

POLIS, POLIS - REFORMKRIS

En fallstudie om hur anställda upplever motstridande krav
under omorganisationen av Polismyndigheten

Vendela Eckerfält (23598) & Linn Carlsson (23626)

Abstract: During the 21st century, the structure of the traditional public sector has been questioned and changed to an increasing extent. This study examines how front line police officers experience the reorganization of the Swedish Police Authority. The change process started in 2015 and has been frequently discussed in the media, mainly focusing on a strong dissatisfaction among employees. A lot of the critique originates from contradicting goals, combining centralization with decentralization. In accordance, the main focus of this study is to investigate how conflicting requirements are received in the operating core.

During the study process, a case study consisting of ten in-depth interviews was performed, followed by an analysis based on scandinavian institutionalism and reform theory. The results show that police officers experience conflicting requirements on several levels during the reorganization. Underlying is a clear, consistent pattern is that the change is perceived as incompatible with prevailing practices, values and norms. This is partly explained by police officers' exposure to conflicting logics. Furthermore, the study shows that police officers are skeptic towards the decisions of leaders with limited knowledge of the core, operational, activities. It is clear that the police officers think change initiatives should come from, or at least be influenced by, those who will turn them into reality. This contributes to an increased understanding of the difficulties with top-down implementation of change initiatives in complex, professional organizations.

Keywords: Organizational change, Reform management, Police, Institutional logics, Public sector

FÖRORD

Vi vill rikta ett varmt tack till alla som gjort denna studie möjlig.

Tack till Ann-Kristin (Anki) Gunnarsson, vår kontaktperson på Södertäljepolisen, som hjälpt oss att komma i kontakt med intervjupersoner. Ditt stöd och engagemang under empiriinsamlingen har varit fantastiskt.

Tack till Staffan Furusten, vår handledare på Institutionen för Management och Organisation på Handelshögskolan i Stockholm, som tillsammans med handledargruppen erbjudit värdefull feedback och vägledning.

Tack till samtliga intervjupersoner som tagit sig tid för att träffa oss och delat med sig av sina personliga upplevelser. Er samarbetsvilja har varit ovärderlig för oss.

Slutligen vill vi tacka vänner och familj som bidragit med motiverande input under hela processen.

Innehållsförteckning

Begreppslista med definitioner	4
1. Inledning	5
1.1 Introduktion	5
1.2 Bakgrund	6
1.2.1 Förväntat forskningsbidrag	7
1.3 Syfte och studieområde	8
1.3.1 Syfte	8
1.3.2 Forskningsfråga	8
1.3.3 Avgränsning	8
2. Metod	10
2.1 Metodval	10
2.1.2 Forskningsmetod	10
2.1.3 Forskningsmässigt angreppssätt	10
2.2 Urval	11
2.2.1. Val av organisationsenhet	11
2.2.2. Val av intervjupersoner	12
2.3 Empiriinsamling	14
2.3.1 Förstudie och framtagande av intervjuguide	14
2.3.2 Intervjudesign	15
2.3.3 Kodning av intervjumaterial	15
2.4 Metoddiskussion	16
2.4.1 Uppsatsens trovärdighet	16
2.4.2 Etiska överväganden	18
3. Teoretisk referensram	19
3.1. Det teoretiska ramverkets uppbyggnad	19
3.2 Institutionella logiker	20
3.2.1 Olika typer av institutionella logiker	21
3.2.2 Konflikter mellan olika typer av institutionella logiker	23
3.3 Individens roll under förändringsförsök inom offentlig sektor	24
3.4 Överföring och mottagande av organisationsidéer	25

4. Empiri	27
4.1 Polismyndighetens omorganisation	27
4.1.1 Åtgärder för ökad nationell enhetlighet och tydligare ledning	28
4.1.2 Åtgärder för bättre tillgänglighet och närhet till medborgarna	28
4.1.3 Omorganisationens implikationer för Södertäljepolisen	29
4.2 Anställdas upplevelser av omorganisationen	30
4.2.1 Allmän inställning gentemot förändringen	30
4.2.2 Ledningen och deras implementeringsstrategi	31
4.2.3 Påverkansmöjligheter	33
4.2.4 Färre lokala chefsled och mer nationell centralisering	34
4.2.5 Närheten till medborgarna	35
4.2.6 Förändringar som reverseras eller saknar operativ betydelse	37
5. Analys	39
5.1 Konflikterande logiker och upplevd inkompatibilitet	39
5.2 Motsättningar mellan ledningens beslut och den operativa verksamheten	41
5.3 Särkoppling skapar upplevda motstridigheter mellan prat och handling	43
5.4 Tålmod och reformhistoria	44
6. Slutsats och diskussion	46
6.1 Svar på uppsatsens forskningsfråga	46
6.2 Studiens bidrag och praktiska implikationer	48
6.3 Förslag till vidare forskning	48
6.4 Diskussion kring studiens begränsningar	49
7. Referenser	51
7.1 Akademiska källor	51
7.2 Övriga källor	53
8. Appendix	54
8.1 Intervjuguide	54
8.1.1 Intervjuer med poliserna i yttre och inre tjänst	54
8.1.2 Intervju med Lokalpolisområdeschefen	55

Begreppslista med definitioner

Begrepp	Definition
Anställda	Syftar här till de som arbetar inom en organisation men som inte tillhör ledning eller styrelse. Samtliga intervjupersoner räknas hit.
Ledning	De högsta cheferna i organisationen med mandat för omfattande beslut kring verksamheten. I studien räknas beslutsfattare kring omorganisationen hit.
Omorganisation	Syftar här till en omfattande, planerad organisationsförändring där exempelvis formella strukturer, resursfördelning och personalstyrka påverkas. Används här synonymt med reform.
Polis i inre tjänst	Polis som jobbar med utredningar och dylikt inne på stationerna.
Polis i yttre tjänst	Polis som jobbar ute i samhället med ingripandeverksamheten och brottsförebyggande arbete.
Ingripandeverksamhet	Utryckningar i polisbil vid 112-larm och dylikt.
Brottsförebyggande arbete	Innefattar exempelvis skolbesök, lokal synlighet och dialog med ungdomar i riskzon. Syftar att stoppa brott innan de hinner begås.
Legitimitet	Uppnås när någonting är berättigat utifrån moral eller lag. Något som anses korrekt enligt normer och värderingar.
Profession	Yrke som kräver särskild, systematisk, utbildning. Grundad på kompetens och fokuserar på ändamålsenlighet. Utövar sitt unika expertarbete. Exempelvis läkare, militärer, advokater.
Operativa kärnan	De anställda som arbetar "på golvet" och utför den faktiska produktionen; det arbete som hör till organisationens kärnuppgift.

Tabell 1: Begreppslista med definitioner

1. INLEDNING

Detta avsnitt introducerar studieområdet och dess bakgrund. Studiens förväntade forskningsbidrag motiveras i samband med varför frågan både är intressant och högst aktuell. Slutligen presenteras studiens avgränsning och forskningsfrågan som ska besvaras.

1.1 Introduktion

Under 2000-talet har strukturen av den traditionella offentliga sektorn ifrågasättas i allt större utsträckning. EU har visat sig i framkant gällande förnyelsearbetet vilket har drivit på utvecklingen även i Sverige. Privatiseringar, avregleringar och ett företagsliknande tänk har präglat förändringsarbetet som genomförts inom stora delar av den offentliga sektorn (Holmberg & Henning, 2003). 2012 togs beslutet att även svensk polisverksamhet skulle omorganiseras. Denna förändring har fått stor spridning i media där framförallt ett starkt missnöje bland medarbetarna har uppmärksammats (Statskontoret, 2016). Med medarbetarna som en avgörande resurs inom polisverksamheten (Polisen, 2018) är det av intresse att förstå hur omorganisationen upplevs av dem som ska jobba operativt mot dess mål. Poliser tenderar att utsättas för motstridiga krav eftersom deras profession går ut på att lösa brott samtidigt som de ska vara organisatoriskt effektiva (Sarnecki, 2010). Denna konflikt ska visa sig bli allt mer central då målen med omorganisationen kretsar kring både centralisering och närhet till medborgarna (Statskontoret, 2016). Uppsatsen kommer att fokusera på anställdas upplevelser av omorganisationen och analysera dessa med ett teoretiskt ramverk konstruerat utifrån skandinavisk reformteori; ett perspektiv som undersöker hur förändringar tas emot i praktiken.

1.2 Bakgrund

Forskning inom organisationsteori har visat att genomförande av stora myndighetsreformer ofta är mer komplext och tidskrävande än väntat (Van der Voet, 2016). Trots detta används gärna förenklade linjära modeller för implementering av omorganisationer. Detta gör att något som ser ut som en rationell och effektiv process på pappret, ofta utspelar sig som en tvingande process där det är svårt att ta hänsyn till olika aktörers behov och frågor. En återkommande anledning till att förändringsprocesser framställs som enklare och mer kostnadseffektiva än vad de är, är ledningens behov att framstå som rationella (Ericsson 2016). I kontrast till ledningens vilja att framstå som effektiva och rationella finns det inom polisyrket en allmän önskan om att inte vara bunden till regler och system. Detta grundar sig i tanken om att det praktiska arbete som poliser förväntas uträtta under oförutsedda omständigheter skulle underlättas om polisen kunde arbeta fritt från formella regler (Ekman, 1999). Till följd av att medarbetarna utsätts för oförutsägbara och ibland livshotande situationer i det dagliga arbetet anses kulturen inom polisyrket vara unik. Detta bidrar till en ovanligt stark kultur och en generell resistens mot förändring, särskilt om förändringen inte är i linje med den rådande kulturen (White och Robinson, 2014). Situationen pekar därför på en potentiell spänning mellan ledning och anställda som kan blomma ut under en organisationsförändring.

Den 1 januari 2015 påbörjades ombildningen av Sveriges dåvarande 21 länspolismyndigheter till en, sammanhållen, myndighet. Omorganisationen var den största förändringen inom polisen på över 50 år och omfattade ungefär 30 000 medarbetare över hela landet. Polisen bedriver verksamhet i hela Sverige och arbetssätten såväl som problembilderna skiljer sig mellan varje enskilt område. Trots det genomdrivs en förändring som ska göra varje

polisområde allt mer lika varandra. Polismyndigheten blir därmed ytterligare ett exempel på problematiken med att ta in en standardmodell till en komplex organisation. Ledningen påstod att otillräcklig styrning hade orsakat regionala skillnader i effektivitet och ville därför skapa nationell enhetlighet genom en rak och tydlig ansvarskedja. Samtidigt marknadsförs omorganisationen som ett sätt att komma “närmare medborgarna” gentemot både allmänheten och medarbetarna (Statskontoret, 2016). Situationen har varit snarlik under polisreformer i både Danmark och Norge. I samtliga fall har en målkonflikt identifierats kring att förena centralisering med närhet till medborgarna (Holmberg, 2014). Även under implementeringen av den svenska polisreformen står konflikterande mål till grund för kritik mot omorganisationens innebörd och ledning (Statskontoret, 2016). Motstridiga krav tycks därmed genomsyra förändringen och en intressant motsättning mellan centralisering och decentralisering kan identifieras.

1.2.1 Förväntat forskningsbidrag

Det finns ett brett utbud av forskning kring organisationer och institutioner inom både offentlig och privat sektor. Det litterära perspektivet institutionella logiker, som kommer att presenteras närmare i uppsatsens teorikapitel, är ett av de mest dominerande inom detta forskningsfält (Thornton & Ocasio, 2008). En populär utgångspunkt är därför att undersöka motstridiga logiker under omorganisationer. Hur individer i organisationer upplever omorganisationer har däremot inte undersökts i lika stor utsträckning. Ett mer välutvecklat individperspektiv finns inom den skandinaviska skolan, eller reformlitteraturen, som exempelvis innefattar forskning kring hur förändringsförsök och potentiellt motstridiga krav tas emot i praktiken (Røvik, 2008). Vi finner dock ett forskningsgap kring individers upplevelser av omorganisationer karakteriserade av motstridiga krav, likt Polisens

omorganisation, och de bakomliggande orsakerna till dessa. Studiens ambition är därför att bidra till forskningen kring förändringar på individnivå, genom att fokusera på Polismyndighetens omorganisation ur ett individperspektiv. Detta ska göras med skandinavisk reformteori och institutionell teori som utgångspunkt.

