



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Doktrine i politiet.

Egnet verktøy for helhetlig faglig styring?

Helge Stave

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
vår 2023

Forord

Jeg har vært så heldig å få være på besøk hos Forsvaret som godt voksen utvekslingstudent fra politiet ved Forsvarets høgskole (FHS) i snart 2 år. Denne masteroppgaven markerer slutten på studiet.

Oppholdet ved FHS har vært lærerikt. Jeg har i tillegg til å lære gjennom litteratur og undervisning lært svært mye om Forsvaret og militære organisasjoner gjennom samtaler med mine medstudenter. Takk! Dette er kunnskap som er nyttig i en tid hvor gjensidig forståelse og samhandling mellom politi og forsvar er ekstra viktig.

Takk til Åge Johnsen og André Berg Thomstad for diskusjoner og tydelige kalibreringer.

Til slutt. Takk til Bente som de siste ukene nok en gang har holdt ut med en mann parkert på loftet.

Askøy, 14.5.2023

Helge Stave

Sammendrag

Denne oppgaven handler om doktrine i politiet. I denne oppgaven utforsker jeg om doktrine og doktrinearbeid slik som militære organisasjoner benytter dem, vil kunne være et verktøy også for overordnet og helhetlig faglig styring av politiet.

Jeg tar utgangspunkt i strategien «I forkant av kriminaliteten». En strategi som utpeker forebygging av kriminalitet som politiets overordnede virkemiddel. Strategien er en av fire delstrategier som sammen utgjør planen for hvordan politiet skal oppfylle målene i virksomhetsstrategien (Politidirektoratet, 2023). Politidirektøren slår i forordet fast at forebygging skal være politiets hovedstrategi i dette arbeidet. Her forklares også at fokus skal være på samlet innsats, samarbeid med andre, helhet og forebyggende effekter. I Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sine evalueringer etter Politireformen får politiet kritikk nettopp for manglende samarbeid, helhet og manglende sammenheng mellom tiltak (DFØ, 2022).

Med strategien «I forkant av kriminaliteten» som avgrensning har jeg undersøkt om mer doktrinearbeid og mer formell doktrine vil kunne styrke den helhetlige faglige styringen når forebygging skal iverksettes som strategi. Jeg har gjennomført dokumentstudie og intervjuer. Jeg har intervjuet fire ledere i politiet med i sum svært bred bakgrunn, samt to medarbeidere fra DFØ som har arbeidet med evalueringen av politireformen.

Jeg har funnet at politiet har utfordringer med å drive helhetlig faglig styring ved iverksetting av forebygging som strategi. Dokumentundersøkelsen og intervjuene viser at politiet ikke driver med formell doktrineutvikling slik som Forsvaret. Politiet ser ut til å mangle en prosess og et verktøy for å knytte sammen helheten i etatens virkemidler slik at disse kan ses i sammenheng. Dette får sitt utslag i blant annet ulik oppfatning av hva det vil si å ha en forebyggende strategi og hva som er gode forebyggende tiltak. I oppgaven diskuterer jeg ulike symptomer på dette opp mot relevant teori, før jeg ved hjelp av Harald Høibacks doktrinerekant ser på om doktrine og doktrinearbeid vil kunne forbedre disse prosessene i politiet (Høiback, 2012). Gjennomgangen viser at arbeid med doktrine etter doktrinerekantens struktur, vil kunne fange opp de feilene som undersøkelsen viser og som etter anerkjent teori er ganske klassiske. Ved hjelp av en doktrineprosess blir det anledning til å se alle politiets virkemidler som et helhetlig system og avdekke utfordringer ved endring og implementering før de de materialiserer seg ute i etaten.

Summary

This assignment is about doctrine in the police. In this thesis, I explore whether doctrine and doctrinal work as used by military organizations can also be a tool for overall professional management of the police.

My starting point is the strategy "Ahead of the crime". A strategy that designates the prevention of crime as the police's main means of action (Politidirektoratet, 2023). The strategy is one of four sub-strategies which together make up the plan for how the police will fulfill the objectives in the corporate strategy. The Director of Police states in the foreword that prevention must be the police's main strategy in this work. It is also explained here that the focus must be on joint efforts, cooperation with others, integrity and preventive effects. In the Directorate for Administration and Financial Management's evaluations after the Police Reform, the police are criticized precisely for a lack of cooperation, integrity and a lack of coherence between means (DFØ, 2022) .

With the strategy "Ahead of the crime" as a delimitation, I have investigated whether more doctrinal work and more formal doctrine will be able to strengthen the overall professional management when prevention is to be implemented as a strategy. I have conducted document studies and interviews. I have interviewed four managers in the police with a very broad background in total, as well as two employees from the Directorate for Administration and Financial Management who have worked on the evaluation of the police reform.

I have found that the police have challenges in conducting comprehensive professional management when implementing prevention as a strategy. The document examination and interviews show that the police do not engage in formal doctrine development like the Armed Forces. The police seem to be missing a process and a tool to connect the totality of the agency's instruments so that they can be seen in context. This is reflected in, among other things, different perceptions of what it means to have a preventive strategy and what are good preventive measures. In the thesis, I discuss various symptoms of this against relevant theory, before, with the help of Harald Høiback's doctrine triangle, I look at whether doctrine and doctrine work will be able to improve these processes in the police.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 NÆRMERE OM BAKGRUNNEN FOR MITT VALG AV TEMA OG STUDIENS RELEVANS	1
1.2 PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSSPØRSMÅL	2
1.3 AVGRENSNINGER OG BEGREPSAVKLARINGER	3
1.3.1 Avgrensninger	3
1.3.2 Begrepsavklaringer	3
1.4 VEIEN VIDERE	5
2 Politiet som kontekst	6
2.1 POLITIETS FORMÅL OG OPPGAVER	6
2.2 ORGANISERINGEN AV POLITIET	7
3 Metode	10
3.1 PROBLEMSTILLINGEN	10
3.2 VARIABLENE I PROBLEMSTILLINGEN	11
3.3 GENERALISERING?	11
3.4 PROBLEMSTILLINGEN – OPPSUMMERING	12
3.5 UNDERSØKELSESDSIGN	12
3.6 ETISKE UTFORDRINGER – OM Å FORSKE PÅ EGEN ORGANISASJON	13
3.7 DATAINNSAMLING	14
3.8 DOKUMENTANALYSEN	15
3.9 INTERVJUENE	18
3.9.1 Validitet og reliabilitet i informasjonen fra intervjuene	19
3.9.2 Sammensetting av utvalg av personer til intervju	20
3.9.3 Gjennomføring av intervjuene	21
3.10 GJENNOMFØRING AV ANALYSEN	22
4 Teori	25
4.1 STRATEGI	25
4.2 DOKTRINE	26
3.1.1 Doktrinens funksjon og funksjonalitet - Høibacks doktrine trekant	28
4.3 ORGANISASJONSSTRUKTUR – SAMVIRKE OG KOORDINERING	30
4.4 STYRING	31
4.5 BEGREPET STYRING	31
4.6 MÅL OG RESULTATSTYRING I POLITIET	32
4.7 KULTUR	33
4.7.1 Scheins kulturelle rammeverk	33
5 Analyse	35
5.1 INTERNE DOKUMENTER	35
5.1.1 Politiets virksomhetsstrategi	35
5.1.2 forkant av kriminaliteten	36
5.1.3 Etterretningsdoktrine for Politiet	37
5.1.4 Politiets beredskapssystem 1 (PBS 1)	37
5.1.5 Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt	37
5.1.6 Prosjekt «Kunnskapsbasert politiarbeid» (KUBA)	38
5.1.7 Oppsummering styringsdokumenter	38
5.2 REVISJONSRAPPORTER	39
5.2.1 Riksrevisjonens rapport om måloppnåelsen i politiet	39
5.2.2 Områdegjennomgang av Politi- og lensmannsetaten	39
5.3 DIREKTORATET FOR ØKONOMIFORVALTNING SIN FØLGEEVALUERING AV POLITIREFORMEN	39
5.4 OPPSUMMERING DFØ	39
5.5 FUNN FRA INTERVJUER OG DFØ EVALUERINGSRAPPORTER	40

5.5.1 Funn etter intervjuer og gjennomgang av DFØ sin følgeevaluering forskningsspørsmål 1 og 2	40
5.5.2 Funn etter intervjuer og gjennomgang av DFØ sin følgeevaluering forskningsspørsmål 3	41
5.5.3 Funn etter intervjuer og gjennomgang av DFØ sin følgeevaluering forskningsspørsmål 4	42
5.5.4 Funn etter intervjuer og gjennomgang av DFØ sin følgeevaluering forskningsspørsmål 5	43
5.6 OPPSUMMERING UNDERSØKELSE	44
5.7 IVERKSETTING AV STRATEGI	45
5.7.1 Iverksetting krever tilstrekkelig lederressurs	45
5.7.2 Istandsetting av organisasjonen er ressurskrevende og krever opplæring ..	46
5.7.3 Manglende sammenhenger mellom tiltak	47
5.7.4 Styring og iverksettelse av strategi	48
5.7.5 Mål og resultatstyring	48
5.7.6 Målformuleringer, betydningen av viktige begrepers innhold og ulike preferanser på kvalitet	49
5.7.7 Fare for målkonflikt	49
5.7.8 Blanding av ulike styringslogikker	50
5.7.9 Målkonflikt, uklare mål og spill	51
5.7.10 Agentens (POD's) ansvar for å sikre prinsipalen (JD) korrekt styringsinformasjon	51
5.8 STRATEGI OG ORGANISASJONSSTRUKTUR	52
5.8.1 Organisasjonskultur og endring av strategi	54
5.8.2 Hva er det primære endringsmålet, kultur eller strategi?	55
5.8.3 Ulike kulturer i politiet	56
5.8.4 Kulturendring er læring	56
5.9 DOKTRINE	57
5.9.1 Doktrinens funksjon	58
5.9.2 Kunnskap om hva som virker	58
5.9.3 Doktrine og kultur	60
5.9.4 Autoritet	61
5.9.5 Prosess ved utvikling av doktrine	62
5.9.6 Hva skal doktrinen være?	62
5.9.7 Verktøy for informasjon	64
6 Oppsummering, konklusjoner og refleksjoner	65
6.1 REFLEKSJONER	66
Litteraturliste	67
Vedlegg	71

1 Innledning

Temaet for denne avhandlingen er doktrine i politiet. Doktrine i denne sammenhengen kan ses på som læresetninger om god styring, organisering og ledelse. Politiet har i dag ikke en formell overordnet doktrine som sier noe om hvordan ressursene i politiet er tenkt benyttet sammen som et overordnet system for å bekjempe kriminalitet. Politiet har kun ett dokument benevnt «doktrine», nemlig Etterretningsdoktrinen som er utarbeidet blant annet i samarbeid med Forsvaret.

Interessen for doktrine som verktøy har vokst fram under et studieår ved Forsvarets høgskole (FHS) hvor doktrine har vært tema. Gjennom studiet har jeg fått et innblikk i hvordan militære organisasjoner bruker og arbeider med doktriner. Etter 22. juli 2011 har politiet i flere større utredninger fått kritikk for at etatens innsats framstår som fragmentert, og ikke i tilstrekkelig grad helhetlig. Som leder i politiet kjenner jeg godt til denne kritikken. De offentlige, kanskje mest omtalte kjente utredningene, 22. juli kommisjonen sin evalueringsrapport (NOU 2012:14, 2012) og Politianalysen (NOU 2013 : 9, 2013), har ført til at politiet i perioden 2016–2022 har vært gjennom store endringer gjennom den siste politireformen. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har evaluert reformarbeidet underveis. Evalueringsrapportene viser at politiet fremdeles har utfordringer med fragmentering og dermed utilstrekkelig helhet i tiltak og aktiviteter (DFØ, 2022). I avhandlingen har jeg derfor valgt å utforske om mer doktrine og doktrinearbeid kan være en løsning for politiet i arbeidet med en mer helhetlig kriminalitetsbekjempelse. Jeg har sett på doktrine som virkemiddel eller verktøy ved iverksettelse av strategi, nærmere bestemt ved iverksettelse av strategien «I forkant av kriminaliteten», hvor forebygging av kriminalitet er det overordnede virkemiddelet. Dette er en av fire delstrategier som bygger opp under politiets virksomhetsstrategi, og blir av politidirektøren omtalt som politiets hovedstrategi.

1.1 Nærmere om bakgrunnen for mitt valg av tema og studiens relevans

Et spørsmål som melder seg, er om de politisk besluttede endringene som er gjort i politiet og som startet med evalueringsarbeidet etter 22. juli 2011, og som bunngrunnet i et ønske om et mer effektivt politi, har lagt til rette for iverksettelse av faglig forankrede strategier, slik at kriminalitet bekjempes effektivt. Skal slike strategier kunne iverksettes må politiets fagledelse ha handlingsrom og handlingsrommet må gripes. Politiets øverste faglige ledelse utgjøres av Politidirektøren som leder av Politidirektoratet sammen med Riksadvokaten som leder av Påtalemyndigheten.

Under studieåret ved Forsvarets høgskole har jeg spesielt lagt merke til militære organisasjoners bruk av doktrine som verktøy for blant annet å skape en felles logikk i organisasjonen og på politisk nivå, om hvordan ulike virkemidler skal benyttes systematisk sammen for å oppnå effekter. I denne

oppgaven ønsker jeg å utforske om doktriner og doktrinearbeid slik som militære organisasjoner benytter dem, vil kunne være et verktøy også for politiet når det gjelder å møte noen av utfordringene som jeg har introdusert innledningsvis.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

I 2021 lanserte Politidirektoratet strategien «I forkant av kriminaliteten». Strategien er en av fire delstrategier som sammen utgjør planen for hvordan politiet skal oppfylle målene i virksomhetsstrategien (Politidirektoratet, 2023). Politidirektøren slår i forordet fast at forebygging skal være politiets hovedstrategi i dette arbeidet. Her forklares også at fokus skal være på samlet innsats, samarbeid med andre, helhet og forebyggende effekter.

I følge DFØ sine evalueringer har politiet som fremdeles utfordringer med å nå flere av målene med reformen. Blant momenter som løftes fram er utfordringer med å iverksette like arbeidsmetoder i hele landet, etablere mekanismer som styrer ressursene inn mot prioriterte områder og tider, samt endre metoder i tråd med endringer i kriminalitetsutfordringene (DFØ, 2020, s. 57; DIFI, 2018, s. 52, 2019, s. 26). Dette er utfordringer som vil kunne utfordre iverksettelsen av enhver strategi, også strategien «I forkant av kriminaliteten». Disse utfordringene sammen med effektmålene for politireformen, ytterligere funn i DFØ sine evalueringsrapporter, 22/7 kommisjonens søkelys på kultur og ledelse, har vekket en interesse for å utforske om mer formell doktriner kan være et strategisk verktøy for politiet når etatens hovedstrategi skal iverksettes. Vil formell doktriner og doktrinearbeid kunne bidra til en mer logisk rekke fra lovpålagt forebygging til utført forebygging i politiet? Dette spørsmålet har resultert i følgende problemstilling som vil bli utforsket i avhandlingen:

I hvilken grad brukes overordnede doktriner og overordnet doktrinearbeid i politiets helhetlige faglige styring når forebygging skal iverksettes som strategi i kriminalitetsbekjempelsen?

For å svare på problemstillingen har jeg utledet følgende forskningsspørsmål:

1. Hvordan er politiet som system tenkt benyttet for å forebygge kriminalitet?
2. Hvordan utvikler og iverksetter politiet planer med hensikt å iverksette forebygging som en sentral overordnet del av kriminalitetsbekjempelsen?
3. Hvordan oppleves den politiske interessen for politiets faglige retningsvalg?
4. Hvordan er politiets organisasjonsstruktur tilpasset forebygging som overordnet virkemiddel?
5. Fremmer eller hemmer kulturen i politiet utvikling og endringer i hvordan man bruker forebygging (som overordnet virkemiddel) i kriminalitetsbekjempelsen?

1.3 Avgrensninger og begrepsavklaringer

1.3.1 Avgrensninger

Denne oppgaven er ikke ment å være en evaluering av politireformen, men reformen og DFØ sin evaluering av den utgjør et viktig bakteppe. Videre er iverksettelse av strategi et omfattende tema, og de avgrensninger som ligger i formuleringen av problemstillingen er viktig. Disse avgrensningene behandles i metodekapittelet. Jeg framhever likevel her at jeg ønsker å se på iverksettelsen av *en* bestemt strategi og om bruk av *ett* bestemt verktøy, doktrine, i så måte kan utgjøre en forskjell.

Forebygging som strategi: Jeg tar utgangspunkt i *en* besluttet strategi. Det er ikke denne undersøkelsens formål å evaluere selve strategien, om den fremmer effektiv kriminalitetsbekjempelse eller ikke. Tema er iverksettelse av den. Jeg vil derfor heller ikke evaluere eller vurdere ulike metodevalg innen forebygging.

Doktrine på overordnet etatsnivå: Problemstillingen er avgrenset til doktrine og doktrinearbeid på etatsnivå. Jeg har ikke gjort undersøkelser om, og vil ikke drøfte virkning av, fagspesifikke eller bransjespesifikke doktriner.

1.3.2 Begrepsavklaringer

Noen begreper vil bli definert og avklart underveis i avhandlingen for å synliggjøre begrepenes ulike innhold i forhold til hvilken kontekst de benyttes i. Her defineres noen få begreper som gis en definisjon som i oppgaven vil være kontekstuavhengig:

Strategi: Roos et al definerer strategi som: «*En rekke planlagte handlinger som er fastsatt på forhånd, og som blir vedtatt for å oppnå et bestemt mål*» (Roos et al., 2002, s. 18). Johnson et al definerer strategi som: «*Retningen og fokuset en organisasjon setter på lang sikt, som oppnår fordel i et miljø i endring gjennom sin konfigurasjon av ressurser og kompetanse med sikte på å oppfylle interessentenes forventninger*» (Johnson et al., 2005, s. 9). Disse definisjonene utfyller hverandre. Roos et al framhever planlegging og mål, og Johnson et al retning og konfigurasjon av ressurser og kompetanse. I oppgaven her vil jeg forholde meg til disse definisjonene og se på strategi som planlagte handlinger som besluttes for å nå overordnede mål, herunder planlegging for hvordan organisasjonen skal rigges for å kunne iverksette strategien.

Doktrine og doktrinearbeid: Ordet «doktrine» har sin opprinnelse fra det latinske «doctrina» som kan oversettes med undervisning, lærdom eller vitenskap. Doktrine kan defineres som «*en grunnleggende teori eller lære innenfor et bestemt område som gir grunnlag for hvordan noen bør handle eller noe burde være*» (Nilstun, 2023).

Barry Posen vektlegger doktrinenes funksjon som en del av strategi og dens systemfokus i form at doktrinen skal være en overordnet oppskrift på *hvilke* virkemidler som skal benyttes *hvordan*, og *hvordan* ulike virkemidler skal fungere *sammen* (Posen, 1984, s. 13).

Under behandlingen av doktriner vil jeg komme inn på mer kontekstavhengige definisjoner av doktrinebegrepet, men gjennomgående i oppgaven har jeg fokus på doktriner som *prinsipper* for *hvilke* virkemidler organisasjonen skal bruke *hvordan*, og ikke minst hvordan de skal benyttes *sammen*.

Med «doktrinearbeid» menes i oppgaven den prosessen eller det arbeidet som organisasjonen setter i gang for å utarbeide en formell doktrine.

Helhetlig faglig styring: Med helhetlig faglig styring menes i oppgaven at virkemidler velges ut fra faglig kunnskap om hva som virker i forhold til formålet, og at virkemidler og mål sees i en større sammenheng (DFØ, 2010, s. 11; Opstad, 2006, s. 240)

Ledelse, lederskap og styring: Når det gjelder begrepet ledelse forholder jeg meg til «Forsvarets grunnsyn på ledelse» sin definisjon av begrepet, hvor ledelse deles i henholdsvis lederskap og styring. Lederskap sees på som personrettet, og handler om det som er rettet mot medarbeidere og de sosiale forhold. Styring er mer påvirkning gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer (Forsvaret, 2020, s. 8). Begrepet styring vil bli grundigere omtalt nedenfor.

Kriminalitet, kriminalitetsbekjempelse og forebygging: «Kriminalitet» defineres i oppgaven ikke bare som en rekke straffbare handlinger, men som et fenomen. Forebygging av fenomenet kriminalitet sees i avhandlingen på som en del av *kriminalitetsbekjempelsen*. «Kriminalitetsforebygging» betegnes som proaktiv metode i kriminalitetsbekjempelsen, mens etterforskning av begåtte straffbare handlinger regnes som reaktiv metode (Lomell, 2022). «Kriminalitetsbekjempelse» defineres etter dette som de aktiviteter som politiet utøver for å holde fenomenet på et så lavt nivå som mulig.

Effektivitet og effekt: Begrepet effektivitet kan være utfordrende å definere, da det ofte benyttes sammensatt med andre begrep som gjerne er mer kontekstavhengig eller avhengig av personlige preferanser. Ulike grupper og enkeltpersoner kan ha ulike preferanser på hva som er kvalitativt bra kriminalitetsbekjempelse. For at diskusjonene skal kunne holdes innenfor en ramme vil jeg i avhandlingen gjennomgående ta utgangspunkt i begrepets opprinnelse innenfor økonomien:

Effektivitet defineres som riktig virkemiddel, mot riktig utfordring, i riktig mengde, til riktig tidspunkt, til lavest mulig kostnad uten uakseptabelt tap av kvalitet (Opstad, 2006, s. 222).

Med effekt menes i oppgaven hvilken nytte eller virkning et virkemiddel har i forhold til målet som er satt (Opstad, 2006, s. 222).

1.4 Veien videre

Videre i oppgaven vil jeg først i kapittel 2 kort beskrive politiet som kontekst for studien. Kapittel 3 presenterer teori som vil bli benyttet for å forklare de funn som jeg har gjort i min undersøkelse. I kapittel 4 vil jeg redegjøre for mine metodevalg i undersøkelsen, samt forklare hvordan undersøkelsen ble gjennomført og dataene analysert. I kapittel 5 redegjør jeg først for de funn jeg har gjort i undersøkelsen. Deretter forklarer jeg funnene ut fra relevant teori redegjort for i kapittel 3. Jeg vil så se de funn jeg har forklart ut fra relevant teori opp mot teori rundt doktrine og doktrinearbeid og se om doktrine vil kunne hindre, dempe eller reparere noen av de dysfunksjonalitetene som jeg har påvist. I kapittel 6 oppsummerer, konkluderer og legger jeg fram noen refleksjoner rundt tema og problemstilling.

2 Politiet som kontekst

2.1 Politiets formål og oppgaver

Politiets formål og overordnede oppgavesett er definert ved lov: «*Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.*» (Politielloven, 1995, § 1, 2. ledd). Politiet skal altså i første rekke jobbe for at uønskede hendelser ikke skal finne sted. *Hvordan* dette skal gjøres er også lovfestet. Politiellovens § 2 lister opp politiets 7 overordnede oppgaver (Politielloven, 1995, § 2).

Politiet har lang tradisjon for å være undergitt demokratisk kontroll, med Justis- og beredskapsministeren som konstitusjonelt ansvarlig for virksomheten. Politidirektoratet har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og særorganene, med de begrensninger som følger av at den overordnede faglige ledelsen av straffesaksbehandlingen hører under den høyere påtalemyndighet under ledelse av Riksadvokaten.

Politietaten har vide fullmakter og plikter, til å benytte makt mot egen befolkning når det er nødvendig. En naturlig følge av dette er at man i et liberalt demokrati som i Norge, ønsker å holde en slik sterk folkevalgt kontroll med politiets innretning, rammer og virksomhet som jeg har beskrevet. Samtidig er det en krevende øvelse å balansere en sterk demokratisk kontroll med en politisk styring som sikrer etatsledelsen tilstrekkelig handlingsrom til å drive effektiv kriminalitetsbekjempelse gjennom helhetlig faglig ledelse og styring.

Reformen som nå er gjennomført i politiet fikk først navnet «Nærpolitireformen». Reformens mål var omfattende. Nærpolitiet skulle styrkes der folk bor, samtidig som det skulle utvikles sterke sentraliserte fagmiljø i politidistriktene (Politidirektoratet, 2017; Prop. 61 LS, 2015). Den delen av reformen som omfattet inndeling i politistasjonsdistrikt og antallet politistasjoner (lokasjoner), er den delen som har fått klart mest offentlig omtale. Reformdelen som omtales som kvalitetsreformen har ført til nye strategier, arbeidsmetoder og arbeidsprosesser. Forebygging ble løftet til strategisk nivå, patruljer og andre ressurser har fått nye digitale verktøy som har endret metodene deres, og sammen med nye funksjoner har dette ført til endring av arbeidsprosesser. Denne delen av reformen er gjerne den som har fått størst virkning internt i politiet, for politiets samarbeidspartnere og for kvaliteten på det arbeidet som utføres (DFØ, 2023).

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har gjennomført en følgeevaluering av reformen, det vil si at de har evaluert reformarbeidet løpende mens det pågikk.

Enheten i Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) som startet evalueringen er den samme som har stått for denne gjennom hele evalueringen. Den gikk på et tidspunkt over til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Selv om de første rapportene er merket «DIFI» er enheten som har stått for evalueringene gjennomgående benevnt «DFØ» i oppgaven.

