



FORSVARET

Forsvarets høgskole

**Faktorer som påvirker politiets bruk av
bistand fra Forsvaret**

*Har kultur, holdninger og ledelse betydning for
anmodningen om bistand?*

Geir Jøran Olsen

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
Vår 2019

Forord

Denne oppgaven ble fullført våren 2019 som en del av Forsvarets høgskoles masterstudium på deltid.

Det å gjennomføre et deltidsstudium, finansiert av arbeidsgiver er et privilegium som er høyt verdsatt. Jeg benytter derfor å takke arbeidsgiver for muligheten, og ikke minst berømme arbeidsgiver for fokus på kompetanseheving for sine ansatte.

Å gjennomføre et deltids-studie på masternivå er krevende. Arbeidsgivers krav til leveranser i en travel arbeidshverdag og familielivets små og store gjøremål gjør at tilgjengelig tid og mentalt overskudd er vanskelig å oppdrive. Når man også skal skrive selve masteroppgaven på deltid, gir det enda flere utfordringer. Prosessen krever langvarig fokus, det er mye litteratur som skal studeres, og mange temaer som skal vurderes. Ikke minst er det også mye grubling, både i sovende og våken tilstand. På samme tid har prosessen gitt meg mulighet til å studere noe som interesserer meg, og som jeg kan ta med meg videre i mitt yrkesaktive liv. Å kalle skriveprosessen en positiv opplevelse er nok på nåværende tidspunkt en overdrivelse, men den har likevel vært lærerik og berikende. Tematikken i masteroppgaven har vært engasjerende, og det er med nysgjerrighet jeg har søkt etter kunnskap og forståelse for tematikken.

Jeg har i arbeidet med oppgaven fått konstruktive tilbakemeldinger fra veilederen min ved FHS, Anders Romarheim. Vi har hatt gode samtaler og diskusjoner underveis, ikke bare om oppgaven spesielt, men om beredskap og samfunnssikkerhet generelt. Videre har respondentene i politiet bidratt med innsikt, meninger og interesse. Øvrige kontakter i politietaten har også bidratt inn i oppgaven med kunnskap, diskusjon og vurderinger. Kolleger i Forsvaret har bidratt med korrekturlesing og strukturell gjennomgang. Jeg benytter anledningen til å takke alle sammen.

Jeg vil spesielt takke min kjære Annett som har tatt vare på meg underveis og motivert meg i tunge stunder. Du har gjort prosessen betydelig lettere for meg.

Geir Jøran Olsen, Oslo, mai 2019

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg faktorer i politiet som påvirker beslutninger om å anmode om bistand fra Forsvaret. Med bakgrunn i rapporten fra 22. juli-kommisjonen er det tatt utgangspunkt i faktorene kultur, holdninger og ledelse. Oppgaven ser også på ytterligere faktorer som kan påvirke beslutningen om å be om bistand. Hovedfokuset i oppgaven er rettet mot sammenhengen mellom faktorene og den nye bistandsinstruksen. Det teoretiske rammeverket tar utgangspunkt relevant teori innen fagområdet og i relevante nasjonale utredninger som har vært på fagfeltet. Oppgaven begrenser seg til å belyse faktorenes påvirkning på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå i politiet.

Dette er en erfaringsbasert masteroppgave. Den er gjennomført som en kvalitativ undersøkelse, basert på dokumentanalyser og intervjuer med ledere på alle nivåer i ulike politidistrikt. Målet med oppgaven har vært å kartlegge faktorer i politiet som påvirker beslutninger om å anmode om bistand fra Forsvaret. Samtidig undersøker oppgaven hvorvidt den nye bistandsinstruksen fungerer slik den er tiltenkt.

Den nye bistandsinstruksen trådte i kraft 1. september 2017. Instruksen har forenklet prosessen og rutinene for politiets anmodning om bistand fra Forsvaret, i den hensikt å utnytte samfunnets samlede ressurser best mulig innenfor gitte rammer. Instruksen har fått redusert antall beslutningspunkter sammenlignet med den gamle. Instruksen har blant annet lagt til rette for kort saksbehandlingstid, og sørger for at det beholdes politisk kontroll over bistanden. Politiets anmodning om bistand fra Forsvaret påvirkes av flere faktorer, og oppgaven ser nærmere på disse.

Oppgaven viser at ny bistandsinstruks har bidratt til å gi positive effekter gjennom blant annet økt samarbeid mellom politiet og Forsvaret, og at faktorene kultur, holdninger og ledelse har ulik påvirkning på anmodning om bistand. Videre viser oppgaven at ytterligere faktorer, som blant annet kompetanse og geografi, påvirker beslutning om bistand i betydelig grad. Oppgaven redegjør for hvordan flere ulike faktorene påvirker politiets anmodning om bistand fra Forsvaret.

Summary

This thesis addresses the factors in the police that affect decisions to request aid to civil authorities from the Armed Forces. Based on the report after the terror attacks in Oslo 22 July 2011, the predefined factors in the thesis are culture, attitudes and management. The thesis also looks at other factors that may be relevant. The main focus of the thesis is the correlation between the factors and the new regulation of military aid to civil authorities. The theoretical framework is based on relevant theory on the subject, and on relevant public reports. The thesis limits itself to highlighting the impact of the factors on tactical, operational and strategic levels within the police authorities.

This is an experiential master thesis. It has been carried out as a qualitative survey, based on document analyzes and interviews with managers at all levels in different police districts. The aim of the thesis has been to map factors that influence decisions to request assistance to the police from military forces. At the same time, the thesis investigates whether the new regulation of military aid to civil authorities works as intended.

The new regulation came into effect 1. September 2017. The regulation has simplified the process and routines for the police's request for assistance from the military, in order to utilize society's total resources best within given limits. The regulation has got a reduced number of decision points compared to the old one. The regulation have further facilitated reduced processing time, but still ensures that political control of the aid is retained. The police's request for assistance from the Armed Forces is influenced by various factors, and the thesis looks more closely at these.

The thesis shows that the new regulation has contributed to positive effects through increased cooperation between the police and the Armed Forces. The predefined factors culture, attitudes and management have different effects on the request for assistance. Furthermore, the thesis shows that other factors, such as competence and geography, significantly influence the request for aid. The thesis explains how several different factors affect the police's request for assistance from the Armed Forces.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Problemstilling	3
1.3	Avgrensinger	3
1.4	Oppgavens struktur	4
2	Historikk og kontekst	4
2.1	Forsvarets bistand til politiet	4
2.1.1	Gammel instruks	6
2.1.2	Ny og forenklet instruks	8
2.2	Beredskap – sentrale begreper	10
2.2.1	Beredskapsprinsipper	10
2.2.2	Det nasjonale beredskapsapparatet	11
2.2.3	Politiets situasjonssenter i POD	13
2.2.4	Politiets beredskapssystem	14
2.2.5	Prosedyrer og rutiner for anmodning om bistand fra Forsvaret	15
3	Faktorer og teoretisk rammeverk	16
3.1	Kultur	18
3.2	Holdninger	25
3.3	Ledelse	29
4	Metode	35
4.1	Undersøkellesdesign	35
4.2	Utvalg og datainnsamling	37
4.3	Gyldighet og pålitelighet	38
4.4	Anonymisering og etiske betraktninger	40
5	Drøfting og analyse	41
5.1	Kjennskap til instruksen og tilbøyelighet for anmodning	42
5.2	Kultur	44
5.3	Holdninger	48
5.4	Ledelse	51
5.5	Andre faktorer	53
6	Oppsummering og konklusjoner	56
6.1	Oppsummering	57
6.2	Konklusjon	60
6.3	Videre forskning	62
	Litteraturliste	64
	Vedlegg A Informasjonsskriv og samtykkeerklæring	1
	Vedlegg B Intervjuguide	4
	Vedlegg C Tilråding fra NSD – Norsk senter for forskningsdata	6

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I 2016 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle utarbeide forslag til en ny instruks for Forsvarets bistand til politiet. Arbeidet kunne sees i sammenheng med rapporten etter 22. juli, og med et betydelig utviklingsarbeid i politiet de senere år. Arbeidsgruppens mandat (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s.11) var å utarbeide forslag som skulle bidra til en effektiv operativ oppgaveløsning og en best mulig utnyttelse av samfunnets samlede nasjonale beredskapsressurser. Arbeidsgruppen skulle vurdere gjeldende bistandsinstruks og eventuelt foreslå nye bestemmelser. Forsvarets bistand til politiet spiller en betydelig rolle i ivaretagelsen av samfunnssikkerheten, og reguleringen av bistanden burde derfor være enkel, oversiktlig og tydelig.

Arbeidet endte med et forslag til en sterkt forkortet og forenklet instruks for Forsvarets bistand til politiet. Det var riktignok dissens i gruppen om deler av instruksene (2016, s. 9), men i hovedsak var det enighet om forenklingen av tidligere bistandsinstruks. Ny instruks om Forsvarets bistand til politiet trådte i kraft 1. september 2017, med et formål om at samfunnets samlede ressurser utnyttes best mulig innenfor de rammer som følger av lov og Grunnlov (Bistandsinstruksene, 2017, § 1).

Den nye instruksene har utvilsomt avbyråkratisert prosessen fra behov om bistand oppstår til bistand fra aktuelle militære enheter gis. På samme tid kan man både gjennom rapporten fra 22. juli-kommisjonen (NOU 2012:14) og Politianalysen (NOU 2013:9) oppfatte at politiets anmodninger om bistand fra Forsvaret ikke har vært problematisk med bakgrunn i instruksene i seg selv, men med bakgrunn i kulturelle og ledelsesmessige årsaker internt i politiets egne rekker. Rapporten fra 22. juli-kommisjonen (Gjørsvik-kommisjonen) påpeker allerede på side 16 at responsen eller mangel av respons i større grad handlet om kultur, holdninger og ledelse enn mangel på ressurser eller behov for ny lovgivning.

Politiet er en sentral institusjon i samfunnet som skal levere trygghet og sikkerhet. Som etat forvalter den rettssikkerhet og demokratiske verdier i det norske samfunnet. Politiet er samfunnets eneste sivile maktapparat med rett og plikt til å utøve makt på ulike måter overfor borgerne. Arbeidet med å motvirke, håndtere, etterforske kriminalitet, og utøve statens maktmonopol innebærer betydelige krav til leveransen. 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 (Politoloven, 1995, § 1). Politiet skal i følge loven yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner og samarbeide med andre myndigheter tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt. Bistandsinstruksen regulerer samarbeidet med Forsvaret, et samspill som er svært sentralt for den totale beredskapen i Norge. Politiet løser oppdrag hver dag, ofte på en forbilledlig måte. Til tross for dette har politietaten fått hard medfart på flere områder i offentlige utredninger og i media generelt. At politiets utrettelige arbeid for å skape trygghet for befolkningen, angivelig forringes av interne forhold i etaten slik som organisasjonskultur, oppfattes foruroligende.

Som ansatt i Forsvaret, og med interesse for beredskap og krisehåndtering, har jeg fulgt med på utviklingen i politiet og endringene i bistandsinstruksen. Jeg fått et klart inntrykk av at både enheter i politiet og i Forsvaret er løsningsfokuserte, og drives av et ønske om samvirke på tvers av sektorene for sammen å løse oppdrag hvor bistand er aktuelt. Jeg har kun sett politiet fra utsiden og har derfor ikke førstehåndskjennskap til interne forhold i politiet. Å skrive en masteroppgave om denne problemstillingen har gitt meg anledning til å ta et dypdykk i et tema jeg brenner for, og gitt meg mulighet til å bidra med noe som forhåpentligvis har en akademisk verdi til fagområdet.

Ved å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse skal jeg kartlegge hvilke faktorer som påvirker politiets beslutning om bruk av bistand fra Forsvaret. Undersøkelsen innebærer å intervju personell i tilknytning til distriktenes operasjonssentraler som har myndighet til å anmode om bistand. Faktorene som innledningsvis vurderes å være relevante er kultur, holdninger og ledelse. Dette er faktorer som er identifisert i rapporten etter 22. juli og i andre påfølgende utredninger i etaten. Den nye bistandsinstruksen har gjort det byråkratiske rundt anmodningene enklere, og mulig også endret politiets tilbøyelighet for å anmode om bistand fra Forsvaret. Antakelsen for masteroppgaven er at dette ikke handler om instruksen i seg selv, men etatens kultur, holdninger og ledelse. Er det slik at det er politiets kultur, holdninger og ledelse som har betydning for om etaten anmoder om bistand, og ikke krisens karakter eller bistandsinstruksen i seg selv? Eller er det andre faktorer som har betydning?

1.2 Problemstilling

Med dette som bakgrunn vil jeg i oppgaven prøve å belyse følgende problemstilling:

Hvilke faktorer påvirker politiets bruk av bistand fra Forsvaret?

Denne problemstillingen vil jeg søke å besvare gjennom å benytte meg av følgende forskningsspørsmål:

- *Hvordan har ny bistandsinstruks endret tilbøyeligheten til å anmode om bistand fra Forsvaret?*
- *Hvordan har faktorene kultur, holdninger og ledelse betydning for politiets bruk av bistand fra Forsvaret?*
- *Hvilke andre faktorer kan ha betydning for politiets bruk av bistand fra Forsvaret?*

Jeg vil gjennom oppgaven bruke begrepet faktor som benevnelse på elementer som kan påvirke politiets bruk av bistand fra Forsvaret. Jeg vil innledningsvis benytte forhåndsdefinerte faktorer som kultur, holdning og ledelse som variabler. Jeg vil ikke gjøre forsøk på å kartlegge alle faktorer, men tar med meg de aktuelle faktorene respondentene løfter frem.

1.3 Avgrensinger

Oppgaven begrenser seg til å se på effekter av den nye bistandsinstruksen og faktorer som påvirker politiets bruk av bistand fra Forsvaret. Oppgaven vil i hovedsak fokusere på operasjonelt nivå i politidistriktene, men vil bevege seg i spekteret fra taktisk lokalt nivå til nasjonalt operasjonelt nivå. Oppgaven vil i utgangspunktet ikke skille mellom rutinemessig eller planlagt bistand, som for eksempel ved destruering av eksplosiver, og akutt bistand i krisesituasjoner. Dette fordi den nye bistandsinstruksen ikke lenger skiller på form for bistand eller rutinene for anmodning. Oppgavens teoretiske grunnlag avgrensner seg til tre forhåndsdefinerte faktorer, kultur, holdninger og ledelse. Jeg vil i oppgavens siste del løfte frem ytterligere faktorer som kan være relevante for oppgavens problemstilling.

Oppgaven berører ikke det politiske eller juridiske grunnlaget for instruksen eller samordningen av bistandsinstruksen og den nye politiloven. Den handler heller ikke om utredningen som endte i forslag om ny bistandsinstruks, men går gjennom utredningsarbeidet

kortfattet. Eventuelle juridiske komplikasjoner i etterkant av bistand grunnet maktbruk av militære enheter er ikke et tema i oppgaven. Derfor berører den heller ikke om det er gjort tilstrekkelige avklaringer på forhånd for at den nye bistandsinstruksen skal fungere etter intensjonen. Prinsipielle spørsmål rundt det å bruke militære ressurser til å løse sivile politioppgaver i fredstid er interessant, men mer overordnet. Spørsmål om Forsvaret kan bruke militære våpen og metoder til å løse oppdragene vil ikke bli berørt i oppgaven. Oppgaven tar ikke stilling til nærpolitireformen eller reformens hensikt og målsetting, men forholder seg til en politietat i endring. Intervjuene er gjennomført våren 2019 og svarene fra respondentene er representative for denne perioden. Oppgaven forholder seg til at respondentene har besvart spørsmålene innenfor en organisasjonsutviklingsprosess som bidrar til usikkerhet i organisasjonen.

1.4 Oppgavens struktur

Kapittel 2 danner et historisk bakteppe og en kontekstuell ramme for oppgaven. Kapittel 3 redegjør for relevant teori om de forhåndsdefinerte faktorene. Faktorene som er utgangspunkt for oppgaven presenteres grundig gjennom en generell gjennomgang av definisjoner og aktuell litteratur. Deretter sees faktorene på i lys av offentlige utredninger, styrende dokumenter og etatsrettet forskning. Kapittel 4 er en presentasjon av metodevalg og fremgangsmåte som er benyttet for å kunne belyse problemstillingen. Sider av den kvalitative tilnærmingen gjennomgås.

Kapittel 5 presenterer funnene i undersøkelsen. Intervjuene er sammenstilt og besvarelsene om de konkrete faktorene blir analysert. Faktorene blir analysert i samme rekkefølge som i det teoretiske rammeverket, og innsamlet data blir deretter drøftet opp mot teorien og de offentlige utredningene. Kapittel 6 er en oppsummering av oppgavens funn med gjennomgang av forskningsspørsmålene og en konklusjon som besvarer problemstillingen. I tillegg presenteres tanker rundt videre forskning.

2 Historikk og kontekst

2.1 Forsvarets bistand til politiet

Kriser som må håndteres med bruk av maktmidler står i en særstilling i Norge. Statens maktapparat representeres av politiet og Forsvaret, og sammen forvalter de statens monopol på legitim voldsmakt. De er ansvarlige for statens eldste og viktigste oppgave: Å ivareta

statens, samfunnets og borgernes sikkerhet. I utgangspunktet er rolledelingen mellom politiet og Forsvar gitt gjennom at politiet har ansvar for å håndtere «indre» trusler som kriminalitet, mens Forsvaret har ansvar for de «ytre» truslene (Heier & Kjølberg, 2013, s. 56). I Norge har vi hatt en lang tradisjon med et markant skille mellom politi og Forsvar. Grunnlovens tidligere § 99 begrenset regjeringens mulighet for å bruke makt mot sivile borgere. Dette har vært en av grunnpilarene i rettstaten Norge. På samme tid ble det ved utformingen av paragrafen åpnet for unntak, etter de «i lovgivningen bestemte Former» og i tilfelle «Oprør». Til tross for ulike tolkninger av paragrafen har man opp igjennom de siste hundre år klart å være tydelig på arbeidsdelingen. Erfaringene helt fra 1930-tallets arbeidskonflikter til Alta-aksjonen i 1981 har vist at man har lagt en restriktiv fortolkning av § 99 til grunn for de hendelsene som har vært i en gråsoner mellom politiets og Forsvarets oppgaver. Etter opphevingen av § 99 13. mai 2014 er det Grunnlovens § 101 som har avgjørende betydning for om man kan bruke militær makt mot nasjonens innbyggerne.

Bistand fra Forsvaret til politiet har vært regulert gjennom et eget rundskriv fra Forsvarsdepartementet allerede fra 1965 (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 16). Rundskrivet kan beskrives som den første «instruksen» om Forsvarets bistand til politiet. Den skeptiske holdningen til å bruke Forsvaret til bistand i «indre» trusler myknet opp gjennom den kalde krigen, men det var ikke før i 1998 at Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet ved en Kongelig resolusjon regulerte bistanden gjennom å utstede en instruks for Forsvarets støtte til politiet. Instruksen har senere blitt revidert flere ganger, senest i 2012 og 2015. En av årsakene til den gjentatte revideringen er endringene i samfunnets trusselbilde. I dag er for eksempel enkelte former for terrorisme av en slik art at det er uklart om det dreier seg om «indre» eller «ytre» forhold. Den grenseoverskridende terrorismen bidrar til å utfordre et tidligere klart og enkelt skille mellom politiets og Forsvarets oppgaver (Heier & Kjølberg, 2013, s. 56).

En annen årsak til revidering av instruksen er endringen innenfor tolkningen av krise, og hva man legger i krisebegrepet. Hva slags kriser er det stat og samfunn står overfor? Én krise kan bli oppfattet ulikt av forskjellige aktører, og det kan dermed oppstå uenighet om hvilken type krise man må håndtere. Historisk har krisebegrepet vært knyttet til mellomstatlige konflikter, og kriser var nærmest uløselig knyttet til sikkerhetspolitikk og krig. Etter den kalde krigen ble krisebegrepet løsrevet fra mellomstatlige konflikter og brukt i stadig flere sammenhenger (Heier & Kjølberg, 2013, s. 57). Økt fokus på samfunnsmessige kriser og håndtering av disse,

har bidratt til en økt diskusjon rundt effektiv bruk av nasjonens samlede ressurser i krisehåndteringen, herav også militær bistand til sivile myndigheter. Revidering av instruksene har på den måten vært en naturlig utvikling basert på erfaringer gjort underveis.

Et vesentlig moment i utviklingen har vært at det fremdeles skal være politisk kontroll på når Forsvaret gir bistand til politiet. Instruksene har derfor vært utformet på en måte som ikke bare regulerer bistanden i seg selv, men også hvordan beslutningen fattes. For å tilfredsstille kravet om politisk kontroll har beslutningssløyfen vært lang og byråkratisk. Dette har medført lang saksbehandlingstid uavhengig av om behovet om bistand har vært akutt eller forhåndsplanlagt. I en tid hvor forventningene til hurtighet i krisehåndteringen blir høyere, har den byråkratiske prosessen rundt beslutningene vist seg å være lite tilfredsstillende.

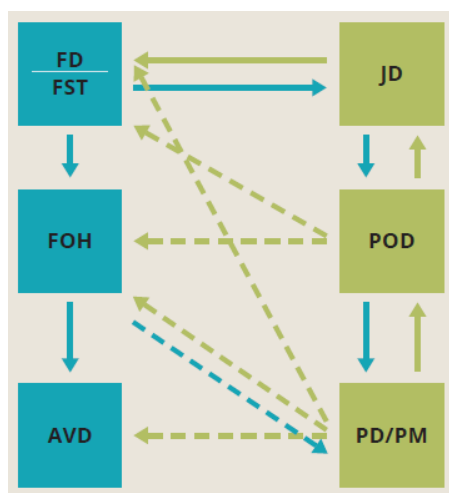
Endringene av instruksene i 2012 og 2015 har bidratt til en avbyråkratisering av rutinene rundt bistand fra Forsvaret til politiet. Instruksene av 2015 hadde fremdeles beholdt et tydelig skille på ulike bistandskategorier (alminnelig bistand og håndhevelsesbistand), og prosedyren tilsa fremdeles at anmodningen måtte innom seks ulike vurderings- og beslutningspunkter før enheter fra Forsvaret kunne bistå politiet (Instruks om Forsvarets bistand til politiet, 2012).

Bistandsinstruksens historie og utvikling blir grundig redegjort for i Kjell Inge Bjergas kapittel om «Forsvarets bistand til politiet» i boken «Det nye totalforsvaret» (Norheim-Martinsen, 2019). Jeg vil ikke gå nærmere inn på historikken enn det jeg har gjort her. På samme tid er den historiske utviklingen relevant da den bidrar til å forklare den gamle instruksens innretning. Behov for politisk kontroll av bistanden, samfunnets generelle utvikling, trusselbildet (terrorhendelser) og den gjensidige avhengigheten mellom sivile og militære myndigheter har vært sentrale elementer i utviklingen av nytt instruks- og lovverk.

2.1.1 Gammel instruks

I hvert av den gamle instruksenes vurderings- og beslutningspunkter kunne det foretas både faglige og politiske vurderinger og beslutninger (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 53). Første beslutningspunkt var den ansvarlige politimester som med sitt operasjonssenter i distriktet sendte anmodningen til Politidirektoratet (POD). Politimesteren kontaktet samtidig Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) med selve anmodningen. Det andre beslutningspunktet (POD) videresendte informasjonen til Justis- og beredskapsdepartementet (JD), samtidig som FOH gjorde sine vurderinger og dermed utgjorde det tredje vurderings- og beslutningspunktet. Det fjerde

vurderings- og beslutningspunktet lå i Justis- og beredskapsdepartementet. Der ble det foretatt en politisk vurdering, og det ble besluttet hvorvidt Justis- og beredskapsdepartementet skulle diskutere anmodningen videre med Forsvarsdepartementet (FD). Det femte beslutningspunktet, med tilhørende vurderinger, inntraff når Forsvarsdepartementet mottok anmodningen fra Justis- og beredskapsdepartementet. På dette punktet ville mange av de samme vurderingene som allerede var gjort i Justis- og beredskapsdepartementet gjøres ut fra Forsvarsdepartementets perspektiv. Det sjette og siste vurderingspunktet lå i Forsvarsstaben (FST). Selv om dette ikke utgjorde noe selvstendig beslutningspunkt, var det mulig for FST å fremme innsigelser, og å påpeke at egne ressurser ikke var tilgjengelig, uttømt, eller ikke var passende for aktuell type bistand.