1.3 Syfte och studieområde

1.3.1 Syfte

Studien syftar till att skapa ökad förståelse kring varför det är svårt att genomdriva förändringar i stora, komplexa organisationer. Genom att studera arbetande polisers upplevelser av Polismyndighetens omorganisation ämnar uppsatsen att undersöka hur individer upplever motstridande krav under organisationsförändring. Omorganisationen innefattar mål kring både centralisering och decentralisering och denna studie ska huvudsakligen fokusera på hur detta tas emot i den operativa verksamheten. Dessutom finns en motsättning inom polisyrket där poliser förväntas vara både organisatoriskt effektiva och lösa brott. Författarlagets ambition är därför att bidra till forskningen kring hur individer upplever motstridiga krav, som kan uppstå i samband med en organisationsförändring.

1.3.2 Forskningsfråga

Hur upplever poliser i den operativa verksamheten motstridande krav under omorganisationen av Polismyndigheten?

1.3.3 Avgränsning

Studien avgränsas till att analysera omorganisationen ur ett individperspektiv med fokus på hur intervjupersonerna själva upplevt förändringen. Studien syftar inte att undersöka hur

många som är missnöjda eller hur just missnöjda anställda upplever förändringen utan intresset ligger i att förstå varifrån upplevelserna härstammar. Forskningsfrågan exkluderar även analys kring varför polisverksamheten omorganiseras, varför innehållet i omorganisationen ser ut som det gör samt huruvida omorganisationen är lyckad eller inte. Däremot kan sekundärdata och teori som berör liknande ämnen vara relevant för att besvara den aktuella forskningsfrågan.

Vidare skrivs uppsatsen med en geografisk avgränsning till Södertäljepolisen. Empirin utgörs därmed av upplevelser hos anställda inom polisverksamheten i Södertälje; individer som hör till den operativa kärnan. Omorganisationens implementering och förändringsåtgärder såg olika ut över hela landet, avgränsningen gjorde det därför lättare att uppnå en djup förståelse kring intervjupersonernas upplevelser. Urvalet motiveras vidare i metodkapitlet; 2.2.1. Val av organisationsenhet.

2. METOD

I följande kapitel presenteras utformningen av studien samt valet av metod för genomförandet. Därefter motiveras urvalet av organisationsenhet samt intervjupersoner. Slutligen diskuteras studiens trovärdighet utifrån begrepp som Bryman och Bell (2017) lyfter.

2.1 Metodval

2.1.2 Forskningsmetod

Med forskningsfrågan som utgångspunkt utformades en kvalitativ fallstudie. Det specifika fall som studerats är omorganisationen av Polismyndigheten i Sverige, i synnerhet utfallet av omorganisationen på lokal nivå i Södertälje. Eftersom målet är att göra en detaljerad granskning av fallet på individnivå är en kvalitativ forskningsmetod lämpad. Valet av en kvalitativ metod gör det möjligt att inkludera subjektiv information gällande respondenternas egna upplevelser kring situationen (Bryman & Bell, 2017). Individernas egna upplevelser är önskvärda eftersom studien ämnar till att bidra till forskningen av omorganisation ur ett individperspektiv. Djupintervjuer av semistrukturerad karaktär har använts för ge intervjupersonerna möjlighet att lyfta fram teman som de själva anser viktiga för att beskriva sin personliga upplevelse av omorganisationen. Utformandet av intervjuerna diskuteras vidare under avsnittet 2.3 Empiriinsamling.

2.1.3 Forskningsmässigt angreppssätt

Studien antar en huvudsakligen induktiv ansats genom att basera den teoretiska referensramen på de empiriska insikter som samlats in (Bryman & Bell, 2017). Teorin har sedan använts för att analysera den insamlade datan. Den induktiva ansatsen är väl förenlig med studiens syfte att identifiera och förklara individers upplevelser. Den teoretiska

referensramen anpassades till de centrala teman som framkommit efter att empirin kodats. Detta korresponderar med den kvalitativa metod som används vid empiriinsamlingen (Bryman & Bell, 2017). Eftersom forskarlaget haft viss kunskap gällande institutionell teori redan innan empiriinsamlingen påbörjades kan detta ha färgat vår tolkning av empirin. Dessutom har nya teoretiska och empiriska insikter som uppstått under forskningsprocessen öppnat upp för en iterativ utveckling av forskningsfrågan. Forskningsfrågan har därmed utvecklats från att vara öppen och generell till att vara kopplad till teorin och empirin. Av denna anledning är frågan utformad för att lyfta fram de *motstridiga krav* som genomsyrar både empirin och teorin.

Eftersom empirin baseras på intervjupersonernas personliga uppfattning av omorganisationen, som vi tolkar och försöker förstå innebörden av, är vi tolkande i vårt synsätt. Ett tolkande synsätt är även lämpat eftersom fallorganisationen har en unik statlig struktur som är svårt att likställa med någon annan organisation (Bryman & Bell, 2017). Vår kvalitativa studie och tolkande synsätt motiverar vidare studiens ontologiska ståndpunkt. Vi antar en konstruktivistisk ontologi eftersom vi inte strävar efter en objektiv syn på verkligheten utan vill komma närmare sanningen genom att tolka vår empiri. Studien antar inte att det finns en absolut sanning, utan varje individs upplevelser bidrar till en beskrivning av verkligheten.

2.2 Urval

2.2.1. Val av organisationsenhet

Studien avgränsas till hur poliser i den operativa kärnan upplever omorganisationen. Detta görs genom att genomföra den empiriska studien inom Södertälje lokalpolisområde. Inom

svensk polisverksamhet är lokalpolisområden de enheter som utreder brott och gör uttryckningar i lokalsamhället. Det är i dessa enheter som majoriteten av poliserna arbetar (Marcopoulos, 2015). Därför bedöms urvalet till poliser i lokalpolisområden vara lämpligt för att skapa en god representation av polisyrket. Lokalpolisområden är dessutom särskilt intressanta för studien eftersom verksamheten i den operativa kärnan påverkas i hög grad av omorganisationen. Förändringar som omplacering av personal, ändrade rutiner och ny rollfördelning skapar omfattande skillnader i lokalpolisområdet.

Vidare genomförs den empiriska studien enbart i lokalpolisområde Södertälje.

Avgränsningen till ett enda lokalpolisområde görs eftersom studien syftar till att analysera individens roll under omorganiseringen på djupet. Av denna anledning är det främst intressant att få en djupare insikt om hur de anställda upplever omorganisationen på lokal nivå snarare än att få en översiktlig bild på regional eller nationell nivå. Södertälje lokalpolisområde är av geografiska skäl ett praktiskt val för uppsatsförfattarna som möjliggör att genomföra intervjuerna på plats i polishuset. Dessutom kännetecknas Södertälje av hög brottslighet till den grad att de har tilldelats extra resurser för att klara av den extra arbetsbelastningen (Hansson, 2017). Författarlaget bedömer det intressant att undersöka effekterna av omorganisation i ett område som kännetecknas av hög press på de anställda.

2.2.2. Val av intervjupersoner

Tio poliser som arbetar i lokalpolisområde Södertälje har intervjuats för studien. Urvalet är ändamålsenligt vilket innebär att intervjupersonerna strategiskt har valts ut för att de ska vara relevanta för forskningsfrågan (Bryman & Bell, 2017). Detta innefattar arbetande poliser i den operativa kärnan som varit med om Polismyndighetens omorganisation. Vidare ämnade

urvalet att uppnå bred representation inom Södertäljepolisen vad gäller roller och påverkan under förändringen. Exempelvis intervjuades både chefer och vanliga anställda från både yttre och inre tjänst. Dessutom intervjuades både anställda vars arbetsvillkor inte påverkats nämnvärt samt anställda som tvingades byta tjänst. Syftet med detta är att få ta del av upplevelser från anställda med olika arbetssituationer under omorganisationen. Eftersom individperspektivet är uppsatsens huvudsakliga fokus värderas mångfald i insikter och individers unika upplevelser står i centrum. Studien syftar inte att undersöka hur många som är missnöjda eller hur just missnöjda anställda upplever förändringen; utan intresset ligger i att förstå varifrån attityderna härstammar. Därmed är både positivt och negativt inställda anställda av intresse för empiriinsamlingen. Uppsatsförfattarnas kontaktperson valde ut lämpliga intervjupersoner som uppfyller ovan nämnda kriterier kontinuerligt under empiriinsamlingen. Nedan presenteras intervjupersonerna i en tabell för att ge läsaren en uppfattning om bakgrunden för de upplevelser som sedan presenteras i empirikapitlet.

Kod	Ålder	År i tjänsten	Roll 2015	Roll 2018
Inre Chef 1	30-40	0-10	Tillförordnad chef på länsnivå	Gruppchef inre tjänst
Inre Chef 2	41-50	21-30	Gruppchef inre tjänst (Södertälje Polisområde)	Gruppchef inre tjänst (Region Stockholm Syd)
Inre Chef 3	30-40	0-10	Gruppchef inre tjänst	Gruppchef inre tjänst
Inre 1	60+	40+	Gruppchef inre tjänst	Inre tjänst
Inre 2	60+	31-40	Inre tjänst	Inre tjänst
Kommunpolisen	41-50	11-20	Yttre tjänst	Kommunpolis
Yttre Chef	41-50	11-20	Chef över yttre verksamheten	Gruppchef yttre tjänst

Yttre 1	41-50	0-10	Yttre tjänst	Yttre tjänst
Yttre 2	30-40	11-20	Yttre tjänst	Yttre tjänst
Lokalpolis- områdeschefen	41-50	21-30	Chef över Nynäshamn närpolisområde	Chef över Södertälje lokalpolisområde

Tabell 2: Beskrivning av intervjupersoner

2.3 Empiriinsamling

2.3.1 Förstudie och framtagande av intervjuguide

Initialt genomfördes en förstudie i form av två möten med författarnas kontaktperson på Södertäljepolisen. Dessa möten var helt ostrukturerade och syftade att skapa en bred uppfattning om vilka förändringar omorganisationen inneburit på lokal nivå, samt vilka reaktioner och synpunkter som varit tydligast bland anställda. Utöver kontaktpersonens översiktliga upplevelser genomfördes en empirisk studie i sekundärdata. Statskontorets rapporter samt medias rapportering kring omorganisationen visade på flera centrala teman. Med denna förstudie som grund skapades en intervjuguide att utgå ifrån under resterande empiriinsamling. Intervjuguiden utformades med studiens frågeställning och induktiva angreppssätt i åtanke. Syftet var att skapa en djup förståelse av intervjupersonernas upplevelser, för att sedan kunna analysera dem vidare med hjälp av passande teori. Intervjuguiden vidareutvecklades kontinuerligt i takt med att intervjupersoner lyfte fram ett nytt tema, eller gav svag respons på ett annat. Samtliga intervjuer inleddes med standardiserade frågor kring ålder och polisbakgrund för att sedan övergå till de teman som förstudien visat vara centrala.

2.3.2 Intervjudesign

Då intervjuerna var semistrukturerade till sin karaktär gavs intervjupersonerna själva möjligheten att välja riktning. Intervjuerna styrdes efter vad intervjupersonen lade störst vikt vid och nya spår följdes upp även om de inte ingick i intervjuguiden. Denna metod minskar jämförbarheten mellan intervjuerna men är fördelaktig eftersom det gör det möjligt för respondenterna att delge sina personliga upplevelser och ge nyanserade svar. Det skapar också en uppfattning om vilka delar av anställdas upplevelser som de själva tycker är mest centrala (Bryman & Bell, 2017). Dessutom anpassades frågornas ordningsföljd och formulering efter respektive intervjuperson för att naturligt följa dennes upplevelser.

Samtliga intervjuer varade i ungefär 60 minuter och utfördes i stängda mötesrum hos Södertäljepolisens. Denna ostörda miljö på intervjupersonernas egen arbetsplats syftade att minimera tidsåtgången samt maximera bekvämligheten inför mer känsliga frågor.

