er på rett vei. Funnene kan tolkes som at politiet har utviklet organisasjonsidentiteter som er nær knyttet mot publikum, og at

politi og publikum utgjør et sterkt rollesett, særlig for førstelinjen. Analysen kan ses i relasjon til hvordan Kamp fant at nye arbeidsidentiteter i omsorgssektoren utformes og kommer i spill når NPM-normer medfører erosjon i meningen i arbeidet (Kamp 2012: 128). Men selv om jeg har antydet hvordan de NPM-inspirerte reformene har medført en avskalling av politirollen som rokker ved etablerte organisasjonsidentiteter, kommer mine kvantitative data til kort i forsøket på å analysere en mer detaljert utvikling i politiets organisasjonsidentiteter.

I tråd med NPM-reformenes fokus på virksomheters ansvarlighet (accountability) når det gjelder effektivitet og legitimitet, oppgir et flertall i politiet at rapporteringskravene har økt i de siste fem år. Personalledere, ordenspolitiet og spesialistene bruker mest tid på rapporteringen, men vi finner noen vesentlige forskjeller mellom gruppene. Ikke-ledere og ordenspolitiet er de som i minst grad motiveres av mål- og resultatstyringssystemet, mens personalledere og spesialister i størst grad motiveres. Dette til tross for at ledere og ordensansatte er enige i at mål- og resultatstyringssystemet har gitt en økning i unyttig ressursbruk. Det betyr at hypotesene 3–6 er styrket:

3) *Personalledere er mer positivt innstilt til mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ikke-ledere*
4) *Ansatte utenfor ordenstjenesten er mer positivt innstil til mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ordenspolitiet*
5) *Personalledere lar seg i større grad motivere av mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ikke-ledere*
6) *Ansatte utenfor ordenstjenesten lar seg i større grad motivere av mål- og resultatstyringssystemet sammenlignet med ordenspolitiet*

Selv om forskjellene er signifikante, er det viktig å huske på at også et flertall av ledere og ansatte utenfor ordenstjenesten i mindre grad lar seg motivere av målstyringssystemet.

Imidlertid gir gruppenes oppfatning av i hvilken grad mål- og resultatstyringssystemet «treffer» politiarbeidets «kjerne» og understøtter arbeidet, relativt stor forklaringskraft når det gjelder å forstå hvorfor noen politiansatte lar seg motivere mer enn andre. Ledere og spesialister erfarer i størst grad at målstyringssystemet fanger inn de viktigste forholdene i politiarbeidet og lar seg også i størst grad motivere av systemet. Vi ser den motsatte tendensen blant ikke-ledere og ordenspolitiet som sitter nærmere publikum og relativt langt unna oppfølgingen av målstyringen; de mener at systemet i liten grad evner å fange inn de vesentlige forholdene i arbeidet, og motiveres i liten grad av systemet.

Dette betyr at hvordan man vurderer at mål- og resultatstyringssystemet «treffer» politiarbeidets «kjerne» og utgjør en god markør for godt politiarbeid (og motiveres av systemet), er betinget av hvor i organisasjonshierarkiet en befinner seg. Det gjør det hensiktsmessig å se nærmere på hvilke forhold som påvirker vurdering av styringssystemets treffsikkerhet, og analysere om disse forholdene kan relateres til respondentenes organisatoriske plassering. Empirien viser at det særlig er *i hvilken grad en deltar i virksomhetsplanleggingen, hvorvidt man er enig i at politiorganisasjonen er på rett vei,* og *i hvilken grad en pynter på resultatene i målstyringssystemet* som påvirker synet på om målstyringen treffer, og i hvilken grad en opplever målstyringen som meningsfylt og motiverende.

Virksomhetsplanlegging skal ta utgangspunkt i arbeidsoppgavene, og berører derfor motivasjonsgrunnlaget hos de ansatte. Ledere og spesialister har i størst grad vært med på å utvikle virksomhetsplanen, og er også mest positiv til den. Omvendt har ordensansatte i minst grad vært involvert, noe som kan bidra til å forklare at de i størst grad mener at mål- og resultatstyringssystemet ikke evner å fange inn sentrale aspekter i politiarbeidet. Ved bred involvering i utformingen er det rimelig at styringen også vil oppfattes som mindre kontrollerende. Dette må ses i relasjon til at styringstiltak som oppfattes som kontrollerende, kan fortrenge så vel «public service-motivasjon» og indre motivasjon, og motsatt: ved å styre på en måte som ansatte oppfatter som understøttende, kan de ansattes motivasjon økes.

Min analyse tilsier at overføring og implementering av NPM-inspirerte reformer i politiet i visse henseende er mislykket, noe som kommer til uttrykk ved at ideene er tatt inn og tas i bruk, men gir andre effekter enn forutsatt (Røvik 2009: 320). I tråd med Røviks resonnement om at ansatte ikke kun er brikker, men også aktører, viser min empiri at politiansatte både har reagert og agert på utforming av måleindikatorene. De NPM-inspirerte styringsreformene bidrar i mindre grad til å utvikle en positiv mening og motivasjon i arbeidet, særlig slik førstelinjen oppfatter det. Tvert imot bidrar et styringssystem som mange i førstelinjen opplever å ignorere meningsfylte og motiverende arbeidsoppgaver, til at det utvikles uheldige mestringspraksiser i organisasjonen. Mens halvparten av respondentene aldri har pyntet på resultatene som registreres inn i målstyringssystemet, har rundt to av ti gjort det. Ikke-ledere og ordensansatte er overrepresentert blant de som pynter på resultatene, noe som må ses i relasjon til at det også er ordenspolitiet som hyppigst rapporterer i mål- og resultatstyringssystemet. Det å pynte på resultatene må ses i lys av at mange ansatte opplever at mål- og resultatstyringssystemet ikke favner de viktigste oppgavene og gir lite motivasjon, *samtidig* som det er ressurskrevende og stjeler tid fra

viktigere oppgaver. Slike opplevelser kan føre til at lojaliteten til systemet synker, noe som også kan ses i sammenheng med at et politi drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon rent grunnleggende kan forstås å ha sin lojalitet til publikum og oppdraget. Empirien peker mot at politiansatte pynter på tallene som registreres i mål- og resultatstyringssystemet primært fordi oppgavene gir mindre mening hos et indre eller altruistisk motivert politi drevet av «public service motivasjon» eller indre motivasjon, fremfor at det gir ytre belønning.

Nå er det slik at de som er mest involvert i virksomhetsplanen, ikke kun er mest tilfredse med målstyringssystemet; de pynter minst på tallene som registreres, og de er også mest tilfredse med lederne. For selv om politiet har en tradisjon for å være kritisk mot sine ledere, ser det ut til at målstyringssystemet og målstyringsprosessen på ulike vis kan henge sammen med ledelsesoppfatningen. Den instrumentelle logikken som er innebygd i styringssystemene, og som står i opposisjon til politiets tradisjonelle arbeidsverdier, har trolig bidratt til politiets kritikk av ledelsen, samtidig som de ønsker seg mer og tydeligere ledelse. I denne sammenhengen kan organisasjonens manglende begrepsskille mellom ledelse og styring føre til at politiet projiserer sin frustrasjon mot ledelsen, mens det egentlig også er styringssystemenes innretning og mengde som er en sentral kilde til frustrasjon. Empirien viser at politiansatte er mest tilfredse med nærmeste leder, dernest ledelsen i politidistriktet og minst tilfredse med ledelsen i politidirektoratet. Misnøyen handler om at ledelsen høyere oppe i hierarkiet oppfattes å ha et annet syn på «virkeligheten», og at den i stor grad er fraværende eller utydelig. Misnøyen kan i så måte ses på som et ikke tilfredsstilt behov for en transaksjonsledelse som ser *hvem* de skal lede og deres motivasjon (Burns 1978: 457). På bakgrunn av at empirien peker mot at både politilederne og de ansatte primært er drevet av «public service-motivasjon» eller indre motivasjon, kan misnøyen relateres til at lederne bruker mer tid på styring enn på ledelse, og at mange ledere opplever at de har relativt liten påvirkningskraft i organisasjonen. I lys av dette kan kritikken tolkes som å handle om ledelsens manglende eller i beste fall svake evne til å innta ledelsesrommet i sin streben etter å oppfylle styringssystemenes krav. Ledelsen ser i større grad ut til å manøvrere innenfor styringssystemene og opptre som styringens forlengede arm fremfor å behandle systemene som et hjelpemiddel for en ledelse som dreier organisasjonen i ønsket retning. Lederne som sitter nærmest publikum, erfarer i minst grad å kunne påvirke politiorganisasjonen, noe som kan ses i relasjon til at ordenspolitiet også er mest kritiske til ledelsen.

Nærhet og distanse til henholdsvis styringssystemene og byråkrativerdenen, kontra det mer operative politiarbeidet og publikum, kan bidra til at ikke-ledere og personalledere utvikler vesensforskjellige arbeidserfaringer som manifesteres gjennom ulike agendaer og arbeidsbegreper, og er med på å konstruere ulike oppfatninger av virkeligheten. Virkelighetsforståelsen er formet av de ulike arbeidsdiskursene lederne og ikke-lederne inngår i, hvor styringssystemet kontra publikum utgjør ulike fester for meningskonstruksjon. Mens en førstelinjetjeneste primært henter sin anerkjennelse og motivasjon fra det publikumsnære arbeidet hvor de får direkte tilbakemeldinger på utført arbeid, er oppfølgingen i mål- og resultatstyringssystemet av større betydning for personallederne. I lys av at ordensansatte i minst grad opplever at deres publikumsorienterte politiarbeid avspeiles i mål- og resultatstyringssystemet, er det grunn til å anta at vurderingskriteriene for deres arbeidsinnsats også erfares som til dels urettferdige, noe som kan gi motivasjonsrelaterte reaksjoner. På denne måten kan opplevelsen av at målstyringssystemet ikke treffer «kjernen» i arbeidet, ikke kun bidra til å forklare motstanden mot målstyringssystemet, men også mot ledelsen. For jo mindre tilfreds man er med styringssystemet, desto mer tilbøyelig er man til å pynte på resultatene, og jo mindre fornøyd man er med ledelsen.

Med bakgrunn i at vi kan ane en relativt sterk spenning mellom ledelse og styring, er det rimelig å anta at utfordringene på ledelsessiden i politiet primært kan betraktes som en organisatorisk utfordring fremfor å ha sitt utspring i mellommenneskelige forhold. Og hva kan man gjøre med det? Ved at lederne tar utgangspunkt i politiets konkrete arbeidsoppgaver i en bred involverende målsettingsprosess som kan koble motivasjon til oppgaver, kan det bygges en bro mellom ulike virkelighetsoppfatninger som ledere og ikke-ledere kan ha utviklet. Virksomhetsplanleggingen kan således tilføre systemet mening for de ansatte, som igjen kan bidra til lojalitet både til systemet og ledelsen. Lojalitet til systemet vil kunne fungere som en buffer mot triksing med tall, idet de politiansatte som i størst grad blir motivert av systemet også trikser minst. Dersom styringen skal understøtte arbeidet, må den imidlertid oppleves å være i tråd med de ansattes verdier. For mens verdiene danner retningen, utgjør motivasjonen vilje til innsats. Min empiri viser imidlertid at innretningen av systemet oppfattes å ligge for langt unna arbeidsvirkeligheten særlig slik førstelinjetjenesten oppfatter den, og at ansatte i for liten grad har blitt involvert i målfastsettingen gjennom virksomhetsprosessen. Dette er sentrale årsaker til at mål- og resultatstyringssystemet i liten grad bidrar til å motivere og gi mening i politiarbeidet. Et viktig poeng er at styringsprosesser som virksomhetsplanlegging fungerer som sentrale

kulturbyggingsprosesser enten man vil det eller ei og uavhengig av grad av involvering av de ansatte. For eksempel kan manglende involvering av ansatte bidra til å utvikle en «street cop culture» og en «management cop culture».

Politianalysens argumentasjon for at politiet bør få et mer avgrenset oppgavesett for effektivt å løse kjerneoppgavene, må ses i relasjon til konturene av en allerede pågående outsourcing av de «mykere» politioppgavene til private aktører. Vektleggingen av effektivitet i organisasjonsutformingen kan tolkes som et uttrykk for konsekvenser av de NPM-inspirerte reformene og er en logikk som legges til grunn i Politianalysen. Logikken står i kontrast til eldre sentrale offentlige dokumenter om politiets rolle som vektla politiets sivile oppgaver og forankring i lokalsamfunnet, og bar bud om at politiets brede kontakt med publikum var verdier i seg selv. Disse verdiene kolliderer til dels med en mer rendyrket effektivitets-tankegang hvor hensikten med politiets (sivile) oppgaver må være rasjonelt nyttige og forankres i kriminalitetsbekjempelse.

Imidlertid kan det i lys av forandringer i samfunnet generelt og i politiet spesielt være hensiktsmessig å ta opp de gamle prinsippene til en bred diskusjon hvor man berører spørsmålet om hva slags politi vi skal ha, og hvilken rolle politiet skal spille i det moderne samfunnet. Selv om Politianalysen har bidratt til en diskusjon om politiets oppgaver, har den brede debatten om *hva slags politi vi skal ha,* dvs. politiets rolle, vært nærmest ikke-eksisterende. *Dette betyr at defineringen av politiets viktigste oppgaver i mindre grad er gjort til gjenstand for en åpen og bred diskusjon (jf. det overordnede forskningsspørsmålet).* Når prosessen med å rigge politirollen for den alvorlige og målbare kriminaliteten gjøres uten å drøfte konsekvensene for politiets samfunnsrolle, er dette å ignorere at fundamentale spørsmål om politiet bør være gjenstand for brede demokratiske prosesser. For selv om den tradisjonelle politirollen har bestått av en balanse mellom kontroll og regulerings- og hjelpeoppgaver som avspeiler den strategiske satsingen på politiet som kriminalitets-forebygger og kriminalitetsbekjemper, er ikke politirollen eller politiorganisasjonens ideologiske mening noe som er støpt ferdig en gang for alle. Man skal være oppmerksom på at mer av en rendyrking av politiets arbeidsoppgaver i retning av kriminalitetsbekjempende oppgaver kan medføre at arbeidsoppgavene og de organisatoriske omgivelsene ikke lenger er i overensstemmelse med dagens politiansattes motivasjon. I relasjon til de overordnede forskningsspørsmålene om på hvilken måte politireformer har påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte, og om vi kan spore sammenhenger mellom reformenes innretning og forskyvninger i hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet, betyr dette

at en videre avskalling av det mer generelle regulerings- og hjelpearbeidet trolig vil medføre at motivasjonen hos dagens politiansattes verdimessig ikke matcher den nye institusjonelle logikken.

16.3 Motstand mot endring

Min analyse av hvordan politireformer har påvirket motivasjon og meningsdanning blant de ansatte, er i tråd med tidligere forskning som viser at reformendringer bidrar til sterk motstand fra det operative politiet og styrker de tradisjonelle antakelsene og arbeidspraksisene (Gundhus 2006; Chan 2007; Andersson & Tengblad 2009). Mitt materiale viser at det er for enkelt å forklare motstanden mot endring med at politiansatte er konservative og tradisjonelt «imot forandringer», eller at de deler en mytologisk forestilling om at «alt var mye bedre før» som fungerer som brems i endringsprosesser. Det er også for enkelt å forklare motstanden utelukkende med at det er angstfylt å oppgi antakelsene som gjør verden trygg og stabil, selv om andre antakelser i og for seg kunne vært nyttige (Schein 1998: 67). Min analyse indikerer at en hovedårsak til motstanden er at reformenes grunnleggende logikk, hvor målbar effektivitets står sentralt, går på tvers av politiets tradisjonelle profesjonslogikk, hvor det som oppfattes som godt politiarbeid også innebefatter nær publikumskontakt og andre forhold som ikke kan måles. Det at målstyringssystemet oppfattes å legge mer vekt på instrumentelle aspekter fremfor etiske og viktige, men mer usynlige, symbolske og ikke-målbare sider ved arbeidet (Gundhus 2007: 165), kan bidra til å forklare målstyringssystemenes tilkortkommenhet i politiet. For når de etiske sidene ved arbeidet, som er en del av det som de ansatte opplever som «kjerneoppgavene», ikke fanges inn av målstyringssystemet, minker sannsynligheten for at systemet vil fungere, rett og slett fordi det i liten grad motiverer.

Det betyr at politiets felles mening og vel etablerte standarder for hva som er «godt politiarbeid», overskrider fokuset på effektivitet og målbare størrelser. Så lenge de sentrale markørene for hva som er «godt politiarbeid» for det operative politiet, er «tilbakemeldinger fra publikum» på godt og vondt, og forankret i verdier, spiller det liten rolle at styrings-systemet og prioriteringene er fornuftige sett fra et rasjonelt målstyringsperspektiv. Vegringen mot endring av politiets praksis i retning av en mer målbar innretning handler om at politiet både føler og mener at det arbeidet de tradisjonelt har utført, faktisk er det riktige, både ut fra individuelle og kollektive verdier og faglige standarder. For så lenge vi ser at mening dannes i den konkrete relasjonen mellom de som arbeider og deres oppgaver (Olsén

& Hagedorn-Rasmussen 2008: 210), vil sentrale endringer som ikke gjøres forståelige ut fra faglige eller verdimessige perspektiver, men hovedsakelig er begrunnet med knappe ressurser og krav om å få mer ut av hver krone, få lite gehør fra et indre motivert politi. Mange bedrifter har erfart at de kan legge opp nye strategier som er fornuftige sett fra finansielt, produktivitetsutviklings- eller markedsføringssynspunkt, men som ikke lar seg gjennomføre fordi de krever antakelser, verdier og arbeidsformer som står for fjernt fra de antakelsene som eksisterer i organisasjonen fra før (Schein 1998: 26).

Den NPM-inspirerte institusjonelle logikken utfordrer den tradisjonelle verdiorienterte institusjonelle logikken. NPM-logikken krever en forandring i politiets etablerte grunnleggende forståelse, arbeidsmetoder og kvalitetsvurderingsstandarder, og et skifte i antakelser og verdier som berører kulturens fundament. De ulike institusjonelle logikkene kommer til uttrykk som underliggende diskursive maktkamper om å definere virkeligheten. Fordi de ikke blir sluset inn på åpne arenaer og begrepssatt i demokratiske prosesser, utspiller de seg som støy i virksomheten fremfor å utgjøre kilder til utvikling og læring. Antakelsen som må oppgis for å akseptere den nye logikken, er at hva som er godt politiarbeid, kan fanges opp hos publikum og kjennes i «magen» når man går hjem fra jobb. Disse markørene må vike for en mer kvantitativ tilnærming til hva det betyr å ha gjort et godt arbeidsslag. Da kan det lett oppstå motstand mot endring. Graden av motstanden vil variere etter hvor sterkt kravene til etterlevelse av styringssystemenes prioriteringer oppleves og er internalisert, noe som igjen er betinget av ulike forhold som hvor mye styringssystemene berører en i hverdagen, og hvor involvert man har vært i virksomhetsplanleggingen. Indre forhold, som subjektiv forpliktelse overfor systemer og ledelse, kan også indikere hvordan politiansatte erfarer styringssystemenes prioriteringer. Videre kan opplevelsen av den psykologiske kontrakten som regulerer de uskrevne forventningene mellom medlemmene i organisasjonen og lederne (Schein 1982), innvirke på hvordan politiansatte erfarer styringssystemenes endringer på oppgaveløsningen.

En vesentlig årsak til motstanden er også at reformene kommer utenfra og er utviklet langt fra det operative politiarbeidet (Skogan 2008: 23; Andersson & Tengblad 2009). Selv om det kan være avgjørende å få støtte fra politiets fagforeninger for å få med seg fotfolket i å gjennomføre reformer, er politiets fagforeninger nærmest for tabu å regne når det gjelder implementering av politireformer (Brodeur 1998: 216). Så lenge førstelinjen i minst grad har fått medvirke i prosessene, er det også mindre sannsynlig at deres bilde av virkeligheten har vært med på å forme forandringene. Førstelinjen har en mengde usystematisert og

undervurdert kunnskap om hvilke politiaktiviteter som ikke fungerer og hvorfor de ikke gjør det (Bayley 2008: 13). Strategiendringene innebærer i praksis et forsøk på etablering av en ny «sannhet» i organisasjonen som kan føre til en utvikling i retning av et skifte i omgangen med og betydningen av meningsbærende og meningsgivende begreper (Prætorius 2007: 53). For selvforståelsen og omverdensforståelsen handler ikke kun om å *ha* mening om ulike forhold, men også om at de *gir* mening (Prætorius 2007), og endringer i organisasjonens felles mening om hva som er «sant», kan påvirke den enkeltes virkelighetsoppfatning.

Min analyse indikerer at innføringen av styringsreformene i politiet ikke har tatt hensyn til selve «kjernen» i politiarbeidet og i liten grad bidratt til å ivareta politiarbeidets positive mening. I denne sammenhengen spiller Politidirektoratet en sentral rolle i å samordne og motivere politidistrikter og særorganer til å gjennomføre målrettet utviklings- og endringsarbeid (POD-publikasjon 2009c: 4). Det ser ut til at en av årsakene til at endringsinitiativene i mindre grad har lyktes, handler om at POD primært har drevet transaksjonsledelse og styring gjennom oppfølging og kontroll fremfor å lede gjennom dialog og utvikling. Trolig har PODs ledelsestilnærming på ulike vis preget organisasjonen også på lavere nivåer. Styringsparameterne i målstyringssystemene har gjennom sin kvantitative og instrumentelle innretning i mindre grad bidratt til å ivareta en verdibasert positiv mening relatert til selve kjernen i arbeidet, forstått som oppgaven og dens betingelser. Parameterne fremstår dermed som kunstige og frakoblet virkeligheten slik den utspiller seg i feltet, og får lav tilslutning blant politiet. Men som vist i denne avhandlingen er det ikke bare slik at styringssystemet i liten grad «passer» med virkeligheten, det har også bidratt til en avskalling av meningsbærende aspekter i politirollen. På denne måten har styringssystemens innretning bidratt til politiets motstand mot endringene. Fraværet av politiets etablerte verdidimensjon i styringssystemene medfører at systemene forsømmes eller motarbeides fordi de ikke er koblet på den subjektive motiverende drivkraften til de politiansatte som kan relateres til det publikumsnære hjelpe- og reguleringsarbeidet.

For at målbare og standardiserte politioppgaver skal bli en akseptert og integrert del av politiets praksis, forutsettes det at oppgavene fremstår som meningsfylte handlinger innenfor en logikk som gir gjenklang i de verdier arbeidsstokken besitter, og som berører den konkrete aktivitet. I denne sammenhengen tyder empirien på at virksomhetsplanleggingsprosessen spiller en vesentlig rolle som arena for oversettelse. Politiets virksomhetsplanlegging kan ses i lys av at translatørkompetanse er en kritisk suksessfaktor for å lykkes med ideoverføring (Røvik 2009: 320). Rørviks tese om at jo mer

den universelle organisasjonsidentiteten styrker seg, desto mer øker behovet for translatørkompetanse (Røvik 2009: 325), kan ses i relasjon til at politiet er en organisasjon med en sterk organisasjonsidentitet som er forankret i en annen logikk enn de NPM-inspirerte reformene. Dette gjør overføringen og implementeringen av NPM-ideene mer krevende. Så lenge styringssystemene slik de er innrettet i dag, for mange politiansatte oppleves å komme på tvers av og vanskeliggjøre løsningen av arbeidsoppgavene, fungerer de også meningsforstyrrende og meningstappende fremfor positivt og meningsgivende (Olsén & Hagedorn-Rasmussen 2008: 202).

Det er imidlertid ikke slik at målstyringssystemer prinsipielt ikke passer på virksomheter hvor kvaliteten på tjenestene som leveres, i større grad kan avleses i andre markører enn på bunnlinjen. Poenget er at styringssystemene må tilpasses den logikken virksomheten besitter, for å fungere etter intensjonen. Alternativt må man være åpen på at man ønsker en endring av den eksisterende virksomhetslogikken, og at innføringen av et divergerende styringssystem eventuelt kan betraktes som et endringsinstrument i denne sammenhengen.

