



KAN VI STOLE PÅ DIAGNOSER AV ORGANISASJONSKULTURER?

- En studie av 22. juli- kommisjonens diagnose av kulturen i politiet og Politidirektoratets forsøk på å kurere den.

Masteroppgave i Endringsledelse

Universitetet i Stavanger

Våren 2014

Marianne Njå Viste

UNIVERSITETET I STAVANGER

MASTEROPPGAVE I ENDRINGSLEDELSE

SEMESTER:

VÅREN 2014

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

KAN VI STOLE PÅ DIAGNOSER AV ORGANISASJONSKULTURER?

**EN STUDIE AV 22. JULI- KOMMISJONENS DIAGNOSE AV KULTUREN I POLITIET OG
POLITIDIREKTORATETS FORSØK PÅ Å KURERE DEN**

FORFATTER:

MARIANNE NJÅ VISTE

VEILEDER:

KJELL ARNE RØVIK

EMNEORD/STIKKORD:

**KULTUR, ORGANISASJON, ENDRING, DIAGNOSTISERING, POLITI, 22. JULI, DET RASJONELLE
OG NY-INSTITUSJONELLE PERSPEKTIV**

SIDETALL: 87 ekskl. forside, innholdsfortegnelse, litteraturliste og vedlegg. 30 030 ord.

STAVANGER 17.06.14

Innholdsfortegnelse

Forord.....	4
Sammendrag	5
1.0 INNLEDNING	6
1.1 Tema og bakgrunn for oppgaven	7
1.1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	8
1.1.2 Oppgavens oppbygning	9
1.2 Oppgavens kontekst.....	10
1.3 Avgrensing av problemstilling	11
2.0 DET TEORETISK RAMMEVERKET.....	12
2.1 Organisasjonskultur.....	12
2.2 Tre perspektiver på organisasjonskultur.....	14
2.2.1 Integrasjonsperspektivet.....	14
2.2.2 Differensieringsperspektivet	17
2.2.3 Fragmenteringsperspektivet	18
2.2.4 Forventninger til funn.....	20
2.3 Politikultur	21
2.4 God og dårlig kultur.....	22
2.5 Kultur og ledelse.....	23
2.6 Kultur og endring.....	24
2.6 Teoretiske modeller	26
2.6.1 Avhengig variabel	26
2.6.2 Uavhengige variabler	27
2.6.3 Det rasjonelle perspektivet	32
2.6.4 Det ny-institusjonelle perspektivet	33
2.6.5 Doktor- modellen.....	34
2.6.6 Motehandel-modellen.....	35
2.7 Forventninger til funn.....	36
3.0 METODE.....	39
3.1 Forskningsdesign	39
3.1.1 Forskningsstrategi	40
3.2 Dokumentanalyse.....	40
3.3 Intervju	41
3.3.1 Utvalg av intervjupersoner.....	42

3.3.2	Gjennomføring av intervjuene	43
3.4	Data	44
3.5	Min forforståelse	45
3.6	Fordeler og ulemper ved designet	46
3.7	Krav til data- Reliabilitet og validitet	47
4.0	DRØFTING SAMT PRESENTASJON AV FUNN	48
4.1	22. juli- kommisjonens rapport og diagnose	49
4.1.1	Kommisjonens verdimålestokker	62
4.1.2	Kommisjonens faglige standarder	63
4.1.3	Kommisjonens klientkunnskap.....	66
4.2	Tiltakene til Politidirektoratet	70
4.2.1	Politidirektoratets verdimålestokker	72
4.2.2	Politidirektoratets faglige standarder	73
4.2.3	Politidirektoratets klientkunnskap	77
4.3	Drøfting rundt problemstilling og forskningsspørsmål	78
5.0	AVSLUTNING OG REFLEKSJONER.....	87
5.1	Oppsummering og refleksjoner.....	87
5.2	Videre forskning	90
6.0	LITTERATURLISTE.....	92
	VEDLEGG.....	95

Forord

Denne oppgaven markerer avslutningen på to kjekke og interessante år som student ved Universitet i Stavanger. Det å ta en mastergrad ved siden av jobb og familie har absolutt hatt sine utfordringer, så jeg er både glad og stolt av å være i mål.

Aller først må jeg takke min tålmodige og snille mann Thomas, samt min lille søte og nysgjerrige datter Martine. Martine på 5 år syntes mamma til tider gjorde mye lekser, men mener selv at hun er klar for skolen nå.

En stor takk til min mor Oddbjørg som aldri sier nei til å være barnevakt, og det hjelper selvfølgelig at Martine synes mormor er best i hele verden. Mine søsken Atle og Line som både har kommentert og korrekturlest fortjener også en takk. Alltid godt å ha snille søsken.

Jeg er også veldig glad for å ha hatt Kjell Arne Røvik som min veileder. Jeg har både satt pris på og hatt behov for god og konstruktiv veiledning.

Oppgaven hadde heller ikke blitt det samme uten de syv intervjupersonene. Jeg er veldig glad for at dere stilte opp.

Takk til alle medstudentene mine, og ikke minst kollokviegruppe F. En spesiell takk til Linda Egeland Olsen som jeg foretok intervjuene sammen med, Hanne Løvseth som jeg diskuterte både kultur og mye annet morsomt med, og sist men ikke minst Tove K. Galta som har vært en god sparringspartner på alle områder.

Jeg vil også si til vennene mine at jeg blir sosial igjen nå. Tusen takk for at dere er tålmodige og fremdeles inviterer meg. Det setter jeg stor pris på.

Stavanger 17.06.14

Marianne Njå Viste

Sammendrag

Oppgaven tar utgangspunkt i at 22. juli-rapporten kom med en negativ «diagnose» på politikultur, og at det ble forsøkt etablert en sammenheng mellom kulturen i politiet og den sviktende beredskapen dagen terroranslaget fant sted. Man kan på mange måter si at kulturen ble sykemeldt. Oppgaven handler om politikultur, og oppgaven fokuserer på organisasjon, kultur, endring og diagnostisering.

22. juli- kommisjonens rapport konkluderte med at hovedutfordringene var knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og at de strukturelle utfordringene var mindre viktige (NOU 2012:14). Jeg har vurdert kulturen i politiet med særlig fokus på kommisjonens rapport og «diagnose». Jeg har foretatt en kvalitativ analyse på bakgrunn av skriftlige kilder og intervjuer, samt tatt utgangspunkt i relevant teori innen organisasjonspsykologi og endringsledelse.

Videre har jeg brukt Røviks (1992) to modeller, doktor- og motehandel-modellen fra boka «*Den syke stat*». I boka ser han på konsulenter faglige grunnlag for å stille diagnoser. Jeg har brukt modellene til å analysere hvordan og på hvilket grunnlag kommisjonen «diagnostiserte» problemene og utfordringene i politiet og hvordan man finner frem til en «medisin». Jeg har forsøkt å avdekke hva slags kunnskapsgrunnlag rapporten er basert på. Jeg har sett på om rapporten er forskningsbasert, erfaringsbasert, motebasert eller om det er en kombinasjon. Det samme er gjort med tiltakene til Politidirektoratet, POD.

Resultatene av denne studien peker i retning av at både kommisjonens diagnose og programmene til Politidirektoratet er motebaserte, men at de samtidig har innslag av både forskning og erfaring. Selv om det hevdes at rapporten kun handler om det som skjedde 22. juli, har Politidirektoratet satt i gang en massiv endringsprosess basert på blant annet 22. juli-rapporten. Programmene til POD tyder på at hovedfokuset ikke lenger er på kultur da det er strukturelle grepene som er mest synlige.

1.0 INNLEDNING

Fredag 22. juli 2011 ble Norge rammet av terror. Regjeringskvartalet ble bombet og flere ble skutt og drept på Utøya. Til sammen ble 77 personer drept i angrepene. Gjerningsmannen ble tatt og dømt til 21 års forvaring. 22. juli-kommisjonen konklusjon var at myndighetenes evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet, og at politiets operasjon var altfor treg og manglet lederskap. De samlede konklusjonene etter rapporten ble forelagt media, befolkningen og politiet var at etaten trengte endring (Johannessen 2013).

22. juli-rapporten konkluderte med: *«Det var mange forhold som hindret politiet i å pågripe gjerningsmannen før han kom til Utøya. Ifølge kommisjonen er det for enkelt å skylde på manglende ressurser, bevilgninger og teknologiske mangler, men man må se på kultur, lederskap og holdninger»* (NOU 2012:14:14).

Kommisjonens viktigste anbefalinger var at det burde iverksettes et systematisk arbeid med å styrke grunnleggende holdninger og kulturen i politiet knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap (NOU 2012:14). Det er blant annet disse fem punktene jeg tar utgangspunkt i denne oppgaven.

Norsk politi ble satt på en stor prøve, og man kan si at det festet seg en forestilling i det offentlige om at kulturen i politiet var en medvirkende årsak til at beredskapen sviktet, og det ble handlet i forhold til dette. Hvordan er diagnosen fremkommet og hvordan har den oppstått?. Hvordan kan man hemme eller fremme måloppnåelse når en hel etat blir fremstilt som noe som hemmer beredskapen?

Diagnosen ble fort til en sannhet både fra politiorganisasjonen og omverdenen. Den har som sagt festet seg og blitt til en realitet, og jeg vil blant annet se på hvilke målestokker som ligger til grunn for problemskrivelsen til kommisjonen, samt hva som ligger bak programmene POD har iverksatt. Det står ikke direkte i rapporten at kulturen er dårlig, men det er ingen tvil om at rapporten omtaler kulturen i politiet på en negativ måte.

Kommisjonen ga en ganske klar anbefaling om hvor man burde søke etter løsninger ved å si at problemene lå i ledelse, kultur og holdninger, og medisinen som kommisjonen anbefalte gikk mer på kulturendring enn endring i organisasjonen.

1.1 Tema og bakgrunn for oppgaven

Temaene for denne oppgaven er blant annet politikultur, endring og diagnostisering. Jeg har selv jobbet 12 år i politiet, men i fjor hadde jeg studiepermisjon mens jeg studerte endringsledelse ved Universitet i Stavanger og jobbet i en privat bedrift. Motivasjonen min er at jeg er interessert i politiet som organisasjon, og at jeg finner temaet kultur spennende. Jeg har undret meg over at det har blitt hengende et stempel om dårlig politikultur over politietaten og da spesielt etter 22. juli. Jeg ville finne ut hva det er og hvorfor det har blitt slik.

Ved å bruke «Google» fikk jeg 3 500 resultater når jeg søkte på «dårlig politikultur» og 58 treff når jeg søkte på «dysfunksjonell politikultur». Det kunne se ut som det meste var fra media, og at media assosierer begrepet dårlig kultur med organisasjoner som ikke går så bra. Er det så enkelt?

Nedenfor er tre eksempler fra henholdsvis media og 22. juli-rapporten angående 22. juli:

Fra NRK: «*Politiet sviktet dem på Utøya. Politiet kunne ha vært på Utøya om lag 20 minutter tidligere dersom den opprinnelige planen ble fulgt, anslår 22. juli-kommisjonen. I det tidsrommet ble minst 20 AUF'ere drept*» (www.nrk.no 13.08.12.).

Fra Dagbladet: «*Dette sviktet for Oslo-politiet 22. juli: jobbet «i blinde», kunne ikke dele informasjon, gjorde ikke noe for å forhindre nye anslag*» (www.dagbladet.no 13.08.12).

Her blir ikke begrepet kultur nevnt direkte opp mot 22. juli, men ut i fra kommisjonens syn er blant annet kultur en bakenforliggende årsak til fakta som fremstilles i disse eksemplene.

Fra 22. juli-rapporten: «*Strukturelle organisasjonsutfordringer er mindre viktige enn utfordringer knyttet til holdninger, kultur og lederskap*» (NOU 2012:14:456).

1.1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Problemstillingen er et resultat av min organisasjonsfaglige interesse holdt opp mot mine egne erfaringer som ansatt i politiet.

Oppgavens problemstilling:

Hvordan fremstilles politiets kultur i 22. juli-rapporten, og hvordan har man kommet frem til denne diagnosen?

Ut ifra problemstillingen har jeg sett på hvordan 22. juli-kommisjonen og Politidirektoratet med sine program har definert politikultur, samt på hvordan temaet har blitt formidlet.

Jeg har analysert 22. juli- rapporten og programmene ved blant å belyse hvordan man ser på politiets kultur. Jeg har også undersøkt på hvilket grunnlag man konkluderte med diagnosen om at kultur og holdninger var en medvirkende årsak til at beredskapen sviktet 22. juli, samt hvordan POD kom frem til tiltakene sine. I tillegg er sentrale personer rundt utredningene og programmene intervjuet.

Jeg har tatt utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

Hva er organisasjonskultur?

Hva er politikultur?

Er diagnosen om kulturen i politiet var en medvirkende årsak til at beredskapen sviktet 22. juli 2011 forankret i teorien?

Er det samsvar mellom problembeskrivelse og foreslåtte løsninger?

Hvilken håndfast kunnskap om kultur som diagnose sitter vi igjen med, og kan det være andre årsaker i politiet til at beredskapen sviktet denne dagen?

1.1.2 Oppgavens oppbygning

Del 1: Her er innledning og tema for oppgaven. Problemstillingen og forskningsspørsmålene blir belyst, og jeg presenterer kort konteksten som er 22. juli-rapporten, Politianalysen, Politidirektoratet, merverdiprogrammet og endringsprogrammet.

Del 2: Denne delen omfatter teori. Jeg presenterer organisasjonskultur ved blant annet å bruke Joanne Martins (1992, 2002) tre ulike og komplementære perspektiver på kultur, og jeg sier noe om forventninger til funn når det gjelder kultur. Videre ser jeg på kultur og ledelse, kultur og endringer samt begrepet politikultur.

Til slutt forklares begrepet avhengig variabel, som er diagnosen, før jeg sier noe om mine forventninger til funn i rapporten og programmene sett ut i fra verdimålestokk, faglig standard og klientkunnskap som er de uavhengige variablene. Det vil også bli gitt en innføring i det rasjonelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet før jeg presenterer doktor- og motehandel- modellen.

Del 3: Her presenteres benyttet metode. Jeg har en kvalitativ tilnærming, og jeg har foretatt dokumentanalyse og intervjuer.

Del 4: I delen om presentasjon av funn er det hovedfokus på 22. juli- rapporten, programmene til POD og intervjuene. Her drøfter jeg også resultater og funn opp mot teori om kultur og de teoretiske modellene. Til slutt drøftes problemstilling og forskningsspørsmål opp mot funn i dokumenter og intervju.

Del 6: I avslutningen er målet å samle trådene. Jeg vil si noe mer allment om de utfordringene som er knyttet til å bruke kulturbegrepet i organisasjonsdiagnoser, analyser og endringsarbeid. Jeg vil også se på forslag til videre forskning.

1.2 Oppgavens kontekst

Det sentrale i denne oppgaven er som sagt 22. juli-rapporten og programmene til Politidirektoratet, og det blir derfor gitt en kort innføring nedenfor. Politianalysen blir også presentert her. Det vil bli gitt en grundigere innføring i del 4 når empiri presenteres og drøftes.

22. juli-rapporten, NOU 2012:14

22. juli- rapporten ble lagt frem 13.08.12 og er inndelt i seks deler. Kommisjonen bak rapporten er en uavhengig kommisjon som ble oppnevnt av Regjeringen 12.08.11 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på Regjeringskvartalet og Utøya. Den bestod av 19 personer med Alexandra Bech Gjørsv som leder. I rapporten blir den konkrete hendelsen undersøkt, samt den også sier noe om hvordan like eller lignende hendelser kan avverges i fremtiden (NOU 2012:14).

Rapporten omhandler norsk offentlig sektors håndtering av 22. juli, og det er viktig å påpeke at rapporten ikke bare er om politiet. Forkortelsene kommisjon og rapport brukes i oppgaven.

Politianalysen, NOU 2013:9

Politianalysen er et resultat av et utvalg som regjeringen nedsatte 8.11.12, og analysen var ferdig 19.06.13. I utvalget satt blant annet politidirektør Odd Reidar Humlegård. Målet med analysen var å peke på forslag til forbedringspunkter og tiltak for å legge til rette for bedre oppgaveløsning og mer effektiv ressursbruk i politiet. Utvalget anbefalte at det ble gjennomført to reformer i norsk politi, en strukturreform og en kvalitetsreform (NOU 2013:9).

Politianalysen handler stort sett om struktur og ledelse, og at man bør redusere antall politidistrikt. Analysen blir ikke utforsket nærmere i denne oppgaven, men er viktig for å forstå retningen til POD når det gjelder endringsprogrammene.

Politidirektoratet

Politidirektoratet er et forvaltningsorgan underlagt Justis- og Beredskapsdepartementet og en del av den sentrale politiledelsen. Hovedoppgavene er faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer. Direktoratet har en egen avdeling for politiberedskap og krisehåndtering og den skal styrke Politi- og Lensmannsetatens arbeid med dette. Samtidig har avdelingen ansvar for samhandling med øvrige samfunnsaktører innenfor samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (www.politiet.no). Forkortelsen POD blir ofte brukt i denne oppgaven.

Programmene til Politidirektoratet

Merverdiprogrammet ble startet før 22. juli 2011. Programmet skal se mer langsiktig og har et konkret mandat med å lage nye straffesakssystemer. Det har flere utfyllende dokumenter samt eget diskusjonsgrunnlag som går direkte på kultur. Endringsprogrammet er strakstiltak for å rydde opp i akutte problemer og er inndelt i fem innsatsområder. Det er satsningsområdet «*styring, ledelse og kultur*» som blir belyst i denne oppgaven. Det er kun prosjektet «*Medarbeiderplattformen*», som politimester Hans Vik i Rogaland er ansvarlig for, som er direkte knyttet opp mot kultur. Samlet sett blir de omtalt som programmene i denne oppgaven.

1.3 Avgrensing av problemstilling

Hovedfokuset er kommisjonens konklusjon om at kulturen i politiet var en medvirkende årsak til at beredskapen sviktet 22. juli 2011, samt tiltakene POD har satt inn med de to programmene. Oppgaven tar for seg den generelle kritikken som er rettet mot politiets kultur. Selve terrorhendelsen eller kritikk som er spesifikt rettet mot særorgan som politiets sikkerhetstjeneste (PST) eller spesialavsnitt som Beredskapstroppen (DELTA) blir ikke omtalt. Det er viktig å påpeke at selve kommisjonens rapport omhandler hele norsk offentlige sektor, og som Gjørsv påpekte i intervjuet er konklusjonen basert på det som skjedde 22. juli. Det er flere fremgangsmåter når en skal studere et fenomen, og denne oppgaven gir ikke alle svar eller løsninger.

2.0 DET TEORETISK RAMMEVERKET

I dette kapitlet presenteres teori som jeg mener er relevant for å gi et teoretisk rammeverk rundt problemstillingen og forskningsspørsmålene. Målet er blant annet at teorien skal bidra til å tolke og forstå data, og problemstillingen er lagt til grunn for utvelgelse av teori. Ifølge Blaikie (2010) er gjennomgåing av litteratur forkant av skriveprosessen viktig. Hovedmålet er å gi en bakgrunn til og kontekst for forskningen, men man skal også etablere en bro mellom prosjektet og den nåværende meningen om temaet.

Først presenteres organisasjonskultur ved blant annet å bruke Joanne Martins (1992, 2002) tre ulike perspektiver: integrasjonsperspektivet, differensieringsperspektivet og fragmenteringsperspektivet. Videre belyses temaet «god» og «dårlig» kultur. Kultur og ledelse vil bli presentert da disse ofte henger sammen, og kommisjonen peker også på mangler ved ledelse i rapporten. Kultur og endring er også et tema siden målet med programmene til POD er å endre. Temaet politikultur vil bli presentert i et eget avsnitt.

Til slutt presenteres diagnosen som er den avhengige variabelen i oppgaven, samt de uavhengige variablene verdimålestokk, faglig standard og klientkunnskap. De to teoretiske modellene til Røvik (1992) og det rasjonelle og det ny-institusjonelle som modellene bygger på vil også bli presentert. Her har jeg laget en tabell som skal vise forventninger jeg har til funn i 22. juli- rapporten og endringsprogrammene sett ut i fra doktor- og motehandel-modellen.

2.1 Organisasjonskultur

Noe av det første jeg gjorde i denne oppgaven var å lete etter definisjoner på kultur. Jeg oppdaget tidlig at det var et utall definisjoner av kulturbegrepet, og det gjorde det vanskelig i starten. Søk på «Google» viste 208 treff da jeg søkte på organisasjonskultur.

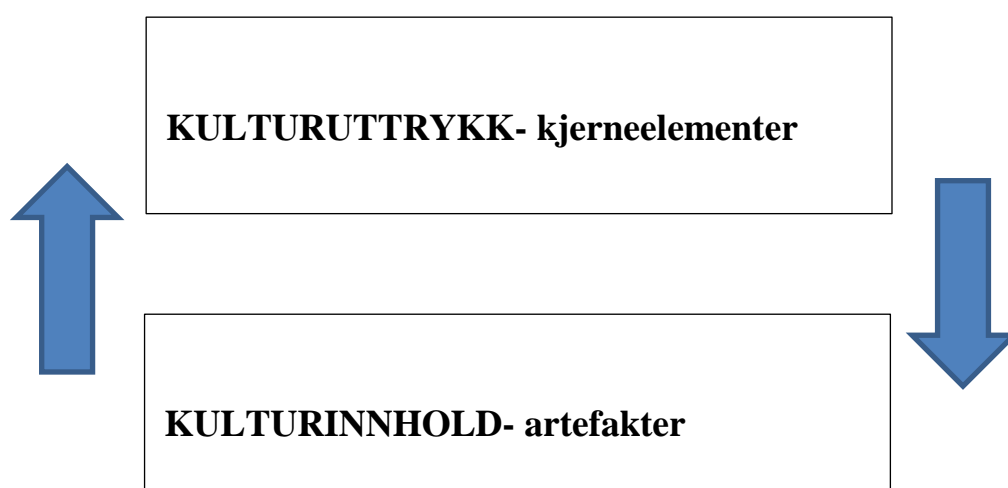
Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2007) begynte organisasjonsforskere for alvor å studere organisasjonskultur som eget fenomen på 1980- tallet. Flere organisasjonsforskere sier at kultur kan være like viktig som struktur for hvordan organisasjoner fungerer. Det er en antakelse om at kultur kan være en viktig faktor for å forklare organisasjoners suksess. Det

har blitt sagt at en god organisasjonskultur ikke kan vedtas, men at den må skapes. Scheins (1985) bok «*Organizational culture and leadership*» har dannet grunnlaget for mye av den senere forskningen når det gjelder organisasjonskultur. Han ser blant annet på kultur som noe ledelsen kan manipulere eller endre. Andre forskere mener dette ikke er mulig, og Johannesen (2011, 2013) er en av de som er skeptisk til dette. Han mener at lederes mulighet til styring og kontroll i realiteten er liten fordi vi lever i en kompleks og uforutsigbar virkelighet.

Bang (2013) skriver at det ikke finnes noen kortfattede norske fagartikler når det gjelder begrepsavklaring for de som ønsker en nærmere forståelse av organisasjonskultur. Det er skrevet mye om organisasjonskultur i internasjonal sammenheng, men lite i Norge.

Litteraturen på 1980- og 1990- tallet har dannet grunnlaget for dagens forskning på emnet, men det har vært lite ny teoriutvikling siden midten av 1990- tallet. Han tar opp at en artikkelsamling som ble utgitt av Ybema, Yanow og Sabelis i 2011 kun innehold én artikkel etter år 2000.

Bang (2011) hevder at de fleste organisasjonsforskere stort sett er enige i meningsinnholdet i kulturbegrepet, og at det synes som de fleste mener kultur er viktig. Det er vanskelig å komme frem til en enkel definisjon siden kultur er abstrakt, og han inkorporerer de tre kjerneelementene verdier, normer og virkelighetsoppfatninger. Det er vanlig å dele organisasjonskulturen i to grunnleggende komponenter, kulturinnhold og kulturuttrykk/ artefakter.



Figur 1. Organisasjonskulturens to grunnleggende komponenter (Bang 2011).

Det er et gjensidig påvirkningsforhold mellom uttrykk og innhold. Bang er opptatt av å få frem betydningen av mest mulig samsvar mellom kulturinnhold og kulturuttrykk, da dette skaper trygghet og forutsigbarhet hos de ansatte. Kulturinnholdet befinner seg i de ansattes hoder og er usynlige, og det består av normer, verdier, grunnleggende antakelser og virkelighetsoppfatninger. Kulturuttrykkene er handlingsmønstre, ritualer, prosedyrer, historier, språk, sjargong osv. Kulturen har en utfyllende effekt både på ledelse, kommunikasjon og struktur, og her står begrepet tillit sentralt.

2.2 Tre perspektiver på organisasjonskultur

Ifølge Joanne Martin (2002) kan organisasjoner studeres ut i fra tre ulike perspektiver; integrasjons-, differensierings- og fragmenteringsperspektivet. Hun poengterer at det er viktig å bruke alle perspektivene for å få en helhetlig forståelse når en studerer en organisasjon. Martin (2004) hevder også at noen organisasjoner er så opphengt i ett perspektiv at de ikke selv ser at de består av flere. Organisatorisk endring vil bli lettere å forstå hvis man ser etter de perspektivene som kanskje ikke er de mest synlige.

2.2.1 Integrasjonsperspektivet

Innen dette perspektivet er kultur noe homogent, kollektivt og konsensusbyggende. Med dette menes at man ser på kultur som noe som er felles og delt blant alle medlemmene i en organisasjon. Dette er det mest populære perspektivet, men ironisk nok også det som har minst støtte empirisk sett (Martin 2002, 2004).

«Culture is like a solid monolith that is seen the same way by most people, no matter from which angle they view it» (Martin 2002:94).

Definisjoner

Definisjoner som går under dette perspektivet er:

Henning Bang: *»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 2013: 4).

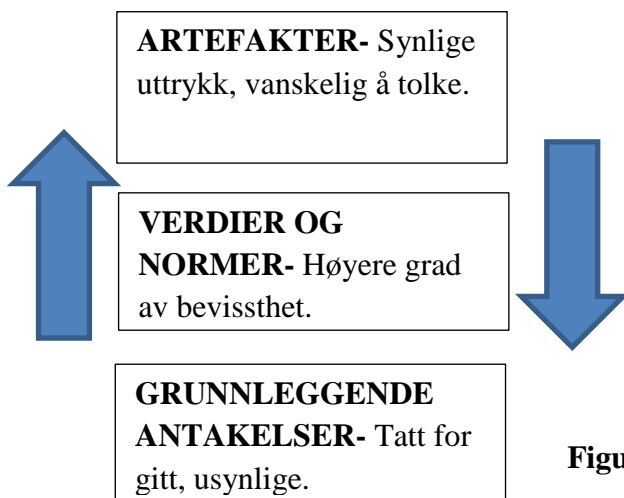
Edgar Schein: *»Et mønster av delte grunnleggende antakelser som er lært av en gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon, som har fungert på en god nok måte til at det blir betraktet som sant, og som derfor blir lært videre til nye medlemmer som den korrekte måten å oppfatte, tenke og føle på i forhold til disse problemene»* (Schein 2010: 18). Schein ser altså på kultur som noe kognitivt og som sier noe om hvordan vi tenker og oppfatter verden rundt oss på.

Hofstede & Minkov: *«Den kollektive programmering av hjernen som skiller medlemmene av en gruppe eller kategori av mennesker fra en annen»* (Hofstede, Hofstede & Minkov 2010:6).

Deal og Kennedy: *»Kultur er måten vi gjør ting på her»* (Deal og Kennedy 1982: 4)

Kjennetegn

Schein (2010) ser på kulturen ut fra et helhetsperspektiv og kan plasseres i dette perspektivet. Organisasjonskulturen kan inndeles i artefakter, verdier og normer, og grunnleggende antakelser, og hans definisjon er også brukt i MERVERDIprogrammet til Politidirektoratet.



Figur 2. Nivåer i organisasjonskulturen (Schein 2010).

En viktig forutsetning for å forstå organisasjonskulturen er å ha en forståelse av forholdet mellom disse tre nivåene. Artefaktene og de synlige verdiene er et resultat av de grunnleggende antakelsene, og det er derfor viktige å studere disse hvis man ønsker å få et overordnet innblikk i organisasjonskulturen. Hvis en ønsker en helhetlig forståelse av organisasjonskulturen må en også over tid tilegne seg kunnskap om de underliggende antakelsene som medlemmene i kulturen tror på som virkelighet, og som er grunnlaget for hvordan de tenker, føler og oppfatter denne virkeligheten (Schein 2004).

Hofstede (1993) beskriver verdier som generelle tendenser til å foretrekke bestemte forhold fremfor andre. Farene her er det Martin (2002) kaller ”homososial reproduksjon”, der man får en monokultur hvor alle tenker ”likt”. Ledere og ansatte kan ha en tendens til å avvise avvikende syn og heller forsterke hverandres virkelighetsoppfatning, og at det dermed oppstår en suksess-felle.

Ledelse

Lederens rolle tillegges stor vekt i dette perspektivet. Kultur er et verktøy for lederne og deres rolle er å være motivator, rollemodell og bidra til å skape organisasjonens kultur (Martin 2002). De ansatte har en felles og delt tankegang som er gjeldende for hele organisasjonen. Hertzberg (2006) hevder at uttrykk og andre elementer som ikke passer inn i «kulturen» blir oppfattet som negativt og uønsket og må avlæres. Ifølge Martin (2004) er det toppledelsens verdier som er i fokus, og verdiene forsterkes ved at det ansettes folk med like prioriteringer som det ledelsen har.

Endring

Her ser man på kultur som noe enhetlig. Endring blir sett på som en organisatorisk kulturell transformasjon, og man bytter ofte hele grupper med nye (Martin 2002).

2.2.2 Differensieringsperspektivet

Differensieringsperspektivets karakteristiske trekk er at det er inkonsistens mellom kulturuttrykkene og kulturinnholdet på organisasjonsplan, mens det er konsistens innenfor de spesifikke subkulturene.

