



**Siri Andrea Johansen**

---

**Involvering av eksterne aktører og  
deres reaksjoner i iverksettingen av  
offentlige reformer**  
En studie av Viken fylkeskommune og Øst politidistrikt

**Masteroppgave i Offentlig administrasjon og styring  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Fakultet for samfunnsvitenskap**

## FORORD

Denne oppgaven markerer slutten på fem fine år som universitetsstudent i Oslo, hvorav de tre første fant sted på Universitetet i Oslo. Det har vært fem krevende år, men jeg ville ikke vært dem foruten; jeg har lært så utrolig mye!

Regionreformen og Nærpolitireformen fanget min interesse ved at de begge hyppig har blitt omdiskutert i media. Dette gjorde meg nysgjerrig på å finne ut hvordan befolkningen og samfunnet for øvrig blir involvert i iverksettingen av større offentlig reformer.

Arbeidet med denne oppgaven har til tider vært svært krevende og altopplukende. Det er vel heller ingen hemmelighet at vårens utbrudd av koronaviruset gjorde sitt med både fokus og livskvalitet for oss alle.

En stor takk må rettes til min veileder, Inger Marie Stigen, som har vært en stor støttespiller i arbeidet med denne oppgaven. Du har motivert meg når jeg har stått fast, og alltid kommet med konstruktive tilbakemeldinger som har hjulpet meg til å se lyset i enden av tunnelen. Tusen takk for god hjelp med å få tilgang til Atekst. Denne tilgangen har hatt stor betydning for oppgavens datamateriale.

Til alle mine nærmeste: takk for all forståelse, tålmodighet og støttende ord! Jeg er svært klar for å få mitt sosiale liv tilbake.

Til slutt vil jeg takke OsloMet – Storbyuniversitet som opprettet dette tverrfaglige masterprogrammet. Det har vært spennende å være en del av første kull på Master i Offentlig Administrasjon og Styring.

Siri Andrea Johansen

Oslo, 15.juni 2020

## **SAMMENDRAG**

Temaet for denne masteroppgaven er involvering av eksterne aktører og deres reaksjoner i iverksettingen av offentlige reformer. Oppgaven tar utgangspunkt i to iverksettingscase: iverksettingen av regionreformen i Viken fylkeskommune og iverksettingen av nærpolitireformen i Øst politidistrikt. Oppgavens problemstilling er: på hvilken måte involveres eksterne aktører i iverksettingen av offentlig reformer på regionalt nivå – statlig og fylkeskommunalt, hvordan reagerer de eksterne aktørene på iverksettingen, og hva kan forklare eventuelle forskjeller. Oppgaven består av en komparativ casestudie hvor målet har vært å kartlegge variasjoner mellom de to iverksettingsenhetene. Studien tar i bruk kvalitativ metode, og oppgavens datagrunnlag består av dokumenter, medieinnhold og avisartikler. Studiens funn er at iverksettingen i Viken fylkeskommune i større grad enn iverksettingen i Øst politidistrikt åpner opp for involvering av befolkningen. Dette kan forklares av at iverksettingskonteksten i Viken fylkeskommune er mer preget av autonomi, sammenlignet med iverksettingskonteksten i Øst politidistrikt som er mer preget av statlig styring. Videre har oppgaven funnet at de samfunnsmessige reaksjonene på iverksettingen var større i Øst politidistrikt enn i Viken fylkeskommune. Dette kan forklares av at iverksettingen av nærpolitireformen i Øst politidistrikt medførte en mer direkte og synlig endring for befolkningen, sammenlignet med iverksettingen av regionreformen i Viken fylkeskommune.