Inledningsvis informerades intervjupersonerna om studiens upplägg, anonymisering samt att inga svar var rätt eller fel. Det förtydligades att författarlaget endast var intresserade av individens upplevelser och att intervjuerna inte krävde någon speciell kunskap. Därefter fick intervjupersonerna godkänna ljudupptagning vilket underlättade för kommande transkribering.

2.3.3 Kodning av intervjumaterial

Efter att 10 intervjuer genomförts bedömde uppsatsförfattarna att empirisk mättnad uppnåts och började analysera resultaten mer djupgående. Det fanns tidigt tydliga mönster i vad intervjupersonerna lyfte fram i sina upplevelser. Kodningen av materialet hade påbörjats kontinuerligt under intervjuprocessen genom att i ett Excelark sammanföra citat under

respektive tema som diskuterats under intervjuerna. Därefter utmärktes vanligen förekommande nyckelord ur dessa citat som bildade nya kategorier över de ursprungliga temagränserna. Detta möjliggjorde en djupare förståelse av empirin då relationerna mellan olika kategorier kunde identifieras.

2.4 Metoddiskussion

2.4.1 Uppsatsens trovärdighet

Bryman och Bell (2017) tar upp flera begrepp med inverkan på uppsatsens trovärdighet; tillförlitlighet, överförbarhet, pålitlighet och konfirmering. Dessa diskuteras i följande kapitel.

Båda uppsatsförfattare har varit närvarande vid samtliga intervjuer och tillsammans diskuterat intervjupersonens svar. Detta har bidragit till hög grad av enighet kring vad vi sett och hört, samt hur detta tolkats. Empirin har kodats i flera dimensioner och omgångar för att kunna identifiera relevanta teman och mönster. Detta minskar risken för att data tolkas på ett sätt som inte återger den faktiska verkligheten. Vidare gör vi bedömningen att uppsatsens tillförlitlighet är hög. Dessutom har samma eller liknande frågor ställts till samtliga intervjupersoner, även om intervjuerna tillät inslag av unika utsvävningar. Detta underlättar korrekt identifiering av gemensamma respektive åtskiljande upplevelser. Vi har även medvetet undvikit att ställa ledande frågor för att inte påverka intervjupersonernas svar. Samtliga intervjupersoner var transparenta och utförliga i sina svar och ingen uttryckte en önskan om mer anonymisering än fiktiva namn (Bryman & Bell, 2017). Däremot finns en risk för snevridet urval eftersom författarlagets kontaktperson vid Lokalpolisområde Södertälje valde ut intervjupersonerna. Denna urvalsmetod valdes för att underlätta kontaktsökande samt hitta personer med olika roller inom både yttre och inre tjänst som

påverkats olika mycket av omorganisationen. Även om syftet var att få en så rättvisande bild av de anställdas upplevelser som möjligt finns en risk att kontaktpersonens egna uppfattningar och kontakter påverkat resultatet.

Överförbarheten bedöms inte uppnå lika hög nivå. Bryman och Bell (2017) menar att detta är vanligt för kvalitativa undersökningar eftersom att den studerande miljön och dess förutsättningar är omöjlig att frysa. Möjligheten att replikera studien minskar eftersom intervjupersonerna befinner sig i en pågående förändringsprocess och de förhållanden som påverkat deras upplevelser förändras över tid. Vidare har en fallstudie gjorts med avgränsning till Polismyndigheten och Södertälje Lokalpolisområde. Studien påverkas därför i stor utsträckning av polisverksamhetens unika förutsättningar och Södertäljes specifika situation under förändringsprocessen. Däremot ger studien värdefulla insikter till att förstå hur individer upplever omorganisation, särskilt inom polisyrket och andra professioner inom offentlig sektor. Eftersom studien har en tolkande och konstruktivistisk ansats eftersträvas inte att identifiera en sammanhållen sanning kring intervjupersonernas upplevelser (Bryman & Bell, 2017). Istället kommer vi närmare och närmare en slags beskrivning av verkligheten genom att tolka det vi ser.

Pålitligheten bedöms vara hög eftersom transparens och tydlighet i beskrivningen av studien har eftersträövats. Vi har redogjort för forskningsfrågan, urvalet och metoden överlag på ett sätt som ger läsaren en god uppfattning om forskningsprocessen. Detta gynnar möjligheten att replikera studien sett till dess utformning och genomförande. Dessutom har författarlagets handledare och opponeringsgrupp följt processen och granskat studien för att validera dess resultat. Däremot innebär studiens stora inslag av tolkning att konfirmeringen minskar. När

de empiriska resultaten tolkas av författarlaget finns en betydande risk att personliga värderingar och åsikter färgar resultatet. De subjektiva uppfattningarnas påverkan på resultatet är svårbedömd.

2.4.2 Etiska överväganden

Samtliga intervjupersoner har varit villiga att delta i studien. Vidare har tidpunkten för intervjuerna i första hand anpassats efter intervjupersonernas önskemål för att de ska känna sig så bekväma som möjligt. Samtliga intervjupersoner har godkänt att samtalen spelas in och att deras position inom polisen kommer offentliggöras i studien. Författarlagets ambition är att upprätthålla en så hög grad av anonymitet som möjligt, i respekt mot respondenterna. Samtidigt vill vi framställa empirin som trovärdig och relevant i sitt sammanhang. Eftersom studien ämnar att undersöka omorganisationen på individnivå innebär detta att vi vill kunna skilja på empirin som genererats från olika respondenter. Vi bedömer det därför vara relevant att nämna intervjupersonernas position i empirin eftersom den praktiska påverkan omorganisationen haft skiljer sig åt mellan olika positioner. Även intervjupersonernas ålder och antal år inom polisen anses vara relevant att nämna eftersom vi finner gemensamma nämnare mellan intervjupersonernas upplevelse av omorganisationen och dessa faktorer. Intervjupersonernas kön väljer vi dock att anonymisera eftersom dessa variabler inte tycks ha någon vidare betydelse för individens upplevelse av omorganisationen. Ur ett etiskt perspektiv är det motiverat att anonymisera namn och kön eftersom detta kan få intervjupersonerna att känna sig mer bekväma och villiga att delge sina upplevelser. För att underlätta läsvänligheten benämns intervjupersonerna med deras positioner, istället för fiktiva namn, i empirin

3. TEORETISK REFERENSRAM

Syftet med den teoretiska referensramen är att skapa en teoretisk förståelse för hur motstridiga krav utspelar sig i organisationer. Vidare ska den utvalda teorin underlätta förståelsen av detta utifrån ett individperspektiv. Inledningsvis motiveras det teoretiska ramverkets uppbyggnad. Därefter presenteras teori kring institutionella logiker, vilket utgör grunden för ramverket. Avslutningsvis introduceras konceptet "Street-Level Bureaucracy" samt teori kring översättning och överföring av organisationsidéer.

3.1. Det teoretiska ramverkets uppbyggnad

Det teoretiska ramverket konstruerats med utgångspunkt i den skandinaviska skolan inom institutionell teori, även kallat reformlitteraturen. Där finns ett mer välutvecklat individperspektiv än i det dominerande perspektivet inom institutionella logiker; den amerikanska nyinstitutionalismen (Eriksson-Zetterquist, 2009). Framförallt studerar det valda perspektivet upplevelsen av att omorganisera, med institutionell teori som grund. Fokus ligger på att förklara vad som händer i situationer när förändringsförsök initieras och implementeras inom organisationer. Denna teori syftar inte att tala om hur man ska göra för att önskad förändring ska bli av, utan förklarar orsakerna bakom utmaningar och problem som ofta uppstår. Denna teoretiska utgångspunkt anses vara väl förenlig med uppsatsens syfte och tolkande angreppssätt.

Det teoretiska ramverket tar avstamp i den skandinaviska skolans perspektiv på *institutionella logiker*. Denna teori kan användas för att förstå individers upplevelser genom att kontrastera de logiker de utsätts för. Däremot gjorde författarlaget intressanta iakttagelser under den

empiriska studien som efterfrågar ytterligare teorier inför kommande analys. Eftersom perspektivet institutionella logiker har begränsade möjligheter att förklara individers upplevelser av förändringar kompletteras det teoretiska ramverket med annan forskning inom reformlitteraturen. Närmare bestämt används teorier kring Street Level Bureaucrats samt översättning av organisationsidéer. Översättningslitteraturen behandlar hur organisationsidéer, såsom konceptet bakom en omorganisation, översätts för att överföras till andra kontexter. Detta innefattar försök till att skapa mening på det lokala planet och hur implementeringen kan påverka hur väl förändringen tas emot i praktiken. Teorin om “Street-Level Bureaucracy” är relevant för att förstå individens roll i organisationer inom offentlig sektor. Den är särskilt användbar för uppsatsens ambition att förstå hur individerna i den operativa kärnan upplever förändringsförsök som initieras uppifrån.

3.2 Institutionella logiker

Institutionell teori beskriver institutioner som en sammansättning av regler, policys och normer. Dessa skapar ett ramverk som utgör förutsättningarna för hur en institution kan förhålla sig till omvärlden (Thornton & Ocasio, 2008). Utifrån teorin om institutioner har perspektivet om institutionella logiker vuxit fram, vilket uppmärksammades genom en artikel av Alford och Friedland 1985 (Thornton et al., 2012). Institutionella logiker definieras som de rutiner, värderingar, antaganden, uppfattningar och regler som individer förhåller sig till för att skapa mening och organisera sig i tillvaron. Logikerna är vägledande i beslut och handling för individer inom organisationer (Thornton & Ocasio, 1999). Olika typer av institutionella logiker förknippas med olika typer av normer inom enskilda organisationer. Gemensamma normer reducerar osäkerhet och underlättar för människor att fatta rationella beslut. Däremot kan problematik uppstå när individer har olika uppfattning om rådande

normer och därmed agerar utifrån sina egna preferenser. Detta skapar istället förvirring inom organisationen vilket i sin tur kan leda till konflikt (Sjöstrand, 1992).

3.2.1 Olika typer av institutionella logiker

Forskare har konstruerat interinstitutionella system som särskiljer olika typer av logiker.

Dessa kännetecknas av olika källor till legitimitet, auktoritet och identitet, samt olika fokus för normer, uppmärksamhet och strategi (Thornton, 2012). Brunsson (1994) kategoriserade organisationer i tre olika typer; politisk organisation, företag och förening. Inom dessa klassas myndigheter och statliga institutioner generellt som politiska organisationer. Eftersom denna kandidatuppsats handlar om omorganisationen av Polismyndigheten, en förändring som till stor del ska visa sig innefatta element från en företagslogik, bedöms Brunssons kategorisering vara relevant för kommande analys. Närmare bestämt anses organisationstyperna företag och politisk organisation anses ha störst förklaringsvärde för den aktuella forskningsfrågan, varför dessa kategorier nu ska beskrivas.

Brunsson menar att företag och politiska organisationer skapar legitimitet gentemot omgivningen på olika vis. En politisk organisation är beroende av medborgare och måste tillgodose deras krav medan ett företag primärt är beroende av sina kunder, vilka har mer specifika behov än medborgare. Ett företag antas sträva mot sina egna intressen medan den politiska organisationen är en funktion för medborgarna. Därmed skapar den politiska organisationen legitimitet genom att visa att dess verksamhet är användbar för allmänheten och är under demokratisk kontroll (Brunsson, 1994). Ett företag bör istället tillgodose efterfrågan från den specifika målgruppen till en så låg kostnad som möjligt. Därför ligger fokus i att skapa en effektiv och koordinerad verksamhet vilket underlättas av en enad

organisation. En politisk organisation bör istället reflektera medborgarnas ideer och eventuella motsättningar mellan dem. De inkonsekventa kraven från det breda spektrumet av medborgare ger därför upphov till mer inkonsekvent organisation. Detta avspeglar sig ibland genom konflikterande strukturer och normer i olika delar av organisationen (Brunsson, 1994).