Figur 1 Beslutningspunkter ved bistandsanmodninger i henhold til gammel instruks (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2016)

Som her vist var det svært mange beslutningspunkter i den forrige bistandsinstruksen. I en tidskritisk situasjon kunne dette føre til at dyrebare tid gikk tapt, at bistandsoperasjonene ble forsinket, og at krisen ikke ble løst innen den forventede tiden. På den annen side ville man i situasjoner hvor tiden var mindre kritisk få grundige faglige vurderinger og en solid forankring av bistandsoperasjonen på alle nivåer. Uansett ville man med denne organiseringen ha utstrakt politisk kontroll over bistanden.

Endringen som ble gjort av instruksen i 2012 og oppdateringen i 2015 kan sees som et resultat av et av oppfølgingspunktene fra Gjörv-kommisjonen (NOU 2012:14). Kommisjonens tilrådning nr VI lød som følger:

Stortinget viser til regjeringens gjennomgang av bistandsinstruksen og legger til grunn at samhandlingen mellom politi og forsvar videreutvikles og forsterkes.

Til tross for nylige endringer og oppdateringer inneholdt instruksen fremdeles en forsiktig tilnærming til samarbeidet mellom justis- og forsvarssektoren, og var preget av en rekke kompromisser. Det gjorde den til et mindre egnet verktøy, spesielt i tidskritiske situasjoner hvor raske beslutninger og handlekraft kunne være vesentlig for en god oppdragsløsning.

2.1.2 Ny og forenklet instruks

Som nevnt tidligere i dette kapitlet har skillet mellom politi og Forsvar vært nedfelt i Grunnloven. Det har historisk vært et avgjørende poeng at man i Norge ikke kan bruke militære styrker mot landets innbyggere, med mindre Stortinget vedtar en egen lovbestemmelse som åpner for akkurat dette. Med ikrafttredelse av den nye politiloven i 2015 ble det lovregulert å kunne bruke Forsvaret mot nasjonens borgere (Norheim-Martinsen, 2019, s. 83). Dette er i tråd med Grunnlovens krav om egen lovbestemmelse. Politilovens § 27 a lyder:

Etter anmodning kan Forsvaret bistå politiet ved

- 1. forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur,*
- 2. ettersøking og pågripelse av personer som kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare, og*
- 3. ulykker, naturkatastrofer og lignende for å verne menneskers liv og helse, eiendom og for å opprettholde ro og orden.*

Den endrede politiloven (Politoloven, 1995) åpnet opp for en grunnleggende gjennomgang av bistandsinstruksen og tilpasning av denne. Både for å tilpasse instruksen til den nye politiloven, og for å modernisere instruksens innretning slik at den var tilpasset et nytt trusselbilde.

Det ble i januar 2016 nedsatt en arbeidsgruppe for å utarbeide forslag til en ny instruks. Arbeidsgruppen ble nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet i samarbeid med Statsministerens kontor, og ledet av assisterende departementsråd Arne Røksund i Nærings- og fiskeridepartementet. Mandatet til arbeidsgruppen lød som vist under (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2016). Til tross for at avsnittet er langt, er denne passasjen så sentral for oppgaven at jeg velger å ta det med i sin helhet.

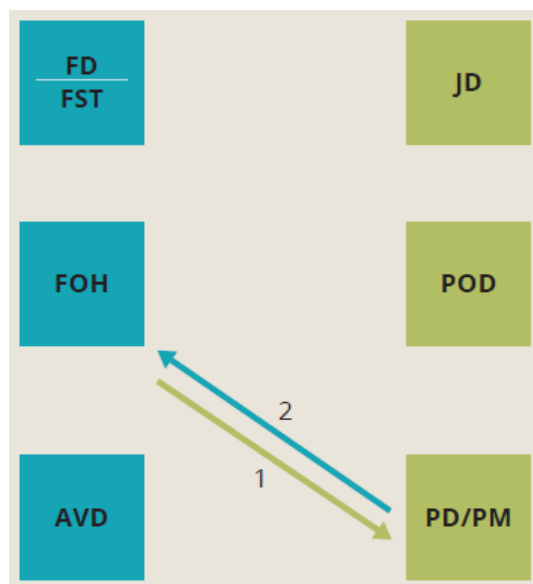
Arbeidsgruppen skal utarbeide forslag til ny instruks om Forsvarets bistand til politiet som skal bidra til en effektiv operativ oppgaveløsning og en best mulig utnyttelse av samfunnets samlede nasjonale beredskapsressurser. Arbeidsgruppen skal vurdere og eventuelt foreslå nye bestemmelser for de temaer som i dag er regulert i bistandsinstruksen. Arbeidsgruppen skal også vurdere om det i ny instruks er behov for å regulere andre områder enn det som omfattes av dagens bistandsinstruks, og eventuelt foreslå nye bestemmelser. Reguleringen av Forsvarets bistand til politiet skal være oversiktlig og tydelig for Forsvaret og politiet i tidskritiske situasjoner.

Arbeidsgruppen leverte senere samme år en anbefaling om en sterkt forkortet og forenklet instruks. Av flere punkter arbeidsgruppen la vekt på i anbefalingen var det to punkter som er spesielt relevant i denne oppgavens sammenheng. Det ene var at bistandskategoriene «alminnelig bistand» og «håndhevelsesbistand» ble erstattet av kun «bistand». Dette for å forenkle begrepsbruken og legge til rette for en enhetlig rutine for alle typer bistand. Den andre var at antall beslutningspunkter ble redusert til to (ansvarlig politimester og FOH). Dette for å gi økt handlingsrom til det operative nivå i politi og forsvar, basert på en grunnleggende tillit til fagfolkene og kompetansen på dette nivået. Forsvarets bistand til politiet har historisk sett aldri medført bruk av dødelig makt mot egne borgere. Risikoen for uproporsjonal bruk av makt i en bistandssituasjon er derfor svært liten.

Det var riktignok et tredje punkt som fikk mye fokus. Det var Forsvarets særlige oppdrag innenfor maritim kontraterror. Her var det dissens i arbeidsgruppen om hvordan slike oppdrag skulle ledes og organiseres. Uenigheten i arbeidsgruppen er i utgangspunktet ikke et tema i denne oppgaven, men senere i oppgaven vil jeg kort kommentere grunnlaget for dissensen. Dette fordi uenigheten illustrerer ulike kulturer som kan ha betydning for politiets anmodning om bistand fra Forsvaret.

Ny instruks for Forsvarets bistand til politiet (Bistandsinstruksen, 2017) trådte i kraft 1. september 2017. Ifølge daværende forsvarsminister Ine Marie Eriksen var den nye instruksen en revolusjon da den vil legge til rette for et enda bedre samarbeid mellom politiet og Forsvaret (Regjeringen, 2017). Anbefalingene fra arbeidsgruppen var tatt inn i instruksen. Det finnes nå bare én bistandskategori, og vurderings- og beslutningspunktene er redusert fra 6 til 2. Sporbarhet og dokumentasjon ivaretas gjennom at Justis- og beredskapsdepartementet får gjenpart av anmodning og beslutning. Politilovens § 27a var tatt inn i instruksen og politiets ledelsesansvar tydeliggjort. Videre ansvarliggjøres både politiet og Forsvaret ved at de kan starte nødvendig planlegging og forberedelser til bistand uten å vente på formelle beslutninger. Departementene vil fremdeles kunne utøve den konstitusjonelle kontrollen med

bistanden som såkalt «red-card-holder» (Norheim-Martinsen, 2019, s. 96). Med dette mener man at bistanden kan stoppes om departementet mener at den ikke er innenfor instruksens rammer og ordlyd. Politisk nivå kan ta tilbake kontrollen hvis de er ukomfortabel med hvordan en bistandsoperasjon løses på.



Figur 2 Beslutningspunkter ved bistandsanmodninger i henhold til ny instruks (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2016)

Endringen av instruksen har utvilsomt bidratt til en forenklet byråkratisk prosess, og forhåpentligvis redusert behandlingstid fra anmodningen sendes til bistand gis. I ulike utredninger (NOU 2012:14 og NOU 2013:9) påpekes det derimot at det er kultur, holdninger og ledelse som er årsaken til at bistanden ikke fungerer optimalt, ikke treghet i byråkratiske prosesser. Jeg skal senere i oppgaven redegjøre for disse faktorene.

2.2 Beredskap – sentrale begreper

Oppgavens problemstilling favner et stort og komplekst fagfelt. For å legge til rette for et felles begrepsapparat og forståelse, vil jeg i denne delen av oppgaven redegjøre for en del sentrale begreper innen beredskap og krisehåndtering. Gjennomgangen vil ikke nødvendigvis være uttømmende, men tilstrekkelig for å forstå rammeverket oppgaven har forholdt seg til.

2.2.1 Beredskapsprinsipper

Prinsippene for samfunnssikkerhet ble introdusert ved stortingsmeldingen

«Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn» i 2002 og videreutviklet i

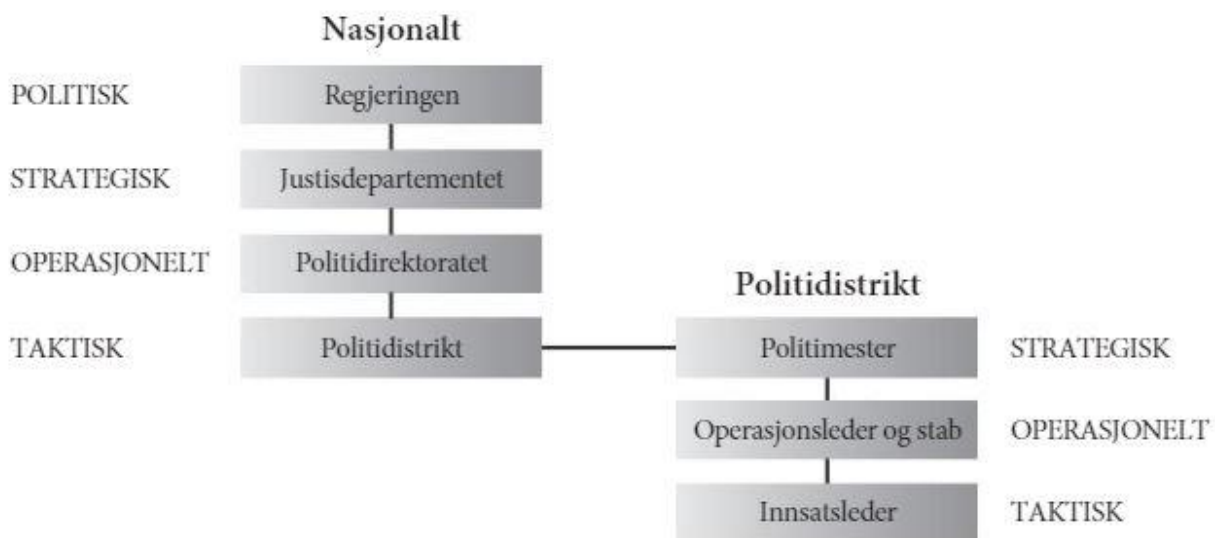
stortingsmeldingen «Samfunnssikkerhet» i 2012 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). I stortingsmeldingen fremheves fire prinsipper for krisehåndtering. *Ansvarsprinsippet* betyr at den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer. *Likhetsprinsippet* betyr at den organiseringen man har under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig. Likhetsprinsippet er en utdyping av ansvarsprinsippet, nemlig at ansvarsforholdene internt i og mellom organisasjoner ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering. *Nærhetsprinsippet* innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå. Den som har størst nærhet til krisen, er den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen og ofte er best egnet til å håndtere den. Nærhetsprinsippet må også sees i sammenheng med ansvarsprinsippet. Nærhetsprinsippet som er en typisk norsk polititilnærming, gjelder ikke ved sikkerhetspolitiske kriser. *Samvirkeprinsippet* stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. For å sikre best mulig utnyttelse av ressurser på tvers av sektorer, er det et stort behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder.

2.2.2 Det nasjonale beredskapsapparatet

Ved hendelser og kriser som krever nasjonal håndtering, skilles det mellom fire nivå i politiet:

- politisk nivå: Regjeringen
- strategisk nivå: Justis- og beredskapsdepartementet
- operasjonelt nivå: Politidirektoratet
- taktisk nivå: politidistriktene

Regjeringen og departementene betegnes som de sentrale krisehåndteringsorganene i Politiets beredskapssystem (Politidirektoratet, 2011). Regjeringen er det øverste *politiske* organet i beredskapsapparatet. Departementene utgjør det *strategiske* nivået, Politidirektoratet utgjør det *operasjonelle* nivået, og politidistriktene utgjør det *taktiske* nivået.



Figur 3 Ledelsesnivå i det nasjonale beredskapsapparatet
(Politidirektoratet, 2011)

Politiinnsatsen ledes på tre nivåer:

- Strategisk: Politimester
- Operasjonelt: Operasjonsleder og eventuelt stabssjefen
- Taktisk: Innsatsleder

Ledelse på operasjonelt og taktisk nivå må følge de samme retningslinjene i alle politidistrikt. De samme nivåene benyttes også i det daglige. Ledelsesnivåene representerer skillet mellom forskjellige oppgaver og beslutningsnivå, men skillene er ikke skarpe. Det strategiske nivået består av politimesteren og han må kunne ta beslutninger av både operasjonell og taktisk karakter når det er nødvendig. Operasjonelt nivå består i det daglige av operasjonslederen, med de fullmakter som blir gitt av politimesteren. Ved større hendelser kan operasjonelt nivå forsterkes med stab etter politimesterens avgjørelse. Når staben er etablert, er stabssjefen øverste leder på operasjonelt nivå. Taktisk nivå består av innsatsleder og innsatsstyrker, som skal gjennomføre oppdragene operasjonsleder eller politimesterens stab gir.

Bevissthet rundt de ulike nivåene av ledelse i beredskapsapparatet er sentralt i denne oppgaven. Spesielt med tanke på endringene av beslutningsmyndighet som kom gjennom den nye bistandsinstruksen. Forskyving av myndigheten fra nasjonalstrategisk nivå i

departementet til lokalt operasjonelt nivå ved distriktenes operasjonssentraler medførte en markant endring av rutiner.

2.2.3 Politiets situasjonssenter i POD

Gjørsv-kommisjonen anbefalte i sin rapport etter 22. juli at POD tok «et sterkere ansvar for samordning» (NOU 2012:14, s. 459). Senere samme år ble det etablert et fjerde krisehåndteringsprinsipp, samvirkeprinsippet, som skulle forbedre denne svakheten i beredskapen. Man presiserte altså et nasjonalt operasjonelt ansvar, samtidig med en identifisering av et behov for å bedre evnen til å etablere situasjonsforståelse ved en landsdekkende krise. Da Nærpolitireformen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015) ble lagt frem for Stortinget ble det fremtidige situasjonssenteret (nå Politiets Situasjonssenter - PSS) presentert som et tiltak for å oppnå koordinert samhandling ved distriktsovergripende hendelser. Ifølge reformen skulle situasjonssenteret bidra til å gi et nasjonalt situasjonsbilde, og på den måten styrke forutsetningene for en tilfredsstillende håndtering av hendelser.

Situasjonssenteret i POD skal ut fra stortingsmelding nr. 13 2015 «Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015) overvåke situasjonen i distriktene og på den måten kunne presentere et oppdatert situasjonsbilde. Samtidig skal de ved større hendelser sørge for situasjonsoppdateringer til andre sektorer på operasjonelt nivå og dermed bidra til «tverrsektorielt situasjonsbilde». Situasjonssenteret skal ivareta Politidirektoratets operasjonelle rolle ved alvorlige hendelser og krisehåndtering, men ikke overta funksjonen til distriktenes operasjonssentraler. Senteret skal fungere som et knutepunkt for informasjonsdeling og en premissleverandør for produksjon av beslutningsgrunnlag.

Dersom ekstraordinære hendelser eller kriser utfordrer et eller flere distrikters kapasitet eller kompetanse, tilligger det POD å drive samordning og koordinering av innsats. Ved større hendelser skal situasjonssenteret, i tillegg til å overvåke situasjonen, utarbeide overordnede situasjonsrapporter og formidle politidirektørens beslutning om overføring av politiressurser til de politidistrikter som har behov for det. Ifølge stortingsmeldingen skulle situasjonssenteret også spille en viktig rolle i arbeidet med prioritering av hvilke bistandsressurser fra Forsvaret som skal benyttes hvor. Med tanke på at POD ikke lenger er en del av beslutningssløyfen i den nye bistandsinstruksen, vil denne rollen delvis bortfalle. POD har riktignok selvstendig beslutningsmyndighet på lik linje med politidistriktene og PST, men fullmaktene i POD er sjelden utøvd i praksis. På samme tid vil det ved en distriktsovergripende hendelse hvor

bistand fra Forsvaret er aktuelt i flere distrikt, være behov for en sentral koordinering og samordning. POD vil fremdeles ha en rolle i koordineringen av samfunnets samlede krisehåndteringsressurser, men ikke med samme myndighet som tidligere.

I juli 2014 ble norske myndigheter varslet om en alvorlig og konkret, men uspesifikk terrortrussel. Politiets sikkerhetstjenestes årlige trusselvurdering innebar et allerede skjerpet trusselnivå. En rekke tiltak ble iverksatt fra myndighetenes side, dels for å avverge et terroranslag, dels for å stå best mulig rustet dersom et anslag skulle inntreffe. Hendelsen, som i etterkant er kalt «Operasjon Sommer», utfordret krisehåndteringssystemet vårt på flere måter. Operasjonen er grundig vurdert i egen evalueringsrapport fra Justis- og beredskapsdepartementet (2015), og vil ikke bli ytterligere berørt i oppgaven. «Operasjonen Sommer» løftes likevel frem fordi POD ivaretok sin samordnende og koordinerende rolle på en god måte. Selv om POD ikke har en like sentral rolle i bistandsinstruksen i dag, viste direktoratet på det tidspunktet at de evnet å ivareta sin tiltenkte rolle og at de hadde tatt «et sterkere ansvar for samordning».

2.2.4 Politiets beredskapssystem

Politiets beredskapssystem (PBS) er et omfattende planverk, delt i tre nivåer som beskriver retningslinjer for politiets beredskapsarbeid (NOU 2017:9). PBS forholder seg til Sivilt beredskapssystem (SBS) som er en del av et helhetlig Nasjonalt beredskapssystem (NBS). I tillegg til SBS inneholder NBS også Beredskapssystem for Forsvaret (BFF). SBS og BFF inneholder forhåndsplanlagte prosedyrer og tiltak for forebygging av og reduksjon av skadeomfang ved kriser, krig, terroranslag og andre katastrofer (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). PBS forholder seg også til lover og overordnede styringsdokumenter, i tillegg til Sivilt beredskapssystem. Politiets beredskapssystem består av tre deler, dette er:

- PBS I – Retningslinjer for politiets beredskap
PBS I gir grunnleggende retningslinjer for politiets beredskapsarbeid. Den er ment å dekke de behov som kan oppstå ved ekstraordinære hendelser og kriser. PBS I er offentlig tilgjengelig.
- PBS II – Politidirektoratets styringsdokumenter
Politidirektoratet gir ut styringsdokumenter på beredskapsområdet. Disse danner grunnlaget for politidistriktenes egne lokale planer. Ugraderte styringsdokumenter er

gjort tilgjengelige for politidistriktene i PBS WEB. PBS II er i utgangspunktet ikke offentlig tilgjengelige dokumenter.

- PBS III – Politidistriktenes planverk

Politidistriktenes planverk skal ta utgangspunkt i føringene i PBS I og II og skal tilpasses lokale forhold. Politidirektoratet, politidistriktene og politiets særorgan skal ha eget lokalt planverk.

PBS WEB er et elektronisk oppslagsverk der PBS I, II og III er publisert etter en ensartet struktur. Polititjenestepersonene har tilgang til PBS WEB i tjenestebilene gjennom innlogging til politiets nett.

2.2.5 Prosedyrer og rutiner for anmodning om bistand fra Forsvaret

Politidirektoratet har gjennom rundskriv 2017/009 (Politidirektoratet, 2017) kommet med utfyllende bestemmelser og merknader til «Instruks om Forsvarets bistand til politiet».

Rundskrivet gir føringer og retningslinjer for politiets praktisering av ny bistandsinstruks.

Hensikten med rundskrivet er å gi rammer for, og forståelse av bistandsinstruksen slik at politisjefer og andre som kan anmode om bistand fra Forsvaret har nødvendige føringer for anmodningen. Under rundskrivets kommentarer til § 4 *Beslutningsprosedyre ved anmodning om bistand*, påpekes det at beslutningsprosedyrer er vesentlig endret og forenklet i forhold til tidligere ordning. Endringen innebærer at færre nivåer involveres, og at all håndtering og innvilgelse av anmodninger skjer i politiet og Forsvaret. Departementene blir raskt informert ved at de mottar gjenparter av bistandsanmodningene med tilhørende beslutninger, og kan dermed på vanlig måte utøve sin styringsrett. Det vil i alminnelighet foreligge forhold av noe betydning før styringsretten benyttes. Paragrafen om prosedyrer viser til at anmodninger om bistand fremmes av politisjef, POD eller PST. «Politisjef» viser i denne sammenheng til politimesterne, sjefen for politiets særorganer og Sysselmannen på Svalbard. De som er tillagt kompetanse til å fremme bistandsanmodninger er politimester, visepolitimester og annen stedfortreder (politimesterjour) ved politidistriktene. Dette betyr i praksis at det er operasjonslederne som i egenskap av sin rolle fremmer anmodningen til Forsvaret.

Hovedregelen er at politisjef hvor et aktuelt bistandsbehov oppstår anmoder om bistand, og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) beslutter om anmodningen skal etterkommes.

Politiet skal umiddelbart sende gjenpart av anmodningen til POD og JD. Gjenparter til POD sikrer at POD får en oversikt over hendelser og ressursbruk. Videre kan POD ved samtidige hendelser, eller når det anses nødvendig, koordinere og prioritere politiets innsats og

bistandsbehov. Graderte bistandsanmodninger skal sendes skriftlig via XO-mail (gradert nett). Ugraderte anmodninger kan sendes med ordinær e-post. Hvis situasjonen er tidskritisk, kan anmodninger fremmes muntlig. Politiet skal i så fall umiddelbart varsle POD og JD. Muntlige anmodninger må snarest mulig bekreftes skriftlig.

Gjennom PBS WEB har politimester, representert ved stab eller distriktenes operasjonssentraler, tilgang til et standardisert dokument for anmodning om bistand fra Forsvaret (Politidirektoratet, 2019). Dokumentet inneholder tre ferdigdefinerte punkter som må fylles ut av anmodende myndighet. Det første punktet inneholder en kort orientering om situasjonen med politiets vurdering. Det andre punktet inneholder en kortfattet beskrivelse av hva politiet trenger bistand til, og det tredje punktet inneholder en plan for utførelse av bistanden. Her gis det rammer og retningslinjer for bistanden, om oppdraget eksempelvis krever begrenset politimyndighet eller bevæpning. Dokumentet inneholder e-postadresser til mottaker i FOH og til både Politidirektoratet (Politiets situasjonssenter) og Justis- og beredskapsdepartementet (Krisestøtteenheten). Videre inneholder dokumentet punkter for merknader til anmodningen fra POD, beslutninger fra FOH, og eventuell styring fra Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Forsvarsdepartementet. Det forhåndsdefinerte formularet er lett tilgjengelig for operasjonslederne og raskt å fylle ut. Systemunderstøttelse gjennom ordinær e-post gir enkel informasjonsdeling og situasjonsforståelse, og prosedyren bidrar til notoritet for en eventuell kontroll av saken i ettertid. Prosedyren for beslutning om anmodning og rutinen for å sende anmodningen er vel dokumentert og lett å bruke.