Evalueringen har tatt utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets effektmål for reformen:



Figur 2-1 (Difi, 2017a, s. 11)

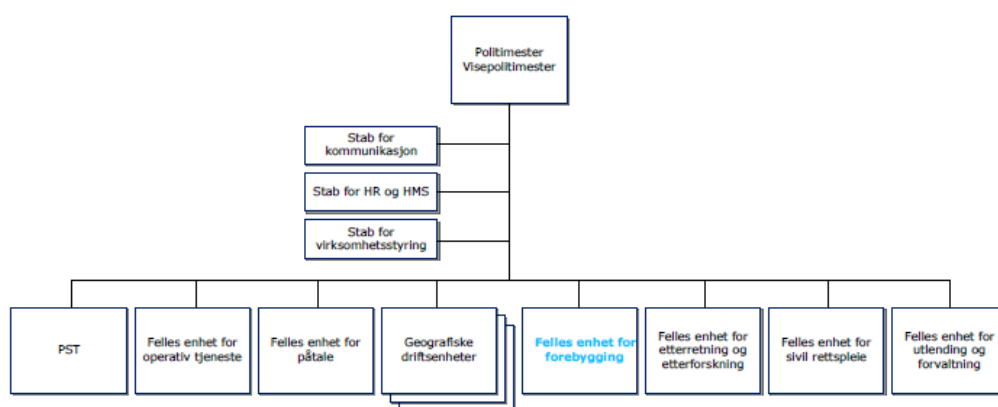
2.2 Organiseringen av politiet

Politiets overordnede organisering er lovfestet. Organiseringen følger en logikk hvor man hovedsakelig fordeler ansvar etter geografi. Geografisk er Norge delt inn i politidistrikter som ledes av en Politimester. Politidistriktene er igjen delt inn i politistasjonsdistrikt (Politi-loven, 1995, §§15 og 16).

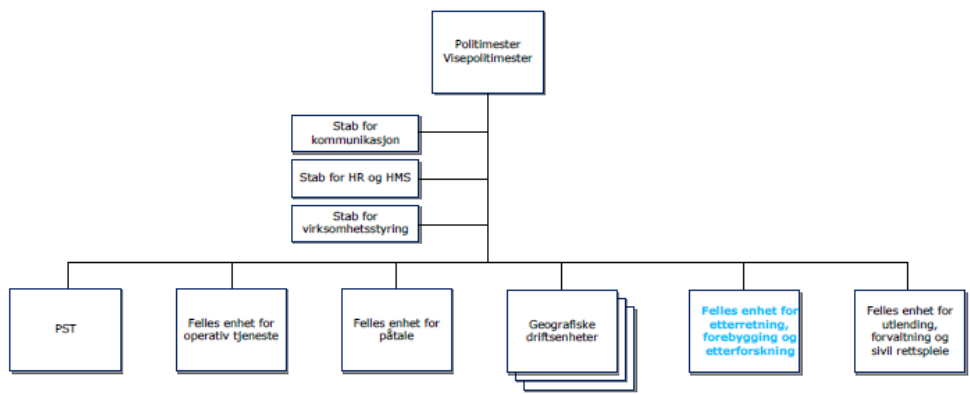
Som en del av reformen ble det også opprettet såkalte funksjonelle enheter på linje med de geografiske. Dette er enheter som er gitt et ansvar for fag og for spesielle oppgaver ut fra funksjon og ikke ut fra hvor de oppstår. Dette gir et behov for koordinering på tvers i organisasjonen som kom tydeligere fram som følge av nye strukturer etter reformen. Disse enhetene er i organisasjonskartene i figur 2 – 3 og følgende, merket «Felles enhet for...».

I tillegg er egne politiorganer, gjerne omtalt som «særorgan», opprettet for bestemte gjøremål. Eksempler på slike er Kripas – den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet og Økokrim - den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (Politi-loven, 1995 § 16 nr 1). Politidistrikter og særorgan ledes av Politidirektoratet som er et forvaltningsorgan med ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og særorganene i politiet (Politiets årsrapport 2021, 2022, s. 8).

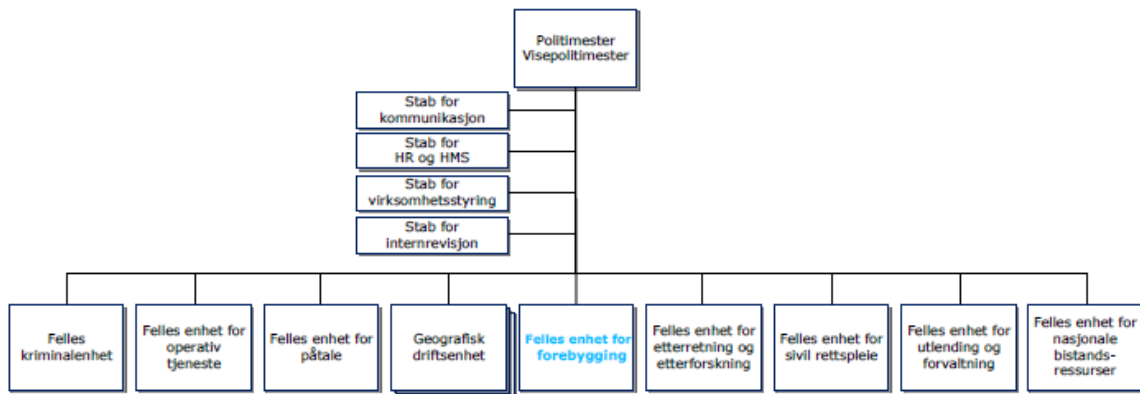
Ledelsen av norsk politi skjer i to separate spor, gjerne omtalt som «det tosporede system». Den sentrale politiledelsen, med Justisdepartementet og Politidirektoratet i spissen, er ikke tillagt fagledelsen av straffesakene. Det følger av straffeprosessloven at denne funksjonen ligger til Riksadvokaten som øverste leder av påtalemyndigheten. Riksadvokaten kan i denne sammenheng bare instrueres av Kongen i statsråd (Regjeringen). Dette innebærer at politiet som påtalemyndighet er underlagt statsadvokat, riksadvokat og Kongen i statsråd, mens man som politimyndighet og i administrative gjøremål svarer til Politidirektoratet som igjen svarer til Justisdepartementet. De eneste punktene i hierarkiet hvor de to ledelsessporene samles hos én og samme person, er hos politimestrene. Som øverste, faglige leder for straffesaksarbeidet i politiet skal Riksadvokaten påse at kvalitet og prioriteringer er i tråd med gjeldende retningslinjer, og holder et høyt, faglig nivå. Påtalemyndigheten har kompetanse til å iverksette etterforskning, treffe påtaleavgjørelser i pågående saker, beordre/begjære bruk av tvangsmidler som ransaking, pågripelser og varetektsfengsling, samt føre aktorater for domstolene (Bruusgaard & Stave, 2008, s. 21). I denne oppgaven ses etterforskning som en del av politiets virkemidler og påtalemyndigheten som både en intern og ekstern myndighet det må koordineres mot. En etterforskning har den enkelte straffesak som mål og formål, men selve prosessen og informasjonen som kommer ut av den når den først er besluttet av påtalemyndigheten, kan settes inn i en forebyggende kontekst. Politiets nåværende distrikts struktur trådte i kraft 1.1.2016, og politiet er i dag organisert i 12 politidistrikter i tillegg til særorgan. Iverksettelsen av distriktstrukturen 1.1.2016 utgjorde oppstarten på et omfattende arbeid med endringer i politiet. De underliggende enhetene ble stegvis iverksatt fram til utgangen av 2018. Etter reformen ser de overordnede organisasjonskartene for politiet slik ut, min uthevelse med blå skrift:



Figur 2-2 Organisasjonsmodell for Øst, Sør – Øst, Sør – Vest, Vest, innlandet og Trøndelag politidistrikter



Figur 2-3 Organisasjonsmodell for Agder, Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark politidistrikter



Figur 2-4 Organisasjonsmodell for Oslo politidistrikt

3 Metode

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for å begrunne mine valg av metodisk tilnærming for denne studien. De metodiske valgene er foretatt med hensikt å kunne belyse og drøfte studiens problemstilling på en så objektiv måte som mulig. Jeg vil med utgangspunkt i problemstillingen begrunne metodevalg og herunder si noe om valg av populasjon, utvalg og datakilder.

Metode er de teknikker som anvendes for å framskaffe kunnskap om virkeligheten (Jacobsen, 2015, s. 23). En slik vitenskapelig tilnærming skiller seg fra «sunn fornuft» ved at vitenskapelige metoder er et sett av retningslinjer som skal sikre at forskningen er faglig forsvarlig. Skal den være faglig forsvarlig må metoden frambringe gyldig, troverdig og etterprøvbart kunnskap om virkeligheten (Jacobsen, 2015, s. 15).

Man kan ha tre hovedformål med forskning (utvikling av ny kunnskap) avhengig av hva slags kunnskap man sikter mot: Beskrivende, forklarende eller predikerende formål (Jacobsen, 2015, s. 14). Mitt formål har vært å beskrive mulige sammenhenger mellom en type styringsmekanisme (doktrine) og iverksettelse av strategi. Dette er gjort gjennom systematisering og analyse av et datagrunnlag samlet inn gjennom dokumenter og intervjuer. Datagrunnlaget består i stor grad av eksisterende kunnskap om funksjoner i politiet. Informasjonen er brutt ned og kategorisert for å gjøre det mulig å se etter likheter. Deretter er informasjonen satt i en sammenheng hvorpå jeg har vurdert om det ut fra dette grunnlaget har vært mulig å trekke noen slutninger.

3.1 Problemstillingen

Metodevalg er tett knyttet til problemstillingen, med andre ord hva som skal undersøkes. Ulike problemstillinger vil kunne kreve ulike metoder alt etter hva som skal undersøkes (Jacobsen, 2015, s. 89).

På den ene side er variablene i min problemstilling i utgangspunktet godt kjente fenomener. Doktrine er godt beskrevet i militær ledelse og styrings litteratur. Doktriner er mye benyttet som styringsmekanisme i en rekke militære organisasjoner. Begrepet og fenomenet styring må også kunne sies å være et kjent fenomen som er godt beskrevet i anerkjent og forskningsbasert litteratur. Videre er forebygging som overordnet virkemiddel i politiet grundig beskrevet i strategidokumentet «I forkant av kriminaliteten» (Politidirektoratet, 2020b).

På den annen side er ikke doktrine hverken som begrep eller fenomen særlig kjent i politiet. Heller ikke det sammensatte begrepet «faglig styring» i politiet har et tydelig uttrykt felles innhold som er dokumentert i styringsdokumenter eller litteratur.

3.2 Variablene i problemstillingen

Problemstillingens variabler kan deles inn i avhengig eller uavhengig variabler. En avhengig variabel er en variabel som antas å bli påvirket av en annen. Typisk årsak (uavhengig variabel) og virkning (avhengig variabel). Mitt mål har vært å studere iverksettelse av forebygging som overordnet virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen og hvorvidt iverksettelsen kan påvirkes av doktrine og doktrinearbeid ved at den helhetlige faglige styringen kan bli påvirket av doktrinearbeid. Iverksettelse av strategi blir dermed undersøkelsens avhengige variabel. Det antas at den kan påvirkes og ha en avhengighet til det å ha en doktrine eller ikke. Variabelen doktrine og doktrinearbeid påvirkes ikke av iverksettelse av forebygging som virkemiddel eller helhetlig faglig styring på kort sikt, og utgjør derfor undersøkelsens uavhengige variabel. Helhetlig faglig styring antas å kunne bli påvirket av doktrine og doktrinearbeid samtidig som den antas å kunne påvirke iverksettelse av forebygging. Dette blir derfor en mellomliggende avhengig variabel (Jacobsen, 2015, s. 85).

3.3 Generalisering?

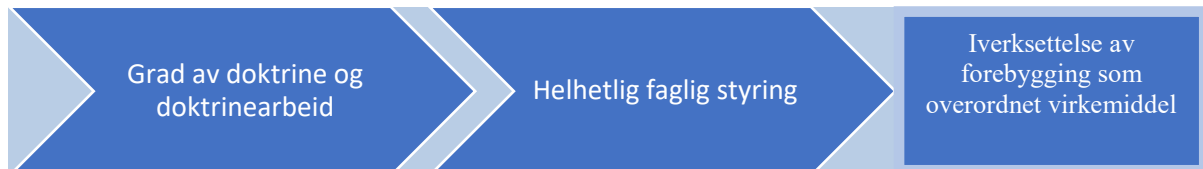
Generaliserbarhet vil si at resultater fra en situasjon vil kunne overføres til en annen situasjon (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 355). Ved vurdering av generaliserbarhet er begreper som populasjon, utvalg og kontekst vesentlig.

Innledningsvis i mitt arbeid har jeg ikke hatt sterkt søkelys på generaliserbarhet, verken innad i politiet eller i forhold til andre offentlige etater. Samtidig er det nok slik at årsak til utfordringer med iverksetting av en type overordnet virkemiddel, her forebygging, naturlig nok også vil ha interesse i forhold til om årsaken også kan ha virkning på iverksettelse av andre virkemidler.

Med populasjon menes de undersøkelsesenheter vi ønsker å uttale oss om. I forhold til min problemstilling vil det være medarbeidere og ledere i politiet. Samtlige ansatte vil være forpliktet til å følge en uttalt strategi, selv om noen funksjoner og type stillinger vil ha en mer sentral og synlig rolle enn andre. Dette blir en for stor gruppe å undersøke og vi må derfor forholde oss til et utvalg. Et utvalg defineres som en undergruppe av populasjonen. Når det gjelder å kunne generalisere de funn og konklusjoner man kommer fram til etter undersøkelsen er representativitet og størrelse på utvalget viktig. Jo større utvalg, jo lettere å sette sammen et utvalg som speiler populasjonen. Samtidig er konteksten et poeng. Det er fristende å tenke at utfordringer med iverksettelse av et overordnet virkemiddel slik som en bestemt strategi også vil kunne gjøre seg gjeldende ved iverksettelse av andre strategier. Men, slike overføringsverdier må vurderes i forhold til hva som er utfordringen ved å iverksette strategien. Skyldes utfordringene sider ved selve strategien så er det ikke sikkert eksempelvis mangel på doktrine er det avgjørende (Jacobsen, 2015, s. 87).

3.4 Problemstillingen – oppsummering

Problemstillingen i oppgaven her anser jeg å være i retning av forklarende. Jeg har sett etter sammenhenger mellom doktrine og doktrinearbeid og helhetlig faglig styring, og disse variablenes virkning på iverksettelse av forebygging som overordnet virkemiddel. Problemstillingen kan etter dette også illustreres i en kausalmodell slik:



Figur 3-1 Kausalmodell med tre variabler hvorav en mellomliggende (Jacobsen, 2015, fig. 5.7)

Det har derfor vært nødvendig for meg å se etter data som vil kunne forklare hvordan doktrine og doktrinearbeid eventuelt påvirker den helhetlige faglige styringen. Videre var det nødvendig å se etter informasjon som vil kunne forklare hvordan en svekket eller svak faglig styring eventuelt påvirker iverksettelse av forebygging som overordnet virkemiddel.

3.5 Undersøkellesdesign

Forsknings- eller undersøkelsesdesign kan beskrives som den overordnede planen for hvorledes man har tenkt å gå fram for å skape en kobling mellom forskningsproblemet og det empiriske materialet. Designet er den strategiske planen som forteller hvordan man skal iverksette innsamling og analysere all den informasjonen som er nødvendig for å belyse problemstillingen. Den utgjør summen av de metoder som tas i bruk for å belyse den konkrete problemstillingen. Designet skal være egnet til å håndtere fire utfordringer som forskeren står overfor. Hvilke spørsmål skal besvares, hvilken type data er relevant, hvilke data skal samles inn og hvordan skal resultatene analyseres (Yin, 2003, s. 21).

Ut fra egenskapene ved min problemstilling, framsto case studie tidlig som et undersøkelsesdesign som kunne gi den typen informasjon jeg har vært ute etter. Jacobsen framhever som et problem at det ikke eksisterer en klar og felles forståelse av hva en case er (Jacobsen, 2015, s. 97). Robert K. Yin på sin side definerer case studie som:

«En casestudie er en empirisk undersøkelse som:

- undersøker et samtidfenomen innenfor dets virkelige kontekst, spesielt når
- grensene mellom fenomen og kontekst ikke er tydelige. » (Yin, 2003, s. 13)

Ved slike case studier er både skille og sammenheng mellom det som undersøkes (subjektet) og fenomen (objektet) viktig (Thomas, 2011). I min undersøkelse er iverksettelse av forebygging som overordnet strategi objektet for undersøkelsen. Det som undersøkes er virkningen av doktriner og doktinearbeid som da er undersøkelsens subjekt. Samtidig kan grensene mellom fenomenet (objektet) iverksettelse av forebygging og konteksten som er politiet, beskrives som noe vag. Dette taler også for case studie som design. Case-studier egner seg godt når man også ønsker å fange opp informasjon vedrørende de kontekstuelle forhold som kan påvirke fenomenet som studeres (Yin, 2003, s. 13).

I problemstillingen ligger det et viktig valg og en viktig avgrensing i undersøkelsens subjekt. En kunne tenke seg at det var ønskelig å se på politiets evne til å iverksette overordnede virkemidler det vil si strategier, generelt. En slik tilnærming ville fordre en omfattende undersøkelse utover det som er mulig å få til i forbindelse med en masteravhandling. På den annen side, jeg kunne avgrenset studien til å gjelde ett bestemt politidistrikt og forsøkt å lage et undersøkelsesopplegg som ville favorisere generalisering i forhold til samtlige politidistrikt. Dette ville også vært problematisk. I det datamateriale som jeg har fått tilgang til gjennom DFØ sin følge evaluering av politiet i tidsrommet 2016 – 2022 ligger det tydelige beskrivelser av at politidistriktene fremdeles er ulikt organisert og at endringene etter politireformen er ulikt implementert. Enklere sagt; politidistriktene er fremdeles ganske så ulike. Med bakgrunn i den informasjonen jeg har tilgang på i form av dokumentasjon fra DFØ har jeg bestemt meg for et opplegg hvor jeg ser på utfordringer som gjelder hele politiet og avgrenser ved å se på en bestemt strategi og ett bestemt virkemiddel.

Jeg har ikke følt på noen usikkerhet rundt ulikheten mellom Jacobsens påstand om at case studier ikke er klart definert og Yins relativt tydelige definisjon. I sum mener jeg de to forfatterens omtale av case studie og de metodevalg som et slikt design har ført til utgjør en logisk sammenheng mellom problemstilling, design og metodevalg. Denne logiske sammenheng har satt meg i stand til ikke bare å vurdere metodevalg underveis i undersøkelse og i arbeid med analyse og drøfting, men også å reflektere over gjennomføring av undersøkelsene og selve gjennomføringens påvirkning på kvaliteten på resultatene.

3.6 Etske utfordringer – om å forske på egen organisasjon

Forskning på egen organisasjon framstilles ofte som en utfordring. Forhold som pekes på er gjerne at man er forutinntatt, man har en klar oppfatning av hvorfor saker og ting er slik eller slik og det er fort gjort at både undersøkelse, analyse og drøfting blir en jakt på bekreftelser. Videre kan man bli «nærsynt», det vil si at man ikke ser helheten i problemet man studerer og informasjon hentet gjennom intervjuer kan bli påvirket av at man kjenner dem som intervjues (Repstad & Ry Nielsen,

2004). Kvale og Brinkmann understreker faren ved for sterke knytninger mellom intervjuer og intervjuede slik: «Forskerne kan identifisere seg så sterkt med deltagerne at de ikke opprettholder en profesjonell avstand, men i stedet rapporterer og fortolker alt ut fra deltagernes perspektiver – de «blir innfødte» for å bruke et antropologisk uttrykk» (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 108).

På den annen side innebærer forskning på egen organisasjon at man kjenner de ansatte og kulturen, har kunnskap om organisasjonen, og ikke minst; man kjenner de uformelle kommunikasjons og beslutningskanalene. Ut fra denne kjennskapen vet man gjerne hvor man skal se etter informasjon og man slipper gjerne lettere på «innsiden» av organisasjonen enn det en utenforstående vil gjøre. Rye Nielsen og Repstad understreker at «den rene forskerrolle» er en ren fiksjon i samfunnsvitenskapen og at det å analysere egen organisasjon ikke er veldig mye annerledes enn hva andre forskere gjør, spesielt når kvalitativ metode benyttes (Repstad & Ry Nielsen, 2004, s. 235).

Det er ikke bare ved gjennomføring av undersøkelsen i egen organisasjon man må være oppmerksom på egen rolle. Dette er like aktuelt ved gjennomføring av analysen og formidlingen av den. Det er viktig at man forholder seg til det budskap om undersøkelsen som er kommunisert ut, hvis ikke, må man gå ut med ny informasjon. Det klassiske eksempelet her er anonymitet. Ser man i analysen at den anonymiteten man har lovet ser ut til å ryke, må forskeren gå tilbake til den intervjuede og gjøre oppmerksom på dette før informasjonen benyttes i en publikasjon. Videre er det viktig at de intervjuedes eget bilde på situasjonen gjengis uten latterliggjøring selv om undersøkelsen viser at de intervjuedes situasjonsforståelse er feil. Ingen liker å bli latterliggjort. Dersom målet med studien har vært å endre noe i organisasjonen har man da kommet feil ut før man har begynt (Repstad & Ry Nielsen, 2004, s. 251).

I neste avsnitt vil jeg gjøre rede for hva jeg har gjort for å unngå uønskede virkninger av at jeg har gjennomført undersøkelsen i en organisasjon hvor jeg har arbeidet i over 30 år.

3.7 Datainnsamling

Jeg kjenner ikke til at det er gjort arbeider for å undersøke doktriner og doktrinearbeid i politiet. Til slik jakt på ny kunnskap egner kvalitative undersøkelsesopplegg seg godt. Kvalitative opplegg gir mulighet for informasjon som går i dybden, frambringer nyanser og forhold mellom individer og kontekst. Informasjon som vil sannsynliggjøre eller avkrefte og forklare sammenhenger eller mangel på sammenhenger mellom variablene i problemstillingen (Jacobsen, 2015, s. 133).

Jeg har benyttet dokumentanalyse og kvalitative intervjuer for å samle inn data. Først ble dokumentanalysen gjennomført og deretter intervjuer. Rekkefølgen på gjennomføring av de to metodiske valgene var ikke tilfeldig. Planen var at med en slik rekkefølge ville de to metodene utfylle

hverandre best mulig. Samtidig har jeg underveis i arbeidet med intervjuene stadig gått tilbake til dokumentene for å se etter ytterligere informasjon. En slik vekslings og fleksibilitet i gjennomføring av undersøkelsen er en av de store fordelene med kvalitativ metode (Jacobsen, 2015, s. 130).

La oss gå videre og først se på dokumentanalysen og deretter intervjuer.

3.8 Dokumentanalysen

Før jeg startet studiene ved Forsvarets høgskole kjente jeg godt til DFØ sine følgeevalueringer av politireformen.

Evalueringsrapportene tar for seg tidsrommet 2016–2022. Rapportene bygger på undersøkelser og analyser som i stor grad evaluerer hvordan politiet som organisasjon fungerer etter politireformen. De inneholder mye informasjon om hva som fungerer bra og mindre bra i politiet, sammen med synspunkt på hvorfor. Samtidig inneholder rapportene mye faktainformasjon om hva som er gjort og ikke gjort for å løse utfordringer. Noen tema er gjennomgående i samtlige evalueringsrapporter, slik som påpekning av for mye detaljstyring, en manglende evne til å iverksette nye virkemidler og en for svak evne til å se virkemidler i sammenheng. Informasjonen som er framstilt i evalueringsrapportene har også et omfang som ville være umulig for en masterstudent å samle inn på egenhånd. Dette er momenter som alle legger godt til rette for dokumentanalyse som metode (Jacobsen, 2015, s. 170). Evalueringsrapportene var for meg et naturlig utgangspunkt for videre arbeid med en problemstilling med doktrine som tema.

Politiet er en gjennomregulert etat, og det mangler ikke på styringsdokumentasjon og evaluerings- og revisjonsrapporter. I samsvar med de avgrensninger jeg har gjort rundt problemstillingen, valgte jeg dokumenter som kunne gi informasjon om premisser for en vellykket iverksetting av strategien «I forkant av kriminaliteten».

3.1.1.1 Validitet og reliabilitet i informasjonen fra dokumentanalysen

Alt av innsamlede dokumenter har bestått av sekundærdata. Det vil si at dokumentene består av informasjon som er samlet inn av andre (Jacobsen, 2015, s. 140). Man kunne kanskje forestille seg relevante dokumenter som jeg selv gjennom mitt arbeid i politiet hadde deltatt i produksjonen av. I forbindelse med DFØ sin følgeevaluering av politireformen, har jeg deltatt i en referansegruppe. Jeg har gjennom den funksjonen ikke hatt direkte påvirkning på innsamlingen av data. Referansegruppen har fungert som «test-panel» i forhold til relevans av stilte spørsmål og funn.

At jeg ikke har hatt påvirkning på dataene som framkommer i de utvalgte dokumentene, er en styrke med tanke på objektivitet. På den annen side er dokumentene utvalgt av meg og det samme er uttrekk av informasjon fra dokumentene. Denne delen av arbeidet kan være påvirket av mine

fordommer og holdninger. Jeg kan altså sann sett ha hatt en påvirkning på dataenes validitet, det vil si deres gyldighet og relevans med tanke på å kunne belyse problemstillingen.

Politireformen var en omfattende reform, og evalueringsrapporter fra DFØ utgjør derfor en grundig og helhetlig gjennomgang av hvordan politiet som sådan og da spesielt reformtiltakene fungerer hver for seg og samlet som et system. Jeg vil derfor påstå at deler av informasjonen som framkommer i evalueringsrapportene har høy validitet i forhold til problemstillingen. Rapportene bygger på andre evalueringsrapporter, overordnede styringsdokumenter og egne undersøkelser som DFØ har gjort.

Det kan være interessant å kommentere litt generelt om dokumentene med hensyn til dataenes reliabilitet, altså pålitelighet. I følge Jacobsen er det et grunnleggende spørsmål i alle dokumentundersøkelser i hvilken grad vi kan stole på kildene, det vil si produsenten av dokumentene (Jacobsen, 2015, s. 171). For tre av de fire kategoriene av dokumenter som jeg har samlet inn, er en diskusjon av informasjonens reliabilitet lite relevant. Dette er styrings- og prosessdokumenter hvor man gjerne kan diskutere om pålegg og retningslinjer som framkommer er gode sett hen til relevant teori rundt ledelse og styring av en organisasjon. En slik diskusjon har ikke noe med reliabilitet å gjøre. Vi må kunne legge til grunn at de pålegg og retningslinjer som framkommer er gjennomtenkte, velmente og reelle, det vil si ikke et resultat av feilskrift.