«*Subcultures are like islands of clarity in the sea of ambiguity*» (Martin 2002:94).

Definisjoner

Subkulturer eksisterer i de fleste organisasjoner og kan defineres som ”*En undergruppe av organisasjonens medlemmer som samhandler jevnlig med hverandre, som identifiserer seg selv som en distinkt gruppe i organisasjonen, som deler et sett av problemer som de fleste i gruppen er enige om er problematiske, og som rutinemessig handler på grunnlag av gruppens unike kollektive virkelighetsoppfatning*” (Van Maanen og Barleys 1985:38).

Kjennetegn

Dette perspektivet sier at man ofte kan finne flere kulturer innen en og samme organisasjon. Subkulturer vises ofte i funksjoner, yrker og hierarki. Spenninger mellom ledere og ansatte, rase, kjønn og alder er også vanlig. Kulturene kan fungere side om side i harmoni, men det kan også være konflikter (Martin 2002, 2004).

Ifølge Schein (2010) dannes subkulturer over tid. Mennesker må være sammen, gjøre erfaringer og dele følelsesmessige reaksjoner før en subkultur med et felles sett med normer, verdier og virkelighetsoppfatninger kan oppstå. Gruppen må også ha tatt inne nye medlemmer, slik at man har overført måten man løser problemer på til andre. Jacobsen og Thorsvik (2007) tar opp at subkulturer som utvikles i organisasjoner ikke nødvendigvis trenger å representere noe problem. Det oppstår problemer når subkulturene representerer en motkultur som utfordrer den dominerende kulturen i organisasjonen, eller ved at de fremmer interessekonflikt og kamp om makt og innflytelse. En organisasjon har sjelden en felles kultur, og det finnes ofte flere subkulturer med større eller mindre felles trekk. Subkulturene kan være avdelingsvise, geografiske, hierarkibaserte, utdanningsbaserte, personlighetsbaserte mv. Subkulturer trenger ikke alltid være negativt, og de kan gi konstruktiv spenning i organisasjoner.

Bang (2011) hevder man ikke kan unngå at det utvikler seg særegne kulturer i organisasjoner hvor avdelinger og divisjoner er spredt geografisk. Disse subkulturene vil også være preget av lokale forhold, og det eksisterer et gjensidig påvirkningsforhold mellom kulturen og medlemmene. Medlemmene skaper, opprettholder og endrer kulturen samtidig som den er med på å forme medlemmene. Det er vanskeligere å etablere en felles kultur som oppfattes av hele organisasjonen hvis organisasjonen er stor.

Ledelse

Det er ofte flere syn på kultur i organisasjonen enn kun det ledelsen står for. Lederens rolle er mindre framtrædende og det er relasjonene mellom de ulike subkulturene som analyseres. Oppgaven til lederen vil være å fortolke virksomhetens kulturelle variasjon samt være en brobygger mellom ulike subkulturer. Parallelt med å la subkulturer eksistere må lederen arbeide for å fremme organisasjonens overordnede felles mål. Ulikheter og motsetninger må gjøres mest mulig konstruktive for organisasjonen (Hennestad 2004).

Endring

Endringer skjer på subkultur- eller gruppenivå og ikke på ledernivå. Organisasjoner vil kunne fremstå som enklere å endre enn de som er definert inn under integrasjonsperspektivet. Jo flere kulturer som finnes i en organisasjon, desto flere impulser vil ofte organisasjonen få fra omgivelsene. Endringer er motivert av eksterne faktorer og topplederen har en mindre fremtrædende rolle. Organisasjonen vil være mindre fastlåst, og det er mindre sjanse for at ansatte i førstelinje deler synet til toppledelsen (Martin 1992, 2004, Jacobsen 2004).

2.2.3 Fragmenteringsperspektivet

Organisasjonskultur anses for å være definert av mange og motsigende spenninger og paradokser, og dette skyldes organisasjoners iboende natur og ikke konflikter mellom subkulturer (Martin 2002).

«From the fragmentation perspective, culture looks less like a monolith, and less like a collection of subcultural islands, and more like a room full of spider webs, constantly being destroyed and rewoven» (Martin 2004: 11).

Definisjoner

«Organisasjonskultur er et nett av individer sporadisk og løst sammenkoplet gjennom sine skiftende posisjoner i forhold til en rekke saker. Deres involvering, deres subkulturelle selvdefinisjoner er skiftende, avhengig av hvilke saker som aktiviseres på et gitt tidspunkt» (Martin 1992: 153).

Kjennetegn

Det eksisterer ingen entydig kollektiv identitet, verken på organisasjons- eller på gruppenivå. Organisasjonen er i stadig endring, og organisasjonskulturen er inkonsistent. Perspektivet vektlegger ustabilitet og flertydighet i organisasjonskulturen og trekker fokus vekk fra begreper som enhet, fellesskap og konsensus (Martin 2002). Martin (2004) hevder at konklusjonen til mange fragmenteringsstudier er at en forståelse av tvetydighet bør være en sentral komponent i kulturstudier. Et eksempel er Weicks (1990) studie av flyulykken på Tenerife i 1977 hvor mye skyldtes kommunikasjonssvikt og tvetydighet i språk.

Ledelse

Lederens rolle vil være utydelig, og det vil ikke være et tydelig hierarki. Hvem som til enhver tid har makt som leder vil være skjult i miljøet og mellom de ansatte, og dette vil være i konstant endring avhengig av hvilken kontekst organisasjonen befinner seg i. Organisasjonen vil på samme måte være inkonsistent, uklar og tvetydig, avhengig av hvilke posisjoner de ulike medlemmene har og hvordan de til en hver tid fortolker virkeligheten (Martin 1992).

Endring

Kulturen er i stadig rekonstruksjon, og endring er trigget fra omgivelsene eller andre faktorer som er utenfor individets kontroll (Martin 2004).

2.2.4 Forventninger til funn

Perspektivene kan brukes som et skjema for å klassifisere hva som kjennetegner kulturen i politiet, og hvordan man ser på kultur. Dette kan være spesielt interessant med tanke på hvordan POD og 22. juli-kommisjonen ser på kultur versus intervjuobjektene.

	Integrerings- Perspektivet	Differensierings- Perspektivet	Fragmenterings- perspektivet
Fokus mot konsensus (enighet)	Fanger kun opp konsensus som er utbredt i organisasjonen.	Fanger bare opp konsensus som er begrenset til subkulturer i organisasjonen.	Ingen.
Forholdet mellom kulturelle manifestasjoner i politiet	Fokus på klar konsistens.	Fokus på klar inkonsistens.	Verken klar konsistens eller inkonsistens.
Fokus mot uklare manifestasjoner på kultur som skaper tvetydighet	Ekskluderer.	Tvetydighet kanaliseres til forhold utenfor subkulturene.	Kun opptatt av uklare kulturelle manifestasjoner og kulturell tvetydighet.
Bildet som tegnes av kultur i organisasjonen	Konsensus i hele organisasjonen omkring sentrale og viktige spørsmål.	Organisasjonen er preget av subkulturer. Ingen felles konsensus om viktige spørsmål.	Ingen felles konsensus verken på gruppe- eller organisasjonsnivå. Meninger er situasjonsbetinget og skiftende over tid.

Figur 3. (Jacobsen og Thorsvik 2007:131).

I integreringsperspektivet vil man forvente at politiet som organisasjon lar seg best beskrive som en felles og dominerende kultur, og sett fra utsiden mener man at det finnes én politikultur. Man kan videre forvente at det er POD og ledere i politiet som tar initiativ til

endringer. Jeg vil også forvente å se en felles kultur, og at det er mye like meninger blant intervjupersonene. Ut i fra differensieringsperspektivet vil man forvente å finne ulike svar på hva som er viktig og da kanskje særlig ut i fra stilling, men også ut i fra arbeidssted og hvor de er plassert i organisasjonen. Det kan være ledelsen tror at det er en mer homogen kultur enn det som faktisk er tilfellet. Ut i fra fragmenteringsperspektivet vil man ikke forvente en klar og entydig oppskrift for handling og målsetting i politiet eller entydige meninger blant intervjupersonene.

2.3 Politikultur

Ifølge Johannessen (2013) leter man forgjeves hvis man leter etter en endelig definisjon på hva politikultur og organisasjonspraksis er. Forståelsen varierer også ut fra hvem man spør. Han knytter sin forståelse til konkrete prosesser, aktiviteter og fenomener i politiorganisasjonen. Kultur er pågående organisasjonsprosesser, som gjentas og forandres i hverdagslige menneskelige handlingsmønstre. Han definerer politikultur 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»* (Johannessen 2013:29).

Utfordringene for politiet er ifølge Johannessen (2011, 2013) at det norske samfunnet har vært i stor endring de siste 10-20 årene. Han mener at det er i ferd med å bli uklart hva det vil si å være politi, hva politiet skal bidra til, og hva og hvem politiet skal være lojale mot. Politifolk opplever en konfliktfylt kulturell kamp og det er utvilsomt er ulike kulturer i politiet. I samtale med politifolk er det sagt at kultur er «slik det er hos oss». Han veksler mellom å forstå politikulturen i form av fire ulike praksiser. Operativ praksis (Politidistrikt), byråkratisk praksis (POD), fagforeningspraksis (Politiets Fellesforbund) og akademisk praksis (Politihøgskolen). Han sier også at disse praksisene veves inn i hverandre, samt at det er rimelig å anta at det er reelle kulturforskjeller mellom de ulike praksisene, både pga. utdanning og arbeid.

Politimannen Rune Glomseth, som også er en av intervjupersonene, gjorde en organisasjonsanalyse av Beredskapstroppen juni 2002. Som Glomseth påpeker er det en del internasjonal forskning på politikultur, og når det kommer til Norden kan Ekman fra Sverige (2001) stå som et eksempel på interessen for politikultur.

Det kulturelle perspektivet ikke mye omtalt i norsk politiforskning, men Liv Finstad er inne på temaet kultur i boka «*Politiblikket*» fra 2000 og Stig Johannesen skrev boka «*Politikultur*» i 2013. Et søk på «politikultur» i Politihøgskolens bibliotek viste 34 treff, og bare fem av treffene hadde norske titler. Ellers er det lite norsk litteratur på området, med unntak av noen oppgaver i Politihøgskolens bibliotek.

Når det gjelder internasjonal litteratur hevder Knutsson og Granér (2001) i internasjonal politiforskning at det er en felles kultur blant patruljerende politifolk i mange land. De hevder kulturen er stabil over tid og vanskelig å forandre. Selv om det har vært endringer i organisasjoner og utdanning har politikulturen beholdt sine grunntrekk. Cockcroft (2013) skriver at det kanskje er feil å snakke om politikultur fordi det gir en oppfatning om én kultur. Han mener politiet har mange subkulturer hvis man bruker begrepet nøytralt. Forskning på politikultur har ofte vært av sosiologer og kriminologer som har observert politifolks oppførsel, og Cockcroft hevder at forskere har feilet på å reflektere kompleksiteten i politiet. Politikultur har derfor blitt presentert på en begrenset og lite fleksibel måte. Det er flere senere studier som tyder på at politibetjenter i dag representerer en mye mer sammensatt gruppe enn hva som var tilfellet tidligere, og at kulturelementene i politiet er på et dypere og mer symbolsk nivå enn selv jobben som politibetjent.

2.4 God og dårlig kultur

Bang (2011) skriver at mange mener det er meningsløst å prate om gode eller dårlige kulturer, og han bruker heller funksjonell og dysfunksjonell om kulturbegrepet. En kultur er god eller dårlig i forhold til et eller annet, som f.eks. måloppnåelse, trivsel, bedre læringsmuligheter osv. Johannesen (2013) hevder at kulturen er dysfunksjonell når noen trekker lasset i feil retning i forhold til det målet organisasjonen ønsker å oppnå. Det er kulturens innhold som bestemmer om den bidrar til oppnåelse av de mål organisasjonen ønsker å oppnå.

Janis (1982) hevder at gruppetenkning kan oppstå i en gruppe med for tett og sterk kultur. Teorien hans er at grupper lett kan havne i situasjoner der de ikke tenker rasjonelt eller overveier åpent alle mulige strategier, og at derfor løsningene blir veldig vanskelige. Bang (2011) spør om hvordan vi skal avveie behovet for en sterk og tett kultur mot behovet for en

som er fleksibel og adaptiv. Ifølge Christensen et. al (2010) er det ulike syn på om en sterkt utviklet organisasjonskultur i offentlige organisasjoner medfører fordeler eller ulemper. Den anses som positiv hvis organisasjonen har kulturelle normer og verdier som er aksepterte og ønskelige. Kritikere peker på at organisasjonen kan bli for rigid, innadvendt og tenke mest på seg selv. Da vil organisasjonen være lite opptatt av tilpasning til omgivelsene og vanskelig å styre demokratisk.

Jacobsen og Thorsvik (2007) antyder i flere studier at jo sterkere en kultur er, desto større tillit vil det være mellom ledelse og ansatte og ansatte i ulike enheter. Organisasjonskultur kan brukes både for å motivere og utvikle fellesskap og identitet. De er også inne på hvordan kulturen kan gjøre det svært vanskelig å styre, og at kulturen kan være en årsak til at endring ikke lykkes. Det er eksempler på at systemer ikke har lyktes å bli implementert fordi en ikke har klart å endre kulturen.

2.5 Kultur og ledelse

Schein (2010) hevder at lederne er de viktigste kulturskaperne, og at det er de som har størst innflytelse og makt til å prege organisasjonen med sine virkelighetsdefinisjoner. Ledere påvirker kulturen med hva de retter oppmerksomheten mot, måler og kontrollerer samt hvordan de reagerer på kritiske hendelser. Bang (2011) påpeker at kultur ikke er så lett å styre som populærlitteraturen gir uttrykk for. Han mener det er mange måter man kan påvirke kulturen på, men at man ikke kan spesifisere konsekvenser. Man må se på under hvilke betingelser det er mulig å påvirke kultur, og hvilke deler det er mulig å påvirke.

Alvesson (2002) tar opp at forbindelsen mellom ledelse og kultur er komplisert, og antagelig er det snarere kulturen som preger ledelsen enn omvendt. Kulturelle forandringer skjer oftest gradvis og som et resultat av sosiale prosesser der de ansatte har like mye eller til og med mer å si enn lederne. Han mener at tanken om at hele organisasjoner har klare, adskilte kulturer har mistet troverdighet, samt at toppledelsen er de viktige arkitektene.

Ekman (2004) som har forsket på svensk politi sier det er viktig at ledelsen skjønner at kultur er fundamentalt, og at de er med på å prege kulturen. Ledere sender ut signaler som påvirker kulturen med det som belønnes. Det antas at en sterk kultur virker positivt på menneskers motivasjon, og at en felles kultur bidrar til samhørighet og ansvar overfor organisasjonen. Cockcroft (2013) peker på byråkratiet i politiet og den økende tendensen til at politifolk blir

for mye styrt av regler og prosedyrer, og at dette igjen kan knyttes til de økende tilfellene av risiko-aversjon. Politilederskap er i økende grad sett på som løsningen på organisatoriske problemer. Bang (2011) poengterer at det er ledere som rekrutterer nye medlemmer, og ved at det velges personer med bestemte verdier kan ledelsen sørge for at de nye medlemmene passer inn i kulturen de ønsker å skape eller har skapt. Rekrutteres ledere eksternt, kan organisasjoner få nye impulser inn. Fordelen med å rekruttere ledere eksternt er at det kan være lettere å foreta kritiske vurderinger på kulturen som allerede eksisterer, og det kan være en fordel hvis en skal endre kulturen.

2.6 Kultur og endring

Ifølge Schein (2010) må ofte en organisasjon havne i vanskeligheter før den innser behovet for hjelp. Øverste leder må ha en følelse av hva som mangler, og dette betyr at en først må se sin egen kultur utenfra. Et av de vanskeligste strategiske problemer som ledere står overfor er å bestemme hvilke deler av kulturen som bør bevares eller endres. En organisasjon kan være innstilt for endring når den står ovenfor f.eks. kriser som skyldes ytre forhold, eller fordi interne krefter virker i retning av endring. Generasjonsalder, størrelse og kompleksitet er noe av det viktigste, der alder er det avgjørende.

Johannessen (2013) hevder at kulturer ikke kan designes eller innføres, og at det dreiser seg om komplekse og lokale forankrede samhandlingsmønstre. De er ikke lette å endre og det skal heller ikke være lett å få til dette. Uansett skjer det ikke kun fordi ledelsen ønsker det.

Alvesson og Svenningsson (2007) mener at oppskrifter på personalhåndtering vil være et verktøy for å skape en ny og god organisasjonskultur. En kan si at kultur er relatert til historie og er et sosialt konstruert fenomen. Kulturbygging er avhengig av at hele organisasjonen er mottakelig for de nye ideene og verdiene. Det er ulike teorier på kulturendring, og Alvesson og Svenningsson presenterer tre syn.

Vi har «Grand technocratic project» som har en rasjonalistisk tilnærming til kulturell endring. Her er det en top-down- tanke som sier at ledelsen må lede prosessen ettersom at kun ledelsen har total oversikt. Her er det fokus på rasjonalitet, effektivitet og måloppnåelse, og organisasjonen blir sett på som et instrument for måloppnåelse. Man ser på endring til det bedre som fullt oppnåelig. Dette synet kan bli for enkelt og overflatisk. Kultur er sjeldent

oversiktlig og sammenhengende, og består ofte av forskjellige subkulturer. De ansatte i en bedrift vil ofte tolke situasjoner ulikt, og de er ikke alltid enige med ledelsen i hva som er smart å gjøre (Alvesson og Svenningsson 2007).

Det andre synet kalles «Everyday reframing», og det kan sammenlignes med kompleksitetsperspektivet. Kompleksitetsperspektivet bygger på prinsippet om at organisasjoner i utgangspunktet er selvorganiserende av natur. Endring skjer via kommunikasjon og dialog. Lederne deltar i samtaler som foregår i bedriften, og de stiller seg innenfor og ikke utenfor. Man skaper en ny kultur der ledere deltar i kommunikasjon og dialog. Ledere deltar i samtalene som foregår i bedriften, eller den såkalt «småpratene». Dette synet tar utgangspunkt like mye i de ansatte, og man driver ikke bevisst kampanje for endring, men endring skjer som en naturlig, uformell og framvoksende prosess. Toppledelsen vil ha mye innflytelse og kan lede endring, men innflytelsen er gjensidig. Dermed blir endring et organisk fenomen (Shaw 2002, Alvesson og Svenningsson 2007).

Den tredje teorien er en hybrid mellom de to synene. Her kombinerer man det målrettede initiativet til ledelsen med engasjementet til de ansatte. Her er man også åpen for at initiativet starter blant de ansatte og sprer seg oppover i organisasjonen. Kulturell oppbygging som er initiert av toppledelse krever interaksjon, initiativ og engasjement blant de ansatte (Alvesson og Svenningsson 2007).

I artikkelen «*Politiet-når endring møter kultur, en krevende lederutfordring*» (2013), tar forfatterne opp at kulturen er svært viktig for organisasjonens evne til å gjennomføre endringer, og de viser til Hennestad (2010) som sier at kulturen er styrende for hverdagens arbeidspraksis. De kan virke som de ansatte må oppfatte endringene som meningsfulle og se at de er nødvendig eller til gunst for dem selv for å være positive og bidra med ressurser i endringsprosessen. Man vil ha større sjanse til å lykkes hvis man har åpne prosesser, involverer de ansatte og ikke ser på motstand som utelukkende negativt. Ifølge Hennestad (2012) viser undersøkelser at endringer ofte svikter helt eller delvis fordi man ikke tar nok hensyn til organisasjonskulturen.

Dejoys (2005) tilnærming til endring av sikkerhetskultur er at man må satse på en kombinasjon av både atferdsendring og kulturendring, og at det må være et samspill mellom ledelsen og de ansatte. Dejoy beskriver kulturendring som ”trickle down”, noe som betyr at ledelsen definerer problemene og finner løsninger slik at dette spres i organisasjonen. Med atferdsendring viser han til ”bubble up” tilnærming til sikkerhet der man fokuserer på at

personer i første linje deltar aktivt og tar ansvar i endringsprosessen. Han hevder at det ikke er garanti for at programmer som blir iverksatt fra ledelsen har stor effekt på kulturen hos ansatte. Ledelse kan tro at de er implementert, men det er ikke sikkert de ansatte ser det på samme måte. Han poengterer viktigheten av å satse på en kombinasjon av både atferdsendring og kulturendring.

2.6 Teoretiske modeller

Her presenteres hva som menes med avhengig variabel og uavhengige variabler, samt det rasjonelle og det ny-institusjonelle perspektivet blir presenterer sammen med doktor- og motehandel-modellen. Modellene bygger på to forskjellige syn på hvordan organisasjoner kan tolkes og forstås, og selve diagnoseprosessen kan forstås i lys av de to perspektivene. Doktor-modellen tar utgangspunkt i det rasjonelle, instrumentelle perspektivet der organisasjoner blir sett på som redskap for og nå bestemte mål. Motehandel- modellen tar utgangspunkt i at organisasjoner er institusjoner, og at de trenger legitimitet fra omgivelsene for å overleve.

Doktor- og motehandel- modellen finner man i boka «*Den syke stat*» av Kjell Arne Røvik (1992). Boka er en studie av forholdene mellom diagnoser/problembeskrivelser og normative målestokker/ faglige standarder som slike utsagn bygger på. Modellene dreier seg om hvordan konsulenter stiller diagnoser og kommer med forslag til tiltak i arbeidet som de utfører for offentlige organisasjoner. Røvik opererer med en avhengig variabel som er den konsulentstilte diagnosen og uavhengige variabler som er konsulentenes verdimålestokker, faglige standarder og klientkunnskap. I de neste avsnittene vil jeg definere og forklare nærmere hva den avhengige variabelen og de tre uavhengige variablene er, og hvordan de inngår i selve modellen.

2.6.1 Avhengig variabel

For å komme frem til en «diagnose» går man kritisk gjennom en organisasjon og ser på feil, mangler og irregularetter. Man finner frem uønskede og/eller unormale trekk ved ulike tilstander. Videre er det viktig å skille mellom selve diagnosen på den ene siden (Hva er galt?) og begrunnelsen for diagnosen (Hvorfor oppfattes en tilstand som unormal) (Røvik 1992).

Den avhengige variabelen er fenomenet som søkes forklart, og diagnosen er at kulturen i politiet var en medvirkende årsak til at beredskapen sviktet 22. juli. Bak utsagnet om at problemet er kulturen bør det da være en forestilling om hva som er ønskelig og hva som er bra (Røvik 1992). Selv om kommisjonen kom med flere diagnoser er fokuset her på kultur. Det er viktig å poengtere at kultur ofte henger sammen med andre ting som f.eks. ledelse og holdninger, og at det derfor kan være vanskelig å vurdere kultur helt isolert.

Røvik (1992) bruker definisjonen til Cappelens leksikon 1983 på begrepet «diagnose»: «*Den profesjonelle bestemmelse av en sykdom som foretas ved at man på et faglig kunnskapsgrunnlag undersøker pasienten klinisk og samholder det med opplysninger pasienten selv gir om sin tilstand*». En lykkes ofte med å presentere diagnoser som fester seg som sannheter, og en «vellykket» konsulentstilt diagnose oppleves gjerne som en objektiv og sann beskrivelse av tilstanden i organisasjonen. Mulige årsaker er blant annet et behov for å forenkle virkeligheten samt at selve diagnoseprosessen knytter diagnosen til en vitenskapelig fremgangsmåte. Det kan være viktig å analysere hvor hensiktsmessig nåværende praksis er og konsekvenser av eventuelle standarder en vil ha innført.

2.6.2 Uavhengige variabler

Utgangspunktet er at en diagnose vil kunne reflektere tre elementer som vises under de uavhengige variablene. De uavhengige variablene blir forklart nærmere nedenfor:

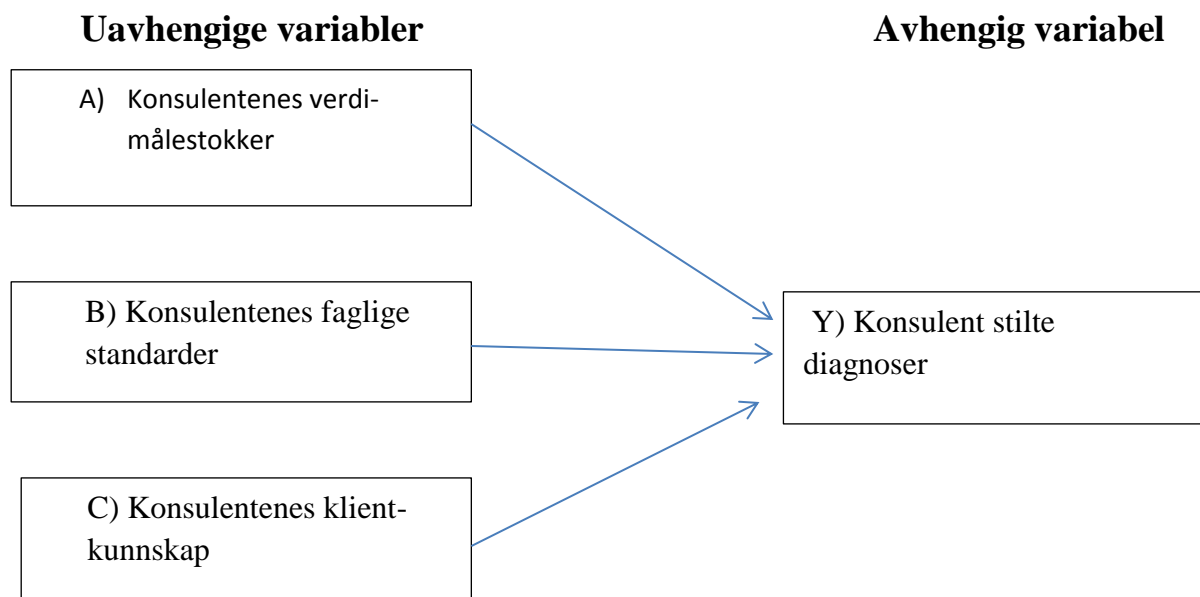


Fig. 4. Diagnose-prosessen. Sentrale variabler og sammenhenger (Røvik 1992).

A) Verdimålestokker

Når det gjelder verdimålestokker ser man ut i fra doktor-modellen konsulentene som verdinøytrale eksperter. Det er forventninger som at ledelsen selv foretar verdiavveining, ofte gjennom et mandat (Røvik 1992).

Røvik (1992) har skilt ut ti hovedgrupper av begrunnelsestyper som er med på å avdekke de bakenforliggende verdimålestokkene, og studien hans viser at de har stor betydning for hva man beskriver som problemer og hvilke løsninger som blir foreslått. De tre mest benyttede verdimålestokkene er kostnadseffektivitet, hensyn til hierarkisk styrbarhet og «supermarkeds-begrunnelsen». Hierarkisk styrbarhet er en norm om at organisasjoner skal være et redskap for ledelsen, og handler først og fremst om at ledelsen skal ha styrings-muligheter.

«Supermarkeds-begrunnelsen» vektlegger at det blir hevdet at offentlige etater i for liten grad er opptatt av å holde seg orientert om og tilfredsstillende borgernes behov for ulike offentlige tjenester, samt de er lite fleksible og tilpasset sett opp mot et markedsperspektiv. I tillegg har man også demokratihensyn.

Røvik (1992) viser til at de fleste problemskrivelsene kom som følge av at bare én verdimålestokk ble holdt opp mot en bestemt tilstand i organisasjonen, og kun et fåtall av diagnosene var et resultat av at to verdimålestokker ble anvendt på en tilstand. Det viser seg at det i svært mange tilfeller var mulig å gjøre om konsulentenes problembeskrivelse ved å tolke tilstanden i lys av andre verdimålestokker. Faren er at problemer kan bli oversett hvis man kun bruker én bestemt målestokk. Når det gjelder mandat har en ofte fått den/de verdimålestokkene som man ønsker skal være retningsgivende for diagnoseprosessen, men problemet er ofte at mandatet er kort og formulert i generelle vendinger. Det må klargjøres hvorfor man ønsker en slik undersøkelse og det bør sies noe om hva man ønsker å avdekke.

I doktor- modellen er det et stort skille mellom verdimålestokker og faglige standarder.

Verdiene gis av oppdragsgiver og konsulentene er et ekspertorgan med mål- middel rasjonalitet. Når man ser på verdimålestokker ut i fra et ny-institusjonelt perspektiv er man opptatt av omgivelsene, og konsulentene vil ha oversikt over populære oppskrifter. Det er omgivelsene som oppfatter oppskriftene som legitime og «riktige» (Røvik 1992).

B) Faglige standarder

Faglige standarder er trekk ved konsulentenes generelle kunnskapsgrunnlag om formelle organisasjoner. Hvis vi tenker kultur vil man forvente at de som stiller diagnosen har oversikt over ulike typer kulturer, samt hvordan en kultur som ikke fungerer vil komme til uttrykk. Man vil forvente at de har en slags erfarings basert symptomlære, og med dette menes både egne og andres erfaringer. De vil også ha en bred oversikt over ulike løsningsalternativer og tilgjengelig erfaringsmateriale som vil si noe om de mest sannsynlige effektene av arbeidet deres. Løsninger som utvikles må kunne begrunnes faglig, og dette betyr at arbeidet må være basert på kunnskap og virkelighet og ikke på synsing (Røvik 1992).

Ifølge Røvik (1992) har de fleste sterke meninger om organisasjonskultur, men presisjonen i begreper og formuleringer varierer mye. Det er likevel tre aspekter ved god kultur som de fleste konsulenter holder frem som idealer, og det er entreprenør/ forandringskulturen, monokulturen og bruker/ service-kulturen. Dette er sterkt utbredte og populære men lite komplekse standarder.