3 Faktorer og teoretisk rammeverk

I rapporten fra Gjørsv-kommisjonen etter 22. juli 2011 (NOU 2012:14) handler lærdommene fra terrorhendelsen i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg. I innledningen til hovedkonklusjonen (s. 458) fremkommer det at kommisjonen mener at det som skilte «*det som gikk godt fra det som gikk dårlig 22/7, i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner utøvet den myndighet de var gitt*». Kommisjonen sier i klartekst at myndighetenes manglende evne til å løse komplekse kriser hvor det er behov for å trekke på nasjonale beredskapsressurser som Forsvaret, ikke avhenger av lover eller instruksjoner, men heller av svakheter i kultur, holdninger og ledelse i politietaten (Johannessen, 2015, s. 5). Politiet leverer gode tjenester til befolkningen hver dag som stiller

store krav til nettopp kultur, holdninger og ledelse. At det i rapporten ble stilt spørsmålsteget ved selve ryggraden i politi- og lensmannsetaten, var kraftig kost for en justissektor under hardt press.

Etter at rapporten fra Gjørsv-kommisjonen var ferdig, oppnevnte Justis- og beredskapsdepartementet i november 2012 et utvalg som skulle vurdere Politi- og lensmannsetatens ressursbruk, prioriteringer, kompetanse, ledelse og organisering. I juni 2013 ble utvalgets utredning, «Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer – Politianalysen» offentliggjort (NOU 2013:9). Dette utvalget var også ledet av Arne Røksund, men må ikke forveksles med arbeidsgruppen som kom med anbefalinger til ny bistandsinstruks i 2016. Utvalget bekreftet i stor grad svakhetene og problemområdene som 22. juli-kommisjonen påpekte i sin utredning. Til tross for at utvalget foreskrev en annen løsning enn Gjørsv-kommisjonen gjennom omorganisering og omstrukturering, gjentas kultur, holdninger og ledelse som viktige faktorer i etatsstyringen (NOU 2013:9, s. 154). En endring i holdning og kultur er etter utvalgets mening et ansvar for ledere i politiet, og er noe som politiet selv må arbeide med. Utvalget sa i praksis at holdninger og kultur er et resultat av ledelse, og ikke selvstendige faktorer.

I den påfølgende proposisjon til Stortinget, Prop. 61 LS «Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)» konkretiserte departementet en rekke tiltak som skulle bedre ledelse i politiet som deretter vil bidra til utvikling av holdninger og kultur (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 31). Ledelse i politiet skulle bygges på faglig frihet, tillit og tydelig ansvars plassering. Ledelse skulle vektlegges som eget fag og egen karrierevei. Gjennom innføring av nærpolitireformen skulle kulturen i politiet forsterkes og man skulle samles om en felles identitet og felles verdier. Lederne skulle se sin betydning som rollemodeller og kulturbærere i det nye politiet. Departementet påpekte, i likhet med Politianalysen, at en hensiktsmessig struktur og organisering var en viktig forutsetning for god ledelse.

Paradokset i de ulike utredningene er at til tross for at alle nevner kultur, holdninger og ledelse er det ingen av dem som fyller begrepene med særlig substansielt innhold. Dette gir selvfølgelig store utfordringer med å identifisere tiltak for å forbedre seg innenfor hvert område. Etter oppstarten av nærpolitireformen har man hatt fokus på å evaluere innføringen. I en statusrapport fra 2016 om evaluering av Nærpolitireformen (Difi, 2017a) kommenteres det

at «kultur, holdninger og ledelse» brukes for å forklare hva som ikke fungerer godt i politiet. På samme tid er det vanskelig å konkretisere hva som faktisk er galt med kulturen og hva som faktisk etterstrebes. I denne evalueringen fremkommer det også at mange i politiet opplever den ukritiske generaliseringen på bakgrunn av 22. juli-rapporten som til dels urettferdig og lite treffende. Er virkeligheten en helt annen enn det tidligere utredninger har konkludert med, eller viser statusrapporten fra Difi akkurat det som er problemet; en fornektelse av de fundamentale utfordringene som eksisterer i politiet?

I en påfølgende evaluering av nærpolitireformen «Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse» (Difi, 2017b) ser vi omsider en solid utredning om hva begrepene kultur, holdninger og ledelse inneholder i politiet. Evalueringen bygger på eksisterende kunnskap innen fagfeltet og fra tidligere forskning i politietaten. Difis gjennomgang gir begrepene mer innhold og mening enn hva som er gjort i tidligere utredninger og rapporter. I evalueringen gjøres det også en konkret vurdering av de tiltakene som er iverksatt for å bedre kulturen, holdningene og ledelsen i politietaten. Et interessant punkt i denne evalueringsrapporten er at det ikke er klart nok hva som er ønsket kultur i politiet. Det kan være riktig med en bred tilnærming til kultur, men de mange verdiene, målene og tiltakene som er formulert i forbindelse med nærpolitireformen gjør at det blir uklart for mange medarbeidere hva som skal endres ved kulturen.

Som man kan se i ulike utredninger og evalueringer er faktorene kultur, holdninger og ledelse svært sentrale faktorer. Denne masteroppgaven skal undersøke om disse faktorene også har betydning for politiets anmodninger om bruk av bistand fra Forsvaret. Jeg skal videre i dette kapittelet beskrive faktorene ytterligere da noen av dem har særegne kjennetegn i politiet.

3.1 Kultur

Selv om begrepene organisasjonskultur og bedriftskultur knapt eksisterte i organisasjonslitteraturen før i begynnelsen av 1980-tallet (Xenikou & Furnham, 2013) synes det som om de fleste organisasjonsforskere er enige i meningsinnholdet i kulturbegrepet. Henning Bang, forsker og psykolog, definerer organisasjonskultur som følger (Bang, 2013):

Organisasjonskultur er de sett av felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikles i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene, og som kommer til uttrykk i medlemmenes handlinger og holdninger på jobben.

Bang peker på at definisjonen inkorporerer de tre mest brukte kjerneelementene i litteraturen om organisasjonskultur. Kulturen består av *verdier* som uttrykker hva som oppfattes som viktig, verdifullt og som man etterstreber i organisasjonen. Den inneholder *normer* som foreskriver hvordan man bør oppføre seg, og hva som er akseptable og uakseptable handlinger og holdninger. I tillegg består den av *virkelighetsoppfatninger* som hjelper medlemmene til å forstå hva som er sant og usant, og hvordan ting fungerer. Definisjonen gjør det klart at kulturen vokser frem gjennom interaksjon mellom medlemmene og omgivelsene, og at den ikke bare kan vedtas, den er et produkt av samhandling. Definisjonen indikerer også at kultur ikke bare dreier seg om hva man tenker eller ønsker i en organisasjon, men at kulturen kommer til uttrykk i hvordan medlemmene faktisk oppfører seg og hvilke holdninger de har.

I politi- og lensmannsetaten er det POD som er ansvarlig for utvikling av kultur. I sin plan for endringsledelse og implementering av nærpolitireformen (Politidirektoratet, 2017, s. 8), sier de at «kultur er måten man gjør det hos oss». POD sier videre at man ønsker en trygg endringskultur preget av åpenhet og tillit, og at man ønsker en varig endring gjennom å utvikle en lærende organisasjon og en læringskultur. I Difis statusrapport fra 2017 (Difi, 2017a) sies det at politiet har en handlingsorientert kultur, de er gode til å ta vare på hverandre og de er stolte av jobben sin. De er utpreget autonome og pleier ikke å spørre andre om hjelp. Dette stemmer godt med utgangspunktet for nærhetsprinsippet i krisehåndteringsprinsippene hvor politiet løser de fleste oppgavene sine på laveste nivå. Videre fremkommer det at politiet i stor grad baserer seg på muntlig overlevering og at omkamper er tillatt og vanlig. En del styringssignaler sees på som «veiledende» og bekrefter politiets rykte om å være utpreget autonome. Difi skriver videre at kulturen i er politiet svært sammensatt (Difi, 2017b). Det er ikke snakk om én politikultur, men en rekke ulike subkulturer. Til tross for noen fellestrekk ved politikulturen, består den av en rekke paradokser. Et av dem er kombinasjonen av en streng linjestyrt kommando- og lojalitetskultur mot en operativ kultur med stor individuell handlefrihet på tjenestenivå. Et annet er kombinasjonen av byråkratisk administrativ rasjonalisme og den operative handlingsrasjonaliteten. (Difi, 2017b, s. 1).

Stig Johannessen, professor i organisasjon og ledelse ved Universitetet i Nordland, har forsket på politikultur i en årrekke. I boken «Politikultur: identitet, makt og forandring» (2013) definerer han kultur som:

De komplekse og dynamiske organisasjonsprosesser som utgjør den hverdagslige praksis som foregår helt konkret i politiorganisasjonen. Politiets organisasjonskultur er med andre ord måter å handle, tenke, snakke og utøve arbeid på i politiorganisasjonen.

Forskeren skiller mellom operativ, akademisk, fagforenings- og byråkratisk kultur, eller det han også kaller praksiser. I boka drøfter han hvordan disse ulike kulturene utvikles og kommer til uttrykk ved hjelp av 4 grunnleggende fenomener. De fire fenomenene er:

- Identitet – handler om menneskers opplevelse av hvem de er, hvem de vil være og hvem de blir i forhold til andre.
- Makt – handler om hvordan makt- og autoritetsforhold kommer til uttrykk gjennom menneskelige handlinger og samhandlinger – i form av anerkjennelse, muliggjøring, lojalitet, underkastelse og dominans mm.
- Moral-etikk – handler om normer, verdier og måter å verdsette og begrense mennesker og omgivelser på.
- Kommunikasjon – handler om hvordan mening oppstår og omfatter både ytring og respons.

De fire kulturene og de fire grunnleggende fenomenene er også satt sammen i et rammeverk jf. tabell 1.

	<i>Operativ</i>	<i>Akademisk</i>	<i>Fagforening</i>	<i>Byråkrati</i>
Identitet	Gruppeidentitet	Faglig anerkjennelse	Kollektiv	Rolledistanse (saksbehandler)
Kommunikasjon	Erfaringsbasert, gruppeorientert, konkret	Språk/kunnskap	Politisk-retorisk, gruppeorientert	Faktaorientert, abstrakt
Makt	Gruppebeskyttelse	Institusjonell kunnskapsinnflytelse	Makt	Styring, kontroll
Moral-etikk	Internjustis og stabilitet	Metode og ytringsfrihet	Lojalitet og grupperettigheter	Moral-etikk

Tabell 1 Kultur i politiet
(Johannessen, 2013)

Fet skrift angir hvilken tendens han mener beskriver den enkelte kultur best, dvs. at gruppeidentiteten er sterk i den operative kulturen, språk og kunnskap i den akademiske osv. (Johannessen, 2013).

Johannessen påpeker videre politikulturens paradokser. Han viser til at fellestrekk ved politikulturen er begreper som demokrati, involvering, toleranse og inkludering, mens kulturen samtidig kan være udemokratisk, autoritær, undertrykkende og ekskluderende. Politikulturene omfatter miljøer med sterk sosial samvittighet, kameratskap og rettferdighetssans for hverandre og samfunnet, men også lukkethet, misforståtte lojalitetsbånd, sterke sosiale sanksjoner og maktkamper. De to kulturene som står i sterkest kontrast til hverandre er den operative og den byråkratiske kulturen. Den første er assosiert med en militær forståelse av hvordan organisering og ledelse utøves i en operativ organisasjon med formål å bekjempe kriminalitet og opprettholde samfunnsordenen. Den andre er assosiert med en byråkratisk forståelse av hvordan organisering og ledelse bør utøves av staten gjennom byråkratiet som organisasjonsform.

Det er videre spenning mellom den operative kulturen og den akademiske kulturen, hvor man er lært opp i hvordan akademiske kunnskapsorganisasjoner organiseres og ledes. Arbeidere i en kunnskapsbedrift er ofte vant med stor grad av autonomi hvor man utfører arbeidet alene eller med kolleger uten vesentlig innblanding av ledere eller byråkratiet. En økende andel ansatte med akademisk utdanning utfordrer den operative kulturen gjennom høyere krav til akademisk kunnskap som grunnlag for å løse oppdrag. Den siste praksisen som Johannessen fremhever er fagforeningskulturen. I Norge har den sosiotekniske tradisjonen som omhandler demokrati og medvirkning i arbeidslivet stått veldig sterkt. Tradisjonen som er knyttet til vår politiske og samfunnsmessige historie, har hatt sentral betydning i etaten gjennom påvirkning fra politiets fagforeninger. Fagforeningenes arbeid for innflytelse, medvirkning og medbestemmelse har bidratt til å utvikle en særegen kultur som man må ta hensyn til når man skal beskrive kulturer i politiet (Johannessen, 2015).

Den operative organisasjonstenkningen følger ideer fra militær organisering, om tydelige hierarkier, kommandolinjer og ansvarsforhold (Johannessen, 2015, s. 24). Ledere på ulike nivåer skal involvere seg i helt forskjellige oppgaver ut fra organisatorisk plassering. Jo lenger opp i strukturen, desto mer abstrakt og fjernet fra striden blir oppgavene. Høyere offiserer skal bedrive strategisk planlegging basert på den informasjonen de får inn til hovedkvarteret.

Offiserer med lavere rang skal sørge for å øve, klargjøre og igangsette utstyr og personell basert på de strategiske planene, og de laveste rangerte offiserene skal utføre taktiske disposisjoner av mannskap og utstyr i øving og på slagmarken. Soldatene skal på sin side utføre oppdragene i tråd med offiserenes disposisjoner.

Typisk for den operative organisasjonstenkningen er at offiserene på alle nivå arbeider oppdragsbasert. De får et oppdrag av sin sjef som de skal løse innenfor spesifikke ressursrammer. Sjefens intensjon er ofte en styrende faktor for oppdragsløsningen, men offiseren er bemyndiget til å fatte egne beslutninger innenfor rammen. Blant annet kan offiserens kreative evner bidra til en alternativ og bedre oppdragsløsning enn det sjefen opprinnelig hadde sett for seg. I organisasjoner med operativ kultur står gruppen og oppdraget i sentrum, men denne kulturen fordrer lojalitet, disiplin og korpsånd.

En viktig målsetting for en offentlig profesjonsorganisasjon som politiet, er å levere likeverdige løsninger på problemstillinger for mannen i gata. I en organisasjon med operativ kultur betyr det at løsningen i seg selv er viktigere enn både regelverk og andre dimensjonerende rammer som for eksempel økonomi. En annen viktig dimensjon her er tid, og opplevelsen av denne. I en operativ kultur vil man ofte være nær og i interaksjon med sluttbrukeren. Tid vil her måles i sekunder og minutter. Distanserer man seg fra situasjonen vil opplevelsen av tid endre seg til timer, og kanskje dager. Sammenligner man operativ kultur med eksempelvis byråkratisk kultur, ser man tydelige spenninger innenfor tidsaspektet og ikke minst forholdet til regelverk og budsjett.

Den operative kulturen i politi- og lensmannsetaten kommer best til uttrykk gjennom samfunnsoppdraget, organisasjonsstrukturen og politiets daglige virke? Gjennom sin virksomhet er politiet et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme borgernes rettssikkerhet, trygghet og velferd forøvrig. Oppdraget løses gjennom en hierarkisk struktur med politimesteren som øverste leder. Politimesteren representeres gjennom operasjonsleder og operasjonssentralen, som gjennom tydelige kommandolinjer og ansvarsforhold styrer innsatsledere med tilhørende patruljer. Patruljene utfører ulike oppdrag i distriktene i henhold til politimesterens intensjon og operasjonsleders disposisjoner. Politipatruljene løser oppdrag i nærhet av krisen, og ofte i interaksjon med publikum. Den operative kulturen stiller store krav til både disiplin og korpsånd, men bidrar til at det leveres gode tjenester til publikum.

Den byråkratiske forståelsen av organisasjonskultur har bakgrunn i fremveksten av det moderne samfunn og ideer om instrumentell rasjonalitet i klassisk samfunnsteori (Johannessen, 2015, s. 23). I en slik tankegang tror man på et tydelig hierarki og avgrensning av oppgaver. Her er det «saken» som er i sentrum, mens menneskene og deres behov er underordnet. Saker skal behandles rasjonelt, og med en objektiv saklighet. Byråkratiet er fritt for følelser og subjektive oppfatninger, og skal være uavhengig av saksbehandler. Sterk regelstyring, likebehandling og tydelig ansvarsavgrensning er byråkratiets ideal, og kun dokumenterbare fakta er gyldige. Fremveksten av den byråkratiske forståelsen av organisasjoner har brakt frem forestillingen om at det er nødvendig å skille organisasjonsstruktur og organisasjonskultur fra hverandre. Man ser for seg at politikere og byråkrater kan vedta strukturen, og at kulturen skal foregå innenfor den vedtatte strukturen.

Den byråkratiske praksisen kan lett identifiseres i embetsverket generelt, departementene og politisk ledelse. Paradokset med en byråkratisk kultur er at den virker stabiliserende i organisasjoner og samfunn, mens den samtidig legger en demper på kreativ menneskelig aktivitet. Den byråkratiske kulturen låser menneskets frihetsgrader og gjør det avhengig av statiske og forutsigbare retningslinjer. Tid ble nevnt som en faktor som blir sett ulikt på i operativ og byråkratisk kultur. Innenfor den byråkratiske kulturen er det regelverket og korrekt saksgang som er dimensjonerende for tiden, mens i den operative kulturen er det løsningen i seg selv som definerer tiden. Dette kan medføre at den byråkratiske kulturen oppfattes å være defensiv og avventende, og står i skarp kontrast til operativ kultur som kan beskrives som offensiv og handlingsorientert.

Trusselen mot Stortingets åpning i 2012 er et eksempel på byråkratisk kultur. I boka «Det nye totalforsvaret» (Norheim-Martinsen, 2019, s. 143) redegjøres det for et hendelsesforløp hvor politiet fryktet en mulig bilbombe-aksjon, og anmodet om bistand fra Forsvaret i form av helikopterstøtte som mulig ildstøtteplattform. Det oppsiktsvekkende i denne saken var at politisk ledelse i justisdepartementet valgte å overprøve den polititaktiske vurderingen og stoppet anmodningen før den ble videresendt Forsvaret. Til tross for at det var statssekretæren og justisministeren som tok beslutningen fremstår det sannsynlig at politisk ledelse konsulterte sin egen fagavdeling (Politiavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet), og at anbefaling om avslag trolig kom derfra. Forklaringene som ble gitt på ministernivå bærer preg av å være defensiv og avventende, og det kan oppfattes som om anmodningsblokkeringen var for å unngå problemer på politisk nivå hvis operasjonen skulle

få alvorlige konsekvenser. Episoden fra 2012 er et godt eksempel på en byråkratisk kultur i Justis- og beredskapsdepartementet. Selv om departementet ikke lenger er direkte involvert i dagens bistandsanmodninger, har de fremdeles en «red-card» rolle. En byråkratisk kultur vil derfor kunne påvirke en anmodning om bistand.

I arbeidet med å komme med forslag til ny bistandsinstruks ble det dissens blant arbeidsgruppens medlemmer om maritim kontraterror (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2016). Uenigheten handlet i kort om hvem som skulle håndtere terror mot skip i fart og oljeinstallasjonene til havs (Norheim-Martinsen, 2019, s. 96-97). Flertallet mente at Forsvaret allerede hadde ressurser og kompetanse til dette, mens mindretallet fremholdt at dette måtte være politiets ansvar, med Forsvaret i en klar støtterolle. Gruppens forslag fikk kraftig motbør i høringsrunden, og endelig bistandsinstruks endte med at politiet hadde det hele og fulle ansvar, herunder lede alle operasjoner hvor Forsvaret bistod. Unntaket var bistand til maritime kontraterroroperasjoner hvor det «innenfor rammen av oppdraget fra politiet» skulle være «Forsvarets ansvar å lede og gjennomføre operasjoner». Uten at jeg har inngående kjennskap til utredningen kan dissensen tolkes som en byråkratisk kulturmotstand på departementsnivå. På samme tid kan det være et uttrykk for profesjonskampen mellom politi og forsvar. Hadde arbeidsgruppen hatt et samlet operativt kulturgrunnlag kan det argumenteres for at alle ville vært opptatt av en praktisk løsning på håndtering av maritim kontraterror. Da ville et ansvar hos Forsvaret trolig vært den beste løsningen, da de allerede hadde ressursene og kompetansen. Likevel var det potensielle budsjettmessige omprioriteringer og avvik fra sektorprinsippet som skyggela debatten, og som endte med en uklar byråkratisk formulering i instruksen. Sterk regelstyring, likebehandling og tydelig ansvarsavgrensning er den byråkratiske kulturens ideal. Byråkratiets rasjonalitet og objektive saklighet kan ha bidratt til at instruksen ikke endte med det operative fokuset innen maritim kontraterror som den kunne. På samme tid er det vanskelig å si hva ordlyden på dette punktet i instruksen egentlig vil si i praksis. Samarbeid, felles planverk og en lovhjemmel er uansett gode forutsetninger for at dette samarbeidet skal fungere.

For det videre arbeidet med denne oppgaven velger jeg å ikke ta med meg det Johannessen definerer som akademisk- og fagforeningskultur. Jeg antyder med dette ikke på noen måte at praksisene ikke er en viktig del av politiets kultur, men med hensyn til oppgavens problemstilling om bistandsanmodning, mener jeg de ikke er like relevante som den operative

og den byråkratiske kulturen. Det Johannessen kaller fagforeningspraksis representerer deler av politiet som ikke er en del av den formelle prosessen ved beslutning om anmodning om bistand fra Forsvaret. Den akademiske praksisen velger jeg bort da den representerer kulturen i de deler av politiet som understøtter den politioperative tjenesten. Dette kan være alt fra utdanning og forebyggende arbeid til utviklingsoppgaver, analysearbeid og etterforskningsarbeid, og utvikling av veiledere og direktiver som krever tyngre akademisk utdanning. Den akademiske kulturen, i likhet med fagforeningskulturen, er ikke like fremtredende i de deler i organisasjonsstrukturen hvor bistandsanmodningene behandles. Jeg tar derfor ikke med disse i det videre arbeidet, og vil bruke begrepene operativ kultur og byråkratisk kultur som de relevante subkulturene i resterende del av oppgaven. Kultur ble tidlig i arbeidet vurdert å være så sentral at den er brukt som bakgrunnsvariabel for de andre faktorene, holdninger og ledelse. Dette til tross for at Politianalysen og Nærpolitireformen sier at kultur er et resultat av ledelse og ikke omvendt. Innretningen av spørsmålene i intervjuene bærer derfor preg av denne vurderingen.

3.2 Holdninger

Det sies at kultur er knyttet til organisasjonen i seg selv, mens holdninger er knyttet til individene i organisasjonen. På samme tid vil holdninger påvirke organisasjonskulturen og kulturen vil påvirke den enkeltes holdninger. Om man skal definere hva holdning er, vil man finne flere ulike definisjoner. Én definisjon trenger ikke alltid å være gyldig for alle tilfeller, den er kun dels anvendelig til et gitt formål. I følge Store norske leksikon sine nettsider (snl.no, 2019) kan holdninger innenfor sosialpsykologien defineres på følgende måte:

Holdning er en betegnelse for en tendens til å tenke, føle og handle positivt eller negativt overfor noe, som bestemte objekter, mennesker, ideer, verdier, med mer.