## **ABSTRACT**

The theme for this master thesis is involvement of external actors and their reactions in the implementation of public reforms. This is comparative case study consisting of two implementation subjects: the implementation of regionreformen in Viken county council and the implementation of nærpolitireformen in Øst police district. The research question for this study is: in what way are external actors involved in the implementation of public reforms at the regional level – state and county, how does external actors react to the implementation, and what can explain possible variation. The goal of this study has been to highlight the variation between the implementation subjects. The study uses qualitative method, and the data sources have been documents, information from websites and newspapers. Key findings is that the implementation in Viken county council were more open for involvement of the public, compared to the implementation in Øst police district. A possible explanation for this is that the implementation context in Viken county council is more autonomous, compared to Øst police district, where superior authorities have more power in the implementation process. The study also found more and stronger reactions among the external actors in the implementation of nærpolitireformen in Øst police district, compared to the implementation of regionreformen in Viken county council. A possible explanation for why the implementation in Øst police district generated more and stronger reactions can be that the change in Øst police district affected the public more and therefore were more visible, compared to the implementation in Viken county council.

OsloMet – storbyuniversitetet , Fakultet for samfunnsvitenskap

Oslo 2020

# INNHold

<b>FORORD</b> .....	<b>1</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>2</b>
<b>INNHoldSLISTE</b> .....	<b>4</b>
OVERSIKT OVER TABELLER .....	6
OVERSIKT OVER FIGURER .....	6
<b>KAPITTEL 1 – INNLEDNING</b> .....	<b>8</b>
<b>1.1 Problemstilling</b> .....	<b>9</b>
<b>1.2 Oppgavens struktur</b> .....	<b>10</b>
<b>KAPITTEL 2 – BAKGRUNN</b> .....	<b>11</b>
<b>2.1 Offentlige reformer</b> .....	<b>11</b>
<b>2.2 Regionreformen</b> .....	<b>11</b>
<b>2.3 Nærpolitireformen</b> .....	<b>12</b>
<b>KAPITTEL 3 – TEORETISK RAMMEVERK</b> .....	<b>14</b>
<b>3.1 Hva er iverksetting?</b> .....	<b>14</b>
<b>3.2 Integreerte rammeverk for iverksetting- involvering av eksterne aktører...</b> .....	<b>15</b>
<b>3.3 Operasjonalisering</b> .....	<b>19</b>
<b>KAPITTEL 4 – METODE</b> .....	<b>22</b>
<b>4.1 Forskningsdesign</b> .....	<b>22</b>
<i>4.1.1. Casestudier</i> .....	22
<i>4.1.2 Komparative studier</i> .....	23
<b>4.2 Metoder og datakilder</b> .....	<b>24</b>
<i>4.2.1 Kvalitativ dokumentanalyse og innholdsanalyse</i> .....	25
<i>4.2.2 Utvalg og datakilder</i> .....	25
<i>4.2.3 Behandling og vurdering av datagrunnlag</i> .....	27
<i>4.2.4 Studiens generaliseringspotensiale</i> .....	29