Ut i fra en motehandel-modell er de faglige standardene mer fraværende, og man kan snakke om rasjonaliserte myter. Med rasjonaliserte myter menes det at man tar for gitt at det er den tidsriktige, effektive og naturlige måten å organisere på. Idéen her er at organisasjoner trenger legitimitet fra omgivelsene, og at man oppnår dette ved å adoptere det som sosialt sett er riktig. I motehandel-modellen opptrer både konsulenter og ledelsen som formidlere mellom institusjonelle omgivelser og organisasjonen. Konsulentene har her oversikt over det det som er bra og riktig, og de oppfattes som «bærere» av institusjonaliserte standarder for «god» organisasjon. Dette blir igjen formidlet til klientene gjennom problembeskrivelse og forslag til løsning (Røvik 1992).

C) Klientkunnskap

Røvik (1992) skriver at de standardiserte metodene konsulentene bruker for å få tak i data om klient-organisasjonen grovt sett kan inndeles i tre hovedgrupper:

1. «Klima-undersøkelser

Dette er en omfattende kartlegging av ulike aspekter ved organisasjonen, blant annet holdninger, uformelle normsystemer, sosialt klima, motivasjon og målorientering. Klimaundersøkelse er den klart mest utbredte metoden, og det er særlig ansattes holdninger og motivasjon samt trekk ved kulturen i organisasjonen man ønsker å finne ut av. Kartleggingen foregår ved hjelp av spørreskjema og/eller strukturerte intervjuer. Studien viser at metoder for å undersøke organisasjonen ofte ikke anvendes, og når de blir anvendt frembringes det ofte data som ikke blir brukt.

2. Ressursstyrings-undersøkelser

Denne undersøkelsen går ut på å kartlegge ressursflyten og ressursutnyttelsen i organisasjonen. Man ønsker å synliggjøre ressurser med blant annet å identifisere hva hver enkelt ansatt bidrar med.

3. Kartlegging av personell-behov

Man har standardiserte metoder for å kartlegge organisasjonens behov for personell, og man ønsker å danne et grunnlag til å gi en beskrivelse av hvilke krav en har til kandidater som rekrutteres. Det er et fåtall firma som har slike metoder (Røvik 1992).

Ut ifra doktor-modellen vil man ha en forestilling om at konsulentene har kunnskap om organisasjonen de skal studere, da dette er en forutsetning for å stille en diagnose. Man må se på i hvilken grad konsulentene har gjennomført tidligere undersøkelser og hvilken metode de eventuelt benyttet. Videre vil det være viktig å se på hva de egentlig vet om organisasjonen når diagnosen stilles. Til slutt må man se på i hvilken grad eller på hvilken måte kunnskap om organisasjonen brukes når diagnosen fastsettes, og om dette kunnskapsgrunnlaget avspeiles i diagnosen. Man må også anta at konsulentene baserer sin tolkning på erfaring og forskning, og at konsulentene opptrer med felles og klare kriterier om hva som er symptomer på problemene. Det forutsettes at det kan pekes på klare og objektive kriter angående normale og unormale tilstander i organisasjoner. Det må sies at symptomene på unormale tilstander ikke alltid umiddelbart er helt klart for verken de ansatte i organisasjonen eller konsulentene. Det

er derfor viktig å utføre en grundig undersøkelse av organisasjonen slik at problemene avdekkes før diagnosen stilles. Man forventer også at det brukes vitenskapelige metoder når en samler inn data om organisasjonen (Røvik 1992).

I motehandel- modellen er utgangspunktet at organisasjonsproblemer ikke er objektive fakta som må avdekkes gjennom undersøkelser. Man mener at et problem er et sosialt skapt faktum ved at virkeligheten fortolkes aktivt. Det å fastsette en diagnose ut fra denne modellen kan vurderes som en meningsdannelse. Diagnosen bidrar til å forenkle og skape orden slik at det kaotiske fremstår som håndterbart for både politiet og omverdenen. Hvis denne modellen er brukt vil kommisjonens undersøkelse preges av tvetydighet. Når det gjelder klientkunnskap snakker vi om rasjonaliserte myter, og konsulentene har da alle løsninger (Røvik 1992).

I en pilotundersøkelse av kulturen i forsvaret skriver Røvik (2008) at diagnoser om organisasjoners kulturer er populære og ofte brukt. Det er vanlig at kulturdiagnoser handler om «syke» kulturer. Kulturen blir ofte brukt som forklaring på manglende måloppnåelse, men at det er et inntrykk av misforhold mellom hvor populær diagnosen er og hvor presis den er. Han sier videre at det er viktig å være oppmerksom på følgende fire forhold som kan bidra til å svekke presisjonsnivået.

1. Balkaneffekten

Fra et sosiologisk ståsted er organisasjonskulturer sosiale konstruksjoner, og med dette menes at kulturen skapes av og når folk samhandler. Dette betyr også «kulturer» og «kulturproblemer kan bli konstruert omtrent slik som det skjedde under Balkankrigene på 1990-tallet. Da ble ulike folkegrupper nokså raskt veldig interesserte i egen historie som etnisk gruppe. På Balkan ble historien omskrevet slik at en la mye mer vekt på de historiske forskjellene mellom gruppene enn hva det var grunnlag for. Hvis man overfører dette til kulturdiagnoser på moderne vestlige organisasjoner kan vi finne eksempler på aktører i organisasjoner som i for sterk grad har vektlagt forskjeller mellom ulike subkulturer i organisasjonen. Med dette menes at kulturen i ettetid kan fremstilles som mye mer historisk betinget og robust enn det er grunnlag for å hevde. Kulturdiagnoser kan derfor få større autoritet enn de fortjener.

2. Restkategori

Hvis man er usikker på hva som er «feil» tyr man ofte til kulturdiagnoser, noe som gjøres av ledere, ansatte, media og innleide konsulenter. Det blir en restkategori man står igjen med når det ikke er klart hva som er problemet. Organisasjonskulturen blir problemet når det ikke er helt klart hva som egentlig ligger under tilfeller av for eksempel manglende måloppnåelse.

3. Sekkebegrep

Siden kulturdiagnoser gjerne er en restkategori blir det ofte også et ”sekkebegrep” som anvendes om likt og ulikt. Går man grundigere til verks for å finne ut hva som er årsaken til problemet vil man ofte se at det egentlig handler om interessekonflikter mellom enkeltpersoner eller grupper. Dette kan være alt fra goder/byrder til strid om nedskjæringer og posisjoner.

4. Mangfold av ”skurker” og ”helter”:

Når kulturen i en organisasjon er diagnostisert som mangelfull, bør man også ta i betraktning en innsikt fra studier der man har undersøkt slike diagnoser nærmere. Det viser seg at det ofte pekes ut helt forskjellige «skurker», «helter» og «ofre» når man prater med folk enkeltvis og ikke kun i grupper. Dette er en betydelig feilkilde man må være bevisst på når fokuset er så sterkt rettet mot organisasjonskulturen.

2.6.3 Det rasjonelle perspektivet

Dette perspektivet har i stor grad dominert vestlige organisasjonstenkning i det 20. århundre. Organisasjoner er her redskap eller instrumenter for ledelsen for blant annet å oppnå mest mulig effektiv produksjon av f.eks. vedtak, varer og tjenester. Organisasjonen utformes planmessig ved at strukturer, prosesser, prosedyrer og tekniske hjelpemidler velges ut og avstemmes i forhold til hverandre. Ledelsen har stor frihet til å designe ulike former etter

hvilke mål og behov de har, og organisasjonen er et virkemiddel og ikke en verdi i seg selv (Røvik 1992, 1998).

Handlingslogikken i dette perspektivet er konsekvenslogikk som er basert på mål-middel-rasjonalitet hvor man forsøker å se konsekvenser av handlinger som utføres. Politiet er et eksempel på en offentlig organisasjon som skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet. Politiet kan ut ifra dette perspektivet oppfattes som redskaper eller instrument rettet mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige i samfunnet. Rasjonaliteten er nedfelt i organisasjonsstrukturen som legger begrensninger på de ansattes handlingsvalg. Dette gjør at det skapes kapasitet til å realisere bestemte mål og verdier (Christensen et. al 2010).

I dette perspektivet ser man muligheten for at organisasjoner kan styres og kontrolleres gjennom en felles kultur, og ledelsen har makt til å endre kulturen ved å introdusere nye mål og metoder. Kultur er noe man har, og at det er en variabel som ledelsen kan manipulere med for å oppnå ønskede resultater. Endringer er planlagte og bevisste handlinger. Måten man organiserer på vil både legge føringer på hvilke mål og saker som prioriteres og nedprioriteres. Samordning sees som et resultat av enten hierarkisk styring, eller forhandlinger mellom politiske og/eller administrative ledere. Den formelle strukturen vil påvirke medlemmenes handlingsmodeller og faktiske beslutningstaking (Bang 2011, Christensen et. al 2010).

Organisasjonskulturens strukturelle uttrykk ses gjerne ved ritualer, prosedyrer og seremonier, men også gjennom rekrutterings-, belønnings- og karrieresystemer. Repeterende handlingsmønstre bidrar over tid til å sementere kulturen overfor alle medarbeiderne. Medarbeiderne tror at hvis de er og handler på en bestemt måte resulterer det i respons fra organisasjonen, og responsen er ofte fra ledelsen (Bang 2011).

2.6.4 Det ny-institusjonelle perspektivet

I det institusjonelle perspektivet ser man på kultur som noe en organisasjon er, og dette perspektivet har to varianter. Variantene kalles kultur- og myteperspektivet/ ny-institusjonelle perspektivet. I kulturperspektivet oppstår kultur gjennom medlemmenes verdier, overbevisninger og ideologier.

Hvis man ser på det ny-institusjonelle perspektivet befinner organisasjoner seg i institusjonelle omgivelser hvor de konfronteres med sosialt skapte normer. Omgivelsene bedømmer hovedsakelig ikke ut fra hvor effektiv organisasjonen er, men mer ut fra om organisasjonen adopterer og bruker ideologier som oppfattes som moderne, rimelige og akseptable. Organisasjoner må snarere forstås ut fra en motelogikk enn ut fra en effektivitetslogikk (Røvik 1992).

Organisasjonene kan ikke overleve bare ved å være effektive, de må også ha legitimitet i sine omgivelser. Ideene skal være tidsriktige, og man kaller de sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene for myter. En myte er en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt, eller deler av en organisasjon. Det er en oppskrift som gjerne begeistrer og vekker oppmerksomhet, og som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner (Røvik 1992, Christensen et. al 2010).

Myter spres raskt, og de tas ofte inn i organisasjoner og fungerer som ferniss. Offentlige ledere kan for eksempel snakke varmt om reformer, men de gjør lite for å sette reformene ut i livet. Oppskriftene fra institusjonelle omgivelser kan kalles for institusjonaliserte elementer og rasjonaliserte myter. Rasjonaliserte myter kjennetegnes ved at de presenteres som svært viktige redskap for effektiv måloppnåelse. At den er rasjonalisert betyr at det er brukt vitenskapelig argumentasjon for å skape overbevisning. Organisasjonen derimot opplever ofte at den instrumentelle effekten ikke blir som forventet når de adopterer myten. Samtidig er myten gjerne institusjonalisert, og med dette menes at det tas for gitt at det er den tidsriktige, effektive og naturlige måten å organisere på (Christensen et. al 2010).

2.6.5 Doktor- modellen

Her ser vi på diagnose-prosessen ut i fra det rasjonelle perspektivet. Man forventer å finne en sterk sammenheng fra data om klientorganisasjonen via tolkning av data til den endelige fastsettelsen av diagnosen. Det stilles krav til et faglig kunnskapsgrunnlag og at organisasjonsformen oppfattes som redskap for effektiv produksjon- og måloppnåelse. Som konsulent skal man gi en verdinøytral og objektiv beskrivelse av organisasjons-fenomener. Undersøkellesmetodene må holde mål rent vitenskapelig, og konsulenten må ha profesjonell trening i å bruke dem (Røvik 1992).

I doktor-modellen skiller man klart mellom verdier på ene siden og teknisk-organisasjonsfaglig kunnskapsgrunnlag på den andre siden. Her antar man at konsulentenes organisasjonsfaglige kunnskapsgrunnlag stammer fra forskning og/eller er basert på læring gjennom erfaring. Konsulenten ses på som en verdinøytral ekspert, og diagnosene er objektive problembeskrivelser foretatt på et felles faglig grunnlag. Dette betyr at viktige verdispørsmål må avklares og man ha mål for prosessen før man begynner med arbeidet. Det er også en forventning om at konsulenten har oversikt over og kan bruke ulike metoder for å få frem relevant data om organisasjonen (Røvik 1992).

Organisasjonsproblem blir sett på som en objektiv realitet som finnes der ute. Det vil være klare oppfatninger om hva kultur er, og hvordan god og dårlig kultur kommer til uttrykk. Konsulenten leser resultatene fra undersøkelsen nøye og holde resultatene opp mot faglige målestokker om hva som er normalt og unormalt. Det er en forutsetning at konsulenten har en klar definisjon på kultur, samt at konsulenten har et differensiert kulturbegrep og skiller mellom ulike kulturer og vet hvordan kulturer kan diagnostiseres (Røvik 1992).

2.6.6 Motehandel-modellen

Motehandel- modellen tar utgangspunkt i det ny- institusjonelle perspektivet, og her handler det om å oppnå legitimitet fra omgivelsene. Logikken i diagnose-prosessen har mye til felles med hvordan moter oppstår, formidles og forandres på. Dette er moter som i utgangspunktet er menneskeskapt, eller sosialt konstruerte normer for hva man bør «ha på seg» hvis man sammenligner med klesmoter. Diagnoser vil avspeile sosialt skapte normer for hva en organisasjon bør adoptere (Røvik 1992).

Forholdet mellom verdier og faglig kunnskapsgrunnlag er mer komplekst enn i doktor-modellen. Her har organisasjonsformen verdi i seg selv som meningsbærende symbol og signal til omverden. Det å ha de sosialt sett «riktige» organisasjonsformer kan være avgjørende for om man oppnår tillit, troverdighet og ressurstilgang. Verdier og kunnskaper om organisasjonsformer er smeltet sammen i det en kaller institusjonaliserte standarder for organisasjoner. Hvis det utvikles en norm som er den tidsriktige i institusjonelle omgivelser vil den kunne bli oppfattet som en standard. Organisasjoner som adopterer standarden kan da bli oppfattet som moderne og fremgangsrike, mens de som ikke adopterer lett kan bli stemplet som umoderne og trege (Røvik 1992).

Når det gjelder diagnosefastsettelse etter denne modellen antar man at det vil være relativt løse og uklare koplinger mellom data, tolkning og diagnosefastsettelse. Her er det snakk om løsninger på jakt etter problemer, og derfor er det ofte langt enklere prosesser som ligger bak sammenlignet med doktor-modellen. Diagnoser som stilles vil ikke være en objektiv realitet selv om de gjerne fremstilles slik (Røvik 1992).

Som konsulent vil man ha begrensede løsninger og tilby samt relativt få frihetsgrader til å differensiere mellom de ulike problemtypene. Røvik (1992) hevder det er to mulige forklaringer på hvorfor en forholder seg til data på basis av institusjonaliserte tolkningsregler. Den sosialt skapte aktør er i liten grad klar over dette, og både standarder for riktige organisasjonsformer og konkrete diagnoser vil bli oppfattet som objektive fakta. Her blir man sett på som en moteslave. Samtidig kan det også være snakk om strategiske aktører, og man er da bevisst at organisasjoner bør adoptere de «riktige» organisasjonsformene for å oppnå legitimitet fra omgivelsene. I tillegg vet man at det ikke nødvendigvis fører til effektivitet i organisasjonen. Her søker man etter det som vil tjene organisasjonen best i jakten på tillitt, troverdighet og legitimitet.

Det er ulike oppfatninger om hvor bevisste organisasjoner er på at de forsøker å tilpasse seg institusjonaliserte standarder. I motehandel-modellen vil man ha få, enkle og overflatiske løsninger (Røvik 1992).

2.7 Forventinger til funn

Her presenteres forventninger til funn. For å finne ut hva som ligger til grunn for diagnosen til kommisjonen og tiltakene til POD har jeg bygget dette rundt Røviks (1992) modeller for konsulentstilte diagnoser. Det er viktig å poengtere at disse to modellene ikke nødvendigvis er konkurrerende hele tiden, da de også kan være komplementære.

	Doktor-modellen	Motehandel-modellen
Verdimålestokker	-Utbredt og stabil enighet om verdier som blir nedfelt i mandat av oppdragsgiver.	-Implisitte verdimålestokker. Koblingene til verdimålestokkene er uklare.

	<ul style="list-style-type: none"> - Problemorientert. Man har et tydelig definert problem og er løsningsorientert. -Kommisjonen/ utvalgene bak endringsprogrammene har hatt få frihetsgrader til å legge egne målestokker til grunn. -Forventninger om ekspertroller. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mange og motstridene verdimålestokker blir brukt. -Kommisjonen og utvalgene bak programmene: tilfører selv verdier til diagnoseprosessen. -Forventes å være formidlere mellom institusjonelle omgivelser og politiet.
Faglig standarder	<ul style="list-style-type: none"> -Forventninger om et felles organisasjons- og ledelsesfaglig kunnskapsgrunnlag. -Klar definisjon av kultur samt differensiert kulturbegrep. Vet hvordan kulturer kan diagnostiseres. Skiller mellom ulike kulturer, gode og dårlige kulturer. -Vet hvordan en dårlig kultur kommer til uttrykk, samt hvordan en avleser symptomer. -Klar oppfatning om hvordan en god organisasjonskultur bør se ut. Tar mange faglige forbehold. Kunnskap om og virkning av 	<ul style="list-style-type: none"> -Standardene som preger kommisjonen og utvalgene vil være tidstypiske og populære oppfatninger om «god organiseringer» og «god kultur» og ikke empiriske baserte faglig standarder. -Uklare, enkle, relativt overflatiske og allmenne begrep om organisasjonskultur. Forventning om at man i liten grad har klare oppfatning om hva som er god og dårlig kultur, og hvordan det eventuelt kommer til uttrykk. -Vil ha store problemer med å forklare hvor en har begrepene fra. Opptrer på et mindre kompleks kunnskapsgrunnlag, uttrykker seg mer bastant, tar færre forbehold.

	<p>ulike organisasjonsformer.</p> <p>Kunnskap om kultur, virkning av kultur samt kunnskap om endringsprosesser.</p> <p>-Operasjonaliserer kulturbegrepet, klargjør det for praktisk bruk.</p>	<p>- Lite opptatt av å si noe om når og hvor noe er mer hensiktsmessig vs. mindre hensiktsmessig.</p> <p>-Lite forsøk på å operasjonalisere, bryte det ned i mindre komponenter.</p>
Klientkunnskap	<p>- Grunnleggende opptatt av data om politiet.</p> <p>- Gjør en grundig undersøkelse, prosessen foregår rasjonelt. Anvendt vitenskapelige metoder for innsamling av data og tolker data gjennom erfaring og forskning.</p> <p>-Tette og sterke koplinger mellom data og diagnose</p> <p>-Profesjonell, vitenskapelig innstilling til undersøkelsen av politiet og ikke forutinntatte standpunktet om hva problemet består i.</p>	<p>-Lite kunnskap om politiet som organisasjon.</p> <p>-Ønske om å skape oppslutning om diagnosen før den blir et sosialt faktum. Diagnosen ses på som en form for meningsdannelse og virkeligheten konstrueres. Problemet er ikke objektive fakta, men et sosialt skapt faktum.</p> <p>-Holdninger til å skaffe kunnskap om politiet preges av tvetydighet, dvs. trenger ikke så mye kunnskap men viktig å sikre enighet og oppslutning om problembeskrivelsen. Sofistikerte undersøkelsesmetoder, men det er rasjonaliserte myter, ikke vitenskapelig dokumentert.</p>

3.0 METODE

Ifølge Jacobsen (2005) er kvalitativ og kvantitativ metode likeverdige måter å samle inn empiri på. Begge er data om virkeligheten, men kvalitativ data handler om ord og kvantitativ om tall. Kvalitativ metode ble vurdert som den mest passende metoden for å kunne undersøke 22. juli-rapporten og programmene til POD i dybden, samt få tak i intervjuobjektens beskrivelser, holdninger og forklaringer rundt rapporten, programmene og selve begrepet kultur. Kvalitativ metode med intervju skal være godt egnet til å søke etter menneskers erfaringer og opplevelse av et fenomen. Jeg ønsket blant annet å finne ut hva som mentes med kulturbegrep i politiet, samtidig som jeg ville se på hva som lå bak rapporten og programmene. Jeg har analysert det som er skrevet om og rundt politiets kultur i rapporten, og forsøkt å finne ut om tiltakene til POD samsvarer med diagnosen om at kulturen i politiet var en medvirkende årsak til beredskapen sviktet 22. juli.

I følge Jacobsen (2005) skal en undersøkelse være en metode til å samle inn empiri, og den bør tilfredsstille to krav. Empirien må være gyldig og relevant (valid) samt pålitelig og troverdig (reliabel). Jeg skal nevne mer om de to kravene senere.

3.1 Forskningsdesign

Forskningsdesignet er den overordnede planen jeg hadde for å få svar på problemstillingen.

Denne oppgavens problemstilling er: **Hvordan fremstilles politiets kultur i 22. juli-rapporten, og hvordan har man kommet frem til denne diagnosen?**

Forskningsdesignet ble bestemt ut fra hvordan jeg kunne belyse problemstillingen best mulig, og det var min plan for å gjennomføre et forskningsopplegg (Blaikie 2010). Jeg valgte å se design og metode i sammenheng med formål, problemstilling og hva jeg ønsket å innhente av data (Yin 2014). Yin er best egnet til case-studier, og jeg har derfor tatt utgangspunkt i Blaikies forskningsdesign som må gi svar på følgende tre elementer:

1. Hva skal studeres?
2. Hvorfor skal dette bli studert?
3. Hvordan skal man studere dette?

3.1.1 Forskningsstrategi

Blaikie (2010) mener at kunnskap utvikles ved å bruke de fire forskningsstrategiene induktiv, deduktiv, retroduktiv og abduktiv alene eller sammen. Han sier videre at forskningsdesignet bør inneholde en kort beskrivelse av valgt forskningsstrategi, og hvorfor en har tatt valget for å svare på forskningsspørsmålene.

Jeg har brukt Danemarks (1997) abduktive forskningsstrategi da oppgaven blant annet fokuserer på omskriving av dokumenters motiver og meninger. Jeg har brukt en kombinasjon av teori og empiri for å finne logiske mønstre og samlet inn data og tolket disse på nytt. Jeg har som tidligere nevnt samlet inn data fra 22. juli-rapporten, programmene til POD samt data fra intervjuer. Strategien ble valgt fordi jeg mente den kunne belyse temaet og problemstillingen på en god måte. Det var viktig at jeg laget en plan for hva jeg skulle se etter for blant annet å finne ut hvordan kommisjonen gikk frem for å diagnostisere kulturen i politiet.

Danermark (1997) er opptatt av at vi må se fenomenet i en større kontekst, og det er det jeg ønsket å gjøre med diagnosen. En begrensning med designet var at det ikke er noen faste kriterier for å avgjøre gyldighet til en konklusjon. Ved å bruke abduktiv metode forstod jeg fenomenet «kultur» i en ny sammenheng og fortolkningsramme. Dette skjedde blant annet ved at jeg utforsket teori rundt temaet. Jeg visste at abduksjon krevde tre viktige egenskaper hos meg som forsker: fantasi, kreativitet og evne til å assosiere. Ved å se på teorier om kultur og modellene til Røvik ga det meg en ny og utvidet forklaring på problemstillingen.

Blaikie (2010) finner tre hovedtyper av data som blir brukt i forskningsstrategi, primær, sekundær og tertiær. Primærdata er data jeg som forsker har generert selv, sekundærdata er generert av andre og tertiærdata er analysert av andre forskere. Intervjuene jeg har gjennomført blir primærdata og litteraturen sekundærdata.

3.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en type kvalitativ analyse, og dokumentene vil være sekundærkilder fordi de er skrevet av andre. Når man snakker om dokumenter er dette alle relevante skriftlige

kilder i løpet av analysen. Det kan være offentlig dokumenter som stortingsmeldinger, rapporter, bøker, dagbøker og brev (Thagaard 2003, Jacobsen 2005).

Rapporten og endringsprogrammene ble tolket av meg som forsker i lys av formålet med analysen som var å få frem viktige sammenhenger og relevant informasjon om politikultur, og da spesielt det som var skrevet rundt 22. juli. Jeg sjekket dokumentene mot teori, problemstilling og forskningsspørsmålene. Jacobsen (2005) hevder at en dokumentanalyse kan være velegnet når man blant annet ønsker å få tak i andres fortolkning, eller for å få informasjon om hva som opprinnelig er sagt eller gjort i en situasjon. Jeg ønsket blant annet å finne ut hva som lå bak rapporten og programmene.

I rapporten har jeg tatt utgangspunkt i de fem punktene som kommisjonen knytter opp mot kultur, og disse punktene er også utgangspunktet for innsatsområdene til endringsprogrammet. Ved første øyekast var det vanskelig å se hva de mente forskjellen var mellom kultur og ledelse. Jeg tok utgangspunkt i oppsummeringen på slutten hvor kommisjonen tar opp temaer knyttet til hvert punkt. Videre forsøkte jeg å finne eksempler som kommisjonen mente hadde med kultur å gjøre. Et problem var et dette ikke var veldig tydelig for meg som forsker.

Når det gjelder programmene til POD har jeg sett på disse samlet. Tiltaket «*Medarbeiderplattformen*» fra endringsprogrammet er veldig aktuelt fordi det er rettet mot kultur, men utfordringen her var at plattformen skulle implementeres via HR- avdelingen til POD. Da jeg skrev oppgaven var ikke implementeringen startet.

3.3 Intervju

Det var viktig at jeg fant et utvalg som kunne gi den mest interessante informasjonen i forhold til problemstillingen og forskningsspørsmålene. Det var også viktig å formulere hvilke spørsmål jeg ville ha svar på. Jeg bestemte meg tidlig for å gjennomføre intervjuer sammen med medstudent og kollega Linda Egeland Olsen som skrev en masteroppgave om politiet som fokuserte på ledelse. Prosjektet ble meldt inn til personvernombudet ved NSD og ble godkjent.

Vi startet tidlig med prosessen for å få tak i intervjuobjekter. Vi tok først kontakt på e-post eller telefon. Etter at intervjuobjektene hadde sagt ja sendte vi ut en forespørsel om intervju

(se vedlegg 1). Her skrev vi litt om hva oppgaven handlet om, og vi tok opp anonymitet, konfidensialitet og frivillighet. Ifølge Blaikie (2010) er det viktig at dette ivaretas.

På forhånd utarbeidet vi en intervjuguide (se vedlegg 2 og 3) som inneholdt tema og spørsmål som skulle gjøre det lettere å holde tråden gjennom intervjuet. Et mål med intervjuene var å se om intervjuobjektene hadde samme oppfattelse som fremkom i rapporten og endringsprogrammene. Thagaard (2009) hevder at kvaliteten på intervjuet er avhengig av at man er godt forberedt. Det var viktig å være orientert om intervjupersonene samt klar over hva vi ville oppnå. Vi forberedte oss ved å gå igjennom intervjuguiden og tenke over intervjupersonenes rolle slik at vi fikk best mulig svar på spørsmålene. En utfordring var at en person kun hadde anledning til et kortere intervju, men med god planlegging fikk vi svar på de fleste spørsmålene.

3.3.1 Utvalg av intervjupersoner

Vi måtte finne ut hvilke personene vi ville snakke med. Hvem ville vi intervjuer og hvorfor akkurat disse personene var viktige spørsmål vi måtte stille. Det var også viktig at intervjuguiden passet opp mot problemstilling og forskningsspørsmålene til begge oppgavene.

For å få belyst problemstillingen gjorde vi et strategisk utvalg, og vi valgte derfor informanter som hadde egenskaper eller kvalifikasjoner som var strategiske i forhold til problemstillingen og undersøkelsens teoretiske perspektiver (Thagaard 2009). Det var et utvalg som bestod av personer som hadde mange meninger rundt politiets fremtidige organisering. Vi endte opp med et interessant utvalg som bestod av 7 personer med ulike bakgrunn og forhold til rapporten og programmene til POD. Utvalget bestod av følgende personer:

- **Erlend Bjørnstad:** Lokallagsleder i Politiets Fellesforbund (PF) Rogaland siden 2013. Han har jobbet i politiet siden 2002, og da mest innen ordenstjeneste. Blir omtalt med navn.
- **Intervjuperson 2:** Politimann med ordenserfaring og kjennskap til endringsprogrammene til POD. Blir omtalt som intervjuperson 2.
- **Hans Vik:** Politimester (PM) i Rogaland og ansvarlig for innsatsområdet kultur, ledelse og holdninger i endringsprogrammet. Blir omtalt med navn.

- **Alexandra Bech Gjørv:** Leder av 22. juli- kommisjonen og nå ansatt i advokatfirmaet Hjort. Blir omtalt med navn.
- **Helge Stave:** Assisterende direktør i endringsprogrammet til POD. Variert erfaring fra norsk politi siden 1993. Blir omtalt med navn.
- **Rune Glomseth:** Lærer på Politihøgskolen (PHS). Utdannet politimann med variert erfaring fra politiet siden 1983. Blir omtalt med navn.
- **Intervjuperson 7:** Tidligere i politimann i lederstilling. Blir omtalt som intervjuperson 7.

3.3.2 Gjennomføring av intervjuene

Intervjuer kan ifølge Jacobsen (2005) gjennomføres på ulike måter, og vi valgte det som Jacobsen kaller et semi- strukturert intervju. Denne typen er velegnet for å få tak i respondentenes oppfatninger og holdninger. Vårt utvalg bestod av få respondenter og fokuset var å få deres meninger og tolkninger rundt kultur i politiet, de offentlige utredningene og endringsprogrammene. Vi reiste til Oslo for å intervjuer Gjørv, Glomseth og Stave, og det var de som valgte lokaler. Vik ble intervjuet på sitt kontor og de to anonyme personene ble intervjuet på videokonferanse og Linda Olsens kontor.