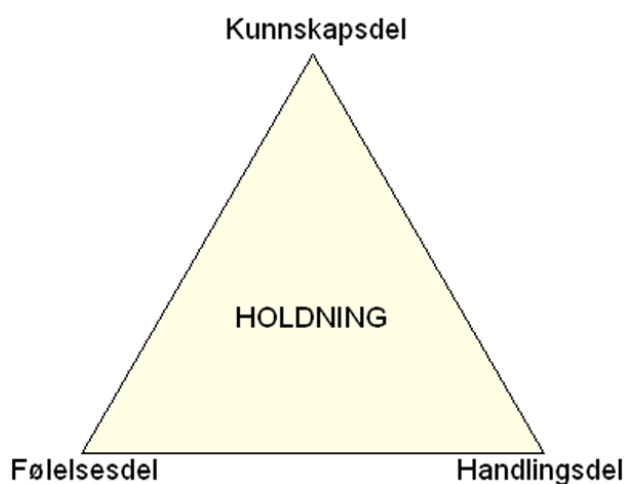
I følge Store norske leksikon (snl.no) kommer holdninger typisk til uttrykk på tre måter:

- *Kognitivt* – gjennom oppfatninger og meningsytringer
- *Emosjonelt* – gjennom positiv eller negativ følelse,
- *Atferd* – i handlinger og reaksjoner

Det finnes flere eksempler på definisjoner av hva en holdning er, og mange har sentrale likhetstrekk. I denne oppgaven har jeg prøvd å se på de generelle definisjonene.

Ifølge læreboka Psykologi 2 av Gjørund og Huseby (2011), er holdninger et tilegnet mønster for atferd. Mønsteret gjør at man med forutsigbarhet kan se hvordan en person reagerer på et objekt, en handling, en hendelse, andre individer eller lignende. Definisjonen inkluderer ikke tanker og følelser, og er i så måte ikke en fullgod definisjon sett opp mot begrepene ledelse og kultur. Brochs-Haukedal (2010, s. 234) sier at holdning er en predisposisjon til å oppfatte, føle, tenke og handle på bestemte måter i forbindelse med et gitt objekt. Ifølge Brochs-Haukedal (2010) er objekter et vidt begrep, derfor definerer han at det innebærer alt som eksisterer i et individs psykososiale verden. Dette kan være personer, kultur, ledelse eller alt som individene måtte forholde seg til. I henhold til problemstilling min vil begrepet holdninger være relevant til hvordan polititjenestepersonell eksempelvis forholder seg til situasjoner og instruksjoner, og tverrsektorielt samarbeid.

Kaufmann og Kaufmann (2009) mener også at holdninger er definert som en disposisjon til å reagere kognitivt, følelsesmessig og atferdsmessig. Dette beskrives som trekomponentsmodellen, som er bredt anvendt. Modellen er basert på en forståelse av at en holdning er en kombinasjon av tre separate reaksjoner på en bestemt hendelse, et bestemt fenomen eller et bestemt objekt. Det skilles mellom tankemessige (kognisjon/kunnskap), følelsesmessige (emosjon/affektive) og atferdsmessige (konasjon/handling) reaksjoner.



Figur 4 Trekomponentsmodell for holdninger
(Kaufmann og Kaufmann, 2009)

Kognisjon forklares med det vi tenker, tror, mener, oppfatter og husker, altså tankeinnholdet i en holdning. Denne komponenten inneholder menneskets kunnskaper, tanker og tro om et

objekt. Den kognitive delen av holdninger er erfaringsbasert, og tidligere erfaringer er med på å avgjøre om holdningen blir positiv eller negativ. Emosjon, eller følelseskomponenten, henviser til det følelsesrelaterte, altså sinnsstemning eller affekt på hvordan det enkelte individ forholder seg til forskjellige hendelser eller situasjoner. Følelsen kan være både velbehag eller ubehag, eller komme til uttrykk gjennom sympati eller motvilje overfor objekter eller andre mennesker. Emosjoner er en subjektiv reaksjon, og forbundet med individets motiver og drifter, følelser og atferd. Den affektive komponenten kan være knyttet opp mot verdier, men også opplevd erfaring basert på en historisk situasjon som har gitt gode eller dårlige følelser. Følelser er holdningsskapende, både positivt og negativt. En persons holdning kan i mange tilfeller være basert på fordommer, negative holdninger og forhåndsoppfatninger, som typisk gir uttrykk for den affektive siden av holdningene. Konasjon, eller handlingskomponenten, er en persons tendens til å handle eller foreta seg noe med utgangspunkt i holdningen til et spesielt objekt. Dette er den klassiske holdningsteorien til personens observerbare atferd, og hva personen sier og hevder om sine handlinger (Kaufmann og Kaufmann, 2009).

I følge Kaufmann og Kaufmann blir vi i hverdagen eksponert for mye informasjon som kan være med på å endre våre holdninger. Holdningene våre er ikke medfødte egenskaper, men formes gjennom påvirkning fra omgivelsene våre, erfaringer, kultur, sosialisering, og eksempelvis ledelse. Holdningene våre antas å være foranderlige og ofte er det lite som skal til. Det kan holde at noen snakker pent til oss, eller kommenterer uvesentligheter. En holdning etableres på basis av evalueringen man gjør på en reaksjon; et individ har ingen holdning inntil han eller hun reagerer affektivt, kognitivt eller atferdsmessig på et objekt. Holdninger blir også påvirket av dyptliggende verdier. Vi kan derfor si at verdier i noen tilfeller, kan påvirke våre holdninger, som igjen bestemmer våre meninger.

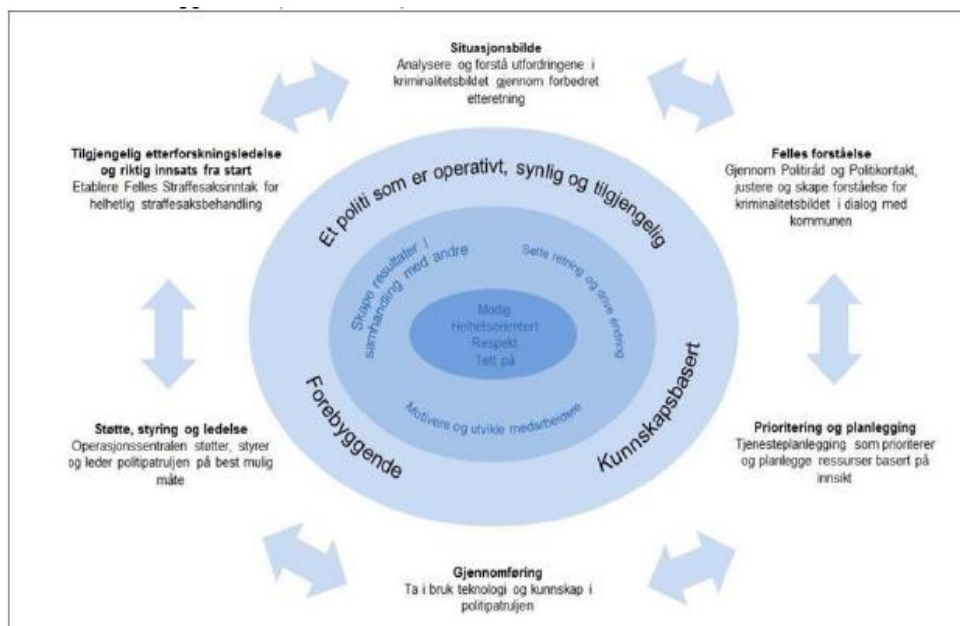
I rapporten etter 22. juli blir holdninger nevnt en rekke ganger sammen med faktorene kultur og ledelse. Rapporten definerte derimot ikke hva de la i selve holdningsbegrepet. 22. juli-kommisjonen mente at 22. juli var historien om ressursene som ikke fant hverandre. Ressursene var tilstede, men samhandlet ikke. I motsetning til 22. juli-rapporten mente de i Politianalysen at ledelse, holdninger og kultur ikke kunne ses isolert fra de strukturelle forutsetningene for ledelse i etaten. Politianalysen fremmet heller ikke holdninger i seg selv som en utfordring i politiet, men satte holdninger sammen med kunnskap og kompetanse som en dimensjonene utvalget skulle se nærmere på. Videre ble kompetanse definert som en

persons eller en organisasjons samlede kunnskap, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle oppgaver for å nå definerte krav og mål. Politianalysen mente også at en endring i holdning og kultur var et ansvar for ledere i politiet, og var noe politiet selv måtte arbeide med uten å gå dypere i detalj. Også i Nærpolitireformen blir holdninger stemoderlig behandlet. Til tross for et eget underkapittel om holdninger, kultur og ledelse blir holdninger redusert fra en selvstendig faktor til noe som er et resultat av kultur og ledelse. Som man kan se, gir en uklar definering av begrepet holdninger, problemer med å enes om konkrete tiltak for å bedre holdningene i politiet. Sammenligner man de akademiske definisjonene som innledet dette kapitlet med forsøkene på å beskrive holdninger i de nevnte offentlige utredningene, ser man et betydelig avvik i begrepsforståelse. Dette gir helt åpenbare problemer for å iverksette effektfulle tiltak for bedring av holdninger i etaten.

Det er en sammenheng mellom kultur, holdninger og verdier, og ved å se nærmere på kultur og verdier, vil man også kunne beskrive de dominerende holdningene i organisasjonen. Politiet har en uttalt målsetting om at kulturen i etaten som er preget av åpenhet og tillit der engasjerte medarbeidere tar ansvar for sine arbeidsoppgaver og sitt arbeidsmiljø i fellesskap (Difi, 2017b). Ett av tiltakene i dette arbeidet har vært å etablere en medarbeiderplattform med verdier for hva som skal kjennetegne de ansattes adferd. Disse verdiene er:

- Jeg er modig
- Jeg er helhetsorientert
- Jeg viser respekt
- Jeg er tett på

Sammen med de grunnleggende verdiene som kommer til uttrykk i politiinstruksen, krav til oppgaver politiet skal utføre og krav til den enkelte tjenstepersons personlige forhold og opptreden, skal disse medarbeiderverdiene bidra til å skape et felles holdningsgrunnlag. Selv om det er rom for ulike subkulturer i politiet, er det viktig med oppslutning om noen felles mål og verdier. POD har utarbeidet en figur for å illustrere sammenhengen mellom grunnleggende verdier, nye arbeidsmåter og økt måloppnåelse. Som vi ser av figuren er verdiene kjernen og grunnsteinen i ledelse, som igjen skal bidra til at øvrige målsettinger nås.



Figur 5

Illustrasjon av sammenhengen mellom grunnleggende verdier, nye arbeidsmåter og økt målopnåelse i politiet (Difi, 2017b)

For det videre arbeidet med oppgaven har jeg tatt utgangspunkt i Kaufmann og Kaufmann sin trekomponentsmodell. Modellens definisjon av holdninger som en disposisjon til å reagere i tre ulike dimensjoner oppfattes som et godt grunnlag for resten av oppgaven. Kunnskap om, følelser for og reaksjon på en bestemt hendelse og fenomen, som i dette tilfelle er bistand fra Forsvaret, vil være utgangspunktet for den kvalitative undersøkelsen i oppgaven. Holdninger vil sees i sammenheng med kultur, og intervjuene er i utgangspunktet vinklet i retning av at holdninger er resultat av kultur. Dette avviker fra Politianalysens konklusjon som sier at holdninger (og kultur) er et resultat av ledelse.

3.3 Ledelse

I de senere årene har ledelse i økende grad blitt oppfattet som en profesjon, også i politiet. Det finnes en rekke ulike definisjoner av ledelse. Ifølge kapitlet «På sporet av politiledelse» i Johannessens bok (2015, s. 144) delte man allerede tidlig på 1900-tallet ledelse i fem ulike ledelsesfunksjoner. Disse var; planlegge, organisere, kommandere, samordne og kontrollere. I dagens samfunn er det nok bedre å erstatte «å kommandere» med «å styre mennesker», som i praksis er ledelse. Uansett ser vi at de fem funksjonene er like relevante i dag som de var for 100 år siden. Tannenbaum definerte at lederskap er mellommenneskelig påvirkning, utøvet i en situasjon og rettet mot, gjennom kommunikasjonsprosessen, oppnåelse av ett eller flere

spesifiserte mål (Tannenbaum et al, 1961). Ledelse dreier seg altså om påvirkning, kommunikasjon og måloppnåelse. Denne definisjonen har fått en autorativ status (Johannessen, 2015). Det er et mangfold av teoretiske utgangspunkter og metoder innen ledelsesforskning, og valg av definisjon av ledelse er av avgjørende betydning for utvikling av fagområdet. En annen definisjon for ledelse lyder slik:

Ledelse er å oppnå resultater gjennom andre mennesker.

Definisjonen er enkel, men likevel dekkende for de fleste aspekter og områder (Blake, R.R. & Mouton, J.S., 1985). Gjennom definisjonen kan man utlede at ledelse inneholder tre minimumskomponenter: en leder, oppgaver som skal løses og personer som skal løse dem. I tillegg ligger det et relasjonelt aspekt implisitt i definisjonen.

Ser man på teori og forskning rundt lederstiler vil man ikke kunne unngå å vurdere ledelse som transaksjons- eller transformasjonsbetinget (Johannessen, 2015, s. 197). Ifølge Johannessen har den amerikanske ledelsesforskeren Bernard Bass vært en sentral bidragsyter ved å utvikle en ledelsesteori som baserer seg på disse betingelsene. Selv om begrepet transformasjonsledelse ble introdusert av James MacGregor Burns allerede i 1978 i boken "Leadership", var det Bass som for alvor videreutviklet ledelsesteorien i boken «Leadership and performance beyond expectations» i 1985. Bass videreutviklet deretter denne teorien sammen med Bruce Avolio, og kom etterhvert frem til en fullspektrumsmodell for ledelse. Den skiller mellom passiv og unnvikende ledelse, som også kan benevnes «la-det-skure-ledelse», transaksjonsledelse og transformasjonsledelse (Bass & Avolio, 1994). Bass og Avolio sin fullspektrumsmodell var en ny forståelse av ledelsesteorier som forente de tradisjonelle transaksjonsmodellene med nyere teorier om visjoner og karisma i lederarbeidet. Ledelse ble betraktet som ulike punkter på en enhetlig lederdimensjon som varierte mer i grad enn i kvalitet. I fullspektrumsmodellen for ledelse er la-det-skure-ledelse den svakeste formen for ledelse, mens idealisert innflytelse innenfor transformasjonsledelse, betraktet som den sterkeste, som illustrert i figur 6.

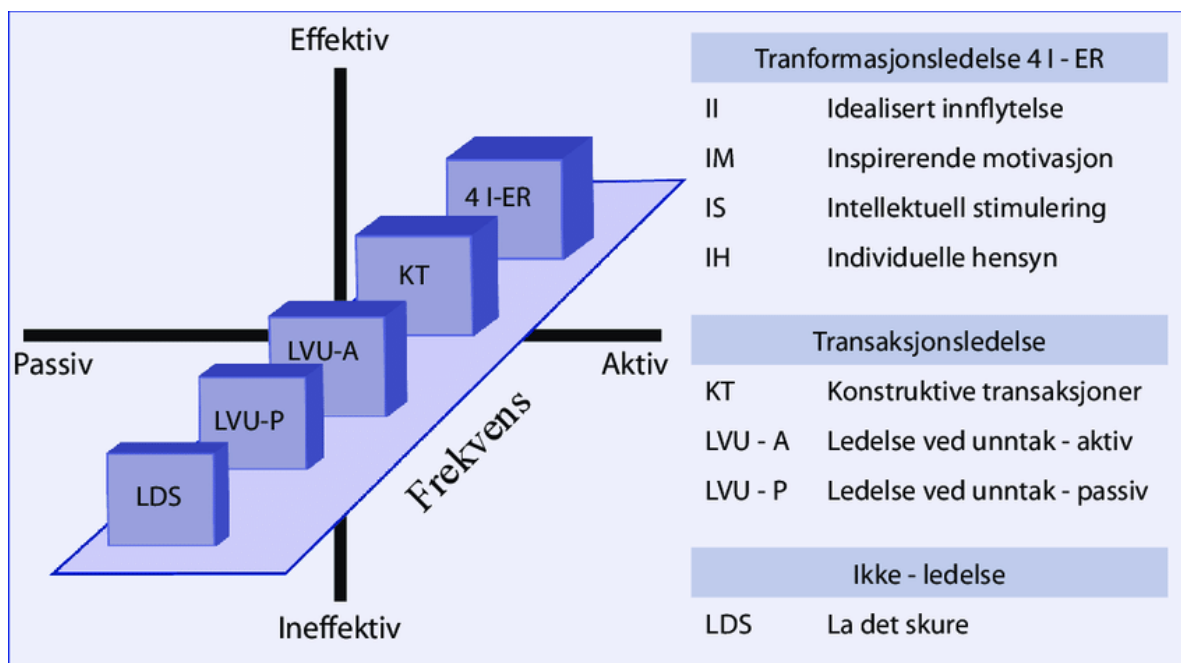


Figur 6 Lederskapskontinuumet
(Johannessen, 2015)

La-det-skure-ledelse innebærer en passiv form for ledelse. Lederen trekker seg ut av ledelsessituasjonen og forholder seg passiv. La-det-skure-lederen unngår å ta beslutninger, overlater ansvaret og arbeidet til sine medarbeidere, unngår konflikter og har problemer med å prioritere viktige arbeidsoppgaver. Lederen trekker seg ut av situasjonen enten fordi han ønsker at medarbeiderne skal klare seg på egen hånd eller fordi han ønsker å være passiv eller likegyldig i lederrollen. Bass mener at la-det-skure-ledelse fører til lav produktivitet, manglende samspill mellom ansatte, konflikter, samt fravær av innovasjon og nytenkning (Bass & Avolio, 1994).

Transaksjonsledelse er en mer tradisjonell form for ledelse der lederskapet består av en sosial utveksling av verdier mellom leder og medarbeider. Resultat oppnås gjennom at de ansatte gjør det som forventes av dem. Transaksjonsledelse kan sees som et bytte hvor den ansatte gir sin arbeidskraft i bytte mot belønning, en form for sosial transaksjon. Rammene er satt ved spilleregler som er allmenn akseptert. Lederadferden spiller på fornuften hos den underordnede og dens materielle interesser. Leder kan sikre seg at ansatte ikke handler ut over sine fullmakter eller sluntre unna, ved å benytte ulike kontrollsystemer. Transaksjonsledelse sees på som den ordinære, produksjonsfokuserede ledelsespraksisen, og er basert på lydighet og pliktfølelse. Transaksjonsledelse kan deles inn i to former; konstruktive transaksjoner og ledelse ved unntak. Transaksjonsledelsens kjennetegn assosieres lett til den byråkratiske kulturen beskrevet i forrige kapittel.

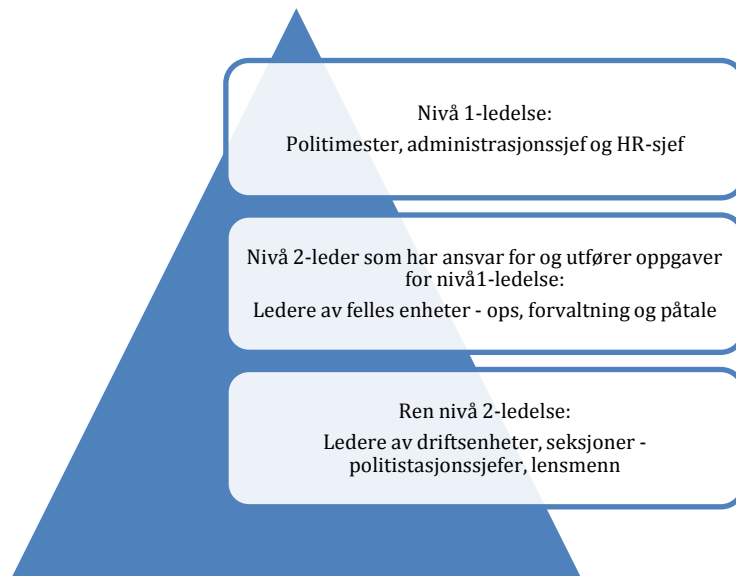
Transformasjonsledelse er en form for ledelse der leder utvider og stimulerer sine ansattes interesser ut over egeninteresser. Transformasjonsledelse karakteriseres av at lederen vektlegger å motivere og inspirere medarbeiderne til innsats slik at det samarbeides om felles mål. Lederen er ofte en rollemodell og en inspirator som bygger tillit og er opptatt av menneskene som ledes. Lederen motiverer til initiativ, fleksibilitet og høye prestasjoner, og de ansatte er derfor villig til å yte mer enn hva som forventes. Transformasjonsledelse kan skje på flere måter, og de fire hovedformene defineres som *idealistisk innflytelse*, *inspirerende motivasjon*, *intellektuell stimulering* og *individualisert oppmerksomhet*.



Figur 7 Fullspektrumsmodellen for ledelse
(Bass & Avolio, 1994).

Ifølge Johannessen (2015, s. 152) er lederrolle et mye brukt begrep i politiet. En lederrolle består i å utøve lederadferd og kan defineres på ulike måter. Politiledere skal grunnleggende sett ivareta tre overordnede roller i utøvelsen av lederskap. Forenklet kan dette beskrives som ledelse av en organisasjon, ledelse av fag og ledelse av medarbeidere. Et viktig moment for en politileder er å mestre de tre rollene hver for seg og samtidig evne å prioritere og balansere dem på en hensiktsmessig måte. Det finnes en rekke studier over hva ledere gjør, og i denne sammenheng nevner Johannessen (2015, s. 155) Henry Mintzberg som over tid har forsket på ledelse. Mintzberg har utviklet en rolletypologi som går ut på at ledere ivaretar en rekke ulike arbeidsroller som han har systematisert i tre overordnede rollekategorier: interpersonelle roller (samspill), informasjonsroller, (kommunikasjon) og beslutningsroller (problemløsning). Ledelse som funksjon krever ifølge Mintzberg at alle lederrollene ivaretas for at ledelse skal føre til resultater og måloppnåelse. Mintzbergs rolletypologier har fått stor oppmerksomhet til tross for sparsom empiri, men jeg velger å ta med typologiene da politiledere har blitt eksponert for denne tilnærmingen gjennom lederutdanningen i mange år. Videre har alle tre rollene relasjoner til bistand fra Forsvaret; samspill, kommunikasjon, og oppdragsløsning.

I politiet er det ulike krav til ledelse ut i fra hvilket nivå i organisasjonen man er leder på. De nivåene for ledelse som er benyttet i norsk politi kan beskrives gjennom følgende figur:



Figur 8 Ledernivåer i politietaten
(Johannessen, 2015)

Illustrasjonen synliggjør at en politileder har ulike krav å forholde seg til ut i fra hvilket nivå lederen er på. En måte å forstå ledelse i og av politiet er å bruke kategoriene faglig ledelse, administrativ ledelse, personalledelse og strategisk ledelse. Dette er et alternativ til Mintzbergs rolletypologi. Rollene er relevante og forståelige sett i sammenheng med øvrige deler av offentlig sektor, og de fire rollene samsvarer godt med ledelsesfunksjoner som er typiske hos ledere med desentralisert lederansvar.