<b>KAPITTEL 5 – EMPIRI.....</b>	<b>30</b>
<b>5.1 Prosess og milepæler i regionreformen og nærpolitireformen.....</b>	<b>30</b>
5.1.1 <i>Regionreformen.....</i>	30
5.1.2 <i>Nærpolitireformen.....</i>	31
<b>5.2 Organisering av iverksettingen og kanaler ut mot eksterne aktører.....</b>	<b>33</b>
5.2.1 <i>Organisering av iverksettingen i Viken fylkeskommune.....</i>	33
5.2.2 <i>Organisering av iverksettingen i Øst politidistrikt.....</i>	36
<b>5.3 Reformenes virkninger på tjenestetilbudet.....</b>	<b>38</b>
5.3.1 <i>Regionreformens virkninger på tjenestetilbudet i Viken fylkeskommune.....</i>	38
5.3.2 <i>Nærpolitireformens virkninger på tjenestetilbudet i Øst politidistrikt.....</i>	39
<b>5.4 Eksterne aktørers reaksjoner og engasjement.....</b>	<b>40</b>
5.4.1 <i>Eksterne aktørers reaksjoner/engasjement i Viken fylkekommune.....</i>	40
5.4.2 <i>Eksterne aktørers reaksjoner/engasjement i Øst politidistrikt.....</i>	43
<b>5.5 Oppsummering av hovedfunn.....</b>	<b>46</b>
<b>KAPITTEL 6 – DRØFTING.....</b>	<b>47</b>
<b>6.1 Involvering av eksterne aktører i iverksettingsfasen.....</b>	<b>47</b>
6.1.1 <i>Involvering av eksterne aktører i Viken fylkeskommune.....</i>	47
6.1.2 <i>Involvering av eksterne aktører i Øst politidistrikt.....</i>	48
6.1.3 <i>Sammenligning av de to iverksettingsenhetene.....</i>	49
<b>6.2 Reformenes synlige effekt på tjenestetilbudet.....</b>	<b>50</b>
6.2.1 <i>Regionreformens synlige effekt på tjenestetilbudet i Viken fylkeskommune.....</i>	50
6.2.2 <i>Nærpolitireformens synlige effekt på tjenestetilbudet i Øst politidistrikt.....</i>	50
6.2.3 <i>Sammenligning av de to iverksettingsenhetene.....</i>	50
<b>6.3 Reformenes samfunnsmessige reaksjoner.....</b>	<b>51</b>
6.3.1 <i>Regionreformens samfunnsmessige reaksjoner i Viken fylkeskommune.....</i>	51
6.3.2 <i>Nærpolitireformens samfunnsmessige reaksjoner i Øst politidistrikt.....</i>	52
6.3.3 <i>Sammenligning av de to iverksettingsenhetene.....</i>	52

<b>KAPITTEL 7 – AVSLUTNING.....</b>	<b>54</b>
<b>7.1 Oppsummering av studiens hovedfunn.....</b>	<b>54</b>
<b>7.2 Studiens implikasjoner.....</b>	<b>55</b>
<b>7.3 Studiens styrker og svakheter.....</b>	<b>55</b>
<b>7.4 Forslag til videre forskning.....</b>	<b>56</b>
<b>REFERANSELISTE.....</b>	<b>57</b>

## **OVERSIKT OVER TABELLER**

<b>TABELL 1: UTVALGTE KOMMUNER VIKEN FYLKESKOMMUNE.....</b>	<b>27</b>
<b>TABELL 2: DATAKILDER.....</b>	<b>27</b>
<b>TABELL 3: REGIONREFORMEN: PROSESS OG MILEPÆLER.....</b>	<b>31</b>
<b>TABELL 4: NÆRPOLITIREFORMEN: PROSESS OG MILEPÆLER.....</b>	<b>32</b>
<b>TABELL 5: OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN.....</b>	<b>46</b>

## **OVERSIKT OVER FIGURER**

<b>FIGUR 1: TIMEGLASSMODELLEN.....</b>	<b>16</b>
--	-----------



## KAPITTEL 1 – INNLEDNING

---

Temaet for denne masteroppgaven er involvering av eksterne aktører i iverksettingen av offentlige reformer. Studien består av en empirisk undersøkelse av endringsprosesser på regionalt nivå – i fylkeskommunene og i regional statsforvaltning. Både Regionreformen av fylkeskommunene og mange andre reformer i den regionale statsforvaltningen har resultert i færre og større enheter. Hovedmotivasjonen for å studere endringsprosesser på regionalt nivå er at disse er mindre studert enn reformer på kommunalt nivå. Mye av forskningen på reformer i offentlig sektor har dessuten fokus på prosessen før vedtak om reform, samt effekter og virkninger av reformer, og ikke selve iverksettingsprosessen etter vedtaket om reform: dvs. etableringen av den nye enheten (Milde, 2017, s. 3). Reformen studeres ofte etter de er blitt iverksatt, med fokus på grad av suksess, og få studier ser på hvilken betydning prosessene har for sammenslåing (Brattli, 2016, s. 106). Pressman & Wildavsky (1973) så på iverksetting som det manglende mellomledd mellom politikktutforming og evaluering (Knill & Tosun, 2012, s. 149). Det vil være interessant å se på selve iverksettingsfasen, da det kan tenkes at iverksettingen kan være med på å påvirke reformens utfall og effekter. På bakgrunn av dette vil det være interessant å se om man finner forskjeller i involvering av eksterne aktører på fylkeskommunalt og regionalt statlig nivå, på bakgrunn av en forventning om at iverksetting på statlig nivå er preget av mer politisk detaljstyring og mindre autonomi sammenlignet med iverksetting i fylkeskommuner og kommuner. Bakgrunnen for å fokusere på involvering av eksterne aktører i iverksettingsfasen er at involvering av eksterne aktører i iverksettingsfasen kan ha betydning for reformers legitimitet og effektivitet. Involvering av eksterne aktører skjer vanligvis i forkant av avgjørelser, og det er mindre vanlig av eksterne aktører blir involvert etter beslutningen er tatt. Med involvering menes her både formell involvering av eksterne aktører samt engasjement blant berørte parter.