Alle intervjuene ble innledet med en orientering om masterutdanningen vår og den oppgaven intervjuene ville bli en del av. De fleste av intervjupersonene er høyt profilerte medarbeidere og vant med å uttale seg. Det styrker også oppgavene våre på mange måter ved at det kommer frem hvem som mener hva. Vi gikk også igjennom forespørselen og tok opp spørsmålet om anonymitet, og det var to personer som hadde ønske om å være anonyme. De fleste svarte at de uansett ville være lett gjenkjennelige på grunnlag av stilling, meninger og arbeidsoppgaver.

Intervjuene ble startet med spørsmål som var felles for oppgavene, og deretter var det to bolker om henholdsvis kultur og ledelse. Spørsmålene tok utgangspunkt i relevant teori, utvalgt litteratur, samt vår erfaring og kunnskap. Det var viktig at vi stilte spørsmål som belyste problemstillingene. Ved at intervjuguiden ble benyttet som en rettesnor fikk også informantene anledning til å snakke fritt rundt temaene og komme med sine synspunkter. Den hjalp også med å huske hva vi ville ta opp, samt forberede oss faglig og mentalt.

Vi gikk alltid gjennom de viktigste temaene, mens rekkefølge og oppfølgingsspørsmål varierte av og til ut fra hva som falt naturlig. Vi benyttet ulike oppfølgingsspørsmål for å få utdypende svar. Intervjuguiden har blitt tilpasset hvert intervju, og dette viser hvor fleksibel den kvalitative undersøkelsens kan være (Repstad 1998). Ett problem ved å bruke en semi-strukturert og åpen tilnærming var at noen av intervjupersonene syntes at spørsmålene ble for vide, og de mente vi burde ha spisset dem mer.

Hvert intervju tok ca. 2 timer og ble tatt opp på bånd, og vi tok også notater underveis. Vi byttet på å intervju og notere, samt delte på å transkribere innholdet i etterkant. Jeg var svært opptatt av å gjengi deres egne formuleringer, og har derfor skrevet direkte ned hva som ble sagt. De transkriberte intervjuene ble lagret på PC for å gi meg en bedre oversikt, og til sammen ble det ca. 160 sider med tekst. Alexandra Bech Gjørsv og Helge Stave fikk noen tilleggsspørsmål som var knyttet direkte opp mot arbeidet de hadde gjort. Det ville vært unaturlig å spørre de andre om dette. Alle fikk tilsendt intervjuet på e-post for å komme med eventuelle kommentarer.

3.4 Data

Data i ord har blitt sett på som mindre presise og mindre troverdige, men det har blitt mer akseptert nå i moderne forskning. Blaikie (2010) hevder at det er umulig å produsere data uten at forskeren påvirker dem på en eller annen måte. Før man tar en beslutning om hvordan data skal samle inn for å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålet, må man overveie hvilken type data man skal samle inn, hvor dataen kommer fra og hvordan den utvelges.

Datainnsamling

Datainnsamling og dataanalyse er ofte sett på som kjerneaktiviteten i samfunnsforskning, og timingen av datainnsamlingen er viktig. Den vanligste måten å samle inn data på innenfor den kvalitative tilnærmingen er observasjon, intervju, muntlige fortellinger eller livshistorier og dokumentanalyser (Blaikie 2010). Jeg har systematisk gjennomgått rapporten og endringsprogrammene, og foretatt en kildekritisk vurdering av tekstene ved at jeg sjekket tilgjengelighet, relevans, og at de var ekte og troverdige. Jeg vurderte også tekstene ut i fra bakgrunn og kontekst. Rapporten og dokumentene i endringsprogrammene så i

utgangspunktet både relevante og troverdige ut. Dette var strengt tatt ikke et problem men noe jeg måtte vurdere.

Dataanalyse

I en analyse skal man beskrive, systematisere og kategorisere datamaterialet for å kunne sammenbinde og fortolke det. Det er også viktig å forholde seg kritisk til kvaliteten på de data som er samlet inn. For min del betydde dette at jeg først måtte beskrive og systematisere det materiale jeg hadde av litteratur og intervjuer. Det var også viktig at jeg reduserte unødvendig informasjon. Når jeg hadde systematisert stoffet kunne jeg begynne å fortolke data, dvs. lete etter meninger, årsaker, forsøke å generalisere eller bringe en viss orden inn i data (Jacobsen 2005).

Jeg tok utgangspunktet i de fem punktene som kommisjonen knyttet opp mot kultur. Hovedutfordringen var å finne poeng knyttet til punktene i rapporten. Det var lite som var direkte knyttet opp mot kultur, og det gjorde analysearbeidet krevende. I datapresentasjonen kan det derfor ved første øyekast være vanskelig å se at det dreier seg om kultur, men det er noe jeg kommer tilbake til i drøftingen. Jeg har forsøkt å finne ut på hvilket grunnlag kommisjonen kom frem til kulturdiagnosen ved og se på data i rapportene og intervjuene. Jeg utledet mine forventninger om funn ved å bruke doktor- og motehandel- modellen. Jeg gjorde det samme med programmene til POD. Hvordan dette er gjort presenteres i del 2.3, forventninger til funn.

3.5 Min forforståelse

Ifølge Dallon (2012) har vi alle våre fordommer eller vår forforståelse med inn i en undersøkelse. Jeg som forsker hadde allerede en mening om politikultur, rapporten, politianalysen og endringsprogrammene før jeg begynte undersøkelsene. Man kan ikke unngå å ha tanker om det vi undersøker, og det var derfor viktig at jeg var bevisst min egen forforståelse. Jeg forsøkte å lete etter det som kunne avkrefte min forforståelse.

Thagaard (2009) hevder det er viktig at forskeren reflekterer over betydningen en har i relasjon til informantene, fordi de forholder seg til forskeren ut fra oppfatningen

vedkommende har til vedkommende. Selv om noen av intervjupersonene var kolleger var det ingen jeg kjente personlig. Uansett var det viktig å tenke på at valget om å forske på egen organisasjon kunne være med på å påvirke både utviklingen og resultatet av undersøkelsen. Jeg var også observant på rollekonflikter underveis, fordi jeg så at jeg kunne oppfattes både som forsker og kollega. Dette var ekstra viktig ettersom det skulle forskes på en kultur jeg selv var en del av. Jeg var også i utgangspunktet skeptisk til at kulturen var en så stor årsak til at beredskapen sviktet, og før jeg begynte med oppgaven syntes jeg det var vanskelig å forstå hva kommisjonen baserte konklusjonene sine på.

3.6 Fordeler og ulemper ved designet

Jacobsen (2005) hevder det ikke finnes en perfekt forskningsprosess, og at alle vil være beheftet med feil, svakheter og manglende presisjon. Poenget er ikke er å unngå slike feil, men å kunne gjøre rede for hvilke mulige svakheter som er knyttet til resultatet av den konkrete undersøkelse.

Fordeler:

Ifølge Jacobsen (2005) kan man bruke kvalitativ metode når man skal finne ut hva som er innholdet i et fenomen. Fordeler som Jacobsen tar opp er dybde og detaljforståelse, helhetlig forståelse av fenomen og fleksibilitet i datainnsamlingen, lave kostnader og kort ventetid før dataene kommer inn. En sentral del har vært dokumentanalyse, og Yin (2014) mener dokumenter har flere fordeler ved at de er stabile, nøyaktige og ikke har dårlig minne.

Det er flere fordeler ved å forske på noe man kjenner, men det har også sine ulemper. Det er lettere å få tilgang på informasjon, og jeg vil kanskje møte større åpenhet og tillit enn personer utenfor miljøet. Jeg kjenner kulturen og språket som benyttes. Det kan være en fordel å kjenne organisasjonskulturen, men samtidig kan det være vanskelig å være objektiv og ha distanse. Sistnevnte har jeg hatt ettersom jeg jobbet ett år utenfor politietaten når jeg hadde studiepermisjon.

Ulemper:

En ulempe er at metoden kan være uoversiktlig og overflatisk. Man kan få for detaljert informasjon, for stor nærhet til respondenten og for stor fleksibilitet. I tillegg er det en fare at man aldri blir ferdig. Man kan også påtvinge mennesker bestemte meninger hvis spørsmålene og svaralternativene er for standardiserte. Intervjuer og ærlighet kan også være en utfordring. Selv om jeg kjenner politikulturen på mange måter, kjenner jeg jo ikke enkeltpersonene eller utvalgene som har skrevet om den. I et intervju ligger det også en feilkilde i selve kommunikasjonsprosessen.

Når det gjelder dokumenter er ulempen at de er skrevet av noen, for noen og med et spesielt formål. En svakhet ved kvalitativ analyse er også at min bakgrunn og perspektiv kan påvirke utvelgelsen og tolkningen av tekstene. Det er viktig å vurdere tekstene ut i fra ulike perspektiver samt velge fra ulike kategorier. Man må også drøfte tekstene ut fra ulike tolkningsmuligheter. En del av litteraturen jeg bruker er godt kjent, f.eks. offentlige rapporter, men ulempen er at det kan bli litt ensidig. Noe av informasjonen er også hentet fra media. Ulempen med dette er at media ofte vinkler artikler for å selge.

3.7 Krav til data- Reliabilitet og validitet

I tillegg til å sørge for at empirien egnet seg til å svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene mine, var det også viktig at materialet var pålitelig. Det var viktig at jeg som forsker var oppmerksom på dette med reliabilitet og validitet.

Reliabilitet

Med reliabel menes at undersøkelsen må være til å stole på, gjennomført på en troverdig måte og skape tillit. En svakhet ved kvalitativ metode er at det kan være vanskelig å gjøre den samme undersøkelsen på ny samt at funn ikke kan generaliseres (Jacobsen 2005). Det er vanskelig å svare på om en hadde fått samme resultat to ganger. Dette gjelder spesielt ved kvalitative undersøkelser og intervju ettersom det tross alt er mennesker som intervjues. Det at jeg tok ut fakta fra diverse offentlige rapporter og dokumenter kan være med på å øke reliabiliteten.

Validitet

Med valid menes at jeg faktisk målte det jeg ønsket å måle, og at det jeg hadde målt ble oppfattet som relevant, samt at det jeg målte hos noen få også gjelder for alle. Dette betyr at undersøkelsen må være gyldig og relevant. Det var viktig at jeg var kritisk til undersøkelsesopplegget og datamaterialet (Jacobsen 2005). Validitet handler også om gyldigheten av de tolkningene undersøkelsen fører til, og derfor måtte jeg som forsker gå kritisk gjennom grunnlaget for tolkningene mine. Dette var viktig å tenke på siden forskerens posisjonering i relasjon til det miljøet det forskes i har betydning for tolkningene forskeren kommer frem til (Thagaard 2009). Det var viktig å tenke på dette siden jeg har jobbet 13 år i politiet og har en sterk tilknytning til etaten.

Jeg fikk intervju de personene jeg ønsket, og det er ingen grunn til å tro at de ikke kom med sann informasjon. Det kan være at jeg ville fått annen informasjon hvis alle var anonyme. Videre mener jeg at litteraturen som er brukt i denne oppgaven er relevant, og at jeg har fått gyldige og relevante svar sett opp mot teori. Det var viktig at jeg brukte samme begrep på teori- og empirinivå.

Når det gjelder ekstern validitet er jeg usikker på om undersøkelsen min kan brukes opp mot andre organisasjoner som har fått diagnosen om at kulturen har vært medvirkende til svikt i organisasjonen, men ved å bruke det samme teoretiske opplegget kan det være mulig

4.0 DRØFTING SAMT PRESENTASJON AV FUNN

I denne delen vil jeg presentere empirien som er 22. juli-rapportene, programmene til POD og intervjuene. Jeg vil ikke fokusere på hva som skjedde 22. juli da de fleste er enige om at hendelsene har blitt grundig belyst. Mitt mål er å se på det som er skrevet rundt kultur i rapporten, programmene og ikke minst få frem hva intervjuobjektene mener. Jeg ønsker også å se på i hvilken grad tiltakene til POD passer diagnosen om at kulturen i politiet var en medvirkende årsak til at beredskapen sviktet denne dagen.

Jeg vil legge frem funnene ved at jeg først legger frem data rundt den avhengige variabelen i studien som er diagnosen. Jeg ser altså selve diagnosen som et resultat, eller et utfall, av noen faktorer og forutgående prosesser. Deretter vil jeg løfte frem data der jeg rapporterer i forhold til studiens uavhengige variabler og som er gruppert i verdimålestokker, faglige standarder og

klientkunnskap. Jeg vil også se på tiltakene til POD som er de to programmene. Intervjuene blir presentert der det er naturlig og data vil bli drøfte underveis. Funn blir drøftet opp mot hverandre samt opp mot teori rundt kultur og de teoretiske modellene til Røvik (1992). Til slutt drøftes forskningsspørsmål og problemstilling.

4.1 22. juli- kommisjonens rapport og diagnose

Den avhengige variabel er som sagt det fenomenet som søkes forklart og forstått. I denne oppgaven er den avhengige variabelen diagnosen om at kulturen i politiet var en medvirkende årsak til at beredskapen sviktet 22. juli.

I rapporten står det at det ikke er en årsak alene som kan forklare verken det som sviktet eller fungerte, men oppfatningen er at det som grunnleggende skilte det som gikk godt og dårlig i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og lederskap. Enkelte grunnleggende forutsetninger var avgjørende for blant annet politiets prestasjoner, og der det sviktet skyldtes primært fem punkter:

- **Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten.**
- **Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak.**
- **Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull.**
- **Potensiale i informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ikke vært godt nok utnyttet.**
- **Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar og mål, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig (NOU 2012:14).**

Rapporten avdekker behov for mange endringer når det gjelder planverk og regler, disponering av kompetanse og ressurser, organisasjonskultur, prioriteringer samt fokus og samfunnets holdninger. Kommisjonen hevder også at disse lærdommene i større grad handler om ledelse, samhandling, kultur og holdninger- enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg (NOU 2012:14).

Selv om mange andre etater blir nevnt, er det mye kritikk av politiet. Det er tydelig at kommisjonen setter fokus på kultur og ledelse i politiet, samtidig som kommisjonen ikke er

tydelig på hva de mener skyldes kultur. Kommisjonen diskuterer ikke kulturbegrepet under noen av punktene. Nedenfor vil det bli drøftet rundt de fem punktene som kommisjonen knytter opp mot blant annet kultur.

1 Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for lite

Kommisjonen omtaler Oslo politidistrikts øvelser og planverk. Det vises til at evalueringer etter ulike øvelser hadde påpekt svakheter knyttet til styringssystemet PO og uhensiktsmessige fasiliteter ved operasjonssentralen og stabsrommet. Øvelse med «skoleskyting» fra 2010 viste at lav bemanning ved operasjonssentralen skapte ledelsesutfordringer. Sommeren 2011 var det ikke definert krav til minstebemanning, og politiøvelser ble holdt på et minimum pga. økonomi og tid. Staben hadde ikke gjennomgått politihøgskolens stabsopplæring, og heller ikke søkt om deltakelse (NOU 2012:14).

Ifølge rapporten førte POD tilsyn med Nordre Buskerud Politidistrikt (NBPD) i 2008, og det ble konkludert med at beredskapssystemet hadde forbedringspotensialer både når det gjaldt tilgjengelighet, involvering av driftsenhetene, opplæring og bruk. Evaluering etter 22. juli viste at politidistriktet i liten grad hadde tilpasset og implementert lokalt planverk for det som var aktuelt denne dagen (NOU 2012:14).

I tillegg har det blitt påpekt av tjenestemenn at operasjonssentralen periodevis ikke hadde tid til å svare patruljene ute i vanlig tjeneste. I et brev til politidistriktets ledelse fra tillitsmannsapparatet ble det skrevet om konsekvensene som svak bemanning kunne få ved akutte hendelser, og 22. juli var dette et faktum (NOU 2012:14).

Den årlige sommerleiren ble ikke ansett som en sikkerhetsmessig utfordring som krevde særskilte tiltak. Ifølge kommisjonen hadde ikke politidistriktet gjort risikovurderinger av arrangementet verken av hensyn til en stor ansamling av ungdommer, besøk av politikere, eller faren for alvorlige hendelser som brann, ulykker eller ordensforstyrrelser. Det var kun en avtale med kommunen om brannbil i tilfelle brann. Det står ikke noe om at politiet var en del av denne planen eller om distriktet hadde en tverretattlig plan (NOU 2012:14).

Kommisjonen hevder at gjerningsmannen kunne vært stanset tidligere, og det vises til instruksjonen «skyting pågår». To tjenestemenn, som er godkjent for væpnede oppdrag, burde være i stand til å aksjonere mot én motstander. Samtidig påpeker kommisjonen at patruljen

ikke visste at de var del av en aksjonsplan, og de var heller ikke klar over hvor langt de andre politistyrkene hadde kommet i utrykningen. På den ene siden mener kommisjonen at patruljen hadde en selvstendig handleplikt til å skaffe båt og gå til øyeblikkelig aksjon, samtidig som de påpeker at dette ikke ville være korrekt uten å klarere med aksjonsleder ettersom de var under kommando i en aksjon (NOU 2012:14). Kommisjonen skriver ikke direkte at dette skyldes kultur, men at den bidro til at det ikke fungerte.

Spørsmålet er om man kan forlange dette av to politifolk i en slik situasjon? Det var liten oversikt, og gjerningsmann var utkledd som politi. I tillegg var Beredskapstroppen på vei samtidig som det ble gitt uklare ordrer. Hvordan skulle en vite hvem som var politi? Hvis vi tenker på polititjenestemennenes handlinger og holdninger kan man spørre om kommisjonen stiller for store krav til en lokal politipatrulje i en slik ekstrem og uoversiktlig situasjon. Selv om de var opplærte til å tenke « worst-case », var dette en hendelse som overgikk den villeste fantasi, selv for erfarne politifolk. Kan det konkluderes med at dette skyldtes kultur? Var det felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som forårsaket dette? Johannessen (2013) hevder at de to første betjentene ikke kunne forventes å dra umiddelbart over til øya, fordi de hadde havnet i en situasjon som var helt utenfor deres erfaringshorisont under et svært høyt stressnivå.

Kommisjonen er ikke tydelig på hva som konkret knyttes opp mot kultur under dette punktet.

Intervjuene

Samtlige intervjupersoner påpekte politiets ansvar når det oppstår en situasjon hvor skyting pågår, men sa samtidig at de ikke kjente nok til ordrene politimennene fikk. Det var et vanskelig spørsmål som ikke hadde et enkelt svar. Intervjuperson 2 forstod det slik at de fikk beskjed om å vente, og at det var en umulig situasjon å gjøre noe som var stikk i strid med det man har øvd på. PF Bjørnstad sa at dette ikke handlet om dårlig kultur, men om to tjenestemenn som prøvde etter beste evne i en ekstrem situasjon.

Når det gjaldt koordinering og samhandling var intervjupersonene inne på viktigheten av å dele kompetanse. Intervjuperson 2 mente at nå var deling av kompetanse og samarbeid på tvers av distriktene helt fraværende. Det var ikke en kultur for å lete etter informasjon selv fordi en hadde nok med den daglige driften. PM Vik sa at han mente at evnen til å koordinere og samhandle var bedre enn mange trodde fordi politifolk var så gode til og «snu seg» når noe

skjedde. Det manglet ikke på erkjennelse av risiko, men for å ta innover seg risikoen og deretter planlegge i forhold til dette.

Når det gjaldt øvelser mente intervjupersonene at de må øves mer. Ønsket til intervjuperson 2 var at flere politifolk gjennomførte den obligatoriske treningen på 40 timer og ble godkjente til å bære våpen. PF Bjørnestad var enig, men så ikke hvordan ressursene skulle strekke til med dagens situasjon. Ifølge PM Vik var det et regnestykke på hva som kostet mest og det kunne gjøres mye bra arbeid uten å være våpengodkjent. Det var viktig å balansere det operative med andre kjerneoppgaver.

Intervjuperson 2 poengterte at beredskap koster penger, og at man ikke ser resultatet av beredskapen før man trenger den: *«Kulturen vi har når det gjelder beredskap er at det går bra, og derfor kommer det til å gå bra videre»*. Dette synet ble på mange måter delt av intervjuperson 7. Han uttalte, at satt på spissen, fikk politikerne det politiet de hadde betalt for, og for ham var det ikke overraskende at kommisjonen tok opp sviktende beredskap og manglende gjennomføringsevne i politiet. Politiet hadde ikke hatt en forankret kultur for trening, øvelser og beredskapsarbeid, og det har ikke gitt uttelling å drive godt beredskapsarbeid med tanke på hvordan en måler. Intervjuperson 7: *« Det handler selvfølgelig om ledelse og kultur, men samtidig er det en ønsket ledelse og kultur fra politisk hold»*.

Ifølge Gjørsv så kommisjonen at både små og store politidistrikter hadde avdekket problemer og ikke tatt tak i det, og de samme trekkene gikk igjen på direktoratnivå og departementsnivå. Når kommisjonen snakket om kultur så siktet de først og fremst til en virksomhetskultur. Hun sa at kommisjonsmedlem, Hanne Bech Hansen, hadde sagt at virksomhetskultur var; *« de «stilletiende» avtalene man gjorde med hverandre, og hvordan man tilrettela arbeid, tok beslutninger, handlet og evaluerte.»* De lagde ikke et definert begrep på kultur da de følte det var alminnelig forstått, og at de tenkte på kultur som i motsetning til organisasjonsstruktur eller nye lover.

For Gjørsv var det også et poeng at politiet i Norge tok innover seg at man måtte gjøre noe med beredskapen. Deres analyser viste at verken de små eller store distriktene var organisert for en god beredskap, og kommisjonen mente det var en kulturutfordring at man aksepterte å leve med for dårlig beredskap. Dette var noe de andre intervjupersonene var enige i.

PHS Glomseth sa at man ofte gjennomgikk hvem som gjorde hva og hvorfor etter øvelser, og til slutt ble det skrevet en rapport som ble lagt bort i en skuff. Dette resulterte i at man begynte på nytt neste gang, noe som førte til at mange av de samme feilene og manglene som kom igjen. Nå kaltes det læringspunkter, men Glomseth trodde fortsatt at politiet ikke hadde noen god systematikk eller innstilling i forhold til hvordan man skulle lære å endre etaten basert på øvelser.

2 Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak

Kommisjonen hevder her at tiltak som allerede var bestemt ikke ble iverksatt, eller ble iverksatt sent, samt at relevante planer ikke ble tatt i bruk. Her nevnes to punkter som gjelder politiet spesielt, og det første er systemet for rask, sikker og effektiv varsling mellom politidistriktene som ble besluttet av POD etter Nokas-ranet i 2004. Dette systemet ble først operativt i 2010, og POD ble advart mot svakheter i dette. Det ble aldri systematisk testet og erfaringer pekte på en rekke problemer. Systemet sviktet 22. juli, og kommisjonen peker på svak prosjektledelse og mangelfull prosjektoppfølgning (NOU 2012:14). Det kommer ikke klart frem hvordan det knyttes til kultur.

Politiet har også et eget planverk til bruk ved terror og sabotasje som ikke ble brukt. Politiet tok ikke i bruk planer og prosedyrer som eksisterte og dette var noe av grunnen til at det sviktet (NOU 2012:14). Johannessen (2013) skriver at dette er en sannhet med betydelige nyanser, og han mener man er avhengig av at regler brytes og planer ikke følges i spesielle situasjoner. Kommisjonen sier ikke noe om hva de konkret knytter opp mot kultur under dette punktet, men det kan tolkes som politiet har en kultur for ikke å gjennomføre det en har bestemt seg for. Det er vanskelig å skille kultur og ledelse her, da både tiltak og bruk av planverk i hovedsak er et ledelsesansvar.

Intervjuene

Intervjuperson 2 sa at mannskapet måtte kjenne til planverket for å kunne handle ut i fra det, og at det var viktig at planverket var tilgjengelig. PF Bjørnstad tok opp sin mangeårige

erfaring som operativ politimann. Han hadde ledet flere tunge oppdrag som innsatsleder, men hadde ikke ett eksempel som viste at han ble veldig god av planverk. Han hadde tro på frihet og at planverket danner grunnlaget, men sa at mannskapet ble usikre hvis de ble tvangsstyrt.

PM Vik mente at mange ledere i politiet bestemmer seg for altfor mye. Politiet måtte bli mye spissere på hva som skulle gjennomføres. Han hadde lært seg å gjennomføre det som var viktigst å gjennomføre. Planverket måtte sitte i ryggmargen, og Vik var enig i at evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for har vært for svak. Det var alt for mye rom for bremsing av prosesser hvis en ikke likte beslutningene. Dette kunne ha sammenheng med kultur og ledelse, men at det hadde flere årsaker. Én av årsakene var at politifolk var gode til å håndtere uventede situasjoner. PM Vik: *«Jeg tror egentlig at det handler mye om personlige egenskaper hos lederne som sitter med ansvaret, med referanse til hva jeg kjenner selv. Jeg må kjenne på ansvaret. Hvis jeg vet at operasjonssentralen er for svakt bemannet og har muligheten til å gjøre noe med det, da må jeg se meg selv i speilet og spørre: Hvorfor gjør jeg det ikke? Får jeg ikke noe godt svar, da må jeg gjøre det.»*

Vik og Intervjuperson 7 var opptatt av alt ikke måtte til toppsjefen, og at alle nivå måtte være klar over handlingsrommet sitt for å unngå handlingslammelse. Intervjuperson 7: *«Det er noe å hente på gjennomføringsevne, og da må det handle om plassering av ansvar, ansvarliggjøring og beslutningsveier for fullmakter.»* Han hadde tro på at de beste beslutningene oftest ble tatt nærmest hendelsen.

3 Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull

Kommisjonen mener at politiaksjonen på Utøya var svakt koordinert, og at det derfor tok lengre tid enn nødvendig å arrestere gjerningsmannen. Operasjonssentralen ble overlesset med telefoner og fikk derfor ikke lede og koordinere. Kommunikasjonsproblemer gjorde at ressursene. Det pekes også på at uformell språkbruk og avvik fra krav til presis kommunikasjon bidro til å gjøre sambandssituasjonen ekstra utfordrende. Samtidig sier kommisjonen at NBPD rykket raskt ut med en slagkraftig aksjonsstyrke (NOU 2012:14).

Det vises til at politiet ikke evnet å skaffe båtressurser og koordinere mannskapene godt nok, og dette skyldtes fravær av felles kommunikasjonsplattform og mangelfullt politiarbeid. Her vektlegges at politiet ikke forsøkte å få tak i fergen MS Thorbjørn eller andre båter. Noe av

informasjonen som kom til SBPD ble ikke videreformidlet til NBPD. Brannvesenets båt ble raskt rekvirert, men 110- sentralen beordret mannskapet til å stoppe på Sundvollen uten å informere politiet om dette. Når det gjelder båten som var overlastet viser kommisjonens gjennomgang at politiet ikke vurderte behovet for slagkraft versus behovet for å få politiet raskest mulig over på øya. Det går også lang tid før Kripos sender ut riksalarm. Kripos ble varslet av Oslo Politidistrikt 40 minutter etter bomben gikk av i Regjeringskvartalet, og det gikk ytterligere 40 minutter før de sendte ut melding (NOU 2012:14, Johannessen 2013).

Et vitne i Oslo observerte gjerningsmannen i en grå Fiat Doblo leiebil. Vitnet ringte Oslo politidistrikt med detaljert informasjon om både Breivik og bilen. Informasjonen ble skrevet ned på en lapp som ble formidlet videre til operasjonslederen. Men denne ble glemt, og først 20 minutter senere ringte operasjonslederen tipseren opp igjen for å få verifisert informasjonen. Det gikk enda litt tid før informasjonen ble videreformidlet til Asker og Bærum politidistrikt, som var distriktet gjerningsmannen kjørte gjennom på vei til Utøya. Denne informasjonen kunne ha vært til stor hjelp for det lokale politiet (NOU 2012:14).

Forbindelsen til kulturbegrepet er utydelig her, og kommisjonen går ikke inn på sammenhengen mellom dårlig evne til å samhandle og kultur. Det er vanskelig å skjønne om kommisjonen oppfatter dårlig samhandlingsevne i seg selv som uttrykk for dårlig kultur, eller om kultur er en av flere mulige forklaringer.

Intervjuene

PM Vik var ikke så sikker på at evnen til å koordinere og samhandle var så mangelfull. Politiets operative innsats var ofte bra koordinert og politiet var flinke til å samhandle spesielt i pressede situasjoner, men det var kanskje var et forbedringspotensial på toppnivå. Vik: *«Det tror jeg egentlig er bedre enn mange tror, nettopp fordi vi er så gode til å snu oss når noe skjer, men til å koordinere og samhandle på toppnivå, hvem som stenger Grubbegata og skulle gjort det, blir en annen diskusjon.»*

PHS Glomseth trodde her at politiet hadde et historisk, tradisjonelt og organisatorisk problem, og det handlet om silo- tankegangen, og han refererte til Per Læg Reid som har analysert hendelsene 22. juli. Læg Reid hadde sagt at norsk krise- og beredskapshåndtering var veldig preget av silotenkning. Dette var også Glomseths opplevelse etter å ha vært i politiet over 30 år, samtidig som han hadde sett mange tilfeller av god samhandling. Glomseth: *«Så har jeg*

lyst til å si at den hendelsen som inntraff 22. juli var så vanvittig stor og kompleks. Den var vanskelig å forutse, og man får koordineringsproblemer. Det er ikke uvanlig at når det er større ting at man får det.»

4 Potensiale i informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ikke vært godt nok utnyttet.

Kommisjonen kritiserer blant annet at politiet måtte varsle og mobilisere personell over telefon og at dette tok verdifull tid. Til sammenligning hadde Oslo kommune etablert SMS-varsling som krevde liten innsats og stort oppmøte (NOU 2012:14).