Det er videre mange ulike faktorer som påvirker ledelse i politiet. Oppgaver og oppdrag er komplekse og varierer i karakter. En politileder skal lede i en rekke ulike situasjoner, fra driftsledelse til strategisk ledelse. Ifølge Johannessen (2015, s. 162) innebærer dette alle situasjoner fra daglig drift av en politienhet, utvikling av eget personell og egen enhet, strategisk tilnærming til endringer i samfunnet og ikke minst innsatsledelse og kriseledelse. De ulike situasjonene krever ulik ledelse. Derfor vil kravene til kompetanse og erfaring, være ulike i de forskjellige nivåene og rollene. En standard for ledelse vil derfor kanskje ikke være hensiktsmessige å utarbeide, på samme tid vil et rammeverk for ledelse være et godt grunnlag i videreutvikling av ledelse i politiet.

Til tross for at ledelse har vært et fokusområde i staten i mange år, påpeker tidligere politimester i Helgeland politidistrikt, Håvard Fjærli i boka «Politiledelse» (Johannessen, 2015, s. 194) at Politidirektoratet har vært tilbakeholdne med å signalisere hva de har lagt i

begrepet ledelse, og hva som betraktes som god ledelse i politiet. Til tross for Fjærlis 13 år som politimester var det fortsatt uklart for ham hvilken type ledelse som foretrekkes i politiet. Politianalysen var tydelig på at god ledelse er en vesentlig faktor for at politiet skal være rustet til å møte fremtidens utfordringer. Hovedanbefalingene av analysen var at det både måtte gjennomføres en strukturreform og en kvalitetsreform i politiet. Strukturreformen handlet om økt vekt på kjerneoppgaver og ny struktur og organisering, mens kvalitetsreformen handlet om forbedret styring og ledelse, og bedre kvalitet og prestasjoner. Ikke nok med at ledelse var en av hovedanbefalingene, så var ledelse en vesentlig delfaktor i de tre andre anbefalingene også. Politianalysen kom også med definisjoner på ledelse som la et godt grunnlag for videre arbeid med ledelse i etaten. Politianalysen oppsummerer definisjonen på ledelse som følger (NOU 2013, s. 154):

Ledelse handler om å legge til rette for individuell og samlet måloppnåelse.

Som vi kan se er definisjonen av ledelse i politianalysen relativt lik definisjonen til Blake og Mouton i kapittelets innledning. Definisjonen inneholder implisitt de tre samme komponentene: en leder, oppgaver som skal løses og personer som skal løse dem. Dette kan tyde på at ledelse i politiet ikke er nevneverdig forskjellig fra ledelse generelt, og at den heller ikke er avhengig av nivå og situasjon.

Nærpolitireformen er «iverksettelsesbrevet» av anbefalingene i Politianalysen, og reformen har tatt inn over seg de fleste anbefalingene om ledelse. Begrepet prestasjonsledelse som ble utfyllende beskrevet i analysen er riktignok fjernet fra Nærpolitireformen, men reformen sier at ledelse skal være fremtredende i alle ledd av organisasjonen, fra tjenesten ute på patrulje og opp til politidirektørens ledergruppe. Politiet som etat skal preges av ansvar og ledelse fra bunnen til toppen, og det skal ledes med fokus på åpenhet, læring og utvikling i et samfunn som stadig er i endring. Lederne må se sin betydning som rollemodeller og kulturbærere. Ifølge reformen skal god ledelse sikre riktig prioritering av oppgaver, som igjen fører til at de ansatte lettere treffer de riktige valgene i pressede situasjoner.

Selv om Politianalysen ikke beskriver en foretrukket lederstil for politiledere velger jeg for resten av denne oppgaven å bruke en forenklet versjon av fullspektrumsmodellen til Bass og Avolio. Med dette mener jeg å bruke begrepene passiv ledelse (la-det-skure-ledelse), transaksjonsledelse og transformasjonsledelse. Dette med bakgrunn i politiorganisasjonens kompleksitet og respondentenes varierte organisatoriske plassering. Forenklingen gjør det

lettere for respondentene å identifisere kategoriene til tross for at ledelsesformer varierer ut fra individ, nivå og situasjon. Fullspektrumsmodellen vil være utgangspunktet for intervjuene. Ledelse vil sees i sammenheng med kultur, og antakelsen er at ledelse er et resultat av kultur. Dette til tross for at Politianalysen peker på en annen sammenheng, nemlig at ledelse er bakenforliggende variabelen for holdninger og kultur.

4 Metode

Denne oppgaven har en fortolkningsbasert tilnærming hvor en erkjenner at virkeligheten i stor grad oppfattes subjektivt og avhenger av erfaringer. Det kan finnes flere ulike forståelser av virkeligheten, og forståelsen av virkeligheten kan bare kartlegges ved å sette seg inn i hvordan mennesker tolker spesielle fenomener (Jacobsen, 2015, s. 28). Hvilke faktorer som påvirker politiets bistand fra Forsvaret er et konstruert fenomen som vanskelig lar seg måle ut fra objektive måleparametere. Oppgaven presenterer en versjon av virkeligheten, og versjonen er dannet på grunnlag av det teoretiske rammeverket, offentlige utredninger og det respondentene har gitt uttrykk for. I denne delen av oppgaven skal jeg redegjøre for teknikkene jeg har benyttet for å tilegne meg denne versjonen og redegjøre for valget av metoden.

4.1 Undersøkellesdesign

Grunntanken bak masteroppgaven har vært at jeg gjennom en analyse av sentrale dokumenter og teori skulle skape meg forventninger om temaet, for deretter innhente data fra et lite utvalg respondenter for å se om antakelsene stemte med virkeligheten. Oppgaven kan ses på som et lite bidrag til forskningen, og forhåpentligvis kan mine funn styrke eller svekke gyldigheten i etablert teori. Oppgaven kan beskrives å ha en deduktiv tilnærming med et intensivt undersøkelsesopplegg. Med deduktiv mener jeg en tilnærming hvor man går fra teori til empiri, det vil si at man søker etter empiri med bakgrunn i teoretiske antakelser (Jacobsen, 2015, s. 23). Med intensivt mener jeg at utvalget er lite, en enkel casestudie (fenomen) eller en liten N-studie.

Jeg har gjennomført en kvalitativ undersøkelse ved å intervjuer personell i eller i tilknytning til distriktenes operasjonssentraler som har, eller har hatt myndighet til å anmode om bistand fra Forsvaret gjennom bruk av bistandsinstruksen. Intervjuer i kombinasjon med litteraturstudier har utgjort datamaterialet, som har blitt analysert med utgangspunkt i kvalitative prinsipper.

Gjennom intervjuene ønsket jeg å få svar på problemstillingen og forskningsspørsmålene jeg har utarbeidet etter å ha gjennomgått det teoretiske rammeverket. Oppgavens problemstilling har vært avhengig av å kartlegge hva den enkelte respondent mener om bistandsinstruksen og de forhåndsdefinerte faktorene. Gjennom åpne individuelle intervjuer (ibid, s. 146) har jeg fått frem den enkelte respondents holdninger og oppfatninger. Dette er individuelle synspunkter, og jeg kan ikke ut fra det konkludere med hva en gruppe mener. Det gir likevel en indikasjon og en retning som er relevant for oppgaven.

De kvalitative intervjuene har vært pre-strukturerte gjennom at jeg på forhånd har bestemt meg om hvilke faktorer jeg skal undersøke. Det har vært de forhåndsdefinerte faktorene kultur, holdninger og ledelse som har vært i fokus. Man kan argumentere for at en slik pre-strukturering lukker datainnsamlingen, men intervjuene må ha en form for struktur for å kunne analysere dataen i etterkant. Et annet moment er at en slik pre-strukturering kan formalisere «før-dommer» før man går ut i feltet for å samle inn data. Pre-strukturering kan gjøre slike «før-dommer» eksplisitte, både for forskeren og for leseren. Intervjuene har vært det jeg vil kalle for semi-strukturerte, hvor intervjuguiden har hatt pre-strukturerte faktorer, fast rekkefølge og en kombinasjon av faste og åpne svaralternativer (ibid, s. 150).

Intervjuguiden er tilpasset respondentenes ulike nivåer og fokuserer på kunnskap om den nye instruksen, de forhåndsdefinerte faktorene og om disse har betydning for politiets anmodning om bistand fra Forsvaret. Da det kan være ytterligere faktorer som har betydning, har jeg åpnet opp for at intervjuobjektene kan uttale seg om dette i intervjuets avsluttende del.

Ifølge Jacobsen er kvalitativ metode best egnet der vi vet lite om temaet man skal undersøkes. Manglende kunnskap om problemstillingen gjør det vanskelig å formulere fornuftige spørsmål til et spørreskjema. I denne masteroppgaven er deler av fagområdet nytt, mens andre deler av oppgaven er relativt godt beskrevet i form av offentlige utredninger. Faktorer som påvirker bruken av instruksen, og eventuelle sammenhenger mellom faktorene, er lite beskrevet. Det er i så måte naturlig å velge kvalitativ metode. Man kan ifølge Jacobsen påstå at kvalitative metoder egner seg best hvis vi skal utvikle nye hypoteser, fordi de er åpne for nye impulser.

Det er ofte en sterk sammenheng mellom intensive undersøkelsesopplegg og kvalitative metoder. Både fordi et intensivt design er velegnet til å belyse problemstillinger hvor vi er interessert i forholdet mellom individ og kontekst, og fordi en kvalitativ tilnærming er

ressurskrevende. Antall intervjuer begrenser seg både grunnet at det tar tid og at det er ressurskrevende å analysere den ustrukturerte dataen som er produktet fra et intervju. Kvalitativ metode er derfor ofte intensiv ved at det velges ut en case eller få enheter.

Selv om jeg innledningsvis i oppgaven var tro mot den teoretiske forankrede tilnærmingen, fikk jeg underveis i prosjektet en mer pragmatisk tilnærming. I teorien kalles dette abduksjon (ibid, s. 34). Med dette menes praktisk kunnskap som utvikles både gjennom det man observerer (induktive) og om antakelser som får støtte i empiri (deduktive). I en pragmatisk, abduktiv tilnærming leter man etter sannsynlige beskrivelser, og abduksjon er en vekselvirkning mellom teori og empiri, der ingen av dem kan sies å ha forrang.

Undersøkelsene jeg gjennomførte ledet til nye undringer som igjen ledet til nye spørsmål. Problemet for en masteroppgave er at det grunnet tidsmessige begrensninger ikke lar seg gjøre å forfølge alle nye problemstillinger og spørsmål. Til tross for ønsket om å utdype enkelte problemstillinger og spørsmål underveis, måtte jeg prioritere gjennomføringen innenfor gjeldende rammer. På samme tid gir det grunnlag for nye forskningsspørsmål som andre studenter eller forskere kan følge opp ved en senere anledning.

4.2 Utvalg og datainnsamling

For å kunne kartlegge faktorer og sammenhenger har prosjektet intervjuet personell med beslutningsmyndighet i, eller i tilknytning til politidistriktenes operasjonssentraler.

Polititjenestepersonene har hatt roller som innsatsleder, operasjonsleder, stabssjef eller tilsvarende. Personellet på strategisk og operasjonelt nivå har hatt myndighet til å anmode om bistand fra Forsvaret i egenskap av sin funksjon. Innsatslederne har ikke hatt myndighet til å anmode direkte, men har meldt inn behov til operasjonssentralen. Med bakgrunn i valget av kvalitativ metode har jeg intervjuet 6 polititjenestemenn fra taktisk nivå i det nasjonale beredskapsapparatet, altså politidistriktene. Utvalget består av 2 respondenter fra hvert nivå i distriktene. Dette gir en fin bredde i utvalget. For å tilstrebe størst mulig variasjon av bakgrunn og organisatorisk oppheng er utvalget fordelt på 4 ulike politidistrikter.

Tabellen under oppgir benevnelsen som er gitt den enkelte respondent og vedkommendes tilhørighet:

Benevnelse	Tilhørighet	Rolle
Respondent A	Strategisk	Stabssjef
Respondent B	Strategisk	Stabssjef
Respondent C	Operasjonelt	Operasjonsleder
Respondent D	Operasjonelt	Operasjonsleder
Respondent E	Taktisk	Innsatsleder
Respondent F	Taktisk	Innsatsleder

Tabell 2 Respondentliste

Innsamling av data ble gjort gjennom prestrukturerte intervju av respondentene. Det ble satt av 90 minutter til hvert intervju, og dette viste seg å være tilstrekkelig. Intervjuene ble tatt opp og lagret i en lydfil, og i oppgaven brukes respondent A-F på personer som har deltatt i studien. Det ble gjort notater underveis i intervjuet for å lettere analysere informasjonen i etterkant. Intervjuguiden er bygd opp som et semistrukturert intervju (vedlegg B), men med mulighet for å ha en åpen tilnærming. Intervjuene ble lagret i tråd med godkjenningen fra Norsk Senter for Forskningsdata (NSD), og de som har kjennskap til hvem som deltok i studien er respondenten, meg og min veileder ved Forsvarets høgskole. Intervjuene ble ikke transkribert da dette ble vurdert til å være for ressurskrevende og ikke ha avgjørende betydning for sammenstilling av dataen.

4.3 Gyldighet og pålitelighet

Med bakgrunn i sentrale begreper som gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet) kan man si en del om datainnsamlingsmetodene. Gyldighet sier noe om vi har målt det vi har ønsket å måle, og pålitelighet noe om vi kan stole på de data vi har samlet inn. I en kvalitativ undersøkelse gjennom bruk av individuelle intervjuer måler man personlige synspunkter om et fenomen. En utfordring med dette er at det mennesker sier og gjør, ikke nødvendigvis representerer virkeligheten. Dette krever en bevisst holdning fra forskerens side hvor han må reflektere over hva slags data han har fått tak i. For å hjelpe i en slik refleksjon må han spørre seg om flere forhold, blant annet om man har de riktige kildene og om kildene har gitt riktig informasjon. Videre er det avgjørende at forskeren gir en presis og etterrettelig representasjon av data. Dette kan igjen gjøres ved respondentvalidering og gjennom kritisk drøfting av sammenhenger. En validering handler om resultatet gjenspeiler virkeligheten. I denne oppgaven mener jeg at kildene er representative og har gitt riktig informasjon. Videre har jeg

gitt en etterrettelig representasjon av innsamlet data. Ekstern gyldighet dreier seg om i hvilken grad funnene fra undersøkelsen kan generaliseres til andre enn dem man har undersøkt. Det er en rekke kriterier som må vurderes i denne sammenheng, blant annet antall enheter, måten enhetene ble valgt ut på og spredning i utvalget. Som vist i punktet om utvalg er både antall respondenter og spredningen til disse av en tilfredsstillende karakter.

Pålitelighet vil også bli påvirket av metoden jeg har benyttet for undersøkelsen. For kvalitative undersøkelser med individuelle intervjuer vil man både ha en intervju-, og konteksteffekt (ibid, s. 243-244). Intervjueffekten er at den som intervjues påvirkes av intervjueren. Hvordan denne ser ut, er kledd, snakker og bruker kroppsspråk. Dette kan medføre at resultatet får en spesiell slagside. I enkelte tilfeller kan resultatene i større grad reflektere intervjueren enn fenomenet vi ønsker å måle. Konteksteffekten sier noe om hvilken sammenheng informasjonen blir samlet inn i. Kan konteksten intervjuet er gjort i påvirke resultatet? Et eksempel på et intervju i naturlig kontekst vil være å intervju respondentene i sine egne kontorlokaler. Naturlig kontekst er bedre enn kunstig kontekst, men selv naturlig kontekst har svakheter. Det vil alltid være elementer av forstyrning og det å få avsatt tid til intervjuet kan være utfordrende i seg selv. En annen kontekstuell effekt er om intervjuet er planlagt eller overraskende for respondenten. Det er vanskelig å si hva som er best, men uansett kontekst vil like konklusjoner ofte vurderes som de mest pålitelige. Hvis resultater og konklusjoner blir like ut fra observasjon både i en kunstig og naturlig sammenheng, kan vi argumentere for at resultatet er til å stole på.

Jeg har vurdert at undersøkelsen min tilfredsstillende kravene som stilles til validitet og reliabilitet i. Jeg har reflektert over ulike momenter som kan påvirke resultatene, og tatt høyde for dette i oppgaven. Kildene vurderes å være representative for virkeligheten, og antall enheter og spredning vurderes å være god. I undersøkelsen ble intervjuene gjennomført i en naturlig og planlagt kontekst, og gjennomføringen var lik for alle respondentene. Det er også gjennomført en kritisk gjennomgang av kildene, for å se om de har hatt en form for agenda i sine ytringer. Det performative aspektet ved at politidistriktene uttaler seg om andre enn seg selv ble også vurdert (Dahl, 1994, s. 36). Har respondenten hatt ønsker om å oppnå noe ved å uttale seg negativt eller positivt om noe? I denne sammenheng bistandsinstruksen, politiet, POD, departementer eller Forsvaret. Min vurdering av dette er at det ikke er tilfelle, og at kildenes integritet har vært av tilfredsstillende karakter.

4.4 Anonymisering og etiske betraktninger

Respondentene i undersøkelsen sitter i sentrale posisjoner i distriktene sine. De er alle kunnskapsrike og har betydelig erfaring fra taktisk, operasjonelt og strategisk nivå i politiet. Jeg har valgt å ikke navngi hvilket distrikt de tilhører da det ut fra distriktstilhørighet og stilling vil være mulig å identifisere dem. Dette fordi det for strategisk nivå kun eksisterer en slik stilling i hvert distrikt. Anonymiseringen er uansett viktig for å redusere personvernulempene ved slik analyse. Gjennom godkjenningen fra NSD skal personopplysningene i dette prosjektet behandles i samsvar med personvernregelverket. Anonymisering var i utgangspunktet ikke viktig for respondentene, men da jeg gjennom innlevering av oppgaven kommer til å utgi informasjon til en tredjepart, vil jeg i henhold til regelverket beskytte identiteten til de berørte.

En presentasjon av respondentene kunne kanskje gitt mer slagkraft i oppgaven da noen av dem sitter i svært sentrale stillinger i sine distrikter. Deres tilnærming til fagfeltet og uttalelser kan til dels beskrives som autoritative for etaten. Jeg har derfor vært i tvil om beslutningen om anonymisering er riktig. En offentliggjøring av respondentene ville muligens tilført nye momenter til vurdering av reliabilitet og validitet. Anonymiseringen har riktignok ikke vært vesentlig for oppgavens konklusjon, og jeg har valgt å anonymisere dem da dette kunne bidra til at de snakket friere i intervjuene. Dette til tross for at de ikke hadde problemer med å stå for uttalelsene sine i etterkant. I deler av analysen har jeg bevisst latt være å henviser til hvilken respondent som har sagt hva. Dette fordi uttalelsene og meningene kan identifisere respondentene.

Prosjektet er gjennomført etter de gjeldene forskningsetiske retningslinjene.

Informasjonsskrivet (vedlegg A) som ble presentert for respondentene i forkant av intervjuene inneholder også tilstrekkelig informasjon til at de kunne foreta et informert samtykke til hvorvidt de ønsket å delta (Jacobsen, 2015, s. 47-48). Behandling av personopplysningene for å utarbeide denne masteroppgaven er godkjent av NSD (vedlegg C). Anonymiteten til respondentene og personvernet deres er på den måte ivaretatt.

På veien for å skaffe et representativt utvalg ble potensielle respondenter informert om oppgavens tittel. Vurderingen som lå til grunn for dette var at dette var avgjørende for å vekke interessen hos respondenten. Respondentene ble også presentert for intervjukjemaet i forkant av intervjuet, og fikk på den måten forberedt seg innenfor tematikken. Gjennom

intervjuskjemaet fikk de også se at intervjuet i utgangspunkt var semistrukturert og til dels åpent. Respondentene fikk også informasjon om hovedpunktene i intervjuet; bistandsinstruksen, kultur, holdning og ledelse. Til tross for at det utleverte intervjuskjemaet kan ha resultert i forhåndsproduserte svar, opplevde jeg dynamikken i intervjuene i den retning at det ikke var tilfellet. Respondentens rettigheter ble også gjennomgått i innledningen av intervjuet slik at det ikke skulle være noen uklarheter rundt forskerens forpliktelser og respondentens rettigheter.

Da undertegnede ikke er en del av politiets organisasjon (outsider) hadde jeg noen vanskeligheter med å få tilgang til informasjon (respondenter). Som outsider uten kjennskap til organisasjonen unngikk jeg likevel såkalte «blinde flekker» (ibid, s. 56). Med dette menes at jeg ikke har hatt forutinntatte holdninger om hvordan ting var i organisasjonen. Videre gjorde det å være en outsider det lettere å holde en nødvendig kritisk avstand til det jeg skulle studere. Som outsider har jeg også hatt lettere for å holde en nøytral tilnærming til problemstillingen. Jeg har heller ikke hatt behov for å føre sensur av kritiske synspunkter da jeg ikke skal tilbake til organisasjonen.

5 Drøfting og analyse

Dette kapittelet skal presentere resultatene fra intervjuene og vurdere disse mot det teoretiske rammeverket. Intervjuene skal blant annet avklare om politiets anmodninger om bistand fra Forsvaret påvirkes av faktorene kultur, holdninger og ledelse. Faktorenes eventuelle påvirkning avhenger av organisatorisk plassering og hvilken rolle man har. Personell på taktisk nivå i distriktene vil i stor grad forholde seg til hverandre og nærmeste overordnede nivå, det operasjonelle nivå. Taktisk nivå vil i liten grad forholde seg til strategisk nivå i distriktene eller operasjonelt nivå på nasjonalt nivå. Operasjonelt nivå i distriktene har derimot en større grenseflate. Her må nivået forholde seg til det taktiske nivået under seg, det strategiske nivået over seg i distriktet, men også det operasjonelle nivået i det nasjonale beredskapsapparatet. På lik linje må det strategiske nivået i politidistriktet både forholde seg til operasjonelt og taktisk nivå lokalt, og operasjonelt og strategisk nasjonalt. Organisatorisk plassering er viktig i denne sammenheng, men også forståelse av egen og andres rolle, ansvar og myndighet.

5.1 Kjennskap til instruksen og tilbøyelighet for anmodning

Som innledning til intervjuene stilte jeg respondentene spørsmål om deres kjennskap til bistandsinstruksen av 01.09.17. Spørsmålet ble stilt både som en naturlig innledning til de ulike faktorene, men også som en kontroll av respondentens kunnskap om temaet. Videre ville den identifiserte kunnskapen om instruksen sette rammen for resten av intervjuet. I den grad respondentene ikke hadde inngående kjennskap, ville det her være mulig å oppdatere intervjuobjektet på en slik måte at resten av intervjuet ville tilføre verdi til oppgaven. Om respondenten ikke hadde kjennskap til instruksen ville det være et funn i seg selv, men som vi skal se var ikke det tilfelle.

Alle respondentene hadde god kjennskap om den nye bistandsinstruksen og hvordan denne hadde endret seg fra den gamle. Både handlingsplikten for personell ansatt i politi og forsvar, endring av bistandskategoriene «alminnelig bistand» og «håndhevelsesbistand» til kun «bistand», og prosedyrens forenkling gjennom en reduksjon av antall beslutningspunkter fra seks til to, var godt kjent, uavhengig av intervjuobjektens organisatoriske plassering. Respondentene hadde også god kjennskap til gjeldende administrative rutiner for anmodning om bistand. Det fremkom likevel noen ulikheter mellom respondentene der operasjonslederne (operasjonelt nivå) utmerket seg med detaljkunnskaper om både malen for formularet, de tekniske støttesystemene og anmodningsprosessen i seg selv. Ut fra den nye instruksens innretning var dette som forventet. De øvrige respondentene (strategisk og taktisk nivå) var godt kjent med instruksen og dens administrative rutiner, til tross for at de i sitt daglige virke ikke var en direkte del av anmodningsrutinen.