16.4 Svakheter ved forskningsdesign og videre forskning

Selv om jeg i denne avhandlingen har antydet hvordan de NPM-inspirerte reformene har medført en avskalling av politirollen som rokker ved etablerte organisasjonsidentiteter, kommer mine kvantitative data til kort i forsøket på å analysere en rikere og mer detaljert utvikling på dette området. Tilnærmingen gir også klare begrensninger i å tegne et mer nyansert bilde av hva som blir regnet som «kjernen» i politiarbeidet. I dag finner vi et stadig sterkere fokus på enkeltindividers motivasjon og mening i arbeidslivet, både innenfor konsulentvirksomheten og forskningen. Dette kan bidra til å legitimere at en gruppe arbeidstakeres oppfatning av hvordan en byråkratisk institusjon skal fungere, får økt legitimitet i den institusjonelle diskursen. Bildet av «de selvstendige byråkrater» kan ses i relasjon til betraktningen av «de gode byråkrater» som følger prosedyrer, aksepterer under- og overordning, og har sin lojalitet til virksomhetens formål (du Gay 2000: 4, 75 og 76; du Gay 2007: 17 og 18). Fordi byråkraters handlingsmotivasjon kan ha feste i ulike forhold som farger lojalitets- og legitimitetsgrunnlaget, samt påvirker statens autorative grunnlag (Weber 2012: 72), kan byråkratiperspektivet med fordel ses i sammenheng med et moderne arbeids-takerperspektiv. Så lenge politiets lojalitet i praksis ikke nødvendigvis kun går til embete og staten, men også blant annet til publikum, vil en kombinasjon av perspektiver kunne gi oss

kunnskap om i hvilken grad og på hvilke måter vi i dag finner organisasjonsidentiteter i retning av «selvstendige byråkrater» kontra «gode byråkrater» i det norske politiet.

17 LITTERATUR

Agevall, L. & Jenner, H. (2006). *Bilder av polisarbete: samhällsuppdrag, dilemman och kunskapskrav* (Acta Wexionensia nr. 89). Växjö: Växjö universitet.

Aguinis, H. & Pierce, C. A. (2007). Enhancing the relevance of organizational behavior by embracing performance management research. *Journal of Organizational Behavior, 29*(1), 139–145. doi:10.1002/job.493

Allvin, M., Aronsson, G., Hagström, T., Johansson, G., & Lundberg, U. (2006). *Gränslöst arbete: socialpsykologiska perspektiv på det nya arbetslivet*. Malmö: Liber.

Alver, B. G., & Øyen, Ø. (1997). Forskningsetikk i forskerhverdag : vurderinger og praksis. Oslo: Tano Aschehoug.

Alvesson, M., & Sköldberg, K. (1994). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.

Alvesson, M. (2011). Hvordan motivere individer. *Magma.* 3, 33–40. Hentet fra http://www.magma.no/hvordan-motivere-individer

Alvesson, M., & Sandberg, J. (2011). Generating Research Questions Through Problematization *The Academy of Management Review 36*(2), 247–271 doi: 10.5465/AMR.2011.59330882

Amble, N. (2010). Når smilet er arbeid – om rytme og bærekraft i arbeid med mennesker. *Tidsskrift for Arbejdsliv, 12*(3), 40–56. Hentet fra http://www.nyt-om-arbejdsliv.dk/images/pdf/2010/nr3/tfa3_2010_040-056.pdf

Andersen, L, B., & Pedersen, L. H. (2014). *Styring og motivasjon i den offentlige sektor.* København: Jurist og økonomiforbundets forlag.

Andersson, T., & Tengblad, S. (2009). When complexity meets culture: new public management and the Swedish police. *Qualitative Research in Accounting & Management, 6*(1/2), 41–56. doi:10.1108/11766090910940656

Antonovsky, A., & Lev, A. (2000). *Helbredets mysterium: at tåle stress og forblive rask*. København: Hans Reitzel Forlag.

Argyris, C. (1999). *On organizational learning* (2. utg.). Oxford: Blackwell Business.

Arnulf, J. K. (2005). What´s measured is not necessarily managed: Cognitiv contingencies of organizational measurement. *Scandinavian Journal of Psychology*, *46*(1), 59–68. doi:10.1111/j.1467-9450.2005.00435.x

Arnulf, J., K. (2012): *Hva er ledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Ashby, D. I., Irving, B. L., & Longley, P, A. (2007). Police reform and the new public management paradigm: matching technology to the retoric. I D. I. Ashby, B. L. Irving & P. A. Longley, *Enviroment and Planning C: Government and Police* 2007 (25) (s.159–175). doi:10.1068/c0556

Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aven, Terje 2009: Risikostyring, Universitetsforlaget

Balvig, F. (1995). Fra svar- til spørsmålskriminologi. I F. Balvig (red.), *Kontrolbilleder: udvalgte tekster 75–94* (s. 235–240). Holte: SocPol.

Balvig, F., Holmberg, L., & Nielsen, M. P. H. (2011). *Verdens bedste politi : politireformen i Danmark 2007–2011*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Bandura, A. (1994). Self-efficacy. I: V. S. Ramachaudran (red.), *Encyclopedia of human behaviour* (Reprintet in H. Friedman (Ed.) Encyclopedia of mental health. 1998 ed., (4), (s. 71–81). New York: Academic Press.

Bandura, A. (1997). *Self-efficacy : the exercise of control*. New York: Freeman.

Barland, B., Egge, M., & Myhrer, T. G. (2011). – men er det rett? : om politiet og menneskerettighetene: Forskningskonferansen. (*PHS Forskning* 2011: 4). Hentet fra http://hdl.handle.net/11250/175101

Barley, R. S., & Kunda, G. (2001). Bringing Work Back In. *Organization Science*. 12(1),76–95. Hentet fra http://dx.doi.org/10.1287/orsc.12.1.76.10122

Barsky, A. (2008). Understanding the Ethical Cost of Organizational goal-setting: A Review and Theory Development. Journal of Business Ethics, Vol. 81, 63–81. Hentet fra http://link.springer.com/article/10.1007/s10551-007-9481-6

Baruch, Y., & Holtom, B. C. (2008). Survey response rate levels and trends in organizational research. Human Relations, 61(8), 1139-1160.

Barzelay, M. (2001). The new public management: improving research and policy dialogue. Berkeley: Russell Sage Foundation.

Bayley, D. H. (2006). What do the police do? I T. Newburn (red.), Policing Key Ridings (s. 141–179). Portland, Oregon: Willan publishing.

Bayley, D, H. (2008). Police reform: who done it? Policing & society. 18(1), 7–17. doi:10.1080/10439460701718518

Beck, U. (2000). *The brave new world of work*. Cambridge: Polity Press.

Berg, A. M., Hem, E., Lau, B., Håseth, K., & Ekeberg, Ø. (2005). Stress in the Norwegian police service. *Occupational Medicine, 55*(2), 113–120. doi:10.1093/occmed/kqi023

Berg, A. M., Hem, E., Lau, B., & Ekeberg, Ø. (2006). An exploration of job stress and health in the Norwegian police service: a cross sectional study. *Journal of Occupational Medicine and Toxicology, 1*(26). doi:10.1186/1745-6673-1-26

Bergene A. C., Drange, I., Egeland, C., Mamelund, S. E., Steen, A. H. (2013). Norsk Arbeidsliv 2013 Stabilitet og sårbarhet. YS arbeidslivsbarometer. Hentet fra http://www.hioa.no/var/ezflow_site/storage/afi/files/Arbeidslivsbarometer2013.pdf

Bevan, G., & Hood C. (2006). What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. Public administration, 84(3), 517–538). doi:10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x

Bhaskar, R. (2008). *A realist theory of science*. London: Routledge.

Birkeland, Å. (2007). Politigeneralisten, den moderne staten og politietas legitimitet. *Polisiær virksomhet. Hva er det – hvem gjør det? Forskningskonferansen 2007 (PHS forskning 2007:7)* (s. 31–47). Oslo: Politihøgskolen.

Bittner, E. (1970). The functions of the police in modern society: a review of background factors, current practices, and possible role models. Chevy Chase, Md.: National Institute of Mental Health, Center for Studies of Crime and Delinquency.

Boer, M. den (2002). Towards an Accountability Regime for an Emerging European Policing Governance, Policing and Society. *An International Journal of Research and Policy,12*(4), 275–289. doi: 10.1080/1043946022000046702

Botheim, I. Søvik, S. Strøm, M. & Bakli, O. (2013). Evaluering av politdirektoratet. (DIFI rapport 2013:3). Hentet fra http://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2013-3-evaluering-av-politidirektoratet.pdf

Bourdieu, P., Broady, D., & Palme, M. (1993). *Kultursociologiska texter*. Stockholm: Brutus Östlings bokförlag.

Bourdieu, P., & Prieur, A. (1996). *Symbolsk makt : artikler i utvalg*. Oslo: Pax.

Bowling, B., & Sheptycki, J. W. E. (2012). *Global policing*. Los Angeles: Sage.

Brannen, J. (1992). Mixing methods: qualitative and quantitative research. Aldershot: Avebury.

Bright, L. (2005). Public Employees With High Levels of Public Service Motivation Who Are They, Where Are They, and What do They Want? *Review of Public Personnel Administration, 25*(2), 138–154. doi:10.1177/0734371X04272360

Brodeur, J. P. (1998). *How to recognize good policing : problems and issues*. Thousand Oaks, CA.: Sage publications.

Brodeur, J. P. (1998).Tailor-made politicing. A conceptual Investigation I J. P. Brodeur, *How to recognize good policing. Problems and issues* (s.30–51). Thousand Oaks, CA.: Sage publications.

Brown, M. K. (1988). Working the street: police discretion and the dilemmas of reform. New York: Russell Sage Foundation.

Brown, J. M., & Campbell, E. A. (1990). Sources of occupational stress in the police. *Work & Stress, 4*(4), 305–318. doi:10.1080/02678379008256993

Bråten, M., Andersen, R. K., & Svalund, J. (2008). *HMS-tilstanden i Norge 2007* (FAFO-rapport 2008:20). Hentet fra http://www.fafo.no/pub/rapp/20062/20062.pdf

Burawoy, M. (2004). The world needs public sociology. *Sosiologisk tidsskrift* (03), 255–272. Hentet fra http://www.idunn.no/st/2004/03/the_world_needs_public_sociology_1

Burns, J. M. (1978). *Leadership.* New York: Harper & Row Publishers.

Busch, T. & Wennes, G. (2012) Holdning til markedsløsninger: organisasjonsidentitet og verdiorientering. *Universitetsforlaget, Beta, (01),* 20–39. Hentet fra: http://www.academia.edu/4466418/Holdning_til_markedsl%C3%B8sninger_i_offentlig_sektor_–_betydningen_av_ansattes_organisasjonsidentitet_og_verdiorientering

Butterfield, R., Edwards, C., & Woodall, J. (2005). The New Public Management and Managerial Roles: the Case of the Police Sergeant. *British Journal of Management, 16*(4), 329–341. doi:10.1111/j.1467-8551.2005.00466.x

Byrkjeflot, H. (2000). Fortolkning av Webers byråkratiske idealtype i organisasjonsteorien. I Nordiske organisasjonsstudier 2(2): 5–28. Hentet fra http://www.polis.no/files/weber.pdf

Byrkjeflot, H. (2002). Ledelse på norsk: motstridende tradisjoner og idealer? I A. Skogstad og S. Einarsen (red.), *Ledelse på godt og vondt. Effektivitet og trivsel* (s. 41–60). Bergen: Fagbokforlaget.

Cappelen, A. W., & Tungodden B. (2012). Insentiver og innsats. Magma 5, 38–44. Hentet fra http://www.magma.no/insentiver-og-innsats

Chan, J. B. L. (1997). *Changing police culture : policing in a multicultural society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Chan, J. B. L. (1999), Governing police practice: limits of the new accountability. *The British journal of sociology*, *50*(2), 251–270. doi:10.1111/j.1468-4446.1999.00251.x

Chan, J. (2007). Making sense of police reforms. *Theoretical Criminology, 11*(3), 323–345. doi:10.1177/1362480607079581

Christensen, T., & Lægreid, P. (1997): Forvaltningspolitikk – mot New Public management? I T. Christensen, og M. Egeberg (red.). Forvaltningskunnskap (s. 367–404). Otta: Tano Aschehoug.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2001). New public management: the transformation of ideas and practice. Aldershot: Ashgate.

Christensen, T., & Lægreid P. (2006): *Reformer og lederskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). Transcending new public management: the transformation of public sector reforms. Aldershot: Ashgate.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T. & P. Lægreid. (2009). New Public Management i norsk forvaltning. I B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reformer, makt og styring*. (s. 67–95). Oslo: Gyldendal Akademisk..

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2010). *Organisasjonsteori for offentlig sektor.* Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Lægreid, P., & Roness, P. G. (2012). *Forvaltning og politikk.* 3 utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, M. J. (2012). *Fra det evige politi til projektpolitiet. En kamp om position og ideologi*. København: Jurist og økonomforbundets forlag.

CIPD. (2010). *Employee outlook. Forecast from the the front line remains unsettled*. (Quarterly survey report. Summer 2010) Hentet fra: http://www.cipd.co.uk/NR/rdonlyres/ECCCDC3C-05A3-4C41-9B63-FA250A61D3FD/0/5306_Employee_Outlook_SR.pdf

Cook, C., Heath, F., & Thompson, R. L. A. (2000). Meta-analysis of response rates in web- or internetbased surveys. *Educational and Psychological Measurement*, *60*(6), 821–836. doi:10.1177/00131640021970934

Cockcroft, T. & I. Beattie. (2009) Shifting cultures: managerialism and the rise of «performance». Policing: An International Journal of Police Strategies & Management. Hentet fra:. http://dx.doi.org/10.1108/13639510910981644

Cooper, C. L., Davidson, M. J., & Robinson, P. (1982). Stress in the police service. Journal of occupational medicine. : official publication of the Industrial Medical Association, 24(1), 30–36.

Dahl, S., & Myhrer, T. G. (2009). Å kunne vurdere, forklare og beklage: seminar med praksisveiledere om makt og etikk i 2008 og 2009 : opplegg, erfaringer og forslag. Oslo: Politihøgskolen.

Dawson, S., & Dargie, C. (2002). New Public Management. A discussion with special reference to UK health. I K. McLaughlin, S. P. Osborne & E. Ferlie, New Public Management. Current trends and future prospects (s. 34–56). London: Routledge.

De Bruijn, H. (2007). *Managing performance in the public sector*. 2. Edition. New York: Routledge.

Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1985). Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior. New York: Plenum Press.

Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2000). The "What" and "Why" of Goal Pursuits: Human Needs and the Self-Determination of Behavior. *Psychological Inquiry, 11*(4), 227–268. doi:10.1207/S15327965PLI1104_01

Demerouti, E, A.B. Bakker, F. Nachreiner & W. B. Schaufeli. (2001) Journal of Applied Psychology, *86*(3), 499–512. doi: 10.1037//0021-9010.86.3.499

den Heyer, G. (2011). New public management. A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries. *Policing: An International journal of Police Strategies & Management, 34*, 419–433. doi:org/10.1108/13639511111157492

Douglas, M. L. (1997). Rent og urent: en analyse av forestillinger omkring urenhet og tabu. Oslo: Pax.

Du Gay, P. (2000). *In praise of bureaucracy.* København: Sage publications.
Du Gay, P. (2005). Bureaucracy and liberty: state authority and freedom. I P. D. Gay (red.), *The values of bureaucracy*, (s. 41–62). New York: Oxford University press inc.

Du Gay, P. (2007). Hyldest til bureaukratiet – weber, organisation, etik. København: Hans Reitzels Forlag.

Durant, R. F., Kramer, R., Perry, J. L., Mesch, D., & Paarlberg, L. (2006). Motivating employees in a new governance era: The performance paradigm revisited. 2006/7/1 *Public Administration Review, 66*(4). doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00611.x

Eck, J. E. (2006). Science, values, and problem-oriented policing: why problem-oriented policing? I*:* D. Weisburd & A. A. Braga (red.), *Police innovation : contrasting perspectives* (s. 117–132). Cambridge: Cambridge University Press.

ECON Analyse. (2005). *Ressursbruk i politiet* (ECON-notat 2005-055). Oslo: ECON.

Egge, M., & Barland, B. (2009). Tro, håp og mulighet: evaluering av et kriminalitetsforebyggende ungdomsprosjekt i Skien (PHS forskning 2009:1). Oslo: Politihøgskolen.

Egge, M., Berg, M., & Johansen, N. B. (2010). *En god dag på jobben: evaluering av prosjektet «Trygghet og tillit»* (PHS forskning 2010:5). Oslo: Politihøgskolen.

Egge, M., & Gundhus, H. I. (2012). Social crime prevention in Norway. I: P. Hebberecht & E. Baillergeau (red.), *Social crime prevention in late modern Europe : a comparative perspective* (s. 255–277). Brussels: VUBPRESS.

Ekman, G. (1999). Från text till batong: om poliser, busar och svennar (Doktoravhandling). Handelshögskolan i Stockholm.

Elden, M. (1986). Mennesker i arbeid: en innføring i organisasjon og ledelse. Oslo: Universitetsforlaget.

Ellefsen, B. & Larsson, P. (2014). Skandinavisk politihistorie. I P. Larsson, H. O. I. Gundhus og R. Granér (red.), *Innføring i politivitenskap* (s. 29–52). Oslo: Cappelen Damm.

Ellefsen, B. (2011). Evaluating Crime Prevention – Scientific Rationality or Governmentality? *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, *12*, 103–127**.**

Emery, M., & Purser, R. E. (1996). The search conference : a powerful method for planning organizational change and community action. San Francisco: Jossey-Bass.

Ericson, R. V., & Shearing C. D. (1986). The Scientification of the Police Work. I G. Böhme & N. Stehr (red.), *The Knowledge Society* (s. 129–159). doi:10.1007/978-94-009-4724-5_9

Eriksen, E. O. (2001). Demokratiets sorte hull: om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten. Oslo: Abstrakt forlag.

Eriksen, T. H. (2008). *Globalisering: åtte nøkkelbegreper*. Oslo: Universitetsforlaget.

Eterno, J. A., & Silverman, E. B. (2006). The New York City Police Departments Compstat: dream or Nightmare? *International Journal of Police Science & Management 8*(3), 218–231. doi:org/10.1350/ijps.2006.8.3.218

Eterno, J. A., & Silverman, E. B. (2010): The NYPDs Compstat: compare statistics or compose statistics? *International Journal of Police Science &* Management, *12*(3), 426–229. doi:10.1350/ijps.2010.12.3.195

Evetts, J. (2009). New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences. *Comparative Sociology, 8*(2), 247–266. doi:10.1163/156913309X421655

Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.

Falkum, E., Hagen, I. M., & Trygstad, S. C. (2009). *Bedriftsdemokratiets tilstand : medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009* (FAFO-rapport 2009:35). Oslo: FAFO.

Fauske, H. (2010). Profesjonsforskningens faser og stridsspørsmål. *I:* A. Molander & L. I. Terum (red.), *Profesjonsstudier* (s. 31–53). Oslo: Universitetsforlaget.

Ferraro, F., Jeffrey, P., & Sutton, R. I. (2005). Economics Language and assumptions: how theories can become self-fulfilling, *Academy of management review 30*(1), 8–24. doi:10.5465/AMR.2005.15281412

Finstad, L. (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax.

Finstad, L. (2006). Politisosiologi. *I:* C. Høigård & L. Finstad (red.), *Straff og rett* (s. 49–95). Oslo: Pax.

Fjeldberg, N. (2000). Mål og resultatstyring i politietaten. *Materialisten 28*(1/2), 41–46.

Forseth, U. (2010): Ambivalenser i frontlinjearbeid. *Tidsskrift for Arbeidsliv, 12*(3), 9–24. Hentet fra http://www.nyt-om-arbejdsliv.dk/images/pdf/2010/nr3/tfa3_2010_009-024.pdf

Foss, K. (2011, 12. mai). Krever åpenhet om politirapportering. Hentet fra http://www.offentlighet.no/Nyhetsarkiv/2011/Krever-aapenhet-om-politirapportering

Freidson, E. (2004). *Professionalism: the third logic*. Cambridge: Polity Press.

Friedland, R., & Alford R. R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions I P. J. DiMaggio, & W. W. Powell (red.), *The New institutionalism in organizational analysis.* Chicago: University of Chicago Press.

Giauque, D., Anderfuhren-Biget, S., & Varone, F. (2013). HRM Practices, Intrinsic Motivators, and Organizational Performance in the Public Sector. *Public Personnel Management 42*(2), 123–150. doi:10.1177/0091026013487121

Gjems-Onstad, O. (2012, 16. august). Fagforeningspolitiet. *BI Business Review.* Hentet fra http://www.bi.no/bizreview/artikler/-fagforeningspolitiet/

Golding, B., & Savage, S. (2008). Leadership and performance management. *I:* T. Newburn (red.), *Handbook of Policing* (s.725–759). Cullompton: Willan.

Granér, R. (2004). *Patrullerande polisers yrkeskultur.* Lund: Lunds universitet.

Granér, R. & Kronkvist, O. (2014). Kontroll av og i politiorganisasjonen. I P. Larsson, H., O., I. Gundhus og R. Granér (red.), *Innføring i politivitenskap* (s. 53–78). Oslo: Cappelen Damm.

Grenness, T. (2012). På jakt etter en norsk ledelsesmodell. *Magma* 4, 51–59. Hentet fra http://www.magma.no/pa-jakt-etter-en-norsk-ledelsesmodell.

Grimen, H. (2008). Profesjon og profesjonsmoral i A. Molander & L. I. Terum (red.), *Profesjonsstudier* (s. 306–320). Oslo: Universitetsforlaget.

Grimen, H. (2009). *Hva er tillit*. Oslo: Universitetsforlaget.

Grint, K. (2010a). *Leadership. A very short introduction*. New York: Oxford University Press Inc.

Grint, K. (2010b). *The New Public Leadership Challenge.* New York: Palgrave Macmillan.

Gundhus, H. I. (2006). «For sikkerhets skyld»: IKT, yrkeskulturer og kunnskapsarbeid i politiet (Doktoravhandling). Universitetet i Oslo.

Gundhus, H. I. (2007). Suksesskriterier for godt politiarbeid. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, 94*(2), 160–176. Hentet fra http://hdl.handle.net/11250/174583

Gundhus, H. I. (2008). *Mot et kunnskapsbasert lokalorientert politi*. Paper presented at The International Centre for the Prevention of Crime, 7. oktober 2008.

Gundhus, H. I., Hellesø-Knutsen, K., & Wathne, C. T. (2010). *Politivitenskap på egne ben? : en essaysamling* (PHS forskning 2010:1). Oslo: Politihøgskolen.

Gundhus, H. I. (2010). Ekspertise eller dialog?: tillit og profesjonalisering av politiet. I: S. R. Rundhovde (red.), *Tillit til politiet* (s. 141–162). Oslo: Politihøgskolen.

Gundhus, H. I. (2012). Experience or Knowledge? Perspectives on New Knowledge Regimes and Control of Police Professionalism. *Policing,* (First published online: October 25, 2012). doi:10.1093/police/pas039

Gundhus H. O. I., & P. Larsson. (2014). Fremtidens politi? I P.Larsson, H. O. I. Gundhus og R. Granér (Red.) *Innføring i politivitenskap* (s. 273–302). Oslo: Cappelen Damm.

Gundhus, Helene O. I. (2014). Forebyggende politiarbeid: I spennet mellom kriminalitetskontroll og trygghet. I: Larsson, Paul, Gundhus, Helene O. I. og Granér, Rolf (red.), Innføring i politivitenskap. Oslo: Cappelen Damm Akademisk. s. 178–204

Gustavsen, B. (2003). *Strategier for utvikling i arbeidslivet*. Oslo: Pensumtjeneste AS.

Gustavsen, B., Qvale, T. U., Sørensen, B. A., Midtbø, M., & Engelstad, P. (2010).

Innovasjonssamarbeid mellom bedrifter og forskning: den norske modellen. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Habermas, J. (1996). Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: Mass, MIT Press.

Hammersley, M. (1992). Deconstructing the qualitative-quantitative divide. *I:* J. Brannen (red.), *Mixing Methods: Qualitative and Quantitative Research*. Aldershot: Avebury.

Hansen, L. U. Kjøllesdal, K. Kristiansen, A. & Nonseid, J. (2013). Innbyggerundersøkelsen 2013 – Hva mener innbyggerne? (DIFI Rapport 2013:6) Hentet fra http://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2013-6-innbyggerundersokelsen-hva-mener-innbyggerne_1.pdf

Hatch, M. J. & Schultz, M. (2002). The dynamics of organizational identity. *Human Relations. 55*(8): 989–1018. doi: 10.1177/0018726702055008181

Heen, H. (2012). Upublisert manuskript. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.

Heidegger, M. (1959). *Unterwegs zur Sprache*. Pfullingen: Neske.

Hellesø-Knutsen, K. (2003). *Belastninger og opplevd stress ved Operasjonssentralen, Oslo politidistrikt* (Hovedfagsoppgave). Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.