Utöver Brunssons indelning (1994) så har andra skandinaviska forskare beskrivit hur vissa yrkesgrupper inom offentlig sektor karakteriseras av professionalism. Inom perspektivet institutionella logiker diskuteras detta inom ramarna för en professionslogik (Noordegraaf, 2015). Medan Blomgren och Waks (2015) har utforskat detta perspektiv utifrån sjukvården, så är poliser ett annat exempel på profession. Professionslogiken bygger sin hierarki efter expertis inom området vilket gör att erfarenhet och kunskap medför makt (Noordegraaf, 2015). Vidare samordnas och struktureras arbetet efter de professionellas kompetens och de normer som vuxit fram inom yrkeskåren. Anställda, de professionella, förlitar sig på sin expertis för att organisera, utföra och kontrollera sitt eget arbete (Blomgren och Waks (2015). Även om Brunssons (1994) kategorisering av organisationer till politiska organisationer är mer specifik för offentlig sektor så upplever författarparet att diskussionen kring professionslogik erbjuder ytterligare relevanta perspektiv för polisverksamhet. Utöver att poliser arbetar inom offentlig sektor så är också polisyrket, i likhet med exempelvis läkare och ingenjörer, en stark profession (Noordegraaf, 2015). I kontrast till Brunsson (1994) beskriver Blomgren och Waks (2015) även att professionslogiken inom offentlig sektor ofta kompletteras av en företagslogik. I sin studie framhäver de att professionella, som är anställda inom organisationen, formellt är underordnade i dess hierarki. Detta innebär att anställda ges viss frihet att arbeta utefter sin kompetens, samtidigt som chefer axlar rollen som ledare och leder arbetet (Noordegraaf, 2015). Det senare sker i enlighet med

företagslogiken där ledaren ofta har stor makt och status i organisationen. I kontrast till professionslogiken bestäms rutiner och procedurer i företagen av chefer (Blomgren & Waks, 2015).

3.2.2 Konflikter mellan olika typer av institutionella logiker

I verkligheten är organisationer ofta uppbyggda av element från flera typer av institutionella logiker. Organisationer tenderar att ta efter funktioner från andra typer av organisationer som verkar attraktiva för den egna organisationen (Brunsson, 1994). Omorganisation för att efterlikna moderna organisationsstrukturer har visats vara en framgångsrik metod för att attrahera intressenter och skapa legitimitet (Brunsson, 1989). En politisk organisation kan exempelvis efterlikna ett företag då aktörer med auktoritet inom organisationen jobbar mot mål kring vinstdrivande aktivitet eller resurseffektivitet. Kombinationer av motstridiga logikelement kan ge upphov till *institutionell förvirring* som särskilt upplevs under transformationsfasen då de nya logikelementen introduceras (Brunsson, 1994).

Institutionell förvirring innebär att organisationer och deras medlemmar utsätts för motstridiga krav. En metod som används flitigt för att försvara sig mot dessa är *särkoppling*. Genom särkoppling kan konflikterande logiker verka i samspel med varandra utan att konflikt uppstår. Detta kan avspeglas genom att organisationer systematiskt skapar inkonsekvens mellan prat, beslut och handling. För att minska risken för institutionell förvirring är det därför fördelaktigt att särskilja formell och informell organisation. Däremot är det inte givet att institutionella normer stämmer överens med vad som krävs för effektiv handling. I en sådan situation kan organisationer implementera element från olika logiker för att skapa legitimitet (Brunsson, 1989).

3.3 Individens roll under förändringsförsök inom offentlig sektor

Motstridiga krav inom organisationer kan förklaras av andra anledningar än konflikterande logiker. Lipsky (2010) diskuterar motsättningen som kan uppstå mellan ledning och anställda under implementering av nya idéer. Han diskuterar individens roll under en förändring vilket tillför förklaringsvärde för upplevelser av omorganisation ur ett individperspektiv. Även om Lipsky inte är en skandinavisk forskare så har han liknande utgångspunkter som i den skandinaviska skolan och hans teori kring Street-Level Bureaucrats är ofta refererad till av dem. I likhet med professionslogiken beskriver han individens starka anknytning till sin yrkesroll, samt hur individerna vill arbeta utifrån vad de själva tycker är bra för verksamheten.

Nya policys i organisationer härleds ofta till beslut tagna av ledningen, som sedan ska implementeras nedåt i verksamheten. Lipsky menar istället att de som jobbar operativt mot samhället har stor inverkan på skapandet av policys. Han formulerar begreppet ”Street-level Bureaucrats” som innefattar de aktörer inom organisationer som i sitt arbete har direktkontakt med medborgarna i samhället. Det är ofta ett stort avstånd mellan Street-level Bureaucrats och ledning inom offentlig sektor, vilket gör att de ges stort utrymme för egna bedömningar i utförandet av sitt arbete. ”Street level bureaucrats” utvecklar processer och tumregler som sedan används som riktlinjer för att underlätta beslutsfattande och handling. Det är dessa normer som är grunden för policys inom organisationer snarare än direktiven från ledningen (Lipsky, 2010).

Poliser är ett typexempel på Street level bureaucrats vilka kontinuerligt gör egna bedömningar om hur de ska disponera sin tid för att göra mest nytta för samhället. Den pressade situation de ofta befinner sig i, i kombination med de ibland motstridiga krav och förväntningar som kommer från chefer och samhället, förutsätter att det finns etablerade policys att agera efter. Rutinerna som "Street-level Bureaucrats" skapar genom sitt arbete blir därför viktiga bland de anställda. För att möta samhällets önskemål tenderar "Street level bureaucrats" att utnyttja tvetydigheten som kan finnas i regler och riktlinjer från ledningar. Perspektivet om Street-level Bureaucrats pekar på problematiken som kan uppstå då nya policys implementeras genom top-down styrning och ger en förståelse för hur anställda inom offentlig sektor upplever situationen (Rowe, 2012).

3.4 Överföring och mottagande av organisationsidéer

Røvik (2008) diskuterar hur implementeringen av nya idéer kan påverka hur väl förändring tas emot i praktiken. Han skriver om överföring och mottagande av organisationsidéer, sammanfattat under begreppet "översättning". Vidare har han studerat vilka förutsättningar som krävs för att lyckas med sådan översättning. Røviks forskning kan därför komplettera Lipskys teorier eftersom han resonemang berör hur motstridigheten mellan "Street-level Bureaucrats" och ledningens initiativ kan hanteras.

Røvik lyfter fram fyra kategorier av kompetenskrav som krävs för skickligt översättningsarbete; kunskap, mod, tålamod och styrka. Inom kategorin kunskap bör översättaren ha ingående kännedom om den kontext som idén ska implementeras i. Idén bör ta hänsyn till de aktörer, rutiner och äldre idéer som redan existerar, eftersom dessa påverkar implementeringen. Det är även viktigt att förstå organisationens reformhistoria eftersom

denna både kan främja och motarbeta nya idéer. Reformhistoria utgörs av tidigare erfarenheter av, och relationer till, introduceringar av nya idéer. Kategorin mod berör valet av hur mycket, eller lite, idéen bör korrigeras till den lokala kontexten innan den introduceras. Även tålamod anses viktigt eftersom idéer som initialt enbart verkar leda till prat inom organisationen, sedan kan utkristalliseras i praktiken med tiden. Eftersom det ofta tar lång tid innan en idé tar fäste på riktigt bör implementeringen ges tid innan idén bedöms vara misslyckad (Røvik, 2008) .

Inom kategorin styrka bör översättaren sätta sig in i intressedimensionerna inom organisationen för att kunna möta eventuellt motstånd på bästa sätt. Mottagandet av idén påverkas av skilda intressen, maktspel, förhandlingar och konflikter. Anställdas motstånd kan grundas i att idén upplevs som dålig för organisationen, att idén upplevs som en belastande omställning som stör arbetsron, eller att idén gör att individens kompetens ifrågasätts eller tappar värde. Däremot är det vanligt att motståndet istället uttrycks i form av inkompatibilitetsargument, då sådana anses mer legitima. Inkompatibilitetsargument går ut på att idéen inte passar in i den lokala, komplexa kontexten. De är ofta tekniska, att lösningen är för enkel för praxis, eller värdemässiga, att lösningen kolliderar med organisationens värden och normer. Dessa är ofta mycket verkningsfulla, ibland till den grad att reformidéer ändras eller stöts bort. Røvik lyfter därför vikten av översättarens kunskap om praxis, dels för att skapa legitimitet hos berörda anställda på lokal nivå, dels för att kunna förstå om deras inkompatibilitetsargument faktiskt stämmer (Røvik, 2008).

4. EMPIRI

I följande kapitel presenteras den empiri som framtagits och sammanställts för att skapa underlag till kommande analys. Kapitlet inleds med sekundärdata kring hur omorganisationen av Polismyndigheten gått till nationellt, vilka målen var och hur dessa var planerade att uppnås. Därefter följer en sammanställning av insamlad primärdata som indelats utefter de centrala teman som identifierats under djupintervjuerna.

4.1 Polismyndighetens omorganisation

Omorganisation av Polismyndigheten inleddes i januari 2015 och omfattade nästan 30 000 medarbetare över hela Sverige. Syftet med omorganisationen av Polisen var att skapa förutsättningar för en högre kvalitet i polisarbetet och ett förbättrat verksamhetsresultat. Samtidigt som en starkare nationell ledning skulle skapa ökad enhetlighet, skulle Polisen föras närmare medborgarna. Detta skulle uppnås genom 8 delmål enligt nedan. (Statskontoret, 2016).

1. Förmågan att ingripa mot brott och ordningsstörningar
2. Förmågan att utreda brott
3. Tydligare ledning
4. Större enhetlighet
5. Mer effektivt resursutnyttjande
6. Större flexibilitet
7. Bättre tillgänglighet
8. Bättre kontakt mellan polisen och medborgarna

4.1.1 Åtgärder för ökad nationell enhetlighet och tydligare ledning

Tidigare bestod Polisen av 21 fristående myndigheter som motsvarande de svenska länen. Dessa länspolismyndigheter hade viss självbestämmanderätt och skiljde sig ofta i både arbetssätt och uppnådda resultat. Varje länspolismyndighet var i sin tur uppdelad i geografiska närpolisområden som syftade att samverka med lokalsamhället (Statskontoret, 2016). Omorganisationen innebär att samtliga 21 länspolismyndigheter slås ihop och bildar *Polismyndigheten*. Polismyndigheten delas sedan in i 7 regioner med enhetlig organisatorisk grundstruktur; Polisregion Syd, Öst, Mitt, Väst, Nord, Bergslagen och Stockholm. Inom dessa regioner bildar de gamla länspolismyndigheterna *polisområden*. Däremot delas polisområdena nu in i *lokalpolisområden* istället för tidigare närpolisområden. Lokalpolisområden är i regel större och har bredare ansvarsområden än tidigare närpolisområden (Statskontoret, 2016).

Vidare beslutades det att beslutsbefogenheter skulle placeras på lägsta möjliga nivå och att organisationen högst skulle ha sex beslutsnivåer. Detta innebär att andelen indirekta chefer (mellanchefer) minskar medan andelen direkta chefer (gruppchefer som arbetar närmast den operativa kärnan) ökar (Statskontoret, 2016).

4.1.2 Åtgärder för bättre tillgänglighet och närhet till medborgarna

För att stärka tillgängligheten och den lokala närvaron vidtogs ett antal åtgärder. Framförallt införs koncepten *medborgarlöften*, *kommunpoliser* och *områdespoliser* vilka diskuteras mer utförligt nedan (Statskontoret, 2016).

Områdespoliser införs som ny arbetsroll för att förstärka det lokala brottsförebyggande arbetet. Områdespoliser ska arbeta specialiserat i vissa utpekade områden inom varje lokalpolisområde. Syftet är att skapa personkännedom, möta lokalbefolkningen och bevaka brottsligheten i utsatta områden. Tidigare fylldes denna funktion av mindre *poliskontor* i särskilt utsatta områden dit ett antal poliser var utplacerade, en funktion som togs bort i samband med omorganisationen (Statskontoret, 2016). Skillnaden mellan områdespoliser och poliser som tidigare var utplacerade i poliskontor klargörs inte.