Respondent A informerte om at det for tiden gjennomføres et doktorgradsprosjekt av Kai Spurkeland ved PHS som omhandler Forsvarets bistand til politiet. Doktorgradsprosjekt ser blant annet at reglene for bruk av militærmakt i fredstid avhenger av at viktige avklaringer er gjort på forhånd (Spurkeland, 2017). Videre har Spurkeland, i samarbeid med politidistriktet sett på muligheten til å utstede identitetskort til soldater som bekrefter at de er gitt begrenset politimyndighet. Uniformering og identifikasjonskortet sammen med obligatorisk utdanning skal potensielt løse noen praktiske og juridiske utfordringer. Prosjektet har bidratt til at distriktet har god kjennskap til instruksen.

Alle respondentene hadde bedt om bistand fra Forsvaret tidligere. I hovedsak gjaldt dette bistand i forbindelse med funn av militære eksplosiver, hvor bistanden er forhåndsavklart og rutinepreget. Enkelte hadde også bedt om bistand til transportstøtte, både på sjøen og i luften. Med bakgrunn i egne erfaringer var alle respondentene tydelige på at den nye bistandsinstruks er enklere enn tidligere. Meningene var basert på flere momenter, men i hovedsak var det den avkortede beslutningssløyfen og en forenkling av ordlyden i instruksen som var årsaken. Likevel mente respondentene at distriktene ikke hadde endret terskel eller tilbøyelighet til bruk av bistand på grunn av instruksen. Respondentene mente at det er situasjonen som skal løses som er avgjørende for om det anmodes om bistand, og forenkling av instruksen har ikke endret på dette. En interessant og vesentlig observasjon her er at endringen i instruksen har gitt et skifte i holdningen ved at det nå var høyere tillit i organisasjonen til at den politifaglige vurderingen på taktisk og operasjonelt nivå «står seg». Med dette menes at det innmeldte behovet fra taktisk nivå er reelt, og at anmodningen står i mindre fare for å bli endret fra strategisk og politisk hold. Denne holdningsendringen ble bekreftet senere i intervjuene ved gjennomgangen av faktoren holdning.

Alle respondentene mente at den nye bistandsinstruksen har medført betydelig bedre dialog mellom politi og forsvar, og endret samarbeidet på tvers av sektorene. Den direkte linjen mellom operasjonssentralene og FOH har bidratt til at man møtes oftere og samarbeider mer. Dette er også i tråd med instruksens § 9 andre ledd hvor ordlyden er:

Politiet og Forsvaret skal jevnlig gjennomføre øvelser for å trene aktuelle bistandsituasjoner i tråd med trusselbildet og gjøre seg kjent med hverandres kapasiteter.

Samspeilet har ikke bare blitt bedre på strategisk og operasjonelt nivå, men også på taktisk nivå. Kunnskapen om gripbare og relevante militære ressurser i eget distrikt var høy for alle tre nivåer. Det fremkom videre at jo nærmere man er de nasjonale beredskapsressursene i politiet, jo mindre fokus har man på dialog med lokale militære enheter. Dette betyr ikke at dialogen er fraværende, snarere tvert imot. Det eksisterer en egen liason mellom POD og FOH for å sikre god dialog, og det er flere steder utarbeidet samarbeidsavtaler mellom sentrale militære avdelinger og politidistriktene. Nærhet til de nasjonale beredskapsressursene i politiet gjør at man sjelden opplever at egne ressurser ikke er tilstrekkelige eller tilgjengelige. Dette medfører at jo lengre unna man er det sentrale Østlandet, jo større og tettere er samarbeidet mellom politi og forsvar på taktisk nivå. Geografisk plassering,

gjennom en kombinasjon av tid, distanse og volum, har betydning for anmodning om bistand fra Forsvaret.

Til tross for at ny bistandsinstruks ikke har vært gjeldende i lang tid, er formål, prinsipper og beslutningsprosedyrer meget godt kjent hos respondentene. Videre er den generelle kunnskapen om instruksene god. Intervjuene etterlater et inntrykk av at forenklingen av instruksene har tydeliggjort politiets ansvar og bidratt til at politiet nå samarbeider og koordinerer mer med Forsvaret enn før. Det er vanskelig å påvise en kausalitet mellom det forbedrede samarbeidet og instruksene alene. Det kan være andre årsakssammenhenger, slik som konsekvensene av Politianalysen og innføring av Nærpolitireformen. Dette var riktignok ikke et tema i intervjuene, og det kom ingen tydelige indikasjoner på årsakssammenhengene. Det er likevel nærliggende å mene at den nye instruksene har bidratt til et bedre samvirke enn tidligere og at en kombinasjon av alle momentene er sannsynlig.

5.2 Kultur

Respondentene kjente seg veldig godt igjen i Johannessens inndeling av kulturbegrepene. Kjennetegnene i både operativ, akademisk, fagforenings- og byråkratisk kultur ble raskt anerkjent av respondentene, og den teoretiske innledningen om faktoren ble møtt med bifallende hodenikking. Spesielt ble spenningen mellom den operative og den byråkratiske kulturen gjenkjent. Assosiasjonen med en militær organisering, og at ledelsen deres utøves i en operativ organisasjon, falt alle respondentene naturlig. Dette har trolig noe med at alle respondentene hadde sin utdanning fra PHS og at alle hadde jobbet på taktisk nivå i ulike distrikter. Alle polititjenestemenn er støpt i samme skjeen, som en av respondentene påpekte. De har derfor fått den operative kulturen inn gjennom selektering, utdanning og erfaring.

På den annen side kan politiets organisasjons- og styringsmodell være årsaken til at de alle beskrev sin egen kultur som operativ. Identifisering med den operative kulturen var sterk uavhengig av hvilket nivå i politidistriktet de tilhørte, og alle pekte på at det var et merkbart skille mellom distriktene og direktorat/departement. Politidistriktene var i stor grad preget av en operativ kultur, mens respondentene mente at man i POD og Justis- og beredskapsdepartementet hadde en byråkratisk kultur. Da jeg ikke hadde respondentene fra POD, har jeg ikke kunnet kontrollmåle om personell i POD har samme opplevelse. De to respondentene fra strategisk nivå i distriktene var veldig bevisst på at de organisatorisk befant

seg i et grenseland der den operative kulturen møter den byråkratiske, men at distriktenes fokus på oppdragsløsning var avgjørende for deres tilhørighet til den operative kulturen.

På spørsmål om det er et uttalt ønske om spesifikk kultur i politiet var svarene varierende. Respondentene på operasjonelt nivå var veldig tydelige på at det var POD som egentlig er ansvarlig for utvikling av kultur og ledelse i hele politietaten. Dette samsvarer med hovedinstruksen til politidirektøren (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, pkt. 3.1), hvor det fremkommer at politidirektøren har ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av kultur og ledelse i hele politi- og lensmannsetaten. Til tross for dette var det ingen av respondentene som kunne redegjøre for hvilken kultur som faktisk var ønsket, ei heller vise til hvilke føringer fra POD som var gjeldende for dette temaet. Alle respondentene var riktignok opptatt av politidistriktens autonomi, og distriktenes egen evne til å ta ansvar for både kultur, holdninger og ledelse. Ledelse i seg selv ble løftet frem som en sentral faktor for utvikling av kultur og holdninger.

Videre var det flere respondenter som fremhevet politimesteren, og hennes personlighet og egenskaper som sentral for hvilken kultur man har i egen organisasjon. Respondentene gav videre uttrykk for at alle ledere er viktige kulturbærere og forbilder. Som ledere må man ta ansvar for å fremme ønsket kultur, og slå ned på eller rydde opp i eventuell ukultur. Respondentene som alle har lederstillinger i etaten, var meget bevisst sitt ansvar og sin rolle som leder, og derav også ansvaret som lå på dem i arbeidet med å bygge ønsket kultur.

Ser vi til Difis underveisevaluering av nærpolitireformen fra 2017 fremkommer det at mange ansatte mener at det ikke er klart nok hva som er ønsket kultur i politiet. Difis vurdering var at det ligger klare føringer for hva som er ønsket kultur i de retningslinjer, planer og tiltak som er utarbeidet, men at det bør tydeliggjøres slik at det blir klarere for den enkelte hva som skal endres og hvordan det skal tas tak. De klare føringene for ønsket kultur har jeg ikke klart å gjenskape i denne oppgaven, men mine funn sammenfaller med Difis rapportering rundt behov for tydeliggjøring av hva som skal gjøres i distriktene. Også Difi nevner politimesterens rolle i arbeidet med kultur, og påpeker at politimestrene må sette ledelse og kulturspørsmål på dagsorden og være tydelige på hva som er ønsket kultur og ledelse i deres distrikt. Lederne må være seg bevisst sitt ansvar og sin rolle for å bygge ønsket kultur. De må belønne god adferd og slå ned på uønsket adferd. Mine funn er i så måte i tråd med anbefalingene i Difis rapport. På samme tid oppfatter jeg at distriktene representert blant

respondentene allerede er bevisste i kulturarbeidet sitt, og at Difis anbefalinger i så måte er å påpeke det åpenbare.

På spørsmålet om kultur påvirker politiets anmodning om bistand fra Forsvaret var svaret nesten enstemmig ja. Da respondentene ble bedt om å utdype svaret kom det frem at det var den markante forskjellen og spenningen mellom den operative og den byråkratiske kulturen som lå til grunn for svaret. Forklaringene som ble gitt i intervjuene samsvarer med Johannessens (2015, s. 23-24) beskrivelser av de ulike praksisene. Den operative kulturens fokus på å løse oppdrag og menneskelig kreativitet gir en større tilbøyelighet til å be om bistand fra Forsvaret enn den byråkratiske kulturens fokus på instrumentell rasjonalitet, regelstyring og følelsesløs saksbehandling. På samme tid var respondentene tydelige på at man i en normal driftstilstand er lojale overfor de føringer og styringssignaler som gis gjennom POD, og at man i så måte forholder seg lojalt til byråkratiet. Dette går ikke på akkord med verken oppdragsløsningen eller står i motsetningsforhold til daglig drift. I den grad respondentene gav ulike svar handlet dette om krisesituasjonen som utløste behovet for bistand. Respondent E svarte nei på spørsmålet om kultur hadde betydning for bistand. Han var riktignok ikke kategorisk i sitt nei, men mente at krisehendelsens kompleksitet var den avgjørende faktoren om bistand ble anmodet eller ikke. Respondenten var bevisst de ulike kulturene, men hadde tillit til at beslutningstakerne i henhold til bistandsinstruksen ikke lot seg påvirke av kulturen. Alle respondentene var opptatt av at de politifaglige vurderingene på både taktisk og operasjonelt nivå var tilfredsstillende grundige, og at dette var avgjørende for anmodning om bistand.

Respondentenes tilnærming til faktoren kultur samsvarte i stor grad med det som Johannessen beskriver i sine bøker. Forskjellen mellom operativ og byråkratisk kultur var velkjent for respondentene. Den operative kulturen ble identifisert i politidistriktenes struktur og organisering, mens den byråkratiske kulturen ble identifisert i POD og Justis- og beredskapsdepartementet. Respondentene opplevde at den byråkratiske kulturen har fokus på regelverket og korrekt saksgang, mens den operative har fokus på en løsning som er best for publikum. Operativt polititjenestepersonell skal være der for borgerne og løse oppdukkende oppdrag. De skal løse sitt samfunnsoppdrag gjennom nærhet og tilstedeværelse. Byråkratisk personell er der for byråkratiet og politikken, og løser oppdrag som ikke direkte tjener publikum. Dette kan defineres som et funn i seg selv, da det illustrerer den markante forskjellen mellom kulturene. Tidsdimensjonen ble også opplevd ulikt, hvor den byråkratiske

kulturen ble oppfattet å være defensiv og avventende, mens den operative kulturen ble beskrevet som offensiv og handlingsorientert. Intervjuene bekreftet i så måte Johannessens forskning, og deler av det teoretiske fundamentet denne masteroppgaven er bygget på. De fleste respondentene mente at kultur hadde betydning for politiets anmodning om bistand fra Forsvaret.

Spørsmålet om kultur hadde betydning for bistand ga gode refleksjoner hos respondentene. Så gode at intervjuer til tider måtte justere utviklingen av intervjuet for å forholde oss til den semistrukturerte intervjumalen. På samme tid bidro den delvis frie tilnærmingen til at mange aspekter av problemstillingen ble berørt. Dette gjaldt også besvarelsene rundt de andre faktorene i oppgaven. Refleksjonene rundt kulturens betydning for anmodning om bistand brakte oss inn på andre faktorer som respondenten mente var relevant. Faktorer som alder, utdanning, erfaring og personlighet hos beslutningstakere, ressurser, geografi og krav til kompetanse for å løse en krise. Noen av faktorene ble bare løselig nevnt, mens andre var så sentrale at jeg skal komme tilbake til dem senere i oppgaven.

I det innledende arbeidet med å skaffe respondenter til oppgaven, tok jeg i starten av februar kontakt med POD (personlig kommunikasjon, 2019, 7. februar). Intensjonen var å balansere oppgaven med å intervju 1-2 personer organisert i direktoratet, helst i Politiets situasjonssenter, i tillegg til personene i politidistriktene. POD svarte på henvendelsen, men gjorde oppmerksom på at gjennomføring av intervju krevde at det ble sendt inn en søknad. Søknaden ble sendt inn i henhold til kriteriene, men ved innlevering av oppgaven er et svar fremdeles ikke mottatt (3 måneders behandlingstid). Som rådgiver på strategisk nivå i Forsvaret, kan jeg forstå POD sin håndtering av henvendelser fra forskningsprosjekter. Som direktorat er det viktig å kommunisere enhetlig til alle som tar kontakt og ha oversikt på kommunikasjonsflyten. En søknadsprosess er i så måte en strukturert måte å håndtere alle henvendelser på. Jeg er bevisst på at det kan være ulik saksbehandling i POD i administrative og operative saker, men direktoratet fremstår i denne saken som meget byråkratiske. Dette står i sterk kontrast til politidistriktenes løsningsorienterte tilnærming til henvendelsene mine om respondenter til oppgaven. Johannessens beskrivelse av byråkratisk kultur hvor saker behandles rasjonelt, og med en følelsesløs saklighet, oppfattes svært treffende. Det er mulig det er en falsk antakelse, men jeg synes eksempelet illustrerer de opplevde kulturelle forskjellene mellom POD og politidistriktene godt. Funnet samsvarer med det teoretiske fundamentet for oppgaven og det respondentene redegjorde for i intervjuene. På samme tid

kan dette funnet ha bidratt til at jeg tidlig i prosjektet hadde etablert «før-dommer» om de ulike kulturene i politi- og lensmannsetaten, og at jeg har påvirket respondentene gjennom spørsmålsstillingene eller på annen måte i intervjuene. Jeg mener likevel at intervjuene er gjennomført på en måte som ikke har påvirket respondentene i spesifikk retning.

5.3 Holdninger

Holdninger er som jeg redegjorde for tidligere i oppgaven, en faktor som både er vanskelig å definere og et vanskelig begrep å forholde seg til. Respondentene hadde ulik tilnærming til faktoren, og de beskrev holdningers betydning for politiets anmodning om bistand på forskjellig måte. Gjennom den innledende teoretiske gjennomgangen av faktoren i intervjuet, fremkom det at trekomponentsmodellen ikke var fullstendig dekkende for respondentenes syn på holdninger. Likevel er det teoretiske fundamentet for faktoren relevant for respondentenes syn på holdninger. Holdning kan ifølge respondentene godt sees på som et tilegnet mønster for adferd, og at mønsteret inneholder både tanker, følelser og måter å handle på. På samme tid styres mønsteret av tydelige forhåndsdefinerte rammer gjennom seleksjon, utdanning og erfaring. En polititjenestepersons holdning er derfor ikke tilfeldig eller individuell, men styrt og formet i den hensikt å oppnå politiets grunnleggende mål og løse samfunnsoppdraget.

Politiinstruksen ble nevnt av flere som grunnleggende for en polititjenestepersons holdninger. I alminnelig tjenesteinstruks for politiets tredje del (Politiinstruksen, 2015), fremkommer det regler for politimenns personlige forhold og opptreden. Her skisseres det tydelig hvilke forventninger som stilles til polititjenestepersonellet som for eksempel krav til personlige forhold, forhold til publikum og forhold innad i etaten. Videre ble grunnutdanningen på Politihøgskolen (PHS) nevnt som en holdningsformende faktor. Utdanningens innretning gjennom fokus på en helhetlig forståelse av politiets samfunnsoppdrag, politiets rolle og verdigrunnlag, er vesentlig for dannelsen av felles holdninger i politiet. Gjennom å løfte profesjonsetiske problemstillinger i utdanningen gjør man personellet i stand til å utvikle gode holdninger for det senere yrkeslivet. Holdninger som faktor ble assosiert med et annet begrep som de var mer fortrolig med, nemlig begrepet verdier. Verdier for hva som skal kjennetegne de ansattes adferd og medarbeiderplattformen var kommunisert på en tydelig måte internt i politietaten, og kjennskapet til verdibegrepet var derfor god. Begreper som «jeg er modig og helhetsorientert» og «jeg viser respekt og er tett på» var lettere å relatere seg til enn holdninger i seg selv.

Respondentene beskrev holdningene i eget distrikt som gode og utdypet dette ved å fremheve fokuset på å løse samfunnsoppdraget for det beste for publikum. For å kunne gjøre dette kreves det kompetanse basert på best-practice og erfaringslæring innenfor ulike fagområder. De beskrevne holdningene handlet derfor ikke om samfunnsoppdraget i seg selv, men om innstillingen om hvordan man på best vis kunne løse det. Flere beskrev at tilnærmingen til å løse oppdrag hadde endret seg over tid, og at økt systematisk erfaringsutveksling, debriefing, og fokus på forbedringsarbeid hadde gjort politietaten godt. Økt kompetanse forbedrer holdninger til faget som i sin tur forbedrer «politileveransen». Respondent C beskrev utviklingen i de senere årene som meget positiv, hvor man hadde gått fra det jeg vil kalle en statisk og konservativ holdning, til en dynamisk og liberal holdning. Begrepet «å være fremme i skoene» ble benyttet av flere av respondentene, noe som jeg anser som en god beskrivelse for respondentenes generelle holdninger. De kan alle beskrives som oppmerksomme, handlekraftige og energiske, med fokus på å være tidlig ute i utviklingen. Flere av respondentene påpekte riktignok paradokset om at etaten har vært hendelsesstyrt, og at det dessverre måtte oppstå større kriser før utviklingen skjøt fart.

Ved spørsmål om det var forskjell på holdninger mellom operativ og byråkratisk kultur var svarene noe ulike. De ulike svarene var uavhengig av organisatorisk nivå og rolle på respondentene. Det er derfor utfordrende å forklare årsaken til ulikhetene. Ved grundigere gjennomgang av intervjuene fremkom det at holdningene ble ansett for å være ulike i de forskjellige kulturene, men at forskjellen ikke lå i kulturen i seg selv. Det fremkom at blant annet utdanning, erfaring og kompetanse hadde større betydning som bakenforliggende variabel enn kultur. Selv om POD ble tilegnet den byråkratiske kulturen og det ble påpekt en forskjell på holdninger mellom direktorat og distrikt, var forklaringene mer knyttet til utdanning og erfaring. Dette vurderes å være naturlig da POD gjennom sine hovedoppgaver har en annen kompetanseprofil enn politidistriktene. Forventningen min om at det var kulturen som var førende for holdninger, samsvarer altså ikke med det respondentene svarte. Deres respons samsvarte mer med Politianalysens konklusjon om at ledelse er førende for holdning og kultur.

I spørsmålet om holdninger påvirker anmodning av bistand var svaret enstemmig ja. Holdning som betegnelse for en tendens til å tenke og handle overfor noe, i dette tilfelle bruk av bistand, har betydning. Respondentene gir ulik forklaring for hva de legger til grunn for svaret. Respondent A sa at en positiv holdning til samvirke og samhandling med Forsvaret kan ha

betydning for anmodning om bistand. Respondent B kommenterte at konservative tanker om selvstendighet og tiltro til egne ressurser i politiet kan ha betydning for ikke å anmode om bistand. Respondent C mente at en negativ holdning til IKT verktøy og digitalisering kan ha betydning for ikke å anmode om bistand. Samme respondent sa at det tidligere eksisterte en frykt for et administrativt «etterspill» om man anmodet om bistand, men at holdningen hadde endret seg. Uavhengig av hva respondentene la til i begrepet og hvilken retning det påvirket, så mente alle at holdninger påvirket anmodning om bistand.

Holdning var den faktoren jeg ved prosjektets start knyttet mest usikkerhet til. Begrepet var utfordrende å operasjonalisere. Det gledet meg derfor å oppleve respondenter som var svært bevisste på hva holdning var. Respondent A introduserte begrepet «mannen-i-gata» med tilhørende grafisk illustrasjon for å forenkle fremstillingen av politiets oppdrag. Begrepet brukes som en fellesbetegnelse for publikum, uavhengig av kjønn og andre faktorer. Alt politiet foretar seg skal være til det beste for denne «mannen». Dette holdningsbyggende fokuset er lett å kommunisere både internt og eksternt, og bidrar til å skape en omforent tilnærming til oppdraget. Et av poengene til respondenten var at for «mannen-i-gata» spilte fargen på uniformen på personellet som håndterte krisen ingen rolle, bare den ble løst. Holdningen til å løse oppdrag var god, og politiets tilbøyelighet for å anmode om bistand fra Forsvaret var derfor sterk. Begrepet har vært i bruk over tid og selv om det ikke er introdusert av den sentrale forvaltningen (POD i dette tilfellet), har det bredt om seg i organisasjonen. Begrepet ble også benyttet av både respondent C og D, selv om respondent D tilhørte et annet distrikt. Dette viser hvordan god ledelse og sunne holdninger flyter på tvers av distriktene.

For å illustrere at det har vært en holdningsendring i politietaten tar jeg også med et utsagn fra respondent D:

Er du god nok, er du gammel nok.

Respondenten redegjorde for en endring i vurderingen av kandidater i ansettelsesprosesser. Respondenten opplevde at man nå i større grad ansatte personell ut fra dyktighet og personlige egenskaper, og ikke gjennom «det-er-din-tur»-tilnærming. Tidligere var det en utpreget holdning til at alder og ansiennitet var avgjørende for at man fikk opprykk eller annen stilling. Ved ansettelse har det i de siste årene blitt mer fokus på andre kvalifikasjoner slik som lederegenskaper, faglig kunnskap og personlig egnethet. Dette har gitt en annen dynamikk i organisasjonen, som er holdningsskapende og positivt for arbeidsmiljøet.

5.4 Ledelse

Ledelse var et begrep respondentene var meget godt kjent med. Gjennom innledningen til faktoren i intervjuet, fremkom det at det teoretiske grunnlaget for oppgaven var samsvarende med respondentenes syn på ledelse. Innholdet i begrepene la-det-skure-ledelse, transaksjonsledelse og transformasjonsledelse var kjente for deltakerne, og bruken av fullspektrumsmodellen for ledelse som teoretisk forklaringsmodell viste seg å være god. Noen av respondentene beskrev likevel ledelse i eget distrikt på andre måter enn de kategoriene som fullspektrumsmodellen henviser til. Respondent A benyttet begrepet verdiledelse. Respondent B brukte begrepet avstandsledelse. Respondent D definerte ledelsen som relasjonsbasert, og respondent E kalte ledelsen i eget distrikt som situasjonsbestemt. Beskrivelsene avvok nødvendigvis ikke fra innholdet i fullspektrumsmodellen. Det var en generell holdning blant respondentene at ledelse og utøvelse av lederskap avhenger av mange faktorer, og at man ofte tilpasser lederskapet ut fra hvilken situasjon man står overfor. Til tross for dette sa respondentene at man på generelt grunnlag har utviklet seg fra det de beskrev som et passivt og transaksjonsbasert lederskap til transformasjonsledelse. En av hovedårsakene til dette er politietatsens økte fokus på ledelse som fag og karrierevei. Lederprogrammene utviklet sammen med PHS har satt ledelse på agendaen, og bidratt til å heve kvaliteten på utøvelse av ledelse i politiet.