Hellesø-Knutsen, K. (2011). Informasjonsutveksling i patruljerende politiarbeid (*Politiforum, 2011*(12), 34–35). Hentet fra http://www.politiforum.no/no/nyttig/fagartikler/Informasjonsutveksling+i+patruljerende+politiarbeid.d25-TNlnYYc.ips

Hellesø-Knutsen. K. (2013): *Jakten på risiko. Vurderinger, følelser og valg hos patruljerende politi* (doktoravhandling). Universitetet i Stavanger.

Hellevik, O. (1995). *Sosiologisk metode*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hillestad, T. (2010). Iverksetting av strategi gjennom ledelse og styring. I: G. Ladegård & S. I. Vabo (red.), *Ledelse og styring* (s. 157–173). Bergen: Fagbokforlaget.

Hochschild, A. R. (1983). *The managed heart: commercialization of human feeling*. Berkeley: University of California Press.

Holgersson, S. (2001). IT-system och filtrering av verksamhetskunskap: kvalitetsproblem vid analyser och beslutsfattande som bygger på uppgifter hämtade från polisens IT-system (licentiatavhandling). Linköpings universitet.

Holgersson, S. (2005). Yrke: polis: yrkeskunskap, motivation, IT-system och andra förutsättingar för polisarbete (Doktoravhandling). Linköpings universitet.

Holgersson, S., & Knutsson, J. (2012). Hva gjør egentlig politiet? *PHS forskning* (4). Oslo: Politihøgskolen.

Holmberg, L. (2013). Scandinavian police reforms: can you have your cake and eat it, too? I *Police practice and research*. *An international journal online 15*(6). doi: 10.1080/15614263.2013.795745

Holmberg, L. (2014). Hva gjør politiet? I P. Larsson, H. O. I. Gundhus og R. Granér (red.), *Innføring i politivitenskap* (s. 153–176). Oslo: Cappelen Damm.

Holmberg, L. (2005). Policing and the feeling of safety: The rise (and fall?) of community policing in the Nordic countries. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention 5*(2), 205–219. doi: 10.1080/14043850410010702

Holter, H. (1974). *Kvinners liv og arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hoque, Z., Arends, S., & Alexander, R. (2004). Policing the police service. A case study of the rise of «New public management» within an Australian police service. *Accounting, auditing & accountability Journal 17*(1), 59–84. doi: 10.1108/09513570410525210

Hough, M. (2010). Policing, New public Management and Legitimacy. I S. Brookes og K. Grint, *The New Public Leadership Challenge.* (s.70–84). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hvid, H. (2009). To be in control – vejen til godt psykisk arbejdsmiljø, læring og innovation? *Tidsskrift for Arbeidsliv, 11*(1), 11–30.

Høigård, C. (2005). *Nytt politi?: en kommentert bibliografi over nyere nordisk politiforskning* (K-serien 2/2005). Oslo: Instituttet. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-33198

Høigård, C. (2009). Denmark, Norway and Sweden: Extensive works and broad themes. *I:* P. Ponsaers, C. Tange & L. v. Outrive (red.), *Regards Sur La Police = Insights on police (in English and French)* (s. 96–126). Bruxelles: Bruylant. doi: 10.1350/ijps.2012.14.1.262

Høigård, C. (2011). Policing the North. *I:* M. Tonry & T. Lappi-Seppälä (red.), *Crime and justice in Scandinavia* 40 (s. 265–348). Chicago: The University of Chicago Press.

Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsson, K. (2008). Den svårfångade kvaliteten I: K. Sjöberg & D. Wästerfors (red.), *Uppdrag: forskning: konsten att genomföra kvalitativa studier* (s. 162–183). Malmö: Liber.

Jensen, J., & Værsted, M. (2004). Psykologiske og sosiale faktorer og helse. I *Arbeidsforhold av betydning for helse, rapport fra Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)* (s. 32–44). Hentet fra http://bilder.bibits.no/stami/DIVrapp_utred/2004/040923arbeidslivslovgivning.pdf

Johannessen, Asbjørn, Tufte, Per Arne & Christoffersen, Line (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakts forlag.

Johansen, N. B. (2010). Mysteriet med befolkningens tillit til politiet. I: S. R. Runhovde (red.), *Tillit til politiet (PHS forskning 2010:4)* (s. 43–70). Oslo: Politihøgskolen.

Johansen, S. (2014). *Effekt av, og erfaringer med, tiltak for å øke befolkningens tillit til politiet.* (Kunnskapssenteret Rapport 2014:3). Hentet fra http://www.kunnskapssenteret.no/publikasjoner/effekt-av-og-erfaringer-med-tiltak-for-a-oke-befolkningens-tillit-til-politiet

Johnsen, Å. (2012). Er målstyring i staten målstyring? I *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten* (Difi rapport) (14) (s. 50–57). Høgskolen i Oslo og Akershus. Hentet fra http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2012-14-ute-av-kontroll.pdf

Jones, T. (2009). The accountability of policing. I T. Newburn (red.), Handbook og policing (s. 693–724). Second edition. Cullompton: Willan.

Jordfald, B., Nyen, T., & Seip, Å. A. (2009). *Tidstyvene: en beskrivelse av lærernes arbeidssituasjon* (FAFO-rapport 2009: 23). Hentet fra http://www.fafo.no/pub/rapp/20113/20113.pdf

Jørgensen, M. W., & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Kamp, A. (2012). Meaning and work in elderly care in Denmark: Fragile reconstructions. I *A. Kamp & H. Hvid, Elderly care in transition. Management, meaning and identity at work. a scandinavian perspective.* (s. 107–132). Copenhagen: business school press.

Karasek, R., & Theorell, T. (1990). Healthy work: stress, productivity, and the reconstruction of working life. New York: Basic Books.

Karterud, T. (2012). Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse. (TNS Rapport) Hentet fra https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1943.pdf

Kirchhoff, J. (2010). De skjulte tjenestene: om uønsket atferd i offentlige organisasjoner (Doktoravhandling). Karlstads universitet.

Kivimäki, M., Ferrie, J. E., Brunner, E., Head, J., Shipley, M. J., & Vahtera, J. (2005). Justice at Work and Reduced Risk of Coronary Heart Disease Among Employees. *Archives of Internal Medicine, 165*(19), 2245–2251. doi:10.1001/jamainternmed.2014.4046.

Kjeldsen, A. M., & Jacobsen, C. B. (2012). Public Service Motivation and Employment sector: attraction or socialization? *Journal of Public administration research and Theory, 23*,899–926. doi: 10.1093/jopart/mus039

Kjølsrud, E. S. (2013). Profesjonsetiske utfordringer i et helseforetak. En kvalitativ studie av sykepleiere ved to psykiatriske akuttposter i et helseforetak (doktoravhandling). Universitetet i Agder.

Kop, N., Euwema, M., & Schaufeli, W. (1999). Burnout, job stress and violent behaviour among Dutch police officers. *Work & Stress, 13*(4), 326–340. doi:10.1080/02678379950019789

Kop, N., & Euwema, M. C. (2001). Occupational Stress and the Use of Force by Dutch Police Officers. *Criminal Justice and Behavior, 28*(5), 631–652. doi:10.1177/009385480102800505

Kuoppala, J., Lamminpää, A., Liira, J., & Vainio, H. (2008). Leadership, Job Well-Being, and Health Effects-A Systematic Review and a Meta-Analysis. *Journal of Occupational and Environmental Medicine, 50*(8), 904–915. doi:10.1097/JOM.0b013e31817e918d.

Kuvaas, B. (2008). Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser: evidensbasert HRM. Bergen: Fagbokforlaget.

Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M., & Rygge, J. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Kvalnes, Ø. (2010). Det feilbarlige menneske: risiko og læring i arbeidslivet. Oslo: Universitetsforlaget.

Ladegård, G. (2010). Roller og relasjoner i lederutvikling. I: S. I. Vabo & G. Ladegård (red.), *Ledelse og styring* (s. 205–218). Bergen: Fagbokforlaget.

Ladegård, G. & Vabo, S. I. (2010). Ledelse og styring: teoretisk rammeverk. I: G. Ladegård & S. I. Vabo (red.), *Ledelse og styring* (s. 15–38). Bergen: Fagbokforlaget.

Ladegård, G., & Vabo, S. I. (2011). Ledelse , styring og verdier. *Magma, 14*(1), 23–31.

Lagestad, P. (2011). «Fysisk styrke eller bare prat»: om kjønn, fysisk trening og ordenstjeneste i politiet (Doktoravhandling). Norges idrettshøgskole.

Larsen, I. M., & Stensaker, B. (2010). Fra horisontal og vertikal styring til diagonal ledelse og styring av høyere utdanning. I: S. I. Vabo & G. Ladegård (red.), *Ledelse og styring* (s. 139–154). Bergen: Fagbokforlaget.

Larsson, P., Strype, J., & Thomassen, G. (2006). Hvem er politistudentene? I: G. Thomassen & T. Bjørgo (red.), *Kunnskapsutvikling i politiet: Forskningskonferansen 2006 (PHS forskning 2006:3)* (s. 37–51). Oslo: Politihøgskolen.

Larsson, P., & Gundhus, H. I. (2007). Policing i et norsk perspektiv. I: H. I. Gundhus, P. Larsson & T.-G. Myhrer (red.), *Polisiær virksomhet: hva er det – hvem gjør det? : Forskningskonferansen 2007 (PHS forskning 2007:7)* (s. 11–30). Oslo: Politihøgskolen.

Larsson, P., Gundhus, H. O. I. og Granér, R. (red.) (2014). *Innføring i politivitenskap.* Oslo: Cappelen Damm.

Larsson, P. (2008). *Organisert kriminalitet*. Oslo: Pax.

Larsson, P. (2010). Fra armsterke bondesønner til akademikerbarn: om rekrutteringen til politiyrket. *Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskab, 97*(2), 150–159. Hentet fra http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys_brage_13731

Larsson, P. (2012a). Ideology as a cover up: Community policing in Norway. *European Journal of Policing Studies (EJPS), 1*(0), 39–48.

Larsson, P. (2012b). *Upublisert manuskript.* Oslo: Politihøyskolen.

Lau, B., Hem, E., Berg, A. M., Ekeberg, Ø., & Torgersen, S. (2006). Personality types, coping, and stress in the Norwegian police service. *Personality and Individual Differences, 41*(5), 971–982. doi:10.1016/j.paid.2006.04.006

Lauritz, L. E. (2009). Spirande polisidentiteter: En studie av polisstudenters och nya polisers professionella identitet (Doktoravhandling). Umeå universitet.

Lazarus, R. S., Folkman, S., & Visby, M. (2006). *Stress og følelser: en ny syntese*. København: Akademisk Forlag.

Le Blanc, P., De Jonge, J., & Schaufeli, W. B. (2000). Job stress and health. I: N. Chmiel (red.), *Introduction to work and organizational psychology: A European perspective* (s. 148–177). Malden: Blackwell Publishing.

Leishman, F., & Mason, P. (2002). *Policing and the media: facts, fictions and factions*. Cullompton: Willan.

Liberman, A. M., Best, S. R., Metzler, T. J., Fagan, J. A., Weiss, D. S., & Marmar, C. R. (2002). Routine occupational stress and psychological distress in police. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, 25*(2), 421 – 441. doi: http://dx.doi.org/10.1108/13639510210429446

Lie, A. L. (2010). *Politiets bruk av fysisk makt* (PHS forskning 2010:2). Oslo: Politihøgskolen.

Lie, E. M. (2011). I forkant: kriminalitetsforebyggende politiarbeid. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Lines, R. (2005). The Structure and Function of Attitudes Toward Organizational Change. *Human Resource Development Review* 4(1), 8–32. doi: 10.1177/1534484304273818

Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.

Lipsky, M. (2010). Street level bureaucracy. New York: Russell Sage Foundation.

Loader I, A. Mulcahy & Aogn, Mulcahy (2003). *Policing and the Condition of England: Memory, Politics and Culture* (Clarendon Studies in Criminology). OUP Oxford, England.

Loftus, B. (2009). Police occupational culture: classic themes, altered times. *Policing and Society, 20*(1), 1–20. doi:10.1080/10439460903281547

Lomell, H. M. (2010). The politics of numbers: crime statistics as a source of knowledge and a tool of governance i B. Raton (red.), *International handbook of criminology* (s. 117–152)., Florida: Boca Raton.

Lomell, H. M. (2012). Bedre føre var? Menneskerettslige konsekvenser av en pre-aktiv strafferett, I: B. Barland, M. Egge, & T.-G. Myhrer (red.), *... men er det rett? : om politiet og menneskerettighetene : Forskningskonferansen 2011*. (PHS forskning 2011:4) (s. 79–97). Hentet fra http://www.academia.edu/1255503/Bedre_f%C3%B8re_var_Menneskerettslige_konsekvenser_av_en_pre-aktiv_strafferett

Loveday, B., & Reid, A. (2003). Going local. Who should run Britains police? Policy exchange Localis. Hentet fra http://www.localis.org.uk/images/going%20local%20-%20who%20should%20run%20britain's%20police.pdf

Loveday, B. (2006). Policing performance: The impact of performance

measures and targets on police forces in England and Wales. *International Journal of Police Science & Management*, *8*(4) 282–293. doi: http://dx.doi.org/10.1350/ijps.2006.8.4.282

Lundin, E. (2008). Konsten att hitta sin teori. I: K. Sjöberg & D. Wästerfors (red.), *Uppdrag: Forskning. Konsten att genomföra kvalitative studier*. Malmö: Liber.

Lægreid, P. P., Roness G., & Rubecksen, K. (2006). Performance Management in practice: The Norwgian way. I *Financial Accountability and Management* (s. 251–269), *22*(3) Blackvell Publishing.

Lægreid, R., & Rubecksen K. (2009) her i I: G. Ladegård & S. I. Vabo (red.), Ledelse og styring (s. 157–173). Bergen: Fagbokforlaget.

Maguire, M., & John, T. (2006). Intelligence Led Policing, Managerialism and Community Engagement: Competing Priorities and the Role of the National Intelligence Model in the UK. *Policing and Society, 16*(1), 67–85. DOI: 10.1080/10439460500399791

Manning, P. K., & Van Maanen, J. (1978). *Policing: a view from the street*. Santa Monica, Calif.: Goodyear Pub. Co.

Manning, P. K. (1979). The social control of police work. I:S. Holdaway (red.), *The British police*. London: Edward Arnold.

Manning, P. K., & Warfield, G. (2009). The United States: Research for the Police and Knowledge Accumulation. *I:* P. Ponsaers, C. Tange & L. v. Outrive (red.), *Regards Sur La Police = Insights on police (in English and French)* (s. 96–126). Bruxelles: Bruylant.

Manzoni, P., & Eisner, M. (2006). Violence Between the Police and the Public: Influences of Work-Related Stress, Job Satisfaction, Burnout, and Situational Factors. *Criminal Justice and Behavior, 33*(5), 613–645. doi:10.1177/0093854806288039

Martiniussen, W. (1988). *Sosiologisk analyse. En innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Mastekaasa, A. (2010). Profesjon og motivasjon. I: A. Molander & L. I. Terum (red.), *Profesjonsstudier* (s. 306–320). Oslo: Universitetsforlaget.

McClelland, D. C. (1953). *The Achievement motive*. New York: Appleton-Century-Crofts.

McClelland, D. C. (1985). How motives, skills, and values determine what people do. *American Psychologist, 40*(7), 812–825. doi:10.1037/0003-066X.40.7.812

McLaughlin, K., & Osborne, S. P. (2002). New public Management: Current trends and future prospects of public management. I: K. McLaughlin, S. P. Osborne & E. Ferlie: New Public Management. Current trends and future prospects. (s. 1–3). New York: Routledge.

Merton, R. K. (1940): Bureaucratic Structure and Personality. I Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, IL: Free Press, 1957, s. 195–206. Hentet fra http://www.sociosite.net/topics/texts/merton_bureaucratic_structure.php

Midgley, C. (2002). Goals, goal structures, and patterns of adaptive learning. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum.

Molander, A., & Terum, L. I. (2008). *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.

Newman, J. (2002). The New Public Management, modernization and institutional change. Disruptions, disjunctures and dilemmas. I: K. McLaughlin, S. P. Osborne & E. Ferlie: New Public Management. Current trends and future prospects. (s. 77–91). New York: Routledge.

Nilstad, M. (2005 og 2010). *Etikk : politilære*. Nesbru: Vett & viten.

Noordegraaf, M. (2007). From «Pure» to «Hybrid» professionalism Present-day professionalism in Ambiguous public Domains. Administration & Society 39(6), 761–785. doi: 10.1177/0095399707304434

Olsén, P. (2008). 'Hvis vi bare ku' få fred til at passe vores arbejde...': Om mening, forandring og psykisk arbejdsmiljø. *Tidsskrift for Arbejdsliv, 10*(4), 43–58. Hentet fra http://www.nyt-om-arbejdsliv.dk/images/pdf/2008/nr4/tfa4_2008_043-058.pdf

Olsén, P. & Hagedorn-Rasmussen, P. (2008). Meningsskabelse og meningstab: Om organisatoriske forandringsprocesser. I: O. H. Sørensen, A. Mac, H. J. Limborg & M.

Pedersen (red.), *Arbejdets kerne: Om at arbejde med psykisk arbejdsmiljø i praksis* s. 198–216. København: Frydenlund.

Olsen, J. (2013). Who needs selection bias? Print ISSN: 0355-3140 Electronic ISSN: 1795-990X. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*. doi: 10.5271/sjweh.3405

Osloby (2009, 16. Juni). Politiet: Det er greit å drikke i parken. *osloby.no (Aftenposten),* Hentet fra http://www.osloby.no/article233583_2.ece

Osloby, (2012, 26.Oktober). Politiet vil GPS-merke demente. *osloby.no (Aftenposten),* Hentet fra http://www.osloby.no/nyheter/Politiet-vil-GPS-merke-demente-7025434.html

Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of public Service. *Public Administration Review. 50*(3), 367–373. Hentet fra http://www.jstor.org/stable/976618

Pollitt, C., (2013). The logics of performance management. I *Evaluation*, *19* (4), 346–363.

doi: 10.1177/1356389013505040

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform*. Oxford: OxfordUniversity Press.

Power, M. (2013). *Audit Society Rituals of Vertification*. Oxford: University Press.

Pratt, M., & Foreman, P. O. (2000). Classifying managerial responses to multiple organizational identities. *Academy of Management Review 25*(1), 18–42. doi: 10.5465/AMR.2000.2791601

Prætorius, N. U. (2007). *Stress: det moderne traume*. Virum: Dansk psykologisk forlag.

Pålshaugen, Ø. (1997). Kritikk av den ene fornuft: Adorno, Derrida og Wittgenstein contra Habermas. Oslo: Spartacus.

Raa, A. (2011). Fra instrumentell rasjonalitet til tvetydighet. En analyse av utviklingen av Statskonsults tilnærming til standarden Mål- og resultatstyring (MRS) 1987–2004 (doktoravhandling). Handelshøyskolen BI, Oslo.

Ravn, I. (2008). Mening i arbejdslivet – definition og konceptualisering. *Tidsskrift for arbejdsliv, 10*(4), 59–75. Hentet fra http://pure.au.dk/ws/files/233/Ib_Ravn_-_Mening_i_arbejdslivet_-_definition_og_konceptualisering.pdf

Rege, M., & Solli, I. F. (2012, 2. april). *Lagging Behind the Joneses: The Impact of Relative Earnings on Job Quitting*. Hentet fra http://www.uis.no/getfile.php/Forskning/Vedlegg/09%20%C3%98konomi/JonesesRegeSolli2014.pdf

Reiner, R. (2000). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.

Reiner, R. (2013). Who Governs? Democracy, plutocracy, science and prophecy in policing. I *Criminal Justice* 13(2), 161–180. doi: 10.1177/1748895812474282

Repstad, P. (2007). *Hva er sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Reuss-Ianni, E. (1993). *Two cultures of policing: street cops and management cops*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Ringdal, K. (2001). Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode. Bergen: Fagbokforlaget.

Ritsert, R., & Pekar, M., (2009). New Public management reform in german police Services. *German Police studies*, *5*(2), 14–47.

Ritz, A. (2009). Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government. *International Review of Administrative Sciences*, *75*(1), 53–78. doi: 10.1177/0020852308099506

Rogelberg, S., & Stanton, J. (2007). Understanding and dealing with organizational survey nonresponse. *Organizational Research Methods*, *10*(2), 195–209. doi: 10.1177/1094428106294693

Rønneberg, K. G. (2009). Politisamtaler med publikum. Språkbruk som hemmer eller fremmer god kommunikasjon (doktoravhandling). Universitetet i Oslo.

Røvik, K. A. (2009). Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon. Oslo: Universitetsforlaget.

Sahlin, K., & Wedlin L. (2008). Imitation, Translation and editing. I: R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. (s.218–243). doi:http://dx.doi.org/10.4135/9781849200387.n9

Sandvik, M., A. (2011). Ledelse av kunnskapsarbeid i *MAGMA, Econas Tidsskrift for økonomi og ledelse* 3, 56–63. Hentet fra http://www.magma.no/ledelse-av-kunnskapsarbeid

Sayer, R. A. (2010). Method in social science : a realist approach. London: Routledge.

Senge, P. M. (1992). The fifth discipline: the art and practice of the learning organization. London: Century Business.

Schaanning, E. (1997). *Vitenskap som skapt viten*. Oslo: Spartacus forlag.

Schafer, J. A. (2010). Effective leaders and leadership in policing: traits, assessment, development, and expansion. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, 33*(4), 644–663. doi:http://dx.doi.org/10.1108/13639511011085060

Schein, E. H. (1982). *Organisasjonspsykologi*. Oslo: Tanum-Norli.

Schein, E. H. (1998). *Organisasjonskultur og ledelse* (4. utgave). Oslo: Libro Forlag.

Schweitzer, M. E., Ordóñez, L., & Douma, B. (2004). Goal Setting as a Motivator of Unethical Behavior. I Academy of management Journal 47(3), 422–432. doi: 10.2307/20159591

Siegrist, J. (1996). Adverse health effects of high-effort/low-reward conditions. *Journal of Occupational Health Psychology, 1*(1), 27–41. doi:10.1037/1076-8998.1.1.27

Silverman, E. B. (1999). *NYPD battles crime: innovative strategies in policing*. Boston: Northeastern University Press.

Simmel, E. C., & Wolff, K. H. (1950). *The sociology of Georg Simmel*. Glencoe, Illinois: The Free Press.

Sklansky, D., A. (2013). The promise and the perils of police professionalism. I: J. M. Brown *The Future of Policing* (s. 343–353). New York: Routledge.

Skogan, W. G. (2008). Why reform fails. *Policing and society: an international Journal of research and policy.18*(1), 23–34. doi:10.1080/10439460701718534

Skolnick, J. H. (1966). Justice without trial: law enforcement in democratic society. New York: Wiley.

Smeby, J. C. (2008). Profesjon og utdanning. I: A. Molander & L. I. Terum (red.), *Profesjonsstudier* (s. 87–102). Oslo: Universitetsforlaget.

Snertingdal, M. I. (2005). *Vekterens arbeidshverdag: et spenningsfelt av kryssende forventninger* (K-serien 1/2005). Oslo: Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo.

Solheim, J. (2007). *Kjønn og modernitet*. Oslo: Pax.

SSØ, (2010). Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten (Veileder 12/2010). (Oslo): Senter for statlig økonomistyring.

Stake, R. K. (2005). Qualitative case studies. I: N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (red.), *The Sage handbook of qualitative research* (3 ed., s. 433–466). Thousand Oaks, Calif.: Sage.

Stol, W., Gundhus, H. I., Runhovde, S. R., & Rønning, K. (2011). Manageability of Police Patrol Work in Norway. The Problem of Implementing Community Policing. SIAK-Journal− *Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* (3), 78–89. doi: 10.7396/2011_3_I

Stryker, R. (2000). Legitimacy processes as institutional politics: implications. *I Sociology of Organizations*. 17, 179–223. doi: 10.1016/S0733-558X(00)17006-5

Støkken, A. M. (1981). *Politiet i det norske samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.

Svensson, L. G., & Karlsson, A. (2010). Profesjoner, kontroll og ansvar. *I:* A. Molander & L. I. Terum (red.), *Profesjonsstudier* (s. 261–275). Oslo: Universitetsforlaget.

Sætnan, A. R., Lomell, H. M., & Hammer, S. (2011). *The Mutual construction of statistics and society*. New York: Routledge.

Sørensen, O. H., Hasle, P., Hesselholt, R. R., & Herbøl, K. (2012). *Nordiske forskningsperspektiver på arbejdsmiljø. Mening, indflydelse og samarbejde* (TemaNord 2012:525). København: Nordisk Ministerråd.