Kommunpoliser införs som ny arbetsroll för att förstärka samverkan med kommunerna och lokalsamhället. De ska fungera som en trygghetsskapande kontaktväg mellan polisen och allmänheten. Genom kommunpoliser ska det bli enklare att höra av sig och påtala problem. De ska även jobba med kommunens medborgarlöften (Statskontoret, 2016).

Medborgarlöften utarbetas av kommunpoliser tillsammans med kommunen. Tillsammans diskuterar de problemområden inom kommunen och vad som kan göras åt dem. De lämpliga åtgärder eller aktiviteter man kommer överens om blir medborgarlöften som kommunpolisen sedan ska ta vidare och arbeta med (Statskontoret, 2016).

4.1.3 Omorganisationens implikationer för Södertäljepolisen

Södertälje har i samband med omorganisationen blivit mindre autonoma och självförsörjande, samtidigt som vissa lokala funktioner centraliserades till andra, större stationer. Bland annat flyttades utredningen av brott i nära relation, utredningen av grova brott, en spangrupp och flera stödfunktioner som utfördes av tekniker. 35 poliser, utav då 240 totalt, skulle flyttas från Södertälje. 35 poliser utav de som fick stanna kvar skulle få nya chefer på distans från större

stationer. Vidare blir Södertälje ett "SPO", ett särskilt prioriterat område med hög brottslighet, och tilldelas därmed extra resurser för att klara av den höga arbetsbelastningen (Uppsatsförfattarnas kontaktperson hos Södertäljepolisens).

I den yttre verksamheten utökas samarbetet över hela Stockholm genom att poliser åker och jobbar över gränserna i mycket större områden än innan omorganisationen. Poliskontoren i de utsatta områdena Ronna, Fornhöjden och Hovsjö tas bort samtidigt som införandet av de nya områdespoliserna går trögt. Däremot har kommunpolisers tillsats och medborgarlöften formulerats. Vidare blir chefsleden färre genom att mellancheferna försvinner ur organisationsschemat (Uppsatsförfattarnas kontaktperson hos Södertäljepolisens).

4.2 Anställdas upplevelser av omorganisationen

Nedan följer en sammanställning av insamlad intervjudata utifrån de centrala teman som identifierats under intervjuerna. Dessa teman baseras på vad intervjupersoner lagt störst vikt på när de beskrivit sina upplevelser av omorganisationen.

4.2.1 Allmän inställning gentemot förändringen

Samtliga intervjupersoner vittnar om ett utbrett missnöje gentemot omorganisationen. Flera berättar om hur detta missnöje påverkar både motivationen och stämningen i polishuset negativt. Exempelvis berättar Inre Chef 3 om svårigheten att visa glädje på jobbet när kollegor som tvingats flytta mådde så dåligt att de grät. Yttre Chef beskriver liknande upplevelser; "Missnöjet uttrycktes som högljudda protester och man fick inte med sig medarbetarna från början". Däremot varierar den individuella inställningen gentemot förändringen. Även om samtliga intervjupersoner ser många misstag i hur den genomförts,

vill vissa ta avstånd från de negativa tankegångar som dominerar. "Man kan inte gå omkring och oro sig att isen ska gå sönder. Är det något vi kan göra något åt? Nej." (Inre Chef 2).

Inre Chef 1 är inne på samma spår och menar att "Det kommer ju sådana här saker hela tiden inom statlig myndighet. Omorganisation är värdelöst, men nu är det gjort och det kan bara bli bättre." Lokalpolisområdeschefen utmärker sig som den med mest positiv inställning gentemot förändringen; "Äntligen. Jag såg fram emot att den skulle genomföras."

Intervjupersonerna identifierar ett tydligt mönster kring vilka grupper som visat störst missnöje under förändringsprocessen. Det är framförallt de äldre poliserna närmast pensionsåldern som utmärker sig. "Äldre människor reagerade starkast på omorganisationen. Många valde att gå i pension vid 61 för att man inte orkade med förändringen. De hade varit med om flera omorganisationer och ville ha lite lugn och ro de sista åren." (Inre Chef 3). Inre 2, som själv varit polis i 38 år, instämmer; "Vi som suttit längre ser ju polisens förfall, vi ser att det var bättre förr. De som är unga vet inget annat." Inre 1, som också hör till den äldre generationen, beskriver Polismyndigheten som en trög koloss; "Alla har sina principer och bryr sig om sitt. Många är inte förändringsbenägna över huvud taget, vilket gör att förändringen går långsamt."

4.2.2 Ledningen och deras implementeringsstrategi

Ledningens implementeringsstrategi och intentioner bakom omorganisationen är båda centrala delar av intervjupersonernas upplevelser. Lokalpolisområdeschefen berättar att tidsramen ursprungligen var satt till tre år vilket innebär att omorganisationen skulle vara fullbordad idag. Han utmärker sig genom en avslappnad inställning till tidsramen och menar att han redan från början förväntade sig att det skulle krävas flera år till. Majoriteten uttrycker

ett större missnöje över att förändringsprocessens tidsram var alldeles för tight. "Jag tror också att missnöjet beror på att omorganisationen genomfördes för drastiskt. Man skulle inte gjort det så fort, utan tagit lite i taget." (Inre 1). Flera menar att detta drabbat förändringsåtgärdernas kompatibilitet med den operativa verkligheten. "Man hade inte planerat, undersökt och gått igenom alla delar tillräckligt. Man forcerade fram ganska fort att det skulle ske." (Yttre 1). Dessutom lyfter flera intervjupersoner hur ledningen agerat rakt efter planen utan att ta hänsyn till dess konsekvenser. "Det är ett politiskt beslut och såhär ska det bli, punkt slut." (Inre 2). "Det var tveksamt om man var helt nöjda med arbetet, 'Ska vi göra om allting, kommer det någonsin bli perfekt? Äh, vi kör igenom det.'" (Inre Chef 1). Flera kopplar detta till ledningens intentioner bakom omorganisationen. Yttre 2 beskriver implementeringen som en "karriärsgrej" och Inre 1 är inne på liknande spår; "Man fick en känsla av att det var så mycket prestige i besluten att ledningen inte ville ändra sig."

Bristen på polisutbildning hos de som beslutat om omorganisationen lyfts fram i de flesta intervjuer. Den dåvarande rikspolischefen Dan Eliasson och ordförande i Genomförandekommittén, Thomas Rolén, är två exempel på detta. "Att ingen av dem har polisbakgrund har nog påverkat både själva utfallet av omorganisationen och hur man ser på personerna." (Yttre 2). Flera intervjupersoner menar dessutom att omorganisationen behandlar Polisen som om det vore ett vinstdrivande företag. "Man skulle säkert kunna anamma delar som är jämförbara med företag, men det förutsätter att du tar med delar som arbetsvillkor och lönefrågor också. Det gör man inte, man kör över personalen på ett annat sätt här. Man förutsätter att personalen är lojal och har yrket som ett kall." (Yttre 1)

En av de mest förekommande upplevelserna kring ledningen är att de har försummat den lokala, polisiära kunskapen i sina beslut. "Ibland känns det som dom bara sket i att undersöka hur man skulle göra det bra på lokal nivå. Det känns som de som tagit beslutet är mer åt det politiska hållet och inte riktigt vet vad som behövs." (Yttre 2). Yttre Chef, Kommunpolisen och Inre 1 beskriver liknande tankegångar. "Förändringar bör komma underifrån för det är dem som arbetar i organisationen som har förståelse för arbetet. Man sa att organisationen ska byggas underifrån men det gjordes inte." (Yttre Chef). Även Lokalpolisområdeschefen, som i grunden ställer sig positiv till omorganisationen, har synpunkter på hur den implementeras; "Det var ingen slump att vi var organiserade som vi var innan. Jag kan tycka att vi monterade ner en del funktioner som fungerade bra och jag saknar en analys bakom varför man gjorde det." Vidare menar han att den lokala kompetensen kunde ha tillvaratagits på ett bättre sätt; "Jag tycker att man skulle ha tryckt mycket mer på det lokala perspektivet och litat mer på medarbetarna som jobbar nära uppdragsgivaren [...] det ligger en stor portion av kontrollbehov i det här. Centralt vill man göra vad som är bäst för organisationen, men de lägger inte örat mot marken och lyssnar på oss."

4.2.3 Påverkansmöjligheter

Samtliga intervjupersoner beskriver en stor brist av påverkansmöjligheter under förändringsprocessen. "Många kände sig totalt överkörda, att man inte lyssnade på folks åsikter över huvud taget." (Yttre 1). Vidare menar Yttre 1 att detta gått ut över resultatet; "Vi som jobbar längst ner har sett varningssignalerna, då har man känt att det inte spelat någon roll vad vi sagt. Det är synd, man hade kunna gjort det smidigare." Flera intervjupersoner beskriver hur de fått besvara enkäter om sina upplevelser av omorganisationen, utan att få respons på dess resultat. "Vi har haft möjlighet att kritisera

förslag men det har även stannat där. Vi har inte fått ta del av någon sammanställning av rapporterna.” (Inre 1).

4.2.4 Färre lokala chefsled och mer nationell centralisering

När de minskade chefsleden kommer på tal lyfter majoriteten av intervjupersonerna hur detta ökat arbetsbelastningen för de chefsled som bestod. “De chefer som är kvar får jobba hårdare. Tidigare så fanns det chefer däremellan som tog hälften av uppgifterna. Det är väldigt ansträngt. Ökad arbetsbelastning och arbetsmiljörisker. Det är helt värdelöst.” (Inre Chef 1). Yttre Chef menar att det roliga med hans tidigare chefsroll som yttre befäl försvann; ”Man kunde sitta inne och hålla på med papper hela dagen om man vill.” Lokalpolisområdeschefen lyfter hur hans egen arbetsbelastning blev ohållbar utan sitt tidigare chefsstöd; “Jag kan tycka att organisationen blev för platt. Alla vill bli hörda och sedda samtidigt som verksamheten rullar dygnet runt 365 dagar om året, jag räcker inte till i det.” Istället har han, i likhet med det förra organisationsschemat, nu tre operativa koordinatörer som arbetar med honom. “Den funktionen finns egentligen inte längre, de är inte lönesatta. De upprätthåller de gamla chefstjänsterna.” Lokalpolischefen menar dessutom att chefer som blev av med sina positioner ofta fick “hitte-på funktioner” i den nya organisationen, likt de tre koordinatörer han själv arbetar med.

Det finns ett tydligt mönster av skepticism gentemot centraliseringens påverkan på den lokala effektiviteten. De flesta upplevelser grundar sig i att Södertälje blivit av med funktioner och fått minskade beslutsmandat kring den lokala verksamheten. “Att det skulle vara likadant överallt var dömt att misslyckas eftersom det inte ser ut likadant nånstans.” (Yttre 2). “Vår lokalpolisområdeschef är väldigt toppstyrd eftersom det ska vara likadant överallt. Förut

kunde vi ta mer beslut lokalt.” (Inre Chef 3). Däremot beskriver de flesta hur centraliseringen underlättat samarbetet mellan olika polisområden. “Man har blivit bättre på att dela med sig om information om brott mellan olika områden.” (Yttre 2). “När det var uppdelat på olika myndigheter blev samarbetet lite hackigt, och tjuvarna jobbar ju över länsgränserna.” (Yttre 1). I kontrast till detta beskriver Yttre 1 också hur samarbetet innebär att Södertäljepoliser ofta åker på larm i andra områden; “Förut kunde man göra brottsförebyggande arbete om vi hade konstuplar över minimigränsen under ett pass. Idag flyttas dem direkt ifrån oss om det fattas folk någon annanstans. Minimibemanningen har blivit maxbemanning.”