Da er det langt mer relevant å si noen ord om reliabilitet rundt dokumentkategorien som jeg har benevnt «evaluering og revisjon» i neste avsnitt om selve dokumentinnsamlingen. Dette er dokumenter som består av drøftinger og analyser som er gjort etter til dels omfattende datainnsamling hvor det er benyttet ulike kvantitative og kvalitative forskningsmetoder.

Samtlige dokumenter er utarbeidet av private eller offentlige institusjoner eller aktører med omfattende erfaring og kompetanse innen utarbeidelse av kunnskapsbaserte evaluerings- og revisjonsrapporter. I tillegg er rapportene bestilt av institusjoner som har en systematisk kvalitetssikring av leverandører av evalueringsrapporter (Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet og Riksrevisjonen). Rapportene gjengir også tydelig hvilke metoder som er benyttet, hvordan og hvorfor. DFØ har også benyttet anerkjente forskermiljøer ved Universitet i Bergen og ved Politihøgskolen for å belyse enkelte problemstillinger. Jeg regner derfor reliabiliteten til dataene i disse dokumentene som høy. Dette gjelder også de konklusjoner som rapportene kommuniserer.

Jeg har lagt vekt på at oppgaven skal være offentlig. Dette premisset har ikke forårsaket noen utfordringer. Det aller meste av overordnet styringsdokumentasjon, samt utredninger og evalueringer er offentlige.

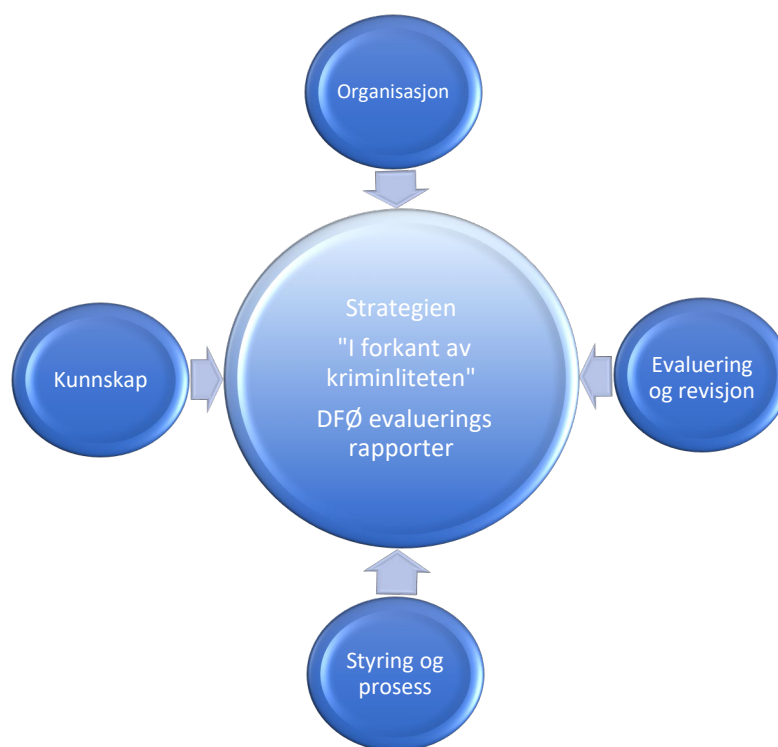
Selve strategidokumentet «I forkant av kriminaliteten» utpekte seg selvfølgelig tidlig som sentralt i undersøkelsen. Dokumentet tar for seg hvordan ulike funksjoner og fag, i Forsvaret gjerne kalt «bransjer», skal bidra til forebygging både hver for seg og i samhandling med hverandre.

Dokumentet kommuniserer noen premisser som må være til stede for at strategien skal fungere.

Med hovedfokus på strategidokumentet «I forkant av kriminaliteten» har jeg tatt utgangspunkt i DFØs evalueringsrapporter. Evalueringsrapportene er i litteraturlisten benevnt «Difi rapport årstall og nr» og etter 2019 benevnt «DFØ rapport årstall og nr»

I tillegg har jeg ved behov støttet meg til noen andre sentrale dokumenter. De sistnevnte dokumentene har jeg delt i fire kategorier etter tema: organisasjon, evaluering og revisjon, styring og prosess, og kunnskap. DFØ sine evalueringsrapporter utgjør en omfattende gjennomgang av hvordan politiet fungerer, men utgjør i noen sammenhenger en sekundærkilde i forhold til noen utvalgte andre dokumenter. Disse primærdokumentene har jeg gått til for å utdype og utfylle funn gjort i DFØ rapportene. Dokumentasjon som kunne si noe om hvordan de sentrale funksjonene er ment å fungere og ikke minst hvordan de er ment å fungere sammen, ble viktig å få et grep om. Ulike evaluerings- og revisjonsrapporter som berører hvordan ulike funksjoner i politiet *reelt sett* fungerer og hvordan de fungerer sammen, ble også naturlig å sette søkelys på.

Mitt valgte fokus, vekting og sammenhengen mellom de ulike dokumentene er illustrert i [figur X](#).



Figur 3-2 Dokumenter etter tema

Denne tilnærmingen gjorde at jeg utover selve strategidokumentet og DFØ's evalueringsrapporter gjorde følgende utvalg av dokumenter som er blitt gjenstand for en nærmere undersøkelse:

Organisasjon:

- Rammer og Retningslinjer for etablering av nye politidistrikt (Politidirektoratet, 2017)
- Politianalysen (NOU 2013: 9)
- Politiets beredskapssystem (PBS 1) (Politidirektoratet, 2020d)

Kunnskap:

- Etterretningsdoktrine for politiet (Politidirektoratet, 2020a)

Evaluering og revisjon:

- Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver (Riksrevisjonen, 2022)
- Områdegjennomgang av politi- og lensmannsetaten (Boston Consulting Group, 2020)

Styring og prosess:

- Kunnskapsbasert politiarbeid – Styringsdokument (Politidirektoratet, 2020c)
- Politiets virksomhetsstrategi 2023–2025 (Politidirektoratet, 2023)

3.9 Intervjuene

Jeg har valgt åpne individuelle intervjuer og gruppeintervju som metode for å *utdype og utfylle* funn som framkommer fra dokumentanalysen. Dette har jeg gjort gjennom å høre ledere på ulike nivåers syn, eller opplevelse av, evnen til å iverksette en bestemt overordnet virkemiddel. Videre også deres opplevelse av *hvorfor* saker og ting blir som de blir når det gjelder iverksetting av strategien «I forkant av kriminaliteten». Jeg har også intervjuet to medarbeidere fra DFØ i form av gruppeintervju. De to har jobbet med følgeevalueringen etter politireformen i hele evalueringsperioden fra 2016 og ut 2022.

Åpne individuelle intervjuer egner seg bra når få enheter skal undersøkes og når vi er interessert i enkeltindividers synspunkter og fortolkninger. Graden av struktur i intervjuet kan ha betydning for hvor mye relevant informasjon som framkommer (Jacobsen, 2015, s. 146–147).

Jeg har ønsket å få respondentene til å reflektere over helheten i politiets innsats, samtidig som jeg ikke har ønsket at refleksjonene skulle være for vide og abstrakte i forhold til problemstillingen. Sistnevnte ville forårsaket for mye arbeid ved bearbeiding av informasjonen i etterkant. Av den grunn produserte jeg en intervjuguide strukturert etter forskningsspørsmålene. Under hvert

forskningsspørsmål la jeg inn noen hjelpespørsmål under hvert tema for å kunne holde respondentene innenfor tema, samt hjelpe dem i gang dersom forskningsspørsmålene i seg selv ble for vide.

Gruppeintervjuer egner seg blant annet når man ønsker å starte en tankeprosess der en bearbeider erfaringer og synspunkt gjennom diskusjon i gruppen (Jacobsen, 2015, s. 160). I dette tilfellet ønsket jeg å starte en refleksjon og diskusjon to rundt helhetlig styring og doktrine sett hen til de funn de ifølge sine evalueringer har gjort rundt temaet styring av politiet.

3.9.1 Validitet og reliabilitet i informasjonen fra intervjuene

La oss så se nærmere på problematikken med validitet og reliabilitet i informasjon innhentet gjennom intervjuer.

Reliabilitet har med forskningsresultatene, i dette tilfellet informasjonen fra intervjuenes, konsistens og troverdighet å gjøre. Som forsker er det viktig å være seg bevisst muligheten for påvirkning av reliabiliteten til intervjudataene helt fra utarbeidelse av intervjuguide, gjennomføring av intervju, transkribering og analyse. Intervjuguide kan bli for lukket i forhold til hvilke tema den intervjuede styres inn på gjennom guiden, ledende spørsmål kan bli stilt i intervjusituasjonen, formuleringer kan bli justert i transkripsjonen og poenger bli utelatt i analysen. Samtidig må man være oppmerksom på muligheten for at intervjukandidatene bevisst og ubevisst kan påvirke reliabiliteten i informasjonen. Et eksempel er medarbeideren som føler et ansvar for temaet som det forskes på og som ikke vil sette seg selv eller kolleger i et dårlig lys (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 276 flg).

Når det gjelder påvirkning av intervjudataenes validitet, det vil si gyldighet og relevans med tanke på å kunne belyse problemstillingen, er utvalg av intervjukandidater og gjennomføring av intervjuene helt sentral. Litt forenklet så må jeg som intervjuer evne å stille tydelige spørsmål som blir forstått og intervjukandidatene må ha kompetanse til å både forstå spørsmålene og svare klart og tydelig (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 278). Her ligger det som beskrevet i tidligere noen feller ved at jeg forsker på egen organisasjon. Det er mulig å se for seg at intervjukandidatene vil grue seg for å fortelle at de ikke forstår spørsmål eller at vi kommer inn på tema de føler de burde hatt mer kunnskap om og dermed gir informasjon som de ikke er sikre på er riktig. Fra min side vil det kunne tenkes at det ville være ubehagelig å stille kontrollspørsmål og å følge opp vanskelige tema overfor personer som besitter høyere rangerte lederstillinger en meg selv. Jeg har ikke følte ikke at dette var noen utfordring i intervjuene.

3.9.2 Sammensetting av utvalg av personer til intervju

Det kan i utvelgelse av intervjuobjekter være formålstjenlig å skille mellom informanter og respondenter. *Respondenter* er personer med direkte kjennskap til et fenomen. *Informanter* er personer som av forskjellige årsaker har god kjennskap til et fenomen (Jacobsen, 2015, s. 178).

Totalt har jeg intervjuet seks personer, fire respondenter og to informanter. Fire er ledere på ulike nivå i Politidirektoratet og politidistriktene og to er seniorrådgivere i DFØ som har arbeidet de siste seks år med følgeevalueringen av politireformen. Det er et poeng å holde antallet respondenter og informanter på et overkommelig nivå, samtidig som man i utvalget sikrer de perspektiver som er nødvendig for å framskaffe informasjon for å belyse og eventuelt utdype problemstillingen (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 148).

Strategier og utarbeidelsen av dem er typiske lederaktiviteter selv om utarbeidelsen av dem gjerne er et resultat av et helhetlig arbeid i regi av en avdeling eller stab. Det har derfor vært et poeng å snakke med ledere på ulike nivåer i politiorganisasjonen. Både det leddet som er ansvarlig for å initiere overordnede strategiprosesser og beslutte gjennomføring av dem, *samt* ledere som er ansvarlig for å operasjonalisere dem.

Respondentene i min undersøkelse er valgt ut fra to hensyn: *For det første* er de valgt ut med bakgrunn i roller de har nå, hvor de enten er sentrale i strategiutvikling og strategiimplementering eller i operasjonalisering av strategier. *For det andre* er de valgt ut med bakgrunn i deres brede erfaring fra ulike tidligere lederroller fra forskjellige nivå i forskjellige organisatoriske enheter innen politi og påtalemyndigheten. Bakgrunnen til respondentene er også ulik dem imellom både når det gjelder formalkompetanse og erfaring slik at jeg også på den måten fikk sikret nødvendig bredde i utvalget. Gjennom utvalg på fire respondenter sikret jeg meg personer som i sum har erfaring fra tilnærmet samtlige ledernivå i politiet. Respondentene har hatt, eller har i dag, følgende stillinger:

- Politimester (nivå 1) leder for politidistrikt
- Visepolitimester (NK og stedfortreder for nivå 1) i politidistrikt
- Stasjonssjef (nivå 3) leder for stor politistasjon
- Stasjonssjef (nivå 3) leder for mindre politistasjon
- Lederstilling i påtalemyndigheten
- Leder for forebygging
- Lederstilling ved Politihøgskolen
- Lederstilling i Politidirektoratet
- Politiadvokat

Med unntak av en av respondentene som jeg tidligere har vært leder for, er jeg ikke og har jeg ikke, vært direkte undergitt eller overordnet noen av respondentene. Vi omgås heller ikke i vårt daglige arbeid.

Formålet med å intervju to informanter fra DFØ har også vært todelt. *For det første* har jeg ønsket å utfylle synspunktene til politilederne som jeg regnet med ble sterke blikk fra innsiden av organisasjonen, med synspunkt fra personer som står på utsiden av organisasjonen. *For det andre* var jeg ute etter å sikre nødvendig avstand til bakgrunnen for datagrunnlaget da jeg som ansatt i politiet skulle forske på egen organisasjon. Her hadde jeg en unik mulighet gjennom de to informantene som begge har fulgt politiet gjennom fem år og som jeg var kjent med hadde svært god kunnskap om organisasjonen politiet, men uten selv å være en del av den.

3.9.3 Gjennomføring av intervjuene

Samtlige respondenter og informanter ble tilskrevet på forhånd med informasjon om prosjektet. De ble informert om overordnet tema og problemstilling og at informasjonsinnsamlingen var godkjent av NSD. De fikk i samme skjema oversendt en samtykkeerklæring, og et ønske fra min side om å ta lydopptak av samtalene.

Før jeg startet opp med intervjuene av respondenter og informanter gjennomførte jeg et prøveintervju av en kollega for å teste ut forskningsspørsmålene og intervjuguiden. Denne gjennomgangen førte til justering av problemstillingen, ett av forskningsspørsmålene og noen av hjelpespørsmålene.

Noen av intervjuene ble gjennomført på Teams (videokonferanse). Dette er en møteform som både jeg og respondentene er blitt rutinerne brukere av de tre siste årene. Jeg kjente ikke på noen større distanse eller andre utfordringer ved disse digitale intervjuene i forhold til intervjuer som ble gjennomført ved fysisk oppmøte.

Ved oppstart av hvert intervju gjentok jeg deler av den skriftlige orienteringen, med vekt på å gjenta at undersøkelsens formål ikke var å undersøke enkeltpersoners kompetanse og prestasjoner.

Ved gjennomføring av selve intervjuet la jeg stor vekt på ikke å benytte hjelpespørsmål fra intervjuguiden med mindre det var nødvendig for å få respondenten «i gang» under hvert forskningsspørsmål. Noen av spørsmålene kom flere av respondentene inn på av eget initiativ. Intervjuguiden var heller ikke så stram at jeg ved å følge den lukket for respondentenes mulighet for selv å ta opp temaer som de følte var relevante (Jacobsen, 2015, s. 151). En slik stram tilnærming til

intervjuguiden ville ha vært kontraproduktiv i forhold til hensikten med å gjennomføre intervjuene, nemlig å utfylle og utdype informasjon i forhold til dokumentstudiene.

Videre la jeg vekt på at jeg ikke skulle avbryte og ikke farge respondentens utsagn på noen som helst måte gjennom kommentarer og egne utsagn, eksempelvis gjennom samtykkende eller ledende spørsmål.

Etter intervjuene ble lydopptakene transkribert så nøyaktig som mulig. Dette var naturligvis en omfattende skrivejobb, men en nødvendighet i forhold til arbeidet med analysen.

Informantene ble som nevnt intervjuet som gruppe. Gjennomføring av denne typen intervju kan gi noen utfordringer. Jeg nevner to av dem som jeg var spesielt oppmerksom på. I en gruppe kan en av kandidatene dominere og andre da mer bakpå. Videre kan det være utfordrende å strukturere diskusjonen og transkripsjonsjobben i ettertid kan bli stor. Jeg kjente ikke på noen av disse momentene som utfordrende. De to informantene benytter selv intervjuer, inkludert gruppeintervjuer, som en del av jobben sin. De er betydelig mer erfarne i denne metodebruken enn meg. Diskusjonen var ryddig og strukturert og transkripsjonsjobben etter dette intervjuet var hverken mer eller mindre arbeidskrevende enn de andre.

Ved oppstart av intervjuundersøkelsen var jeg usikker på om problemstillingen ville bli forstått av intervjukandidatene. Doktriner er som tidligere beskrevet ikke et kjent virkemiddel i styringen av politiet. Denne usikkerheten forsvant raskt ved oppstart av hvert enkelt intervju. Samtlige respondenter forstod godt både problemstilling og forskningsspørsmål. Det var tydelig at oppgavens tema «fenget», og jeg har vært så heldig å få gjennomføre intervjuer med seks svært engasjerte respondenter og informanter som gav inntrykk av å være særdeles åpne og ærlige. På grunn av det store engasjementet og derigjennom et ønske fra respondentene til å snakke seg godt ut over problemstillingens kjernetema var nok den største utfordringen ved gjennomføring av intervjuene å holde diskusjonen innenfor forskningsspørsmålene uten å sette begrensninger som kunne føre til tap av relevant informasjon. Dette gjorde at jeg justerte intervjuguiden etter gjennomføring av første intervju og transkriberingsjobb.

3.10 Gjennomføring av analysen

Etter innsamling av dokumentasjon og utskrift av intervjuer satt jeg igjen med store mengder tekst som skulle behandles. Med slike informasjonsmengder blir den innledende jobben å redusere kompleksitet gjennom å forenkle og deretter strukturere. Hensikten er å bearbeide tekstene uten å miste viktige nyanser i informasjonen for deretter å sammenstille og se etter mønstre og avvik (Jacobsen, 2015, s. 197).

Til denne jobben benyttet jeg programvaren Adobe Pro 2020. Slik programvare som Adobe Pro kan være effektive verktøy ved analyse av intervjutranskripsjoner. De muliggjør operasjoner som å skrive notater, koding, merking av nøkkelord, ordtelling og grafiske framstillinger (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 226), men de utfører ikke selve analysen. Adobe Pro er ikke et analyseprogram, men har fungert som et godt støtteverktøy ved gjennomføring av analysen.

Samtlige dokumenter og intervjutranskripsjoner ble dumpet i en og samme datafil (pdf). Dette gav flere muligheter for automatisering. Jeg kunne søke på formuleringer og enkeltord hurtig i samtlige dokumenter i en og samme operasjon og på den måten se etter mønstre og gjentakende påstander. Videre har programvaren en funksjon hvor man kan fargekode teksten etter hvert som man leser og deretter lage automatiske bokmerker ut fra farge. På den måten får man etter gjennomlesning automatisk katalogisert formuleringer og påstander ut fra de farger man har gitt de ulike tema.

Jeg benyttet sistnevnte funksjon til å kategorisere tekstene og deretter gjennomføre meningsfortetting. Kategorisering kan beskrives som en systematisk begrepsdannelse og meningsfortetting som forkortelse av intervjupersonenes uttalelser til kortere formuleringer (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 226).

Før intervjuene hadde jeg kategorisert noe relevant informasjon i dokumentene i tre kategorier:

- Informasjon i forhold til hva teorien rundt doktriner mener doktriner skal omhandle, benevnt som «doktrinelt innhold»
- Informasjon i forhold til ledelse og kultur
- Informasjon om kritikk som gjentas flere ganger både i ett og flere dokumenter («rød tråd»)

I tillegg hadde jeg kategorisert informasjon i forhold til forskningsspørsmålene i forkant av intervjuene og noe av informasjonen ble forelagt respondenter og informanter i intervjuene med påfølgende spørsmål om deres kommentar. Samme operasjon med kategorisering ble gjennomført etter å ha tilført transkripsjonene av intervjuene til den samme datafilen.

Med denne framgangsmåten ble det mulig å redusere tekstene til mindre bestanddeler, deretter binde delene sammen for så å trekke ut funn i forhold til det enkelte forskningsspørsmål som kunne diskuteres opp mot relevant teori. Denne framgangsmåten med slik veksling mellom deler og helhet omtales gjerne som hermeneutisk metode eller den «hermeneutiske spiral» (Jacobsen, 2015, s. 198).

Under intervjuene ble det synlig at respondenter og informanter så en veldig tydelig sammenheng mellom det som i intervjuguiden var forskningsspørsmål en og tre. Dette ble enda mer synlig ved

gjennomgang av transkripsjoner og dokumenter. Rekkefølgen på forskningsspørsmålene ble derfor endret før presentasjon og diskusjon av funn opp mot relevant teori i kapittel 5.

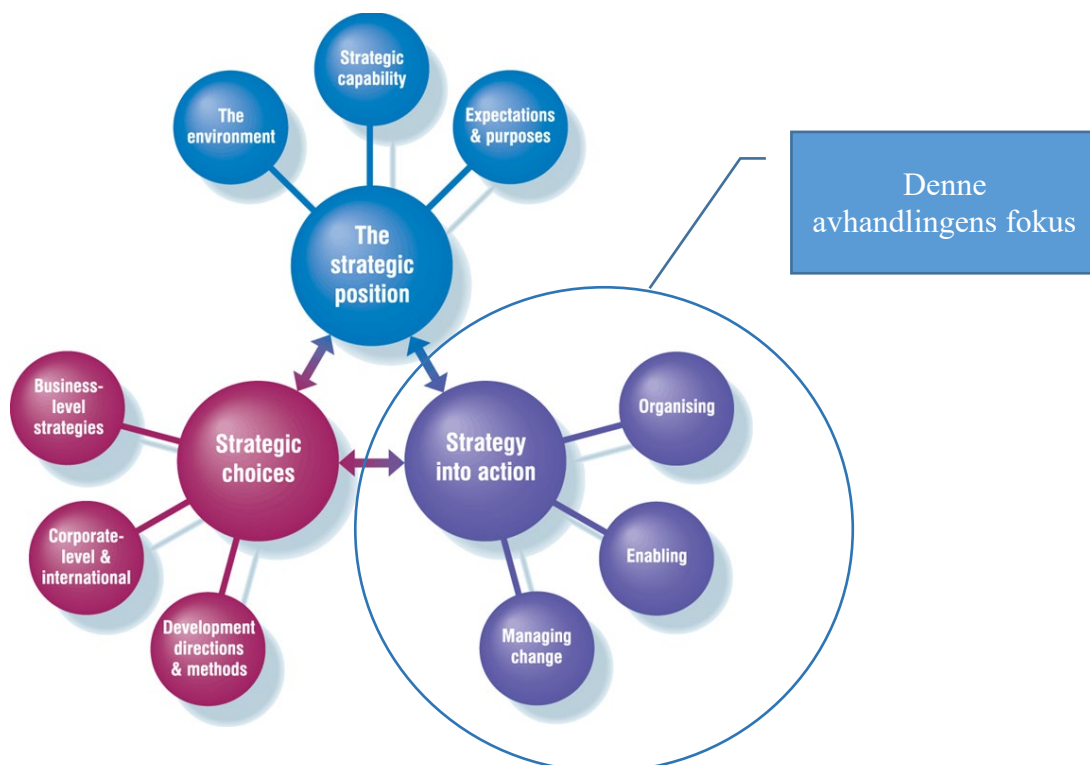
4 Teori

Teorien er valgt ut med utgangspunkt i variablene i problemstillingen. Videre har informasjon i styringsdokumenter og i DFØ sin undersøkelse, samt funn etter analysen av informasjon samlet inn gjennom intervjuundersøkelsen, påvirket valget av teori.

4.1 Strategi

Strategi har siden begrepets oppstandelse dreid seg om å se lengre tidsmessige perspektiver og større sammenhenger. Helheten i omgivelsene og egen innsats skulle observeres sli at strategisk ledelse kunne sette sammen ressurser i en riktig kombinasjon for å skape seg et fortrinn. Et slikt tankemønster er ikke så ulik doktrinetenkning (Roos et al., 2002, s. 36).

Der finnes et utall forskningsbaserte strategiske rammeverk som kan være til hjelp ved analyse og utvikling av et foretak eller en etats virksomhet. I avhandlingen her har jeg valgt å benytte meg av Gerry Johnson, Kevan Scholes og Richard Whittington's rammeverk for strategisk ledelse, da dette tydelig skiller ut *iverksettelse av strategi* som en viktig del av strategiarbeidet. Rammeverket er ment å være et verktøy for strategisk ledelse og tar utgangspunkt i virksomhetsnivået i en organisasjon med fokus på strategisk posisjon, strategiske valg og iverksettelse av strategi (Johnson et al., 2005, s. 16). Tema som er relevant for alle tre variablene i problemstillingen blir behandlet på en logisk og helhetlig måte, som også utfyller de hovedteoriene jeg har valgt å benytte meg av for å kunne si noe om doktrine, styring, kultur og organisatoriske forhold. Forfatterne visualiserer rammeverket slik:



Figur 4-1 (Johnson et al., 2005, s. 16)

Modellen illustrerer med piler som peker begge veier mellom strategiske valg, strategisk posisjon og iverksettelse av strategi, at dette er variabler som påvirker hverandre. Jeg vil naturlig nok ha søkelys på den delen av modellen som omhandler iverksetting av strategi. Likevel må vi ha med oss at bakgrunnen for de strategiske valg som er gjort, sammen med etaten eller foretakets strategiske posisjon, kan påvirke iverksettelse av strategien.

Forfatterne tar utgangspunkt i at iverksettelse av strategi i hovedsak dreier seg om tre ting: Å lede endring, å sette organisasjonen i stand til å jobbe etter ny strategi og å organisere arbeidet slik at oppgaveløsningen skjer i henhold til ny strategi.