Sørhaug, T. (1994). Ideer om ledelse i Norge: doktriner, makt og praksis *Tidsskrift for samfunnsforskning, 35*(4), 489–524.

Sørhaug, T. (2003). Fra plan til reformer: Det store regjeringsskiftet. I: I. B. Neumann & O. J. Sending (red.), *Regjering i Norge*. Oslo: Pax.

Sørhaug, T. (2010). Lederskap: Mellom ledelse og styring I: G. Ladegård & S. I. Vabo (red.), *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Taris, T. W., Peeters, M. C. W., Le Blanc, P. M., Schreurs, P. J. G., & Schaufeli, W. B. (2001). From inequity to burnout: The role of job stress. *Journal of Occupational Health Psychology, 6*(4), 303–323. doi: 10.1037//1076-8998.6.4.303

Taylor, R. B. (2006). Incivilities reduction policing, zero tolerance, and the retreat from coproduction: weak foundations and strong pressures. I: D. Weisburd & A. A. Braga (red.), *Police innovation : contrasting perspectives* (s. 98–116). Cambridge: Cambridge University Press.

Thagaard, T. (2010). Systematik og indlevelse: en indføring i kvalitativ metode. København: Akademisk Forlag.

Thomas, R., & Davis, A. (2005). Theorizing the Micro-politics of Resistance: New Public Management and the Managerial Identities in the UK Public Services. *Organization Studies 26*(5), 683–706. doi: 10.1177/0170840605051821

Thomassen, Å. (2000). Ledelse i hverdag og krise. I: Å. Thomassen & P. O. Strand: Ledelse i Politiet. Oslo: Universitetsforlaget.

Thomassen, G. (2010). Sosial tillit, politisk tillit og tillit til politiet. I: S. R. Runhovde (red.), *Tillit til politiet (PHS forskning 2010:4)* (s. 71–89). Oslo: Politihøgskolen.

Thomassen, G. (2010). Hvordan kan vi vite hvor effektive skjulte etterforskningsmetoder er? I: D. W. Schartum, (red.). *Overvåking i en rettsstat.* Bergen: Fagbokforlaget.

Thomassen, O. J. (2012). På tide med en vending mot en "offentlig sosiologi" i norsk arbeidslivsforskning? *Sosiologisk Tidsskrift, 20*(2), 160–182. Hentet fra http://www.idunn.no/st/2012/02/paa_tide_med_en_vending_mot_en_offentlig_sosiologi_i_norsk

Thornton P. H, W. Ocasio & M. Lounsbury. (2012). The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process. New York: Oxford University Press.

Thorsrud, E. (1981). Policy-making as a Learning Process in Working Life. I: B. Gardell & G. Johansson (red.), *Working Life: A social science contribution to work reform* (s. 313–326). Chichester: Wiley.

Tilley, N. (2003). Community Policing, Problem-oriented Policing and Intelligence-led Policing. I: T. Newburn (red.), *Handbook of Policing* (s. 373–403). Cullompton: Willan.

Tranøy, B. S., & Østerud, Ø. (red.) (2009). Den fragmenterte staten. Reformer, makt og styring. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Töllborg, D. (2010). *En man i grön hatt eller Ämbetsmannahederligheten åter (Delrapport*). Göteborg: Polismyndigheten i Västra Götaland.

Valstad, S. J. (2004). Organisasjonsidentitet. *En teoretisk og empirisk studie av endring i organisasjonsidentitet.* (Doktoravhandling) Copenhagen Business School, Købehavn.

Vandenabeele, W. (2011) Who Wants to Deliver Public Service? Do Institutional Antecedents of Public Service Motivation Provide an Answer? *Review of Public Personnel Administration 31*(1), 87–107. doi: 10.1177/0734371X10394403

van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance and Management Review*, *25*(3), 267–281. Hentet fra http://hdl.handle.net/1765/1577

Wadel, C. (2003). Ledelse som et mellommenneskelig forhold. Flekkefjord: SEEK.

Wathne, C. T. (1996). «Vi skjønte etterhvert at vi var kvinner»: kvinners likestilte inntreden i politiet. (Hovedoppgave). Universitetet i Oslo.

Wathne, C. T. (2001). Arbeidstilsynets kampanje i politi- og lensmannsetaten 1998–2000: sluttrapport. Oslo: Arbeidstilsynet.

Wathne, C. T., Finstad, L., & Drange, I. (2008). Vilkår for oppgaveløsning i politiet : et spørsmål om risiko- og belastningshåndtering (AFI-rapport 11/08). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Weber, M. (1983). Ekonomi och samhälle: förståendesociologins grunder. Lund: Argos.

Weber, M. (2012). Makt og byråkrati Essay om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Weisburd, D., & Braga, A. A. (2006). *Police innovation: contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

Welsh, D. T. & Ordóñez, L. D. (2014). The Dark side of consecutive high performance goals: Linking goal setting, depletion and unethical behavior. I Organizational Behavior and human decision Processes 123(2), 79–89. doi:10.1016/j.obhdp.2013.07.006

Westerberg, A. I. (2004). *Papperspolisen: den ökande administrationen i moderna organisationer* (Doktoravhandling). Stockholm: Handelshögskolan.

Westmarland, L. (2008). Police cultures. I: T. Newburn (red.), *Handbook of policing* (s. 253–280). Cullompton: Willan.

Wærness, K. (1984). Omsorg i nærmiljøet: ingen løsning på dagens krise i det sosiale hjelpeapparat? København: Munksgaard.

Yin, R. K. (2003). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.

Ylipaavalniemi, J., Kivimäki, M., Elovainio, M., Virtanen, M., Keltikangas-Järvinen, L., & Vahtera, J. (2005). Psychosocial work characteristics and incidence of newly diagnosed depression: a prospective cohort study of three different models. I *Social Science & Medicine, 61*(1), 111–122. doi: 10.1016/j.socscimed.2004.11.038

Young, I. M. (2005). On female body experience: "Throwing like a girl" and other essays. New York: Oxford University Press.

Zedner, L. (2009). *Security*. London: Routledge.

Østerberg, D. (1985). *Sosiologiens nøkkelbegreper*. Oslo: Cappelens forlag.

17.1 Offentlige dokumenter

Alkoholloven. Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v., LOV-1989-06-02-27. (1989). Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1989-06-02-27?q=alkoholloven

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2000). *Kvalitetsutvikling og serviceerklæringer : hvordan utvikle serviceerklæringer i staten? (veileder)*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/veileder-kvalitetsutvikling-og-serviceer/id275110/?regj_oss=50

Arbeids- og sosialdepartementet (2010). *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*. (NOU 2010:1). Hentet fra https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/NOU-2010-01/id597723/?docId=NOU201020100001000DDDEPIS&ch=1&q=

Den Nasjonale forskningsetiske komité (2006). Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Oslo: Forskningsetiske komiteer.

Departementene (2013). Forebyggende innsats for barn og unge. (Rundskriv Q-16/2013).

Oslo: Departementenes servicesenter.

Finansdepartementet (1984). *Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettsystem. (Haga-utvalget)* (NOU 1984:23). Oslo: Statens Trykksakstjeneste.

Finansdepartementet (2003). *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*. (NOU 2003: 6). Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.

Forbruker og administrasjonsdepartementet (1987). Særskilt vedlegg i St. meld. nr. 4 Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen. 1987–1988. Oslo.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1989). *En bedre organisert stat. (*NOU 1989:5) Hentet fra

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154719-nou1989-5.pdf

Gjørv, A. B. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen.* NOU 2012:14). Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbfe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf

Justis- og beredskapsdepartementet (2009). *Et ansvarlig politi — Åpenhet, kontroll og læring.* (NOU 2009:12). Hentet fra https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2009-12/id560793/

Justis- og beredskapsdepartementet (2013). *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer — Politianalysen.* (NOU 2013:9). Hentet fra https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2013-9/id730815/

Justis- og politidepartementet (2005). Politiets rolle og oppgaver. St.meld. 42 (2004–2005). Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/91efc535022e4649821a8d81b31d54e4/no/pdfs/stm200420050042000dddpdfs.pdf

Justis- og politidepartementet (2007). Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) av 22. juni 1990 nr. 3963 med endringer sist ved forskrift av 30. juni 2006 nr. 751 (i kraft 1. juli 2006). Oslo: Cappelen Akademisk forlag.

Justis- og politidepartemenet (2010). *Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats.* (St. meld. 7. 2010–2011). Hentet fra https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/meld-st-7-20102011/id629113/?docId=STM201020110007000DDDEPIS&ch=1&q=

Justis- og politidepartementet (2009). Gode krefter: kriminalitetsforebyggende handlingsplan: 35 tiltak for økt trygghet. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Justis- og politidepartementet (1981): Politiets rolle i samfunnet: delutredning. NOU 1981:35 Oslo, Universitetsforlaget.

Olje- og energidepartementet (2012). Energiutredningen – verdiskaping, forsyningssikkerhet og miljø. (NOU 2012:9). Hentet fra https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2012-9/id674092/

Plattform for ledelse i staten (2008/09). Fornyings- og administrasjonsdepartementet,

Politidirektoratet (2002). *Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005*. Hentet fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_377.pdf

Politidirektoratet (2005a). *Håndbok om bekjempelse av menneskehandel* (POD Publikasjon 11/2005). Oslo: Politiet, Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2005b). Politiet i lokalsamfunnet: veileder om politiets kommunikasjon og samhandling med kommuner og andre aktører på lokalt og regionalt nivå (POD publikasjon 12/2005). Hentet fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_265.pdf

Politidirektoratet (2006). *Sluttevaluering Politireform 2000*. Hentet fra http://evalueringsportalen.no/evaluering/sluttevaluering-politireform-2000/Politireform%202000%20-%20hovedrapport2006endeligversjon.pdf/@@inline

Politidirektoratet (2007). *Nasjonal strategi for etterretning og analyse* (POD publikasjon 5/2007). Oslo: Politiet, Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2008c). *Politiet mot 2020: bemannings- og kompetansebehov i politiet* (POD publikasjon 2008/07). Hentet fra https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_8.pdf

Politidirektoratet (2009a). *Organisert kriminalitet i Norge : trusselbildet, utfordringer og anbefalte tiltak 2008/2009* (POD publikasjon 2009/03). Hentet fra https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_24.pdf

Politidirektoratet (2009b). *Politiets kommunikasjonsstrategi : Politiets kommunikasjon mot 2012* (POD Publikasjon 2009/04). Hentet fra https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1463.pdf

Politidirektoratet (2009c). *Politiets strategi: 2010–2015* (POD publikasjon 2009/10). Hentet fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_742.pdf

Politidirektoratet (2010a). *Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten: perioden 2002–2008* (POD publikasjon 2010/03). Hentet fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_743.pdf

Politidirektoratet (2010b). Virksomhetsstyring. Revidert instruks for styring av virksomheter underlagt politidirektoratet (POD publikasjon 2010/09). Hentet fra https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_896.pdf

Politidirektoratet (2011). *Politiets beredskapssystem del I (PBS I): Retningslinjer for politiets beredskap* (POD-publikasjon 2011/04). Hentet fra https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1690.pdf

Politidirektoratet (2012a). Politiets målekriterier. Forslag til endringer [unntatt offentlighet]. Oslo: Politiet, Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2012b). *Politiets omverdensanalyse* (POD publikasjon nr. 2012/10). Hentet fra https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1900.pdf

Politidirektoratet 7.10.2013. Høringsuttalelse fra Politi- og lensmannsetaten til NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer

(https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2313.pdf)

Politiet Asker og Bærum (2007). *Årsrapport 2006*. Hentet fra: https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/asker_og_barum/Vedlegg_246.pdf

Politiet (2012a). *Nordre Buskerud politidistrikt. Hvem er vi?* Hentet fra: https://www.politi.no/nordre_buskerud/om_oss/Tema_413.xml. [Lesedato: 25.01 2013].

Politiet (2012b). *Styringsdialogen*. Hentet fra: https://www.politi.no/strategier_og_analyser/foringer/. [Lesedato: 25.01 2013].

Politihøgskolen, (2011/2012). *Emneplaner i bachelorstudiet BIII*. Hentet fra: http://www.phs.no/Documents/2_Studietilbud/1_Bachelor/B3%20Emneplaner.pdf

Politihøgskolen (2012). *Operativ tjeneste.* (17.12). Hentet fra http://www.phs.no/no/Karriere/Muligheter-i-politiet/Operativ-tjeneste/

Politihøyskolen (2013). *Høringssvar: Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2014–2024 – politihøyskolens innspill.* Hentet fra http://omega.regjeringen.no/pages/38500629/Politihoegskolen.pdf

Politiloven (1995). LOV-1995-08-04-53 Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53

Redegjørelse for Stortinget, 24.01.02: Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor

Riksrevisjonen (2006–2007). Dokument 3(3). *Riksrevisjonens undersøkelse om brukerretting av offentlige tjenester.* Hentet fra http://evalueringsportalen.no/evaluering/riksrevisjonens-undersokelse-om-brukerretting-av-offentlige-tjenester/Dok_3_3_2006_2007.pdf/@@inline

Riksrevisjonen (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet* (Dokument 3:10 (2009–2010)). Hentet fra https://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2009–2010/Dokumentbase_Dok_3_10_2009_2010.pdf

Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen. (2010). Innst.S.nr.79 (2010–2011) : Innstilling til Stortinget fra kontroll-, konstitusjonskomiteen : innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet (nr.79 (2010–2011)). (Oslo): Stortinget.

Utenriksdepartementet (2012). *«Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU* (NOU2012: 2). Hentet fra https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2012-2/id669368/?docId=NOU201220120002000DDDEPIS&ch=1&q

Oversikt vedlegg

Vedlegg til kapittel 2. Politidistriktene 2

Vedlegg til kapittel 3: 3

Informasjonsmail til respondenter, spørreundersøkelsen i 2008. 3

Spørreskjema 2008 4

Bakgrunnsvariablene til respondentene i 2008 21

Informasjonsmail til respondenter, spørreundersøkelse i 2013 24

Spørreskjema 2013 26

Fordeling av kvinner og menn på ulike stillinger, spørreundersøkelse 2013 38

Oversikt over respondentenes geografiske tilhørighet 39

Bortfallsanalyse, spørreundersøkelse 2013 41

Vedlegg til kapittel 4.Spørsmål fra YS Arbeidslivsbarometer 44

Vedlegg til kapittel 6. 49

Graf: Politiet bør jobbe mer generelt forebyggende (…) 49

Graf: Politiet bør ha tid og ressurser (…) 49

Vedlegg til kapittel 7. 50

Tabell: motivasjonsfaktorer 50

Vedlegg til kapittel 8. 51

Tabell: Å gå inn i situasjoner hvor du ikke vet hva som venter deg 51

Vedlegg til kapittel 9. 52

Graf: MRS har gitt økning i unyttig ressursbruk 52

Graf: MRS består av for mange måleindikatorer 52

Graf: MRS gir økt mening i arbeidet 53

Graf: Registrering og rapportering pr uke 53

Vedlegg til kapittel 11. 54

Graf: Om ledelsens arbeider aktivt for arbeidsvilkårene 54

Graf: Som leder bruker jeg det meste av min tid til styring 54

Graf: Tilfredshet med politidistriktsledelsen/Innstilling til MRS 55

Graf: Tilfredshet med politidistriktsledelsen/Stilling 55

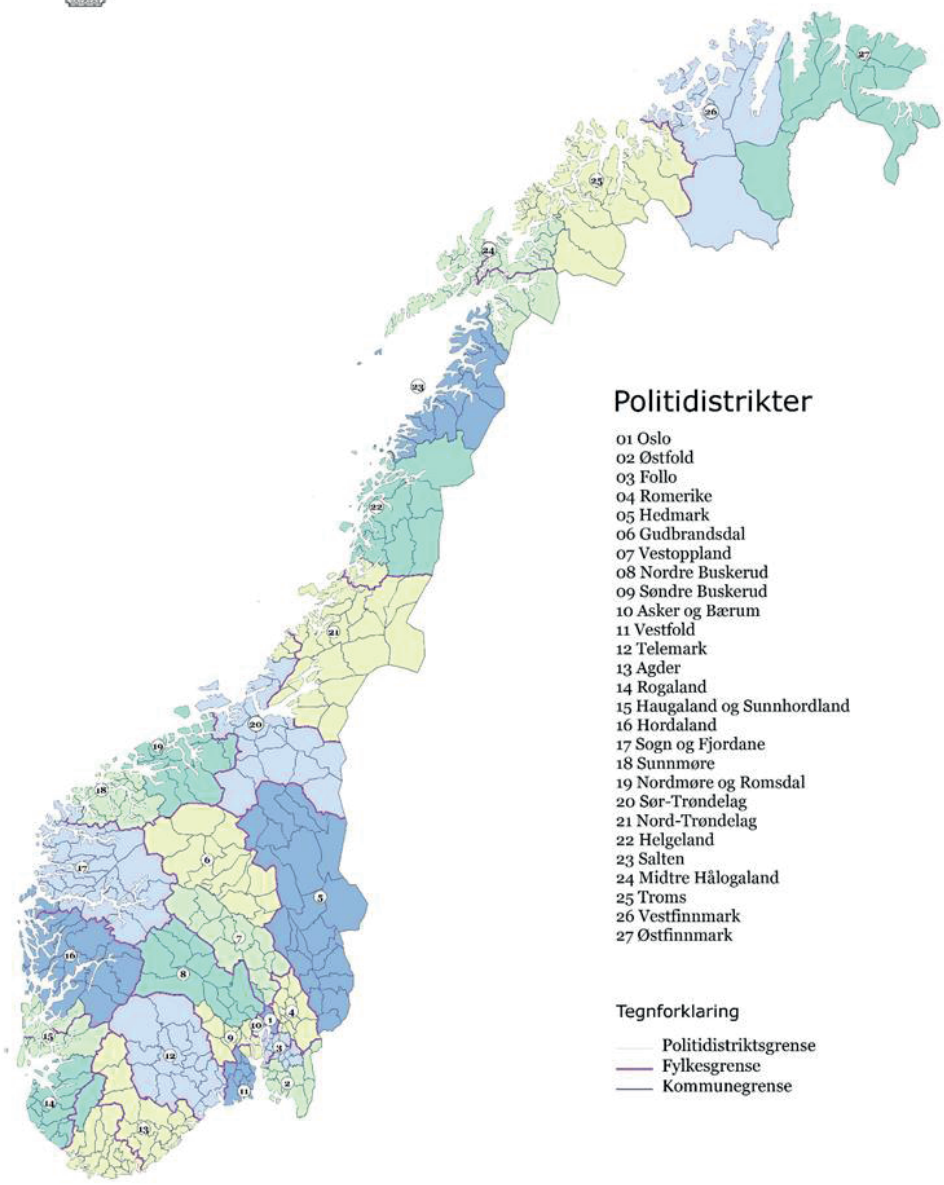
Vedlegg til kapittel 12. 56

Graf: Jeg har vært involvert i utvikling av VP 56

Vedlegg til kapittel 13. Konstruksjon av dummyvariabler. 57

Vedlegg til kapittel 2.

POLITIET



Vedlegg til kapittel 3:

Informasjonsmail til respondenter, spørreundersøkelsen i 2008.

Orientering om spørreundersøkelsen

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) skal, i samarbeid med Universitetet i Oslo (UiO), gjennomføre en undersøkelse på oppdrag av Politiets Fellesforbund. Dette spørreskjemaet går til **operativt personell som er medlem av Politiets Fellesforbund** i Oslo, Sør-Trøndelag, Hedmark og Øst-Finnmark. Forskerne har fått mailadressene fra PF.

Hovedpoenget med denne spørreundersøkelsen er **å belyse politiets arbeidsutfordringer** med fokus på politirollen, belastning og risiko. Fokuset er hvordan du betrakter ulike risikoforhold i jobben i relasjon til hva som oppleves som «uheldige» forhold som oppstår i yrket, arbeidsulykker og arbeidsuhell relatert til arbeidsmiljøet, samt kriminalitet/vold mot offentlig tjenestemann. **PF ønsker å få opp lønnsnivået i politiet og vil benytte resultatene i denne sammenheng. AFI er behandlingsansvarlig og vil sammen med UiO benytte dataene også i annen forskningssammenheng.** Det er viktig at du tar deg tid til å svare på spørsmålene fordi **kunnskapen om disse forholdene kan bidra til å bedre arbeidsforholdene for operativt personell.** Det er frivillig å delta i undersøkelsen og ved å besvare dette spørreskjemaet gir du ditt samtykke til å delta i undersøkelsen.

Konfidensialitet. Opplysningene som innhentes behandles konfidensielt og resultatene anonymiseres. Ingen opplysninger som publiseres vil kunne gjenkjennes. Forskerne i prosjektet har taushetsplikt og det er bare disse som får adgang til opplysningene som registreres. Alle bakgrunnsopplysninger som kan knytte personer til svarene vil bli slettet ved årsskifte 2008/2009. Om det er spørsmål du ikke oppfatter som relevante i din situasjon eller som du av andre grunner ikke kan svare på, kan du hoppe over disse og gå videre i spørreskjemaet. Det tar ca 20-30 minutter å svare på skjemaet.

Prosjektet er tilrådd av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Spørsmål? Hvis du har noen spørsmål til undersøkelsen kan du kontakte ansvarlig forsker ved AFI, Christin Thea Wathne på telefon 996 01193 eller e-mail christin.thea.wathne@afi-wri.no.