4.2.5 Närheten till medborgarna

Samtliga intervjupersoner lägger stor vikt vid ett av omorganisationens största uttalade syften; att föra polisen närmare medborgarna. Majoriteten menar att utvecklingen gått åt motsatt håll, alternativt att framstegen varit mycket små. “Jag vet inte om det är medvetet att man sagt att man ska komma närmare medborgarna för att verka vara bra, men inte lagt så mycket resurser på det. Det hade kanske varit bra att inte lova för mycket.” (Yttre 2). “Alla sa, ‘Vi kommer komma längre från medborgarna om vi gör så här’, men det spelade ingen roll.” (Yttre 1). Lokalpolisområdeschefen upplever att omorganisationens i praktiken främst fokuserat på det nationella planet. Vidare menar han; “Man marknadsförde omorganisationen med att komma närmare medborgarna och att 50 % av resurserna skulle finnas lokalt. Det har vi ju inte infriat. Vi stänger poliskontor [...] och det är svårt att förklara pedagogiskt för medborgarna varför vi kommer närmare dem när man står där och plockar ner skylten.”

Poliser i inre tjänst lyfter framför allt att avdelningen för brott i nära relation flyttats centralt, en åtgärd som många kritiserade tidigt. “Bor man i Hölö, ska man då åka till Västberga på förhör? Oftast är man svag i en sådan situation. Och man hade kunnig personal här i

Södertälje som valde att kliva av uppdraget istället för att flytta.” (Inre Chef 2). Vidare berättar Inre Chef 2 att lokala poliskontor har begränsad tillgänglighet; “Om du blir misshandlad kl. 23 vill du kunna komma till polisstationen, men nu ska vi ha stängt så dem får åka till Flemingsberg. Tappade nycklar skickas nu till Västberga; det är främst äldre och barn som tappar dem, ska de åka till Västberga?” Däremot tror flera intervjupersoner i inre tjänst att införandet av medborgarlöften är ett steg i rätt riktning för Polismyndigheten. “I Södertälje tänker man på grov brottslighet och narkotika, men när man frågar medborgarna är det smällare och moppar som är de största problemet. Detta har medborgardialoger hjälpt oss att inse.” (Kommunpolisen).

Poliser i yttre tjänst lyfter framför allt bristen på tid och förutsättningar för brottsförebyggande arbete som uppstått i samband med omorganisationen. De nämner tre stora orsaker till detta. För det första försvann poliskontoren i särskilt utsatta områden som Ronna, Fornhöjden och Hovsjö. “Där satt 5-6 poliser som bara arbetade där, då får man stor påverkan. Nu försöker man få igång områdespoliser och det går trögt.” (Inre Chef 1). Yttre Chef menar att man tidigare hade bättre koll på tjuvarna och deras aktivitet; “Idag har vi förlorat mycket mark ute, vilket gör det svårare att fånga busarna, och att det kommer ta tid att vinna tillbaka den.” För det andra blev man inte fler poliser i yttre tjänst, vilket ledningen hoppats uppnå med färre chefsled. “Chefstjänster som försvann skulle på pappret bli poliser i yttre tjänst. Men de har ju antingen sökt sig någon annanstans eller gör annat inom polisen.” (Yttre 1). Kommunpolisen berättar att poliser oftast söker sig till en, lugnare, inre tjänst när man blir äldre; “Många som jobbat som utredare [i inre tjänst] var inte yttre poliser i sinnet längre. Det är lätt att glömma att polisen är människor, det är inte bara att säga vad de ska göra. De är inga robotar.” Slutligen lyfter intervjupersoner i yttre tjänst att det ökade

samarbetet mellan polisområden tar mycket tid och resurser från den lokala verksamheten.

“Är vi här och inte har något att göra brukade vi kunna vara ute och prata med medborgarna, men idag åker vi till Gullmarsplan och Nynäshamn.” (Yttre Chef). Yttre 1 instämmer; “Vi har ju ingen lokalkännedom där om deras busar och problematik. Vi täcker personalmässigt men jag vet inte hur mycket man faktiskt tillför.”

4.2.6 Förändringar som reverseras eller saknar operativ betydelse

Samtliga intervjupersoner beskriver förändringsåtgärder som vidtogs under omorganisationen men nu går tillbaka till hur det var förut. “Man slår sönder en fungerande verksamhet, gör om den, och inser ‘nej det var bra som det var innan’. Då gör man om och uppfinner hjulet en gång till.” (Yttre 1). “Idag skulle de inte gå ut med att något var ett felaktigt beslut, exempelvis att man centraliserade på det sätt man gjorde. ‘Det vi bestämde var ett bra beslut men nu kan det vara vissa delar vi behöver skruva på.’” (Inre Chef 3).

Intervjupersonerna exemplifierar detta med att vissa funktioner som flyttats från Södertälje nu kommer tillbaka. Framförallt arrangeras det nu inför att Södertälje återigen ska lösa brott i nära relation. “Nu är det på prov att man ska ta tillbaka BIN-gruppen till Södertälje. Då måste man återanställa personal. Det går tillbaka till lite som det va från början.” (Inre Chef 3).

Dessutom beskriver flera hur en del förändringar mest varit spel för galleriet. De nedstängda postkontorens funktion återinförs i form av områdespoliser, men ingen kan tydligt särskilja dessa två koncept. Flera menar att man, precis som med annat under omorganisationen, bytt benämning trots att funktionen är densamma. ”Mycket av det vi gör idag har bara nya ord. Inget fick heta som det gamla. Man bytte namn på mycket så att de inte skulle förknippas med det gamla.” (Yttre Chef). Lokalpolisområdeschefen lyfter fram chefspositioner som

försvunnit ur organisationsschemat men som finns kvar i praktiken. Dessutom beskriver han motstridigheten i att vissa avdelningar i Södertälje nu formellt hör till andra, centrala, kostnadsställen, men fortfarande sitter kvar i polishuset; “Vi har betalat för saker som vi kanske inte skulle ha betalat för, för att det i slutändan ska gynna verksamheten som helhet. De ska känna att de jobbar i Södertälje [...] alla ska känna sig sedda och hörda.”

5. ANALYS

Analysens syfte är att med utgångspunkt i teorin beskriva och förklara de upplevelser som identifierats i empirikapitlet.

5.1 Konflikterande logiker och upplevd inkompatibilitet

Enligt Brunssons (1994) resonemang kring logiker anses Polisen vara en politisk organisation. Med denna utgångspunkt innebär omorganisationen nya rutiner, värderingar och regler inom flera områden. Närmare bestämt är Brunssons (1994) indelning av organisationer till företag och politiska organisationer väl förenlig med Polismyndigheten och dess omorganisation. Redan i målen med omorganisationen finns tydliga tecken på en företagslogik; effektivt resursutnyttjande, större enhetlighet och flexibilitet är centralt. För Södertäljepolisens del har detta framförallt inneburit att funktioner och personal centraliserats till annan ort samtidigt som samarbetet intensifierats över länsgränserna. I en politisk organisation bör medborgarnas, ofta heterogena, krav stå i fokus vilket kan avspeglas genom konflikterande strukturer och normer i olika delar av organisationen. Poliserna i Södertälje vittnar om en verklighet väl förenlig med detta och ifrågasätter därför försöken att skapa enhetlighet. De menar att man måste kunna bedriva polisverksamhet på olika sätt inom olika polisområden, eftersom behoven och situationerna ser olika ut. Omorganisationens fokus på resurseffektivitet och enhetligt koordinerad verksamhet är istället mer kompatibelt med Brunssons (1994) beskrivning av företag. Däremot finns delar av omorganisationen som korresponderar betydligt bättre med den politiska logiken; målen kring bättre tillgänglighet och kontakt med medborgarna. Inom dessa områden har implementeringen inte hunnit lika långt. Istället verkar mål som är förenliga med den konflikterande företagslogiken ha

prioriterats högst under implementeringen, vilket bidrar till att omorganisationen upplevs som inkompatibel med verksamhetens praxis och värderingar.

Det finns en tydlig önskan om att ledningen skulle ha litat, och lyssnat, mer på medarbetarna i den operativa verksamheten. Exempelvis lägger anställda stor vikt vid att möjligheterna till påverkan varit bristfälliga under omorganisationen. Denna upplevelse kan förklaras av att polisyrket karaktäriseras av professionslogik och att individerna därmed identifierar sig med sin profession. Poliserna upplever att utrymmet för samordning efter anställdas kompetens, och struktur efter yrkeskårens normer, minskat i samband med omorganisationen. Istället har omorganisationen implementerats strikt efter ledningens plan; en ledning där flera av de tyngsta beslutsfattarna saknar polisbakgrund. Detta skapar en tydlig motsättning mellan professionen och förändringens implikationer. Poliserna menar nu att omorganisationen begränsar deras frihet, samtidigt som de fortfarande förväntas ha arbetet som sitt kall. Även om Blomgren och Waks (2015) menar att professionslogiker ofta kompletteras av företagslogik, vilket vi kan se hos Polisen redan innan omorganisationen, förekommer företagslogiken i betydligt större utsträckning efter förändringen. Även innan förändringen var det, i likhet med en företagslogik, chefer och ledning som bestämde över polisernas rutiner. I samband med omorganisationen har dock poliserna, de professionella, fått frånga arbetssätt som de föredrog, till förmån för ledningens förändringsinitiativ. Vidare liknar organisationsstrukturen nu en företagslogik i större utsträckning eftersom den tidigare inkonsekventa, lokalanpassade organisationen frångåtts. Till följd av detta upplever anställda att ledningens kontroll och styrning begränsar möjligheten att arbeta effektivt.

Utöver konflikterande logiker kan den upplevda inkompatibiliteten förklaras med hjälp av Røviks (2008) teorier kring översättning av organisationsidéer. Enligt Røvik (2008) kan brister i ledningens förståelse för de anställdas arbete och intressen minska anställdas mottaglighet för förändringen, samt deras tillit till ledningen. Under omorganisationen av saknar flera ur ledningsgruppen polisbakgrund, samtidigt som anställda har upplevt bristfälliga möjligheter till påverkan. Detta bidrar till anställdas upplevelse av att inte få sin röst hörd, samt att förändringen inte anpassas till anställdas uppfattning av praxis. I kombination med att omorganisationen av Polismyndigheten var mycket omfattande banade detta väg för både tekniska och värdemässiga inkompatibilitetsargument. Poliser lyfter bland annat fram hur minskade chefsled skapade hög arbetsbelastning på de chefer som bestod, samt hur fokus skiftat från att lösa brott genom kontakt med medborgarna till resurseffektivitet. Dessa argument kan klassificeras som Røviks (2008) beskrivning av inkompatibilitetsargument eftersom de baseras på tanken om att förändringen inte passar in i kontexten hos polisen. Enligt Røvik (2008) kan anställda välja att uttrycka sitt missnöje genom sådana argument för att de anses mer legitima än de orsaker som ligger bakom, såsom att idén drabbar arbetsron eller att individens kompetens tappar värde. Sådana, outtalade, argument kan i detta fall exempelvis grunda sig i att funktioner flyttats från Södertälje vilket innebar att viss kompetens inte längre efterfrågas lokalt.

5.2 Motsättningar mellan ledningens beslut och den operativa verksamheten

Lipskys (2010) teori om "Street-level Bureaucrats" kan bidra till förklaringen av varför omorganisationens oförenlighet med rådande praxis och värderingar hade så stor påverkan på anställdas upplevelser. Omorganisationen av Polismyndigheten grundar sig i ett politiskt beslut som syftar till att skapa nya sätt att agera och tänka inom verksamheten. Lipsky (2010)

diskuterar detta under begreppet *policys*. I Polismyndighetens fall har ledningen formulerat nya *policys* som sedan kommunicerats nedåt genom hierarkin. Lipsky (2010) menar däremot att de som jobbar operativt mot samhället, exempelvis poliserna i lokalpolisområde Södertälje, har stor inverkan på hur detta utspelar sig i praktiken. Poliserna på lokal nivå kan beskrivas med Lipskys (2010) begrepp ”Street-level Bureaucrats”. De lyfter frekvent fram vikten av sin egen polisiära kunskap och menar att förändringen bör komma från dem med förståelse av hur arbetet faktiskt går till. Vidare beskriver de olika vis på vilka de tidigare bedrivit sitt arbete för bästa möjliga kvalitet. Sedan omorganisationen har utrymmet för dessa invanda arbetssätt, *policys*, minskat. Exempelvis blev poliser i inre tjänst av med stödfunktioner som centraliserades till annan ort och poliser i yttre tjänst blev av med sin tid för brottsförebyggande arbete, till förmån för intensifierat samarbete över länsgränserna. Dessa förändringar kolliderar med tidigare *policys* som poliserna var vana med. Trots att även tidigare arbetssätt från början grundat sig i ”top-down” beslut, hade de finjusteras och tolkats till sin egen, lokala version. Intervjupersonerna lyfter hur polisområden tidigare haft större utrymme för att utforma arbetet utifrån den lokala kontexten, vilket inte är förenligt med den enhetlighet som nu eftersträvas. Lipsky (2010) menar att det ofta är svårt att driva igenom förändring när Street-level Bureaucrats ställer sig emot den. Detta avspeglas även i Polismyndighetens fall där en stark skepticism bland poliser kan identifieras gentemot både förändringen och dess ledning. Vidare finns en tydlig tendens att praktiskt motarbeta förändringar som kolliderar med tidigare *policys*. Exempelvis har tidigare chefspositioner som försvunnit i samband med förändringen återinförts i praktiken genom att funktionerna givits andra namn.