Svakt lokalt samband og manglende dekning av nødnett medvirket til misforståelse om oppmøtested. Politiet hadde heller ikke teknologi til å sende skriftlig oppmøteinformasjon til personell og biler, og de fleste bilene manglet elektroniske kart. Kommisjonen påpeker i denne sammenheng at det har vært ca. 10 år med egenevaluering, revisjoner og konsulentrapporter om de store svakhetene ved etatens IKT-løsninger, og at dette burde vært godt kjent både i politiet og departementene. Det poengteres at det var høy belastning på samband og inne på operasjonssentralen. Politidistriktene hadde ulike sambandsløsninger ettersom nødnett ikke var innført i alle distriktene. Det at man i nytt nødnett kan bruke felles talegrupper (radiokanaler) med brann og ambulanse og sende tekstmeldinger ble i liten grad benyttet. Det at distriktene ikke var på samme nett gjorde at det ble brukt mye mobiltelefon (NOU 2012:14).

Kommisjonen viser til problemer som har vært kjent i mange år, og dette kan knyttes til en kultur som er lite endringsvillig. Det er ikke tydelig om kommisjonen knytter problemet opp mot kultur, ledelse eller begge deler.

Intervjuene

Det var også en samlet enighet blant intervjupersonene om at politiet var for svake på IKT. Intervjuperson 2: «Systemene til politiet er så gamle at satt på spissen må man på et gamlehjem for å finne noen som kan det». Han sa at politiet må se fem år frem i tid istedenfor her og nå når det gjaldt IKT-løsninger. Det var viktig fordi utviklingen gikk fort, og i politiet tar beslutninger tid ifølge intervjuperson 2. Inntrykket var at hvis man foreslo noe nytt i ble

det ofte møtt med at det høres komplisert ut, kostet for mye eller ikke vil fungere. PM Vik sa at svakheten innen IKT handlet om kultur og ledelse, og at en ikke hadde klart å ta innover seg hva IKT var for noe på sentralt nivå. Tanken var at de gamle løsningene virket så godt og var såpass robuste at en klarte seg bra, men det oppstår problemer hvis man ikke videreutvikler og vedlikeholder utstyr.

POD Stave tenkte mest på mobilitet. Politifolk hadde ikke hatt tilgang til systemene ute i patruljebilene, og mange politidistrikt hadde tatt i bruk mobile løsninger på eget initiativ. Den strategiske ledelsen hadde ikke vært opptatt av dette fordi de ikke hadde sett gevinstpotensiale. Stave mente at det var snakk om relativt små beløp for å få løsningene ut i bilene.

5 Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar og mål, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig.

Kommisjonen peker på svikt hos ulike etats- og departementsledere til å klargjøre ansvar, etablere mål og iverksette tiltak for å sette samfunnet i best mulig stand til å håndtere beredskapssituasjoner. Det er ledelsen som er ansvarlig for at medarbeidere får gode rammer til å løse sine oppgaver, gjennom å stille krav, tilby trening og sikre nødvendig kompetanse. Ledelsen har også ansvar for å sikre at ressursene utnyttes effektivt og koordinert (NOU 2012:14).

Kommisjonens undersøkelser retter søkelyset mot problemstillinger som blant annet manglende samsvar mellom mål, prioriteringer, ressurser og oppgaver. Det er svært mange mål, men få er knyttet opp mot operativ virksomhet. Det er færrest på jobb når oppdragsmengden er størst, og politiet som etat har i liten grad tatt styring over områder hvor det finnes kompetanse (NOU 2012:14). Her kan det synes som kommisjonen kun tenker på ordensoppdrag, og at det ikke tas i betraktning at politiet har andre kjerneoppgaver. Hvis flere skal jobbe helg og natt vil det bety færre politifolk på dagtid. Kanskje man da hadde hatt enda færre på jobb en dag som 22. juli?. Dette var noe PM Vik tok opp: «*Presstidene er ikke bare snakk om tider, det er snakk om hva tid politiet trengs mest til. På en måte trengs politiet mest til å etterforske overgrepssaker*». Med andre ord er det viktig å tenke på alle oppgavene politiet har med tanke på når en skal ha folk på jobb.

Det er uklart hvordan kommisjonen kobler kultur til manglende resultatorienteringen, samt hvem de mener ledert systemet som feilet. Turner and Pidgeon (1997) skriver om aktive og latente feil i boka «*Man-made disasters*». Front-linje personell ofte blir anklaget for konsekvenser som egentlig skyldes latente feil, og at de latente forholdene stammer ofte fra utilstrekkelig ledelse eller organisatoriske forhold. Latente forhold er ubemerket eller misforstått av de involverte helt til de kombineres med en aktiv feil og skaper en trigger for ulykker. Dette kan støtte synet med at en bør se på ledelse og kultur samtidig med andre organisatoriske forhold. Cockcroft (2013) som har forsket på politikultur hevder at det er en økende tendens til at politifolk blir styrt av regler og prosedyrer, og at dette kan knyttes til de økende tilfellene av risiko-aversjon.

Intervjuene

Intervjupersonene tok opp hvordan politiet måler og leder. POD Stave uttalte at han i denne sammenhengen tenkte på målstyringssystemet til politiet, og at det var for mye styring og for lite ledelse og lederskap. Han skilte mellom ledelse og styring. POD Stave:» *Styring er kunnskap du må ha for å være leder, men det er bare drive styring, altså kontrollvirksomhet, er ikke nødvendigvis lederskap, for i lederskap ligger det også et element av det engelske ordet «empowerment», dyktiggjøre organisasjonen din om du vil, til å yte noe.»*

I flere år hadde Glomseth hørt politiledere si at det ble utarbeidet planer og at mål var nedfelt, men at det ofte handlet om å løse oppgaver fra dag til dag. Hvis det var en riktig situasjonsbeskrivelse, sa det også noe om en form for kultur ifølge Glomseth. Det ble mest brannslukking, og man var mindre dyktig til å prioritere fordi man helst skulle gjøre alt. Dette stemmer med Gjørvs syn. Hun påpekte at det virket som dag til dag-arbeid tok all oppmerksomhet. Hun reagerte på at ledere hadde problemer med å svare på hvordan det ville se ut om fem år, og hun savnet felles framtidig risikobilde, visjoner, planer, mål og tiltak for å sikre resultater. PM Vik kjente seg ikke igjen på dette punktet for egen del. Han sa at klargjøring av ansvar, samt etablere mål og ansvarslinje var ganske tydelig i politiet. Dette var én av fordelene, men problemet var at for mange er for lite flinke til å følge disse. Han ønsket å stille krav om et sunt byråkrati.

Gjørsv tok opp at uakseptable forhold ikke ble fulgt opp, og at det var store sårbarheter som politiet visste om og ikke gjorde noe med. Gjørsv: «*Veldig mye av det man kaller kultur er jo*

ledelse, men det er organisasjonen som aksepterer en slik ledelse, og det er det som er kulturen».

PF Bjørnstad sa at lederskap læres av nærmeste leder. Rekrutteringen av ledere i egne rekker måtte starte tidligere, og man burde tørre satse på de yngre. Han hadde tro på en opplæring som bestod av både teori og praksis. Det hadde vært et tydelig kulturelt trekk i politiet at ledere hadde vært «godt voksne» menn, men han mente denne trenden var i ferd med å snu. Intervjuperson 7 var uenig i dette. Han syntes ledere ble mer og mer like, og at politiets øverste ledelse var for stereotyp. De hadde altfor lik bakgrunn, og at de var for like i kjønn og alder. *«Vi som ledere må læres opp til at vi trenger mangfold, utfordringer og perspektiv, det er for lite fokus på annerledeshet og mangfold».* Han sa at politiet på mange måter brøt sitt eget grunnprinsipp med at folk skulle tenke annerledes når det gjaldt valg av ledere.

Johannessen (2013) er inne på noe av det samme når han hevder at det ikke er et ukjent fenomen at det ikke skjer noen forandring når det rekrutteres fra egne rekker. *«Den beste måten å sørge for at en kultur/praksis opprettholdes på, er nettopp å sørge for at de som behersker og utøver ledelsesfunksjonene i denne praksisen, får lov til å lede det videre arbeidet»* (Johannessen 2013:249).

Doktor- eller motehandel-modellen?

Utgangspunktet er som sagt diagnosen om at kulturen i politiet var en medvirkende årsak til at beredskapen sviktet 22. juli. Man kan si at denne type problembeskrivelse på mange måter er en sterk forenkling av virkeligheten, og man har redusert mange mulige forklaringer på problemet til et fåtall. Den tilbyr en forståelse av hva politiets problem består i ved at den reduserer usikkerhet og tvetydighet. Det er ganske klart hva kommisjonen mener er problemet. Det er mye som tyder på at diagnosen har blitt en objektiv realitet, altså en sosial konstruert virkelighet, uten at den trenger å være det. Etersom medlemmene i kommisjonen anses som fagfolk kan ha gjort at den lettere fikk gjennomslag og festet seg som en objektiv tilstandsbeskrivelse.

Når noe blir diagnostisert som unormalt eller avvikende ligger det ofte en forestilling om hva som er normalt og ønskelig. Gjørv poengterte at diagnosen ble bygget blant annet på kommisjonens bakgrunn og faglighet. Det som kjennetegnet en frisk kultur var fokus på

beredskap, evnen til å prioritere de vesentlige tingene, samt kontinuerlig forbedring. Det var viktig at både ledere og medarbeidere tok ansvar for helheten.

Som nevnt tidligere vil en diagnose ved doktormodellen ha status som en objektiv virkelighetsbeskrivelse, og ved motehandel-modellen gjelder det å ha de sosialt sett «riktige» organisasjonsformene». Ut i fra doktor-modellen kan man se på diagnosen som en objektiv beskrivelse. Kulturen er da ikke tilpasset de oppgavene politiet skal løse, og slik som kommisjonen fremstiller politiet 22. juli var det mye som gikk galt. Man kan også tolke diagnosen ut fra motehandel-modellen. Det kan være at kultur er veldig viktig i forhold til institusjonelle omgivelser når kommisjonen legger så mye av skylden på kultur.

Det er viktig å identifisere kriteriene som kommisjonen benyttet for å konkludere med at det blant annet var et kulturproblem som var årsak til at beredskapen sviktet. Doktormodellen har som nevnt krav til klarhet og presisjon, mens kriteriene til kommisjonen på mange måter kan virke litt vage og diffuse. Det vises heller ikke tydelig til tidligere erfaringer eller forskningsresultater i rapporten. Gjørsv viser derimot til kommisjonens erfaring angående ledelse, kultur og endringer under intervjuet.

Det er tegn på en nokså uskarp organisasjonsanalyse, og nedenfor er to eksempler på diffuse utsagn:

«Kommisjonens syn er at de strukturelle utfordringene er mindre viktigere enn utfordringene knyttet til holdninger, kultur og lederskap. Vi har sett få eksempler på at formell organisering har vært en begrensende faktor. Vi har sett mange eksempler på at ledelsen ikke har utnyttet potensiale i egen organisasjon» (NOU 2012:14).

Dette sitatet er hentet fra konklusjonen, men likevel blir det hengende litt i luften. Er det kulturen generelt eller er det ledelsen? Hvilket potensiale tenker man konkret på? Tenker man på hele norsk offentlig sektor? Uansett blir det veldig generelt.

«Antall politioppdrag varierer i løpet av uken, men når behovet er størst, er bemanningen lavest. Sambands- og IKT-systemene har svakheter og gjør både effektiv oppgaveløsning ute i felten og samlet styring i etaten mangelfull. Kommisjonen mener at en jobb bør gjøres» (NOU 2012:14:308). Bemanning og kjerneoppgaver ble diskutert under punk 5.

Røvik (1992) viser til at konsulentene i hans studie ofte hadde enkle kriterier for å skille mellom normale og unormale tilstander, og at kriteriene gjerne ble formidlet best ved at

konsulenten fortalte historier og kom med eksempler. Det er slike eksempler og historier kommisjonen viser til med de fem punktene som de knytter opp mot kulturproblemer. Fra eksemplene er det vanskelig å se hvordan en kom frem til både at ledelse, kultur og holdninger var problemet. Det er lite som viser til doktor-modellens idealer om komplekse, presise og felles profesjonelle tolkningsregler.

Funnene i rapporten tyder på at man er innenfor en motehandel-modell. Det kan se ut som diagnostiseringen først og fremst er en form for meningsskaping og dels institusjonaliserte standarder for det vi kaller god kulturform. Derfor kan problembeskrivelsen til kommisjonen ses på som et sosialt konstruert faktum, samt en jakt etter et problem. Man har «skapt» et problem ved å bli enige om en problemdefinisjon gjennom diagnoseprosessen. Som tidligere nevnt er det lite som viser at kommisjonens rapport er basert på forskning.

Problembeskrivelsen bidrar til å forenkle og gi mening for de politiansatte og omgivelsene rundt og har på mange måter har en svak kopling til virkeligheten. Det er løse og uklare koplinger mellom tilgjengelig data fra 22. juli og selve diagnosen. Her er bare spørsmålet om vi snakker om en rasjonalisert myte, eller om det er en ikke vitenskapelig begrunnet tro på at diagnosen faktisk er begrunnet vitenskapelig og rasjonelt?

PHS Glomseth trodde kommisjonen bygde konklusjonen på en form for analytisk og sunn fornuft, og han antok at de hadde litt konsulenthjelp. Han oppfattet at kommisjonen hadde erfaring og klokskap samt en analytisk tilnærming til problemstillingen, men ikke en organisasjonsteoretisk tilnærming. Rapporten var et solid og stort stykke arbeid, men både analysen, konklusjonen og faktorene disse bygde på, ble en form for etablert sannhet som det ikke skulle stilles spørsmålstegn ved. Ettersom tiden har gått er det flere som har begynt å stille spørsmål, men han oppfattet at det ikke var legitimt da rapporten kom. PHS Glomseth var skeptisk til at kommisjonen tilsynelatende hadde brukt lite forskning: *«Hvis du ser på referanselisten er det nesten totalt fravær av organisasjonslitteratur, da snakker jeg om forskningsrapporter, teoribøker og artikler. Det forteller meg at de ikke kan ha bygd noe særlig på forskning av organisasjon og ledelse.»*

Gjørvi viste til kommisjonsmedlemmenes erfaring og kunnskap, men man må også gjøre det eksplisitt. Det holder ikke med taus kunnskap.

4.1.1 Kommisjonens verdimålestokker

Kommisjonen hevder selv å ha konsentrert seg om å undersøke angrepene 22. juli, årsakene til tragedien kunne skje, samt hvordan den kunne skje (NOU 2012:14).

Gjørsv sa i intervjuet at det var et forholdsvis åpent mandat, og at dette er noe som ligger i den uavhengige undersøkelseskomisjonens natur. Kommisjonen ble gitt følgende mandat:

«Hensikten med kommisjonens arbeid er å foreta en gjennomgang og evaluering for å trekke lærdom fra hendelsen med sikte på at det norske samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep, samtidig som en tar vare på sentrale verdier i det norske samfunnet som åpenhet og demokrati»(NOU 2012:14: 38).

Kommisjonen kunne foreta de undersøkelser de mente var nødvendige, og mandatet ga en avgrensning ved at kommisjonen ikke skulle ta stilling til straffeansvar eller politiets etterforskning og de økonomiske tapene. De ble også bedt om å se hen til at mange av de berørte var unge (NOU 2012:14).

Kommisjonen tar opp de fem punktene som ble drøftet i forrige del rundt diagnosen. Det er ønskelig at politiet brukte ressursene sine bedre, men det litt uklart hva kommisjonen mener da det ikke utdypes. I intervjuet sa Gjørsv at rettsikkerhet var viktig med tanke på tjenestemennene som var involvert. Hun var opptatt av dette siden hun selv hadde jobbet med folk som hadde blitt utsatt for gransking. Siden det ikke var et regelverk for gransking hadde kommisjonen en formell behandling og vedtok et regelverk som alle ble gjort kjent med i forkant. Demokratihensyn var helt eksplisitt i mandatet, og Gjørsv sa at det var åpenhet og demokrati som skulle videreføres i det norske samfunn og at anbefalingene ikke kunne gå på tvers av det. De hadde et stort fokus på de berørte av hendelsen og var opptatt av at de ikke skulle bli for ensporet faglig.

Gjørsv sa at det var en sammensatt kommisjon: *«Kommisjonen hadde tre jurister, en operativ politimann, en lege, en historiker, to historikere i sekretariatet, en antropolog og fire jurister, men vi hadde også operativ politierfaring fra beredskap og fra hundepatruljen».*

Doktor- eller motehandel-modellen?

Når man ser på verdimålestokker ut ifra doktor-modellen og et rasjonelt perspektiv, ser man på kommisjonen som verdinøytrale aktører. Når det gjelder kunnskapsgrunnlaget skal det komme fra erfaring og forskning. Spørsmålet er om kommisjonen la opp undersøkelsen etter egne regler eller ut fra vitenskapelige metoder?

Ifølge Røvik (1992) er det en antakelse om at dersom en tilstand pekes ut som uønsket eller dårlig, må det være en formening om hva som er ønsket eller bra. I doktor-modellen er det et klart skille mellom verdispørsmål og organisasjonsfaglige spørsmål, og verdispørsmålene skal være avklart og nedfelt i klare mandat. At mandatet var åpent er et tegn på at skillet ikke er så stort i denne rapporten. Det er heller ikke helt tydelig hvilke verdimålestokker som man ønsker skal være retningsgivende for diagnoseprosessen, og det tyder på at kommisjonen selv har tilført verdier i selve prosessen.

Ved første øyekast kan mandatet virke veldig tydelig og klart, men det gir også kommisjonen mange frihetsgrader til å legge egne verdimålestokker til grunn for problembeskrivelsen. Det klargjøres hvorfor man ønsker en slik undersøkelse og det sies noe om hva man ønsker å avdekke. I mandatet står det at man ønsker å foreta en gjennomgang og evaluering for å trekke lærdom og være bedre rustet til neste gang ved at en kommer med tiltak for å bedre beredskapen. Samtidig er ikke mandatet klart på hva kommisjonen bør konsentrere seg om å avdekke eller hva som ligger i begrepene åpenhet og demokrati. Dette er vide begreper og kan tolkes ulikt, og kommisjonen får stort spillerom.

I motehandel-modellen er det vanskeligere å skille klart mellom verdier og virkemidler, og kommisjonen opptrer da som en slags formidler mellom institusjonelle omgivelser og politiet.

4.1.2 Kommisjonens faglige standarder

Kommisjonen definerer ikke hva de legger i kulturbegrepet, men slår fast at kulturen var en av årsakene til at beredskapen sviktet. Kommisjonen hevder at organisasjonskultur og lederskap ikke levde opp til forventningen, og at manglene de avdekket gjorde samfunnet i dårligere stand til å beskytte borgerne. I intervjuet sa Gjørvi at rapporten ikke var en akademisk skrift, men at den skulle være folkelig og lett å lese for folk. Det var viktig at

ungdommene som var på Utøya kunne lese den. Hun sa videre at hvis folk ikke skjønnte begrepet kultur, så burde se kanskje ikke brukt det ordet. Gjørsv: *«Nei, vi lagde ikke et definert begrep, det følte vi var alminnelig forstått, og vi sa kultur i motsetning til organisasjonsstruktur eller nye lover».*

For å sjekke kommisjonens faglige standarder kan man ifølge Røvik (1992) blant annet se på to punkter:

1 Kunnskap om og virkning av ulike organisasjonsformer og erfaringer om hvordan en bra og en dårlig kultur kommer til uttrykk.

Det står ingenting konkret i rapporten om kultur, men det vises til eksempler som knyttes opp mot de fem punktene. Kommisjonen hevder at erfaringer tilsier at forskjellen på gode og dårlige resultater i arbeidet med sikkerhet og krisehåndtering avhenger av andre forhold enn formell organisering. Ressurser, kompetanse, holdninger, kommunikasjon, teknologi og ledelse spiller inn, og det vises til at litteraturen ofte peker på stort arbeidspress, mangelfullt utstyr, svak ledelse, relasjoner og trekk ved kulturen er årsaker til at kriser oppstår. Det henvises til *«En modell for samfunnsikkerhet»* av Per Morten Schiefloe som er professor i sosiologi og statsvitenskap. Han har skrevet et 14 siders notat for kommisjonen som omhandler blant annet samfunnsikkerhet (NOU 2012:14).

Gjørsv sa at de fleste i kommisjonen hadde vært ledere i mange år, og at hun selv hadde jobbet aktivt med kultur og ledelse. I Norsk Hydro hadde hun hatt hovedansvaret med å beskrive kulturen de ønsket å ha, hvilken kultur de mente å ha, og hvilke verktøy de hadde for å komme dit de ville. Hun hadde hatt personlig ansvar for og vært vant med å jobbe med en verktøykasse rundt organisasjonskulturen, og hun hadde hatt mye samarbeid med ulike akademiske miljøer samt interaksjon med forskningsmiljøer rundt virksomhetskulturer. Kommisjonen bestod av personer som hadde faglig forutsetning for å mene noe om kultur, og de innhentet også faglige råd.

Gjørsv: *«Vi har ulike personer som bringer inn sin individuelle ledererfaring fra ulike små og store organisasjoner, og personer som har faglige forutsetninger for å observere og mene noe om kultur ut i fra historisk og statsvitenskapelig ballast. Vi hadde møter og diskusjoner med ulike akademiske miljøer, ikke for å analysere begrepet kultur, men mer operativt hvordan lærer virksomheter fra negative hendelser. NTNU, UIS, Veritas og Statoil var også med for å samle inn mest mulig kunnskap».*

2. Kunnskap om endringsprosesser

Kommisjonen hevder at det er viktig å holde fast ved det som fungerte, og at dette må utvikles videre. Det er et felles samfunnsansvar å trekke lærdommer og iverksette endringer der det svikter. Noen av endringene som er viktige kan endres av myndighetene, men mer grunnleggende endringer til holdninger, ledelse og kultur må utvikles over tid, og man må derfor prioritere dette først. Det vises ikke til hvordan man skal endre, eller hva kunnskap de bygger endringene på. Utover at det haster og er viktig å ta tak i grunnleggende utfordringer, er det vanskelig å skjønne hvordan man skal gjøre dette. Det blir pekt på at organisasjoner ofte har en uvilje mot å lære av kriser, samt at en ofte ikke gjør grundige evalueringer og heller ikke deler negative erfaringer med omgivelsene (NOU 2012:14).

Når det gjaldt endringsprosesser viste Gjørvt til at hun hadde vært med på mange omstillingsprosesser over tid i Hydro og Statoil, samt i andre virksomheter både som styremedlem og som advokat i endringsprosesser. Kommisjonens medlemmer hadde alle jobbet med evalueringer som ikke hadde fungert, og de hadde med seg gode og dårlige erfaringer, samt teoretisk påfyll i løpet av årene. Gjørvt sa at de nok også hadde lest forskningsrapporter, men at det ikke var det som gjorde størst inntrykk på henne.

Doktor- eller motehandel-modellen?

Kommisjonen knytter kultur opp mot flere hendelser denne dagen, og den kommer med eksempler som kan tolkes på ulike måter. Det hevdes at kulturen kan bedres ved at politiet jobber på punktene som ble diskutert i del 4 uten at det forklares nærmere. Det virker som det ubevisst har blitt bestemt at dette er måten å argumentere på.

Det kommer ikke frem i rapporten hva som er «bra» og «dårlig» kultur, men det konkluderes med at kulturen bidro til at beredskapen sviktet. I doktor-modellen er hovedkriteriet på en god organisasjonsform at den har vist seg å fungere i praksis, og kommisjonen viser til egne og andres erfaringer på dette området, men det vises ikke til forskning som kan dokumentere dette. Tidligere erfaringer fra privat sektor blir trukket frem av Gjørvt, og dette er funn i tråd med motehandel-logikken. Røvik (1992) skriver at hans erfaring er at mange konsulenter viser til egne erfaringer når de skal underbygge standpunkter om gode organisasjonsformer, og at disse lærdommene er lite håndfaste i de fleste tilfeller. Det er vanlig at man viser til at offentlig sektor bør adoptere former som brukes i det private.

Røvik (1992) viser til at konsulenter har et nokså begrenset antall standarder og løsninger fordi de sjeldent viser til et utvalg av løsninger. Det kan se ut som kommisjonen klarer seg med få standarder i forhold til en kompleks virkelighet med sammensatte problemer fordi standardene er vage og upresise. Slike standarder er elastiske og kan anvendes på ulike virksomheter og på ulike problemer.

4.1.3 Kommisjonens klientkunnskap

Når det gjelder politiets organisering, mål og ressurser viser kommisjonen til forskning, PODs skriv, politiets beredskapssystem (PBS), stortingsmeldinger, samt politiets oppgaver som står i politiloven (NOU 2012:14). Gjørsvik sa at det også var en tett dialog med Politiets Fellesforbund (PF). Det handlet om å få nok fagkunnskap fra de ulike feltene de skulle se på, samt tilstrekkelig mangfold til å tenke utenfor den rådende kultur. De hadde en serie med lyttemøter med de mest involverte institusjonene og lederne, og de spurte hva som var viktig å se på. Ut fra doktormodellen vil man forvente at kommisjonen har benyttet standardiserte, vitenskapelige baserte metoder. De standardiserte metodene som blir brukt kan grovt sett deles inn i tre hovedgrupper:

- A) Klima-undersøkelser**
- B) Ressursstyringsundersøkelser**
- C) Kartlegging av personell-behov**

Av disse tre metodene er det klima-undersøkelser som er mest utbredt, og siden fokuset er på kultur blir det naturlig å se mer på det. Selve kartleggingen foregår ved hjelp av spørreskjema og strukturerte intervjuer, og en søker etter ansattes holdninger og motivasjon samt trekk ved organisasjonskulturen. Man kan forvente at kommisjonen hadde oppfatninger om hvordan «det gode klimaet» burde være i politiet (Røvik 1992).

Kommisjonen hevder at de har intervjuet og møtt hundrevis av personer, men at de ikke har hatt mulighet til å prate med alle. Det har blitt foretatt spørreundersøkelser med i alt 3700 respondenter for å sikre ivaretagelse av synspunktene til de pårørende og berørte. Det har også blitt tatt i mot 123 formelle forklaringer fra overlevende, frivillige hjelpere, helsepersonell, polititjenestemenn, departementsansatte, offiserer, ledere, regjeringsmedlemmer og andre som har kunnet belyse mandatet. Det er usikkert hvordan intervjuene ble gjennomført, men det blir

sagt hvordan intervjupersonene ble innkalt og fikk informasjon om rettigheter og plikter. I tillegg ble det samlet inn data som dokumenter, lydlogger, tall, statistikk, foto, film, og teknisk data som teledata og GPS (NOU 2014:12).

Røvik (1992) har sett på hva og hvor mye konsulentene vet om organisasjonen når de kommer med en diagnose og foreslår løsninger. Inntrykket er at hver konsulent bruker egne tommelfingerregler, og at dette fører til at det blir brukt ulike metoder. Innsamling av informasjon om organisasjonen som studeres foregår heller ikke så systematisk og nøyaktig som vitenskapelig metode krever. Det er tydelige tegn på at kommisjonen har brukt egne tommelfingerregler.

Gjørsv trodde at mange i politiet prøver å trekke konklusjonene mye lengre til inntekt for egne synspunkter enn hva kommisjonen selv hadde tenkt. Hun mente at kunnskapen de hadde var tilstrekkelige, og selv om man ofte kan gjøre noe annerledes, så kunne hun ikke se det her. Det at det var en grundig rapport er også de andre intervjupersonene enige i. Noen av kritikerne mener at kommisjonen burde gått mer på organisasjon, men for kommisjonen var det viktigst å se på blant annet ledelse først. Gjørsv:» *Jeg tenker at hvis du omstiller organisasjonen før ledelsen har tatt inn over seg helheten i oppdraget, så setter du kjerra foran hesten.*»

Doktor- eller motehandel-modellen?

Klientkunnskap forutsetter at kommisjonen har god kunnskap om politiet som organisasjon for å kunne stille rett diagnose (Røvik 1992). Alt tyder på at det er gjort en grundig undersøkelse. Klientkunnskap er samlet inn om politiet som organisasjon, men det er vanskelig å se om det er avendt anerkjente og vitenskapelige metoder. Det er derimot lite som tyder på at det er gjort en klima-undersøkelse slik doktor-modellen krever.

De har foretatt intervjuer, pratet med ledere og de involverte, lest rapporter, vært på studieturer, samt hatt dialog med PF for å få tak i klientkunnskap, og det er derfor mye som tyder på at kommisjonen vektla rasjonalitet og vitenskapelighet under datainnsamlingen. Gjørsv sa da arbeidet var ferdig så visste de mye om politiet som ingen andre visste, og dette var blant annet fordi de hadde analysert så mye data.

Det er tegn til anvendelse av vitenskapelige metoder for innsamling av data, men data synes å være tolket gjennom erfaring og ikke forskning. Det er også løsere koplinger mellom data og diagnose, og som tidligere nevnt er det vanskelig å se hva diagnosen baseres på.

Kommisjonen synes derimot å ha hatt en profesjonell og vitenskapelig innstilling til undersøkelsen, og det er heller ikke noe som tyder på at kommisjonen hadde forutinntatte standpunktet om hva problemet bestod i.

Samlet sett ser det ut til at kommisjonen var grunnleggende opptatt av data om politiet, og at de til slutt hadde mye kunnskap om politiet som organisasjon. Samtidig preges holdningene til å skaffe kunnskap om politiet av tvetydighet, og det virker viktig å sikre enighet og oppslutning om problembeskrivelsen. Diagnosen festet seg raskt og ble et sosialt skapt faktum. Klientundersøkelsen til kommisjonen baserer seg på sofistikerte undersøkelsesmetoder, men samtidig tyder det på rasjonaliserte myter som ikke er vitenskapelig dokumentert. Selv om det er noen tegn til doktor-modellen havner en mer innenfor motehandel-modellen i denne analysen.