Endring og endringsledelse betraktes som kontekstavhengig og tar utgangspunkt i at endring generer treghet og motstand som må håndteres (Johnson et al., 2005, s. 505). Kultur, organisasjonspolitikk, kommunikasjon og styringsverktøy for endring, er tema som må adresseres av ledere i denne forbindelse.

Organisering behandles i rammeverket i stor grad med henvisning til Henry Mintzberg's «Structures in five» og vektlegger organisasjonsstruktur, arbeidsprosesser og koordinering mellom avdelinger og individer (Mintzberg, 1983). Organisasjonsstruktur er et spesielt tema i politiet, og vil bli behandlet i eget avsnitt i dette kapittelet.

Å muliggjøre (enable) ny strategi innbefatter å sette organisasjonen i stand til å iverksette strategien. Dette innebærer endring av ressurssetting av avdelinger, endring av kompetansebeholdning (kapasiteter og kapabiliteter), endring av beholdning og bruk av teknologi.

I forhold til avhandlingens problemstilling vil rammeverket være relevant i forhold til drøfting og analyse av funn rundt samtlige forskningsspørsmål. Det behandler på en god måte logikken i avhengighetene mellom de tre variablene endringsledelse, istandsetting og organisering.

Rammeverket kan også sies å ha en logisk grenseflate mot doktrine. Det strategiske rammeverket tar for seg hva som må gjøres for å sette organisasjonen i stand til å jobbe etter ny strategi, og en doktrine vil på en helhetlig måte ta for seg hvordan vi prinsipielt sett ønsker å benytte ressursene (Barfod, 2015, s. 3).

4.2 Doktrine

I innledningen har jeg definert begrepet doktrine ved å henvise til Nilstun og Posen, som definerer begrepet med en filologisk tilnærming med utgangspunkt i opprinnelsen til ordet «doktrine». I denne delen vil jeg innledningsvis nyansere disse definisjonene litt med å gjengi noen definisjoner som har sitt utgangspunkt i militærteori:

North Atlantic Treaty Organization (NATO) definerer doktriner som: «*Fundamental principles by which military forces guide their actions in support of objectives. It is authoritative but requires judgment in application*» (AJP 01, 2017, d. 1.1).

Douglas Poch beskriver doktriner som “...*the way an army organizes to fight, that is, the procedures and methods it applies in combat.*” (Poch, 2000, s. 168)

Harald Høiback sier det slik med henvisning til NATOs definisjon: «*Sagt på en enklere måte kan man si at doktriner er institusjonaliserte antakelser om hva som virker i krig og militære operasjoner*» og «*Doktriner forteller hvordan de materielle og menneskelige ressurser best kan benyttes, gitt de utfordringer man kan tenkes å stå overfor i framtiden*» (Høiback, 2012, s. 382 og 384).

Alle disse definisjonene tar utgangspunkt i militære organisasjoner og militære aktiviteter. Begrepet er i Norge ikke mye benyttet av sivile organisasjoner. Ordet «doktriner» har utenfor militære kretser gjerne noe negativt ved seg. Begrepet sees i sammenheng med det sammensatte begrepet «indoktrinering», som i norsk språk forbindes med noe negativt og settes i forbindelse med tvang og hjernevask («Indoktrinere i Store norske leksikon på snl.no», 2023; *Indoktrinering på wikipedia.org*, 2015). Dette kan ha sin bakgrunn i at begrepet historisk sett i Europa var benyttet av den Romersk katolske kirken om hva som var den rette lære, og at begrepene gjerne settes i forbindelse med reformasjonen og den spanske inkvisisjonen (Høiback, 2012, s. 385; Sloan, 2012, s. 244).

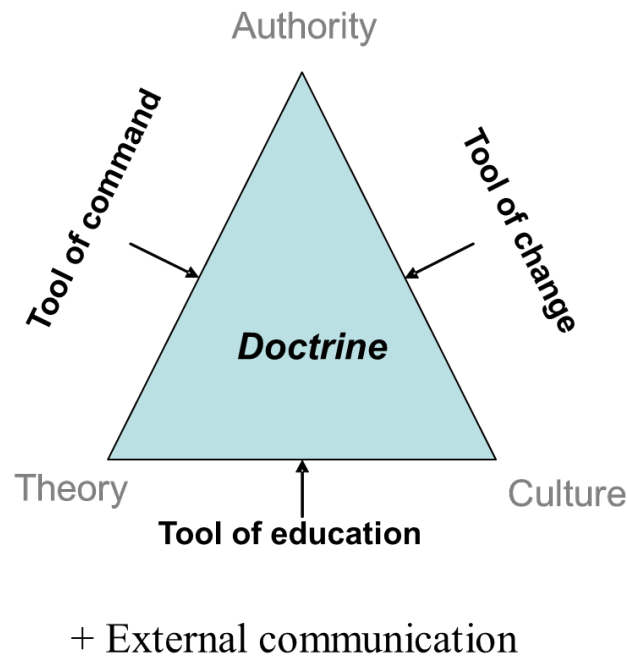
Geoffrey Sloan er kritisk til NATOs definisjon av doktrinebegrepet. Han mener definisjonen blir for snever med tanke på at doktriner også kan være en kilde til læring. Doktriner beskrives av Sloan som det felles tankesett eller prinsipper som eksisterer i en organisasjon, og som rettleder organisasjonen i hvordan den skal samhandle i større omgivelser. Han framhever også et annet perspektiv, nemlig at doktriner kan sees på som koblingen mellom teori og praksis, eller som en bro mellom tanke og handling (Sloan, 2012, s. 244). Bjerga legger også vekt på doktriner som tankeretninger eller ideer, og ser på doktriner som en institusjonalisering av disse (Bjerga, 2011, s. 165).

Felles for definisjonene er at de ikke knytter skriftlighet som et vilkår i definisjonen. Det kan eksistere en doktrine, en idé eller tanke i organisasjonen som er institusjonalisert i en slags «måten vi gjør ting på», uten at denne er formalisert.

Jeg tar i avhandlingen utgangspunkt i Høiback, Posen og Sloan sine definisjoner av begrepet, og oppsummerer med at organisasjonens doktriner er de institusjonaliserte felles tanker og ideer om hvordan organisasjonen skal benytte sine ressurser satt sammen i et system for å nå sine mål eller oppfylle sitt formål.

3.1.1 Doktrinenes funksjon og funksjonalitet - Høibacks doktrine trekant

Høiback framhever at doktrine må inneholde tre elementer for å fungere effektivt. Disse elementene er: teori, kultur og autoritet. Høiback fremstiller dette i en modell som vist i figur 3.2.



Figur 4-2 (Høiback, 2022, s. 17)

Modellen illustrerer at doktrine kan være verktøy for endring, ledelse og utdanning. I tillegg vil en doktrine kunne ha en ikke ubetydelig ekstern kommunikasjonsfunksjon i forhold til omgivelsene. Dette har ført til ulike doktrinetradisjoner i ulike land avhengig av hvilke av de tre hjørnene av trekanten man har vektlagt.

Høibacks poeng i denne sammenheng er at dette bør være bevisste valg ut fra hvilket behov doktrinen skal fylle i det aktuelle tidsrom. Behovet defineres ut fra utfordringene organisasjonen står overfor i tiden framover. En aktuell utfordring kan for eksempel være slik som beskrevet i en av variablene i oppgavens problemstilling; å drive helhetlig faglig styring. En viktig del av doktrinearbeidet blir da å avgjøre hvilke av hjørnene i trekanten doktrinen skal sette hovedfokus. Fordrer helhetlig styring på virksomhetsnivå store endringer i logikk og måten vi gjør ting på, bør gjerne fokus settes på kultur og på ledelse.

Sloan på sin side understreker at utdanningsdimensjonen uansett spiller en avgjørende rolle uavhengig av hvilke valg man gjør, i den forstand at det uansett bør brukes tilstrekkelig med ressurser på opplæring i den valgte doktrinen, slik at den blir forstått av hele organisasjonen som skal praktisere den (Sloan, 2012, s. 249).

Skal en doktrine fungere må den ha legitimitet blant brukerne, og da må den kunne forklare hvorfor de prinsippene den fremmer vil fungere bedre enn andre alternativ. Forklaringen bør ha en begrunnelse med opprinnelse i kunnskap, det vil si teori. Det holder ikke med taus kunnskap eller med ferdighetskunnskap. Slik kunnskap kan si at noe virker i noen situasjoner, ikke hvorfor (Høiback, 2012, s. 390).

En doktrine må også ta hensyn til kulturen i omgivelsene den skal benyttes. Både i organisasjonen og rundt den. Sloan løfter fram doktrinenes betydning som verktøy for å endre kultur. Han henviser til utgivelsen av den tyske «Die Truppenführung» fra 1933 og 1934, hvor man formaliserer en ønsket kultur med tillit, gjensidig respekt og kameratskap på tvers av sosial bakgrunn og militær rang. Ved å dyrke en slik kultur la man til rette for oppdragsbasert ledelse (Sloan, 2012, s. 249).

I en organisasjon vil det være mange og sterke meninger om hva som fungerer best, og det kan være ulike kunnskapsbaserte teorier som støtter ulike syn. Alle organisasjoner har en eller annen form for kultur som påvirker måten man gjør ting på i ulike deler av organisasjonen. Kulturen kan utgjøre en uformell doktrine, og man kan ha ulike doktriner i ulike deler av organisasjonen.

Høiback framhever at man i større grad er fanget av den uformelle kulturen om man ikke er bevisst dens eksistens og eventuelt prøver å endre den. Formell doktrine kan da være et verktøy (Høiback, 2012, s. 417).

I sin framstilling av hvilke forhold som påvirker en organisasjons doktrine, vektlegger Bjerga organiseringen av prosessen med å utvikle doktrinen som en viktig faktor. Forhold som kan påvirke en doktrine legges i to hovedkategorier; formelle rammer og det han kaller ikke-formaliserte forhold. Under formelle rammer legges politiske føringer fra regjeringen og Stortinget. Eksempler på formelle rammer vil for politiets del være Politiloven med underliggende forskrifter.

Bjerga presenterer fire ulike prinsipper som er prøvd ved norsk militær doktrineutvikling: Ovenfra-og-ned prosess, nedenfra-og-opp, en kombinasjon av de to og å sette oppdraget ut til en egen skrivegruppe som sender doktrineutkastene ut på høringer til interessentgruppene (Bjerga, 2011, s. 173).

En doktrine eller logikk for hvordan organisasjonen skal jobbe som en enhet får følger for organisasjonens innretning, og da hva som må koordineres og hvordan. Organisasjonen bør da ideelt sett rigges på en måte som favoriserer den valgte doktrinen. Vi er over på organisasjonsstruktur.

4.3 Organisasjonsstruktur – samvirke og koordinering

Organisering av politiet på overordnet nivå er som nevnt i kapittel 2 lagt under demokratisk kontroll, ved at endringer i antall distrikter, distriktenes grenser og antall særorgan avgjøres av Kongen i statsråd. I utgangspunktet har politiet likevel et betydelig handlingsrom til å strukturere organisasjonen fra nivå 2 (nivået under politimesteren) og nedover.

I teorien blir spørsmålet hvordan politiet skal organisere arbeidet i organisasjonen, slik at politiet får koordinert virkemidlene best mulig og slik får skapt samlede effekter. Ideelt sett skal mest mulig av organisasjonens ressurser gå inn i aktiviteter som skaper effekter, og minst mulig til byråkrati og administrasjon av disse ressursene. Kostnader til koordinering og administrasjon, transaksjonskostnadene, skal holdes på et minimum. Noe forenklet; minst mulig ressurser skal gå til koordineringsaktiviteter og mest mulig til å skape effekter.

Henry Mintzberg er kjent i organisasjonsteorien for en typologi med navnetting på fem typer hoveddeler en organisasjon består av, og fem ulike typer hovedstrukturer organisasjoner ser ut til å lene seg mot når organisasjoner struktureres. Han beskriver både ulike egenskaper ved, samt ulike motiver bak, de ulike delene og strukturene. Videre understreker han at modellene hans i praksis ikke er «enten eller modeller», men ment å være hovedtrekk ved de ulike strukturer. En organisasjon kan godt ha trekk fra to av Mintzbergs typer (Mintzberg, 1983).

I boka «Understanding organizations... Finally! – Structuring in sevens» utvider Mintzberg begrepsapparatet til syv ulike typer strukturer, syv koordineringsmekanismer og det han kaller syv ulike styrker eller krefter som virker i den enkelte organisasjonstype (Mintzberg, 2023). Mintzberg er tydelig på at vi er for raske med å gå til «boksologien» for å tegne organisasjonskart og skape hierarkier når organisasjoner skal designes. Vi glemmer å gå veien om hensikten med organisasjonskartet, som er å koordinere slik at det blir lagt til rette for ønskede arbeidsprosesser og samvirke mellom de ulike prosessene. Det er slike hensyn som skal ligge bak struktureringen. Man må ta hensyn til de ulike prosessenes egenart. I denne oppgaven vil det kunne være hvilke prosesser som kreves for å iverksette forebygging som overordnet virkemiddel.

Mintzberg spissformulerer dragingen mot tegning av organisasjonskart slik: «Vi snakker hele tiden om å tenke utenfor boksen, fra innsiden av boksene våre...» (Mintzberg, 2023, s. 11). Et av Mintzbergs overordnede poeng er at dersom vi skal ha prosesser til å fungere sammen, må en

organisasjon ha koordinerende mekanismer, og at forskjellige organisasjonsstrukturer favoriserer forskjellige typer koordineringsmekanismer. Mintzberg lister opp syv ulike strukturer som favoriserer syv ulike koordinerende mekanismer (Mintzberg, 2023, s. 39–45).

Sett hen til avhandlingens problemstilling: For å være i stand til å følge en doktrine kan det hende at organisasjonen må organisere seg ulikt i ulike omgivelser for å kunne følge den, og omvendt: Om organisasjonen ikke har en doktrine eller andre institusjonaliserte prinsipper eller tanker om hvordan den skal bruke ressursene for å oppnå maksimal samlet effekt, er det ikke sikkert standardisert organisering nødvendigvis vil skape bedre samlede effekter av politiets forebyggende innsats.

Mintzberg beskriver det han kaller syv «krefter» som virker innad i en organisasjon. Fire av dem knyttes til spesifikke organisasjonsformer. Tre av dem beskrives som generelle og vil kunne opptre i alle typer organisasjoner: Disse «kreftene» (forces) er for eksempel «samarbeid» som vil fremmes i prosjektorganisasjonen, «effektivitet» som fremmes i maskinbyråkratiet og «konflikt» som er en kraft som vil kunne opptre i samtlige organisasjonstyper. Mintzbergs poeng er her at disse kreftene som materialiserer seg i ulike organisasjonsformer, kan ha sin bakgrunn i organisasjonens kultur og måten organisasjonen styres på. Er det utfordringer i en organisasjon er det ikke sikkert koordineringen foregår slik at som organisasjonskartet viser. Den «egentlige» organisasjonsformen kan være en annen. Organiseringen defineres ikke bare ut fra organisasjonskartet. Den «egentlige» organisasjonsformen defineres ikke bare ut fra organisasjonskartet og både organisasjonskartet og hva som utgjør de reelle strukturene må sees i sammenheng med styringssystemene og organisasjonens kultur (Mintzberg, 2023, s. 141)

4.4 Styring

Variabelen *helhetlig faglig styring* samt kritikken som DFØ, Boston Consulting group og Riksrevisjonen har fremsatt av politisk ledelses detaljstyring av politiet, gjør det nødvendig å forstå hva styring er og hva som er formålet med disse aktivitetene som vi kaller styring.

4.5 Begrepet styring

Åge Johnsen definerer styring som et lederskapsforsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller et system av formelle styringsinstrumenter, og er derfor først og fremst systemorientert (Johnsen, 2007, s. 80). Resultatstyring som benyttes mye i offentlig sektor defineres som å fremskaffe relevante data for både effektivitets- og produktivitetsvurderinger, samt å sette disse inn i en organisatorisk og politisk sammenheng som danner grunnlag for mer rasjonelle beslutninger i offentlige organer (Johnsen 2007, s. 11).

Nils Thyge Thygesen definisjon av begrepet utfyller disse definisjonene: Med henvisning til Luhman (1997b) sier han at styring består i å minimere forskjeller. Forskjellene det siktes til er forskjellen mellom det resultat organisasjonen ligger an til å levere og det avtalte mål. Den pedagogiske analogien er maritim, styrmannens funksjon er å ved hjelp av roret å holde skuten så tett opp til besluttet kurs som mulig. Hvilke typer forskjeller eller differanser det styres etter avgjøres av hvilken type styringsprinsipper eller styringsverktøy man benytter. Driver man budsjettstyring, ser man etter forskjellen mellom reelt forbruk og avtalt budsjett. Driver man verdistyring ser man etter avvik fra verdiene (Thygesen, 2004, s. 140).

Styring handler altså om informasjon. Informasjon fra overordnet nivå til underliggende nivå om mål som skal nås og resultat som skal oppnås, og motsatt: Informasjon fra underliggende nivå til overordnet nivå om status på resultatoppnåelsen. Formålet er å legge til rette for gode beslutninger hos overordnet nivå. I forholdet mellom politisk nivå og byråkrati handler dette om iverksettelse av politikk. Agentteori er velegnet til å belyse slike forhold. Agentteori handler om desentralisering av makt og myndighet til å iverksette politikken. Desentralisering vil si at en annen enn den legitime eieren av ressursene, som er det politiske nivået i det offentlige, utfører arbeidet. I slike forhold kan noen klassiske utfordringer oppstå: Det kan være usikkerhet om ulike virkemidlers virkning i forhold til formål, agenten (utfører) kan ha bedre informasjon om virkningsgrader enn prinsipalen (politisk nivå), agenten kan ha andre interesser enn prinsipalen, agentens innsats kan være vanskelig og ressurskrevende å måle og resultat kan påvirkes av andre forhold enn agentens utførelse. Disse problemstillingene er relevant for offentlig sektor og for problemstillingen fordi POD i utgangspunktet styres etter prinsipper om mål- og resultatstyring (Johnsen, 2007, s. 67).

4.6 Mål og resultatstyring i politiet

I Norge er mål- og resultatstyring (MRS) det grunnleggende styringsprinsippet og styringsverktøyet i statlige virksomheter (Økonomireglementet, 2022, § 4). MRS i staten bygger på tre sentrale forutsetninger: Strategisk styring mot overordnede mål, delegering av myndighet og ansvarliggjøring for resultatene og måloppnåelsen til underliggende etater (DFØ, 2010). Formålet med mål- og resultatstyringen er å gi handlingsrom og frihet i oppgaveløsningen da effektiviteten forventes å øke når det nivået som kjenner utfordringene best, får bestemme hvordan man skal nå målene. Det er altså i den aktuelle etaten i regi av etatsledelsen at økonomiske ressurser skal kobles med faglig kunnskap slik at det kan skapes effekter i tråd med overordnede mål og formål.

MRS fordrer at man har et system som fungerer, at virksomheten i samråd med overordnet myndighet evner å utvikle gode overordnede mål, og at det finnes gode systemer for resultatrapportering og resultatstyring. Videre spiller organisasjonskultur en rolle. Er medarbeiderne

opptatt av å benytte ressursene mest mulig effektivt? Er de endringsvillig og hvordan er det med egeninteresse og profesjonsinteresser. Videre må etaten ha evne til faglig ledelse. Her er kompetansen i profesjonene sentral. Alternativer til MRS er blant annet styring mot ressurser (innsatsfaktorer) og aktiviteter (Opstad, 2006, s. 239–242).

4.7 Kultur

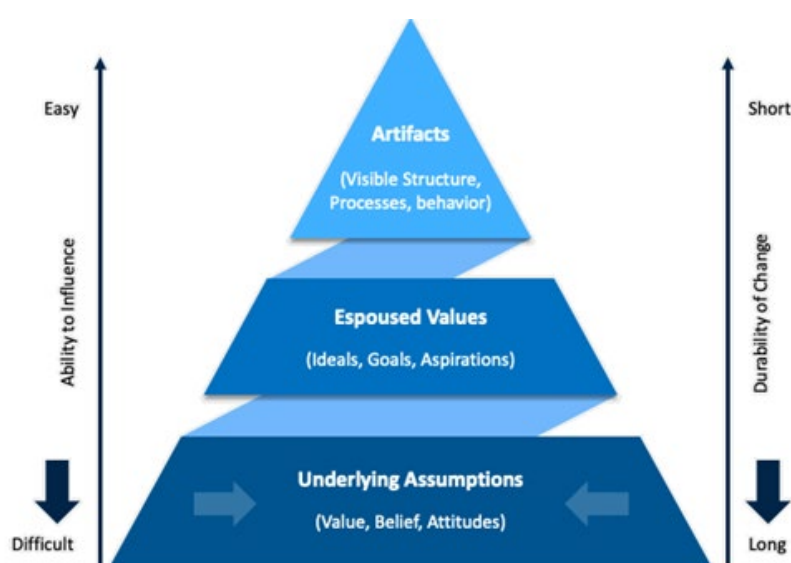
Kulturen må ses på som en gjennomgående mekanisme som påvirker utfall og effekter på samme måte som struktur, styring og strategi. En av de mest brukte og kjente definisjonene på organisasjonskultur har vi fra Edgar Schein som definerer kultur som (Schein & Schein, 2017, s. 6):

Et mønster av grunnleggende antakelser - 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. Denne akkumulerte læringen er et mønster eller system av tro, verdier og adferdsnormer som blir tatt for gitt som grunnleggende antakelser og til slutt faller ut av bevisstheten

Den typen antagelser som er nevnt i definisjonen er antagelser som har vist seg for omgivelsene å fungere gang på gang og etter hvert derfor blir tatt for gitt og til slutt går inn i kategorien av saker og ting som «bare er slik».

4.7.1 Scheins kulturelle rammeverk

Til hjelp for arbeidet med å forstå kultur og for at det skal være mulig å påvirke og endre kultur, har Schein utarbeidet et rammeverk hvor han deler de ulike elementene i kulturbegrepet i tre kategorier eller lag, ofte framstilt i en pyramide eller trekant. Se figur 3 – 3:



Figur 4-3 Scheins tre kulturlag, modell ut fra (Schein & Schein, 2017, s. 17–25)

Med *artefakter* (menes kulturens synlige produkter slik som teknologi, språk, struktur og synlige og hørbare handlingsmønstre. *Uttalte verdier* er synlige normer og verdier uttalt av enkeltindivider eller deler av gruppen. Dette er ikke oppfatninger som er etablert som sannheter og fasiter i hele gruppen. Med *grunnleggende underliggende antakelser* menes de antakelser som faktisk styrer adferd og som tas for gitt, som en selvfølge, av gruppen. Disse er tidkrevende og vanskelig å endre og krever prosess. En prosess gjerne omtalt som dobbeltekretslæring (Schein & Schein, 2017, s. 25 med henvisning til Argyris & Schon, 1974, 1996).

Schein beskriver endring som en prosess som må gjennom tre stadier (Schein & Schein, 2017, s. 323):

- Skape motivasjonen til endring
- Læring av nye begreper, nye betydninger for gamle begreper, og nye standarder for vurdering av kvalitet
- Internalisering av nye konsepter, betydninger og standarder

En gjennomgående utfordring er at endring krever læring og avlæring. Dette forårsaker motstand da endring i kompetansebehov fører til forskyvning av makt, nye roller blir viktigere og gamle mindre viktig. En endringsprosess etter Scheins oppskrift krever ressurser, tid og tydelige konkrete endringsmål. Ikke minst kreves ressurser til opplæring. Det må være mulig å forklare *hvordan* prosessene i organisasjonen nå skal være og *hvorfor*, og ledere og medarbeidere må gis opplæring i nye prosesser og systemer.

5 Analyse

I dette kapittelet vil jeg først presentere de dokumentene jeg har gjennomgått, de funn jeg har gjort i dokumentanalysene, og deretter intervjuundersøkelsen. Funnene vil så bli diskutert i relasjon til helhetlig faglig styring, doktrine og doktrineteori.

I denne oppgaven har jeg gjennomgått og benyttet meg av syv interne dokumenter, to revisjonsrapporter samt DFØ sine syv rapporter etter deres følgeevaluering av Politireformen.

Videre vil jeg presentere kort politiets virksomhetsstrategi, hvor den forebyggende strategien «I forkant av kriminaliteten» er en av fire delstrategier som utgjør de overordnede virkemidlene. Deretter kommenteres det på de resterende interne styringsdokumentene som jeg har gått gjennom. Gjennomgangen har hatt som formål å se etter doktrine eller doktrinelt innhold i forhold til definisjonene på disse begrepene som er gjengitt i kapittel 1. Dette har vært en del av arbeidet med å avdekke i hvilken grad politiet benytter doktriner som en del av den faglige styringen. Deretter presenteres de to revisjonsrapportene, før jeg presenterer funnene i DFØ rapportene sammen med funnene etter intervjuene.