5.3 Särkoppling skapar upplevda motstridigheter mellan prat och handling

Särkoppling har förekommit på flera nivåer under omorganisationen. På en övergripande nivå upplever anställda att omorganisationen motiverats med mål som sedan inte prioriterats i den faktiska implementeringen. Ledningens prat har fokuserat på mål som ligger nära anställdas värderingar, närhet till medborgarna, medan det faktiska utförandet har fokuserat tungt på målen kring enhetlighet och resurseffektivitet. Vidare upplevs en del av förändringarna som "spel för galleriet" eftersom vissa delar av verksamheten inte förändrats i praktiken.

Exempelvis har de närpoliserna som tidigare jobbade i poliskontoren nu fått nya namn, områdespoliserna, medan funktionen i praktiken är densamma. Enligt Brunsson (1989) är det möjligt att ledningen ändå framställer detta som förändringar för att skapa legitimitet från utsidan. Ur ett individperspektiv har detta däremot upplevts som otydligt och förvirrande. Intervjupersonerna beskriver det som ett exempel på hur ledningen vill förändra för förändringens skull, utan att se till den lokala kontextens bästa.

För att hantera den institutionella förvirringen har särkoppling även tillämpats i lokalpolisområdet. Exempelvis har roller som formellt försvunnit ur organisationsschemat behållits i praktiken. Anställda kritiserade ledningens beslut att reducera antalet chefsled och införde istället stödfunktioner, eller "hitte-på"-funktioner, som inte formellt existerar. Med lokalpolisområdeschefens stöd har man i praktiken fortsatt jobba enligt den tidigare organisationsstrukturen. Vidare beskriver Lokalpolisområdeschefen själv en motstridighet i att vissa avdelningar i Södertälje nu formellt hör till andra, centrala, kostnadsställen. För att dessa avdelningar fortfarande ska känna sig hemma i polishuset har han exempelvis betalat för saker som Södertälje egentligen inte ska stå för.

Enligt Brunsson (1989) kan den nya organisationsstrukturen vara lämplig att visa upp för för att få legitimitet från externa parter, trots att det inte överensstämmer med vad som är nödvändigt för effektiv handling. Anställdas upplevelser tyder på att både oro och missnöje troligtvis hade kunnat minskas om ledningen redan från början säkopplat den lokala verksamheten från den yttre strukturen. Anställda menar att ledningen nu i allt större utsträckning frångår den ursprungliga, rationella, tanken om att alla lokalpolisområden ska ha lika struktur för att skapa enhetlighet. Detta exemplifieras med att Södertäljes grupp för brott i nära relation centraliserades till annan ort, vilket skapade starka reaktioner hos de anställda, men nu är på väg att flytta tillbaka. Nu när gruppen stegvis flyttas tillbaka till Södertälje ser anställda detta som en bekräftelse på att deras kritik var berättigad.

5.4 Tålmod och reformhistoria

Äldre poliser uttrycker ett starkare missnöje än sina yngre kollegor och menar att deras långa tid i tjänsten gett dem perspektiv på hur bra saker och ting *kunde* vara. Vidare uttrycker äldre poliser att förändringar kommer och går, ofta utan att större effekter består. Ur perspektivet institutionella logiker kan denna grupps inställning gentemot omorganisationen förklaras med att den ursprungliga logiken sitter allra djupast rotad hos dem. Därmed blir de nu konflikterande logikerna en ännu större omställning för äldre poliser. Røvik (2008) menar att förståelse av intressedimensioner som dessa är en viktig faktor för att kunna möta eventuellt motstånd på bästa sätt. Enligt hans forskning hade större förståelse för äldre polisers upplevelser kunna uppnås genom att ta hänsyn till deras reformhistoria. Omorganisation är ofta påfrestande och går sällan precis enligt plan. Äldre poliser har genomgått flera sådana omtumlande upplevelser och spåren av dem lever sannolikt kvar än idag. Detta kan bidra till förklaringen av äldre polisers skeptiska inställning till ytterligare en omorganisation.

Røvik (2008) beskriver även tålamod som ett viktigt kompetenskrav för att skickligt implementera nya organisationsidéer. Trots att samtliga intervjupersoner är överens om att omorganisationen inte är fullbordad än finns tydliga skillnader i attityder gentemot dess tidsram. Lokalpolisområdeschefen menar att förändring tar tid och förväntar sig att det kommer dröja ytterligare tre år tills omorganisationen är slutförd. Enligt Røvik (2008) är detta en sund inställning under implementeringsprocessen eftersom idéer som initialt enbart verkar leda till prat inom organisationen sedan kan utkristalliseras i praktiken med tiden. Det är möjligt att även den högre ledningen har liknande attityd och tålamod eftersom anställda beskriver hur de agerat rakt efter planen utan att revidera när omedelbara resultat uteblev. Detta kan i sin tur förklara varför anställda upplever att ledningen har prestigefulla intentioner bakom omorganisationen och är nonchalanta mot kritik. Anställda som upplever att tidsramen är för kort och inte förutspår att resultat utkristalliseras med tiden kan därför se de uteblivna resultaten som ett tecken på misslyckande.

6. SLUTSATS OCH DISKUSSION

I detta kapitlet besvaras forskningsfrågan utifrån studiens analyskapitel. Vidare diskuteras studiens bidrag till forskningsområdet och hur studiens slutsatser kan appliceras i praktiken. Slutligen resonerar vi kring studiens begränsningar och lyfter förslag på framtida studier.

6.1 Svar på uppsatsens forskningsfråga

Genom en kvalitativ undersökning har vi studerat hur poliser i den operativa kärnan upplever Polismyndighetens omorganisation. Dessa upplevelser har beskrivits och förklarats i syfte att besvara frågeställningen:

Hur upplever poliser i den operativa verksamheten motstridande krav under omorganisationen av Polismyndigheten?

Vi kan identifiera flera plan på vilka poliser upplever motstridiga krav under omorganisationen. Ett tydligt, genomgående mönster är att poliserna till stor del upplever förändringen som oförenlig med rådande praxis, värderingar och normer. Framförallt beskriver de en motsättning mellan förändringens fokus på effektivt resursutnyttjande såväl som enhetlighet, och att lösa brott på bästa sätt i den lokala kontexten. Dessa upplevelser grundar sig delvis i att poliserna utsätts för konflikterande logiker. Omorganisationen korresponderar med företagslogiker i större utsträckning än verksamheten gjort tidigare; exempelvis har den tidigare inkonsekventa, lokalanpassade organisationen frångåtts. Vidare upplever poliserna en brist på påverkansmöjligheter, i kombination med ledningens begränsade kunskap om den operativa verksamheten. Denna toppstyrning strider mot polisernas identifiering med professionslogiken samt kännetecknen för ”Street-level

Bureaucrats”. Poliserna lyfter nämligen vikten av sin egen polisiära kunskap och menar att förändringen bör komma från dem med direkt förståelse av det operativa arbetet.

Underliggande visar detta på att poliser förväntas vara organisatoriskt effektiva, samtidigt som de ska lösa brott och skapa trygghet hos medborgarna. Denna motsättning har blivit allt mer tydlig under omorganisationen eftersom komplexiteten i att kombinera kraven har förstärkts. De motstridigheter som identifierats har hanterats på olika vis i lokalpolisområdet, framförallt har vissa förändringar motarbetats och frångåtts. Det är tydligt att poliserna särkopplat mellan den nya organisationen och den operativa verkligheten; exempelvis har funktioner som formellt försvunnit ur organisationsschemat behållits i praktiken. Genom att särskilja logikerna åt har poliserna försökt överkomma den institutionella förvirringen.

Vidare kan polisernas identifiering med professionslogiken samt kännetecknen för ”Street-level Bureaucrats” förklara varför Poliserna har frångått ledningens beslut. Eftersom poliserna är skeptiska till ledningens kompetens inom polisycket så väljer dem att använda sig av de arbetssätt de själva tycker är mest lämpade för verksamheten.

Däremot har även förändringsledarna använt sig av särkoppling på ett sätt som förvirrat poliserna i den operativa kärnan; omorganisationen har framställts som ett sätt att komma närmare medborgarna, medan målen kring enhetlighet och effektivisering prioriterats i praktiken. Nu när ledningen föreslår att viss centralisering ska återställas och lokaliseras igen har oron lättat. Polisernas upplevelser tyder därmed på att det som anses rationellt inte alltid är lämpligt för den enskilda organisationen. Om ledningen valt att tidigare särkoppla den inre verksamheten från den struktur som anses legitim enligt omorganisationen, är det möjligt att anställdas missnöje kunnat minska.

6.2 Studiens bidrag och praktiska implikationer

Genom att skapa förståelse för hur och varför individen upplever motstridiga krav under en omorganisation bidrar denna studie till forskning av reformer ur ett individperspektiv.

Specifikt svarar studien för individer i den operativa kärnan inom offentlig sektor. De slutsatser som kan dras gällande anställa på lokalpolisområdet Södertälje kan även generaliseras till andra grupper. Trots att Södertälje är ett unikt område är det troligt att bilden av omorganisationen delas av andra enheter inom Polismyndigheten. Genom studiens konstruktivistiska angreppssätt har en bild av verkligheten konstrueras som bedöms representativ ur ett individperspektiv för yrkeskåren. Ur ett större perspektiv kan resultatet ge värdefulla insikter till professioner och därmed bidra till förståelse för anställdas upplevelser av motstridiga krav även inom andra yrkeskårer.

Studien kan vidare användas som bidrag till diskussionen om hur omorganisationer bättre kan implementeras och tas emot på individnivå. Detta anses värdefullt för den enskilda individen såväl som organisationer i sin helhet. Genom att skapa medvetenhet om varför motstridiga krav ofta genererar missnöje hos individer kan detta undvikas. Eftersom individen är en viktig resurs inom organisationer är detta en värdefull praktisk implikation av studien.

6.3 Förslag till vidare forskning

För att öka studiens trovärdighet och generaliserbarhet kan studien med fördel appliceras på andra lokalpolisområden. Även om det är troligt att bilden av omorganisationen delas, är det möjligt att motstridiga krav kan ha utspelat sig olika, och resulterat i andra upplevelser, på andra lokalpolisområden. För att få en mer övergripande bild av yrkeskåren hade en mer omfattande studie, ur ett geografiskt perspektiv, varit fördelaktig för att kunna bidra till

forskning av omorganisationer ur ett individperspektiv. För att få en rikare bild av olika kategorier av medarbetare kan framtida forskning även titta på andra yrkesgrupper, såväl som professioner. Även en kvantitativ undersökning bör genomföras som komplement till denna studie för att öka validiteten.