Opplegget for denne masteroppgaven er å sammenligne en endringsprosess på fylkeskommunalt nivå med en endringsprosess i regional statsforvaltning. Empirisk vil jeg studere etableringen av Viken fylkeskommune, der fylkene Østfold, Buskerud og Akershus ble slått sammen gjennom Regionreformen, og etableringen av Øst politidistrikt, der politidistriktene Follo, Romerike og Østfold ble slått sammen gjennom Nærpolitireformen. Begge reformene har skapt motstand, ikke bare blant politikerne og ansatte, men også i befolkningen i de berørte områdene. Regionreformen har skapt mye konflikt i store deler av

landet og få av fylkene slo seg sammen frivillig. Utgangspunktet for denne studien er at begge reformene har blitt møtt av skepsis både blant ansatte, lokale politikere, innbyggere og andre eksterne aktører. En meningsmåling gjort av InFact for Lokalsamfunnsforeningen et halvt år før fylkene slås sammen til Viken, viser at sammenslåingen på det tidspunktet kun hadde støtte fra en femtedel av velgerne (Aasdalen & Juven, 2019). 13 berørte kommuner og råd i Øst politidistrikt sendte inn klage på Politidirektoratets vedtak av 13.januar 2017 om ny lokal tjenestestruktur i politiet (Politiforum, 2017).

## 1.1 Problemstilling

Opgavens overordnede problemstilling er:

- *På hvilken måte involveres eksterne aktører i iverksettingen av offentlige reformer på regionalt nivå - statlig og fylkeskommunalt, hvordan reagerer de eksterne aktørene på iverksettingen, og hva kan forklare eventuelle forskjeller?*

Sentrale forskningsspørsmål for oppgaven er:

1. I hvilken grad åpner den lokale organiseringen av iverksettingsprosessen opp for involvering av eksterne aktører?
2. Hvordan reagerer de eksterne aktørene på iverksettingen?
3. Hva kan forklare eventuelle forskjeller mellom de to iverksettingscasene når det gjelder involvering av eksterne aktører og deres reaksjoner på iverksettingen?

Eksterne aktører anses her som endringsprosessens berørte aktører f.eks. befolkningen for øvrig dvs. fylkeskommunens/regionens innbyggere og samarbeidspartnere. Med involvering menes her både formell og uformell involvering av eksterne aktører dvs. i hvilken grad de eksterne aktørene blir inkludert i iverksettingsprosessen. Med reaksjoner menes her både engasjement rundt iverksettingen og eventuell motstand de eksterne aktørene viser i iverksettingsprosessen. På bakgrunn av at oppgavens overordnede problemstilling er forholdsvis sammensatt, peker forskningsspørsmålene på de spesifikke forholdene jeg ønsker å fokusere på i denne studien. Som forskningsspørsmålene viser, legger oppgaven vekt på: 1) bred/smål involvering av eksterne aktører, 2) store/små reaksjoner blant de eksterne aktørene og 3) mulige forklaringer på eventuelle forskjeller mellom de to casene når det gjelder involvering av eksterne aktører og deres reaksjoner på iverksettingen. Den beskrivende delen av problemstillingen ønsker å undersøke *hvordan* iverksettingsprosessen utspiller seg i de to