5.1 Interne dokumenter

5.1.1 Politiets virksomhetsstrategi

Politiet iverksatte 1.1.2023 en revidert virksomhetsstrategi gjeldende til 2025. Strategien har tre hovedmål:



Tilgjengelige
polititjenester



Beredskap mot alvorlige
samfunnstrusler



Trygghet
i det digitale rom

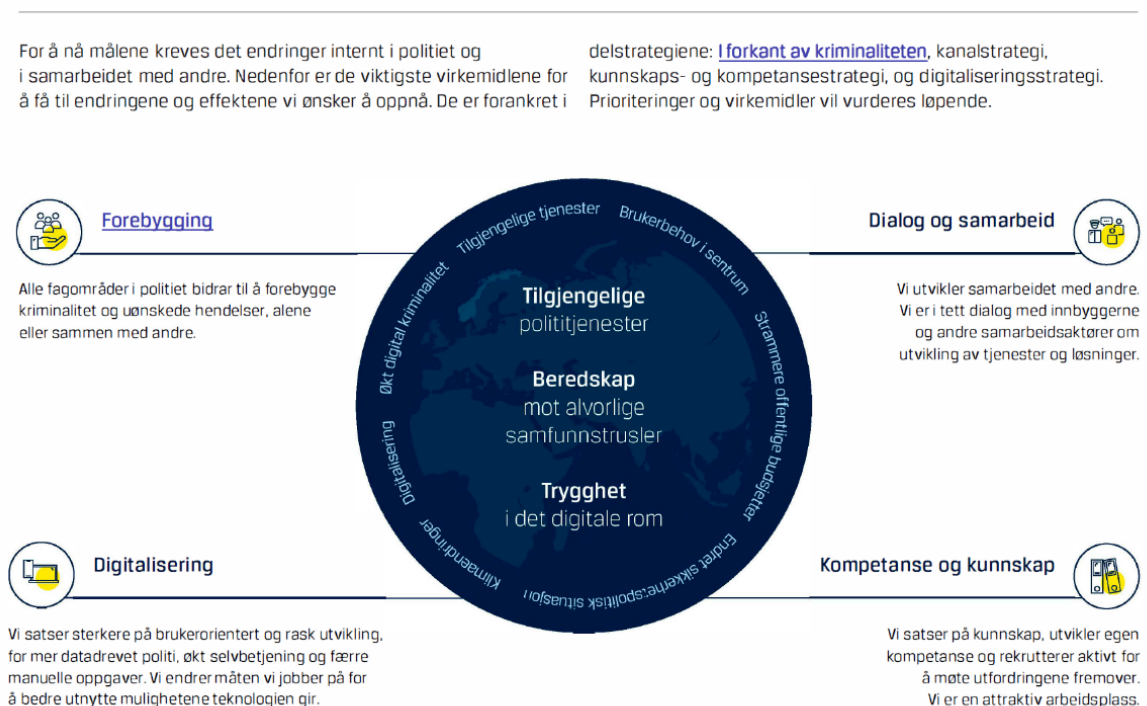
- *Figur 5-1 (Politidirektoratet, 2023, s. 5)*

I innledningen i strategidokumentet framhever politidirektøren formålet med virksomhetsstrategien. Den skal sette retning og mål for utvikling av politiet, slik at det skal kunne leveres bedre på

Samfunnsoppdraget og de virksomhetsspesifikke målene for politiet. De virksomhetsspesifikke målene er besluttet av Justis- og beredskapsdepartementet:

- Samfunnets trygghet og sikkerhet er ivaretatt
- Kriminaliteten er lav
- Straffesaksbehandlingen er effektiv og rettssikker
- Alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold
- Politiet er tilgjengelig og har god service og effektive tjenester

Forebygging framheves som ett av fire strategiske virkemidler for å nå målene. Disse oppsummeres slik i strategidokumentet:



Figur 5-2 (Politidirektoratet, 2023, s. 9) mine uthevelser med blå skrift

5.1.2 forkant av kriminaliteten

Strategien er ment å operasjonalisere deler av virksomhetsstrategien. Dokumentet er på 33 sider og framstår som blanding av strategi og doktrine. Det er autoritativt ved at det eies av direktøren som i innledningen uttaler at forebygging skal være politiets hovedstrategi og ligge til grunn for all oppgaveløsning. Det forteller hva som skal gjøres og hvilke virkemidler som skal brukes. Dokumentet går også langt i å fortelle hvordan ulike fag skal bidra innenfor sitt felt, og at de skal samarbeide.

Dokumentet sier lite om hvordan disse fagfeltene skal benyttes sammen som en enhetlig innsats (Politidirektoratet, 2020b).

5.1.3 Etterretningsdoktrine for Politiet

Dette er det eneste dokumentet som både tituleres og benevnes som doktrine i politiet. Innholdet i dokumentet har et tydelig doktrinelt innhold i forhold til definisjonene for doktrine som er gjengitt i innledningen. Det eies av Politidirektøren som politiets øverste leder, er klart autoritativt og setter rammer og overordnede prinsipper for begrepsbruk, metoder, informasjonsflyt, innhenting og analyse, for samhandling internt og eksternt, og for bruk av etterretning som beslutningsgrunnlag (Politidirektoratet, 2020a).

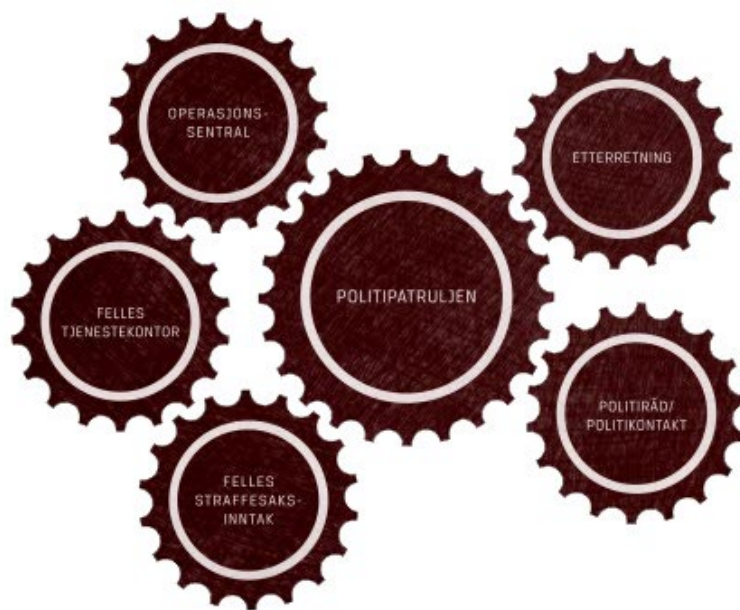
5.1.4 Politiets beredskapssystem 1 (PBS 1)

Dokumentet benevnes «retningslinjer» for politiets beredskapsarbeid. Dokumentet eies av Politidirektøren og har flere doktrinelle trekk ved seg. Det omhandler prinsipper og mekanismer for politiets rolle innenfor beredskap og er retningsgivende for hvordan det som kalles ordinære og ekstraordinære hendelser skal håndteres (Politidirektoratet, 2020d).

5.1.5 Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt

Dokumentet er omfattende, 187 A4 sider. Det var et viktig styringsdokument i gjennomføringen av Nærpolitireformen. Dokumentet framstår på flere måter som en doktrine. Kort forklart beskriver det hvordan et politidistrikt skal organiseres og hvordan det er ment å fungere. Dokumentet beskriver ansvarsområdene til de ulike organisatoriske enhetene i de nye distriktene sammen med over 50 beskrivelser av ulike funksjoner. Målet med funksjonsbeskrivelsene er blant annet bedre samhandling og enhetlig utvikling. Hver funksjonsbeskrivelse inneholder beskrivelser av formål, organisasjonstilhørighet, hovedoppgaver, organisering av arbeidet, samhandling, og roller og ansvar. Dokumentet har tydelige doktrinelle trekk ved at det beskriver virkemidler, hvordan de skal benyttes og til en viss grad hvordan de er tenkt benyttet sammen. Det har ikke et tydelig uttrykk for hvordan disse skal virke som et helhetlig system. Dokumentet har ingen tydelig eier, men framstår som autoritativt ved at det pålegger politidistriktene å ha dialog med POD dersom de ønsker å avvike fra noe av innholdet. (Politidirektoratet, 2017).

Under arbeidet med politireformen besluttet POD at seks av de standardiserte funksjonene skulle prioriteres og sees på som deler i et helhetlig system. Disse er omtalt i «Rammer og retningslinjer» og er fortsatt prioritert (Politidirektoratet, 2017). Funksjonene vil videre i oppgaven bli omtalt som «De seks prioriterte funksjonene». POD framstiller de seks funksjonene og sammenhengene mellom dem på denne måten:



Figur 5-3 Seks prioriterte funksjoner.

5.1.6 Prosjekt «Kunnskapsbasert politiarbeid» (KUBA)

Prosjektet hadde som hensikt å utvikle og innføre prinsipper for en arbeidsform som skulle etablere en rød tråd fra prioriteringer satt av ledelsen til operasjonalisering av tiltak og utførelse i førstelinje. Det er ikke distribuert noe formelt dokument som pålegger distriktene å følge prinsippene. Dokumentet som er gjennomgått er styringsdokumentet. Styringsdokumentet gir tydelig uttrykk for at prosjektet skal støtte gjennomføring av strategien «I forkant av kriminaliteten» ved å benytte politiets ressurser på en mer systematisk og strukturert måte i en mer helhetlig innsats mot identifiserte kriminalitetstrusler (Politidirektoratet, 2020c, s. 13) Dokumentet har et tydelig doktrinelt preg, men mangler den autoritative dimensjonen da det kun er rettet mot prosjekt og styringsgruppene.

5.1.7 Oppsummering styringsdokumenter

Oppsummert kan vi si at politiet kun har et dokument som tydelig framstår som doktrine i henhold til definisjonene som ligger til grunn i denne oppgaven og som er gjengitt i kapittel 1. Politiet har derimot formaliserte ideer og prinsipper for hvordan ulike ressurser og virkemidler skal benyttes, men disse er fordelt i flere dokumenter og framstår ikke som en helhetlig, oversiktlig og overordnet doktrine. Med unntaket av strategidokumentet framstår dokumentene mer som håndbøker og rundskriv, dokumenter som Høiback legger under doktrine i et dokumenthierarki, blant annet fordi de ikke forklarer med bakgrunn i anerkjent teori hvorfor føringene i dokumentene er som de er

(Høyback, 2013, s. 21). Betydningen av denne teoretiske forankringen som mangler her skal vi komme tilbake til.

5.2 Revisjonsrapporter

5.2.1 Riksrevisjonens rapport om måloppnåelsen i politiet

Rapporten konkluderer med at politiet når flere av målene sine og samarbeider bedre med kommunene. Samtidig bemerkes det at politiet har utfordringer med å prioritere helhetlig. Det løftes også fram at politimesterne har begrenset handlingsrom til å styre ressursene i forhold til distriktenes utfordringer. Riksrevisjonen beskriver det som kritikkverdig at politiet utsettes for en detaljert oppgave- og ressursstyring, kombinert med at store deler av budsjettet er bundet opp i faste utgifter. Dette begrenser politimesternes adgang til å tilpasse ressursene og styringen til de lokale utfordringene (Riksrevisjonen, 2022).

5.2.2 Områdegjennomgang av Politi- og lensmannsetaten

En «område gjennomgang» er en gjennomgang av ressursbruken over statsbudsjettet etter en metodikk eid av Finansdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) er bestiller av denne rapporten. Boston Consulting Group (BCG) er leverandør og har utarbeidet den. BCG trekker frem følgende som et av flere hovedfunn med underliggende anbefalinger: Styring av politiet er preget av detaljorientering og mangel på god styringsinformasjon. Politisk styring må dreies mer i retning av mål for kriminalitetsbekjempelse og prioriterte kriminalitetsområder. JD må bidra til en dreining mot strategisk styring i samspillet mot POD, og utnytte bedret styringsinformasjon fra POD i en styrket sekretariatsfunksjon for politisk ledelse, POD må vesentlig forbedre sin styringsinformasjon og bruk av denne i styring og oppfølging av etaten (Boston Consulting Group, 2020).

5.3 Direktoratet for økonomiforvaltning sin følgeevaluering av politireformen

Ved gjennomlesning av DFØ sine syv rapporter, har jeg i hovedsak sett etter informasjon som kan bidra til å belyse forskningsspørsmålene som jeg har satt opp ut fra variablene i problemstillingen. Jeg vil her først kort punktvis gjengi noe av DFØ sin egen oppsummering av gjennomgående tema som jeg mener har interesse i forhold til de fleste av de fem forskningsspørsmålene. I del 5.4 presenterer jeg under hvert forskningsspørsmål uttalelser i DFØ rapportene som jeg mener sammenfaller med det jeg der har omtalt som «funn» etter intervjuundersøkelsen.

5.4 Oppsummering DFØ

Følgende funn er hentet fra DFØ sin egen oppsummering av evalueringsrapportene (DFØ, 2023).

Disse vil bli tatt med videre i diskusjonen:

- Kultur endrer seg langsomt. Politikulturen er sammensatt – nye kulturforskjeller oppstår
- Etaten styres etter ambisiøse, lite konkretiserte og til dels motstridende mål

-
- Staten styres på innsatsfaktorer, enkeltaktiviteter og det som kan måles
 - Bedre metoder og ny teknologi, men usikkert om politiet jobber mer effektivt

5.5 Funn fra intervjuer og DFØ evalueringsrapporter

I den videre framstilling har jeg valgt en struktur hvor jeg først behandler forskningsspørsmål 1 og 2 samlet. Deretter behandler jeg hvert enkelt forskningsspørsmål for seg. Funn etter intervjuer er merket med tosifret nummer. Relevant informasjon fra DFØ sine evalueringer er lagt inn som avsnitt mellom de nummererte funnene fra intervjuene.

5.5.1 Funn etter intervjuer og gjennomgang av DFØ sin følgeevaluering forskningsspørsmål 1 og 2

Forskningsspørsmål 1: Hvordan er politiet som system tenkt benyttet for å forebygge kriminalitet?

Forskningsspørsmål 2: Hvordan utvikler og iverksetter politiet planer med hensikt å iverksette forebygging som en sentral overordnet del av kriminalitetsbekjempelsen?

Intervjuer av respondenter og informanter gav følgende fire funn som skilte seg ut:

1.1 Strategien «I forkant av kriminaliteten» oppfattes som god, men iverksettelses aktiviteter begrenser seg til informasjons aktiviteter

DFØ har gjennomgående rapportert at det er en utfordring at ledergruppene i politiet preges av en administrativ logikk som skaper avstand til det operative leddet som skal stå for tjenestene. Sentrale planer gis ut og informeres om. Rådet fra DFØ er at ledergruppene i politiet bør bli mer opptatt av god gjennomføring slik at sentrale planer og styringssignaler blir omsatt til realiteter (DFØ, 2020, s. 46; Difi, 2017b, s. 45; DIFI, 2018, s. 45).

1.2 Ingen planlagt sammenheng mellom iverksetting av Strategien «I forkant av kriminaliteten», de seks prioriterte funksjonene og prosjekt KUBA. En opplevelse av at det ble opp til distriktene hvordan de ville iverksette hovedstrategien, og hovedstrategien blir bare en av mange oppdrag fra Politidirektoratet.

I 2020 kommenterte DFØ at iverksetting av de seks prioriterte funksjonene var ulik i politidistriktene, og at det så ut til å være utfordrende å få til en god samhandling og integrasjon mellom dem. Videre at det også så ut til å være utfordrende å få til samordning og integrering med andre satsinger slik som forebygging som primær strategi, beredskap og digitalisering (DFØ, 2020, s. 48).

Samtidig viser informasjonen i DFØ rapportene at ledelsen i POD nettopp har vært opptatt av at virkemidler i reformen må henge sammen, spesielt de seks prioriterte funksjonene. (DFØ, 2022, s. 56).

1.3 Respondentene rapporterer om ulik oppfatning i politiet om hva det vil si å ha en forebyggende strategi, og om ulik oppfatning om hva som er kvalitativt gode forebyggende aktiviteter.

I 2020 og 2021 rapporterte DFØ at ifølge POD er forebygging et begrep med ulikt innhold, avhengig av sammenhengen det brukes i. Videre at deres intervjuer viste at tradisjonelle oppfatninger preger det lokale forebyggende politiarbeidet og at både politiansatte og kommunerepresentanter lokalt har ulike oppfatninger av hva forebyggende politiarbeid er og skal være (DFØ, 2020, s. 24, 2021, s. 53).

1.4 Politiets forebyggende innsats mangler helhet. Politiets virkemidler blir ikke i tilstrekkelig grad sett i sammenheng.

DFØ har gjennomgående rapportert at noen virkemidler ute i distriktene ikke oppleves å bli sett i sammenheng eller underbygge hverandre (DFØ, 2022). I 2017 rapporteres det at mål- og resultatstyringssystemet i noen tilfeller hemmer samarbeid og informasjonsdeling fordi styringssystemet åpner for konkurranse mellom enheter, avdelinger og distrikter om resultatoppnåelse, ressurser og om å høste «de lavt hengende fruktene» (Difi, 2017b, s. 32).

5.5.2 Funn etter intervjuer og gjennomgang av DFØ sin følgeevaluering forskningsspørsmål 3
Forskningsspørsmål 3: Hvordan oppleves den politiske interessen for politiets faglige retningsvalg?

Intervjuer av respondenter og informanter gav følgende fire funn som skilte seg ut:

3.1 Politisk styring bidrar til fragmentering av politiets innsats

DFØ påpeker i flere rapporter at politiet utsettes for en detaljert styring som begrenser handlingsrommet til etaten (DFØ, 2021, s. 25). Etter DFØs oppfatning bryter styringen av politiet langt på vei med mål- og resultatstyringsprinsippet i staten. Inntrykket DFØ gjengir er at styringen av politiet omfatter stort og smått, særlig på innsatsfaktorsiden. Politiet blir blant annet målt på antall

tjenestesteder, sammensetning av kompetanse og øremerking av stillinger og ressurser til spesielle fagområder. Det er fortsatt mye «hvordan-styring» og lite «hva-styring» (DFØ, 2021, s. 26)

3.2 Politisk styring legger til rette for interne faglige enkeltinteresser og interessekonflikter mellom fagmiljø.

DFØ rapporterer om mange styringsinteressenter, sterke faglige miljøer og mye ad hoc-styring som fører til at styring på helheten blir borte. Dette går igjen ut over mulighetene for helhetlig strategisk styring og mulighetene for å tenke helhetlig rundt effektiv ressursbruk (DFØ, 2020, s. 50).

3.3 Opplevelse av at sentralpolitiske føringer står mot lokalpolitiske ønsker.

3.4 Politiske initiativ oppleves å hemme utviklingen av et helhetlig politi. Politikken legger ikke bare fram hva som ønskes av politiet, men også hvordan.

DFØ påpeker med henvisning til Økonomireglementet i staten, at effektiviteten forventes å øke når det nivået som kjenner utfordringene best, får frihet til å bestemme hvordan de best kan nå målene. Samtidig påpekes det at politiet selv har et ansvar for å være tydelige både på utviklingsbehov, kostnadsestimater og hva som kreves av organisasjonen for å gjennomføre nye tiltak. (DFØ, 2021, s. 21, 2022, s. 24).

Dette var også en sentral konklusjon i BCG sin områdegjennomgang av politiet. Her framheves det blant annet at POD ikke har tilstrekkelig oversikt over hvordan nye satsinger påvirker eksisterende oppdrag. Samtidig bemerkes det at detaljstyring ofte skyldes helt legitime politiske ønsker om å løse enkeltutfordringer (Boston Consulting Group, 2020, s. III)

5.5.3 Funn etter intervjuer og gjennomgang av DFØ sin følgeevaluering forskningsspørsmål 4
Forskningsspørsmål 4: Hvordan er politiets organisasjonsstruktur tilpasset forebygging som overordnet virkemiddel?

Intervjuer av respondenter og informanter gav følgende to funn som skilte seg ut:

4.1 Respondentene rapporterer om friksjon og noe uklare ansvarsforhold mellom de nye Felles forebyggende enhetene og andre avdelinger.

DFØ har ikke evaluert spesifikt det forebyggende arbeidet opp mot organisasjonsstrukturen i politiet, men påpeker at forebygging er organisert som egen enhet på nivå 2 i alle distriktene, mens det varierer hvordan det er organisert i de geografiske enhetene. I noen distrikter er forebygging organisert i egne seksjoner, i andre inngår de sammen med andre funksjoner (DFØ, 2021, s. 53).

- 4.2** Egne bokser på organisasjonskartet med avdelinger for forebygging fremmer nødvendigvis ikke forebygging som strategi. Lederes forståelse av strategi og forebygging har større betydning.

Vedrørende forskningsspørsmål 4: Hverken funn etter våre intervjuer eller DFØ sine evalueringer gir direkte informasjon om hvorvidt dagens organisasjonsstruktur er tilpasset forebygging som strategi. Samtlige respondenter og informanter er inne på at egne bokser på organisasjonskartet ikke automatisk fremmer forebygging som strategi.

Som en av informantene formulerer det:

Det var det jeg prøvde å si, det tror jeg er litt sånn kulturelt at politiet som organisasjon har veldig tro på sånne bokser som organisering for å løse utfordringer.» og «...det virker som det er helt utenkelig å ha noen øremerkede ressurser inni en annen enhet på en måte – at du kunne tenke deg en patruljeenhet hvor to primært skulle jobbe med forebygging.

5.5.4 Funn etter intervjuer og gjennomgang av DFØ sin følgeevaluering forskningsspørsmål 5
Forskningsspørsmål 5: Fremmer eller hemmer kulturen i politiet utvikling og endringer i hvordan man bruker forebygging (som overordnet virkemiddel) i kriminalitetsbekjempelsen?

Intervjuer av respondenter og informanter gav følgende fire funn som skilte seg ut:

- 5.1** Flere avdelinger identifiserer seg som en del av det forebyggende arbeidet nå enn tidligere.

DFØ rapporterte i 2022 at mange distrikter har fått til bedre samarbeid og bedre tjenester på tvers i eget distrikt, men det er fortsatt lite samarbeid på tvers av distrikter (DFØ, 2022, s. 9).

- 5.2** Det hemmer iverksetting av strategi at politiet ikke ser kultur som en direkte og integrert del av annet endringsarbeid.

DFØ er opptatt av at ledergruppene i politiet er veldig administrative. Intervjuene deres viser at mange er opptatt av at det blir for lite tid til personalledelse, kulturbygging og mer myke personallederoppgaver (DFØ, 2022, s. 54).

5.3 Organisasjonen har fremdeles en reaktiv kompetanse og dermed en reaktiv kultur. De to største profesjonene, politi og jurist, er utdannet og oppdradd til å kunne opptre svært selvstendig. I sum motvirker dette helhetstenkning og dermed forebygging som strategi.

DFØ beskriver i flere rapporter politikulturen som handlingsorientert, og som en kultur bestående av en rekke paradokser. Det gjelder bl.a. kombinasjonen av en strengt linjestyrt kommando- og lojalitetskultur og en operativ kultur med stor individuell handlefrihet, men også kombinasjonen av byråkratisk administrativ rasjonalitet på sentralt nivå og handlingsrasjonaliteten på operativt nivå (Difi, 2017a, s. 41, 2017b, s. 29; DIFI, 2018, s. 43, 2019, s. 53).

5.4 Kulturen i politiet er forskjellig fra sted til sted og avdeling til avdeling

I DFØ's rapport om kultur og ledelse kommer det fram i alle distrikt de har besøkt at ulike rutiner, normer, arbeidsmåter, reaksjonsformer mv. på tvers av enheter, politidistrikter, profesjoner mv. er utfordrende. «Sånn gjør vi det hos oss» er ikke nødvendigvis sånn de gjør det i andre deler av distriktet (Difi, 2017b, s. 33).

I oppsummeringsrapporten rapporteres det at inntrykket er at mange av de sammenslåtte distriktene fortsatt er preget av de "gamle" distriktskulturene. Samtidig rapporteres det om mindre kulturforskjeller nå enn det var for noen år siden, og at dette endrer seg med utskifting av mannskap og ledere. På den annen side er der eksempler på nye ulike subkulturer som følge av nye strukturer og nye spesialfunksjoner. (DFØ, 2022, s. 55).

Oppsummering forskningsspørsmål 5: Både respondenter og informanter rapporterte i intervjuene om det de oppfatter som en endring i riktig retning i politiet. Flere identifiserer seg og avdelingen sin som en del av det forebyggende arbeidet. En reaktiv kultur som fremmer respons og selvstendighet, motvirker og hemmer samarbeid og planlegging. Politiet har også mange ulike kulturer, og man ser ikke på arbeid med kultur som en integrert del av endringsarbeidet.

5.6 Oppsummering undersøkelse

Undersøkelsen viser at ressursene i politiet ikke ses på som et helhetlig system som skal utgjøre virkemiddelet for å forebygge kriminalitet. Det er ikke distribuert noe planverk for hvordan organisasjonen skal iverksette den forebyggende strategien, og det er ulik oppfatning i politiet om hva det vil si å ha en forebyggende strategi. Både respondenter og informanter har en tydelig opplevelse av at politisk detaljstyring hemmer politilederes mulighet for å drive den helhetlig faglige styringen som er nødvendig for å iverksette hovedstrategien etter intensjonen. Videre oppleves

uklare ansvarsforhold mellom Felles forebyggende enhet og andre avdelinger, samt det som beskrives som en reaktiv kultur å hemme iverksetting av strategien «I forkant av kriminaliteten». Dette er tydelige tegn på svar helhetlig faglig styring. Ressurser som ikke ses i et system, manglende plan, ulik forståelse av like begrep, en reaktiv kultur og uklare ansvarsforhold er symptomer på at den faglige styringen ikke er sterk nok i forhold til hva som er behovet for å iverksette forebygging som strategi. Politisk detaljstyring kan være en årsak til at styringen blir lite helhetlig.

Hvorfor blir det slik og kan mer doktrine og doktinearbeid eliminere eller dempe virkningen av disse dysfunksjonalitetene? For å finne ut av det går vi videre og først ser disse funnene i relasjon til relevant forskningsbasert teori. Vi starter med teori rundt strategi med vekt på iverksetting.

5.7 Iverksetting av strategi

Jeg vil her ta utgangspunkt i Johnson et al's strategiske rammeverk for strategisk ledelse.

Rammeverket gir en strukturert framstilling av hele strategiprosessen. Iverksettelse av strategi deles i tre overordnede tema: «Endringsledelse», «å sette organisasjonen i stand til å jobbe etter ny strategi» og «å organisere arbeidet». Vi starter med ledelse:

5.7.1 Iverksetting krever tilstrekkelig lederressurs

Ifølge Johnson et al bør iverksetting av strategi være et minst like viktig tema for strategisk ledelse som vurdering av omgivelser og utvikling av selve planen. (Johnson et al., 2005, s. 393). Dette støttes av Ross et al. som understreker at iverksettelse av strategi kanskje er den viktigste og mest utfordrende delen av strategiarbeidet (Roos et al., 2002, s. 247).