Respondent D beskrev uoppfordret ledelse som «å oppnå resultater sammen med andre». Definisjonen respondenten brukte er nesten identisk med den jeg i utgangspunktet hadde brukt i det teoretiske rammeverket (Blake & Mouton, 1985). Respondentens definisjon på ledelse innebar en leder, oppgaver som skal løses og personer som skal løse dem. Dette er helt i tråd med forskerne. Det som likevel var mest viktig for operasjonslederen, var det relasjonelle aspektet av ledelse. Han var genuint opptatt av menneskene han ledet, han ønsket å være rollemodell og inspirator, og på den måten stimulere til initiativ, fleksibilitet og høye prestasjoner. I etterkant ser jeg at han beskrev de ulike formene for transformasjonsledelse på en utmerket måte, og at han scoret jevnt godt på alle de fire hovedformene; idealistisk innflytelse, inspirerende motivasjon, intellektuell stimulering og individualisert oppmerksomhet.

På spørsmål om det finnes tydelige lederkrav i politiet var svarene nei. Det finnes selvfølgelig krav til utdanning og kurs når man utlyser lederstillinger, men hvilke forventninger som stilles til ledere er ikke kommunisert fra sentralt hold. Det er opp til hvert enkelt distrikt og

politimester eller underliggende ledere å definere hvilke krav som stilles. På samme tid ble lederprogrammene løftet frem som gode tiltak for å forbedre ledelsen i etaten, og det var en antakelse at det lå noen kriterier for god ledelse i denne utdanningen. Selv om det ikke var en overordnet og helhetlig tilnærming for ledelse fra POD, betyr ikke dette at det ikke eksisterer krav til ledere i politiet. Respondentene, som alle er ledere, var særdeles bevisst på ledelse som fag og hvilke forventinger som stilles til dem. Forståelsen av egen rolle og ansvar var meget god, og forståelse av ulike styringsnivåer, og andres roller og ansvar imponerende.

Respondentene sa at det kan være forskjell på ledelse til personell med operativ og byråkratisk kultur, men at det er andre variabler som påvirker ledelse mer enn kultur. Lederskap er selvfølgelig personavhengig, men erfaring og kompetanse ble sagt å kunne ha betydning for lederskapet. Respondent C påpekte at utøvelse av ledelse på hans nivå ofte hang sammen med hvilken erfaring personen hadde. Personell med eksempelvis operativ erfaring kunne ha et annet lederskap enn personell med akademisk erfaring. Refleksjonen her handlet om at operativt personell var mer «fremme i skoene», mens personell med akademisk bakgrunn var mer avventende og passiv. Respondent E mente at alder i seg selv var avgjørende for lederskapet, og at høyere alder hadde samme effekt på lederskapet som akademisk bakgrunn. Begge disse respondentene baserte sine refleksjoner på egne erfaringer, og påpekte at dette ikke nødvendigvis var en allmenn sannhet.

Respondentene gav tydelig uttrykk for at ledelse var styrende for både kultur og holdninger. Dette er i tråd med konklusjonen i Politianalysen, hvor arbeidsutvalget sa at kultur og holdninger er et resultat av ledelse, og ikke selvstendige faktorer. Respondentene var også bevisst på at endringer i kultur og holdning er et ansvar for ledere i politiet, og noe alle ansatte i politiet må arbeide med. Resultatene fra intervjuene var at strategisk fokus på ledelse i etaten tilsynelatende har endret holdningene i etaten. Tilbakemeldingene på faktoren ledelse var kanskje ikke overraskende med tanke på at prosessen har bidratt til teoretisk modning hos meg. På samme tid tilsa responsen at innretningen jeg hadde valgt for oppgaven før intervjuene, var feil. Det er ledelse som påvirker kultur og holdninger, og ikke kultur som har effekt på holdninger og ledelse.

Respondentene mente på generelt grunnlag at ledelse ikke har direkte betydning på politiets anmodning om bistand fra Forsvaret. Det er situasjonen som skal løses som er avgjørende for bistand, ikke lederskapet til operasjonsleder. Det eksisterer tiltakskort og

sjekklister som bestemmer hvilke tiltak som skal iverksettes, og operasjonssentralenes dynamiske innretning gjør at en eventuell anmodning om bistand raskt kommer på bordet. Respondent A mente derimot at ledelse har betydning for anmodning om bistand. Ved nærmere analyse av intervjuet hans fremkom det en sammenheng mellom ledelse, kompetanse og holdninger, og at det var kompetanse og holdninger som var avgjørende for anmodning om bistand, ikke ledelse. Kompetanse, altså erfaring og kunnskap, gjør at operasjonslederen raskere kjenner igjen situasjoner. Dette kombinert med gode holdninger til Forsvarets ressurser, gjør at operasjonslederen om nødvendig anmoder om bistand fra Forsvaret. Selv om respondentene i utgangspunktet svarte noe forskjellig, hadde de likevel et relativt likt syn på innholdet i begrepet ledelse. Det er derfor grunnlag for å hevde at faktoren ikke har betydning for politiets anmodning om bistand fra Forsvaret.

5.5 Andre faktorer

Gjennom intervjuene fremkom det andre faktorer som påvirket politiets bruk av bistand fra Forsvaret. Noen av disse faktorene har også større grad av påvirkning enn de som har vært utgangspunkt for oppgaven. Geografi blir løftet frem som en svært viktig faktor for anmodning om bistand fra Forsvaret. Politidistriktenes geografiske plassering og avstand fra politiets egne nasjonale bistandsressurser har betydning for hvordan distriktene planlegger, trener og opererer. For distriktene med geografisk nærhet til Oslo er det mer naturlig å anmode om støtte fra egne ressurser da disse har relativt rask responstid. De nasjonale bistandsressursene har ofte kort beredskapstid og egen transportevne langs vei. Dette gjør at distriktene på Sør-, og Østlandet kan få bistand i løpet av timer ved behov. Dette betyr selvfølgelig ikke at disse distriktene ikke ber om bistand fra Forsvaret når det er nødvendig, men terskelen for å melde inn behov rapporteres å være noe høyere enn for eksempel i Nord-Norge. Dette til tross for at de gripbare militære enheter på Østlandet er betydelig. Heimevernet er selvfølgelig «overalt, alltid» og HMKG er lokalisert sentralt i Oslo. Begge avdelingene har vært benyttet i bistandsoperasjoner tidligere og har i så måte erfaring på slike oppdrag. På samme tid har disse ressursene høyere beredskapstid enn politiets egne ressurser og en «kompetanseprofil» som ikke nødvendigvis passer alle situasjoner hvor bistand er aktuell (Norheim-Martinsen, 2019, s. 94).

Politidistrikt som ligger lengre unna de nasjonale bistandsressursene må planlegge med lavere tilgjengelighet på egne ressurser og høyere responstid. Dette gjør igjen at terskelen for samarbeid og samvirke med Forsvaret er lav, og at mye av planverk og trening er koordinert

på tvers av politi og forsvarssektorene. To av respondentene har begge erfaring fra politidistrikt i Nord-Norge og redegjorde for samarbeidet i sine respektive distrikter. Samarbeid mellom Finnmark politidistrikt og Garnisonen i Sør-Varanger ble fremhevet som et godt eksempel der planverk og trening var koordinert, og hvor bekjentskaper og etablerte kommunikasjonskanaler mellom etatene reduserte terskelen for bistand. En annen respondent med erfaring fra Nordland politidistrikt fremhevet den gode dialogen med militære enheter i Bodø, Ramsund og Trondenes, og ikke minst tilgangen til øvingsområdene på de aktuelle stedene og viljen til samarbeid. Dette kan potensielt være avgjørende for politiets evne til å løse større hendelser eller kriser i landsdelen. Den etablerte kontakten har ved flere anledninger gitt gode resultater. Et eksempel som ble nevnt var kongeparets besøk i Lofoten i 2018 hvor Forsvaret bistod politiet med maritim logistikkstøtte. Hadde oppdraget vært i en annen landsdel ville valg av løsning muligens vært en annen, men med bakgrunn i geografi, avstand fra nasjonale bistandsressurser og etablerte relasjoner ble dette den valgte løsningen.

Transport av politiets innsatspersonell på sjøen er ikke noe politiet på generell basis har kompetanse på. Fravær av kompetanse var en medvirkende faktor til den beskrevne løsningen over. Kompetanse er et nøkkelord i denne sammenheng, og nevnes som en selvstendig faktor som har betydning for Forsvarets bistand til politiet. Flere av respondentene påpeker at det er situasjonen i seg selv som er avgjørende for valg av løsning. I de tilfellene bistand er aktuelt krever situasjonen en type kompetanse politiet ikke har selv. Et typisk eksempel på dette er ved funn av sprengstoff. Politiets egen bombegruppe er en nasjonal bistandsressurs, og løser selvfølgelig mange av oppdragene selv. I de tilfellene det er snakk om militært sprengstoff og funn av bomber eller granater, er det Forsvarets personell som har kompetansen på dette. Politiet anmoder derfor om bistand fra Forsvaret for å løse denne type oppdrag. Nå er dette er en sannhet med visse modifikasjoner da politiets bombegruppe ofte har tilsvarende utdanning som personellet i Forsvaret og er vel så kompetente. Fordelingen av oppdrag mellom politiet og Forsvaret, baserer seg likevel på et kompetanseskille, selv om det i praksis også handler om geografi og avstand fra Østlandet. I Nord-Norge er det Forsvaret som i hovedsak løser oppdrag som omhandler funn av sprengstoff, nesten uavhengig av type sprengstoff.

Et eksempel som trolig er bedre for å illustrere behovet for spesifikk kompetanse er bistand til maritim kontraterror. Dette er et område hvor politiet ikke har tilstrekkelig kompetanse og hvor Forsvaret derfor skal ivareta slike oppdrag. Bistanden er spesifikt omtalt i § 6 i instruksen og var et sentralt tema i utredningsarbeidet før ny instruks kom på plass

(Bistandsinstruksen, 2016). Årsaken til oppgavefordelingen er at gjennomføring av maritime kontraterroroppdrag vil kreve en militær fellesoperasjon med innsats på sjøen og i luften, med de krav dette stiller til samvirkesystemer, operativ ledelse og etterretningsapparat. Forsvarets spesialkommando (FSK) har hatt et særlig oppdrag knyttet til slike kontraterroroperasjoner siden 1982 da de fikk det såkalte «sokkeloppdraget», og viser at kompetanse er en faktor som kan påvirke politiets anmodning om bistand.

En faktor som kan ses i sammenheng med både geografi og kompetanse er tilgang på ressurser. Ressurser som faktor kan være alt fra personell og personlig utstyr til helikopter, fly og fartøy. Spekteret innenfor faktoren er stort, men i nasjonal sammenheng handler det ofte om ressurser som vil gjøre transport til et operasjonsområde raskere. Transportstøtte ved bruk av helikopter er i så måte svært sentral og er et eksempel på en ressurs som politiet for tiden ikke har selv. Reduksjon av responstid har vært et tiltak for å videreutvikle forsvarssektorens evne til å støtte sivil krisehåndtering. Helikoptrene stasjonert på Rygge har nå en responstid på en time og skal på anmodning yte bistand til politiet. Dette innebærer at helikoptrene aktivt kan bistå i politiets skarpe oppdrag, i tillegg til transportstøtte. Transportstøtte på sjøen, som tidligere nevnt, innebærer også bistand med ressurser som politiet ikke har selv. Andre eksempler på ressurser kan være alt fra treningsfasiliteter som skytebaner og øvingshus for Close Quarter Battle (CQB), opplæringsressurser innen blant annet sanitet og Tactical Combat Casualty Care (TCCC), og bistand med beltevogn for transport av personell i ulendt terreng. I instruksens § 3 fremkommer det i fjerde ledd spesifikt at Forsvaret etter anmodning kan bistå politiet med blant annet materiell, spesialkyndig operatørpersonell med videre. Ressurser som begrep er i så måte en fellesbetegnelse som også dekker dette behovet. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det naturlig at disse ressursene ligger i Forsvaret, og at Forsvaret bistår politiet når behovet oppstår. Dette er ressurser som politiet til daglig ikke trenger for å løse samfunnsoppdraget sitt, og heller ikke er finansiert for å ha, men kan anmode om når behovet oppstår. Å utnytte samfunnets samlede ressurser best mulig innenfor gitte rammer, er i så måte i tråd med formålet i bistandsinstruksen og hensikten med totalforsvaret (Norheim-Martinsen, 2019, s. 80). Ressurser og behov for disse er en selvstendig faktor som påvirker politiets anmodning om bistand fra Forsvaret.

Et siste element som ble løftet frem som faktor var økonomi. Spesielt i situasjoner som er personell- og tidkrevende. Et eksempel på dette er leteaksjoner hvor situasjonen i seg selv kan kreve spesiell kompetanse og ressurser, men hvor en sentral ingrediens er økt

personellmengde over tid. Respondentene på operasjonelt og strategisk nivå pekte på at det var rom for tolkning i instruksens § 2, og setningen:

I situasjoner der egne ressurser ikke antas å være tilstrekkelige eller tilgjengelige, skal politiet snarest vurdere å be Forsvaret om bistand etter de regler som følger av denne instruks.

Ordene «tilstrekkelige eller tilgjengelige» kan i en åpen tolkning forstås i retning av de som faktisk er på vakt, og at politiets ressurser derfor tidlig vil være uttømt. Å kalle inn ekstra personell og beordre overtid vil være svært kostbart, uten at det vil gi den kraftfulle ekstra innsatsen som behovet kanskje tilsier. Da vil det være bedre å be om bistand fra enheter i Forsvaret som er billigere i drift enn eget personell, slik som eksempelvis Heimevernet. Politiets egne ressurser vil uansett ikke være tilstrekkelige (eller tilgjengelige) i større leteaksjoner, og respondentene pekte altså på at økonomi påvirket vurderingen av hva som både var tilstrekkelig eller tilgjengelig. I gitte tilfeller vil det være bedre å be om bistand fra enheter i Forsvaret som er billigere i drift enn eget personell, slik som eksempelvis Heimevernet.

I et økonomisk perspektiv er denne løsningen fornuftig, men det er aldri gjennomført en økonomisk analyse på hva disse to alternativene koster. Uansett vil det å trykke på «den store røde knappen» ha kostnader for samfunnet, og en suboptimaliserende tilnærming i egen sektor vil ikke bidra til at «samfunnets samlede ressurser utnyttes best mulig». Holdningen hos respondentene var at valg av løsning uansett skal være til det beste for «mannen i gata». Nå ble det riktignok ettertrykkelig presisert at det var «mannen i gata» som hadde fokus, og at valg av løsning alltid skulle være til hans fordel, uavhengig av økonomi. Til tross for dette kunne økonomi være en faktor som påvirket politiets anmodning om bistand fra Forsvaret.

6 Oppsummering og konklusjoner

Hensikten med denne oppgaven har vært å undersøke hvilke faktorer som påvirker politiets bruk av bistand fra Forsvar. Ved å ta utgangspunkt i gjeldende bistandsinstruks og gjennom å studere sentrale offentlige utredninger om krisehåndtering og beredskap, og gjennomgang av et teoretisk rammeverk, har jeg sett på hvordan faktorene kultur, holdninger og ledelse har betydning for bistandsanmodninger til Forsvaret. Underveis i arbeidet har det fremkommet ytterligere faktorer som har minst like stor betydning for politiets anmodninger.

6.1 Oppsummering

Denne oppsummeringen vil ta utgangspunkt i forskningsspørsmålene som ble skissert i innledningen. Spørsmålene vil bli besvart i opprinnelig rekkefølge og lede fram til den avsluttende konklusjonen hvor selve problemstillingen blir besvart.

Hvordan har ny bistandsinstruks endret tilbøyeligheten til å anmode om bistand fra Forsvaret?

Respondentene var udelt positive til bistandsinstruksen av 01.09.17. Både instruksens ordlyd og innretning oppleves som gode og bidrar til en positiv utvikling i krisehåndteringssystemet i Norge. Likevel påpeker respondentene at instruksen ikke har endret tilbøyeligheten til å anmode om bistand fra Forsvaret i særlig grad. Terskelen for å anmode om støtte fra Forsvaret anses å være lav, men ifølge respondentene var den også lav før ny instruks trådte i kraft. Den nye instruksen har likevel hatt påvirkning på samarbeidet mellom politiet og Forsvaret og har gitt positive effekter i begge etater.

Politiet har vært gjennom en betydelig organisasjonsutviklingsprosess de senere årene. Utviklingen startet allerede før 2011, men fikk fart på seg etter Gjørsv-kommisjonens rapport etter 22. juli 2011. Endring av politiloven og utredningene i forkant av denne har vært akseleratorer for at etaten gjennom en systematisk tilnærming har endret både kultur, holdninger og ledelse. Den nye bistandsinstruksen er altså bare en av mange faktorer som har spilt inn i utviklingen av etaten. Fordelen med bistandsinstruksen er at den peker på et grensesnitt som politiet i utgangspunktet ikke har fokusert mye på tidligere. Den nye bistandsinstruksen har medført betydelig bedre dialog mellom politi og forsvar, og forbedret samarbeidet på tvers av sektorene. Direkte linje mellom operasjonssentralene og FOH, økt kunnskap om gripbare og relevante militære ressurser i respektive distrikt, inngåelse av samarbeidsavtaler mellom sentrale militære avdelinger og politidistriktene og samtrening på taktisk nivå, har bidratt til en felles plattform som grunnlag for godt samarbeid. Selv om respondentene mener at bistandsinstruksen i seg selv ikke har endret tilbøyeligheten i politiet til å anmode om bistand fra Forsvaret, har instruksen sammen med andre organisasjonsutviklingstiltak skapt bedre forutsetninger for at koordinerte operasjoner mellom politi og forsvar kan lykkes.

Hvordan har faktorene kultur, holdninger og ledelse betydning for politiets bruk av bistand fra Forsvaret?

Oppgaven har vist at de tre forhåndsdefinerte faktorene har ulik betydning for politiets bruk av bistand fra Forsvaret. På overordnet nivå har oppgaven vist at det er ledelse som påvirker holdning og kultur. Dette er i tråd med Politianalysen som sa at holdninger og kultur er et resultat av ledelse, og ikke selvstendige faktorer (NOU 2013, s. 154). Dette funnet peker på at strukturen jeg opprinnelig valgte i oppgaven, der faktorenes rekkefølge impliserte en kausalitet, ikke medførte riktighet. Videre peker respondentene på at ledelse som faktor ikke har betydning for bruk av bistand. Det er situasjonen som skal løses som er avgjørende for anmodning om bistand, ikke lederskapet til operasjonsleder. Tiltakskort og sjekklister bestemmer hvilke tiltak som skal iverksettes, og sørger for at lederskap ikke påvirker prosessen i operasjonssentralen. Ledelse er utvilsomt svært sentral i utviklingen av politietaten, men data i denne oppgave tilsier altså at ledelse ikke har betydning for bistand fra Forsvaret.

Kultur viser seg derimot å ha betydning for bistanden gjennom en utpreget operativ kultur i politidistriktene. Dette medfører at polititjenestepersonellet sin nærhet og faglige vurdering er avgjørende for anmodning om bistand, selvfølgelig innenfor de rammene som instruksjonen definerer. Den operative kulturens iboende handlingsplikt bidrar til at oppdrag løses til det beste for publikum, uavhengig av farge på uniformen. Politidistriktenes rom for autonomi er bevart i instruksjonen. På samme tid sørger instruksens innretning og politiets kultur for lojalitet til instruks og lovverk. Videre bidrar den byråkratiske kulturen på direktorat og departementsnivå til at instruksjonen overholdes og at den politiske kontrollen ivaretas.

Holdninger viste seg også å ha betydning for bruk av bistand. Holdninger i politiet skapes allerede i grunnutdanningen på Politihøgskolen, og sammen med de grunnleggende verdiene som kommer til uttrykk i politiinstruksjonen, har etaten et enhetlig grunnlag for holdningsarbeid. Videre er det en sterk sammenheng mellom holdninger og verdier, og begreper «jeg er modig og helhetsorientert» og «jeg viser respekt og er tett på» påvirker politiets oppgaveløsning på en positiv måte. Begrepet «mannen-i-gata» bidrar til å illustrere politiets oppdrag. Begrepet brukes som en fellesbetegnelse for publikum, og alt politiet foretar seg skal være til det beste for denne «mannen». Dette holdningsskapende fokuset er lett å kommunisere både internt og eksternt, og bidrar til å skape en omforent tilnærming til oppdraget. For «mannen-i-gata» spiller fargen på uniformen ingen rolle. Polititjenestepersonellet grunnleggende holdningen til å være der for «mannen-i-gata» og løse «oppdraget» har betydning for å anmode om bistand fra Forsvaret.

Hvilke andre faktorer kan ha betydning for politiets bruk av bistand fra Forsvaret?

Det ble gjennom intervjuene avdekket ytterligere faktorer som respondentene mente hadde betydning for bruk av bistand fra Forsvaret. Politidistriktets geografiske plassering, krisens krav til kompetanse, krisens behov for eksterne ressurser og administrative forhold er alle nevnt som faktorer som har betydning for å anmode om bistand. Faktorene ble vektlagt ulikt fra de ulike polititjenestepersonene og alle er ikke like signifikante for anmodning om bistand. Krav til kompetanse og behov for ressurser er de faktorene som det var størst enighet om. I henhold til formålet i bistandsinstruksen og prinsippene for bistand er disse faktorene avgjørende for at det i det hele tatt skal anmodes om bistand. Respondentene var tydelig på at disse faktorene alltid var en del av vurderingen, både på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå. Har politiet egne kapasiteter med tilstrekkelig kompetanse for å løse krisesituasjonen? Er disse tilgjengelig? Har politiet egne ressurser som kan bidra til at situasjonen løses? Er disse tilgjengelige? En av respondentene fra operasjonelt nivå ga uttrykk for at en slik initiell vurdering umiddelbart ville avdekke om det var behov for bistand, og at neste punkt på «sjekklista» var å kontakte FOH. Ikke nødvendigvis for å be om bistand umiddelbart, men for å etablere kontakt og dialog. Vurderingen ble gjort uten tap av tid og i utgangspunktet uten påvirkning av andre faktorer. På samme tid avhenger både den initielle vurderingen og tiltaket av operasjonsleders erfaring, kunnskap og holdning. Tilnærmingen kan da i praksis være ulik fra operasjonsleder til operasjonsleder, og mellom de ulike distriktene. Samme respondent påpekte at fokus på opplæring i de senere årene har redusert de største avvikene fra best-practice, spesielt på områder som styres av nasjonale instruks- og regelverk.

Geografisk plassering av politidistriktet avstand fra politiets egne nasjonale bistandsressurser viser seg å være en faktor som påvirker Forsvarets bistand til politiet. Denne faktoren gjør seg ikke gjeldende før vurderingene rundt kompetanse og ressurser er gjennomført, og er i så måte underordnet disse. Politidistrikt med geografisk nærhet til Oslo vil ved behov anmode om støtte fra egne ressurser før Forsvaret da disse i praksis er nærmere og mer tilgjengelig. Distrikt med større avstand fra Oslo vil naturlig nok ikke ha samme tilgjengelighet til disse ressursene, og Forsvaret er eneste bistandsmulighet. Man kan gjerne si at distrikt på Østlandet har et ekstra nivå i eskaleringsstigen før Forsvaret kontaktes. Respondent E fortalte om samarbeidet mellom Finnmark politidistrikt og Garnisonen i Sør-Varanger hvor mye av planverket og treningene er koordinert på tvers av etatene. Eksempel på dette er når det settes stab i politidistriktet, og situasjonen tilsier at bistand fra Forsvaret er aktuelt, så vil personell

fra Forsvaret møte ved politiets operasjonssentral for å bidra til god utnyttelse av Forsvarets ressurser. I tillegg vil taktiske enheter fra begge etater etablere kontakt i situasjonsområdet. Avstanden fra Kirkenes til Oslo gjør at bruk av nasjonale bistandsressurser i krisesituasjoner i praksis er umulig, i hvert fall når man også tar hensyn til tidsaspektet. Finnmark politidistrikt har tatt konsekvensene av dette gjennom et tett og nært samarbeid med Forsvaret.