casene og om det finnes forskjeller mellom de to iverksettingsenhetene når det gjelder involvering av eksterne aktører og deres reaksjoner på iverksettingen. Den forklarende delen av problemstillingen ønsker å finne ulike *forklaringer* på eventuelle forskjeller mellom de to iverksettingsenhetene når det gjelder involvering av eksterne aktører og deres reaksjoner på iverksettingen.

For å avgrense oppgaven har jeg valgt å studere endringsprosessen fra vedtak om sammenslåing er fattet til iverksettingen er fullført. Det vil si at jeg ser på involvering av eksterne aktører og deres reaksjoner fra vedtaket er besluttet til iverksettingen har skjedd. Oppgaven skal besvare problemstillingen gjennom en empirisk undersøkelse av to ulike iverksettingscase: Viken fylkeskommune og Øst politidistrikt. Oppgaven vil ta i bruk kvalitativ metode, i form av dokumentstudier, dokumentanalyse og innholdsanalyse av relevante dokumenter, nettsider og avisartikler. Jeg har valgt å fokusere på involvering av eksterne aktører, da det er et moment som kan tenkes å ha betydning for hvor legitim en reform oppfattes i møte med de eksterne omgivelsene. Hvor legitim en reform oppfattes (i hvilken grad befolkningen støtter den) kan videre tenkes å ha betydning for iverksettingsfasens effektivitet.

## **1.2 Oppgavens struktur**

Oppgaven inneholder syv kapitler. Oppgavens første kapittel innleder med presentasjon av tema og problemstilling. I kapittel to gjør jeg rede for oppgavens kontekst/bakgrunn. Kapittel tre tar for seg oppgavens teoretiske grunnlag. I oppgavens fjerde kapittel presenterer jeg metoden i mitt forskningsopplegg. I kapittel fem vil jeg kort presentere de empiriske funnene som vil være gjenstand for min drøfting og sammenlikning i neste kapittel. Kapittel seks består av drøfting, hvor jeg vil gjøre rede for iverksettingsprosessen i de to casene, belyser forskjeller og likheter før jeg avslutningsvis forsøker å komme med mulige forklaringer på disse forskjellene. Oppgavens sjuende kapittel vil forsøke å runde av oppgaven med en avslutning.

## KAPITTEL 2 – BAKGRUNN

---

### 2.1 Offentlige reformer

En reform er endring som sikter å gjøre noe bedre eller mer velfungerende, og innebærer ofte større endringer. I offentlig sektor er ofte reformer av administrativ art, i den betydning at deler av forvaltningsapparatet ønskes endret. Politiske ledere tar initiativ og driver frem reformer, og innholdet i en reform kan ofte spores tilbake til visse verdier, eller mer overordnede ideologier (Stigen et al., 2018, s. 200). Reorganisering har lenge vært en metode organisasjoner har brukt for å møte nye utfordringer (Fimreite, 2005, s. 161). Politt & Bouckaert (2004, referert til i Andreassen & Aars, 2015, s. 18-19) mener forvaltningsreformer handler om tilsiktede endringer i strukturen og prosessene i offentlige organisasjoner med mål om å få til å yte bedre. Reform er ikke det samme som en total omveltning eller nyskaping; reform dreier seg om å omforme noe som allerede eksisterer (Andreassen & Aars, 2015, s. 18-19). Man kan si at reformen starter med den politiske beslutningen om reformen. Reformen har også ofte en forhistorie som går flere tiår tilbake. En reform kan regnes som avsluttet på det tidspunktet organisasjonsendringen er gjennomført og det nye organisatoriske designet er innført. Etableringen av den nye organisasjonsmodellen kan betraktes som starten på den omstillingen som må skje når den nye organisasjonen skal begynne å fungere i praksis (Andreassen & Aars, 2015, s. 19-20).