Med vennlig hilsen Forsker Christin Thea Wathne, AFI og Professor Liv Finstad, UiO

Spørreskjema 2008

Arbeidsutfordringer og forståelse av risiko i politiet

Bakgrunnsspørsmål

Kjønn:

a) Kvinne
b) Mann

Alder:

a) 20 til 29 år
b) 30 til 35 år
c) 36 til 45 år
d) 46 til 57 år
e) Over 57

Sivil status

a) Enslig
b) Gift/registrert partner/samboer
c) Enke/enkemann

Har du hjemmeboende barn?

a) Ja
b) Nei

Din yrkesbakgrunn (flere kryss mulig)

a) Politiskolen
b) Politihøgskolen
c) Utdanning utover Politiskolen/Politihøgskolen (som gir studiepoeng)
d) Utdanning utover Politiskolen/Politihøgskolen (som ikke gir studiepoeng)

Hvor lang yrkeserfaring har du fra politiet:

a) Under ett år
b) 1 inntil 2 år
c) 2 inntil 5 år
d) 5 inntil10 år
e) 10 inntil 20 år
f) Over 20 år

Hvor lang erfaring har du fra ordenstjeneste:

a) Under ett år
b) 1 inntil 2 år
c) 2 inntil 5 år
d) 5 inntil 10 år
e) 10 inntil 20 år
f) Over 20 år

Hvilket distrikt arbeider du i nå?

a) Oslo
b) Trondheim
c) Lensmannskontor i Sør-Trøndelag
d) Hamar
e) Lensmannskontor i Hedmark
f) Øst-Finnmark

Hvilken tjeneste har du nå? ***Flere kryss mulig***

a) Orden
b) Trafikk
c) Hund
d) Reservetjeneste
e) UEH
f) Beredskapstroppen
g) Rytterkorpset
h) Annet

Hva er særaldersgrensen i den jobben du har nå?

a) 60
b) 63

Hva er din nåværende stilling?

a) Politibetjent 1
b) Politibetjent 2
c) Politibetjent 3
d) Politiførstebetjent uten personalansvar
e) Politiførstebetjent med personalansvar
f) Politioverbetjent uten personalansvar
g) Politioverbetjent med personalansvar

Hva slags ansettelsesforhold har du ved det arbeidsstedet du arbeider i dag?
Flere kryss mulig

a) Fast stilling
b) Vikariat
c) Prosjektstilling
d) Annet _____

Arbeider du:

a) Fulltid
b) Deltid

Hva er din totale årsinntekt? (Inkludert overtid og tillegg)

a) Under 300 000
b) Mellom 300 000 – 349 999
c) Mellom 350 000 – 399 999
d) Mellom 400 000 – 449 999
e) Mellom 450 000 – 499 999
f) Mellom 500 000 – 549 999
g) Mellom 550 000 – 599 999
h) 600 000 eller over

Hvilke av følgende påstander vil du si deg enig i:

a) Min inntekt er husstandens primærinntekt
b) Min inntekt er husstandens sekundærinntekt
c) Husholdets inntekter bidrar like mye

Valg av yrke

I hvilken grad har du tillagt de følgende forhold betydning når det gjaldt valg av utdanning og arbeid?	Ikke i det hele tatt	I mindre grad	I noen grad	I stor grad	Ingen formening
Jeg ønsket en jobb med god inntekt					
Jeg ønsket en fast jobb med sikre ansettelsesforhold					
Jeg ønsket en jobb der jeg kunne hjelpe andre mennesker					
Jeg ønsket en jobb der jeg kunne løse praktiske oppgaver					
Jeg ønsket en jobb med risiko og spenning					
Jeg ønsket et yrke med god anseelse i samfunnet					
Jeg ønsket en jobb med særaldersgrense					
Jeg ønsket er jobb med et godt arbeidsmiljø					
Jeg ønsket å utøve samfunnsnyttige oppgaver					
Jeg ønsket en jobb som lar seg kombinere med barn og familie					
Jeg har familie/slekt som er politi og ønsket å gå i deres fotspor					
Jeg ønsket en jobb hvor jeg kunne bidra til å håndheve lov og orden					
Jeg ønsket en jobb med varierte oppgaver					
Jeg ønsket en jobb hvor jeg kunne være fysisk aktiv					

Rammebetingelser og ledelse

I hvilken grad er du fornøyd med følgende forhold:	svært lite eller ikke i det hele tatt	nokså lite	noe	nokså meget	svært meget
Tilgjengelig utstyr					
Lønn					
Oppbacking fra den nærmeste ledelsen					
Trening og opplæring					
Bemanningsgraden på din enhet					
Muligheten for å lære av erfarne kolleger					
Muligheten for å bli hørt hvis du kommer med synspunkter på din avdeling/enhet					
Arbeidsgiver verdsettelse av deg som arbeidstaker					
Tilbakemelding på utført arbeid fra ledelsen i form av ros					
Tilbakemelding på utført arbeid fra ledelsen i form av ris					
Tilbakemelding på utført arbeid fra kollegaer					

I hvilken grad mener du ledelsen i politiet bidrar positivt i det offentlige rom i kjølvannet av negativt belastende mediasaker?	Ikke i det hele tatt	I mindre grad	I noen grad	I stor grad	Ingen formening
Politidirektoratet					
Ledelsen i ditt politidistrikt					
Din nærmeste leder					
I hvilken grad mener du ledelsen arbeider aktivt for at arbeidsvilkårene for de ansatte i politiet skal bli best mulig?	Ikke i det hele tatt	I mindre grad	I noen grad	I stor grad	
Politidirektoratet					
Ledelsen i ditt politidistrikt					
Din nærmeste leder					
I hvilken grad fanger din nærmeste leder opp uheldige belastninger på de ansatte?	Ikke i det hele tatt	I mindre grad	I noen grad	I stor grad	

Belastning

I hvilken grad opplever du de opplistede forholdene som belastende?	Ikke i det hele tatt	I mindre grad	I noen grad	I stor grad	Ingen formening
Å arbeide skift/turnus					
Å arbeide reservetjeneste					
Å arbeide hendelsesstyrt, - manglende forutsigbarhet i yrket					
At det raskt kan skifte mellom at det er stille til at "det koker"					
Å måtte ta raske avgjørelser med lite informasjon					
Å ta feil avgjørelser som har negative konsekvenser for andre, eks kolleger eller publikum					
Å måtte være avhengig av å arbeide overtid for å opprettholde en alminnelig levestandard					
Å bli "hengt ut" i media					
At avgjørelse om hva du skal gjøre fattes av operasjonssentralen					
Å tidvis måtte bruke fysisk makt for å løse oppgaven					
Å kunne bli beordret til oppgaver du egentlig ikke ønsker å utføre					
Å kunne bli beordret til å dra på væpnet oppdrag					
Å oppleve å måtte si nei til personer som ber om bistand					
Å oppleve sjikane					
Å oppleve trusler					
Å oppleve vold					
Å risikere at familien kan motta trusler pga yrket ditt					

Å tilhøre en yrkesgruppe som tidvis blir sterkt eksponert i media på en negativ måte

Mediadekningen av Obiorasaken

Mediadekningen av Sofienbergsaken

Muligheten for at noen filmer deg med (mobil)kamera og at bildene blir eksponert i media

Hva mener du er det mest belastende forholdet i ditt arbeid?

_____

Reaksjon og handling

Hvis du har opplevd ubehagelige ting som du merker går inn på deg, pleier du da å snakke om det?
Ja
Nei

Hvis du har opplevd ubehagelige ting som du merker går inn på deg og ønsker å snakke om hendelsen, hvem går du til?
Flere kryss mulig

a) En bestemt kollega
b) Den kollegaen som er tilgjengelig
c) Tar det gjerne opp med flere kollegaer samtidig, f. eks på et fellesrom
d) Lederen din
e) Verneombud
f) Tillitsvalgt
g) Bedriftshelsetjenesten
h) Kollegastøtte
i) Ektefelle/Samboer/Kjæreste
j) Venn(er)
k) Annet: _____

Hvis du opplever hendelsene som er opplistet nedenfor, hva gjør du?

Flere kryss mulig

	Ingen ting	*Konfronterer vedkommende*	*Snakker med noen*	*Melder det inn som uønsket hendelse i HMS-systemet (RUH)*	*Anmelder personen*	*Har du opplevd det?*	
						JA	*NEI*
Blir kalt ukvemsord							
Blir kalt rasist							
Blir spyttet på							
Mottar trusler fremsatt i affekt							
Mottar trusler fremsatt i ettertid							
Blir dyttet (uten skader)							
Blir slått (uten skader)							
Blir skadet fysisk							

Toleransegrenser

I hvilken grad er du enig i følgende utsagn:	Helt uenig	Delvis uenig	Verken eller	Delvis enig	Helt enig
Som politi må du tåle å bli kalt ukvemsord som idiot osv.					
Som politi må du tåle å bli kalt rasist					
Som politi må du tåle å bli spyttet på					
Som politi må du tåle å bli dyttet litt					
Som politi må du tåle å " få deg en på trynet"					
Som politi må du tåle å bli skadet fysisk					
Hvis publikum kaller meg ukvemsord, er det egentlig politirollen han/hun snakker til					

Hvis publikum kaller meg ukvemsord, er det meg som person han/hun snakker til

Hvis publikum kaller meg ukvemsord mens flere andre er til stede, er det spesielt viktig å reagere for å forsvare politiets autoritet

Hvis publikum kaller meg ukvemsord mens flere andre er til stede, er det spesielt viktig å reagere for å forsvare min verdighet som menneske

Når enkelte polititjenestemenn oftere enn andre kolleger blir utsatt for sjikane/trusler/vold fra publikum, så henger dette sammen med den personlige fremferden/oppførselen
Når enkelte polititjenestemenn oftere enn andre kolleger blir utsatt for sjikane/trusler/vold fra publikum, så henger dette sammen den type arbeidsoppgaver de blir satt til å utføre

Arbeid og fritid

Hvis du tenker på arbeidsdagen din når du har kommet hjem, i hvilken grad tenker du på følgende forhold:	Ikke i det hele tatt	I mindre grad	I noen grad	I stor grad
På om du synes du fikk gjort mye kontra om det var mye venting				
På oppgaver som ble løst tilfredsstillende				
På oppgaver som ikke ble løst tilfredsstillende				
På risikoen som eventuelt lå i situasjonen, på hva som kunne skjedd hvis ting gikk galt				
På de nye tingene du fikk til i løpet av dagen				
På de menneskene du fikk anledning til å hjelpe				
På de menneskene du ikke fikk anledning til å hjelpe				
På ting som gikk galt				

Jeg tenker ikke på jobben når jeg har gått hjem

Annet _____

	meget sjelden eller aldri	nokså sjelden	av og til	nokså ofte	meget ofte eller alltid
Hender det at kravene på jobben forstyrrer ditt hjemmeliv og familieliv?					
Hender det at kravene på hjemmebane forstyrrer ditt arbeid?					

Risiko

I hvilken grad vurderer du følgende forhold som risikofylt i tjenesten?	Svært lite risikofylt	Noe risikofylt	Ganske risikofylt	Svært risikofylt
Å dra på væpnet oppdrag *Å gå inn i situasjoner hvor du ikke vet hva som kan vente deg*				
Å kjøre utrykning				
Å bli tilkalt til " husbråk"				
Å patruljere natt i helgene				
Demonstrasjoner/massetjeneste				
Å være underbemannet				
Annet: _____				

	Ikke i det hele tatt	I mindre grad	I noen grad	I stor grad
I hvilken grad opplever du i dag å være trygg i tjenesten?				
I hvilken grad opplever du at det er rom for å gjøre feil ved din enhet uten at det får negative konsekvenser?				
I hvilken grad har du valgt bort visse oppgaver fordi du er redd for å gjøre feil?				

Når opplevde du sist:	Å være redd i arbeidet	Å være kontrollert spent eller nervøs i arbeidet	Å være bekymret eller engstelig i arbeidet	Å grue deg til å gå på jobb
Denne uken				
Denne måneden				
I løpet av de siste tre månedene				
I løpet av de siste seks månedene				
I løpet av det siste året				
Lenger enn et år siden				
Har aldri skjedd				

Hvis du har gruet det for å gå på jobb, - hvorfor det?_____

Helse, miljø og sikkerhet

Hvordan vurderer du den informasjonen du har fått om systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid?

a) Svært god
b) Nokså god
c) Mindre god
d) Dårlig

I hvilken grad mener du ledelsen går foran som et godt eksempel / er et "fyrtårn" på HMS-området?	Ikke i det hele tatt	I mindre grad	I noen grad	I stor grad

Politidirektoratet
Ledelsen i ditt politidistrikt
Din nærmeste leder

I hvilken grad har du innflytelse ved anskaffelse av materiell eller utstyr til din avdeling/enhet?

a) I stor grad
b) I noen grad
c) I mindre grad
d) Ikke i det hele tatt

I hvilken grad mener du at det ved din avdeling drives en tilfredsstillende opplæring i forhold til oppgavene som skal utføres?

a) I stor grad
b) I noen grad
c) I mindre grad
d) Ikke i det hele tatt
e) Ikke sikker

Har du noen gang rapportert uønskede hendelser (i arbeidsmiljøet) til nærmeste overordnede?

a) Ja
b) Nei

I hvilken grad vil du si at nærmeste overordnede følger opp og gir tilbakemeldinger til de ansatte når det gjelder innrapporterte arbeidsmiljøproblemer?

a) I stor grad
b) I noen grad
c) I mindre grad
d) Ikke i det hele tatt
e) Ikke sikker

Er det ved din avdeling/enhet slik at en kan rapportere feil og avvik fra regler og rutiner uten frykt for at det vil slå tilbake på en selv? Vil du si det er slik ….

a) I stor grad
b) I noen grad
c) I liten grad
d) Ikke i det hele tatt
e) Ikke sikker

Mestring

Hvis du må velge et av alternativene, hvilket føler du stemmer best på deg?

- *Jeg liker best å utføre oppgaver jeg kan godt fra før*
- *Jeg liker best å utføre oppgaver jeg ikke har gjort før og hvor jeg lærer nye ting*

Hva mener du er det mest lærerike og givende i ditt arbeid?_____

Hvor ofte opplever du å få et "kick" av glede/energi i arbeidet?

Aldri

Noen ganger

Ofte

Hva gir deg et "kick" av glede/energi i arbeidet?_____

Hvor mange ganger har du opplevd situasjoner du mener du ikke fikk til/mestret godt nok i tjenesten de siste tre månedene?

a) Ingen
b) 1-4
c) 5-10
d) 11-20
e) 21-40
f) Mer

Hva var det du ikke fikk til /mestret? (Beskriv kort)_____

Tenk på den siste situasjonen du mener du ikke mestret godt nok: i hvilken grad mener du at dette skyldes:	Ikke i det hele tatt	I mindre grad	I noen grad	I stor grad
For dårlig eller manglende utstyr				
Manglende opplæring eller trening				
Manglende erfaring				
For få på jobb i situasjonen				
For mange publikummere som blandet seg inn i måten jeg ville løse oppgaven på				
Manglende støtte fra kolleger som var til stede				
Manglende lederstøtte				
Dårlig sambandsutstyr				
Summen av flere uheldige tilfeldigheter				
Annet:_____				

Tenk på dine erfaringer med situasjoner du mener du ikke mestret godt nok, i hvilken grad mener du at erfaringene har ført til:	Ikke i det hele tatt	I mindre grad	I noen grad	I stor grad
At du prøver å unngå tilsvarende situasjoner				

At du er blitt mer engstelig eller forsiktig med å gå inn i lignende situasjoner

Ingen forskjell

At du er tryggere fordi du mener du har lært av opplevelsen

At du ønsker å erfare flere slike situasjoner slik at du øker kompetansen på området

Politiets autoritet

I hvilken grad mener du følgende faktorer er viktige for å ha nødvendig autoritet overfor klienter og publikum generelt?	Ikke i det hele tatt	I mindre grad	I noen grad	I stor grad
Uniformen *Kjennskap til "miljøet" eller "saken", - kompetanse på akkurat "dette området"*				
Å gå "høyt" ut				
Å gå "lavt" ut				
Stemmebruk				
Din alder				
Å være god til å kommunisere				
Kjønn				
Hvor mange politifolk dere er sammen				
At politiet har tillit i samfunnet				
Etnisk opprinnelse				
Å være stor og sterk				
Å ha erfaring				

	Ikke i det hele tatt	I mindre grad	I noen grad	I stor grad
I hvilken grad har du selv en opplevelse av at folk flest har tillit til deg som politi?				

Mener du politiets umiddelbare autoritet og legitimitet i dag sammenlignet med for 10 år siden er?

Svekket

Lik som før

Økt

Hvis du mener at politiets umiddelbare autoritet og legitimitet er svekket i dag sammenlignet med for 10 år siden, - hva mener du er årsaken til det?	Ikke i det hele tatt	I mindre grad	I noen grad	I stor grad
Respekten for autoriteter er generelt svekket i samfunnet, det gjelder ikke bare politiet				
Respekten for autoriteter er generelt svekket i samfunnet, men respekten for politiet er spesielt svekket				
Politiet står i dag dårligere rustet enn før til å utføre de polititjenester som samfunnet forventer				
Politiets autoritet er svekket på grunn av ensidig negativ og urettferdig mediaomtale				
Politiets kompetanse er for dårlig til at den umiddelbare autoritet og legitimitet kan opprettholdes i samme grad som tidligere				

Enkelte politifolk gjør jobben på måter som ikke er akseptabel, og det dårlige omdømme som dette skaper, rammer hele politietaten

Politifolk som arbeider i ordenstjenesten er for unge og har for liten erfaring

Det er blitt for mange kvinner i politiet

Det er for lite mangfold i politiet

Annet:

Jobbplaner

	Høyest sannsynlig	Ganske sannsynlig	Nokså sannsynlig	Ikke meget sannsynlig	Ikke sannsynlig i det hele tatt
Hvor sannsynlig er det at du aktivt vil komme til å se etter en ny jobb **utenfor politiet** neste år?					

Hvis du ikke har tenkt til å se etter ny jobb utenfor politietaten neste år, hva er hovedgrunnene til at du ønsker å bli i politiet? _____

	Ikke i det hele tatt	I mindre grad	I noen grad	I stor grad	Ingen formening
Hvis det overhode er sannsynlig at du aktivt vil komme til å se etter ny jobb utenfor politietaten neste år, i hvilken grad spiller følgende forhold inn?					
Jeg ønsker et yrket med bedre lønnsvilkår enn politiet					
Jeg ønsker en jobb der jeg i større grad kan hjelpe andre mennesker					

Jeg ønsker en jobb der jeg i større grad kan løse praktiske oppgaver

Jeg ønsker en jobb med mer risiko og spenning

Jeg ønsker et yrke med høyere anseelse i samfunnet

Jeg ønsker å utøve mer samfunnsnyttige oppgaver

Jeg ønsker en jobb med mindre risikobelastninger
Jeg ønsket en jobb som i større grad lar seg kombinere med barn og familie

Jeg ønsker en jobb med mer varierte oppgaver

Jeg ønsker en jobb hvor jeg i større grad kan være fysisk aktiv
Jeg ønsker en jobb med bedre arbeidsmiljø
Jeg ønsker en jobb som er fri for sjikane, trusler og vold
Jeg ønsker en jobb med bedre ledelse

Jeg ønsker en jobb med mer anerkjennelse fra arbeidsgiver
Andre årsaker:

Arbeidshelse

	Aldri	Få ganger i året	En gang i måneden	Få ganger i måneden	En gang i uken	Få ganger i uken	Daglig
Arbeidet mitt gjør meg følelsesmessig utslitt…….							
Jeg føler meg helt oppbrukt når arbeidsdagen er over……							
Jeg føler meg trett når jeg står opp om morgenen ……..							

Å arbeide hele dagen er virkelig en belastning for meg.....

Jeg føler meg utbrent av arbeidet mitt .....

Mange går av og til på jobb selv om de føler seg dårlige eller syke. Har følgende forhold noen betydning for om du går på jobb selv om du ikke føler deg helt frisk? (Kryss av for hver påstand)

	Ingen betydning	Liten betydning	En del betydning	Stor betydning
Jeg liker jobben min og går nødig glipp av en arbeidsdag.....				
Jeg vet at mine kollegaer får jobben min på toppen av sin egen.....				
Jeg må «ta igjen det tapte» og får merarbeid når jeg kommer tilbake.....				
Jeg vil savne samværet med kolleger om jeg var borte fra jobben.....				
Jeg er redd for å miste jobben min på grunn av fravær.....				
Jeg får dårlig samvittighet hvis jeg er borte fra jobben.....				
Jeg synes det blir så mange spørsmål når jeg er borte.....				
Jeg er redd for å ikke få fast ansettelse/ opprykk på grunn av fravær.....				

Bakgrunnsvariablene til respondentene i 2008.

Distriktsvis deltagelse i undersøkelsen

Sted	Svarprosent i hele universet	Absolutte tall	Antall sendt til
Oslo	59,6 %	542	647
Trondheim	13,3 %	121	238
Lensmannskontor i Sør-Trøndelag	8,0 %	73	
Hamar	5,5 %	50	136
Lensmannskontor i Hedmark	6,8 %	62	
Øst-Finnmark	6,8 %	62	73
		Total 918	**1106**

Alder

Gjennomsnittsalderen i Trondheim var 3,10 (det vil si kategori 3), mens gjennomsnittsalderen i Oslo var 2,2 (det vil si kategori 2).

	Alternativer	Prosent	Frekvens
1	20 til 29 år	17,1 %	156
2	30 til 35 år	32,5 %	296
3	36 til 45 år	31,4 %	286
4	46 til 57 år	16,6 %	151
5	Over 57 år	2,4 %	22
			Total 911

Aldersfordelingen innen hvert distrikt er oppgitt i tabellen under. For Oslo er det flest i kategorien 30 til 35 år, for Trondheim er det 36 til 45 år etc. Alder i ordenstjenesten er lavere i Oslo enn i de øvrige politidistrikter som er undersøkt.

	Alder					Total (N)
Distrikt	20 til 29 år	30 til 35 år	36 til 45 år	46 til 57 år	Over 57	20 til 29 år
Oslo	25 %	40 %	24 %	9 %	2 %	539
Trondheim	2 %	21 %	47 %	28 %	3 %	120
Lensmannskontor i Sør-Trøndelag	5 %	18 %	40 %	33 %	4 %	73
Hamar	2 %	12 %	47 %	33 %	6 %	49
Lensmannskontor i Hedmark	10 %	24 %	37 %	24 %	5 %	62
Øst-Finnmark	10 %	29 %	44 %	18 %	0 %	62

Utdanningsbakgrunn (Flere kryss var mulig).

	Alternativer	**Prosent**	**Frekvens**
1	Politiskolen	37,8 %	346
2	Politihøgskolen	52,3 %	479
3	Utdanning utover Politiskolen/ Politihøgskolen (som gir studiepoeng)	46,3 %	424
4	Utdanning utover Politiskolen/ Politihøgskolen (som ikke gir studiepoeng)	17,6 %	161
			Total 915

Yrkeserfaring fra politiet

	Alternativer	**Prosent**	**Frekvens**
1	Under ett år	3,3 %	30
2	1 inntil 2 år	6,9 %	63
3	2 inntil 5 år	17,2 %	157
4	5 inntil10 år	26,1 %	239
5	10 inntil 20 år	24,5 %	224
6	Over 20 år	22,1 %	202
			Total 915

Erfaring, kjønn og distrikt

En større andel av kvinnene ligger i kategorien opp til 10 års erfaring, sammenlignet med mennene. I kategorien 10-20 år finner vi henholdsvis 23,3 % av kvinnene og 24,8 % av mennene, mens 24,8 % av mennene ligger i kategorien over 20 år.

		Erfaring fra ordenstjeneste						
Distrikt		Under ett år	1 inntil 2 år	2 inntil 5 år	5 inntil10 år	10 inntil 20 år	Over 20 år	Total (N)
Oslo	Kvinne	8 %	16 %	40 %	25 %	9 %	2 %	108
	Mann	6 %	12 %	26 %	29 %	20 %	7 %	431
	Total	6 %	13 %	28 %	29 %	18 %	6 %	539
Trondheim	Kvinne		0 %	17 %	39 %	33 %	11 %	18
	Mann		1 %	7 %	30 %	42 %	20 %	100
	Total		1 %	8 %	31 %	41 %	19 %	118
Lensmannskontor i Sør-Trøndelag	Kvinne	9 %	0 %	18 %	36 %	27 %	9 %	11
	Mann	0 %	2 %	15 %	18 %	21 %	44 %	61
	Total	1 %	1 %	15 %	21 %	22 %	39 %	72
Lensmannskontor i Hedmark	Kvinne			25 %	25 %	0 %	50 %	4
	Mann			16 %	16 %	41 %	27 %	44
	Total			17 %	17 %	38 %	29 %	48
Hamar	Kvinne	8 %	8 %	23 %	31 %	23 %	8 %	13
	Mann	2 %	10 %	14 %	16 %	35 %	22 %	49
	Total	3 %	10 %	16 %	19 %	32 %	19 %	62
Øst-Finnmark	Kvinne	25 %	25 %	0 %	38 %	13 %		8
	Mann	2 %	6 %	15 %	30 %	31 %	17 %	54
	Total	5 %	8 %	13 %	31 %	29 %	15 %	62

Yrkeserfaring fra ordenstjenesten

	Alternativer	Prosent	Frekvens
1	Under ett år	4,5 %	41
2	1 inntil 2 år	9,0 %	82
3	2 inntil 5 år	22,0 %	200
4	5 inntil10 år	27,2 %	247
5	10 inntil 20 år	23,9 %	217
6	Over 20 år	13,4 %	122
			Total 909

Tjeneste på nåværende tidspunkt (Flere kryss var mulig).

	Alternativer	Prosent	Frekvens
1	Orden	75,7 %	693
2	Trafikk	20,3 %	186
3	Hund	4,5 %	41
4	Reservetjeneste	12,6 %	115
5	UEH	13,1 %	120
6	Beredskapstroppen	5,1 %	47
7	Rytterkorpset	1,0 %	9
8	Annet	32,1 %	294
			Total 916

I «annet»-kategorien var «etterforskning» den klart dominerende kategorien og avspeiler ansatte i ordenstjenesten som hospiterer på Etterforskningsavdelingen, og flere av svarene var også kompletterende utdypninger av tjenestekategorien som var valgt.

Informasjonsmail til respondenter, spørreundersøkelse i 2013.

Hei

Politiets Fellesforbund samarbeider med forskeren Christin Thea Wathne på Arbeidsforskningsinstituttet. Forbundet betaler deler av hennes doktorgrad, der undersøkelsen nedenfor inngår. Dermed sender vi ut denne spørreundersøkelsen på vegne av henne.

Vennlig hilsen

Gry Jorunn Holmen, informasjonsrådgiver

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet.

Hva synes du om politiets mål- og resultatstyring?

Bli med i trekningen av tre iPader! Vinnerne trekkes i uke 44.

Bakgrunn og formål

Denne spørreundersøkelsen handler om virkninger av politireformer som har sitt utspring i New Public Management (NPM) eller Ny offentlig styring som det kalles på norsk.

New Public Management brukes som betegnelse på en reformbølge som har hatt som mål å effektivisere offentlig sektor

Problemstillingen er følgende: ***Hvordan opplever politiansatte organisasjonens retning, og etatens mål- og resultatstyring?***

Bakgrunnen er at NPM har påvirket styringsprosessen og organisering av arbeidet i politiet. I dag setter Stortinget, Justisdepartementet og riksadvokaten mål for politiets virksomhet. Politidirektoratet (POD) mottar et tildelingsbrev som gir føringer for politiets arbeid, og POD konkretiserer oppgavene som skal prioriteres, målene og ressursene for budsjettperioden i disponeringsskrivet. Politidistriktene må rapportere sin måloppnåelse til POD i et datasystem som heter Politimesterens Styringsverktøy (PSV). For eksempel må alle politidistrikter registrere antall kontrollerte kjøretøy i dette datasystemet.