För att få en helhetsbild av hur motstridiga krav upplevs under en omorganisation efterfrågas även framtida studier kring anställdas upplevelse under olika stadier och tidpunkter av omorganisation. Därutöver är det av intresse att studera ledningens upplevelse av omorganisationen av Polisen. Under denna studie har vi konstaterat att ledningens agerande påverkar de anställdas upplevelser. Empirin indikerar att ledningen har en annan inställning till omorganisationen eftersom de anställda är kritiska till flera av ledningens initiativ. Av denna anledning är det intressant att genomföra en studie som fokuserar på individerna i ledningen. En sådan studie kan användas som komplement till denna studie för att förstå hur motstridiga krav upplevs av individer inom olika hierarkiska nivåer.

6.4 Diskussion kring studiens begränsningar

Studien begränsas av forskarlagets möjlighet att framställa empirin på ett rättvist sätt. Genom vår tolkande ansats försöker vi konstruera en bild av verkligheten genom att identifiera centrala teman. Vi strävar inte efter att förklara ett missnöje men det är lättare att identifiera sådana aspekter eftersom de positiva aspekterna av omorganisationen inte utmärker sig på samma sätt. Dessutom kan vi inte säkert veta vilka upplevelser som är mest centrala eftersom de upplevelser som intervjupersonerna lyfter fram mest frekvent inte nödvändigtvis är de mest betydelsefulla. Vidare kan det finnas faktorer som intervjupersonerna medvetet eller omedvetet väljer att inte nämna.

Vidare har teorin kring institutionella logiker begränsats. Forskarlaget hade kunnat presentera en mer omfattande bild av institutionella logiker, både från internationella och mer nutida forskare. Studien har utformats med ett teoretiskt avstamp i institutionella logiker. Däremot har forskarlaget valt att komplettera logikperspektivet med alternativ teori inom reformlitteraturen. Vi valde att inte enbart fokusera på institutionella logiker eftersom vi efterfrågade teorier som är mer användbara ur ett individperspektiv. Vi förenklar även teorin om institutionella logiker genom att endast titta på de logiker som vi anser vara relevanta till fallstudien.

7. REFERENSER

7.1 Akademiska källor

Blomgren, M. & Waks, C. (2015) Coping with contradictions: hybrid professionals managing institutional complexity. *Journal of Professions and Organization*, 2(1), 78-78.

Bryman, A. & Bell, E. (2017) *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Stockholm: Liber AB

Brunsson, N. (1994) Politicization and 'company-ization' on institutional affiliation and confusion in the organizational world. *Management Accounting Research*, 5, 323-335.

Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons Inc.

Ekman, G. (1999) *Från text till batong - Om poliser, busar och svennar* (Doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm). Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet.

Eriksson-Zetterquist, U. (2009) *Institutionell teori - idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber AB

Holmberg, I. & Henning, R. (2003) *Offentligt ledarskap - om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: studentlitteratur

Holmberg, L. (2014) *Scandinavian police reforms: can you have your cake and eat it, too?*, *Police Practice and Research*, 15(6), 447-460.

Lipsky, M. (2010) *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation

- Noordegraaf, M. (2015) Hybrid professionalism and beyond: (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts, *Journal of Professions and Organization*, 2(2), 187–206.
- Rowe, M. (2012) Going Back to the Street: Revisiting Lipsky's Street-level Bureaucracy, *Teaching Public Administration*, 30(1), 10-18.
- Røvik, K, A. (2008) *Managementsamhället - Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber AB
- Sjöstrand, S. (1992) On the Rationale behind "Irrational" Institutions. *Journal of Economic*, 26(4), 1007-1040.
- Thornton, P. & Ocasio, W. (1999) "Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958-1990", *American Journal of Sociology*, 105(3), 801-843.
- Thornton, P. & Ocasio, W. (2008) Institutional Logics. The Sage Handbook of Organizational Institutionalism.
- Thornton, P, Ocasio, W. & Lounsbury, M. (2012) *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Van der Voet, J. (2016). Change Leadership and Public Sector Organizational Change: Examining the Interactions of Transformational Leadership Style and Red Tape. *American Review of Public Administration*, 46(6), 660-682.
- White, V. & Robinson, S. (2014) Leading Change in Policing: Police Culture and the Psychological Contract. *Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 87(4), 258-269.

7.2 Övriga källor

Ericsson, D. (2016) *Om offentlig sektor. Förändringsprocesser i stora organisationer*,

Stadskontoret. Hämtad 2018-04-18 från

[http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2016/om-offentlig-sektor-29_forandri
ngsprocesser.pdf](http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2016/om-offentlig-sektor-29_forandri
ngsprocesser.pdf)

Hansson, T. (2017) *Särskilt utsatta områden jämförs med Söder 1948*. Polisförbundet Region

Stockholm. Hämtad 2018-05-10 från

<http://www.blaljus.nu/nyhetsartikel/sarskilt-utsatta-omraden-jamfors-med-soder-1948>

Marcopoulos, S. (2015) *Det här är Polismyndigheten*, Polisen. Hämtad 2018-04-02 från

[https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/publicerat-material/konferensdokumentati
on/andtsamordning-2015/september/tank-om-polisen.pdf](https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/publicerat-material/konferensdokumentati
on/andtsamordning-2015/september/tank-om-polisen.pdf)

Polisen (2018) Redovisning av regeringsuppdraget Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas. Hämtad 2018-05-07

[https://polisen.se/siteassets/dokument/regeringsuppdrag/hur-polisverksamheten-ska-starkas-o
ch-utvecklas---redovisning-av-regeringsuppdrag.pdf](https://polisen.se/siteassets/dokument/regeringsuppdrag/hur-polisverksamheten-ska-starkas-o
ch-utvecklas---redovisning-av-regeringsuppdrag.pdf)

Sarnecki, J. (2010) Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet. *Regeringskansliet finansdepartementet* Stockholm: Elanders Sverige AB.

Hämtad 2018-04-20 från https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2010/07/2010_3.pdf

Statskontoret. (2016) *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 1 om genomförandearbetet*. Stockholm: statskontoret. Hämtad 2018-03-10 från

<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2016/201622.pdf>

8. APPENDIX

8.1 Intervjuguide

8.1.1 Intervjuer med poliserna i yttre och inre tjänst

- Vad innebär din roll inom polisen?
- Hur länge har du jobbat inom polisen?
- Hur gammal är du?
- Varför sökte du dig till polisen?
- Hur kommer det sig att du har tjänsten du har idag?
- Vilka har varit de största förändringarna inom myndigheten under din tid som polis?
- Hur har din inställning varit till dessa förändringar?

- Hur har omorganisationen påverkat dina praktiska arbetsuppgifter/din arbetssituation?

- Vad var din första reaktion när förslaget om omorganisationen presenterades?
Kände du att det var nödvändigt för Polisen?
- Hur har din inställning till omorganisationen förändrats sedan dess?
- Hur marknadsfördes omorganisationen av Polismyndigheten när beslutet offentliggjordes för er? Fokuserade man på decentralisering, centralisering?
- Kände du att du förstod varför man gör omorganisationen? Var det tydligt vilka målen och syftena var?
- Tror du att man genom omorganisationen kommer kunna uppnå de mål man pratar om? Varför? / Varför inte?
- Tycker du att omorganisationen gjort/kommer göra att polisen kommer närmare medborgarna?

- Hur upplever du att implementeringen har gått? Tycker du att den skett på ett bra sätt?
Hur upplever du tidsramen för förändringen? Resurser?
- Hur tycker du att omorganisationen kommunicerats ut till alla anställda?
Känner du att informationen varit lika tillgänglig för alla? Har du känt dig uppdaterad om vad som händer i processen? Vad gör din närmsta chef för att kommunicera förändringen?
- Har det funnits möjligheter för dig att påverka de delar av omorganisationen som berör dig? Känner du att dina åsikter har blivit lyssnade på?
- Vad tycker dina medarbetare om förändringen?
- Kan man urskilja att vissa grupper har vissa åsikter om förändringen?
- Tror du att organisationen har vad som krävs för att klara av omorganisationen?
- Tycker du att ledning/chefer gör vad dem säger att dem ska göra? Verkställs löftena?
- Har du känt tillit till de som lett omorganisationen, under processens gång?

- Hur tror du att hade man kunnat minska det motstånd som uppstått?
- Vad har varit jobbigast för dig personligen med omorganisationen?
- Vilka positiva fördelar har du personligen upplevt med omorganisationen?
- Hur känner du att din motivation och trivsel på arbetsplatsen har påverkats av omorganisationen? Hur är det att gå till jobbet på morgonen, har den känslan förändrats?
- Tror du att skiftet av rikspolischefen kommer att påverka anställdas tillit till ledningen (och inställningen gentemot förändringen)?
- Känner du ett engagemang till Polismyndighetens framtida utveckling?
- Hur ser du på din egen framtid inom Polisen?
- Är det något som du önskar tillägga, något som vi har missat att fråga?

8.1.2 Intervju med Lokalpolisområdeschefen

- Vad innebär din roll som Lokalpolisområdeschef i Södertälje?
- Hur länge har du jobbat inom polisen?
- Hur kommer det sig att du blev Lokalpolisområdeschef?
- Vilken roll hade du när förslaget om omorganisationen lanserades?
- Vad var din första reaktion när förslaget om omorganisationen presenterades? Kände du att det var nödvändigt för Polisen?
- Var det tydligt vilka målen och syftena var?
- Hur har din inställning till omorganisationen förändrats sedan dess?
- Hur upplever du att implementeringen har gått till? T.ex. angående tidsramen, kommunikationen och resurserna?
- När ledningen pratade om omorganisationen, fokuserade man mest på centralisering och enhetlighet eller att närma sig lokalsamhället?
- När man sedan började implementera omorganisationen, tyckte du att man följde detta fokus?
- Angående målen som sattes för omorganisationen: Vilka mål tycker du man lyckats uppnå i Södertälje och vilka har man lång väg kvar att gå på? Har man blivit bättre på att lösa brott? Har man kommit närmare medborgarna? Och utnyttjar man resurser mer effektivt?
- Efter att ha läst i Statskontorets rapporter är vår uppfattning att samarbetet på Nationell nivå har förbättrats. Håller du med om det? Vad tror du det beror på?
- Tror du det finns någon motsättning mellan att vara resurseffektiv och att faktiskt bli bättre på att utreda brott / öka kvalitén i polisarbetet?

- Tycker du att omorganisationen gjort/kommer göra att polisen kommer närmare medborgarna?
- Vad är skillnaden mellan områdespoliser och närpoliser? Varför togs närpoliser bort om man ändå skulle återinföra samma funktion? Skapade det ett glapp i personkännedom/lokalkännedom?
- Vi har hört att poliserna i yttre tjänst har svårt att få tid över till brottsförebyggande arbete. Vad tror du det beror på?
- Stämmer det att en av anledningarna till att man minskade antalet chefsled var att få ut mer resurs i yttre tjänst? Har man blivit fler i yttre tjänst i Södertälje sedan 2015?
- Hur såg situationen ut i Södertälje när du kom hit förra året? Sett till stämning, motivation och inställning i samband med omorganisationen.
- Kan man urskilja att vissa grupper har vissa åsikter om förändringen?
- Hur tror du att hade man kunnat minska det motstånd som uppstått?
- Vi har hört att många har en väldigt positiv uppfattning av dig som chef. De känner sig sedda och hörda av dig. Är det här någonting du jobbat medvetet med, vad har din strategi varit i så fall?
- När du fått ta del av medarbetarnas missnöje och åsikt kring omorganisationen, vad har du kunnat vända dig med dem? Har du kunnat gå vidare med åsikter och förslag om du tycker de varit legitima?
- Om du skulle sätta dig i dina medarbetares position, skulle du säga att de hade möjlighet att påverka under omorganisationen? Till exempel om man insåg att personkännedomen skulle försvinna tillsammans med närpoliserna.
- Vilka skillnader finns i vilka beslut man kan fatta lokalt (och vilka funktioner man har), sedan södertälje gick från att vara ett polismästardistrikt till ett lokalpolisområde?
- Hur tror du att arbetsbelastningen hos chefer påverkades i och med omorganisationen, eftersom man minskade antalet chefsled? Hur ser du på din arbetssituation idag? (Jobbar man mot att minska arbetsbelastningen)
- Har du känt tillit till de som lett omorganisationen, under processens gång?
- Hur ser du på din egen framtid inom Polisen?