Reformtradisjonen i Norge har vært preget av en inkrementell reformtenkning i tråd med Lindbloms artikkel fra 1959 *The Science of muddling through*. Inkrementelle reformer består av stegvise tilpasninger, og står i motsetning til totale omstruktureringer (Andreassen & Aars, 2015, s. 23). I en forvaltningsreform er de sentrale virkemidlene organisatoriske; reformens mål søkes i all hovedsak nådd gjennom endring av den formelle organisasjonsstrukturen (Andreassen & Aars, 2015, s. 27). De fleste større offentlige tiltakene i Norge blir satt ut i praksis på bakgrunn av omfattende offentlige utredninger (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 150).

### 2.2 Regionreformen

8.juni 2017 vedtok Stortinget ny fylkesstruktur som skulle gjelde fra 2020. Den nye fylkesstrukturen innebar at 19 fylker skulle reduseres til elleve (Stigen et al., 2018, s. 164). Bakgrunnen for den nye fylkesinndelingen er ifølge regjeringen at fylkene nå vil være bedre

tilpasset de samfunnsutfordringene vi står ovenfor og at de vil legge til rette for en styrket samfunnsutviklerrolle for fylkeskommunene. «Større og mer funksjonelle fylkeskommuner vil styrke både lokaldemokratiet og vekstkraften» (Regjeringen, 2016).

Målet med regionreformen:

- Legge til rette for positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet, ut fra regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer
  - Legge til rette for samordnet oppgaveløsning, samordning av sektorer og prioriteringer, og for sektorovergrepene og initiativer
  - Bidra til forenkling og tydeliggjøring av ansvarsdelingen innenfor samfunnsutvikling
  - Større fylkeskommuner som har bedre mulighet til å være likeverdige partnere i samarbeid med statlige aktører, og som bedre vil kunne fremme innbyggernes og næringslivets interesser overfor nasjonale myndigheter
  - Større fylkeskommuner med større kapasitet og kompetanse i oppgaveløsningen, og som gir stordriftsfordelinger og frigjøring av ressurser til tjenesteproduksjon.
- (Regjeringen, 2016).

### *Viken fylkeskommune*

Viken fylke ble en realitet fra og med 1.januar 2020, og er en sammenslåing av de tidligere fylkene Akershus, Buskerud og Østfold (Stigen et al, 2018, s. 165). Viken fylke består av 51 kommuner, som varierer fra litt over 1000 innbyggere i Flå kommune til rundt 130.000 innbyggere i Bærum kommune. Viken fylke har per 01.01.20 et folketall på 1,24 millioner, noe som utgjør 23 % av landets befolkning, og et areal på 24 595 km<sup>2</sup>, noe som gjør fylket til det 6.største fylket i areal i landet (Viken fylkeskommune, 2020).

## **2.3 Nærpolitireformen**

Regjeringen forslag til reform av politiet ble fremmet for Stortinget 6.mars 2015. Stortinget fattet vedtak om iverksetting 10.juni 2015. Nærpolitireformen trådte i kraft 1.januar 2016, hvor 27 politidistrikter ble redusert til 12, og arbeidet med å implementere alle endringene er ventet å pågå ut 2020. Bakgrunnen for å redusere til 12 distrikter var blant annet store forskjeller mellom politidistriktene i størrelse, volum og kriminalitetsomfang, som ikke ga god nok mulighet til å utvikle spesialistfunksjoner og kapasiteter til å håndtere større og alvorlige saker. «Reformen skal sikre tilstedeværelse av et kompetent og effektivt lokalt

nærpoliti, der befolkningen bor, og samtidig utvikle gode fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer» (Regjeringen, 2020).