Vi vil stille deg noen spørsmål om hvordan du opplever politiets retning og konsekvensene av målstyringssystemet i politiet. Skjemaet tar 10-15 minutter å fylle ut.

Svarene vil inngå i anonymisert form i en doktorgradsavhandling ved Universitetet i Oslo. Doktorgradsavhandlingen er finansiert av Politidirektoratet og Politiets Fellesforbund i fellesskap.

Denne spørreundersøkelsen går til samtlige politiutdannede ansatte som er medlem i Politiets Fellesforbund.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Kun databehandler i Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) vil ha tilgang til koblingsnøkkelen mellom data og mailadresse. Koblingsnøkkelen vil lagres adskilt fra øvrige data og slettes innen år 2014. Deltagerne vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjonen og prosjektet skal etter planen avsluttes 1. oktober 2014.

Frivillig deltakelse
Det er frivillig å delta i studien. Deltagelse i studien innebærer å besvare spørreskjemaet. Dataene registreres i et dataprogram som gjør det mulig å utføre statistiske analyser.

Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med Christin Thea Wathne, seniorforsker ved Arbeidsforskningsinstituttet , telefon: 99601193 eller mail: ctw@afi.no.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Merk at hvis du bruker tilbakeknappen mister du svarene du har gitt på den siden du står.
Lenken til questen: https://response.questback.com/arbeidsforskningsinstituttet/ez2bcnneng/

Vennlig hilsen Christin Thea Wathne, Arbeidsforskningsinstituttet

Spørreskjema 2013

Hva mener du om politiets mål- og resultatstyring?

Denne undersøkelsen handler om virkningene av politireformer som har sitt utspring i New Public Management (NPM) eller Ny offentlig styring som det kalles på norsk.

Politiets kjerneoppgaver

Jeg mener at…	**Helt enig**	**Litt enig**	**Verken eller**	**Litt uenig**	**Helt uenig**	**Ikke aktuelt**	**Vet ikke**
… politiet bør jobbe mer generelt forebyggende i lokalsamfunnet for å skape tillit og trygghet							
… politiet bør benytte sine begrensede ressurser på utsatte risikogrupper (som unge på skråplanet) fremfor å drive mer generelt forebyggende arbeid for eks blant skoleklasser							
…det er riktig å nedprioritere mindre kriminelle forhold som nasking, sykkeltyverier osv. til fordel for den mer alvorlige kriminaliteten							
… kunnskapsbasert politiarbeid *(eks. problemorientert politiarbeid som også er forskningsbasert)* gir godt politiarbeid							
… prioriteringene av oppgaver politiet skal gjøre er riktige og organisasjonen er på rett vei							
… vi er på vei til å få et kontrollpoliti som ikke har tid til å hjelpe publikum på en god måte							
… publikum har i dag mistet mye av respekten for politiet fordi det ikke lenger stiller opp når folk trenger hjelp							
…politiet vil aldri få publikums tillit og lojalitet hvis de ikke også prioriterer mindre kriminelle forhold som nasking, sykkeltyverier osv.							
…politiet bør i større grad avvise publikums henvendelser om hjelp og bistand ved mindre problemer og mindre kriminelle hendelser							
…politiets bør ha tid og ressurser til å imøtekomme publikums henvendelser når det gjelder hjelp og bistand med mindre problemer og mindre kriminelle hendelser							

Politiets kjerneoppgaver

Jeg mener at…	**Helt enig**	**Litt enig**	**Verken eller**	**Litt uenig**	**Helt uenig**	**Ikke aktuelt**	**Vet ikke**
… å se at man som politi kan gjøre en forskjell for enkeltmennesker er en sterk motivasjonskilde i arbeidet							
… å klare å oppfylle målkriteriene i styringssystemet er en sterk motivasjonskilde							
… mål- og resultatstyringssystemet motiverer meg til å få saker «inn i systemet» fremfor å strebe etter å løse sakene på lavest mulig nivå							
… politiet bør konsentrere seg om de alvorlige kriminelle utfordringene i samfunnet og la private aktører ta seg av publikums mindre problemer							
… det er viktig å ta seg tid til å snakke med publikum og forsøke å ordne opp i konflikter slik at de ikke havner "i systemet"							
…politiets viktigste kjerneoppgave er å hjelpe og bistå publikum når de trenger det							
…politiets viktigste kjerneoppgave er å gjøre det politikerne til en hver tid fokuserer på							
… mange av politiets hjelpeoppgaver overfor publikum blir ikke verdsatt i organisasjonen							

Publikumskontakt

Hvor ofte har du direkte kontakt med publikum (fysisk, på telefon, e-post el.)	**Flere ganger om dagen**	**Så å si daglig**	**Flere ganger i uken**	**Ca 1 gang i uken**	**Flere ganger i mnd**	**En gang per mnd eller sjeldnere**	**aldri**
Opplever du å måtte avvise publikum som ber om hjelp, selv om du gjerne skulle hjulpet? (Men som du av ressursmessige årsaker, policyårsaker eller annet ikke kan hjelpe)	**Flere ganger per dag**	**Så å si daglig**	**Flere ganger i uken**	**Ca 1 gang i uken**	**Flere ganger i mnd**	**En gang pr mnd eller sjeldnere**	**aldri**

Mål- og resultatstyringssystemet

Politidistriktene må rapportere sin måloppnåelse til Politidirektoratet (POD) i et datasystem: «Politimesterens styringsverktøy» (PSV). Ofte er det lederne som fører tallene inn i systemet, mens ansatte rapporterer grunnlaget, for eks. antall utførte oppgaver eller resultater (måleindikatorer).

I hvilken grad har du fått en innføring i hvordan målstyringssystemet er ment å fungere?	I stor grad	I noen grad	Verken eller	I mindre grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Ikke relevant	Vet ikke

Vi ønsker å finne ut hvordan du opplever målstyringssystemet i ditt daglige arbeid. Ta stilling til påstandene under.

Jeg mener at mål- og resultatstyringssystemet …	Helt enig	Litt enig	Verken eller	Litt uenig	Helt uenig	Ikke aktuelt	Vet ikke
… fokuserer på det viktigste i mitt arbeid							
…måler godt politiarbeid							
… skaper unødvendig ekstraarbeid (for eks med skjemautfylling)							
… bidrar til at politiets innsats blir styrt mot oppgaver som er lette å måle, men mindre viktige							
… stjeler verdifull tid som jeg heller kunne brukt på andre, viktigere oppgaver							
… motiverer meg i arbeidet							
… gir økt mening i arbeidet							
…i politiet ikke er bra nok, men målstyring kan være positivt							
…i politiet er bra nok, men de ansatte følger ikke godt nok opp							
… består av for få måleindikatorer							

Registrering og rapportering

Hvor ofte rapporterer og registrer du, enten direkte i målstyringssystemet eller på andre måter?	Flere ganger per dag	Daglig	Flere ganger i uken	Flere ganger i mnd	Flere ganger i året	Ikke aktuelt
Registrering og rapportering						
Hvor mye tid bruker du i gjennomsnitt på registrering og rapportering per uke?	Under en time	1 - 2 timer	Over 2 timer – 5 timer	Over 5 timer		

Hvordan mener du…	Avtatt mye	Avtatt noe	Ingen endring	Økt noe	Økt mye	Ikke aktuelt	Vet ikke
…fokuset på rapporteringskrav som registrering av gjennomførte oppgaver og resultater har utviklet seg til de siste årene?							

	Nei, aldri	Ja, 1 gang siste 12 mnd.	Ja, 2 til 5 ganger siste 12 mnd.	Ja, 6 til 10 ganger siste 12 mnd.	Ja, flere enn 10 ganger siste 12 mnd.	Ja, det gjøres helt systematisk	Ikke aktuelt	Vet ikke
Har du noen gang ”pyntet på resultatene” som skal inn i målstyringssystemet, dvs. oppgitt bedre tall enn det strengt tatt var grunnlag for?								
Kjenner du til at noen kolleger/ledere har ”pyntet på resultatene” som skal inn i målstyringssystemet, dvs. oppgitt bedre tall enn det strengt tatt var grunnlag for?								

Arbeidsoppgavene. Ta stilling til påstandene fremsatt under.

Jeg opplever…	Helt enig	Litt enig	Verken eller	Litt uenig	Helt uenig	Ikke aktuelt	Vet ikke
… at mine arbeidsoppgaver har blitt mer standardiserte de siste 5 årene *(dvs. at det er innført regler/oppskrifter for hvordan jeg skal utføre arbeidsoppgavene mine)*							
… å ikke få utført arbeidsoppgaver *på den måten jeg ønsker* fordi jeg mangler ressurser *(eks. tid, bistand, utstyr osv)*							
… å ikke få utført arbeidsoppgaver *på den måten jeg ønsker* på grunn av at andre faggrupper i etaten får gjennomslag for sine spesielle faglige føringer							
… å ikke få utført arbeidsoppgaver *på den måten jeg ønsker* fordi det er etablert andre standarder for oppgaveløsningen							
… manglende mestring pga manglende ressurser som tid, bistand, utstyr osv.							
…at jeg i stor grad kan påvirke *på hvilken måte* jeg skal utføre mine arbeidsoppgaver							
… å ha nok ressurser (eks. tid, bistand, utstyr osv) til å gjøre arbeidsoppgavene mine på en faglig god måte							
… at de økonomiske forholdene *(for eks besparelser på bemanning, utstyr osv)* er overordnet det å utføre oppgavene på best mulig måte etter faglig standard							
… at det å gjøre oppgavene på best mulig måte etter faglige standarder er overordnet de økonomiske forholdene							

Krav i arbeidet

Dersom du skal vurdere utviklingen i løpet av de siste fem årene, hvordan vil du si at utviklingen har vært når det gjelder:

	Avtatt mye	Avtatt noe	Ingen endring	Økt noe	Økt mye	Ikke aktuelt	Vet ikke
Antall timer jeg arbeider							
Muligheten for å rekke det jeg skal gjøre på jobben innenfor den fastsatte arbeidstiden							
Stress på jobben							
Muligheten til å ta fri fra jobb							
Press for å lykkes på jobben							
Kompetansekravene på min jobb							
Kravene til å håndtere komplekse arbeidsoppgaver							
Press for å produsere mer på kortere tid							
Forventning om å jobbe utover normal arbeidstid							

Ledelse

Alt i alt vil jeg si at min nærmeste leder...	Helt enig	Litt enig	Verken eller	Litt enig	Helt uenig	Ikke aktuelt	Vet ikke
… er flink til å fange opp signaler fra de ansatte når det gjelder deres opplevelse av politihverdagen							
… i stor grad får gjennomslag oppover i organisasjonen							
Hos oss er det etablert møteplasser og systemer som gjør det mulig for ledelsen og ansatte å snakke sammen							

Alt i alt vil jeg si at ledelsen i politidistrikt...	Helt enig	Litt enig	Verken eller	Litt uenig	Helt uenig	Ikke aktuelt	Vet ikke
… er flinke til å fange opp signaler fra de ansatte når det gjelder deres opplevelse av politihverdagen							
… bidrar til å tilrettelegge for møteplasser og systemer som gjør det mulig for ledelsen og ansatte å snakke sammen							
… er opptatt av strategisk kriminalitetsforebygging og samhandling med andre aktører i samfunnet							

Alt i alt vil jeg si at Politidirektoratet...	Helt enig	Litt enig	Verken eller	Litt uenig	Helt uenig	Ikke aktuelt	Vet ikke
… er flink til å fange opp signaler fra de ansatte når det gjelder deres opplevelse av politihverdagen							
… er interessert i å høre politidistriktenes syn i ulike saker							
… er opptatt av møteplasser og systemer som gjør det mulig for ledelsen og ansatte å snakke sammen							

Retning for arbeidet

Ta stilling til påstandene…	Helt enig	Litt enig	Verken eller	Litt uenig	Helt uenig	Ikke aktuelt	Vet ikke
Jeg har vært involvert i utviklingen av *min enhets* virksomhetsplan							
På min enhet har virksomhetsplanen en viktig betydning for vårt arbeid							
Jeg kjenner godt til *mitt politidistrikts* virksomhetsplan							
Innsatsen mot kriminalitet i mitt politidistrikt er i stor grad styrt av politifaglige vurderinger							
Innsatsen mot kriminalitet i mitt politidistrikt er i stor grad styrt av politiske prioriteringer							
Innsatsen mot kriminalitet i mitt politidistrikt er i stor grad styrt av publikums ønsker							
Innsatsen mot kriminalitet i mitt politidistrikt er i stor grad styrt av den lokale kulturen i mitt politidistrikt							

Vaktselskaper

	I stor grad	I noen grad	Verken eller	I mindre grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Vet ikke
I hvilken grad mener du vaktselskaper har overtatt politiets arbeidsoppgaver i løpet av de siste fem årene?							
I hvilken grad mener du at vaktselskaper bidrar til redusert kriminalitet?							
I hvilken grad mener du vaktselskapene bidrar til økt trygghet i befolkningen?							

Avsluttende

Hvor enig eller uenig er du i at målstyringen har gitt følgende konsekvenser for politiet?

	Helt enig	Litt enig	Verken eller	Litt uenig	Helt uenig	Ikke aktuelt	Vet ikke
Det har medført flere kontrollrutiner og dermed merarbeid							
Det har gitt en økning i unyttig ressursbruk							
Det har bidratt til detaljkontroll fra ledelsens side							
Det har bidratt til økt interesse for å lære av beste praksis							
Det har ført til at viktige områder har blitt sterkere prioritert							

Bakgrunnsspørsmål

Kjønn:

d) Kvinne
e) Mann

Alder:

a) 29 år eller yngre
b) 30 til 35 år
c) 36 til 45 år
d) 46 til 57 år
e) Over 57

Hva er din utdanning (flere kryss mulig)

a) Politiskolen
b) Politihøgskolen
c) Politiskolen/Politihøgskolen og annen utdanning (som gir studiepoeng)
d) Politiskolen/Politihøgskolen og annen utdanning (som ikke gir studiepoeng)
e) Økonomiutdanning
f) Juridisk utdanning
g) Annen akademisk utdanning
h) Fagutdanning
i) Lavere utdanning (Videregående skole, Folkeskolen)
j) Annet

Hvor lang yrkeserfaring har du fra politiet:

a) Under ett år
b) Fra 1 år, men mindre enn 2 år
c) Fra 2 år, men mindre enn 5 år
d) Fra 5 år, men mindre enn 10 år
e) 10 - 20 år
f) Over 20 år

Hvilken tjeneste har du nå? Flere kryss mulig

a) Orden
b) Trafikk
c) Hund
d) Båttjeneste
e) UEH
f) Beredskapstroppen
g) Rytterkorpset
h) UP
i) Forebyggende
j) Etterforskning
k) Operasjonssentralen
l) PST
m) Annet

Hvilket politidistrikt/særorgan jobber du i?

- Agder politidistrikt
- Asker og Bærum politidistrikt
- Follo politidistrikt
- Gudbrandsdal politidistrikt
- Haugaland og Sunnhordland politidistrikt
- Hedmark politidistrikt
- Helgeland politidistrikt
- Hordaland politidistrikt
- Midtre Hålogaland politidistrikt
- Nord-Trøndelag politidistrikt
- Nordmøre og Romsdal politidistrikt
- Nordre Buskerud politidistrikt
- Oslo politidistrikt
- Rogaland politidistrikt
- Romerike politidistrikt
- Salten politidistrikt
- Sogn og Fjordane politidistrikt
- Sunnmøre politidistrikt
- Søndre Buskerud politidistrikt
- Sør-Trøndelag politidistrikt
- Telemark politidistrikt
- Roms politidistrikt
- Vestfinnmark politidistrikt
- Vestfold politidistrikt
- Vestoppland politidistrikt
- ØstFinnmark politidistrikt
- Østfold politidistrikt
- KRIPOS
- Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter
- Politidirektoratet
- Politiets data- og materielltjeneste
- Politiets utlendingsenhet
- Politihøgskolen
- Utrykningspolitiet
- ØKOKRIM
- Annet

Hva er din nåværende stillingsbetegnelse?

a) Politimester
b) Sysselmann
c) visepolitimester
d) politiinspektør
e) politiadvokat
f) politifullmektig
g) politistasjonssjef
h) lensmann
i) politioverbetjent
j) politiførstebetjent
k) politibetjent 3
l) politibetjent 2
m) politibetjent 1
n) Politireserven
o) Sivilt ansatt
p) Annet

Hva slags ansettelsesforhold har du ved det arbeidsstedet du arbeider i dag?

Flere kryss mulig

a) Fast stilling
b) Vikariat
c) Prosjektstilling
d) Annet _____

Arbeider du:

a) Fulltid
b) Deltid

Funksjon

a) Leder med personalansvar
b) Leder uten personalansvar
c) Ikke leder *(sluses til slutten av spørreskjemaet)*

Til deg som leder

Vi ønsker å finne ut hvordan du opplever forholdet mellom styring (for eks. målstyring) og ledelse (direkte dialogbasert påvirkning). Ta stilling til følgende påstander:

Som leder…	Helt enig	Litt enig	Verken eller	Litt uenig	Helt uenig	Ikke aktuelt	Vet ikke
… bruker jeg det meste av min tid til styring *(administrasjon, oppfølging av rapporteringskrav osv)*							
…har jeg god tid til faglig ledelse *(tilbakemeldinger på hendelser, saker osv)*							
…bruker jeg mye tid til å snakke med ansatte, oppfølging av forbedringstiltak osv.							
… bruker jeg mye tid til å følge opp de ansattes prestasjoner og sjekke hvordan de gjør jobben sin							
…setter jeg ofte av tid til systematisk læring av ulike hendelser og tiltak							
… opplever jeg å kunne påvirke politiorganisasjonen							
…bruker jeg altfor mye tid til å rapportere til overordne ledere							
…bruker jeg altfor mye tid til å oppfylle styringsindikatorene							
…opplever jeg at politifaglige forhold *(som det å få gjort arbeidet på en faglig god måte)* vektlegges mer enn besparelser og økonomiske forhold							
…opplever jeg å ha handlingsrom til å lede i betydningen av å stille grunnleggende spørsmål om vi er på riktig vei							
… benytter jeg analyser av utfordringene i distriktet som grunnlag for å lage strategier							
…opplever jeg at styringssystemer som PSV er et hjelpemiddel for dialogbasert ledelse							
…opplever jeg at besparelser og økonomiske forhold vektlegges mer enn det politifaglige							

Fordeling av kvinner og menn på ulike stillinger, spørreundersøkelse 2013.

	Kvinner	Menn
Visepolitimester	0	1
	0,0 %	100,0 %
Politiinspektør	2	19
	9,5 %	90,5 %
Politiadvokat	0	1
	0,0 %	100,0 %
Politistasjonssjef	1	19
	5,0 %	95,0 %
Lensmann	8	75
	9,6 %	90,4 %
Politioverbetjent	89	426
	17,3 %	82,7 %
Politiførstebetjent	65	328
	16,5 %	83,5 %
Politibetjent 3	139	394
	26,1 %	73,9 %
Politibetjent 2	68	193
	26,1 %	73,9 %
Politibetjent 1	113	228
	33,1 %	66,9 %
Annet	1	14
	6,7 %	93,3 %

Oversikt over respondentenes geografiske tilhørighet

Hvilket politidistrikt/særorgan jobber du i? * Funksjon: Crosstabulation

		Funksjon:			
		Personalleder	Fagleder	Ikke-leder	Total
Agder	Count	16	27	52	95
	% within Funksjon:	3.7%	6.3%	3.8%	4.3%
Asker og bærum	Count	9	15	30	54
	% within Funksjon:	2.1%	3.5%	2.2%	2.4%
Follo	Count	9	11	32	52
	% within Funksjon:	2.1%	2.6%	2.3%	2.3%
Gudbrandsdal	Count	9	7	14	30
	% within Funksjon:	2.1%	1.6%	1.0%	1.3%
Haugaland og Sunnhordaland	Count	11	12	28	51
	% within Funksjon:	2.6%	2.8%	2.1%	2.3%
Hedemark	Count	13	26	39	78
	% within Funksjon:	3.0%	6.0%	2.9%	3.5%
Helgeland	Count	7	6	17	30
	% within Funksjon:	1.6%	1.4%	1.2%	1.3%
Hordaland	Count	37	33	111	181
	% within Funksjon:	8.6%	7.7%	8.1%	8.1%
Midtre Hålogaland	Count	13	13	21	47
	% within Funksjon:	3.0%	3.0%	1.5%	2.1%
Nord Trøndelag	Count	15	19	30	64
	% within Funksjon:	3.5%	4.4%	2.2%	2.9%
Nordmøre og Romsdal	Count	8	13	26	47
	% within Funksjon:	1.9%	3.0%	1.9%	2.1%
Nordre Buskerud	Count	5	10	19	34
	% within Funksjon:	1.2%	2.3%	1.4%	1.5%
Oslo	Count	77	34	240	351
	% within Funksjon:	17.9%	7.9%	17.6%	15.8%
Rogaland	Count	27	19	66	112
	% within Funksjon:	6.3%	4.4%	4.8%	5.0%
Romerike	Count	20	18	68	106
	% within Funksjon:	4.7%	4.2%	5.0%	4.8%
Salten	Count	7	13	14	34
	% within Funksjon:	1.6%	3.0%	1.0%	1.5%
Sogn og Fjordane	Count	4	9	16	29
	% within Funksjon:	0.9%	2.1%	1.2%	1.3%
Sunnmøre	Count	4	14	26	44
	% within Funksjon:	0.9%	3.2%	1.9%	2.0%
Søndre Buskerud	Count	20	11	49	80
	% within Funksjon:	4.7%	2.6%	3.6%	3.6%
Sør Trøndelag	Count	19	14	80	113
	% within Funksjon:	4.4%	3.2%	5.9%	5.1%
Telemark	Count	15	20	57	92
	% within Funksjon:	3.5%	4.6%	4.2%	4.1%

Roms	Count	10	12	35	57
	% within Funksjon:	2.3%	2.8%	2.6%	2.6%
Vestfinnmark	Count	8	8	14	30
	% within Funksjon:	1.9%	1.9%	1.0%	1.3%
Vestfold	Count	14	12	67	93
	% within Funksjon:	3.3%	2.8%	4.9%	4.2%
Vestoppland	Count	8	8	15	31
	% within Funksjon:	1.9%	1.9%	1.1%	1.4%
Østfinnmark	Count	4	9	13	26
	% within Funksjon:	0.9%	2.1%	1.0%	1.2%
Østfold	Count	15	24	66	105
	% within Funksjon:	3.5%	5.6%	4.8%	4.7%
KRIPOS	Count	3	3	39	45
	% within Funksjon:	0.7%	0.7%	2.9%	2.0%
Politidirektoratet	Count	0	1	4	5
	% within Funksjon:	0.0%	0.2%	0.3%	0.2%
Politiets data- og materieltjeneste	Count	1	0	0	1
	% within Funksjon:	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%
Politiets utlendingsenhet	Count	1	2	14	17
	% within Funksjon:	0.2%	0.5%	1.0%	0.8%
Politihøgskolen	Count	2	0	5	7
	% within Funksjon:	0.5%	0.0%	0.4%	0.3%
Utrykningspolitiet	Count	7	6	28	41
	% within Funksjon:	1.6%	1.4%	2.1%	1.8%
ØKOKRIM	Count	1	1	9	11
	% within Funksjon:	0.2%	0.2%	0.7%	0.5%
Annet	Count	11	1	21	33
	% within Funksjon:	2.6%	0.2%	1.5%	1.5%
Total	Count	430	431	1365	2226
	% within Funksjon:	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Bortfallsanalyse, spørreundersøkelse 2013

Kjønn, stillingsbetegnelse og tilknytning

Ettersom politiansatte tilsvarer populasjonen i undersøkelsen, har jeg kontaktet Politidirektoratet for å få oversikt over deres ansatte. Kjønnsfordelingen og stillingsbetegnelsene i utvalget er sammenlignet med Politidirektoratets oversikt. Politidirektoratets operer med fire oversikter: lønnede årsverk inkludert fødselspermisjoner, lønnede årsverk ekskludert fødselspermisjoner, antall ansatte inkludert fødselspermisjoner, antall ansatte ekskludert medarbeidere i 100 % fødselspermisjon (her er ansatte i gradert foreldrepermisjon inkludert). Siden lenke til spørreskjema ble sendt til arbeidsstedets e-post og er det lite trolig at ansatte i 100 % fødselspermisjon har mottatt spørreskjemaet. Det er imidlertid sannsynlig at noen av de som er i gradert foreldrepermisjon har mottatt det. Jeg anser det som mer relevant å telle antall ansatte enn antall årsverk, og har derfor valgt å sammenligne mine funn med antall ansatte ekskludert medarbeidere i 100 % fødselspermisjon. Ved å krysse stillingsbetegnelse med alder og kjønnsfordeling vil vi få en god oversikt om noen grupper er under eller overrepresentert i utvalget. Under ser vi på kjønnsandelen i hver stillingsbetegnelse for seg. Som nevnt er totalt kvinneandelen i mitt utvalg 22 %, mens tilsvarende hos politidirektoratet er 26 %.