Oppsummert kan man si at strategiendring krever en endring i måten ressursene i organisasjonen blir brukt på enten hver for seg eller sammen. Ifølge Johnson et al bør vurdering av spørsmålet om hvorvidt organisasjonen har den nødvendige lederkompetansen og det nødvendige støtteapparatet rundt lederne som skal gjennomføre endringene, må gjøres før strategien besluttet. Om svaret på det spørsmålet er nei, må det vurderes om organisasjonen har finanser til å skaffe seg disse ressursene. Om svaret fremdeles er nei, må de strategiske ambisjonene justeres ned (Johnson et al., 2005, s. 510).

Iverksetting av strategi starter med ledelse. Lederne i organisasjonen må forstå både den nye strategien og omfanget i iverksettelsesprosessen. Her ser vi avhengigheten mellom de strategiske temaene i Johnson et al's rammeverk. Iverksettelsesprosessen starter allerede ved beslutning av ny strategi. Videre er dyktiggjøring av ledere og det å sikre tilstrekkelig lederkapasitet en del av å sette organisasjonen i stand til å iverksette ny strategi. En del av det å sette ledere i stand til å lede endring er å sikre felles forståelse av hva som skal endres og til hva. Uten felles forståelse risikerer man å

befeste fragmentering og oppdeling framfor å legge til rette for helhet. Startes iverksettelsesprosessene uten en felles forståelse av sentrale begrep eller av strategien som sådan, risikerer vi å endre systemer, prosesser og strukturer i ulike retninger. Vi vil da legge til rette for enda mer ulik oppfatning av strategiens innhold. Slike prosesser kan bli direkte kontraproduktivt. Endringsprosessene vil kunne ende opp med ulike lokale mål. Det vil si at man risikerer at virkemidlene man setter i gang kan påvirke organisasjonen motsatt i forhold til det egentlige formålet. Man risikerer at ulike fagfunksjoner eller andre interessenter i praksis nærmest tar på seg sine egne faglige hensikter, og for å sikre ressurs til eget fag blir konkurrenter i en konkurranse om å være viktigst for strategisk måloppnåelse. (Johnson et al., 2005, s. 457).

5.7.2 Istandsetting av organisasjonen er ressurskrevende og krever opplæring
For å sikre nettopp helhet i prosessene skal ideelt sett skal hele organisasjonen konfigureres i forhold til den nye strategien (Johnson et al., 2005, s. 393), men da må man altså sikre seg at organisasjonen har felles forståelse for *hva* som er den nye strategien. I undersøkelsen framkommer at strategien «I forkant av kriminaliteten» er iverksatt gjennom informasjonsaktiviteter. Respondentene fra politidistriktene forklarte i intervjuet at de ikke var kjent med om det har vært noen opplæringsaktiviteter rundt iverksetting av «I forkant av kriminaliteten». De hadde hatt besøk av en medarbeider fra Felles forebyggende enhet som hadde utfordret dem på å tenke gjennom hva strategien ville bety for dem. De var kjent med at noen ledere som var en del av KUBA prosjektet hadde fått opplæring i de planleggingsprosessene som var en del av det prosjektet.

Det er ikke uvanlig å undervurdere hvor ressurskrevende det kan være for en organisasjon å iverksette ny strategi. Ifølge Johnson et al er eksempelvis opplæring av ledere og HR funksjonen for å sikre at disse gruppene forstår den nye strategien og behovene den utløser i organisasjonen en vesentlig og ressurskrevende del av det å forberede organisasjonen på ny strategi. Det er lederne i organisasjonen som vil kunne si noe om hva ny strategi krever av endring av arbeidsmetodikk og arbeidsprosesser. Eksempelvis kan det oppstå behov for endring av organisasjonens belønningsstrukturer dersom kompetansebehovene endrer seg, noe HR funksjonen i så fall må forberede seg på. (Johnson et al., 2005, s. 452 flg).

Under intervjuene kom det fram at respondentene fra politidistriktene opplever at politidirektøren tydelig framsnakker fleksibilitet i organisasjonen, noe respondentene mener er helt riktig og helt essensielt for å få til forebygging på strategisk nivå. Samtidig er en av respondentene tydelig på at POD fremmer en lønnspolitikk som motvirker fleksibilitet i organisasjonen, ved at den favoriserer spesialisering tidlig i karrieren. Dette gjør det vanskelig å få personell til å skifte avdeling eller bransje når arbeidsgiver har behov for det. De opplever det også som vanskelig å få politifaglige ansatte til å

jobbe på tvers av avdelingers fagområder. Respondenten får støtte hos Jacobsen (Jacobsen, 2004, s. 94): « *De monolittiske karriereveiene forsterker sektortilhørigheten og vanskeliggjør helhetssyn.*». Dette er et symptom på at deler av organisasjonen ikke har forstått hva det vil si å ha forebygging som strategi, og hva som kreves av ressursdisponeringer for å få det til.

Uten felles forståelse kan det også bli vanskelig å få til det samarbeidet og den samhandlingen som er nødvendig for å få forskjellige tiltak til å henge sammen.

5.7.3 Manglende sammenhenger mellom tiltak

Strategien «I forkant av kriminaliteten», de seks prioriterte funksjonene og prosjektet KUBA, er et resultat av tre ulike prosesser. Tiltakene er satt ut i organisasjonen hver for seg, noe som bemerkes av begge respondentene fra politidistriktene, en av dem formulerer det slik: «*Det er et problem at Politidirektoratet ikke snakker med en stemme, men snakker med mange stemmer, og at det kommer mange ulike signaler ut fra Politidirektoratet fra de ulike avdelinger som vi ikke alltid ser om de går i samme retning*».

På den annen side beskriver dokumentene tydelig sammenhengene mellom strategien og de to andre tiltakene. Leser man dokumentene ser man tydelig hva som omtaler strategien og hva som er målet. Ser man på oversikten over de seks prioriterte funksjonene, ser man at dette er blant politiets essensielle virkemidler og at de tenkt satt i et system. KUBA styringsdokumentet gir tydelig uttrykk for at prosjektet har som formål å trene ledere i å ta beslutninger på grunnlag av etterretning og å benytte virkemidlene systematisk for best mulig effekt mot det som man velger å gjøre noe med (Politidirektoratet, 2020c, s. 14).

Til tross for at disse sammenhengene framkommer så tydelig i dokumentene, viser undersøkelsen tydelig at den utførende delen av organisasjonen ikke ser disse sammenhengene i tilstrekkelig grad. Vi er da tilbake til det som allerede er sagt om behov for felles forståelse, lederressurs, opplæring og en planmessig forberedelse av organisasjonen for øvrig før iverksettelse av ny strategi.

Oppsummert kan vi si at behandling av funnene så langt opp mot Johnson et al's strategiske rammeverk, viser at manglende opplæring av ledere og andre medarbeidere for å skape felles forståelse av hva som det vil si å ha en forebyggende strategi, ser ut til å være en bakenforliggende årsak til den lave forståelsen av sammenhenger. Dette er likevel ikke nok til å forklare og fullt ut forstå hvordan disse utfordringene oppstår. Andre faktorer kan virke inn. En slik planmessig forberedelse av organisasjonen før iverksetting som Johnson et al predikerer vil også involvere vurdering av organisasjonens styringssystemer, organisasjonsstruktur og kultur.

Vi er fremdeles innenfor temaet istandsetting av organisasjonen i rammeverket for strategisk ledelse, og vi går videre og ser på styring og styringssystem:

5.7.4 Styring og iverksettelse av strategi

Strategidokumentet «I forkant av kriminaliteten» predikerer samarbeid og samhandling som kriterier for en helhetlig innsats. Svak planlegging av iverksettelse og undervurdering av behovet for ressurssetting av selve iverksettelsen av strategien, vil som nevnt ifølge Johnson et al kunne føre til de svakhetene som påpekes. Samtidig er forfatterne også inne på betydningen av styringsformer. Det er viktig å skille mellom den styring som politiske myndigheter skal drive overfor offentlige etater, og den styringen som etatsledelsen skal utøve overfor underliggende avdelinger innenfor etatens ansvarsområde. Førstnevnte skal dreie seg om hvorvidt etaten fyller sitt formål og jobber effektivt mot overordnede politiske mål med virksomheten. Sistnevnte skal dreie seg som om å utnytte ressursene helhetlig og effektivt i et faglig perspektiv slik at etaten som sådan arbeider effektivt (Johnson et al., 2005, s. 165 flg). Ifølge DFØ sin følgeevaluering samt svarene i min intervjuundersøkelse, ser det ut til at praktiseringen av styringen av politiet i seg selv kan være et hinder for en effektiv iverksettelse av strategien.

Forholdet mellom JD og POD kan sees i lys av agentteori med JD som prinsipalen og POD som agenten, hvor POD skal iverksette politikken besluttet av JD. I slike forhold er utfordringen gjerne at agenten (POD) har mer informasjon om ulike virkemidlers effekt, samtidig som disse er vanskelig å måle. Prinsipalen har da en klassisk kontrollutfordring i styringen av etaten (Johnsen, 2007; Opstad, 2006).

5.7.5 Mål og resultatstyring

I følge Reglement for økonomistyring i staten (Økonomireglementet) skal mål og resultatstyring (MRS) være det grunnleggende styringsprinsippet for statlige virksomheter (Økonomireglementet, 2022, § 4). MRS bygger på styring mot overordnede mål, delegering av myndighet og ansvarliggjøring i forhold til resultater. Hensikten er å sette underliggende etater i stand til å ta faglig sett effektive og gode beslutninger (DFØ, 2010). Kontrollelementet ligger da i at etaten produserer de avtalte resultat innenfor rammen av tildelte ressurser. På denne måten skal faglig kunnskap om hva som virker i kriminalitetsbekjempelsen kobles med ressurser bevilget over statsbudsjettet.

Skal MRS fungere må POD bruke sin kompetanse som fagetat til å utvikle logiske koblinger mellom overordnede mål, aktiviteter, ressurser og oppnådde resultater. På den måten kan det utføres helhetlig faglig styring. Utfordringen er ifølge evalueringsrapporter, respondenter og informanter at JD låser deler av ressursene mot bestemte aktiviteter eller virkemidler. Dette vil kunne gå ut over den helhetlige driften som hovedstrategien foreskriver som nødvendig for å kunne iverksette den

effektivt. Hensikten med strategisk planlegging er nettopp å synliggjøre sammenhenger og avhengigheter i virkemiddelbruken og sette retning i forhold til avtalte overordnede mål slik som MRS som system er avhengig av for å kunne fungere (Opstad, 2006, s. 257; Roos et al., 2002, s. 18). For POD sin del kan man si at jobben langt på vei er gjort gjennom virksomhetsstrategien som er operasjonalisert gjennom de fire delstrategiene hvorav «I forkant av kriminaliteten» er hovedstrategien. POD har sendt tydelige signaler om hva de har tenkt å gjøre, men kanskje ikke helt hvordan.

5.7.6 Målformuleringer, betydningen av viktige begrepers innhold og ulike preferanser på kvalitet

Sett i et agent – prinsipal perspektiv er det også et kriterium for at systemet skal fungere, at agent og prinsipal er enige om viktige begrepers innhold og at man legger det samme innhold i målformuleringene. Videre at man gjennom målformuleringene blir enig om hva som er preferansen på kvalitet. Her ser det ut til at politiet har en utfordring i forbindelse med iverksetting av forebygging som strategi. Ifølge DFØ er vi ikke enige om hva som er forebygging og dermed også hva som er kvalitativt god forebygging (DFØ, 2021, s. 53). Et dagsaktuelt eksempel: Politiet har tidligere fått kritikk for å ikke følge samfunnsutviklingen, spesielt på digitale plattformer. Staten har derfor brukt mye ressurser på digitalisering og på økt tilstedeværelse i sosiale medier. Er dette «tilgjengelighet» og «god service» som er en del av de virksomhetsspesifikke målene for politietaten? Politisk er man ikke enig i at dette er god *nok* service og tilgjengelighet. Politisk argumenteres det for at nye plattformer må komme i tillegg til de tradisjonelle trygghetsskapende tiltakene slik som små lokale politikontor, hvor politiet patruljerer i nærmiljøet og dermed er godt kjent med befolkningen. Politisk sett har små politistasjoner ute i grisgrendte strøk blitt et mål i seg selv. Ut fra et faglig ståsted er opprettelse og plassering av en politistasjon et virkemiddel og ikke et mål i kriminalitetsbekjempelsen. Slike ulike perspektiv gir en risiko for målkonflikt.

5.7.7 Fare for målkonflikt

Målkonflikt vil si at det ene målet går på bekostning av det andre, utover det som er vanlig prioriteringsproblematikk som agenten normalt sett må finne seg i å måtte håndtere. Ved målkonflikt påvirker målene hverandre negativt, eller sagt på en annen måte; det ene motvirker det andre, eller begge veier, målene motvirker hverandre (Opstad, 2006, s. 20).

For å illustrere kan vi benytte diskusjonen om virkningen av små politistasjoner som eksempel. Vi kan tenke oss at politidistriktene heller hadde ønsket å benytte ressursene som de nå opplever blir låst til husleie og bemanning av små politistasjoner, til økt tilstedeværelse i sosiale medier via nettpatruljene samt økt kapasitet til digital etterforskning. Dette er ressurser som vil ha direkte

virkning på målene «kriminaliteten er lav» og «straffesaksbehandlingen er effektiv og rettssikker». Disse funksjonene er fellesfunksjoner som vil kunne støtte og dermed maksimere effektene av patruljene og andre funksjoner også ute i mindre bygder. For eksempel sorterer både den forebyggende og den reaktive innsatsen mot den grove integritetskrenkende kriminaliteten under disse målene. Dette er kriminalitetsutfordringer hvor økt antall patruljer og politistasjoner antas å ha liten virkning, og hvor den første kontakten mellom offer og gjerningsperson svært ofte skjer via digitale medier.

Ved å prioritere ressurser og personell inn mot *en* funksjon i en organisasjon uten å ha kjennskap til balansen i forhold til andre funksjoner, risikerer man å forstyrre dette systemet. Sitater fra to av intervjuene kan illustrere utfordringen:

Og hvordan enkeltstående politisk initiativ som i og for seg kan være viktig for en liten del av samfunnsoppdraget vårt, kan forrykke og ødelegge på leveransen ute i små samfunn som vi ønsker å gjøre sterkere. Det er jo det som er det store paradokset. De ønsker å gjøre et politisk grep, en handling, som styrer fysisk tilstedeværelse for enhver pris, men konsekvensen er at vi evner ikke å møte den mest krenkende, integritetskrenkende kriminaliteten også lokalt, så det er et ekstremt paradoks i de valgene en gjør, fordi en ikke ser den systemiske konsekvensen av å gjøre isolert så kraftige prioriteringer.

Vi er jo glad i demokratiet, det er jo litt derfor vi jobber i politiet, men det der, det er jo faglige beslutninger med de stasjonene mener jeg. Politikerne har tatt en politifaglig beslutning. Og jeg har ikke snakket med ett menneske hverken innenfor eller utenfor organisasjonen som mener det finnes politifaglige argumenter for å opprette de tjenestestedene de snakker om å opprette. Det der kommer til å kødde det til på flere andre prioriterte områder som de også er opptatt av.

Som vi ser er begge sitatene, opptatt av at det politiske ønsket om å gjøre noe bra på et område, påvirker andre prioriterte områder negativt.

5.7.8 Blanding av ulike styringslogikker

I teorien er alternativer til MRS blant annet styring mot ressurser (innsatsfaktorer) og aktiviteter.

Styring mot aktiviteter kalles gjerne regelstyring i teorien. Det gis direktiver fra overordnet myndighet om hvilke aktiviteter som skal gjennomføres og hvordan. Styring mot ressurser vil si at overordnet myndighet legger seg opp i disponering av ressursene og for eksempel kan beslutte antall ansatte, kompetanse, bygninger og utstyr. Ved ressursstyring er hovedfokus på ressurstilgangen til

underordnet nivå, og mindre på verdiskapning, eller i vår sammenheng strategi og resultat (Opstad, 2006, s. 243).

Det er disse styringsformene DFØ mener politisk ledelse i for stor grad benytter i styringen av politiet. Styring på ressurs vil eksempelvis være styring på antall ansatte, kompetanse, bygninger og utstyr. I henhold til de grunnleggende styringsprinsippene i økonomireglementet skulle etatsledelsen ha kunnet beslutte balansen i ressursbruk på faktorer som antall ansatte, kompetansesammensetning, antall og type kjøretøy og antall politistasjoner ut fra faglige vurderinger for hva som gir best resultat opp mot avtalte overordnede mål.

På den annen side kan et ønske om flere synlige politipatruljer og flere politistasjoner ha sin bakgrunn i helt legitime politiske mål. Ønskene kan være verdibasert, man tenker at personlig kontakt er mer trygghetsskapende enn digitale løsninger, eller man ønsker å kombinere et politisk mål om å styrke politiet og et mer overordnet politisk mål om å fordele statlige arbeidsplasser og statlig pengebruk til mindre sentrale strøk. Her møter den profesjonelle planleggingslogikken, som får sitt uttrykk i strategiplaner og tydelig skille mellom virkemidler og mål, den politiske logikken. Sistnevnte blander gjerne mål og virkemidler alt etter hva som gir politisk legitimitet i forhold til hvordan det politiske landskapet ser ut når beslutningene tas. I en slik setting er virkemiddelene like viktig som målet (Opstad, 2006, s. 258)

5.7.9 Målkonflikt, uklare mål og spill

Både respondenter og DFØ rapporterer at politisk detaljstyring legger til rette for faglige enkeltinteresser og interessekonflikter. Uklare og motstridende mål sammen med den detaljstyringen som beskrives kan legge til rette for det som i teorien benevnes som strategisk rasjonalitet. Det vil si at en aktør velger handlinger eller ståsted ut fra sine preferanser på hva som er bra kvalitet, eller fronter den preferansen på kvalitet som fremmer aktørens egne lokale interesser. I en slik situasjon vil en aktør gjøre rasjonelle valg ut fra egne preferanser og antakelser om hva andre aktører, gjerne politisk ledelse, ønsker å gjøre for å få mest mulig gjennomslag for sine egne interesser (Opstad, 2006, s. 256). Dette er en type rasjonalitet som vil kunne legge grunnlag for spill blant interessentgrupper, som for eksempel profesjoner og fagforeninger.

5.7.10 Agentens (POD's) ansvar for å sikre prinsipalen (JD) korrekt styringsinformasjon

Styring dreier seg mye om informasjonsflyt. Informasjon fra prinsipalen til agenten om hva som er ønsket mål og informasjon om måloppnåelse tilbake. Dette innbefatter også informasjon om hvordan ressurser brukes og hva som virker og ikke. I praksis vil dette si at POD skal gi JD informasjon som setter departementet i stand til å ta gode beslutninger.

Politiet får kritikk både fra DFØ og Boston Consulting Group (BCG) i forhold til det som beskrives som manglende tilbakemeldinger på utviklingsbehov, kostnader og hva som kreves for å gjennomføre nye tiltak. BCG framhever at POD selv ikke har tilstrekkelig oversikt over hvordan nye satsinger vil påvirke eksisterende oppdrag og drift (Boston Consulting Group, 2020, s. III; DFØ, 2022, s. 24). Dette må sees i sammenheng med det jeg har sagt om at undersøkelsen under forskningsspørsmål én viser svak sammenheng mellom ulike tiltak i politireformen, ulik oppfatning av hva det vil si å ha en forebyggende strategi, og at politiets forebyggende innsats mangler helhet.

Samtidig er det viktig å påpeke at disse styringsutfordringene som her er påpekt betegnes som ganske klassiske i teorien. Åge Johnsen (Johnsen, 2007, s. 28) framhever at alle kjente styrings og organisasjonsmodeller har dysfunksjonaliteter ved seg, og at det at ved forskning er en enkel sak å finne slike dysfunksjonaliteter som her er påvist.

Oppsummert kan vi si dysfunksjonalitetene som er påpekt rundt temaet styring så langt i oppgaven, og som for respondenter og informanter oppleves å hemme muligheten til å drive helhetlig faglig styring, kan vi ikke si skyldes forhold ved MRS som system. Det er mer sannsynlig at de skyldes blanding av ulike styringslogikker, og at man tidvis ganske kraftig fraviker prinsipper i MRS og heller driver ressurs eller tiltaksstyring for å sikre politisk måloppnåelse. Samtidig er det ganske tydelig at POD ikke i tilstrekkelig grad har lyktes med å se, og ikke minst kommunisere, politiets ulike ressurser og virkemidler som et system. At de henger sammen. Endrer man på det ene, får det følger for det andre. Det framstår som om POD har en utfordring med å kommunisere sammenhenger mellom de ulike ressurstypene og virkemidlene både opp til overordnet myndighet, og ned i egen organisasjon.

Styring henger tett sammen med koordinering av ressurser, og koordinering er knyttet til organisasjonsstruktur. I henhold til rammeverket for strategisk ledelse må vi også se på om organisasjonsstrukturen påvirker iverksettelse av strategien «I forkant av kriminaliteten». Vi skifter tema i det strategiske rammeverket og går over på struktur.

5.8 Strategi og organisasjonsstruktur

Ideelt sett bør utvikling av arbeidsmetodikk, arbeidsprosesser, strategi og organisasjonsstruktur henge sammen. Det er gjennom arbeidsmetodikk og arbeidsprosesser strategien operasjonaliseres og i praksis utløser kapabiliteter og kapasiteter. Organisasjonsstrukturen sin funksjon er å støtte god koordinering av disse prosessene slik at organisasjonens samlede ressurser settes i funksjon mot felles strategiske mål (Mintzberg, 2023, s. 11). I offentlig sektor kan det bli et diskusjonstema om hvorvidt strategi bør påvirke organisasjonsstruktur og annen konfigurasjon i en organisasjon, eller om struktur og konfigurasjon også bør påvirke strategi da deler av struktur og handlingsmønstre kan

være låst av lover og annet regelverk (Johnson et al., 2005; Roos et al., 2002). I en etat som politiet hvor formen på deler av organisasjonsstrukturen er lovfestet og endringer skal besluttes politisk, blir det ekstra viktig at det ved utvikling av strategi tas hensyn til hvilke bindinger som gjelder i forhold til organisering.

Undersøkelsen viser at det er noe uklare ansvarsforhold mellom de nye forebyggende enhetene og andre avdelinger. Dette må ses i sammenheng med det som tidligere er sagt om ulik oppfatning av hva det vil si å ha en forebyggende strategi, ulike preferanser på kvalitet i det forebyggende arbeidet og at man ikke ser sammenhengen mellom ulike tiltak.

Politiets nåværende overordnede organisering trådte i kraft i 2018. Strukturene man formelt sett har lagt opp til i Rammer og retningslinjer, vil etter Mintzbergs typologier i hovedsak kunne betegnes som maskinbyråkrati med hierarkiske strukturer som viktigste koordinerende funksjon (Mintzberg, 2023, s. 143; Politidirektoratet, 2017). Maskinbyråkratier egner seg hvor effektivitet står i fokus, men kan være utfordrende når det gjelder mer komplekse operasjoner hvor samarbeid mellom fag og enheter er nødvendig, blant annet fordi strukturen gjerne kombineres med Mål og resultatstyring med egne separate mål for boksene eller avdelingene i organisasjonskartet. Boksene eller enhetene i organisasjonskartet er gjerne i utgangspunktet lagt inn etter fag eller type arbeid som foregår i den enkelte enhet. Så settes det mål innenfor den sakstypen eller problemtypen som den enkelte enhet jobber med. Da blir fort få insentiver for å jobbe med «andre» sine mål. (ibid s 143). Litt spissformulert kan man si at ut fra teorien til Mintzberg har politiet en organisasjonsstruktur som kan utfordre samarbeid mellom fag og enheter, og en strategi som krever nettopp samarbeid mellom fag og enheter for å kunne iverksettes.

Summen av funn nevnt tidligere i oppgaven, sett opp mot at respondentene opplever uklart ansvarsforhold i forhold til den forebyggende enheten, gjør at vi kan mistenke at man i utgangspunktet ikke er helt sikker på hva som i det hele tatt skal koordineres. Vi er da nok en gang tilbake til dette med behovet for opplæring ved endring av strategi, som framkommer så tydelig som en viktig endringsaktivitet i det strategiske rammeverket. Mintzberg er også inne på behovet for opplæring ved endring av strategi og påfølgende behov for endringer i organisasjonen. Han fokuserer på hvilken opplæring og hvordan. Han påpeker at hans arbeider viser at organisasjoner driver opplæring etter at bokser i organisasjonskartene er opprettet, og at opplæringen som finner sted da dreier seg om livet i den enkelte boks ved at man driver i trening i arbeidsoppgavene som foregår der. I engelske termer omtalt som «on the job training». Et opplæringsbehov som Mintzberg peker på i relasjon til problemstillingen i oppgaven, er opplæring i hvordan organisasjoner er ment å fungere og hvordan arbeidsprosesser kan koordineres (Mintzberg, 2023, s. 48 flg). Når Mintzberg

omtaler sine typologier på organisasjonsstrukturer er han tydelig på at få organisasjoner klarer seg med en type organisering, dvs en måte å koordinere arbeidet på. Store organisasjoner benytter flere typer. Man kan altså ha et organisasjonskart som mapper opp et maskinbyråkrati, men når det gjelder noen forhold i realiteten er en matrise. Dette er også et av Mintzbergs poeng, organisasjonskartene fanger sjeldent opp alle koordineringsbehov og er sjeldent et korrekt bilde på hvordan ulike arbeidsprosesser i realiteten koordineres (Mintzberg, 2023, s. 141).

Lena Reif (Reif, 2021, s. 57) har i en masteravhandling ved Oslo Met utforsket om politiet i realiteten har blitt en matriseorganisasjon. Hun konkluderer med at det er tilfelle, men at den bare delvis er effektiv blant annet fordi ledere ikke har fått opplæring i hva det vil si å lede i en slik struktur eller hvordan samhandlingen må foregå.

Oppsummert kan vi si at funnene koblet mot Mintzbergs teori viser at opprettelse av organisatoriske enheter ikke nødvendigvis løser koordineringsutfordringer, det har respondentene rett i. Om man ikke har oversikt over hvordan organisasjonens ressurser og virkemidler systematisk er tenkt benyttet, risikerer man å forsterke koordineringsutfordringene eller opprette nye.