Oppsummering

Det ser ut til at kommisjonen sikter til en virksomhetskultur som ikke fungerer optimalt. Samtlige intervjupersoner var enige i at politiet har hatt for lite fokus på beredskap og at det må jobbes med både kultur og holdninger. På den andre siden er det vanskelig å skjønne helt konkret hva kommisjonen mener er problemet og hva som eventuelt bør gjøres. Kulturbegrepet virker tydelig for kommisjonens medlemmer, men det er ikke fullt så tydelig for andre.

«Kommisjonens viktigste anbefalinger er at ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk jobber med å styrke lederskap, holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, KT-utnyttelse og resultatorientering» (NOU 2012:14).

Her står det strengt tatt hele forvaltningen, men det er ingen grunn til å tro at dette ikke gjelder politiet. Johannessen (2013) er blant dem som spør hva dette betyr i praksis, og han tar opp at det foreslås mer målstyring. Det kan virke som at «medisinen» for et bedre politi er mer byråkrati. Ifølge Johannessen tar kommisjonen til orde for at en må fokusere på kultur og ledelse uten at det drøftes hva som menes med begrepene.

Gjørsv sa i intervjuet at rapporten ikke handlet om politiet, men det som skjedde 22. juli. Alexandra Gjørsv: *«Det blir helt feil å si at vi har stilt en diagnose på politiet. Det er andre som har sagt at diagnosen passer på politiet, og noen kommisjonsmedlemmer mener at den gjør, men jeg har ingen forutsetninger for det».*

De fem punktene, var i følge Gjørsv, hvor kommisjonen syntes manglene pekte seg ut sterkest, og deres observasjoner var at kultur, lederskap og holdninger var manglende på de områdene som det sviktet. Kommisjonen opplevde en «la det skure holdning», og med dette mente hun politiet hadde sett store sårbarheter over lengre tid uten å gjøre noe med det. Det var enighet om denne holdningen blant intervjupersonene, men det var ulike meninger om hvorfor. Ledere hevdet at de ikke alltid fikk beskjed, mens førstelinje hadde en tanke om det ikke nyttet å gi beskjed. Dette kan kobles til kultur og si noe om kulturelle forskjeller, men det kan også skyldes mangel på kommunikasjon.

Mangelen ved å løfte kunnskap til handling vurderte kommisjonen som et kulturproblem. Ifølge Gjørsv hadde de ikke mandat til å mene noe om politiet som organisasjon. Når det gjaldt selve kulturbegrepet sa hun at rapporten ikke var en akademisk tekst, men at den skulle være folkelig og lett å lese, også for ungdommen som var på Utøya. Hun sa videre at de kanskje ikke skulle brukt ordet kultur hvis folk ikke skjønnte hva det betydde. Her bør man være oppmerksom på begrepet «restkategori» som er ett av de fire forholdene Røvik (1992) mener kan bidra til å svekke presisjonsnivået når en stiller diagnoser. Hvis man er usikker på hva som er «feil» tyr man ofte til kulturdiagnoser, og det blir en restkategori man står igjen med når det ikke er klart hva som er problemet.

Tiltakene kommisjonen utsteder går mer på kulturendring enn organisasjonsendring, samtidig som kommisjonen påpeker at organisasjonen sviktet. Kommisjonen ser lite på sammenhengen mellom formell organisering og kommunikasjon, ledelse og kultur. Christensen (2013) kritiserer forståelsesrammene som kommisjonen la til grunn for analysen i artikkelen «22. juli». Han argumenterer for et bredere organisasjonsperspektiv for å forstå krisehåndteringen. Christensen skrev at han ikke var kritisk til hva kommisjonen mente skjedde, men selve analysen om hvorfor det skjedde. Han var særlig kritisk til at de var så svake rent begrepsmessig og analytisk på formell organisasjonsstruktur som forklaring på svikten den dagen.

Blant intervjupersonene var det enighet om at politiet fikk det meste av kritikken, og samtlige visste at rapporten omhandlet det som skjedde 22. juli. Intervjuperson 7 sa at det det kanskje

ikke var meningen å sette en diagnose på politiet, men at det var akkurat det som var blitt gjort. Samtlige sa de kjente seg igjen i de fem punktene, og det var enighet i at det er ting man må jobbe med i politiet. De var også enige om at det var vanskelig å forstå hva kommisjonen mente med kultur. POD Stave sa at kommisjonen kunne gått mer i dybden på hva som var feil med kulturen og ikke bare konstatere at slik var det. PHS Glomseth sa seg enig i dette: «*Det er ikke substansielt grunnlag i rapporten til å trekke de konklusjonene som er når det gjelder kultur. Kulturbegrepet er for løselig, for lite poengtert og presisert, og det er ingen god kulturanalyse som gjør at man kan si at det er sånn.*»

Nybøe (2013) hevder diagnosen om at politiet sviktet totalt 22. juli blir for bastant, og han advarte mot å bruke en ekstrem situasjon som grunnlag for store endringer i politiet. Han hevdet at kommisjonens beskrivelse og vurderinger ble akseptert som det riktige bilde av det som skjedde denne dagen uten at en stor debatt fant sted. Det er mye som tyder på at «diagnosen ble akseptert umiddelbart.

4.2 Tiltakene til Politidirektoratet

Politiet startet en massiv endringsprosess etter 22. juli, og det ble etablert en prosjektorganisasjon i Politidirektoratet som skulle gjennomføre et bredt endringsprogram. Noe av årsaken til programmene var at politiet stod overfor en situasjon der behovene for endring var drevet av både interne og eksterne drivere (www.politet.no).

Interne:

- Ny politidirektør
- Merverdiprogrammet
- Endringsprogrammet
- Ny lederplattform
- Nye måleparametre
- Ny politiregisterlov

Eksterne:

- Krav om kulturendring etter 22/7
- Nye kriminalitetstrender
- Nye forventninger fra publikum

Det overordnede målbildet til programmene er «Ett politi». Endringsprogrammet er strakstiltak for å rydde opp i akutte problemer, mens merverdiprogrammet har langsiktige mål og et konkret mandat med å lage nye straffesakssystemer. Det er viktig å poengtere at

Merverdiprogrammet var satt i gang før 22. juli, men det har blitt tilpasset etter 22. juli-rapporten og politianalysen (www.politet.no).

Merverdiprogrammet

Målet med programmet er å fornye den samlede IKT-støtten til politiets arbeid med straffesaker og kriminalitetsbekjempelse. I navnet «merverdi» ligger det at det skal være mulig å hente ut merverdi av politiets kunnskap, ressurser og teknologi. Programmet eies og styres av Politidirektoratet, ser på de langsiktige løsningene og går fra 2012 til 2021 (Merverdiprogrammet 2013).

«*Holte rapporten*» (2013) pekte på en del svakheter som er en mulig grunn til at programmet ikke har hatt stor fremdrift, og formålet med rapporten var å kvalitetssikre programmet. DIFI skrev også en rapport om POD i februar 2013. Disse rapportene blir ikke utforsket nærmere i denne oppgaven.

Endringsprogrammet

Visjon: « *Et handlekraftig politi på rett sted til rett tid- for et tryggere samfunn*».

Endringsprogrammet (2013) ble opprettet 01.10.12 og er planlagt avsluttet i 2014. Programmet ledes av direktør Torodd Veiding og assisterende direktør Helge Stave, og i tillegg har hvert politidistrikt en kontaktperson. Stave er som nevnt en av intervjupersonene.

Målet med programmet er å gjøre det enklere og lettere å løse oppgaver på en bedre måte enn tidligere, og det er styring, ledelse og kultur som skal prioriteres. Det skal sikre økt kapasitet og evne til å håndtere beredskapssituasjoner gjennom systematisk arbeid med å utvikle kompetanse, erfaringslæring, arbeidsprosesser og organisering. Programmet er forankret i Politidirektoratets ledelse og i politisjefgruppen, og er en prioritert oppgave i organisasjonen. «*Medarbeiderplattformen*» ligger under satsningsområdet «ledelse, kultur og holdninger» i endringsprogrammet.

4.2.1 Politidirektoratets verdimålestokker

Det er nedskrevet mandat i programmene og «*Medarbeiderplattformen*».

Mandatet til merverdiprogrammet (2013) er å fremskaffe tilstrekkelig støtte fra moderne informasjonssystemer og verktøy som understøtter fremtidens behov i politiets arbeid med kunnskapsbasert forebygging og bekjempelse av kriminalitet. I tillegg er det fokus på utvikling av god politifaglig funksjonalitet, virksomhetsutvikling og endringsledelse. Hva som menes med blant annet endringsledelse blir ikke definert, men man kan finne en definisjon på endringsledelse i Stortingsmelding nr. 42 (2004-05) «*Politiets rolle og oppgaver*».

Når det gjelder endringsprogrammet (2013) er oppdraget gitt av Justis- og Beredskapsdepartementet til POD. Mandatet sier at det skal sikre økt kapasitet og evne for politiet til å håndtere beredskapssituasjoner gjennom systematisk arbeid med å utvikle kompetanse, erfaringslæring, arbeidsprosesser og organisering. Anbefalinger fra 22. juli-kommisjonens rapport er en viktig bakgrunn for prosjektet og det vises til de fem punktene som ble diskutert under diagnosen i del 4. Når det gjelder kultur sier programmet at det har høy prioritet sammen med styring og ledelse, og at man skal se på lederplattform og medarbeiderskap. Innsatsområdet er å få kultur som en del av lederutvikling og læring, og man skal arbeide mot å skape en mer felles kultur og ikke la subkulturer utvikle seg.

Det er også et eget mandat som går på «*medarbeiderplattformen*». Selve mandatet er på syv sider og inndelt i innledning, mål, leveringsomfang, organisering og styring samt planer og fremdrift. Mandatet jeg har hatt tilgang til er fra 2013 og har status som utkast (Mandat Medarbeiderplattform for politietaten 2013). Det er politimesteren i Rogaland, Hans Vik, som har ansvaret for kultur og ledelse, og han har startet prosjektene «*responstid*» og «*medarbeiderplattformen*», og det er plattformen som kan knyttes opp mot kultur.

Her kommer hensynet til hierarkisk styrbarhet inn som er en av de ti begrunnelsestypene Røvik (1992) bruker i sin studie for å avdekke bakenforliggende verdimålestokker. Det kan se ut som målet er at politiet skal styres fra toppen, og at politiet som organisasjon blir et redskap for ledelsen. Dette kommer til uttrykk ved at politiet skal drives i henhold til vedtak, mål og planer. Merverdiprogrammet sier at dagens mål- og resultatstyring spiller en sentral rolle for atferden i politiet. Det står også at man skal jobbe mer kunnskapsstyrt, og for å styre adferden i retningen «ett politi» vil det være ønskelig å måle politiets arbeid på konkrete områder.

Intervjupersonene var alle inne på viktigheten av felles arbeidsprosesser, men at dette ikke nødvendigvis betydde felles kultur. Felles kultur vil på mange måter oppstå gjennom resultater av samarbeidet en oppnår.

Mandatene har generelle formuleringer, og utvalgene har derfor hatt mulighet til å tilføre verdier til diagnoseprosessen. «*Responstid-prosjekt*» under satsningsområdet ledelse og kultur er eksempel på dette, da prosjektet har lite med kultur å gjøre. Samtidig er responstid noe som publikum forventer av politiet, og et prosjekt man kan måle og tidlig se resultater av.

Doktor- eller motehandel-modellen?

Selv om Merverdiprogrammet (2013) har flere og omfattende dokumenter, viser til forskning og definerer begrepet kultur, er mandatet i endringsprogrammet tydeligere. Det står klart at ledelse, styring og kultur er noe man skal se på ved at man skal ha fokus på grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap.

Det er vanskelig å se kultursatsningen i de konkrete prosjektene. Mye tyder på at POD og utvalgene er formidlere mellom institusjonelle omgivelser og politiet ved at det settes i gang prosjekter som er synlige og lette å måle.

4.2.2 Politidirektoratets faglige standarder

Det er merverdiprogrammet (2013) som har flest utfyllende dokumenter, og det er det eneste av programmene som definerer kultur. Her brukes som sagt definisjonen til Schein (2010):

«Et felles sett av normer, verdier og tankesett som er styrende for en gruppes adferd.»

Scheins hierarkiske kulturmodell representerer et pragmatisk syn på kultur og kulturendring. Et pragmatisk syn kan tolkes som en har fokus på praktiske resultater, uten at det blir forklart nærmere i programmet.

Programmet har egne observasjoner og forslag til videre arbeid med kultur. Det blir presisert at organisasjonskultur skal ses i lys av mandat og målbilde. Selv om det ikke utgjør et overordnet og samlet kulturmålbilde for politiet skal det koordineres med blant annet

endringsprogrammet og linjen i POD. Det poengteres at det er naturlig at kulturen varierer mellom og innenfor politidistrikt og særorgan, samtidig skal man unngå at det utvikles subkulturer som går på tvers av ønsket organisasjonskultur.

Det er viktig å få på plass og kommunisere en felles retning og visjon, og målet er at etaten skal fungere og fremstå som ett politi med lokal fleksibilitet. Kulturendringstiltak bør starte med at politiet definerer en tydelig retning og visjon som ledelsen eier og kommuniserer. Med utgangspunkt i valgt visjon og strategi skal man undersøke dagens kultur samt definere fremtiden, samt prioritere ulike kulturtiltak slik at de understøtter ønsket fremtidig kultur og organisasjon. I følge POD må man vurdere eksisterende kultur og finne ut om den understøtter virksomhetens fremtidige målbilde, og man må jobbe målrettet med kultur. Med iPad ute i bilene og mer etterforskning på stedet vet en litt om nye arbeidsmetoder. POD Stave sa han antok at POD ville sette organisasjonen og strukturen før de tok valg videre (Merverdiprogrammet 2013).

Man skal også identifisere styrker ved dagens organisasjonskultur for å ivareta og bygge videre på disse. Det er foretatt interesseintervju, samt det har vært en gjennomgang av nasjonal og internasjonal forskning og aktuelle rapporter. Dagens politi består av kunnskapsrike fagmiljøer med løsningsorienterte, dedikerte og motiverte medarbeidere og ledere med sterk korpsånd. På bakgrunn av dette og ønske om å realisere det overordnede målbilde er det viktig å forsterke fem kulturområder: helhetsorientert, kontinuerlig lærende, publikumsfokus, kunnskapsstyrt og fremoverlent (Merverdiprogrammet 2013).

Man ønsker altså å se om eksisterende kultur understøtter nye arbeidsmetoder og organisering. Den nye ledelsen i POD ønsker en mer åpen dialog og involvering internt, og de ønsker å sette en retning for fremtiden. Det skal lages en kulturendringsplan og atferdsendring blir sett på som nøkkelen til suksess. Det skisseres to alternative tilnærminger til kulturendring, en for hele politiet og en opp mot programmet (Merverdiprogrammet 2013). Her kan man dra paralleller til Dejoy (2005) som poengterer viktigheten av å satse på en kombinasjon av både atferdsendring og kulturendring. Dejoy er samtidig opptatt av at det må være et samspill mellom ledelsen og de ansatte, og det er kanskje det POD forsøker å få til med «Medarbeiderplattformen». Det er da viktig at ikke bare ledelsen kjenner til plattformen, men også at de ansatte kjenner eierskap.

Plattformen har slagordet: «Ett politi- på jobb for trygghet, lov og orden.» Det er fem hovedpunkter som samarbeidet i politiet skal kjennetegnes ved: Jeg er modig, jeg viser

respekt, jeg er helhetsorientert og jeg er rett på. I tillegg skal ledere motivere og utvikle medarbeidere, skape resultater i samhandling med andre samt sette retning og drive endring. Dette skal skje gjennom et godt medarbeiderskap. HR- avdeling i POD har ansvaret for implementeringen, men den er ikke iverksatt enda (Medarbeiderplattformen 2013).

Ifølge intervjuperson 7 var forløperen til plattformen en lederplattform som kom fra Oslo politidistrikt. «*Det er ikke det som står som er viktig, men prosessen det blir til på. Det handler om forankring, og at du har implementeringen i kraft av diskusjonene som gjør at man blir enig om hva det betyr å være lojal og ansvarlig.*» Han mente det var dømt til å mislykkes hvis det kom et skriv fra politidirektøren om at man skulle være ansvarlige, uten at noen skjønnte hva dette betydde eller hadde hatt muligheten til å bli med på diskusjonen rundt temaene.

POD Stave bekreftet i intervju at de fem innsatsområdene er satt etter 22. juli rapportens «diagnose». En kan undre seg over hvorfor temaet kultur har havnet slik i bakgrunnen da det poengteres både i rapporten og programmene at det er noe av det viktigste. Samtidig kan en lure på om disse fem punktene ukritisk er tatt inn i programmet da Gjørsv sa tydelig at kommisjonen ikke hadde satt en diagnose på politiet. Kanskje Gjørsv har et poeng når hun tar opp at noen muligens drar konklusjonen lenger enn den var ment?

Mye tyder på at POD er innenfor det Martin (2002) kaller integrasjonsperspektivet. Faren er da at man får en monokultur hvor alle tenker "likt". Ledere og ansatte kan ha en tendens til å avvise avvikende syn og heller forsterke hverandres virkelighetsoppfatning, og det er nettopp dette som var poenget til intervjuperson 7, at man har alt for like folk i ledelsen og at dette senker takhøyden.

Lederens rolle tillegges stor vekt og det ser ut til at POD ønsker kulturen som et verktøy for lederne. Det er også tydelig ut i fra programmene at det er ønskelig med felles og delt tankegang som er gjeldende for hele organisasjonen. Måten man omtaler subkulturer på kan være et tegn på at det som ikke passer inn i «kulturen» er uønsket og må avlæres. Det er samtidig ikke helt tydelig hva slags kultur POD ser på som ønskelig.

Differensieringsperspektivet til Martin (2002) sier at det er vanlig med mange kulturer innen en og samme organisasjon, og at kulturene ikke alltid er i konflikt men kan fungere ved siden av hverandre.

Doktor- eller motehandel-modellen?

Sett ut i fra doktor-modellen og forventningene om en klar definisjon av kultur, så finner man det i merverdiprogrammet. Røvik (1992) viser til at konsulenter ofte påstår at det er mangler ved de uformelle normsystemene i offentlig virksomhet. De fleste har sterke meninger om kultur, men presisjon i begreper og formuleringer varierer mye. Samtidig er det som nevnt tre idealer: entreprenør-/forandringskulturen, monokulturen og bruker-/servicekulturen. Dette er institusjonaliserte standarder for «den gode» organisasjonskulturen. For å konkludere om en står overfor faglige standarder etter doktor-modellen eller institusjonaliserte standarder etter motehandel-modellen kan en se på:

A) Kompleksitetsgraden i programmenes kunnskapsgrunnlag

B) Undersøke kilden til standardene

Det tyder på at utvalgene bak programmene har analysert nøye, og selv om det ikke blir presentert et bredt spekter av løsninger ser merverdiprogrammet på alternative løsninger. Det er uklart hva effekten på de ulike løsningene er, samt om det er sett på at politiet driver både myndighetsutøvelse og tjenesteytende arbeid. Selv dokumentene i svært utfyllende er det ikke utdypet hvordan en har tenkt å implementere idéene i politiet. Dette viser at det er stor avstand mellom en enkelt idé og den komplekse virkeligheten. Det virker også som programmene er bygget ukritisk på 22. juli- rapporten. Standardene som kommisjonen benyttet er forbilder, samtidig er det et tankekors at endringsprogrammet som hadde fokus på ledelse og kultur går mer mot strukturendringer i praksis.

Det vises til en frykt for at subkulturer utvikler seg, og det er et ønske om å utvikle en stek monokultur. En kultur som er styrbar for ledelsen er derimot vanskelig å forene med forandringskulturen, da monokulturen har et autoritært redskapssyn på kultur.

Når det gjelder tiltak så viser Røviks (1992) forskning at flate og sterkt styrte organisasjoner er en utbredt institusjonalisert standard. Målstyrings-tiltak er også en populær løsning som foreslås som medisin. Dette blir blant annet sett på som et godt virkemiddel for å utvikle en sterkere service- og forandringskultur. Målstyring gjør også at spydspissen i politiet mer resultatansvarlige og autonome, samtidig som ledere kan styre mer stort.

4.2.3 Politidirektoratets klientkunnskap

Merverdiprogrammet (2013) viser til dagens situasjon i politiet og ser på hvilken retning som er ønsket for fremtiden. Programmet viser til en forskningsrapport av Christin Thea Wathne som fokuserer på politiets styringssystemer og innføring av New Public Management (NPM).

Det er lederne i hvert enkelt prosjekt som har hatt ansvar for å plukke ut folk til prosjektene, og PM Vik sa han hadde satt ned to grupper. Han valgte ut distrikter, særorgan og sendte deretter melding til politimestrene om å finne kandidater til arbeidsgruppene. Han ønsket en mest mulig sammensatt gruppe når det gjaldt både kjønn, alder og stilling, og på prosjektet «medarbeiderplattformen» var det både sivile, jurister og politi. Når det gjaldt «*responstid-prosjektet*» var det et utvalg med kun politifolk da dette prosjektet var politispesifikt.

Ifølge POD Stave utarbeidet konsulentselskapet Accenture en rapport om kulturens påvirkning når det gjaldt endring av arbeidsprosesser for merverdiprogrammet. Accentures konklusjon var at en måtte definere nåsituasjonen og at de skulle gjøre dette. POD Stave var skeptisk siden det var snakk om mye penger. Stave: «*Da blir det for meg et metodespørsmål, hvor objektive er de her?*». Intervjuperson 7: «*Med f.eks. 60 konsulenter fra Accenture som lager programmet, hva slags forankring, opplevelse og involvering får man da av de som skal sitte og jobbe med straffesakssystemet etterpå?*».

Doktor- eller motehandel-modellen?

I og med at merverdiprogrammet som har flest dokumenter kun er å anse som utkast kan det være både vanskelig og farlig å konkludere. Programmene viser derimot til forskning og tar frem ulike måter en kan tilnærme seg endring av kultur på. Alt tyder på at det er anvendt vitenskapelig metoder for innsamling av data, og at data er tolket både gjennom erfaring og forskning.

Selv om det ikke er uvanlig med konsulenthjelp er det vanskelig å vite hvor godt konsulenten kjente til politiet som organisasjon. Det er uvisst hvilke metoder konsulenten har brukt, og det er usikkert om noen av dokumentene med POD sin logo er konsulentarbeid. Motivet for å kjøpe konsulenttenester i doktor-modellen er et ønske om å forbedre seg, «trimme» organisasjonen, bedre kvalitet og få en mer kostnadseffektiv organisasjon. Dette kan stemme

med ønsket til POD. Samtidig er det liten fremgang på noen områder, og det er mulig at det er ønskelig å skape oppslutning rundt programmene før de blir sosiale faktum. Virkeligheten konstrueres slik at programmene blir det eneste rette, og en er da innenfor motehandelmodellen.

Oppsummering

Endringsprogrammet er et tydelig bevis på at POD handler i forhold til diagnosen til kommisjonen siden hele programmet er bygd opp rundt de fem punktene i konklusjonen. Samtidig har programmet få dokumenter, og det er kun «*medarbeiderplattformen*» som kan knyttes direkte opp mot kultur. Schein (2010) hevder at det å bestemme hvilke deler av kulturen som bør bevares eller endres er et av de vanskeligste problemene ledere står overfor, og det virker ikke som POD vet helt hva de skal gjøre.

Det virker som om det er store planer rundt kulturendring. I følge merverdiprogrammet (2013) kan reisen først starte når ledelsen er om bord, og det er tydelig at POD ønsker å styre kulturendringene. Det er det ikke bestemt endelig retning, og dokumentene er å regne som utkast og kun forslag. Det vises til at utfordringene som er skissert er en grov generalisering, og at man må foreta mer systematiske nullpunktsanalyser av organisasjonen og ønsket fremtidsbilde hvis man ønsker å endre kulturen. Det er ikke definert hva som menes med nullpunktsanalyse, og det blir hengende i luften at ledelsen må være med. Hvem har startet disse programmene hvis man venter på ledelsen? Skal man endre en etat som politiet er det mye som tyder på at alle må være med.

4.3 Drøfting rundt problemstilling og forskningsspørsmål

Problemstillingen var som følgende:

Hvordan fremstilles politiets kultur i 22. juli-rapporten, og hvordan har man kommet frem til denne diagnosen?

Jeg vil først svare på forskningsspørsmålene før jeg prøver å gi et svar på problemstillingen.

Hva er organisasjonskultur?

Flere av intervjupersonene kjente til Deal og Kennedys (1982) hyppig siterte definisjon: ”Kultur er måten vi gjør tingene på hos oss”. De hadde ganske likt syn på kultur, samtidig som en fikk forståelsen av at kultur var vanskelig å forklare. De tok frem erfaringer, tanker og moralske retningslinjer, og det var enighet om at man ikke kunne tvinge igjennom en kultur. Samtidig som de fleste viste til definisjoner som hører inn under integrasjonsperspektivet, hellet de fleste mot differensieringsperspektivet når de begynte å prate om subkulturer, endring og ledelse. Det var få som forbandt subkulturer med noe utelukkende negativt, og det var liten tro på at ledelsen kunne endre og styre kultur uten å ha de ansatte med på prosessen. Den stemmer med det hybrid synet på endring som Alvesson og Svenningsson (2007) har, ved at kulturendring som er initiert av toppledelse krever interaksjon, initiativ og engasjement blant de ansatte.

PHS Glomseth var den eneste som utdypet kulturbegrepet. Det er naturlig siden han har studert kultur. Han sa at kultur kunne være alt og ingenting, samt det kunne være vanskelig å forstå. Med alle de ulike definisjonene på kultur kan det tyde på at begrepet ikke var så enkelt å få tak på. PHS Glomseth: «*Det er et av motebegrepene, og det er et av begrepene som er veldig «fluffy» og lett å snakke om, men som for mange ikke har noe egentlig innhold». «Så skiller jeg mellom kulturinnhold og kulturuttrykk. Der er det også en viss form for sammenheng. Hvis man bare begynner å ta fatt i noen symboler fordi man skal endre kultur, så skjønner man ikke hva kultur er eller hvordan få til endringer. Da blir det veldig på overflaten.»*

Alexandra Gjorv sa at når kommisjonen snakket om kultur så siktet de først og fremst til en virksomhetskultur, og hun viste som tidligere nevnt til definisjonen til kommisjonsmedlem Hanne Bech Hansen. Det virker som kommisjonen forventet at folk skulle skjønne hva som lå i kultur begrepet, men så enkelt synes det ikke å være. Det er mye som tyder på at kommisjonen har sett for lett på begrepet kultur.

Hva er politikultur?

Er Politikultur annerledes enn andre organisasjonskulturer? Ifølge boka «*Policing*» (Grieve et.al 2007) er politiet unikt fordi politibetjentene har myndighet til å håndheve loven. Ser man på definisjonen til Johannesen (2013) kunne politiet vært en hvilken som helst organisasjon.

Politiets oppgave er å ivareta innbyggernes behov, opprettholde lov og orden samt forebygge, og dette er i kontrast til en privat bedrift der en skal skape overskudd hos eierne. Som Johannessen påpeker er det flere kulturer i politiet. POD går for en mer helhetlig kultur med programmene som er opprettet, men spørsmålet er om dette er mulig?

Cockcroft (2013) hevder på sin side at politiet består av flere subkulturer, og at det kan bli feil å si politikultur i den mening at det finnes én kultur. Det virker som det alltid vil dannes subkulturer i større eller mindre grad i organisasjoner, og at de som samhandler ofte og har mange felles erfaringer danner subkulturer oftere. Hvis man ser på politiets operative avdelinger kan man skjønne at subkulturer vil oppstå. Dette både fordi man jobber tett, deler erfaringer og er involvert i spesielle situasjoner. Siden politiet er en stor organisasjon som er spredt over hele landet med ulike avdelinger, er det forståelig at det oppstår ulike kulturer. Intervjuperson 2 var inne på at kulturen har blitt formet i løpet av flere år, og at det ikke er en særlig endringsvillig etat da mye hang igjen fra gammelt av. Intervjupersonene mente at politiet hadde en god kultur, men at det var viktig å jobbe med kultur og holdninger. Det var en samlet oppfatning av at politifolk hadde tro på det å utgjøre en forskjell, ta samfunnsansvar og hjelpe andre.

Visjonen «ett politi» ble tolket litt ulikt. Det var enighet om at noe kan styres lokalt, mens andre ting bør sentraliseres. Det var enighet om at publikum skulle vite at de fikk samme behandling når de kommer til politiet. PF Bjørnstad hadde tro på ett politi med lokal tilpasning. Han påpekte at det kun er politiet som kan håndheve lov og orden, og at en derfor har et særskilt samfunnsansvar. Intervjupersonene forbandt subkulturer med moral, og at en ikke kunne tillate at politifolk drev med saker som ikke tålte dagens lys.

Vik sa at politikulturen egentlig bare er spesifikk for politiet. Han var ikke sikker på om det var en stor politikultur man kunne ta bilde av, men selv om det var flere kulturer innad i politiet fantes noen felles kulturtrekk som logoen og riksvåpenet. Han trakk frem tilhørigheten og avdelingsfølelsen som det sterkeste kulturtrekket. Det var viktig at politifolk fremmet de etiske retningslinjene og verdigrunnet som politiet stod for. «*Vi må vise at vi utgjør en forskjell, vise at vi er her for å hjelpe og gjøre en forskjell rett og slett.*» Synet til Vik kan sammenlignes med differensieringsperspektivet til Martin (2002) om at det kan eksistere mange kulturer i samme organisasjon.

POD Stave sa at handlekraft, åpenhet, ærlighet og at en er lærevillig var viktige verdier for han. Han forklarte at politikulturen var annerledes ved at en opplevde spesielle ting sammen,

og at det handlet mye om følelser rundt disse opplevelsene. Gjørsv tok opp politiets oppgaver: «Det er jo en kultur som løser politiets oppdrag, sørger for borgernes sikkerhet, og iredteførelse av de som forbryter seg.» God politikultur forbandt hun med å respondere på impulser, læring fra tidligere hendelser og øvelser, samt opplæringen som gjorde at man klarte å være løsningsorientert. Hun opplevde en form for lukket kultur og en slags korpsånd hvor det var vanskelig å ta imot kritikk, og at dette kunne være vanskelig å kombinere med en kultur for kontinuerlig forbedring. Gjørsv trodde det kunne ha med spesialenheten for politisaker (SEFO) å gjøre, ved at det var et strafferettslig perspektiv hvis man gjorde feil.