Politistasjonssjef. I min undersøkelse er 1 av 20 politistasjonssjefer kvinner, mens Politidirektoratets oversikt viser 2 av 37, dvs. at begge deler tilsvarer 5 % kvinner.

Politibetjent 1. I min undersøkelse er 113 av 341 i stillingen politibetjent 1 kvinner (33 %), mens Politidirektoratets oversikt viser 623 av 1803 (35 %). Det gir meg to prosentpoeng lavere kvinneandel i denne stillingen.

Politibetjent 2. I min undersøkelse er 68 av 261 (26 %) i stillingen politibetjent 2 kvinner, mens Politidirektoratets oversikt viser 354 av 1119 (32 %). Differanse 6 p.p. lavere i min undersøkelse.

Politibetjent 3. Jeg har 139 av 533 kvinner (26 %) som politibetjent 3, mens Politidirektoratets oversikt viser 568 av 2105 (27 %). Jeg har da 1 prosentpoeng lavere kvinneandel.

Lensmann. Jeg har 8 av 83 (10 %) kvinner som lensmann, mens Politidirektoratets oversikt viser 29 av 255 (11 %) kvinner. Differanse 1 p.p. lavere hos meg.

Politioverbetjent. Jeg har 89 av 515 (17 %) kvinner som politioverbetjent, mens Politidirektoratets oversikt viser 366 av 1860 (20 %). Differanse 3 lavere hos meg.

Politiinspektør. Jeg har 2 av 21 (10 %) som er politiinspektør, mens Politidirektoratets oversikt viser 17 av 104 (16 %). Differanse 6 p.p laver hos meg.

Politi førstebetjent. Jeg har 65 av 393 (17 %) som er politi førstebetjent, mens Politidirektoratets oversikt viser 234 av 1242 (19 %). Differanse 2 prosent poeng lavere hos meg.

Oppsummert er det ingen differanse mellom kvinneandelen i mitt utvalg og Politidirektoratets oversikt for politistasjonssjef. Mitt utvalg har 1-3 prosentpoeng lavere kvinneandel blant politi førstebetjent, politioverbetjent, lensmann og politibetjent 1 og politibetjent 3. Utvalget har 6 prosentpoeng lavere kvinneandel blant politibetjent 2 og politiinspektør. Med unntak av de to siste

stillingsbetegnelsene er det små forskjeller mellom kvinneandelen i mitt utvalg og Politidirektoratets oversikt. Det er imidlertid en svak tendens til en lavere kvinneandel mitt utvalg.

Antall ledere

Andelen ledere i utvalget er totalt 39 %, hvorav 19,2 med personalansvar og 19,5 uten. Det vil si at 61 % ikke er ledere. Dersom vi legger sammen alle ikke-lederne, er 377 av 1342 (28 %) av mine respondenter kvinner og 1548 av 5038 (31 %) er kvinner ifølge politidirektoratets liste. Kvinneandelen blant ledere i utvalget er 105 av 837 (13 %), tilsvarende fra politidirektoratesoversikt er 648 av 3498 (19 %).

Alder

Fra politidirektoratet har jeg kun oversikt over gjennomsnittsalder og har også her valgt å krysse variabelen med stillingsbetegnelse.
Politibetjent 1. Gjennomsnittsalderen for politibetjent 1 er 27,3 år i politidirektoratets oversikt. I utvalget mitt er 73 % i samme stillingsbetegnelse 29 år eller yngre.
Politibetjent 2. Gjennomsnittsalderen for politibetjent 2 er 34,8 år i politidirektoratets oversikt. I utvalget mitt er 63 % i samme stillingsbetegnelse 30-35 år.

Politibetjent 3. Gjennomsnittsalderen for politibetjent 3 er 40,0 år i politidirektoratets oversikt. I utvalget mitt er 57 % i samme stillingsbetegnelse 36-45 år.

Politioverbetjent. Gjennomsnittsalderen for politioverbetjent er 45,39 år i politidirektoratets oversikt. I utvalget mitt er 44 % i samme stillingsbetegnelse 36-45 år og 43 % 46-57 år.

Lensmann. Gjennomsnittsalderen for lensmenn er 52,5 år i politidirektoratets oversikt. I utvalget mitt er 50 % i samme stillingsbetegnelse 46-57 år.
Politistasjonssjef. Gjennomsnittsalderen for politistasjonssjef er 53,1 år i politidirektoratets oversikt. I utvalget mitt er 65 % i samme stillingsbetegnelse 46-57 år.

Politiførstebetjent. Gjennomsnittsalderen for politiførstebetjent er 45,3 år i politidirektoratets oversikt. I utvalget mitt er 44 % i samme stillingsbetegnelse 36-45 år og 43 % 46-57 år.

Politioverbetjent. Gjennomsnittsalderen for politioverbetjent er 49,4 år i politidirektoratets oversikt. I utvalget mitt er 59 % i samme stillingsbetegnelse 46-57 år.

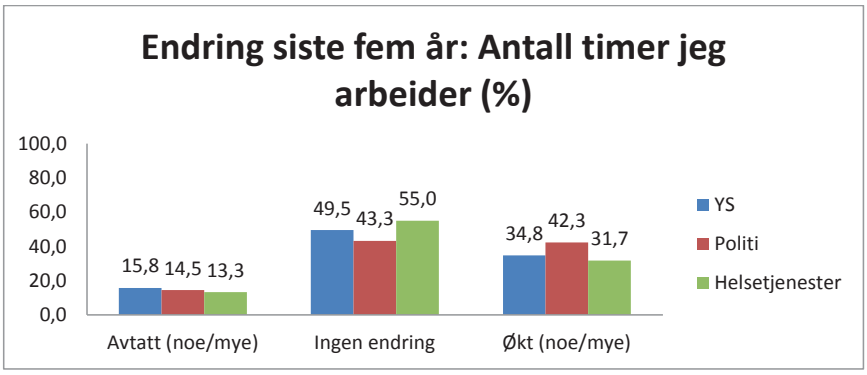
Selv om mine data er delt inn i alderskategorier mens politidirektoratet opererer med gjennomsnittstall, ser vi her at det er stort samsvar mellom alderssammensetningen.

Politidistrikt/særorgan - geografisk tilhørighet

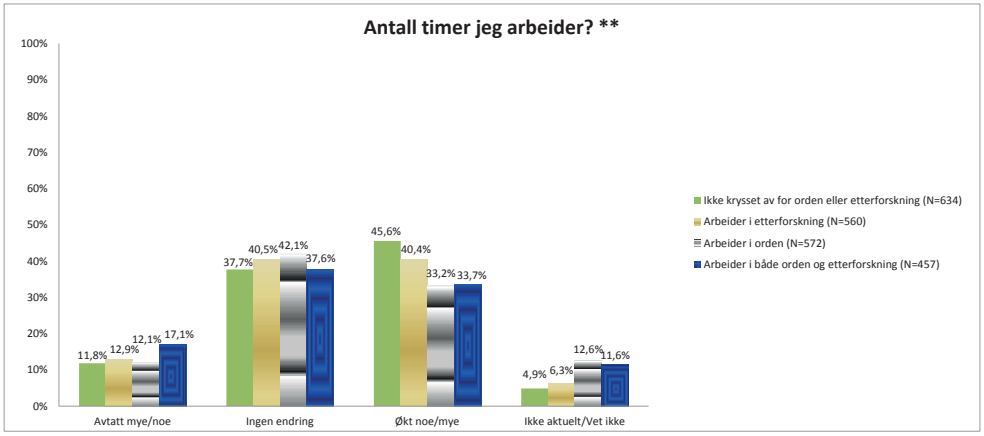
Det er stort samsvar mellom den geografiske fordelingen blant mine informanter og den geografiske fordelingen i Politiets Fellesforbunds lister. I tabellen under ser vi en sammenligning av de største politidistriktene.

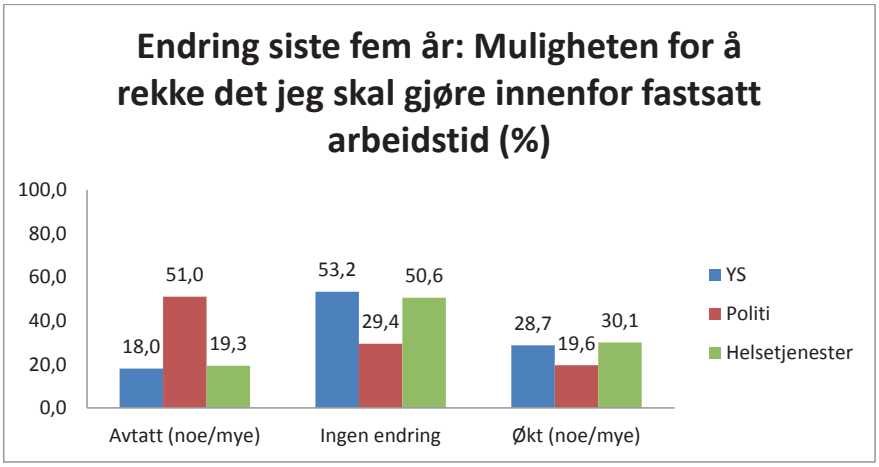
	Prosentandel av lønnede politiårsverk per 30.06.13	Prosentandel i min undersøkelse
Oslo	20	16
Hordaland	8	8
Sør-Trøndelag	5	5
Rogaland	6	5
Romerike	5	5
Østfold	5	5

Vedlegg til kapittel 4. Spørsmål hentet fra YS Arbeidslivsbarometer

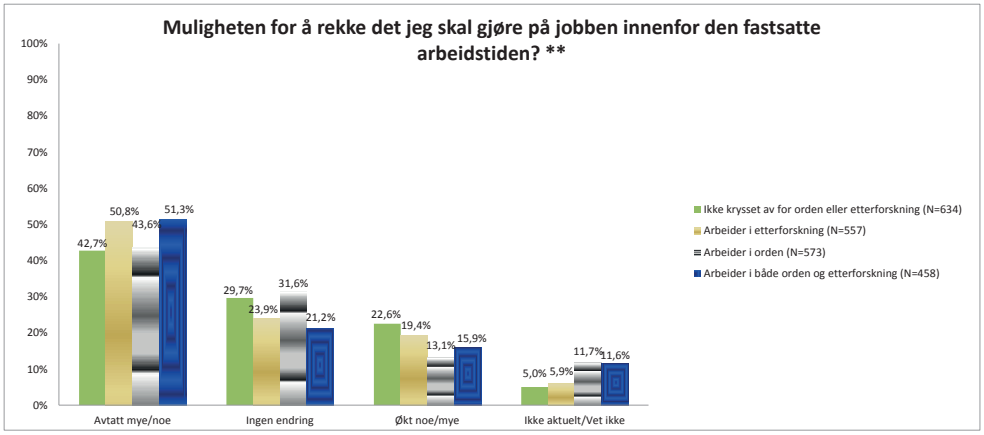


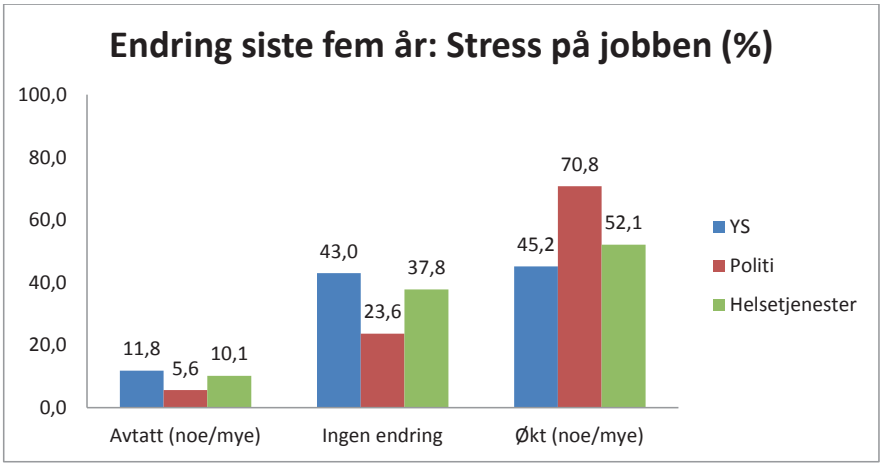
YS N= 14218 Helsetjenester N= 1210 Politi N= 2032



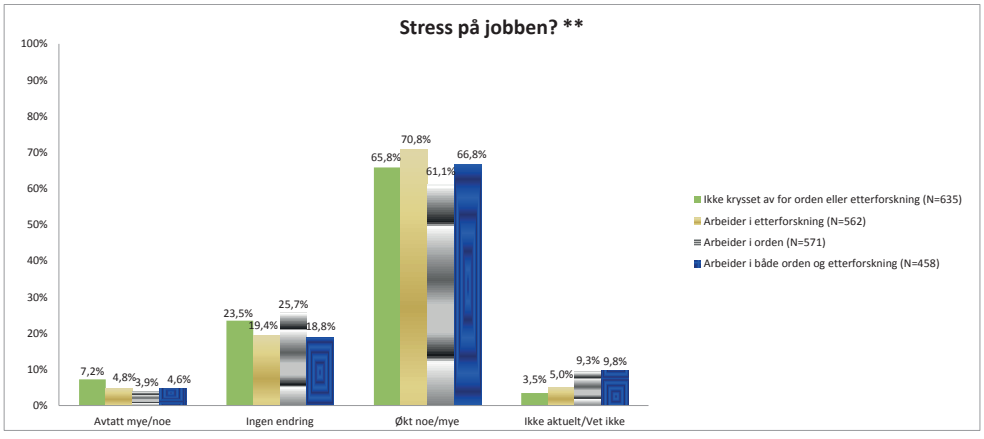


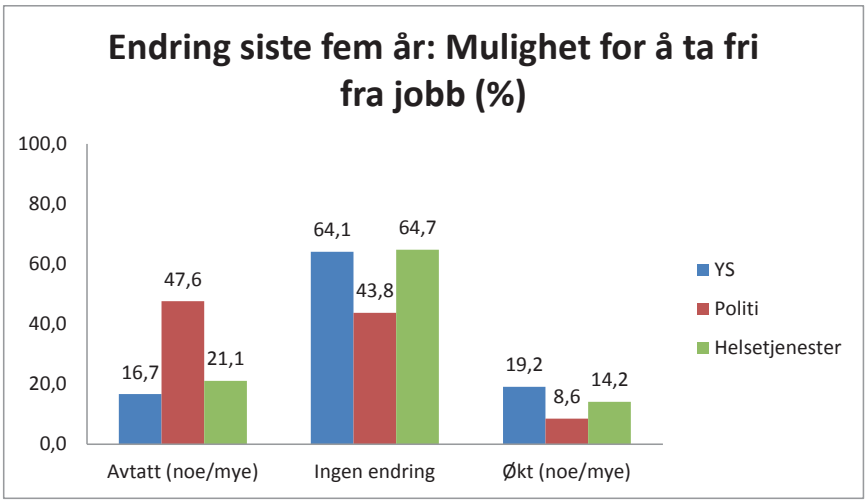
YS N= 14059 Helsetjenester N= 1201 Politi N= 2037



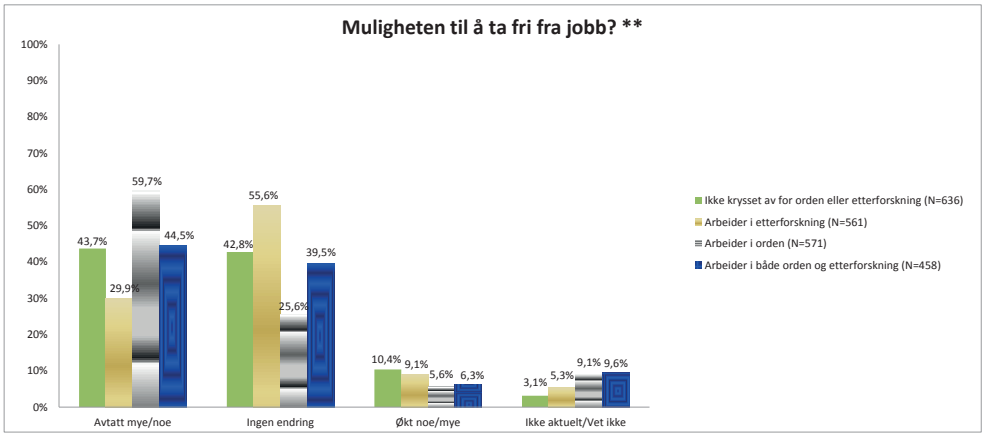


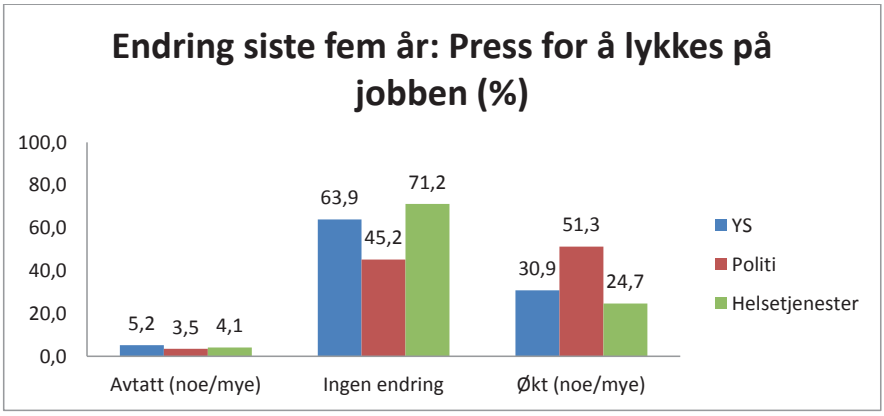
YS N= 14183 Helsetjenester N= 1213 Politi N= 2078



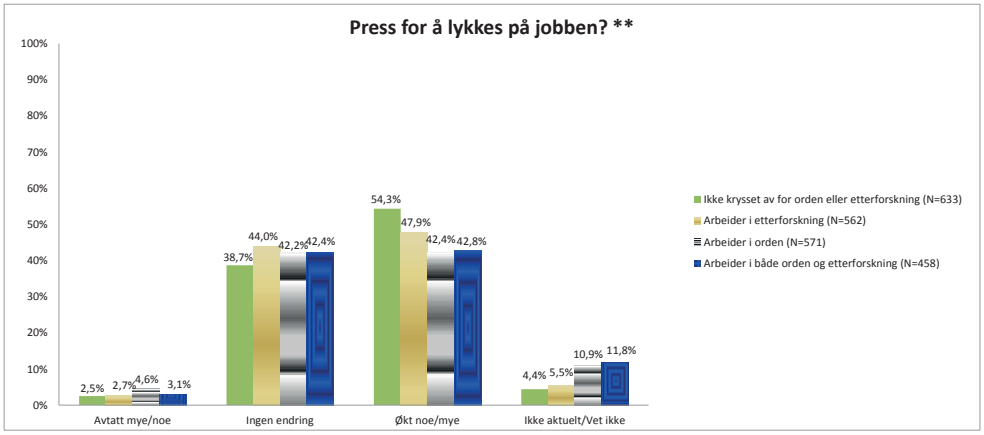


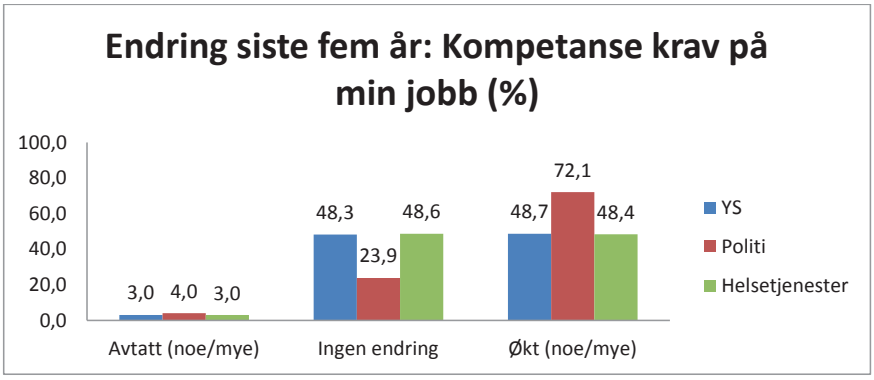
YS N= 14075 Helsetjenester N= 1194 Politi N= 2080



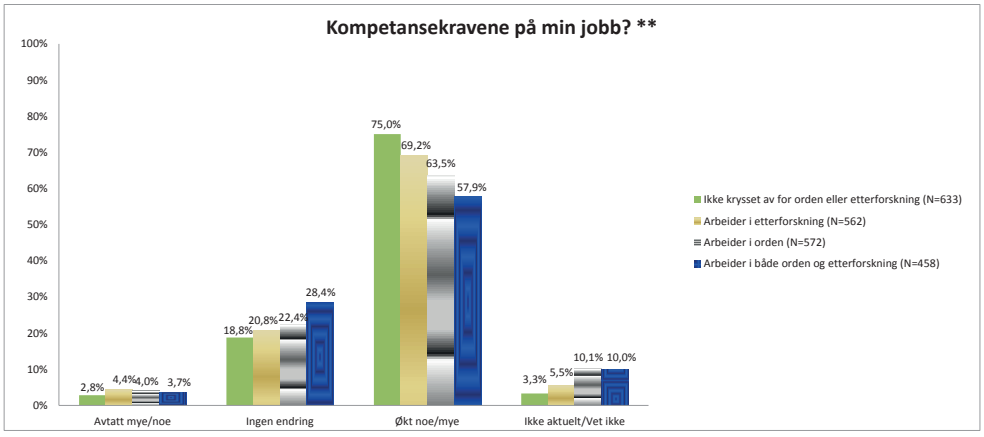


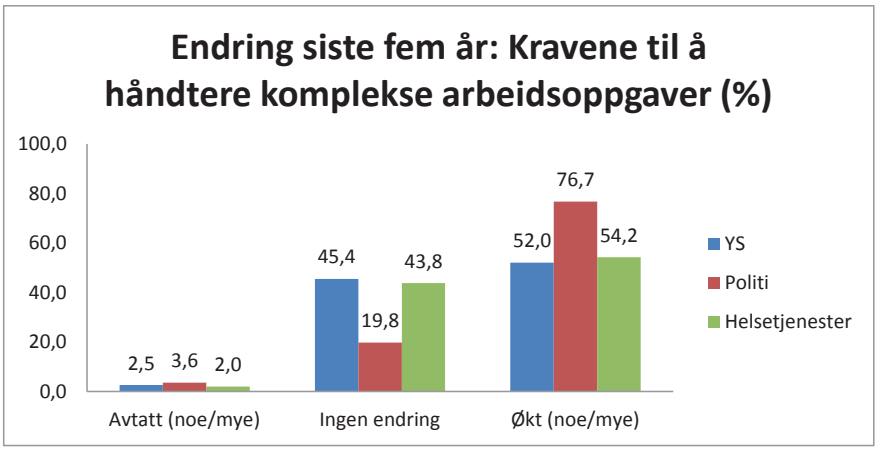
YS N= 13718 Helsetjenester N= 1146 Politi N= 2049