Økonomi ble nevnt som en faktor som kunne påvirke anmodninger om bistand fra Forsvaret. Argumentet var at å beordre overtid og kalle inn ekstra personell, vil være svært kostbart for politiet. I situasjoner hvor liv står på spill, er økonomi likevel aldri en faktor. Hva den alternative kostnaden er, spiller i praksis ingen rolle når krisesituasjonen skal løses og beslutninger fattes. Det var heller ingen av respondentene på operasjonelt nivå som nevnte økonomi som faktor i deres beslutningssløyfe. Økonomi fremkommer riktignok som faktor i etterkant av krisene. Faktoren bør derfor sees på som et resultat av anmodning om bistand, og ikke som en utløsende årsak. Det vurderes derfor at faktoren ikke påvirker politiets anmodning om bistand.

6.2 Konklusjon

Dette punktet skal avslutte oppgaven. Jeg starter med å gjenta problemstillingen for oppgaven:

Hvilke faktorer påvirker politiets bruk av bistand fra Forsvaret?

Med bakgrunn i den teoretiske forankringen og intervjuene har jeg kommet frem til flere ulike faktorer som påvirker politiets bruk av bistand fra Forsvaret. Jeg ønsker i utgangspunktet ikke å rangere de ulike faktorene, men på samme tid er det tre faktorer som skiller seg ut. Dette er kompetanse, ressurser og geografi. Disse faktorene står i en særstilling, mens de påfølgende to faktorene er satt opp i en tilfeldig rekkefølge. Datagrunnlaget skiller ikke de to siste faktorene nevneverdig fra hverandre, men begge påvirker politiets anmodning om bistand fra Forsvaret.

- Kompetanse
- Ressurser
- Geografi
- Holdning
- Kultur

De to første faktorene er de mest aktuelle når det vurderes om bistand er nødvendig. Når politiets egne ressurser antas å ikke være tilstrekkelige eller tilgjengelige, vurderes det hvilken

kompetanse og ressurser som skal til for å løse den oppståtte situasjonen. Krisesituasjonens særegenhet er vesentlig for anmodningens innretning og krav til kompetanse og ressurser. Som vist tidligere i oppgaven er det fravær av kompetanse og manglende tilgang på ressurser i egen organisasjon som er avgjørende, og hovedårsaken til at politiet ber Forsvaret om bistand.

Geografisk plassering av politidistriktet viser seg å være en sentral faktor. Terskelen for å anmode om bistand er generelt lav i alle distriktene som er representert i oppgaven, men nærhet til Oslo og politiets nasjonale bistandsressurser har betydning i vurderingen av når egne ressurser vurderes å være utilstrekkelige eller utilgjengelige. Jo større avstand fra Østlandet, jo raskere er egne ressurser utilstrekkelige. Det er fremdeles situasjonen som avgjør om man skal anmode om bistand, men da nasjonale ressurser ikke er tilgjengelig grunnet avstand, sendes anmodningen direkte til Forsvaret. Politiet i Nord-Norge har i så måte en større tilbøyelighet for å anmode Forsvaret om bistand enn ellers i landet. Geografi viser seg altså å være en selvstendig faktor som har betydning for anmodning av bistand fra Forsvaret.

Holdninger er den av de forhåndsdefinerte faktorene som har størst betydning for anmodning om bistand. Holdning til å løse oppdrag til det beste for publikum, og god holdning til Forsvaret er sentralt for om politiet skal dra nytte av samfunnets samlede ressurser. Gjennom utdanning og holdningsskapende arbeid tilsier data i oppgaven at holdningene i politiet har endret seg de siste årene. Tidligere markante skiller mellom politi og forsvar er redusert, og det har etablert seg et betydelig samarbeid og koordinering på tvers av sektorene. Dette har gitt resultater som er positive for det totale forsvaret av kongeriket.

Det finnes flere ulike kulturer i politi- og lensmannsetaten og det går et tydelig skille mellom distriktene og direktoratet. Forskjellen mellom operativ og byråkratisk kultur er distinkt og markant. I sammenheng med den nye bistandsinstruksen er det den operative kulturen som har mest betydning, da kulturen er styrende for at anmodningen fremmes. I det gamle bistandsregime var det den byråkratiske kulturen i POD og Justis- og beredskapsdepartementene som var styrende for om anmodningen ble videresendt til Forsvaret. Direktoratet og departementet har ikke en like sentral rolle i bistandshierarkiet som tidligere, til tross for at de fremdeles sørger for politisk kontroll av bistanden. Kulturen i politiet, uavhengig av hvilken type, har altså fremdeles betydning for anmodning for bistand fra Forsvaret.

Til tross for at politietaten har fått mye negativ omtale i både utredninger og i media, fremstår respondentene i denne oppgaven som særdeles gode ambassadører for norsk politi.

Polititjenestepersonellet har en meget profesjonell holdning til sitt samfunnsoppdrag. De ser løsninger som er til det beste for «mannen i gata», uavhengig om løsningen innebærer personell med blå eller grønn uniform. Godt plassert «fremme i skoene» er de alle fokusert på forbedringer gjennom debrifing, erfaringsutveksling og best-practice. Til tross for at de er på ulikt nivå i politidistriktene, viser de god forståelse for egen og andres rolle og ansvar.

Det mest gledelige er deres bevisste forhold til ledelse. For meg var dette overraskende. Arbeidet med oppgaven og intervjuene har endret min kunnskap og holdning til ledelse som fagfelt i politiet. Respondentene har overrasket både med teoretisk tyngde og relasjonelle egenskaper. Som en utenforstående har det vært en svært hyggelig opplevelse å lære politiet å kjenne. Jeg tar høyde for at respondentene mine ikke nødvendigvis er representative for alle ledere i politiet, men disse lederne har imponert meg og endret mitt syn på utøvelse av ledelse i politietaten. Politiet står for tiden i en stor og vanskelig omorganisering, en prosess som smerter på mange områder. Til tross for utfordringer i etaten, er jeg sikker på at holdningene til disse lederne vil bidra til at politiet kommer styrket ut av prosessen, og at de legger til rette for å utnytte samfunnets samlede ressurser når situasjonen skulle kreve det.

6.3 Videre forskning

Oppgaven har sett på faktorer som påvirker politiets bruk av bistand fra Forsvaret, og faktorene omhandler forhold i *politi- og lensmannsetaten*. I denne sammenheng vil det også være interessant å se på faktorer i *Forsvaret* som kan ha betydning for bistanden. Hva vil distrikts-, og sektorovergripende samfunnsikkerhetskriser, eller sikkerhetspolitiske kriser gi av samtidighetsproblematikk for Forsvaret, og hvordan ville dette gitt konsekvenser for politiets oppdragsløsning. Et viktig moment i håndtering av anmodninger fra politiet er at det er Forsvaret som prioriterer sine egne ressurser. Forsvaret skal ideelt sett avgi relevante ressurser som kan bidra til å løse problemet beskrevet i anmodningen. Som uttrykt i bistandsinstruksen skal Forsvaret ved anmodning fra politiet yte bistand så langt det er mulig, uten å gå utover akutte militære oppgaver som er viktigere enn det oppdrag anmodningen gjelder. At Forsvaret setter operative vilkår for bistanden, kan gi betydelige konsekvenser for politiet, konsekvenser som ikke synes å være tilstrekkelig vurdert i justis-, og beredskapssektoren.

Et annet område som egner seg for videre forskning er å se på hvordan man samordner krisehåndteringsressurser i distrikts-, og sektorovergripende hendelser og kriser. Lars Zeiner skriver i sin masteroppgave fra FHS høsten 2018 om operasjonell ledelse av politiinnsatsen (Zeiner, 2018). Her ser han nærmere på politietatens ledelse av alvorlige hendelser eller kriser, der et eller flere politidistrikter utfordres på kapasitet og kompetanse og der behovet for nasjonal samordning og prioritering oppstår. Oppgaven begrenser seg til å belyse samhandlingen mellom nasjonalt operasjonelt og taktisk nivå i politiet. Det kan i et nasjonalt krisehåndteringsperspektiv forskes ytterligere på håndtering distriktsovergripende kriser hvor politi og forsvarsressurser er involvert, spesielt med hensyn til POD og PSS sin evne og kapasitet til koordinering på tvers. Spesielt med tanke på at dagens krisehåndteringssystem baserer seg på betydelig grad av koordinering, selv med ansvarsprinsippet som hovedprinsipp (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 67). Utpeking av «lederdepartement» gir et signal om ledelse og styring på tvers av sektorene, men dagens konstitusjonelle ansvar gir de ulike departementene autonome særpreg. På det tidspunktet samfunnets samlede ressurser nærmer seg uttømt, vil ikke «koordinering» på tvers av sektorene være et tilstrekkelig tydelig styringsbegrep. Kriser må ledes, og dagens krisehåndteringssystem er ikke tilstrekkelig robust for å kunne instruere departementer på tvers. Videre forskning kan åpne opp for en alternativ løsning til dagens struktur gjennom å oppnevne en statsråd for sikkerhet underlagt SMK. En nasjonal sikkerhetsrådsgiver med konstitusjonelt ansvar for statssikkerhet kan sørge for at kriser blir ledet, ikke koordinert.

I 2015 publiserte FFI en casestudie om Forsvarets bistand til politiet (Tangen og Vika, 2015). I studien så de på muligheter og utfordringer ved den gang gjeldende instruks. I likhet med denne oppgaven ble det tatt utgangspunkt i faktorer man antok kunne ha effekt på utøvelse av instruks. Både holdninger og ledelse var en del av hypotesegrunnlaget deres, sammen med blant annet ressurser og kompetanse. En av flere positive sider med casestudien deres er at den hadde respondenter fra både Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, POD PSS og FST SITSEN. Oppgaven belyser temaet fra flere sider sammenliknet med min oppgave. Når man nå har fått en ny instruks som i stor grad har løst noen av de utfordringer som fremkommer i oppgaven, er det noen av de resterende utfordringer som kan være interessant å måle på nytt. Faktorene kultur, holdninger, ledelse og kompetanse på departement- og direktoratsnivå vil være svært interessant å se nærmere på. Spesielt for å se om det har vært en endring siden 2015.

Litteraturliste

- Alminnelig tjenesteinstruks for politiet. (2015). Politiinstruksen (FOR-1990-06-22-3963).
Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1990-06-22-3963>
- Bang, Henning. (2013, 5.april). Organisasjonskultur: En begrepsavklaring.
Psykologtidskriftet. Hentet fra
<https://psykologtidsskriftet.no/fagartikkel/2013/04/organisasjonskultur-en-begrepsavklaring>
- Bass, Bernard & Avolio, Bruce. (1994). *Improving organizational effectiveness through Transformational Leadership*. California: Sage Publications.
- Bistandsinstruksen (ny). (2017). Instruks om Forsvarets bistand til politiet. (FOR-2017-06-16-789). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-06-16-789?q=bistandsinstruksen>
- Blake, R.R. & Mouton, J.S. (1985). *The managerial grid III*. Houston: Gulf Publishing House.
- Brochs-Haukedal, W. (2010). *Arbeids- og lederpsykologi*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Dahl, Ottar. (1994). *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Direktoratet for forvaltning og ikt. (2017a). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2016* (Difi-rapport 2017:2). Hentet fra
https://www.difi.no/sites/difino/files/evaluering_av_naerpolitireformen_statusrapport_2016_difi_rapport_2017_2.pdf
- Direktoratet for forvaltning og ikt. (2017b). *Evaluering av nærpolitireformen. Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse* (Difi-rapport 2017:9). Hentet fra
https://www.difi.no/sites/difino/files/evaluering_av_naerpolitireformen_underveisrapportering_om_kultur_holdninger_og_ledelse_difi-rapport_2017-9.pdf
- Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Forsvarets bistand til Politiet. Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks*. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/20160930-rapport-fra-arbeidsgruppen-for-utarbeiding-av-forslag.pdf>
- Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Hentet fra

-
- <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/stotte-og-samarbeid-en-beskrivelse-av-totalforsvaret-i-da.pdf>
- Gjøsund, Peik & Huseby, Roar. (2011). *Psykologi 2: mennesket i gruppe og samfunn: psykologi for studiespesialiserende utdanningsprogram*. Oslo: Cappelen Damm.
- Heier, Tormod & Kjølberg, Anders. (Red.). (2013) *Mellom fred og krig: norsk militær krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Instruks om Forsvarets bistand til politiet (gammel). (2012). Instruks om Forsvarets bistand til politiet. (FOR-2012-06-22-581). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2012-06-22-581>
- Jacobsen, Dag Ingvær. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Cappelen Damm Akademisk.
- Johannessen, Stig O. & Glomseth, Rune. (2015). *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Johannessen, Stig O. (2013). *Politikultur: identitet, makt og forandring i politiet*. Trondheim: Akademika.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Samfunnssikkerhet* (Meld. st. 29 (2011-2012)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf>.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. (Prop. 61 LS 2014–2015). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f5847ca5bae4b2996b6441423e5ea09/no/pdfs/prp201420150061000dddpdfs.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen* (Meld. st. 13 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6d4cf2c4a9aa4c5e93c072e033cf07ab/no/pdfs/stm201520160013000dddpdfs.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Myndighetens håndtering av terrortrusselen sommeren 2014. Evalueringsrapport*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/jd/evalueringssrapport_terrortrusselen_2014.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Hovedinstruks til politidirektøren*. Oslo: Justis- og Beredskapsdepartementet. Hentet fra

-
- <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/hove-dinstruks-til-politidirektoren.pdf>
- Kaufmann, Astrid. & Kaufmann, Geir. (2009). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Norheim-Martinsen, Per M. (Red) (2019). *Det nye totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal.
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbfe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>
- NOU 2013:9. (2013). *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5e2a1012dbc7449e8f57813e7822252b/no/pdfs/nou201320130009000dddpdfs.pdf>
- NOU 2017:9. (2017). *Politi og bevæpning – Legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1a1e793002264d9cb5b940e673622984/no/pdfs/nou201720170009000dddpdfs.pdf>
- Politi-loven. (1995). Lov om politiet. (LOV-1995-08-04-53). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53?q=politiloven>
- Politidirektoratet. (2011). *Politiets beredskapssystem del I. Retningslinjer for politiets beredskap*. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/pbsi.pdf>
- Politidirektoratet. (2017). *Politiets beredskapssystem del II (PBS II): Utfyllende bestemmelser og merknader til Instruks om Forsvarets bistand til politiet fastsatt ved kgl res av 16. juni 2017*. (Unntatt offentlighet). (Rundskriv 2017/009).
- Politidirektoratet. (2017). *Plan for endringsledelse 2017*. Hentet fra https://www.politilederen.no/dokumenter/POD/2017_plan-for-endringsledelse.pdf
- Politidirektoratet. (2019). *Anmodning om bistand fra Forvaret*. (Dokument fra PBS WEB). Malverk for anmodning om bistand utlevert i intervju.
- Regjeringen. (1. september 2017). Ny bistandsinstruks trer i kraft i dag. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bistandsinstruksen/id2568997/>
- Store norske leksikon. (2019). Holdning. Hentet fra <https://snl.no/holdning>

-
- Spurkeland, Kai. (8. juli 2017). Uklare regler om bruk av militærmakt i fredstid. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/55r1z/Uklare-regler-om-bruk-av-militarmakt-i-fredstid--Kai-Spurkland>
- Tangen, Øyvind og Vika, Kenneth. (2015). *Forsvarets bistand til politiet i fredstid – muligheter og utfordringer*. (Rapport 2015/01438). FFI, Oslo. Hentet fra <https://www.ffi.no/no/Rapporter/15-01438.pdf>
- Tannenbaum, R., Weschler, I.R. & Maasarik, F. (1961). *Leadership and organization: A behavioral Science Approach*. New York, Toronto, London: McGraw-Hill Book Company.
- Xenikou, Athena & Furnham, Adrian. (2013). *Group Dynamics & Organizational Culture*. London: Palgrave Macmillan, L.
- Zeiner, Lars. (2018). *Operasjonell ledelse av politiinnsatsen. Samordning i akuttfasen*. (Mastergradsavhandling). Forsvarets høgskole, Oslo. Hentet fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2583903/2018%20Masteroppgave%20Zeiner%20Lars.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Vedlegg A Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vil du bidra til masteroppgaven

”Faktorer som påvirker politiets bruk av bistand fra Forsvaret” ?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i en masteroppgave hvor formålet er å kartlegge faktorer som påvirker politiets bruk av bistand fra Forsvaret. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for masteroppgaven og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Jeg er mastergradsstudent i militære studier ved Forsvarets høyskole i Oslo, og gjennomfører en studie på faktorer som påvirker politiets bruk av bistand fra Forsvaret. Jeg vil se på faktorer som påvirker beslutninger om å anmode om bistand. Faktorene som innledningsvis vurderes for å være relevante er kultur, holdninger og ledelse. Dette er faktorer som blant annet er identifisert i rapporten etter 22. juli og som jeg ønsker å utforske nærmere. I denne sammenheng ønsker jeg spesielt å se hvordan dette påvirker den nye bistandsinstruksen. Den nye bistandsinstruksen har gjort det byråkratiske rundt anmodningene enklere, men en av hypotesene i min masteroppgave er at dette ikke handler om instruksen i seg selv, men politiets egen kultur og egne holdninger.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet/masteroppgaven?

Forsvarets høyskole er ansvarlig for masterstudiet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

For å kunne kartlegge faktorer har prosjektet behov for å intervju personell med beslutningsmyndighet i, eller i tilknytning til politidistriktenes operasjonssentraler. Det kan være personell i roller som operasjonsleder eller tilsvarende. Personellet bør ha eller ha hatt myndighet til å anmode om bistand fra Forsvaret i sin rolle/funksjon. Prosjektet søker etter 5-6 stykker i 2-3 ulike politidistrikter.

Hva innebærer det for deg å delta?

Intervjuene vil bli brukt i masteroppgaven, og eventuelt publiseres i artikkelform på et senere tidspunkt. Intervjuet skal i utgangspunktet ikke ta mer enn 60 min, men det bes om at det settes av inntil 90 min. Med din godkjennelse vil jeg gjøre lydopptak gjennom intervjuet. Jeg vil også notere underveis i intervjuet. Jeg vil i intervjuet stille deg spørsmål blant annet om:

- Stilling
- Utdanning og erfaring
- Synspunkter rundt kultur, holdning og ledelse

Intervjuet vil lagres i en lydfil, og i oppgaven brukes *respondent X* på personer som har deltatt i studien. De som vil ha kjennskap til at du har deltatt i studien er deg, meg og min veileder.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

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

Ved Forsvarets høgskole vil veileder og student ha tilgang til dine opplysninger. Opplysningene dine (lydfil av intervjuet) vil bli oppbevart på studentens datamaskin. Denne vil til enhver tid bli oppbevart på en sikker og trygg måte.

Deltakerne vil anonymiseres og ikke gjenkjennes i publikasjonen.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opptakene/lydfilene fra intervjuene destrueres/makuleres etter at sensur har falt, tentativt medio juni 2019.

Dine rettigheter

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

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

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

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

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Forsvarets høgskole ved Anders Romarheim, aromarheim@oslo.mil.no (veileder)
- Geir Jøran Olsen, gj-olse@online.no, 93044574 (student)
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvernombudet@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Anders Romarheim
Forsvarets høyskole
Veileder

Geir Jøran Olsen
Seniorrådgiver Forsvaret
Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Faktorer som påvirker politiets bruk av bistand fra Forsvaret*, 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, medio juni 2019.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg B Intervjuguide

Intervjuguide

”Faktorer som påvirker politiets bruk av bistand fra Forsvaret”

Tema	Under og oppfølgingsspørsmål
Presentasjon	Kort om meg selv og oppgaven. Hovedtemaer vi skal igjennom.
Formalia	Godkjent av NSD – Norsk senter for forskningsdata Samtykkeerklæring – kan trekke deg. Anonymisering Oppgave vil være ugradert.
Praktisk informasjon	Varighet opptil 90 min Lydopptaker og notater Alle sitater fra intervju som benyttes i oppgaven vil fremlegges for godkjenning av deg før ferdigstillelse.
Faktaopplysninger om informant	Distrikts tilhørighet Stilling og funksjon Utdanning og erfaring
Bakgrunnsinformasjon	Kunnskap om politiets interne administrative rutine for anmodning om bistand. Hvor står disse? PBS - Politiets beredskapssystem? Har respondenten bedt om bistand tidligere? Opplever du ny (1.09.17) bistandsinstruks enklere enn tidligere? Har ny instruks endret tilnærmingen i distriktet? Kunnskap om gripbare og relevante militære ressurser i eget distrikt. Opplevd terskel for bistand i eget distrikt? Beskriv.
Kultur	Intro <i>Operativ vs byråkratisk. Gruppeidentitet vs rolledistanse. Praktisk vs teoretisk. Løsningsorientert vs formalorientert</i> Beskriv kulturen i egen enhet/distrikt Er det en uttalt ønsket kultur i politiet? Påvirker kultur anmodning om bistand? På hvilken måte?
Holdninger	Intro

	<p><i>Kultur sies å være knyttet til organisasjonen. Holdninger kan sies å være knyttet til individene i organisasjonen.</i></p> <p><i>3-komponentsmodellen:</i></p> <p><i>Kunnskapsdel (kognisjon)- utgjør all faktakunnskap og tidligere erfaringer vi har gjort oss om noe. Den objektive delen av holdningen vår.</i></p> <p><i>Følelsesdel (emosjoner) – utgjør alle følelser vi har utviklet til noe og som ikke er basert på egne kunnskaper og erfaringer, men på synsing og følelser for noe.</i></p> <p><i>Handlingsdel (konasjon) – forteller hvilke handlinger vi er predisponert til å gjøre, basert på den kunnskapen og de følelsene vi har til holdningen.</i></p> <p>Beskriv holdningene i egen enhet/distrikt. Hva er krav til holdninger i politiet? Er det forskjell på holdningene til personell med operativ og byråkratisk kultur? Påvirker holdninger anmodning av bistand? På hvilken måte?</p>
Ledelse	<p>Intro</p> <p><i>Transaksjonsledelse, transformasjonsledelse og la-det-skure-ledelse.</i></p> <p>Beskriv ledelse i egen enhet/distrikt. Finnes det tydelige lederkrav i politiet? Er det forskjell på ledelse til personell med operativ og byråkratisk kultur? Påvirker ledelse anmodning av bistand? På hvilken måte?</p>
Avsluttende momenter	<p>Er det noen av faktorer (utdanning, erfaring, kunnskap, geografi, økonomi) som bedre forklarer bruk bistandsanmodninger enn kultur, holdninger og ledelse? Er det noe du annet ønsker å forklare nærmere? Er det noen momenter du mener kan være relevant i denne sammenheng som ikke er belyst så langt?</p>

Vedlegg C Tilrådning fra NSD – Norsk senter for forskningsdata

NSD Personvern

22.01.2019 17:33

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 606399 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt:

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 22.1.2019. Behandlingen kan starte.

MELD ENDRINGER

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

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 15.6.2021.

LOVLIG GRUNNLAG

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

PERSONVERNPRINSIPPER

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

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål

-
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
 - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). Dersom du benytter en databehandler i prosjektet må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)