Synet til Gjørsv støttes av DIFI rapporten som kom i 2013: «Relativt mange karakteriserer også politikulturen som konservativ – på godt og vondt. Noen gir i tillegg uttrykk for at politikulturen kan framstå som «seg selv nok» og også litt «selvrettferdig», noe som kan slå ut i ansvarsfraskrivelse – andre har «skylda. Dette, sammen med svak kultur for kritikk, heller ikke konstruktiv kritikk, ses som sentrale utfordringer som det er viktig å ta på alvor for å få til endring.»

Er diagnosen om kulturen i politiet var en medvirkende årsak til at beredskapen sviktet 22. juli 2011 forankret i teorien?

Bang (2011) hevder en kultur god eller dårlig i forhold til et eller annet, og det kan blant annet være måloppnåelse, trivsel og læringsmuligheter. Hvis man ser på det å beskytte borgerne som et mål kan man si at dette blir riktig, men man kan også se på diagnosen ut fra de teoretiske modellene til Røvik (1992). Med «diagnose» menes påvisning av feil og mangler ved organisasjonen etter forutgående undersøkelser, og bak utsagnet om at problemet er kulturen bør det da være en forestilling om hva som er ønskelig og hva som er bra. Det kommer ikke tydelig fram i rapporten hva som menes med verken bra eller dårlig. Kommisjonen hevder bare at det som skilte det som gikk godt og dårlig i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og ledelse.

Kommisjonen definerte ikke kultur da de mente at dette var et allment kjent begrep. De andre intervjuobjektene hadde merket seg at kulturbegrepet ikke var definert og mente dette var en svakhet ved rapporten. Det var også en enighet om at det ikke ble presisert hva slags kulturtrekk som ble kritisert.

Er det samsvar mellom problembeskrivelse og foreslåtte løsninger?

En kan, med en metafor, se på programmene til POD som en «medisin» til «diagnosen» som ble satt av kommisjonen. De kan tolkes som et bevis på at kommisjonen sin rapport har fått stor betydning, og at POD handler i forhold til konklusjonen. Fra medisins verden vet man at det er viktig at kuren er tilpasset «diagnosen», og at man har en skikkelig «diagnose» før man begynner å kurere.

Sett ut fra doktor-modellen kan konklusjonen om kultur og tiltakene til POD betraktes som en objektiv og sann beskrivelse. Data i oppgaven kan indikere at problemet i politiet er kulturen, og at endringsprogrammene til POD er den rette måten å løse problemet på. Data kan også tolkes ut fra motehandel-modellen. Når en så stor del av diagnosen går på kultur kan det være at det er særlig viktig i forhold til institusjonelle omgivelser, spesielt når POD svarer med programmer som går på kulturendring. Ut i fra programoversikten er kultur e det store satsningsområdet, men det som er gjort dreier det seg mest om struktur og det som kan ordnes praktisk. Strukturendringer er noe som vil være mer synlig for omverdenen.

Kommisjonen kommer selv med forslag til tiltak. Forslagene er mer målstyring og at POD må ta sterkere ansvar for samordning og enhetlige løsninger, samt klar og enhetlig IKT strategi. Mange av anbefalingene går på at det skal utarbeides helhetlige strategier og planer, og at disse skal implementeres raskt og effektivt. Johannessen (2013) påpeker at disse anbefalingene er mer av det som ikke har virket til nå. Han er enig i at det var kulturelle årsaker i politiet som bidro til at beredskapen sviktet, men samtidig er han er kritisk til anbefalingene. Anbefalingene som går på mer sentral styring, kontroll og byråkrati er i seg selv et stort kulturproblem. Han mener også at kulturendringer ikke skjer hierarkisk, men at endringene må skje lokalt og blant folkene det gjelder. I tillegg mener han også at endringsprogrammene til POD mangler realisme og at tiltakene er laget for at det skal se ut som noe gjøres.

I artikkelen «22. juli-kommisjonen. Organisering, styring og ansvar» (2014) stiller forfatterne spørsmål ved medisinen som kommisjonen foreslår, da det blir «mer av det samme», og de mener at kommisjonen har basert seg på et for smalt organisasjonssyn. Rapporten tar ikke høyde for at mål- og resultatstyring som system kan være utilstrekkelig. Forfatterne har ikke tro på at en bare kan prøve hardere eller skifte ut ledere som ikke forstår systemet for å få det bedre. Mål- og resultatstyring er best egent der målene er klare og stabile og terrorhandlinger

er ofte preget av tvetydighet, uvisshet, informasjonsmangel og kommunikasjonssvikt. I slike situasjoner er nødvendigvis ikke mer mål- og resultatstyring den beste medisinen.

Det er ifølge Bang (2011) lite trolig at medlemmene i en organisasjon forandrer virkelighetsoppfatninger sine selv om en gruppe mennesker sier de skal gjøre der. Schein (2010) hevder at endringer i kulturuttrykk kan skape endringer i organisasjonens virkelighetsoppfatninger, verdier og normer. Politidirektoratet bruker Scheins definisjonen og har kanskje tro på at endringer i kulturuttrykk kan skape endringer i kulturen. POD viser også til ledelsens betydning ved kulturendring og det kan virke som de ser på kultur som et styringsverktøy. Schein mener at ledere påvirker kulturen med hva de retter oppmerksomheten mot, måler og kontrollerer og deres reaksjoner på kritiske hendelser.

PF Bjørnstad trodde at POD hadde gode intensjoner, men at de bommet med «medisinen». Han hadde ikke tro på å samle makt så sentrert med en sterk politidirektør og liten ledergruppe. Han hadde større tro på å flytte makt og myndighet nærmere oppgaven.

Bang (2013) hevder at kultur ikke er så lett å styre som mange troe. Dette synet støttes av både Martin (2002), Alvesson (2002), Johannessen (2013) og Dejoy (2007). Alvesson og Dejoy har sine teorier om at kulturendringer ikke bare kan skje fra toppen, men at man må involvere de ansatte. Johannessen er også enig i dette, men han har et mer kompleksitetssyn på endring. Martin (2002) med sine tre perspektiver mener at kulturendring sjelden skjer ut i fra ett perspektiv.

PM Vik sa at medisin-bildet var bra, og hvis en gir for bredspektret antibiotika så blir folk til slutt immune. Bakteriene som er resistente blir livsfarlige selv om det bare er en bagatell, og han mente at det kunne bli for mange program for de ansatte. «*Medarbeiderplattformen*» var noe han anså som smalspektret medisin, og dette var tiltaket som til nå var satt inn på kultursiden. PM Vik hadde stor tro på programmene til POD. Intervjuperson 7 var ikke enig i dette: «*Det er helt feilslått mye av det som skjer nå, det som skjer er byråkratisering. Dette er ikke mine ord, men det var en som sa man har funnet en medisin og nå må man finne en diagnose som passer. Det var kanskje Stig Johannessen som sa det, og det er ganske illustrerende.*»

PHS Glomseth tok opp at når man skal implementere for eksempel «*medarbeiderplattformen*» må man forstå nok om kultur og ledelse for at det skal gjennomføres og ikke bare bli liggende i en skuff eller i en lomme. Spørsmålet er om POD vet nok om dette, og hva som vil skje når plattformen implementeres.

Intervjuperson 2 sa hans erfaring var at når det blir bestilt en rapport så fikk en ofte noe «ullent» som ikke kunne brukes i praksis, og hvis det kunne brukes ble det ikke brukt likevel. Han sa at løsningen ofte ble at de skulle ta det til etterretning og at det ble nedsatt noen komitéer som skulle «se» på det. Han var redd det kun ble små endringer som plaster på såret for å dempe «symptomene» og ikke «sykdommen».

Hvilken håndfast kunnskap om kultur som diagnose sitter vi igjen med, og kan det være andre årsaker i politiet til at beredskapen sviktet denne dagen?

Det er ikke enighet om hvilke metode som bør anvendes for å kartlegge en organisasjonskultur og man bør derfor være kritisk til en del resultater. Politiet som organisasjon har eksistert lenge og det vil være naturlig at kulturen er motstandsdyktig mot endring.

Johannessen (2013) stiller spørsmål om hva forandringsarbeidet i politiet dreier seg om, og hva som skal forandres når man snakker kultur, holdninger og lederskap. Han påpeker at det er veldig like personer stort sett fra Oslo med tung fartstid i etaten som skal endre politiet. Slike grupper kan opprettes for å vise omgivelsene at det tilsynelatende blir gjort noe og ikke alltid fordi man tror det kan føre til forandring, og de opprettes for å gjenopprette identitet. Christensen (2014) hevder at svakheter ved kultur og holdninger i en organisasjon ofte er tett knyttet til strukturelle trekk. Når en offentlig organisasjon ikke evner å ivareta sitt formelle ansvar er det ikke alltid dårlig ledelse, men kan skyldes dilemmaer i organiseringen av den offentlige forvaltningen.

PF Bjørnstad sa han var skeptisk til konklusjonen som ble presentert i rapporten spesielt med tanke på kultur. Han mente det var god kultur og gode holdninger i politiet, og at det var viktige saker som ikke kunne måles. Bjørnstad mente den økonomiske totalrammen var for liten, og poengterte at politiet ikke skulle produsere varer og tjenester på lik linje med en privat bedrift, men sørget for trygghet, ro og orden.

Han så derimot ledelsesutfordringene og mente at valg av ledere i politiet hadde med kultur å gjøre. Det var en gammeldags tenkning om at «vi klarer oss best selv». Bjørnstad hadde liten tro på ledelse gjennom dokumenter, men derimot tro på tydelige ledere som så sine ansatte. Intervjuperson 2 sa at «ting tar tid» i politiet, og han skulle ønske at ledere kunne stole på de som ble satt til en oppgave. Han mente derimot at det var et kulturproblem i politiet, og han

knyttet dette til holdningene med at «det går bra» og «vi har jo alltid gjort det slik». Det har festet seg en forestilling om at det ikke nytter å gi beskjed, og det har gitt grobunn for dårlig kultur. Det virker som det er samfunnet som måtte tilpasse seg politiet, og at det burde være omvendt da politiet er til for publikum. Politiet var hierarkisk og lite endringsvillig, og det var viktig at politiet hang med i samfunnet.

For de fleste intervjupersonene var ikke antall politidistrikter relevant. Det var viktigere å få til en kultur som satte fokus på samarbeid på tvers, og de mente her både innad og mellom distriktene. Samtidig var det en enighet om at man kunne redusere noe på distriktene, men at det måtte analyseres nøye. Intervjuperson 2 mente at kulturen med at etterforskning kun skulles skje inne på politistasjonen burde endres, og at alternative arbeidsmetoder med mer jobb ute i felten vil føre til mer effektivitet. POD Stave mente en kunne gjøre noe med måten det ble jobbet på, men at det ikke hjalp og kun flytte ressurser. PM Vik var inne på at alt kunne ha med kultur å gjøre. Selv om han ikke var uenig i rapporten, syntes han kommisjonen var lite spesifikke på hva de mente med kultur. Han poengterte viktigheten av å jobbe med kultur, holdninger og ledelse fordi selve organisasjonen bare skulle støtte opp under oppgavene en hadde.

Med forskningsspørsmålene og drøftingen i del 4 som bakteppe skal jeg nå forsøke å gi et svar på problemstillingen: **Hvordan fremstilles politiets kultur i 22. juli-rapporten, og hvordan har man kommet frem til denne diagnosen?**

Det ble hengende et stempel om dårlig kultur over politietaten etter kommisjonens konklusjon. Dette var noe spesielt media kastet seg over, men også etaten selv begynte å handle. Kommisjonen konkluderte med at det som var dårlig i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og lederskap.

Kommisjonen definerer ikke kultur, og det blir heller ikke sagt noe konkret rundt begrepet. Dårlig kultur knyttes som sagt opp mot de fem punktene som er risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap. Hvert punkt er knyttet opp mot ulike hendelser, men kommisjonen nevner ikke kulturbegrepet rundt selve hendelsene. Dette kan tolkes som at eksemplene kan forklares som utslag av trekk ved kulturen. Kulturen blir med andre ord fremstilt som en av årsakene til at beredskapen sviktet 22. juli.

Diagnosen ble bygget på bakgrunn av innsamlet data og medlemmenes erfaringer, kunnskaper og bakgrunner. Det var ifølge Gjørsv en sammensatt kommisjon som hadde faglige forutsetninger for å observere og mene noe om kultur. Hun viste til møter og diskusjoner med ulike akademiske miljøer samt møter med ledelsen i politiet og PF. De pratet med og intervjuet flere personer. Rapporten er grundig og det er ikke tvil om fakta som fremstilles, men mye tyder på at kommisjonen satte ledelse, kultur og holdninger opp mot ressurser struktur og lovgivning. Rapporten bærer ikke preg av å være forskningsbasert, og Gjørsv sa selv at det ikke var forskningsrapporter som gjorde størst inntrykk på henne.

Selv om kommisjonen leste mange rapporter, pratet med involverte tjenestemenn, PF og ledere samt samlet inn mye data er holdningen til å skaffe kunnskap om politiet preget av tvetydighet. Det virker som det var viktig å sikre enighet og oppslutning om problembeskrivelsen. Selv om rapporten ikke er basert på forskning ser det ut til sofistikerte undersøkelsesmetoder er brukt. Vi snakker her om rasjonaliserte myter, og at det ikke er vitenskapelig dokumentert.

Kommisjonen ble gitt et åpent mandat, og mye tyder på at de selv har tilført verdier i diagnoseprosessen. Gjørsv mente at kulturbegrepet burde være allment forstått, og begrepet blir da uklart og relativt overflattisk. Kommisjonen har ikke en klar oppfatning om hva som er god og dårlig kultur, og den sier ikke noe konkret om hvordan den dårlige kulturen kommer til uttrykk. Gjørsv sa i intervjuet at hensikten var å skrive en rapport i et enkelt og folkelig språk som alle skulle forstå og få eierskap til. Diagnosen var bastant og den ble fort en etablert sannhet.

PF Bjørnstad mente at konklusjonen til kommisjonen bygget på en del feilslutninger, og at kommisjonen hadde for høye forventninger til hva politiet kunne levere, og at samfunnet har fått det politiet de har betalt for. Det var urealistisk at et samfunn gikk på skinner når det ble sprengt bomber i Oslo og skutt 70 ungdommer på ei øy man knapt hadde hørt om. Det var en nasjonal katastrofe som hadde skapt kaos uansett. PM Vik sa at diagnosen måtte stå for kommisjonens regning. Han hadde merket seg at det ikke ble definerte hva som mentes med kultur, og han synes ikke de var presise på hva slags trekk som manglet. Nesten alle problemer kan knyttes til kultur fordi det er så grunnleggende. PHS Glomseth mente at det var en stor svakhet at kommisjonen ikke definerte begrepet. Utgangspunktet og analysen ble uklar og konklusjonen diffus.

5.0 AVSLUTNING OG REFLEKSJONER

Målet med avslutningen er å samle trådene, og jeg vil si noe om de utfordringene som er knyttet til å bruke kulturbegrepet i organisasjonsdiagnoser og endringsarbeid. Endringsarbeid kan også tolkes ulikt om man ser det fra et instrumentelt perspektiv eller fra et institusjonelt perspektiv. Det vil også bli sagt noe om videre forskning.

5.1 Oppsummering og refleksjoner

Det er bred enighet om at 22. juli- rapporten er en grundig rapport. Denne studien har hatt fokus på kulturdiagnosen, og resultatet viser at kulturbegrepet ikke er like allment forstått som mange tror. Man bør ha begrep før man tar grep, og det kan tyde på at POD bør se nærmere på selve begrepet hvis de ønsker å endre politiet. En instrumentell tilnærming til endringer kan skape motstand, og POD bør få med seg de ansatte hvis de ønsker varig endring.

Det ble hengende et stempel om dårlig kultur over politietaten etter kommisjonens konklusjon selv om Gjørsv sa at kommisjonen ikke satte en «diagnose» på politiet. I intervjuet sa hun at det ble helt feil å si at de gjorde det, og at det var andre som hadde sagt at diagnosen passet. Kommisjonen ikke hadde mandat for å mene noe om politiet som organisasjon.

Med dette svaret til Gjørsv kan man da spesielt stille spørsmålstegn ved endringsprogrammet, da det er basert på de fem punktene kommisjonen knytter til kultur, holdninger og ledelse. Selv om merverdiprogrammet startet før 22. juli, ble det likevel tilpasset rapporten. En hel etat har satt i gang et tilsynelatende massivt endringsprogram. Det kan være flere årsaker til at en har handlet slik som er tilfelle, og noe av forklaringen kan være alt det negative fokuset. Dette blir støttet av rapporten til DIFI (2013): *«Den overveiende negative fokuseringen i tiden etter 22. juli, og særlig etter at 22. juli-kommisjonens rapport ble lagt fram, er sannsynligvis en medvirkende årsak til at både POD-medarbeidere, politisjefer og andre aktører er så selvkritiske som de er.»* Nybøe (2013) hevder at en må tenke seg grundig om når det gjelder politiets fremtidige organisering. Nybøe: *«Det er ikke nødvendig å reparere, eller foreta en total ombygging av, noe som ikke er ødelagt».*

Kommisjonen analyserte hva som gikk galt, men hvordan kan politiet lære? Holder det med målstyring og kulturendring og hva innebærer det egentlig? Det å lære av feil krever blant

annet godt lederskap og kommunikasjon. Det er lite forskning når det gjelder politi og kultur samt politi, samfunnssikkerhet og beredskap. Vilje til endringer er viktig etter hendelser, samt at man sammenligner tverretattlig når man gransker. Her kommer temaet læring inn. I bunnen av alt ligger tillit, både organisatorisk og individuell, og noe av det viktigste for en etat som politiet er tillit fra publikum.

I startfasen spurte jeg meg selv om det var mulig og nødvendig med en enhetlig kultur i politiet, og om det var mulig å endre kultur. Det er uansett ikke lett å forme en kultur som er egnet til å håndtere det uventede. Når en leser rapporten, analysen og programmene er det tydelig enighet om at noe bør endres. Det er litt mer utydelig hva en vil endre og hvordan det eventuelt skal gjøres. Nå kan det se ut til at den letteste veien er valgt ved at det fokuseres på struktur. Det er likevel tegn til at politiet har en kultur som er svak for kritikk da dette blir påpekt av både kommisjonen og DIFI (2013). Spørsmålet er om de som blir kritisert skal lede endringsarbeidet? Faren er at endringsarbeidet kun blir ferniss utad og at en fortsetter som før.

Det er enkelt å være kritisk når man sitter med fasiten. Uansett kan politiet alltid lære, og det er viktig at etaten viser endringsvilje for å henge med i samfunnsutviklingen. Gjörv har et poeng når hun hevder det er et stort effektiviseringspotensial i politiet, og at man bør bygge en kultur for kontinuerlig endring. Hun mente også at mangelen på å løfte kunnskap til handling var et kulturproblem. Kanskje det hadde vært et poeng å bygge en mer robust bro mellom forskning og den operative praksisen? Spørsmålet er bare hvordan dette kan gjøres i praksis?

Det kan synes som begrepet kultur har blitt en del av hverdagspråket, men at det samtidig er utfordrende. Man bør derfor være rasjonell og undersøke nøye, og ved å ha et differensiert kulturbegrep kan det kanskje bringe oss noen hakk videre. Ingen av intervjupersonene var direkte uenige i 22. juli-rapporten, men det var flere som syntes det er vanskelig å få tak i hva kommisjonen mente var problemet. Det var lettere å forstå og prate om ledelse, og dette sier kanskje noe om hvor diffust selve begrepet er. Med tanke på kultur og endring generelt kan det være en idé å se til teoretikere som har et videre syn på begrepet. Johannessen (2013) skriver at fagområdene kultur og ledelse er lavest prioritert og omtrent fraværende fra forskning og undervisning på Politihøgskolen. Mye tyder på at ledere som står ovenfor store organisatoriske oppgaver, blir mer eller mindre overlatt til seg selv når det gjelder å utvikle kunnskap om organisasjon og ledelse.

Man kan se til Alvesson og Svenningsson, Martin og Dejoy som poengterer at det er flere syn på kultur, og at endringer kanskje er mest vellykket når man involverer både ledelsen og ansatte. Det kan være viktig å kombinere initiativet til ledelsen med engasjementet til de ansatte. Martins (2002, 2004) tre perspektiver vil få frem ulike sider ved kulturen i en organisasjon, og det kan se ut som politiet bør ha alle perspektivene i bakhodet når det skal analyseres hva som er rett vei å gå. Det er et tydelig signal fra Politidirektoratet om at man ønsker å styre politiet i en enhetlig retning, samtidig er det også tegn til at politiet består av ulike subkulturer som ikke nødvendigvis alltid må være i konflikt. Med tanke på politiets operative arbeid, og spesielt i en krise som 22. juli, vil det også være viktig å ha en forståelse for tvetydigheten som kan oppstå.

Christensen et. al (2010) spør om det har noen betydning om hvordan offentlige organisasjoner utformes og hva som er virkningene av organisasjonsutfordringene. For å svare på disse spørsmålene må en ha kunnskap om organisasjonens evne til å se fremover samt forutsi konsekvenser av ulike handlingsalternativer og organisasjonsformer gjennom planlegging og konsekvensanalyser. I tillegg må en ha evne til å se bakover og lære av erfaringer. I det instrumentelle perspektivet er koblingene tette, og man forventer at man kan påvirke resultater og adferd ved å endre struktur, prosesser og personale. Ut i fra et institusjonelt perspektiv er det mer løse koblinger mellom det å se fremover og bakover, og en vil legge mer vekt på organisasjonens etablerte tradisjoner eller dominerende verdier i omgivelsene. Ut i fra et ny-institusjonelt perspektiv vil man i større grad vente seg en frikobling mellom vedtak som fattes og handlinger som utføres. Dersom det er bred enighet om hva som er den beste organisasjonsformen, blir det ikke nødvendig å undersøke effekten av alternativene.

Integrasjonsperspektivet til Martin (2002) sammenfaller på mange måter med det instrumentelle perspektivet hvor de som støtter ledelsen organiseres inn, mens motstandere organiseres ut. Ved medvirkningsordninger og bredt sammensatte utredningsutvalg kan det gi muligheter for at ansatte som ikke har samme mål og interesser som ledelsen får uttale seg (Christensen et. al 2010). Ser man endringer ut i fra et ny-institusjonelt perspektiv vil man benytte reformer som er utbredte, og organisasjoner får dermed legitimitet ved å gi inntrykk av at det de gjør stemmer overens med det som er rasjonelt, rimelig og moderne. Det er viktig at de politiansatte skjønner meningen med endringene og programmene til POD. Det kan bli en tung prosess hvis en ikke har de ansatte med seg og de kun ser på motstand som utelukkende negativt.

Røvik (1992, 2007) hevder at ideer og oppskrifter på hvordan organisasjoner bør utformes, styres og ledes, fungerer som trender. Teknologisk sikkerhet og sikkerhetskultur er eksempler på oppskrifter som kan komme og gå, og som kan ha tvetydige virkninger. Enkelte organisasjoner implementerer oppskriftene og bruker disse aktivt i mange år, mens andre ikke kommer så langt før de fokuserer på nye trender. Organisatorisk fremgang virker i økende grad å være knyttet til om man er i stand til å håndtere omgivelsene på en smart måte. Studier viser at organisasjoner adopterer institusjonaliserte standarder, men at de ofte kun er ferniss og er koblet fra selve kjerneaktiviteten. Da kan man si at motehandleren er like nyttig og bra som doktoren for å sikre overlevelse og fremgang. Det er stor grunn til å tro at dagens ansatte ønsker å jobbe et sted med en klar visjon og retning samtidig som de får brukt evnene sine og utviklet seg.

5.2 Videre forskning

POD har ikke bestemt en endelig retning for alle endringene, og dette gjelder spesielt for MERVERDIprogrammet som skal se på langsiktige løsninger. Når en retning er satt ville det være interessant å følge dette sporet videre, samt se på effekten av programmene opp mot kulturrendring. Det hadde også vært spennende å følge prosjektet om sikkerhetskultur som PM Vik ønsker å sette i gang. Det vil først være når programmene er utprøvd en kan konkludere med eventuell virkning. Når man skal forsøke å implementere en kultur er det det tre mulige scenario ifølge Røvik (2008), det optimistiske, pessimistiske og det artistiske scenariet. Det hadde vært interessant og forsket på implementeringen av ulike prosjekter.

Det er sagt fra POD sin side at fremtidens arbeidsmetodikk skal være mer kunnskapsbasert og mindre erfaringsbasert. I dokumentet «Målbilde for virksomhetsutvikling» fra merverdiprogrammet er det skrevet om målstyring i kapittel 6. Der tas det opp at dagens mål- og resultatstyring spiller en sentral rolle for adferden i etaten. I kapittelet er det også listet opp forslag til områder for måling. Her kan nevnes publikumsopplevelse, kunnskapsdeling og refleksjon, kunnskap- og erfaringsdeling. Det står ikke noe om hvordan dette skal gjøres i praksis. Målstyring knyttet opp mot kultur er også noen en kan se nærmere på. Det blir ikke utforsket nærmere i denne oppgaven, men ifølge Røvik (1992) er målstyrings-tiltak ofte foreslått som «medisin». Målstyring blir sett på som et godt virkemiddel til å utvikle en sterkere forandrings- og servicekultur i etaten. Det blir også et virkemiddel for lederen til å

styre mer stort. Målstyring blir også ofte godtatt fra ansatte lengre ned i hierarkiet fordi det antas at de får større ansvar og flere frihetsgrader.

Siden Gjørvi har påpekt at diagnosen gjelder hele offentlig sektor, kunne det vært interessant og sett på hvordan offentlige organisasjoner bør organiseres og ledes i fremtiden. Hvordan skal man få til en mer effektiv offentlig sektor samtidig som man tar vare på de ansatte?

6.0 LITTERATURLISTE

BØKER

- Alvesson, M. (2002), *Organisasjonskultur og ledelse*, Sage publications.
- Alvesson, M. og Svenningsson, S. (2008), *Changing organizational culture*. Oxon, Routledge.
- Bang, H. (2011), *Organisasjonskultur*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research*. Polity Press, Cambridge.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., Røvik, K. A. (2010), *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2.utgave, Universitetsforlaget AS, Oslo.
- Deal, T.E. & Kennedy, A.A. (1982), *Corporate cultures*. Reading, Mass. Addison-Wesley.
- Ekman G. (2004), *Fra prat til resultat – om lederskap i hverdagen*. Abstrakt Forlag, Oslo.
- Finstad, L. (2000), *Politiblikket*. Pax Forlag, Oslo.
- Granèr, R. og Knutsson, M. (2001), *Perspektiv på polisetikk*, Studentlitteratur, Lund.
- Grieve, J, Harfield, C., MacVean, A. (2007), *Policing*. SAGE Publications Ltd., London.
- Hofstede, G. (1993), *Kulturer og organisasjoner*, Bedriftsøkonomenes forlag, Oslo.
- Hofstede, G., Hofstede, G.J. og Minkov, M (2010), *Kulturer & organisationer. Overlevelse i en grænseoverskridende verden*. 3. udgave. Handelshøjskolens forlag, København.
- Jacobsen, D.I, og Thorsvik, J. (2007), *Hvordan organisasjoner fungerer*. 6. opplag, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Jacobsen, D.I. (2005), *Hvordan gjennomføre undersøkelser: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3 opplag 2011, Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Janis, I.L. (1982), *Groupthink: Psychological studies of policy decisions and fiascos* (2.ed.), Houghton Mifflin, Boston.
- Johannessen, S. (2011), *Myter og erfaringer om ledelse. Et kompleksitetsperspektiv*. 1 utgave, 1. opplag, Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Johannessen, S. (2013), *Politikultur*. Akademika forlag, Trondheim.

- Martin, J. (1992), *Cultures in Organizations, Three perspectives*. Oxford University Press, New York.
- Martin, J. (2002), *Organizational Culture. Mapping the Terrain*. Sage Publications Inc., California.
- Røvik, K. A. (1992), *Den syke stat*. Universitetsforlaget AS, Oslo.
- Røvik, K. A. (2007), *Trender og Translasjoner - Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget AS, Oslo.
- Schein, E.H. (2004), *Organizational culture and leadership*. 3. utgave, Jossey-Bass, San Francisco.
- Schein, E.H. (2010), *Organizational culture and leadership*. 4. utgave, Jossey-Bass, San Francisco.
- Shaw, P. (2002), *Changing conversations in organizations. A complexity approach to change*. Routledge, London.
- Thagaard, T. (2003), *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Turner, B. A., & Pidgeon, N. F. (1997), *Man-Made Disasters*. Butterworth Heinemann, Oxford.
- Van Maanen, J. & Barley, S. R. (1985), *Cultural organization, Fragments of a theory*. Fra Frost et al. Sage, Beverly Hills.
- Yin, R.K. (2014), *Case Study Research, Design and Methods*. SAGE publications, Inc. London.

ARTIKLER/ KRONIKKER

- Bang, H. (2013), *Organisasjonskultur: en begrepsavklaring*. Tidsskrift for Norsk Psykologforening, Vol. 50 nr. 4.
- Christensen, J. (2013), «22. juli-kommisjonen». Nytt Norsk tidsskrift 03/2013.
- Danermark, et. al (1997), *Generalisering, vetenskapliga slutledningar och modeller för förklarande samhällsvetenskap*. Studentlitteratur, Lund. Pensumtekster MEN 115, UIS høsten 2013.
- DeJoy, D. M. (2005), "Behaviour change versus culture change: Divergent approaches to managing safety." *Safety Science* 43:105- 129.