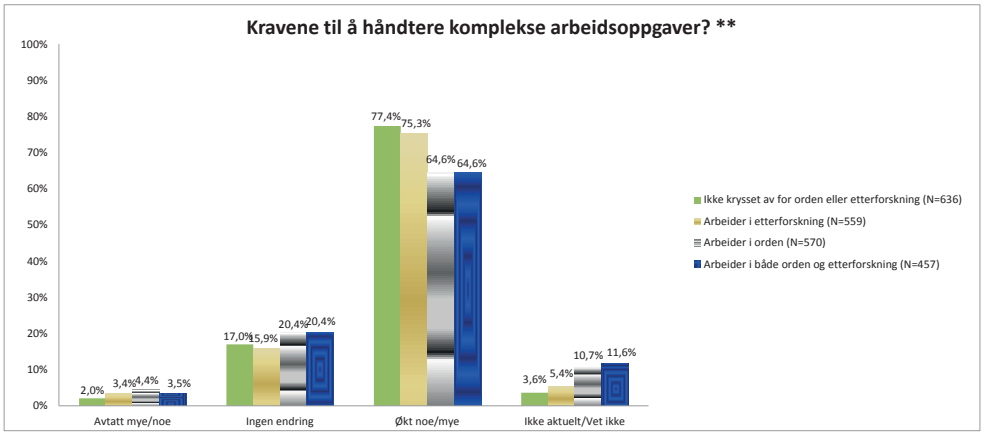


YS N= 14079 Helsetjenester N= 1201 Politi N= 2069

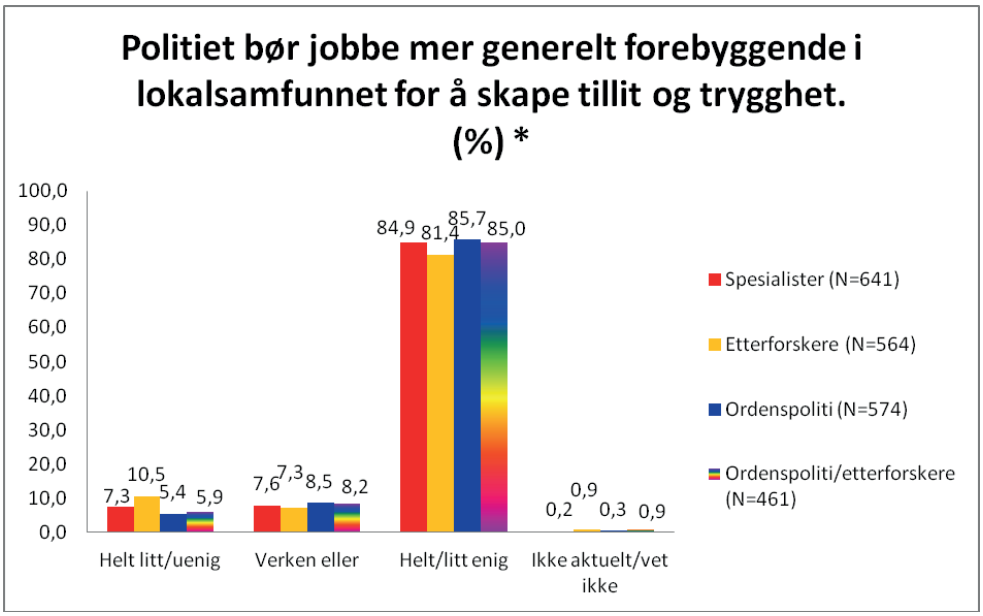


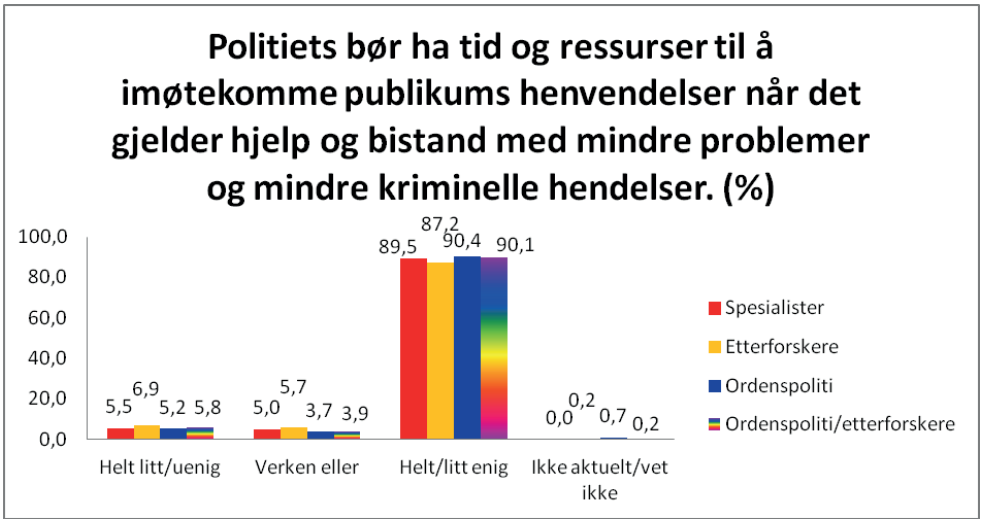


YS N= 13973 Helsetjenester N= 1201 Politi N= 2055



Vedlegg til kapittel 6.





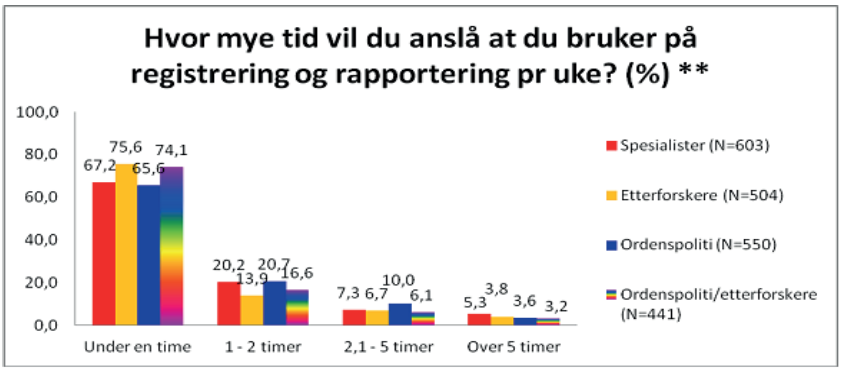
Vedlegg til kapittel 7. Motivasjonsfaktorer

Ytre betingelser	Ikke i det hele tatt	I mindre grad	I noen grad	I stor grad	Ingen for-mening	Total
«Jeg ønsket en jobb med god inntekt»	11,2 % (102)	32,5 % (296)	42,3 % (386)	12,1 % (110)	2,0 % (18)	912
«Jeg ønsket en jobb med særaldersgrense»	32,8 % (299)	27,5 % (251)	17,2 % (157)	12,2 % (111)	10,3 % (94)	912
«Jeg ønsket en jobb med et godt arbeidsmiljø»	0,7 % (6)	1,0 % (9)	13,4 % (122)	**81,4 %** (742)	3,5 % (32)	911
«Jeg ønsket en jobb som lar seg kombinere med barn og familie»	8,0 % 73	20,2 % (184)	34,3 % (312)	30,8 % (280)	6,6 % (60)	909
«Jeg ønsket en fast jobb med sikre ansettelsesforhold»	1,2 % (11)	5,6 % (51)	25,0 % (228)	67,5 % (616)	0,8 % (7)	913
«Jeg ønsket et yrke med god anseelse i samfunnet»	3,7 % (34)	16,1 % (147)	44,6 % (407)	33,7 % (308)	1,9 % (17)	913
«Jeg har familie/slekt som er politi, og jeg ønsket å gå i deres fotspor»	79,3 % (72)	9,8 % (89)	4,7 % (43)	4,5 % (41)	1,8 % (16)	911
Praktisk innhold i jobben	**Ikke i det hele tatt**	**I mindre grad**	**I noen grad**	**I stor grad**	**Ingen for-mening**	**Total**
«Jeg ønsket en jobb der jeg kunne løse praktiske oppgaver»	0,2 % (2)	2,5 % (23)	21,4 % (196)	**75,2 %** (687)	0,7 % (6)	914
«Jeg ønsket en jobb med varierte oppgaver»	0,1 % (1)	0,4 % (4)	8,6 % (78)	**89,4 %** (812)	1,4 % (13)	908
«Jeg ønsket en jobb hvor jeg kunne være fysisk aktiv»	0,4 % (4)	2,8 % (25)	27,1 % (246)	68,6 % (623)	1,1 % (10)	908
Mening	**Ikke i det hele tatt**	**I mindre grad**	**I noen grad**	**I stor grad**	**Ingen for-mening**	**Total**
«Jeg ønsket en jobb der jeg kan hjelpe andre mennesker»	0,0 %	3,0 % (27)	20,3 % (185)	**75,9 %** (692)	0,9 % (8)	912

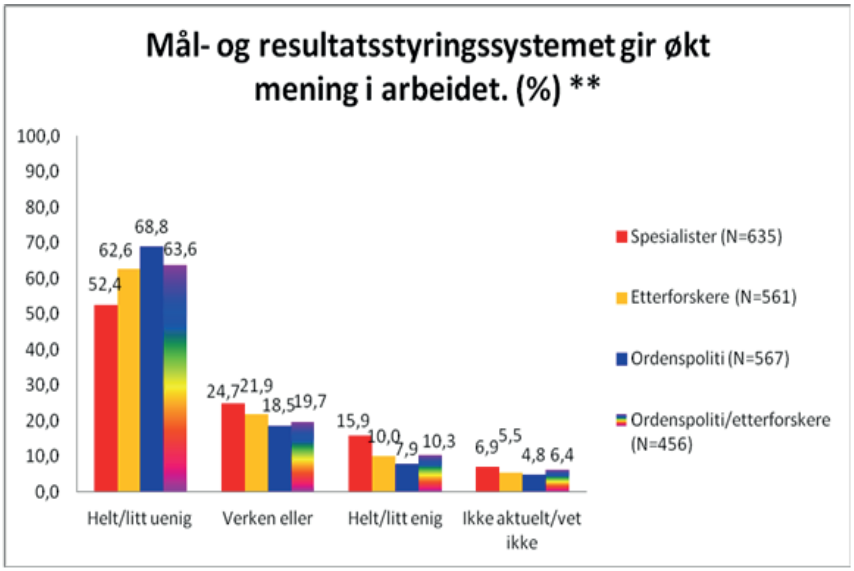
Vedlegg til kapittel 8.

Å gå inn i situasjoner hvor du ikke vet hva som kan venter deg						
	Orden annet		Beredskapstroppen		UEH	
	Frekvens	Prosent	Frekvens	Prosent	Frekvens	Prosent
Svært lite risikofylt	2	0 %	1	2 %		
Noe risikofylt	95	13 %	20	43 %	15	13 %
Ganske risikofylt	361	48 %	23	49 %	58	48 %
Svært risikofylt	289	39 %	3	6 %	47	39 %
total	747	100 %	47	100 %	120	100 %

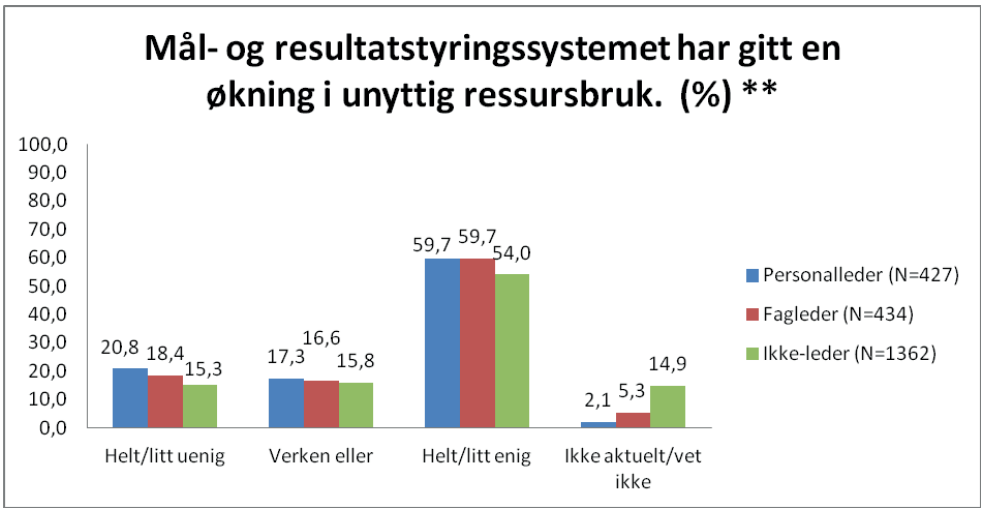
Vedlegg til kapittel 9.



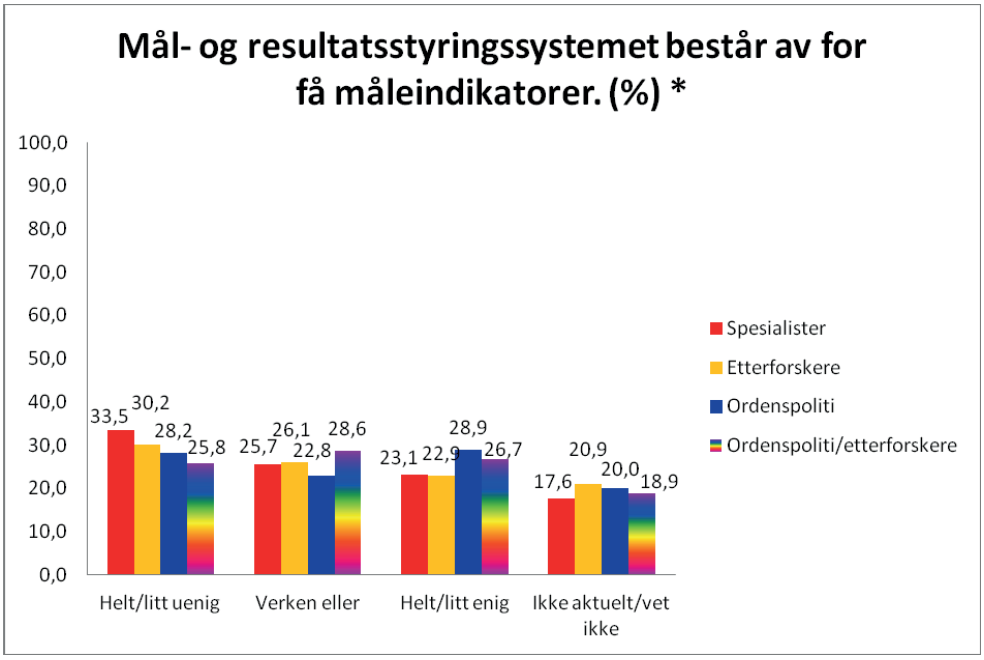
*(** Signifikant på 0,01 nivå)*



*(** Signifikant på 0,01 nivå)*

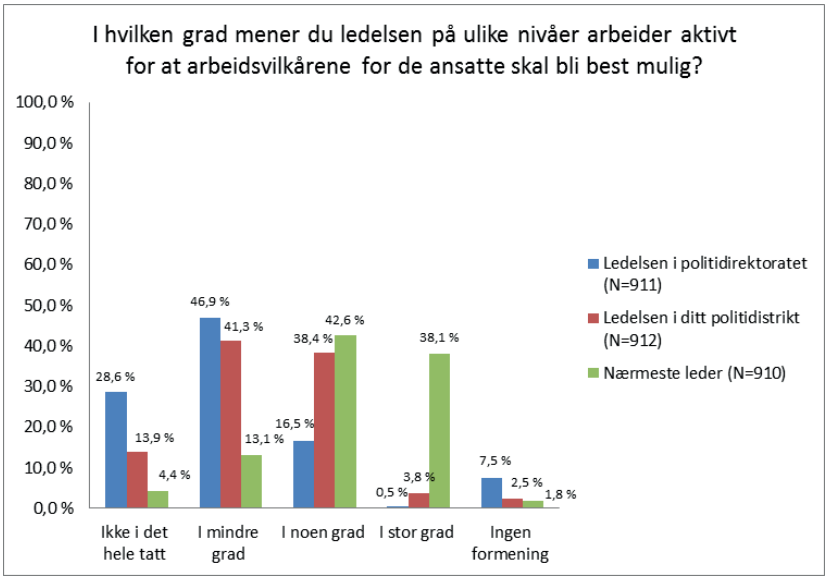


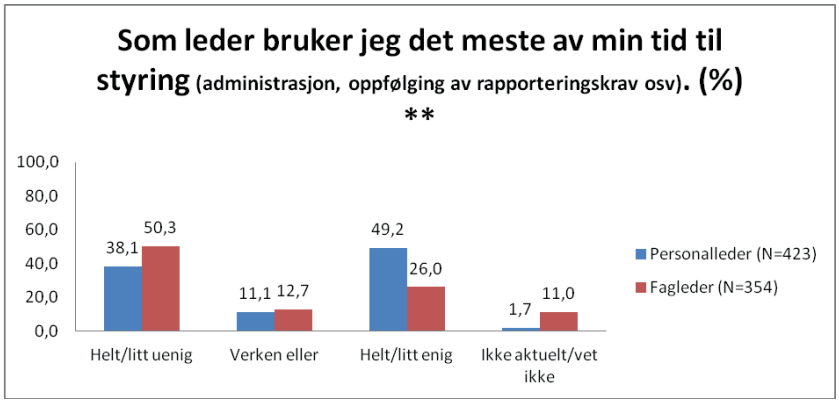
*(** Signifikant på 0,01 nivå)*

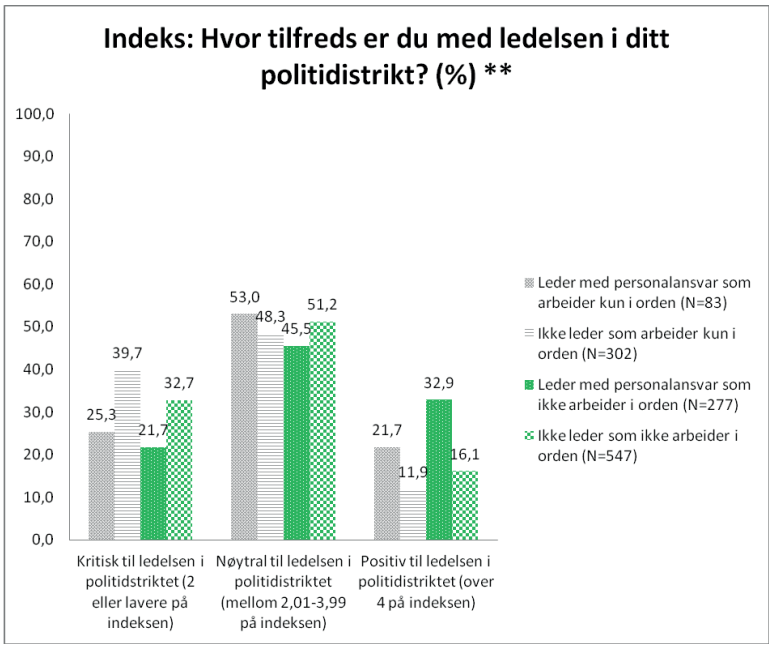


(Signifikant på 0,05 nivå)*

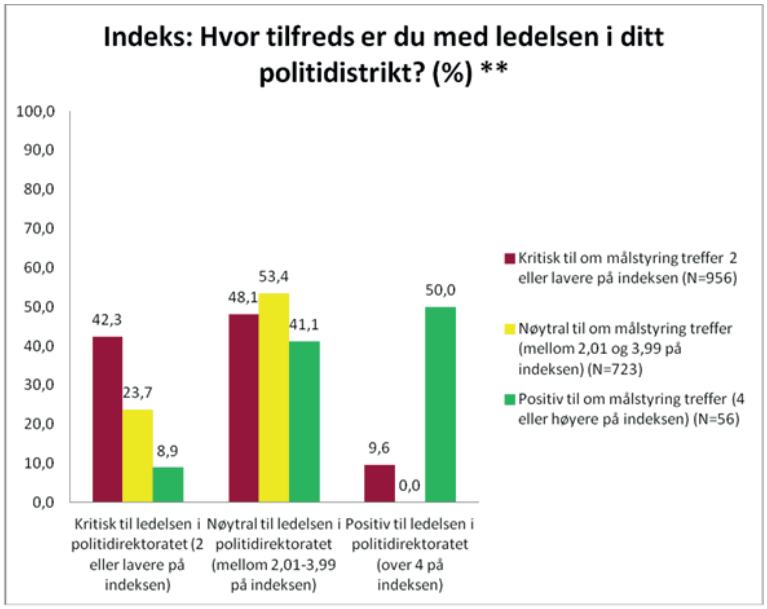
Vedlegg til kapittel 11.





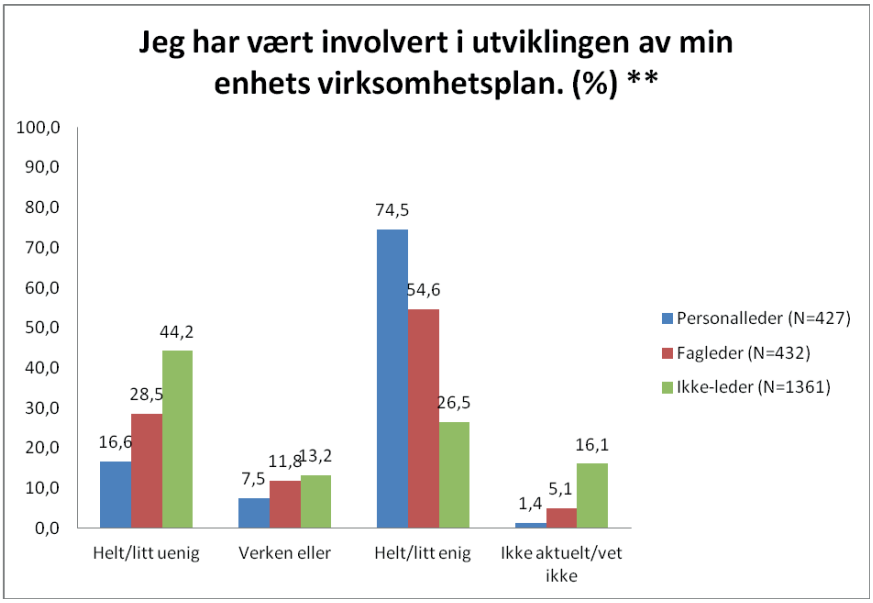


*(** Signifikant på 0,01 nivå)*



*(** Signifikant på 0,01 nivå)*

Vedlegg til kapittel 12.



*(** Signifikant på 0,01 nivå)*

Vedlegg til kapittel 13.

Konstruksjon av dummyvariabler

Har du noen gang «pyntet på resultatene» som skal inn i målstyringssystemet dvs. oppgitt bedre tall enn det strengt tatt var grunnlag for?

Opprinnelige variabel	N	Dummy variabler	n
Nei, aldri	1082	Aldri pyntet	1082
Ja, 1 gang siste 12 mnd	109		
Ja, 2 til 5 ganger siste 5 mnd	160	Pynta 1 til 10 ganger	314
Ja, 6 til 10 ganger siste 12 mnd	45		
Ja, flere enn 10 ganger siste 12 mnd	74	Pynta flere enn ti ganger	
Ja, det gjøres helt systematisk	100		174
Ikke aktuelt	548	Pynta vet ikke/ ikke aktuelt	653
Vet ikke	105		

Politiet bør benytte sine begrensede ressurser på utsatte grupper (som unge på skråplanet) fremfor å drive mer forebyggende arbeid for eks blant skoleklasser.

Opprinnelige variabel	n	Dummy variabler	n
Helt enig	534	Prioriter utsatte grupper: Enig	1438
Litt enig	904		
Verken eller	267	Prioriter utsatte grupper: Verken eller	267
Litt uenig	371		528
Helt uenig	157	Prioriter utsatte grupper: Uenig	
Ikke aktuelt	1		9
Vet ikke	8	Prioriter utsatte grupper: Ikke akt vet ikke	

Prioriteringer av oppgaver politiet skal gjøre er riktige og organisasjonen er på rett vei.

Opprinnelige variabel	n	Dummy variabler	n
Helt enig	107	Politi org er på rett vei	628
Litt enig	521		
Verken eller	468	Politi org på rett vei: Verken eller	468
Litt uenig	717	Politi org ikke på rett vei	1059
Helt uenig	342		
Ikke aktuelt	10	Politi org på rett vei: Ikke akt vet ikke	64
Vet ikke	54		

Jeg har vært involvert i utviklingen av min enhets virksomhetsplan.

Opprinnelige variabel	n	Dummy variabler	n
Helt enig	359	Har deltatt i VP	916
Litt enig	557		
Verken eller	264	Deltatt VP verken eller	264
Litt uenig	178	Ikke deltatt VP	800
Helt uenig	622		
Ikke aktuelt	209	Deltatt VP Ikke aktuelt vet ikke	248
Vet ikke	39		

Opplever du å måtte avvise publikum som ber om hjelp, selv om du gjerne skulle ha hjulpet? (Men som du av ressursmessige årsaker, policyårsaker eller annet ikke kan hjelpe).

Opprinnelige variabel	n	Dummy variabler	n
Aldri	182	Avviser aldri publikum	182
En gang per måned eller sjeldnere	364	Avviser publikum månedlig	667
Flere ganger i måneden	303		
Ca 1 gang i uken	325	Avviser publikum ukentlig	856
Flere ganger i uken	531		
Så å si daglig	320	Avviser publikum daglig	520
Flere ganger om dagen	200		