Når vi skal endre måten organisasjonen skal fungere på endrer vi på prosesser. Med nye metoder og prosesser kan gamle fag bli mindre viktig og nye fag viktigere. Da berøres raskt maktforhold og belønningsstrukturer i organisasjonen og vi møter organisasjonens kultur. Vi er fremdeles på temaet organisering av arbeidet, men vi går videre og ser på organisasjonskultur.

5.8.1 Organisasjonskultur og endring av strategi

Samtlige respondenter mener å se en utvikling i retning av at flere og flere ansatte, avdelinger og fagområder, ser at de har noe å bidra med i det forebyggende arbeidet. DFØ rapporterer også via informantene som er intervjuet og i siste evalueringsrapport, at de ser en utvikling hvor flere kommuner er mer fornøyd med det forebyggende arbeidet nå enn tidligere (DFØ, 2022).

De synlige endringene som beskrives i positiv retning vil kunne kategoriseres som det Schein kaller artefakter (Schein & Schein, 2017, s. 25). Dette er det øverste laget i Scheins modell og består av synlige endringer slik som organisasjonsstruktur og nye funksjoner. Slike endringer gir nødvendigvis ikke endringer i effekter og produkter. Uten dypere endringer nedover i kulturlagene i Scheins modell, vil organisasjonen kunne sitte igjen med det som på folkemunne kalles «gammelt nytt i ny innpakning».

Neste lag nedover i Scheins kulturmodell er det han kaller uttalte verdier. Dette dreier seg om synlige normer og verdier. Undersøkelsen av DFØ sine evalueringsrapporter og intervjuene viser tydelig at vi har gjennomgående ulik oppfatning i politiet og i omgivelsene av hva som er forebygging og hva som

er godt forebyggende arbeid. Dette understøttes av respondentenes uttalelser om begrepet forebygging under forskningsspørsmål én, jfr funn 1.3. Fortolkningen og defineringen av slike viktige begreper gjøres med bakgrunn i normer og verdier. Normer og verdier som gir oss preferansen på hva som er forebygging og hva som er kvalitativ god forebygging. Tatt i betraktning disse observasjonene har politiet ikke kommet lengre enn til nivå 1 når det gjelder kulturendring i forhold til forebygging.

5.8.2 Hva er det primære endringsmålet, kultur eller strategi?

Før vi begynner å planlegge kulturendring må vi ha et klart bilde av hva som skal endres. Hva er galt med kulturen slik den framstår i dag?

Utgangspunktet er gjerne at man ønsker en organisasjonsendring eller endring i arbeidsprosesser som følge av iverksettelse av ny strategi. I den forbindelse ser vi motstand og hindringer som symptomer på at det er noe feil med kulturen. Med en slik inngang glipper vi på at kultur er en abstraksjon på hvordan saker og ting er gjort i organisasjonen fram til nå, i form av struktur, prosesser, verdier og atferd. Utgangspunktet må være at sannsynligheten er stor for at dagens kultur oppleves som «riktig» av medarbeiderne i organisasjonen i forhold til hvordan ting har vært og er nå (Schein & Schein, 2017, s. 319).

Starter man arbeid med kultur ut fra en antakelse om at det er noe feil med kulturen uten å koble dette til den primære endringen man ønsker å få til i organisasjonen, vil man få utfordringer med å komme lengre ned i Schein's endringstrekant enn til nivå en. Det blir vanskelig å skape forståelse for at medarbeiderne må endre atferd. Man risikerer også å gå i den fellen som Johnson et al advarer mot når det gjelder endringsprosesser og som jeg har kommentert: At kulturprosessen bare blir en blant mange prosesser man setter i gang for å iverksette ny strategi og at den etter hvert begynner å leve sitt eget liv i forhold til de overordnede endringsmålene. Virkemiddelet blir da målet, og endring av kulturen går sin gang uten en tydelig forankring av hvordan og til hva den skal endres (Schein & Schein, 2017, s. 319 flg). Dette ser ut til å i en viss grad være tilfelle i politiet, jfr funn 5.2 – arbeidet med kultur sees ikke som en direkte og integrert del av annet endringsarbeid. DFØ rapporterte allerede i 2017 at deres intervjuer viste en tendens til å forklare alt som går galt i politiet med kultur, holdninger og ledelse og at det ikke er lett å få tak på hva som i disse sammenhengene menes med kultur og hva som antas å være galt med den (Difi, 2017a, s. 44).

I relasjon til avhandlingens problemstilling må vi ta utgangspunkt i at vi skal iverksette forebygging som strategi, og at det skal skje blant annet gjennom økt samarbeid og samvirke. Deretter kan vi gå videre og se om der er barrierer eller krefter i organisasjonen som virker mot slikt samarbeid og

samvirke. Endring av kulturen er altså ikke det primære målet, behovet for endring av kulturen oppstår som følge av et ønske om organisatorisk atferdsendring. Ny strategi fører til at fagområder må tettere på hverandre og produksjonen deres må kanskje settes i et annet system enn hva som er tilfelle i dag. Dette vil igjen kunne kreve andre verdier, normer og kvalitetsstandarder innenfor hvert enkelt fagområde enn det som har vært ønskelig hittil. I følge Schein er må det primære endringsbehovet som få oppmerksomhet blant annet for å hindre at kulturer blir definert som «feil». Han argumenterer for at arbeidet med å analysere hva som er endringsbehovet faktisk bør foregå uten å benytte begrepet «kultur», nettopp for å gjøre problemformuleringene konkret og gripbar innen tema som prosesser, organisasjonsstruktur og verdier og atferd, og dermed gjøre det mulig å stille opp endringsmål i organisasjonen uten å peke på at noen har «feil» kultur (Schein & Schein, 2017, s. 319).

5.8.3 Ulike kulturer i politiet

Respondenter, informanter og DFØ evalueringene viser at politiet har ulik kultur. Ifølge resonnetet til Schein trenger ikke dette være noen utfordring. Fokus må igjen være på hva vi ønsker å endre. Er det forbedret samhandling kan det være nok at ulike miljøer har lik oppfatning av hva de skal samhandle om og hvordan. Ofte skal arbeidsmetoder bestå. De ansatte skal være god på det de alltid har vært god på, men det skal settes i en annen kontekst, i et annet system. Trusselen mot kulturen kan da være lav, og det er ikke sikkert det er behov for stort fokus på kultur. På den annen side, fører strategiidringen med seg at fagfelt faller bort og nye kommer til, har vi en større utfordring. Da oppstår normalt behov for endring i alle tre lagene i Scheins modell (ibid 323). I et slikt perspektiv trenger det ikke være riktig det som om respondentene og DFØ peker på, nemlig at politiet har en reaktiv kultur eller en handlingsorientert kultur med bakgrunn i de ansattes kompetanse og deres primære gjøremål, og at dette kan motvirke iverksettelse av forebygging som strategi. Det kan hende at man må tilføre en tilleggskompetanse slik som strategidokumentet er inne på når det slås fast at strategien krever samhandlingskompetanse. Kanskje eksisterende kulturer kan bestå dersom man klarer å bygge en overordnet samhandlingskultur?

5.8.4 Kulturendring er læring

I likhet med sitt rammeverk for beskrivelse og forklaring av kultur, beskriver Schein også endring av kultur som en potensielt omfattende prosess som må gjennom tre stadier dersom endringsbehovet er inngripende nok. I likhet med Johnson et al vektlegger han opplæring som en aktivitet som må komme i første stadium. Første stadium handler også i Scheins modell om å forberede organisasjonen på endring (Schein & Schein, 2017, s. 328).

Begge disse tilnærmingene er avhengig av en overordnet ledelse som har kapasitet og ikke minst handlingsrom til å være opptatt av helhetlig faglig styring slik at den endringen i utøvelsen av faget som vi er ute etter blir løftet fram. Man vil da også tydeligere se kultur og arbeid med endring av kultur i sammenheng med de konkrete endringene i strategi og prosesser som vi er ute etter. Da blir det ifølge Schein, lettere å se om vi har behov for å gå aktivt inn for å endre kultur og hvilke kulturelle endringer vi har behov for, eller om dette vil gå av seg selv. Med et slikt utgangspunkt er det en utfordring, som tidligere pekt på, at ledergruppene i politiet er mer opptatt av det administrative i forhold til de operative faglige ting som krever gjennomføring av tiltak (DFØ, 2022, s. 54).

I likhet med Johnson et al er Schein opptatt av å se organisasjonen som et komplekst system og at dersom du endrer en del, vil det få konsekvenser i andre deler av systemet. Disse konsekvensene må forutses, kartlegges og håndteres (Johnson et al., 2005; Schein & Schein, 2017).

Vi går så over på å se på doktriner som et mulig verktøy for å oppdage de påpekte dysfunksjonalitetene før de materialiserer seg.

5.9 Doktriner

Jeg vil videre i oppgaven ta for meg de dysfunksjonalitetene som er påpekt gjennom undersøkelsen og som er forklart ved hjelp av teori og se dem i forhold til doktriner og doktrinearbeid ved hjelp av Harald Høibacks doktrinerekant (Høiback, 2012).

En oppsummering av funn koblet med teori sortert etter Johnson et al's rammeverk for strategisk ledelse viser så langt at politiet har utfordringer med å drive helhetlig faglig styring i tilstrekkelig grad. I et overordnet perspektiv kan man si at dette skyldes mangelfull forberedelse av organisasjonen når det gjelder å kunne gjennomføre hovedstrategien «I forkant av kriminaliteten» (Johnson et al., 2005).

En gjennomgående utfordring i tilknytning til flere teorier er ulik oppfatning av hva det vil si å ha en forebyggende strategi.

Sterk detaljstyring av politiet fra politisk nivå. I henhold til anerkjent teori innebærer dette tydelige avvik fra MRS som styringssystem (Opstad, 2006).

Mangelfull forberedelse av organisasjonen kan også føre til utfordringer med organisasjonsstrukturen. Ulik oppfatning av hva det vil si å ha en forebyggende strategi og hva som er preferansen på kvalitet i det forebyggende arbeidet kan føre til ulike oppfatninger eller usikkerhet rundt hva som faktisk skal koordineres. I henhold til Mintzbergs teori vil da opprettelse av egne bokser i organisasjonskartet kunne forsterke koordineringsutfordringene i stedet for å løse dem. Man

risikerer å etablere hierarki og siloer når det det egentlige behovet kanskje er mer matrise og koordinering på tvers av fag og enheter (Mintzberg, 2023).

Til slutt er det en utfordring at arbeid med kultur ikke ses i tett tilknytning til endringsbehovene i organisasjonen slik Schein foreskriver. Uten slike tydelige sammenhenger risikerer vi at oppfatninger og stempeling av kulturen som «feil» fører til motstand og styrking av det eksisterende (Schein & Schein, 2017).

Disse momentene svekker helhetlig faglig styring.

5.9.1 Doktrinens funksjon

Doktrine skal fortelle noe om hvordan menneskelige og materielle ressurser kan benyttes sammen i forhold til de utfordringene organisasjonen skal løse. På overordnet nivå vil den kunne beskrive prinsipper for at ressurser og virkemidler skal kunne settes sammen i ulike kombinasjoner tilpasset det enkelte problem som skal løses. Doktrinen skal bidra med hvilke virkemidler som kan benyttes hvordan (Høiback, 2012, s. 384).

Doktrine kan med dette ses på det som i militærteori omtales som en «styrkemultiplikator», det vil si at ressurser brukes systematisk slik at effektene man oppnår i forhold til målet blir større enn den totale ressursbruken skulle tilsi. Eller sagt på en annen måte, ressurskombinasjonen settes systematisk sammen slik at effekten blir større enn om ressursene benyttes hver for seg (Sloan, 2012, s. 243).

I forhold til de funn jeg har gjort i min undersøkelse og de forklaringene på dem som jeg har pekt på med bakgrunn i relevant teori, framstår doktrine med sitt sterke fokus på systematisk bruk av organisasjonens virkemidler som et relevant verktøy for mer helhetlig faglig styring. Men et slikt overordnet blikk er ikke nok. Vi går derfor videre og ser på de enkelte utfordringer i lys av doktrineteori ved hjelp av Harald Høibacks doktrinerekant, jfr figur 3 - 8 Basert på en slik tredelt struktur kan doktriner være tre ting: Legger man vekt på teori om hva som er mest hensiktsmessig å gjøre vil den være et viktig ledelsesverktøy. Legger man mest vekt på å forklare ulike handlingsalternativ og teori om hva som er klokt og når, blir doktrinen et verktøy for læring. Vektlegger man hvilken kultur man ønsker i organisasjonen kan den bli et viktig endringsverktøy (Høiback, 2012, s. 390 flg).

5.9.2 Kunnskap om hva som virker

Som påpekt i pkt 5.1.6 inneholder ikke politiets doktrinelignende dokumenter kunnskapsbasert teori. Teori om hva som fungerer og hvorfor. Dette kan gi seg utslag i form av flere av utfordringene som er identifisert:

Politiet har ikke en ensartet oppfatning av hva som er forebygging som strategi og hva som er kvalitativ bra forebygging. Dermed blir det problematisk å si noe om hvordan arbeidsmetodikk og prosesser ideelt sett skal være og hvordan organisasjonsstruktur og styringssystem skal kunne støtte ønsket arbeidsform.

Høiback framhever at kunnskap eller erfaringskunnskap ikke er nok. Slik type kunnskap vil ofte være ulik rundt i organisasjonen. Forsøk på å begrunne en doktrine med denne typen kunnskap vil kunne føre til at doktrinen mister legitimitet. Hva skal begrunnelsen være for at det ene er bedre enn det andre om begrunnelsen ikke er forskningsbasert? Skal en doktrine fungere må den kunne beskrive hva som er lurt og hvorfor. Dette gjelder for omgivelsene både internt i organisasjonen og utenfor, om ikke vil den konkurrere med gjeldende ikke formaliserte doktriner (Høiback, 2012, s. 395).

Følgende eksempel kan illustrere:

De siste årenes narkotikadebatt har hatt sterke innslag av kritikk mot politiets virkemiddelbruk. Politiet har brukt ransaking, som er et tvangsmiddel regulert i straffeprosessloven, som et virkemiddel for å avdekke unge narkotikabrukere. Det har Riksadvokaten påpekt tydelig er ulovlig og må opphøre. Det er alvorlig nok, men jussen er ikke poenget her. Poenget her er at politiet har benyttet dette som et virkemiddel for å komme i posisjon til å avsløre og hjelpe unge narkotikabrukere og det virker å være institusjonalisert i noen deler av organisasjonen. En doktrine ville ideelt sett inneholdt prinsipper for hvordan politiet kan bidra med sine virkemidler overfor foreldre og andre fagmyndigheter, teoretisk forankret i at tidlig avdekking virker. Så må det ligge som et premiss som det skal gjøre ved alt i en doktrine, virkemidlene må ligge innenfor de skranker som samfunnet setter gjennom blant annet lovgivning.

Teori rundt hva forebygging er som overordnet virkemiddel bør henge sammen med teori rundt hvilken arbeidsmetodikk og prosesser som vil kunne støtte et slikt virkemiddel. Videre teori rundt hvilken type organisering og styring som vil støtte den ønskede typen arbeid. Geoffrey Sloan vektlegger i denne sammenheng doktrine som koblingen mellom teori og ideer for god praksis (Sloan, 2012, s. 244).

Motsatt risikerer vi uten en slik kobling til kunnskapsbasert teori som forfatterne predikerer, bare en ytterligere sementering av flere ulike syn på hva som er forebygging og hva som er god forebygging ut fra et «sånn gjør vi det her synspunkt». En viktig del av den faglige teoriens funksjon i denne sammenheng er å diskutere innhold og sammenheng mellom teoriene, og ut fra dem begrunne hvorfor slik eller slik organisering av arbeidet støtter samarbeid og samhandling (Høiback, 2012, s. 390). Den skal på den måten legges til rette for god koordinering. Minner i denne sammenheng om

Mintzbergs presisering av at koordinering av ønskede arbeidsprosesser nødvendigvis ikke innebærer tegning av organisasjonskart (Mintzberg, 2023, s. 11). Det kan like fullt dreie seg om prinsipper som store og små enheter kan benytte for å organisere ressursene sine for å løse et problem. Eksempelvis hvordan en politistasjon kan benytte ressurser fra patrulje, etterforskning, forebyggendespesialister og forvaltning systematisk sammen med den lokale kommunen for å bekjempe en kriminalitetsutfordring i bygda. Ut fra Høibacks militære eksempler kan vi trekke ut at en doktrine ikke skal bestemme *hva* en politileder skal gjøre. Det er det ideelt sett kunnskapsbasert teori henvist til i doktrinen om *hva* som fungerer i forebygging som skal gjøre. Doktrinen skal si noe om prinsipper for systematisk bruk av virkemidlene slik at vi effektivt får den virkningen på kriminaliteten i bygda som vi er ute etter, altså *hvordan* ressursene kan benyttes (Høiback, 2012, s. 388).

Med utgangspunkt i eksempelet over kan vi påpeke at endring i kunnskap rundt forebygging og *hva* som er bra forebygging kan også gi seg uttrykk i doktrinen i form av kompetanse behov og materiellressurser. Kompetansebehov kan løses med alt fra opplæring til rekruttering. Innen rekruttering kan den påvirke egenskaper gjennom utvelgelse, utdanning og vedlikeholdstrening. Materiell kan være alt fra antall til egenskaper ved politistasjoner, kjøretøy og informasjonsteknologi. Med endring i kompetansebehov er vi over på hvordan menneskene i organisasjonen løser arbeidsoppgavene sine på og vi er da over i den kulturelle dimensjonen i doktrinerekanten.

5.9.3 Doktrine og kultur

Doktrine må ta hensyn til organisasjonen som skal benytte den, det vil si de eksisterende egenskapene og kompetansene i organisasjonen. En av utfordringene som tidligere er pekt på er at politiet i tilstrekkelig grad ikke knytter kulturarbeid til arbeid med andre endringer. Jeg har pekt på teori som forklarer utfordringene ved dette (Johnson et al., 2005; Schein & Schein, 2017). Mer støtte i den retning får vi fra Høiback. Høiback poengterer med historie fra Egypts krigføring mot Israel i 1973 at organisasjonen må ha evne til å gjennomføre ønsket doktrine. Ellers må doktrinen endres. Egypts militære innså at de ikke hadde evne til en slik moderne tilnærming til krigføring som den Israelske og valgte en tilnærming tilpasset deres evner og kultur innenfor de militære styrkene og i samfunnet forøvrig (Høiback, 2012, s. 391). Kultur er et abstrakt begrep og vanskelig å få tak på. Men systematisk arbeid med doktrine med faglig tilnærming (teori) vil kunne gi forklaring på *hvorfor* den metodiske tilnærmingen man faller ned på er valgt, og man vil da kunne svare på *hvorfor* det må endres på noe. Dette vil igjen kunne gi faglig legitimitet i organisasjonen noe som igjen vil kunne gi ledelsen og doktrinen autoritet. En slik systematisk tilnærming er doktrineprosessens store fordel.

Poenget er at man må vurdere endringsbehovet og endrings viljen og kapasiteten i organisasjonen. Doktrine kan også på den måten benyttes bevisst til endring noe som da vektlegges i

doktrineutviklingen. Ønske om endring kan for eksempel oppstå som følge av ny kunnskap om hva som virker.

5.9.4 Autoritet

Ut fra hvilke teorier som passer organisasjonen best, og ut fra tanker om evne og kapasitet til endringer i organisasjonen, må noen ta en beslutning om hvilke teorier og dermed hvilke prinsipper som skal følges. Hva mener politiet er god forebygging på strategisk nivå og hva er kvalitativt gode forebyggende virkemidler og tiltak? Om ikke doktrinen beslutter slike prinsipper og doktrinen besluttes på riktig nivå i organisasjonen vil den ikke ha legitimitet. Da er det ikke etter Høibacks mening doktrine og man vil oppleve at uformelle doktriner lever videre (Høiback, 2012, s. 395).

Dette kan sies å være deler av utfordringen med noen av de gjennomgåtte dokumentene i undersøkelsen. Disse er tydelige på betydningen av samhandling og samarbeid, de er utarbeidet i ulike prosesser og doktrinen er i realiteten fordelt på flere dokumenter som ikke er tilstrekkelig autoritative.

«Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter» har ingen tydelig eier og framstår i tittelen som et dokument for arbeidet med Politireformen. Det er formulert i dokumentet at fravik skal avtales med POD, men det er senere blitt lempet på. De seks prioriterte funksjonene har jeg ikke funnet noe eget autoritativt dokument til. De er omtalt i styringsverktøyet til politiet og POD har målt politidistriktene ut fra noen oppsatte akseptanskriterier hver for seg. I 2023 måles de seks prioriterte funksjonene ikke lengre ut fra disse kriteriene, men det skal rapporteres på samhandlingen mellom dem. I et slikt ulikt landskap av hva som er føringer for prinsipper, hva som er retningslinjer og hva som er anbefalinger vil hensikter og formål fragmenteres.

På den annen side er styringsdokumentet til KUBA tydelig på alle de tre dimensjonene i Høibacks doktrinerekant. Det knyttes mot strategi dokumentet, Etterretningsdoktrinen, mot de seks funksjonene og det drives endringsarbeid gjennom opplæring. Utfordringen er at det er rettet mot en styrings og prosjektgruppe og arbeidsformen ser ikke ut til å ha blitt tydelig innført som fast arbeidsform i organisasjonen. Det er kanskje dermed ikke forankret høyt nok i organisasjonen og dermed autoritativt nok til å initiere en gjennomgående endring.

Som med strategiarbeid, viser teorien oss at utviklingen av doktrine og de vurderinger som gjøres i den forbindelse, har stor betydning for iverksettelsen og etterlevelsen av den. Vi er over på prosess:

5.9.5 Prosess ved utvikling av doktrine

Proessen for hvordan doktriner utvikles har ifølge Kjell Inge Bjerga betydelig påvirkning for doktrinenes innretning (Bjerga, 2011). Vi kan sitere følgende fra DFØ sin følgeevaluering for å illustrere den tydelige relevansen i Bjerga sitt ståsted:

Ved lanseringen ble Rammer og retningslinjer oppfattet som stramme retningslinjer for organisering og hvilke funksjoner og roller som alle distrikter skulle fylle. POD hentet inn fagfolk fra ulike deler av landet i arbeidet med dette. Resultatet ble en reform hvor «sektorentusiastene» fikk mulighet til å komme fram med de beste intensjoner om hvordan det enkelte fagfelt burde utvikles. Dette bidro til en svært ambisiøs reform, hvor det ikke alltid var tilstrekkelig med ressurser «der ute» for å virkeliggjøre alle de gode initiativene. Det ble også i liten grad tatt hensyn til hva som måtte være på plass av teknologi og kompetanse for å realisere gevinster, og de ulike tiltakene og initiativene ble i ulik grad sett i sammenheng (DFØ, 2020, s. 19).

Arbeidet med funksjonsbeskrivelsene ble gjort av fagmiljøene innen den enkelte funksjon. Det ble utført i et tidsrom hvor strategisk ledelse naturlig nok på grunn av stor politisk interesse hadde størst fokus på strukturdelen av Politireformen.

Sitatet illustrerer en prosess som resulterte i et ambisjonsnivå større enn det som organisasjonen var i stand til å ta imot. Etter hvert ble seks funksjoner prioritert og gjennomføringen av de andre betydelig tonet ned.

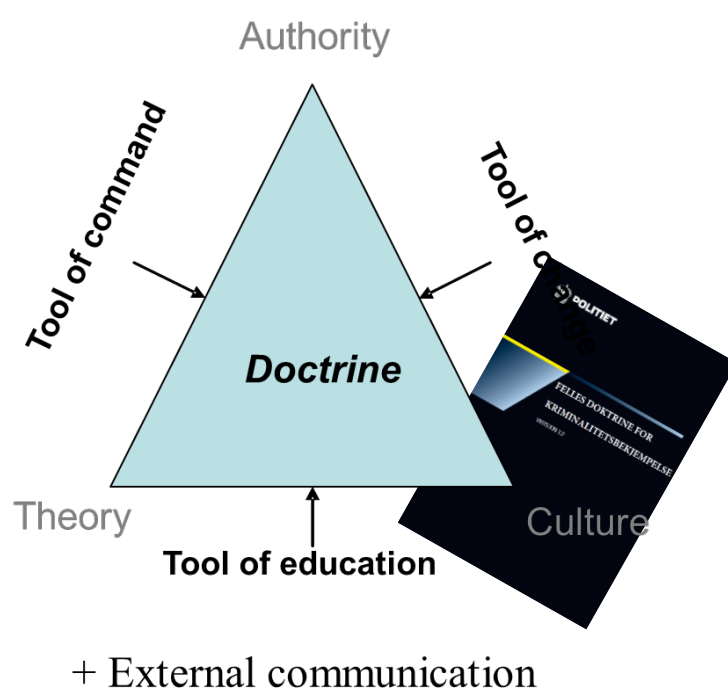
Ved utvikling av doktrine vil de samme utfordringene som er nevnt flere ganger med friksjon mellom helhetlig faglig ledelse og politikk, mellom faggrupper, og om uklart innhold i viktige begreper komme til syne. Forskjellen er det tydelige potensialet i doktrine som en helhetlig faglig utviklingsprosess slik den framstille av Høyback og Bjerga (Bjerga, 2011; Høyback, 2012).

Bjerga deler forhold som vil kunne påvirke en doktrineprosess i to deler. For det første formelle forhold. For politiet vil dette være forhold som eksempelvis lovgivning som beskriver formål, arbeidsoppgaver og organisering i Politiloven, den todelte ledelsen av politiet med Riksadvokaten som leder av etterforskning og rammer som gis over statsbudsjettet. For det andre vil såkalte ikke-formaliserte forhold også påvirke. Dette vil for politiets del kunne være faglige preferanser på hva som er gode faglige trender nasjonalt og internasjonalt innen forebygging, erfaringer fra tidligere forhold og hvordan forebygging oppleves å fungere nå (Bjerga, 2011, s. 169). Sammen med disse inngangsverdiene påvirkes doktrinen av prosessen for utvikling.