- Glomseth, R, Aaserud, T. (2012), «*Politiet-når endring møter kultur, en krevende lederutfordring*». Magma 8/2012.
- Hennestad, B.W. (2004), *Kan bedriftskultur ledes?*. Magma 3/2004.
- Hennestad, B.W. (2012), *Endringsledelse og sticky culture*, Magma 8/2012.
- Martin, J. (2004), *Organizational culture*. Research paper no. 1847. Stanford Graduate School of business.
- Nybøe, T. (2013), *Publikums trygghetsfølelse vil bli svekket*. Dagens Næringsliv.
- Rykkja, L.H., Fimreite, A.L., Lango, P. & Lægreid, P. (2012), *22. juli kommisjonen. Organisering, styring og ansvar*. Nordiske Organisasjonsstudier, 14(4): 49-58.
- Røvik et. al (2008), *Pilotundersøkelse Monolitt eller Mosaikk, Om å diagnostisere og håndtere organisasjonskultur i Forsvaret*.
- Smircich, L. (1983), *Concepts of Culture and Organizational Analysis*. Administrative Science Quarterly, 28(3), 339-358.
- Weick, K. E. (1990), *The Vulnerable System: An Analysis of the Tenerife Air Disaster*. Journal of Management September 1990, Vol. 16, 571-593.

INTERNETTSIDER

- www.politiet.no
- www.dagbladet.no
- www.nrk.no

MASTEROPPGAVER/ DOKTORAVHANDLINGER

- Hertzberg, D. (2006), *I samme båt? En studie av sammenslåingen i Rolls-Royce Marine som sosialiseringsprosess*. NTNU 2006:30.
- Glomseth, R. (2002), *Organisasjonskulturen ved Beredskapstroppen*, Karlstad Universitet.

OFFENTLIGE UTREDINGER

- NOU 2012:14, Rapport fra 22.juli-kommisjonen.
- NOU 2013:12, Politianalysen.
- Stortingsmelding nr. 42 (2004-05).

DOKUMENTER/RAPPORTER

- Merverdiprogrammet (2013).
 - Overordnet målbilde.
 - Målbilde for virksomhetsutvikling.
 - Diskusjonsgrunnlag kultur.
- Endringsprogrammet (2013).
- Mandat Medarbeiderplattformen 2013.
- Kvalitetssikring av merverdiprogrammet i politiet (2013), Holte Consulting.
- DIFI (2013), *Rapport 2013:3 Evaluering av Politidirektoratet.*

VEDLEGG

Vedlegg 1: Forespørsel om å delta i intervju

Vedlegg 2: Intervjuguide

Vedlegg 3: Intervjuguide Alexandra Bech Gjørsv

VEDLEGG 1

Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med avsluttende masteroppgave i endringsledelse

Vi er to masterstudenter i endringsledelse ved Universitetet i Stavanger, og vi holder nå på med hver vår avsluttende masteroppgave.

Temaet i den ene oppgaven er politikultur. Oppgaven tar utgangspunkt i at 22. juli-rapporten kom med en negativ diagnose på politikultur, og at det ble etablert en sammenheng mellom politikultur og sviktende beredskap. Man kan på mange måter si at kulturen ble sykemeldt. Oppgaven handler om politikultur, og oppgaven tar for seg organisasjon, kultur, endring og diagnostisering.

Temaet i den andre oppgaven er ledelse i organisasjonen politiet. Utvalget i politianalysen beskriver et politi som ikke er i stand til å håndtere et samfunn i utvikling fordi organiseringen, styringen, og ledelsen ikke er god nok. Det er derfor et gap mellom nåværende og ønsket tilstand. Oppgaven handler om ledelse, styring og hvordan politiet kan bli bedre på dette for å oppnå best mulig oppgaveløsning og utvikling.

For å belyse forskningsspørsmålene våre ønsker vi å intervju 7-10 personer med faglig kunnskap på feltet. Intervjuobjektene vi har valgt har et variert ståsted sett ut i fra de to offentlige utredningene og endringsprogrammene til Politidirektoratet. Spørsmålene vil dreie seg om meninger, tolkninger og synspunktet knyttet opp mot utredningene og programmene.

Vi vil bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet vil ta ca. 2 timer, og vi blir sammen enige om tid og sted. Eventuelle oppfølgingsintervju eller spørsmål vil bli gjort via e-mail.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data om deg bli makulert. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt. Opplysningene kan anonymiseres hvis ønskelig og opptakene vil bli slettet når oppgaven er ferdig, innen utgangen av 2014.

Dersom du har lyst å være med på intervjuet, er det fint om du skriver under på den vedlagte samtykkeerklæringen og sender den på e-post til [marianne.viste@politiet.no/](mailto:marianne.viste@politiet.no)
linda.egeland@politiet.no.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe Linda på tlf. 40 40 46 66 eller Marianne på tlf. 97 89 05 61. Du kan også kontakte våre veiledere, Bjørn-Tore Blindheim bjorn-tore.blindheim@uis.no eller Kjell Arne Røvik på e-mail kjell.arne.rovik@uit.no.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S.

Med vennlig hilsen

Marianne Njå Viste

Linda Egeland Olsen

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt informasjon om studien om ledelse og kultur i politiet og ønsker å stille på intervju.

Signatur Telefonnummer

E-mail

VEDLEGG 2

INTERVJUGUIDE- LEDELSE OG KULTUR I POLITIET

22. juli-rapporten og politianalysen

LINDA EGELAND OLSEN MARIANNE NJÅ VISTE

Generelt

Navn:

Stilling:

Arbeidsoppgaver:

Ansiennitet:

Intro:

Vi er to studenter som skriver hver vår masteroppgave om henholdsvis kultur og ledelse. Vi foretar intervjuene sammen.

Temaet i den ene oppgaven er politikultur. Oppgaven tar utgangspunkt i at 22. juli-rapporten kom med en negativ diagnose på politikultur, og at det ble etablert en sammenheng mellom politikultur og sviktende beredskap. Man kan på mange måter si at kulturen ble sykemeldt. Oppgaven handler om politikultur, og oppgaven tar for seg organisasjon, kultur, endring og diagnostisering.

Temaet i den andre oppgaven er ledelse i organisasjonen politiet. Utvalget i politianalysen beskriver et politi som ikke er i stand til å håndtere et samfunn i utvikling fordi organiseringen, styringen, og ledelsen ikke er god nok. Det er derfor et gap mellom nåværende og ønsket tilstand. Oppgaven handler om ledelse, styring og hvordan politiet kan bli bedre på dette for å oppnå best mulig oppgaveløsning og utvikling.

Spørsmålene vil være rettet mot kultur og ledelse, og vi har tatt utgangspunkt i 22. juli-rapporten, politianalysen og endringsprogrammene til politidirektoratet. Spørsmålene vil dreie seg om meninger, tolkninger og synspunktet knyttet opp mot utredningene og programmene. Vi bruker også metaforer fra medisins verden, og vi bruker da blant annet begrepene «diagnose» og «medisin» når vi er inne på dette med problembeskrivelse og tiltak.

Felles:

Spørsmål 1:

Følgende er fra 22.juli rapporten:

«Der det sviktet skyldtes det primært at:

- Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten.
- Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak.
- Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull
- Potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ikke vært godt nok utnyttet.
- Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig.

«Etter kommisjonens mening handler disse lærdommene i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg» (NOU 2012:14:16).

Hva tenker du om at 22.juli rapporten sier ledelse og kultur er årsaken til beredskapen sviktet 22. juli?

Spørsmål 2:

22.juli kommisjonens rapport konkluderte med at hovedutfordringene etter 22/7 var knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og at de strukturelle utfordringene var mindre viktige.

Hvis vi ser på dette med ledelse og kultur som en årsak til at beredskapen sviktet, og vi ser på kommisjonen og utvalget som organisasjonsdoktorer. Hvordan vil en da karakterisere det sunne og friske politiet som organisasjon i forhold til en organisasjon eller etat med svak «helsetilstand»?

Spørsmål 3:

Hvis vi ser på «diagnosen» fra kommisjonen om at ledelse og kultur er medvirkende årsak til at beredskapen sviktet

Kjenner du til undersøkelsene som 22. juli kommisjonen bygger diagnosen sin på? Hva mener du diagnosen er bygget på? (Teori, forskning?).

Spørsmål 4:

Utvalget bak Politianalysen bekrefter i stor grad svakheten og problemområdene 22.juli kommisjonen kom frem til, samtidig som utvalget mener de nyanserer og utdyper bildet. Analysen tar opp dette med rammevilkår, ledelse og struktur, men nevner ikke kultur spesifikt utenom opp mot ledelse.

Kjenner du innholdet i Politianalysen, og er du enig i at politianalysen utdyper og nyanserer utfordringene i politiet?

Spørsmål 5:

En kan, med en metafor, se på endringsprogrammene til POD som en «medisin» til diagnosen som ble satt av 22. juli kommisjonen. Endringsprogrammene kan tolkes som et bevis på at 22. juli kommisjonen sin rapport har fått stor betydning, og at POD handler i forhold til konklusjonen i rapporten. Fra medisinenes verden vet man at det er viktig at kuren er tilpasset diagnosen og at man har en skikkelig diagnose før man begynner å kurere.

Kjenner du programmene, og hva tenker du om endringsprogrammene til POD hvis vi ser på disse programmene som tiltak eller en «medisin».

Spørsmål 6:

Hvis vi bruker metaforene «diagnose» og «medisin», vil du da si det er samsvar mellom diagnosen og den foreslåtte «medisinen» eller «kuren».

Spørsmål 7

Noen av diagnosene til 22. juli-kommisjonen var manglende risikoerkjennning og iverksettingskraft. Det var dårlig bruk av planverk, kommunikasjonssvikt og uklart ansvar. Medisinen de utsteder går som mer på kulturendring enn organisasjonsendring, samtidig som kommisjonen påpeker at organisasjonen sviktet. Kommisjonen ser lite på sammenhengen mellom formell organisering og kommunikasjon, ledelse og kultur. Dette er noe som Politianalysen tar opp.

Hva tenker du er rett vei å gå?

Spørsmål 8

Utvalget (politianalysen) har i sin vurdering av politidistriktene utviklet tre alternative modeller med henholdsvis 6,10, og 18 politidistrikter, som alternativer til dagens ordning med 27 politidistrikter. Når det gjelder ledelse og styring vil den nye løsningen legge til rette for en enhetlig organisering på tvers av politidistriktene, og et håndterbart kontrollspenn for politiets ledelse og innad i hvert politidistrikt.

Hvordan mener du en slik ordning vil påvirke det enkelte distrikt?

Hva er fordelene med en slik ordning? Og hva er ulempene?

Tema 1. Kultur

Spørsmål 1

Hvis vi går tilbake til 22. juli-rapporten, så har ikke kommisjonen definert begrepet kultur. Hva tenker du om at de ikke har gjort helt klart hva de legger i dette med kultur i politiet?

Spørsmål 2

Hva legger du i begrepet organisasjonskultur?

Spørsmål 3

Hva legger du i det mer spesifikke begrepet «politikultur»?

Spørsmål 4

Hvilke verdier er viktige for deg som ansatt i politiet?

Spørsmål 5

Hva bør etter din mening kjennetegne den gode politikultur?

Spørsmål 6

Hvordan bør man etter din mening gå frem dersom man ønsker å få på plass den politikulturen du skisserer jfr. Spørsmål 6?

Spørsmål 7

I følge endringsprogrammene til POD skal man arbeide mot å skape en mer felles kultur og ikke la subkulturer utvikle seg.

Hvordan vil du beskrive kulturen i politiet?

Har politiet en felles kultur, og tror du det er mulig at subkulturer ikke utvikler seg?

Spørsmål 8

Ifølge politianalysen anbefaler utvalget en geografisk organisering av norsk politi i seks distrikter, alternativt 6,10 og 18 distrikter. Etter utvalgets vurdering er dette den løsningen som gir best forutsetning for å utvikle god kvalitet og skape sterke fagmiljøer for utøvelsen av politiets kjerneoppgaver i det enkelte politidistrikt.

Hvordan tror du dette vil påvirke samholdet og kulturen i politiet?

Spørsmål 9

Kommisjonen sier at bemanningen bør tilpasses behovet, og at dette vil kreve ledelsesinvolvering og vilje fra de ansatte. Kommisjonen sier at helgevakter må aksepteres som en naturlig del av yrkesvalg, og at flere bør godkjennes som innsatspersonell.

Hva tenker du om dette? Tror du det er mulig å få flere til å jobbe operativt uten at det går på bekostning av de andre kjerneoppgavene politiet har?

Spørsmål 10

Kommisjonen sier også at kultur er en av årsakene til at de to lokale politimennene ikke dro alene ut til øya.

Hva tenker du om dette? Kan man forvente dette av to polititjenestemenn i en slik situasjon, og er det kulturen som hindret de i å dra ut?

Tema 2 Ledelse

Spørsmål 1

Hva legger du i begrepet ledelse?

Spørsmål 2

Hva mener du er god ledelse?

Spørsmål 3

Hvilken type leder er du?

Spørsmål 4

Hvordan tror du andre ser på deg som leder?

Spørsmål 5

Hva legger du i begrepet styring?

Spørsmål 6

For at man til enhver tid skal inneha gode ledere må disse velges og utvikles. Dette er en utfordring for alle organisasjoner, men det som gjør det mer krevende for politiet er deres mengde ledere. Det nevnes i analysen at politiet i dag innehar 300 ledere, mens et stort norsk selskap har 80 ledere, med flere ansatte enn det politiet har.

Hva tror du man vil kunne oppnå med en slik reduksjon av ledere i etaten?

Spørsmål 7

Hvilke fordeler ville man kunne oppnå? Hvilke ulemper?

Spørsmål 8

I politianalysen står det ” Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig”

Hva tror du årsaken til dette er?

Spørsmål 9

I politianalysen s. 154 står det: ” Dagens strukturelle forutsetninger i politiet legger ikke til rette for god ledelse”, og ifølge utvalget knytter dette seg delvis til organisering og styring av etaten, samt rammebetingelser ved ledelse i off. virksomhet generelt.

Hva legger du i god ledelse? Og hva mener du må til for at etaten skal kunne få en bedre ledelse?

Spørsmål 10

Evt. Hvorfor trenger politiet bedre ledelse?

Spørsmål 11

Hvordan bør politiet gå frem for å oppnå bedre ledelse?

Spørsmål 12

Ifølge politianalysen har ikke politiet fått de rammevilkårene som må til for å styre, lede og utvikle organisasjonen, men de har heller ikke klart å utnytte de mulighetene som de til nå har hatt.

Hva mener du er årsaken til dette, og hva mener du at dette kan ha resultert i?

Spørsmål 13

Ifølge politianalysen er det ingen satte krav om hvem som kan bli ledere i politiet, og det er heller ingen nasjonal plan for utvikling av ledere, eller krav om hva som forventes av en leder.

Hva tror du er årsaken til at politiet ikke innehar slike nasjonale krav, eller utviklingsplaner?

Spørsmål 14

Hvis det ble utarbeidet nasjonale krav for hvem som kan bli ledere, samt utviklingsplaner.

På hvilken måte tror du at etaten ville merke dette?

Tror du utvalget av ledere ville sett annerledes ut?

Spørsmål 15

Hva slags ledere mener du politiet bør ha?

EKSTRA SPØRSMÅL TIL POD, HELGE STAVE

Spørsmål 1

Den nye visjonen til Politiet er «Ett politi».

Hva legger du i denne visjonen?

Spørsmål 2

Slik vi har forstått det er hensikten med endringsprogrammet til POD å ta tak i det som haster og er kritisk, mens merverdiprogrammet skal se på mer langsiktige løsninger.

Hva har blitt sett på som det som haster mest?

Hvorfor ble akkurat disse områdene valgt?

Spørsmål 3

Når en ser på dokumentene i merverdiprogrammet ser det ut som POD ikke helt har bestemt hvilken retning som skal velges.

Stemmer dette?

Spørsmål 4

Dokumentene består blant annet av en egen kulturdel.

Har dere bestemt arbeidsmåte og retning for kulturarbeidet?

Spørsmål 5

Det har blitt sagt fra POD at fremtidens arbeidsmetodikk skal være mer kunnskapsbasert og mindre erfaringsbasert.

Hva betyr dette i praksis? Tror du ar der vil påvirke kulturen på noen måte?.

Spørsmål 6

I følge merverdiprogrammet vil det å flytte etterforskningsarbeidet ut av kontorene utfordre både organiseringen og kulturen i politiet?

Hva menes med dette?

Spørsmål 7

Noe av kritikken mot POD er at de styrer for mye, og at dette gir Politimestrene dårligere handlingsrom.

Hva tenker du om måten POD styrer på, og hva mener du om denne kritikken?

VEDLEGG 3

INTERVJUGUIDE ALEXANDRA BECH GJØRV

Felles:

Spørsmål 1:

Følgende er fra 22.juli rapporten:

«Der det sviktet skyldtes det primært at:

- Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten.
- Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak.
- Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull
- Potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ikke vært godt nok utnyttet.
- Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig.

«Etter kommisjonens mening handler disse lærdommene i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg» (NOU 2012:14:16).

Hvordan gikk kommisjonen frem for å knytte disse punktene opp mot kultur og ledelse?

Spørsmål 2:

22. juli-kommisjonens rapport konkluderte med at hovedutfordringene var knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og at de strukturelle utfordringene var mindre viktige.

Hvis vi på ledelse og kultur som en medvirkende årsak til at beredskapen i politiet sviktet som diagnosen, og vi ser på kommisjonen som organisasjonsdoktorer. Hvordan vil en da karakterisere det sunne og friske politiet som organisasjon i forhold til en organisasjon eller etat med svak «helsetilstand»?.

Spørsmål 3:

Hvis vi ser på «diagnosen» fra kommisjonen om at ledelse og kultur er medvirkende årsak til at beredskapen sviktet

Hva mener du diagnosen er bygget på? (Teori, forskning, erfaring, egne-andres?).

Spørsmål 4

Vi har tatt utgangspunkt i en modell som er utviklet av Professor Kjell Arne Rørvik. Ut ifra modellen har vi sett på diagnosen om at det var ledelse og kultur som var årsaken til at beredskapen i politiet sviktet 22. juli. Videre har vi brukt tre variabler for å få forklart diagnosen.

De tre variablene er verdimålestokk, faglig standard og klientkunnskap. Kort fortalt går verdimålestokk blant annet ut på hvilke verdimålestokker dere la til grunn, blant annet mandatet dere fikk, demokratihensyn, rettsikkerhet og effektivitet. Faglig standard går på kommisjonens oversikt over ulike typer ledelse og kultur. Hvordan en kultur eller ledelse som ikke fungerer vil komme til uttrykk. Klient kunnskap går på kommisjonens kunnskaper om politiet. Dette er en forutsetning for å stille en diagnose om organisasjonen som blir undersøkt.

1. Kommisjonens verdi målestokk

Hvordan ble mandatet tolket av kommisjonen?

Tok dere hensyn til verdimålestokker som rettsikkerhet, effektivitet og demokratihensyn evt. andre verdier?

2. Kommisjonens faglige standard

Følgende sitat er fra rapporten: *«Etter kommisjonens mening handler disse lærdommene i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg».*

Slik vi leser rapporten retter kommisjonen fokus mot både kultur og lederskap, men det sies svært lite hva som menes med kultur og lederskap.

Hvilke forkunnskaper hadde kommisjonen om temaene kultur og ledelse?

Hvilken kartlegging hadde dere om kultur og ledelse i politiet?

Mener du dere hadde tilstrekkelig oversikt over ulike typer ledelse og kultur for å komme frem til denne konklusjonen?

Hadde dere oversikt over hvordan en kultur og ledelse som ikke fungerer kommer til uttrykk?

Baserte dere disse funnene på forskning, egne eller andres erfaringer?

Hvilke kunnskaper hadde kommisjonen om ulike endringsprosesser?

3. Kommisjonens klient kunnskap

Hvilke kunnskap om politiet som organisasjon hadde kommisjonen i forkant og underveis i arbeidet med rapporten?

Hvilke forundersøkelser ble fortatt av kommisjonen? Og hvilke metoder ble evt. Brukt?

Hva visste dere om politiet da dere stilte diagnosen?

Synes du selv at dette kunnskapsgrunlaget dere hadde ble avspeilet i diagnosen?

Når du ser på det i etterkant. Mener du kommisjonens kunnskaper var tilstrekkelig?

Evt. hva kunne kommisjonen gjort annerledes?

Spørsmål 5

Utvalget bak Politianalysen bekrefter i stor grad svakheten og problemområdene 22.juli-kommisjonen kom frem til, samtidig som utvalget mener de nyanserer og utdyper bildet. Analysen tar opp dette med rammevilkår, ledelse og struktur, men nevner ikke kultur spesifikt utenom opp mot ledelse.

Kjenner du innholdet i Politianalysen, og er du enig i at politianalysen utdyper og nyanserer utfordringene i politiet?

Spørsmål 6

En kan, med en metafor, se på endringsprogrammene til POD som en «medisin» til diagnosen som ble satt av 22. juli kommisjonen. Endringsprogrammene kan tolkes som et bevis på at 22. juli kommisjonen sin rapport har fått stor betydning, og at POD handler i forhold til konklusjonen i rapporten. Fra medisinenes verden vet man at det er viktig at kuren er tilpasset diagnosen og at man har en skikkelig diagnose før man begynner å kurere.

Kjenner du programmene, og hva tenker du om endringsprogrammene til POD hvis vi ser på disse programmene som tiltak eller en «medisin».

Spørsmål 7

Hvis vi bruker metaforene «diagnose» og «medisin», vil du da si det er samsvar mellom diagnosen og den foreslåtte «medisinen» eller «kuren».

Spørsmål 8

Noen av diagnosene til 22. juli-kommisjonen var manglende risikoerkjennning og iverksettingskraft. Det var dårlig bruk av planverk, kommunikasjonssvikt og uklart ansvar. Medisinen de utsteder går som mer på kulturendring enn organisasjonsendring, samtidig som kommisjonen påpeker at organisasjonen sviktet. Kommisjonen ser lite på sammenhengen mellom formell organisering og kommunikasjon, ledelse og kultur. Dette er noe som Politianalysen tar opp.

Hva tenker du er rett vei å gå?

Spørsmål 9

Utvalget (politianalysen) har i sin vurdering av politidistriktene utviklet tre alternative modeller med henholdsvis 6,10, og 18 politidistrikter, som alternativer til dagens ordning med 27 politidistrikter. Når det gjelder ledelse og styring vil den nye løsningen legge til rette for en enhetlig organisering på tvers av politidistriktene, og et håndterbart kontrollspenn for politiets ledelse og innad i hvert politidistrikt.

Hvordan mener du en slik ordning vil påvirke det enkelte distrikt når det gjelder ledelse og kultur?

Hva er fordelene med en slik ordning? Og hva er ulempene?

Tema 1. Kultur

Spørsmål 1

Hvis vi går tilbake til 22. juli-rapporten, så har ikke kommisjonen definert begrepet kultur. Hva tenker du om at de ikke har gjort helt klart hva de legger i dette med kultur i politiet?

Spørsmål 2

Hva legger du i begrepet organisasjonskultur?

Spørsmål 3

Hva legger du i det mer spesifikke begrepet «politikultur»?

Spørsmål 4

Hva bør etter din mening kjennetegne den gode politikultur?

Spørsmål 5

Hvordan bør man etter din mening gå frem dersom man ønsker å få på plass den politikulturen du skisserer jfr. Spørsmål 6?

Spørsmål 6

I følge endringsprogrammene til POD skal man arbeide mot å skape en mer felles kultur og ikke la subkulturer utvikle seg.

Hvordan vil du beskrive kulturen i politiet?

Har politiet en felles kultur, og tror du det er mulig at subkulturer ikke utvikler seg?

Spørsmål 7

Ifølge politianalysen anbefaler utvalget en geografisk organisering av norsk politi i seks distrikter. Alternativt 6,10 og 18 distrikter. Etter utvalgets vurdering er dette den løsningen som gir best forutsetning for å utvikle god kvalitet og skape sterke fagmiljøer for utøvelsen av politiets kjerneoppgaver i det enkelte politidistrikt.

Hvordan tror du dette vil påvirke samholdet og kulturen i politiet?

Spørsmål 8

Kommisjonen sier at bemanningen bør tilpasses behovet, og at dette vil kreve ledelsesinvolvering og vilje fra de ansatte. Kommisjonen sier at helgevakter må aksepteres som en naturlig del av yrkesvalg, og at flere bør godkjennes som innsatspersonell. (NOU 2012:14).

Hva tenker du om dette, er dette kultur som gjør at en jobber slik en gjør? Tror du det er mulig å få flere til å jobbe operativt uten at det går på bekostning av de andre kjerneoppgavene politiet har?

Spørsmål 9

Kommisjonen sier også at kultur er en av årsakene til at de to lokale politimennene ikke dro alene ut til øya.

Hva tenker du om dette? Kan man forvente dette av to polititjenestemenn i en slik situasjon, og er det kulturen som hindret de i å dra ut?

Tema 2 Ledelse

(Bakteppe for å nedsette utvalget bak politianalysen var terrorhandlingen 22 juli 2011, og de svakheter og mangler ved norsk politi som kommisjonen pekte på i sin rapport).

Spørsmål 1

For at man til enhver tid skal inneha gode ledere må disse velges og utvikles. Dette er en utfordring for alle organisasjoner, men det som gjør det mer krevende for politiet er deres mengde ledere. Det nevnes i analysen at politiet i dag innehar 300 ledere, mens et stort norsk selskap har 80 ledere, med flere ansatte enn det politiet har.

Hva tror du man vil kunne oppnå med en slik reduksjon av ledere i etaten? Hvilke fordeler og ulemper vil dette kunne medføre?

Spørsmål 2

I politianalysen står det ” Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig”

Hva tror du årsaken til dette er?

Spørsmål 3

I politianalysen s. 154 står det ” Dagens strukturelle forutsetninger i politiet legger ikke til rette for god ledelse”, og ifølge utvalget knytter dette seg delvis til organisering og styring av etaten, samt rammebetingelser ved ledelse i off. virksomhet generelt.

Hva legger du i god ledelse? Og hva mener du må til for at etaten skal kunne få en bedre ledelse?

Spørsmål 4

Hvorfor trenger politiet bedre ledelse?

Spørsmål 5

Ifølge politianalysen har ikke politiet fått de rammevilkårene som må til for å styre, lede og utvikle organisasjonen, - men de har heller ikke klart å utnytte de mulighetene som de til nå har hatt.

Hva mener du er årsaken til dette, og hva mener du at dette kan ha resultert i?

Spørsmål 6

Ifølge politianalysen er det ingen satte krav om hvem som kan bli ledere i politiet, og det er heller ingen nasjonal plan for utvikling av ledere, eller krav om hva som forventes av en leder.

Hva tror du er årsaken til at politiet ikke innehar slike nasjonale krav, eller utviklingsplaner?

Spørsmål 7

Hvis det ble utarbeidet nasjonale krav for hvem som kan bli ledere, samt utviklingsplaner.

På hvilken måte tror du at etaten ville merke dette? Tror du at utvalget av ledere i etaten ville sett annerledes ut?

Spørsmål 8

Hva er ditt inntrykk av ledelsen i politiet? Og hva slags ledere mener du politiet bør ha?

Spørsmål 9

Som det står i 22-rapporten ble POD etablert for å sikre en sterkere faglig ledelse, og for å innføre et tydeligere skille mellom den faglige og den politiske ledelsen av etaten. Ifølge kommisjonen er ikke dette skillet så tydelig lenger, og det settes derfor spørsmål ved om JD har engasjert seg for sterkt i detaljer ved virksomheten.

Hvordan mener du det som er bra og dårlig med ledelse kommer til uttrykk? Hvilke ulemper kan dette ha forårsaket? Mener du det kan ha hatt noen fordeler for etaten?

Spørsmål 10

Kommisjonen har en klar mening om at ”det er flest politi på jobb i hverdagens, når behovet er lavest – og færrest i helgene, når behovet er størst”. Noe som også studier bekrefter. Det kommisjonen også mener er at ved å IP godkjenne flere med politiutdannelse, så vil kapasiteten på operativt personell økes.

Hvordan mener du dette skal gjennomføres i praksis? Hva med politiets andre kjerneoppgaver?

Felles spørsmål til kritikk mot 22. juli-rapporten

Spørsmål 1

Kommisjonen har blitt kritisert ved at dere har fokusert for mye på kultur og ledelse og ikke struktur.

Johan Christensen (Postdoktor) sier i artikkelen «22.juli» i Norsk Tidsskrift 03/14 at svakheter ved kultur og holdninger i en organisasjon ofte er tett knyttet til strukturelle trekk. Når en offentlig organisasjon ikke evner å ivareta sitt formelle ansvar kan dette skyldes dilemmaer i organiseringen av den offentlige forvaltningen. Det er ikke alltid på grunn av dårlig ledelse. (Norsk Tidsskrift 03/14).

Anne Lise Fimrete (Norsk statsviter og professor) sier blant annet at kommisjonen har basert seg på et for smalt organisasjonssyn når kommisjonen ikke tar høyde for at god organisering er viktig for en vellykket krisehåndtering.

Hva er kommentaren din til denne kritikken?

Spørsmål 2

Stig Johannessen har skrevet en bok om Politikultur. Han spør hva det betyr i praksis at kommisjonen mener at ledere på alle nivå i forvaltningen systematisk skal arbeide med å styrke lederskap, kultur og holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientering.

Hva mener du dette betyr i praksis?

Spørsmål 3

Johannessen kritiserer noen av anbefalingene til kommisjonen, og han sier blant annet at anbefalingene er mer av det som ikke virker. Dette er blant annet mer målstyring, planer, analyser og strategier. Johannessen mener det vil føre til mer byråkrati. Annen kritikk har vært at f.eks. målstyring er kanskje ikke det som fungerer best i kriser.

Hva tenker du om det?

Spørsmål 4

Et av kommisjonens forslag var også at politiet skulle øve mer. Flere politimestre har sagt at det ikke er ressurser til dette, og at det vil ta bort ressurser fra andre viktige gjøremål.

Forstår du problemet til politimestrene?