5.9.6 Hva skal doktrinen være?

Proessen for utvikling av doktrinen påvirker hva doktrinen skal være og hvilken legitimitet den får i organisasjonen. Bjerga lister opp fire ulike prosesser som han finner er benyttet ved doktrineutvikling i Forsvaret (Bjerga, 2011, s. 179). Poenget her er ikke disse fire prosessene i seg selv, men at Bjerga finner at man bør bestemme seg innledningsvis for hva man vil at den nye doktrinen skal være før

man beslutter en prosess som vil kunne ta oss til målet. Dette sammenfaller med Høibacks teori og oversikten i doktrinerekanten. Ønsker man å kommunisere tydelig hva som er forebygging og hva som fungerer av prinsipper for kombinerer av ressurser legger man vekt på ledelse og koordinering. Er behovet å forklare den kunnskapen man har valgt som basis for god forebygging vektlegges doktrinen som basis for utdanning, og legger man opp til store endringer i arbeidsmetodikk og arbeidsprosesser for å få til strategisk forebygging fordrer dette endringer i kultur. Da vektlegges doktrinen som endringsverktøy. Dette siste kan illustreres i følgende modell:



• *Figur 5-4 (Høiback, 2022, s. 17) min innredigering av fiktiv politidoktrine*

En rød tråd er riktig medvirkning. Dersom ulike fag og interesser får komme til orde vil man både kunne sanke gode synspunkt på hva som fungerer i forebygging og prosessene vil til en viss grad kunne styres. Dette er synspunkt som flere ganger er påpekt med henvisning til det som er sagt i tilknytning til Johnson et al og Schein (Johnson et al., 2005; Schein & Schein, 2017). Det handler om å få kontroll på hva som egentlig er det totale endringsbehovet og hvor kraftfulle endringer man ønsker seg.

5.9.7 Verktøy for informasjon

Doktriner har også en viktig kommunikasjonsdimensjon som er viktig å være oppmerksom på. Denne kan på den ene siden benyttes til å forklare offentligheten og politisk nivå hvordan politiet virker, men på den annen side skal den ha faglig nok innhold til at den blir relevant internt. Høiback illustrerer med militær doktrine som ble skrevet for å kunne bli benyttet i kommunikasjonssammenheng i forbindelse med Irak krigen, noe som kan ha gjort at den framsto som tvetydig og dobbeltmorsk internt (Høiback, 2012, s. 397).

6 Oppsummering, konklusjoner og refleksjoner

Problemstillingen har vært:

I hvilken grad brukes overordnede doktriner og overordnet doktrinearbeid i politiets helhetlige faglige styring når forebygging skal iverksettes som strategi i kriminalitetsbekjempelsen?

Undersøkelsen min har vist at politiet i liten grad benytter formell overordnet doktrine og overordnet doktrinearbeid. Politiet har ett dokument, Etterretningsdoktrinen, som framstår som doktrine i henhold til definisjonen i oppgaven her. Politiet har ellers tydelige doktrinelle elementer fordelt på flere dokumenter. Disse er utarbeidet med bakgrunn i ulike prosesser og har ikke det teoretiske fundamentet eller den autoriteten som er nødvendig etter Harald Høibacks doktrine trekant (Høiback, 2012).

Undersøkelsen for øvrig viser at politiet har utfordringer med å drive den overordnede faglige styringen som er nødvendig for å iverksette forebygging som strategi i kriminalitetsbekjempelsen. Dette viser seg ved at det innad i politiet er ulik oppfatning av hva det vil si å ha forebygging som strategi, svak sammenheng mellom sentrale virkemidler, strategien er iverksatt ved hjelp av informasjonsaktiviteter. Videre bidrar sterk politisk detaljstyring til fragmentering og kultur ses ikke på som en integrert del av endringsarbeidet ved endring av strategi at helhetlig faglig styring blir vanskelig.

Disse utfordringene er diskutert opp mot anerkjent teori innen strategi, styring, kultur og doktrine.

Etter å ha diskutert utfordringene opp mot Harald Høibacks doktrinerekant konkluderer jeg med at en tydeligere doktrineprosess vil kunne styrke politiets faglige styring (Høiback, 2012). Doktrine handler om å benytte ressursene sammen som et system. Ved å benytte doktrine og doktrinearbeid vil de samme utfordringene komme opp som jeg har påpekt her og som er påpekt i teorien. Men, de vil da komme opp i en sammenheng og vil kunne diskutere utfordringene systematisk opp mot relevant teori. Gjennom Bjerga sin teori har jeg vist at selve prosessen for å få fram doktrinen vil kunne ha tydelig virkning både på den og på legitimiteten dens når den iverksettes (Bjerga, 2011)

Doktrine og doktrinearbeid vil kunne utgjøre den metoden som mangler i forhold til Johnson et al's rammeverk for strategisk ledelse, en metode som setter organisasjonen i stand til å arbeide etter ny strategi (Johnson et al., 2005).

6.1 Refleksjoner

Jeg har fått fordype meg i et for meg helt nytt fagfelt og jeg føler meg trygg på at jeg har oppdaget et verktøy for politiet i doktrine som er verdt å se videre på.

Ulikhet i innretning og mangelfull helhet har jeg observert i rapporter og ved selvsyn så lenge jeg har jobbet i politiet. Behovet for noen felles prinsipper mener jeg derfor er til stede. Det hadde vært interessant om noen hadde ønsket å gå videre med problemstillingen og også utforske behov for mer fagspesifikke doktriner. Eksempelvis kan være kommando og kontroll.

Har vi ensrettede mobile kommandoplasser rundt i politidistriktene, ut fra noen like prinsipper for hva en kommandoplass skal være? Utfordringen er herved sendt videre.

Litteraturliste

Allied Joint Doctrine AJP - 01. (2017). NATO STANDARDIZATION OFFICE (NSO).

Barfod, J. (2015). Military Strategy vs. Military Doctrine. <https://Krigsvidenskab.Dk/>, 9.

Bjerga, K. I. (2011). Militær tenkning mellom teori og praksis. I *Nytt landskap—Nytt forsvar*.

Abstrakt.

Boston Consulting Group. (2020). *Områdegjennomgang av politi- og lensmannsetaten*

[Sluttrapport]. Justis- og beredskapsdepartementet.

Bruusgaard, R., & Stave, H. (2008). *Er dagens styringsverktøy og organisasjonsstruktur i*

politidistriktene effektive virkemidler i bekjempelsen av den organiserte kriminaliteten

i det norske samfunnet? Copenhagen Business School.

DFØ. (2010). *Resultatmåling—Mål og resultatstyring i staten*. Direktoratet for forvaltning og

økonomistyring.

DFØ. (2020). *DFØ 2020: 4* (Evaluering 2020 : 4; Evaluering av nærpolitireformen).

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

DFØ. (2021). *DFØ 2021: 1* (Evaluering 2021:1; Evaluering av nærpolitireformen). Direktoratet

for forvaltning og økonomistyring.

DFØ. (2022). *DFØ 2022: 6* (Evaluering 2022 : 6; Evaluering av nærpolitireformen).

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

DFØ. (2023, mars 15). *Evaluering av nærpolitireformen*.

Difi. (2017a). *DIFI 2017: 2* (Evaluering 2017 : 2; Evaluering av nærpolitireformen).

Direktoratet for forvaltning og IKT.

Difi. (2017b). *DIFI 2017: 9* (Evaluering 2017 : 9; Evaluering av nærpolitireformen).

Direktoratet for forvaltning og IKT.

DIFI. (2018). *DIFI 2018: 2* (Evaluering 2018 : 2; Evaluering av nærpolitireformen). Direktoratet for forvaltning og IKT.

DIFI. (2019). *DIFI 2019: 1* (2019 : 1; Evaluering av nærpolitireformen). Direktoratet for forvaltning og IKT.

Forsvaret (Red.). (2020). *Forsvarets grunnsyn på ledelse*. Forsvaret.

Høiback, H. (2012). Militære doktriner. I *Krigens vitenskap*. Abstrakt.

Høiback, H. (2013). *Understanding military doctrine: A multidisciplinary approach*.

Routledge, Taylor & Francis Group.

Høiback, H. (2022, februar 28). *Military Doctrine – A multidisciplinary approach*.

Indoktrinere i Store norske leksikon på snl.no. (2023). I *Store Norske Leksikon*.

<https://snl.no/indoktrinere>

Indoktrinering på wikipedia.org. (2015). Wikipedia.

<https://no.wikipedia.org/wiki/Indoktrinering>

Jacobsen, D. I. (2004). Hvorfor er samarbeid så vanskelig? I *Dugnadsånd og forsvarsverker* (2.

utg., s. 75–111). Universitetsforlaget.

Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (3. utg.). Cappelen Damm AS.

Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor*. Fagbokforlaget.

Johnson, G., Scholes, K., & Whittington, R. (2005). *Exploring Corporate Strategy* (7. utg.).

Prentice Hall.

Kvale, & Brinkmann, S. (2021). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal Norsk

Forlag.

Lomell, H. M. (2022). Kriminalitet i Store Norske Leksikon. I *Store Norske Leksikon* (2023.

utg.). <https://snl.no/kriminalitet>

Lov om politiet, nr. 53, Stortinget (1995).

Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives—Designing effective organizations* (1. utg.). Prentice Hall.

Mintzberg, H. (2023). *Understanding organizations ... Finally!* Berrett-Koehler Publishers.

Nilstun, C. (2023). Doktrine i Store norske leksikon på snl.no. I *Store Norske Leksikon*.

<https://snl.no/doktrine>

NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. Juli kommisjonen*. Statsministerens kontor.

NOU 2013 : 9. (2013). *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*. Justis- og beredskapsdepartementet.

Opstad, L. (2006). *Økonomistyring*. Gyldendal.

Politidirektoratet. (2017). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt*.

Politidirektoratet.

Politidirektoratet. (2020a). *Etterretningsdoktrine for politiet* (1.2). Politidirektoratet.

Politidirektoratet. (2020b). *I forkant av kriminaliteten—Forebygging som politiets hovedstrategi 2021 -2025*. Politidirektoratet.

Politidirektoratet. (2020c). *Kunnskapsbasert politiarbeid—Styringsdokument*.

Politidirektoratet.

Politidirektoratet. (2020d). *POLITIETS BEREDSKAPSSYSTEM DEL I*. Politidirektoratet.

Politidirektoratet. (2022). *Politiets årsrapport 2021* [Årsrapport]. Politidirektoratet.

Politidirektoratet. (2023). *Politiets virksomhetsstrategi 2023–2025*. Politidirektoratet.

Porch, D. (2000). Military «Culture» and the Fall of France in 1940, A Review Essay. *Calhoun: The NPS Institutional Archive*, 24(4), 157–180.

-
- Posen, B. (1984). The importance of Military Doctrine. I *The sources of military doctrine: France, Britain, and Germany between the world wars*. Cornell University Press.
- Prop. 61 LS. (2015). *Trygghet i hverdagen – Nærpolitireformen* (Nr. 53).
- Reif, L. F. (2021). *Har politiet blitt en matriseorganisasjon – og er den i så fall velfungerende?* Oslo Met.
- Repstad, P., & Ry Nielsen, J. C. (2004). Fra nærhet til distanse og tilbake igjen. I *Dugnadsånd og forsvarsverker—Tverretatlig samarbeid i teori og praksis* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Riksrevisjonen (Red.). (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver*. Riksrevisjonen.
- Roos, G., von Krogh, G., & Roos, J. (2002). *Innføring i Strategi* (3. utg.). Fagbokforlaget.
- Schein, E. H., & Schein, P. (2017). *Organizational Culture and leadership* (5. utg.). John Wiley & Sons, Inc.
- Sloan, G. (2012). Military doctrine, command philosophy and the generation of fighting power: Genesis and theory. *International Affairs*, 88(2), 243–263.
- Thomas, G. (2011). A Typology for the Case Study in Social Science Following a Review of Definition, Discourse, and Structure. *Qualitative Inquiry*, 12.
- Thygesen, N. T. (2004). Hvordan styringsteknologi gjør ledelse mulig. I *Offentlig ledelse i managementstaten* (1. utg.). Forlaget Samfundslitteratur.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research—Design and Methods* (3. utg., Bd. 5). Sage Publications Inc.
- Økonomireglementet. (2022). *Reglement for økonomistyring i staten*. Finansdepartementet. <http://www.dep.no/fin>

Vedlegg

Intervjuguide

Informasjonsskriv

Meldeskjema personvern

Orientering til deltagere i forskningsprosjektet

«I hvilken grad kan mangel på overordnet doktrine og overordnet doktrinearbeid utfordre politiets evne til helhetlig faglig styring når forebygging skal iverksettes som viktigste overordnede virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen?»

Formål

Undertegnede er for tiden student ved Forsvarets høgskole. Her er jeg i gang med arbeid med å produsere en masteravhandling som utgjør avslutningen på studiet. I et slikt arbeid skal det gjøres en vitenskapelig undersøkelse. Jeg kommer til å benytte meg av metodene dokumentstudier og intervjuer. I den forbindelse er det viktig å understreke jeg ikke skal undersøke enkeltpersoners kompetanse og prestasjoner. Det er organisasjonen Politiet og dens evne til å iverksette en bestemt strategi som for min del skal undersøkes. Dette er tenkt gjennomført ved å sette fokus på om og hvordan organisasjonen politiet tenkes benyttet som et helhetlig system i kriminalitetsbekjempelsen.

1. Overordnet tema og formål med problemstillingen

Overordnet tema er strategiimplementering og arbeid mot strategiske mål.

Jeg ønsker å se på noe av kritikken som har kommet mot politiets gjennomføringsevne i Direktoratet for forvaltning og økonomistyring sin følgeevaluering av Nærpolitireformen. Nærmere bestemt om den dekoblingen mellom strategiske mål og oppgaveutførelsen som DFØ sin kritikk i realiteten innebærer, kan ha sin bakgrunn i måten politiet tilnærmer seg endringer i system og metoder for kriminalitetsbekjempelse på. Dette vil jeg gjøre gjennom å se på politiets arbeid opp mot teori rundt militære doktriner og militære organisasjoners tilnærming til doktrine.

Doktrine defineres i arbeidet slik:

Nato: «Fundamental principles by which military forces guide their actions in support of objectives. It is authoritative but requires judgment in application.» (Allied Joint Doctrine AJP - 01, 2017, d. 1.1).

Forsker og forfatter Harald Høiback sier det slik med henvisning til Nato's definisjon: «... doktrine er institusjonaliserte antakelser om hva som virker i krig og militære operasjoner» og «Doktriner forteller hvordan de materielle og menneskelige ressurser best kan benyttes, gitt de utfordringer man kan tenkes å stå overfor i framtiden.» (Høiback, 2012, s. 382 og 384).

Det er viktig å merke seg to ting.

- Doktriner er i utgangspunktet autoritative, de utgjør et pålegg fra overordnet nivå. Men, de skal være så overordnet at de gir rom for, og forutsetter, kunnskap og vurderinger ved gjennomføring.
- Doktriner er institusjonaliserte måter som organisasjonen opptrer på, eller er ment å opptre på. I et historisk perspektiv har de, og er de fortsatt, ikke alltid skriftlig.

2. Nærmere om problemstillingen:

«I hvilken grad kan mangel på overordnet doktrine og overordnet doktrinearbeid utfordre politiets evne til helhetlig faglig styring når forebygging skal iverksettes som viktigste overordnede virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen?»

Politiet som organisasjon er som mange offentlige etater faglig sett inndelt i bransjer eller fag etter hva som er den enkelte avdelings hoved gjøremål slik som etterforskning, forvaltning, beredskap (patrolje) og forebygging.

Militære organisasjoner driver i stor grad med utvikling av doktriner og doktrineimplementering når man skal endre hvordan organisasjonen er tenkt å fungere som et system mot felles overordnede mål, for eksempel som følge av endring i overordnede strategiske valg. Doktrinene er gjerne både omstridt og omdiskutert, men i forbindelse med utviklingen av dem har man en arena for å diskutere roller, ansvar og funksjoner mellom overordnede funksjoner og bransjer (våpengrener). Disse funksjonene må balanseres for at organisasjonen i sum skal fungere mest mulig effektivt mot et overordnet mål.

Selv om politiet ikke har et slikt overordnet arbeid eller overordnet dokument benevnt «doktrine», er det ikke dermed sagt at man ikke har doktrinelle dokumenter eller driver med det som militære teoretikere og forfattere vil benevne doktrinelt arbeid.

3. Gjennomføring av intervjuer

Jeg ønsker å gjennomføre intervjuer av et utvalg ledere etter en intervjuguide strukturert etter fem forskningsspørsmål:

1. Hvordan er politiet som system (organisasjon) tenkt benyttet for å forebygge kriminalitet?
2. Fremmer eller hemmer kulturen i politiet utvikling og endringer i hvordan man bruker forebygging (som overordnet virkemiddel) i kriminalitetsbekjempelse?
3. Hvordan utvikler og iverksetter politiet strategier med hensikt å iverksette forebygging som en sentral overordnet del av kriminalitetsbekjempelse?
4. Hvordan oppleves den politiske interessen for politiets faglige retningsvalg?
5. Hvordan er politiets organisasjonsstruktur tilpasset forebygging som overordnet virkemiddel?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Forsvarets høgskole - Stabsskolen er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg ønsker å intervjuere ledere med erfaring fra strategiutvikling og iverksetting av strategi i politiet.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. I tillegg vil mine veiledere ha tilgang til deler av informasjonen.

Intervjusamtalene ønsker jeg å ta opp på lyd. Lydfilene vil bli oppbevart på kryptert digitalt medium og slettet når oppgaven er sensurert. Informasjonen vil bli anonymisert så langt som mulig. Dersom anonymisering ikke er mulig vil den det gjelder bli forespurt før eventuell bruk av informasjonen. Eventuelle sitater vil bli framlagt for den det gjelder før bruk.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes i mai/juni 2023 og lydfiler blir slettet innen 1.7.23

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Forsvarets høgskole har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med undertegnede.

Med vennlig hilsen

Helge Stave

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer

946850

VurderingstypeAutomatisk **Dato**

31.01.2023

Prosjekttittel

Iverksetting av forebygging som strategi i politiet

Behandlingsansvarlig institusjon

Forsvarets Høgskole / Forsvarets stabsskole

Prosjektansvarlig

André Berg Thomstad

Student

Helge Stave

Prosjektperiode

01.01.2023 - 11.06.2023

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 01.07.2023.

[Meldeskjema](#) **Grunnlag for automatisk vurdering**

Meldeskjemaet har fått en automatisk vurdering. Det vil si at vurderingen er foretatt maskinelt, basert på informasjonen som er fylt inn i meldeskjemaet. Kun behandling av personopplysninger med lav personvernulempe og risiko får automatisk vurdering. Sentrale kriterier er:

- De registrerte er over 15 år
- Behandlingen omfatter ikke særlige kategorier personopplysninger;
 - Rasemessig eller etnisk opprinnelse
 - Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning
 - Fagforeningsmedlemskap
 - Genetiske data
 - Biometriske data for å entydig identifisere et individ
 - Helseopplysninger
 - Seksuelle forhold eller seksuell orientering
- Behandlingen omfatter ikke opplysninger om straffedommer og lovovertridelser
- Personopplysningene skal ikke behandles utenfor EU/EØS-området, og ingen som befinner seg utenfor EU/EØS skal ha tilgang til personopplysningene
- De registrerte mottar informasjon på forhånd om behandlingen av personopplysningene.

Informasjon til de registrerte (utvalgene) om behandlingen må inneholde

- Den behandlingsansvarliges identitet og kontaktopplysninger
- Kontaktopplysninger til personvernombudet (hvis relevant)
- Formålet med behandlingen av personopplysningene
- Det vitenskapelige formålet (formålet med studien)
- Det lovlige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene
- Hvilke personopplysninger som vil bli behandlet, og hvordan de samles inn, eller hvor de hentes fra
- Hvem som vil få tilgang til personopplysningene (kategorier mottakere)
- Hvor lenge personopplysningene vil bli behandlet

- Retten til å trekke samtykket tilbake og øvrige rettigheter

Vi anbefaler å bruke vår [mal til informasjonskriv](#).

Informasjonssikkerhet

Du må behandle personopplysningene i tråd med retningslinjene for informasjonssikkerhet og lagringsguider ved behandlingsansvarlig institusjon. Institusjonen er ansvarlig for at vilkårene for personvernforordningen artikkel 5.1. d) riktighet, 5. 1. f) integritet og konfidensialitet, og 32 sikkerhet er oppfylt.

Intervju guide

Innledning og presentasjon av tema og problemstilling:

HATT TID TIL Å LESE ORIENTERINGEN?

TEMA ER OVERORDNEDE VIRKEMIDLER VED IVERKSETTELSE AV STRATEGI..

«I hvilken grad kan mangel på overordnet doktrine og overordnet doktrinearbeid utfordre politiets evne til helhetlig faglig styring når forebygging skal iverksettes som viktigste overordnede virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen?»

Definere doktrine.

Nato definerer doktriner som: «Fundamental principles by which military forces guide their actions in support of objectives. It is authoritative but requires judgment in application.» (*Allied Joint Doctrine AJP - 01*, 2017, d. 1.1).

Douglas Porch beskriver doktrine som "...the way an army organizes to fight, that is, the procedures and methods it applies in combat." (Porch, 2000, s. 168)

Harald Høiback sier det slik med henvisning til Nato's definisjon: «... doktrine er institusjonaliserte antakelser om hva som virker i krig og militære operasjoner»

a) Innledende redegjørelse fra meg

Relevante funn ved gjennomgang av DFØ, KUBA prosjektdokument og strategidokumentet «I

b) Intervjuobjektets funksjon - ANONYMISERING

Hva er objektets funksjon og myndighet i forhold til implementering? Hvilken beslutningsmyndighet har vedkommende? Hvilken funksjon har vedkommende i operasjonaliseringen av strategiene? Hvilket handlingsrom mener vedkommende at han/hun besitter (både i forhold til lover /regelverk og politisk nivå)?

Forskningsspørsmål 1:

Hvordan er politiet som system (organisasjon) tenkt benyttet for å forebygge kriminalitet?

Aktuell teori i relasjon til tema:

Høiback 2012

Bjerga 2011

- a) Kan du si noe om hvordan politiet som system (organisasjon) er tenkt benyttet for å forebygge kriminalitet – ut fra ditt ståsted i organisasjonen?**

Hjelpespørsmål:

- I hvilken grad legges det opp til helhetlig innsats fra politiets side mot ulike kriminalitets kategorier (økonomisk krim, overgrep, vold etc)?
- Kan vedkommende fortelle om prosessen rundt implementeringsarbeidet på sitt nivå?
- Kan vedkommende si noe *generelt* om koblingen (evt dekoblingen) mellom strategi strategiimplementering (operasjonalisering)?
- Er det noen sammenheng mellom hvem som deltar i strategiutformingen og hvem som deltar i implementeringsarbeidet på vedkommendes nivå? Er dette en og samme prosess? Redegjør.

b) Hvordan er strategien forsøkt implementert?

- a. Aktiviteter?
- b. Måling, Opplæring

c) I hvilken grad kjenner de som jobber med strategiimplementering på vedkommendes nivå til vurderinger rundt endringer som forutsettes i ulike fagmiljøer i politiet for å implementere strategien?

- Aktuelle momenter: (Kultur), Utstyr, Org struktur !! Kompetanse. Kapasiteter og kapabiliteter..

d) I hvilken grad sees de ulike bransjene (forebyggende, etterforskning, patrulje) i sammenheng ved implementering?:

Hjelpespørsmål:

- Hver for seg? Tilfeldig, «ildsjeler»? Uoversiktlig?
- Rød tråd i forhold til hvem (hvilken avdeling) som gjør hva?

e) I hvilken grad forutsettes påvirkning fra de forebyggende fagmiljøene i politiet inn i de andre bransjene i politiet?

Hjelpespørsmål: har disse miljøene hatt noen spesiell rolle i strategiutviklingen?

f) I hvilken grad ses prosjektet benevnt «KUBA» (Kunnskapsstyrt politi) og de seks prioriterte funksjonene i sammenheng / kan man si noe om sammenhengen mellom de seks prioriterte funksjonene og prosjektet «KUBA»? Hvordan ble prosjektet født?

Forskningsspørsmål 2

Fremmer eller hemmer kulturen i politiet utvikling og endringer i hvordan man bruker forebygging (som overordnet virkemiddel) i kriminalitetsbekjempelse?

Aktuell teori i relasjon til tema:

Gunnar Ekmann (kultur)
Edgar Shein

Hvordan jobber politiet med kultur?

- a. Hvordan vil du definere ønsket kultur?
- b. Kan ønsket kultur være ulik i forhold til hva organisasjonen skal oppnå og hvordan den skal fungere?

Forskningsspørsmål 3

«Hvordan utvikler og iverksetter politiet planer med hensikt å iverksette forebygging som en sentral overordnet del av kriminalitetsbekjempelse?»

Kan det sies noe om rekkefølgen på lanseringen, implementeringen av:

Politiarbeid på stedet, De seks prioriterte funksjonene, KUBA, Strategien «i forkant»

Forskningsspørsmål 4

Hvordan oppleves den politiske interessen for politiets faglige retningsvalg?

Hjelpespørsmål:

- Overordnet / detaljert
- Lokalt / sentralt → lokalpolitikk vs rikspolitikk
- Hvordan påvirker det beslutningene i forhold til slik de ønsker å drive. Iverksettelse av planer

Forskningsspørsmål 5

Hvordan er politiets organisasjonsstruktur tilpasset forebygging som overordnet virkemiddel?

Hvilke hensyn ligger bak opprettelse av en egen forebyggende enhet på nivå 2 (driftsenhet) i politidistriktene? (Formål?), Hva tenker du?

Hvordan benyttes «KUBA» i det daglige → hvordan organiseres arbeidet prosjekt (matrise) eller linje?.