Nærpolitireformen består av seks standardfunksjoner som skal forbedre arbeidsmetoder og gi politiet bedre verktøy (Regjeringen, 2020):

- Etterretning
- Politiråd og politikontakt
- Tjenestekontor
- Politipatruljen
- Operasjonssentralen
- Felles straffesaksinntak

#### *Øst politidistrikt*

Øst politidistrikt er slått sammen av politidistriktene Follo, Romerike og Østfold. Distriktet dekker de tidligere fylkene Akershus (unntatt Asker og Bærum) og Østfold, som nå er en del av Viken, og har sitt hovedkontor i Ski (Politiet, 2020a). Øst politidistrikt er Norges nest største politidistrikt i antall medarbeidere, innbyggere og straffesaker, og landets nest minste i geografisk utstrekning. Politidistriktet dekker 29 kommuner og består av flere enn 738.000 innbyggere per 01.07.19 (Politiet, 2020b).

## KAPITTEL 3 – TEORETISK RAMMEVERK

---

### 3.1 Hva er iverksetting?

Innen statsvitenskapen er det vanlig å dele den politiske prosessen inn i ulike bestanddeler, som sammen danner det vi kaller den politiske syklus (the policy cycle). Man kan dele den politiske prosessen inn i fire steg: 1) problemdefinering og agendasetting, 2) politikkkutforming og tilpasning, 3) implementering og 4) evaluering. Tanken er her at evaluering fører tilbake til det første steget i syklusen (Knill & Tosun, 2012, s. 9). «Studiet av iverksetting retter søkelyset på hva som skjer, om noe, etter at politiske vedtak er fattet, og det er fastlagt en politikk på et samfunnsområde» (Offerdal, 2005, s. 254). Iverksettingsbegrepet fikk sitt gjennombrudd med Pressman & Wildavskys bok *Implementation* fra 1973 (Offerdal, 2005, s. 253). For å skille mellom beslutning og iverksetting, kan man generelt si at beslutning går ut på politiske beslutningstakingsaktiviteter mens iverksetting dreier seg om administrative aktiviteter (Thomas & Grindle, 1990, s. 1170).

Den første generasjonen av iverksettingsstudier konkluderte ofte med at iverksettingen av offentlige tiltak stort sett ble mislykket. Den andre generasjonen av iverksettingsstudier forsøkte å lage modeller som kunne beskrive og forklare utfallet av iverksettingsprosesser. Her utviklet det se to hovedtilnærminger: ovenfra-ned og nedenfra-opp (Offerdal, 2005, s. 253). Edwards & Sharkansky (1978, referert til i Offerdal, 1999, s. 15-16) sier at i ovenfra-ned-modeller er ønsket at samsvar mellom mål og praksis skal være størst mulig. Nedenfra-opp-modellene ser på samsvaret mellom de enkelte aktørene og grupper av aktører i iverksettingsprosessen, og suksess er her knyttet til realiseringen av disse delmålene (Hjern og Porter, 1981, referert til i Offerdal, 1999, s. 15-16). Ovenfra-ned-perspektivet anser de som utformer policy designet som sentrale aktørene, og iverksetting blir ansett som i hvilken grad handlingene til iverksettere og målgrupper sammenfaller med målene i den autorative beslutningen. Fra et ovenfra-ned-perspektiv vil iverksetting bli vanskeligere jo lengre iverksettingskjeden er, og jo flere aktører som involveres i prosessen (Knill & Tosun, 2012, s. 152-153). Ovenfra-ned-perspektivet har bl.a. blitt kritisert for å ikke ta hensyn til handlinger tidligere i den politiske prosessen og for å se iverksetting som en administrativ prosess og enten ignorerer de politiske aspektene eller forsøker å eliminere de (Berman 1978; Hoppe, van de Graaf og van Dijk 1985; Baier, March og Sætren 1986, referert til i Matland, 1995, s. 147-148). Offerdal (1999) foreslår at studier av iverksetting bør rette søkelys mot hva slags

prosesser som skjer i iverksettingsfasen, fremfor å studere samsvaret mellom ideal og realiteter, og eventuelle avvik (Offerdal, 1999. s. 27).

Nedenfra-opp-perspektivet fokuserer på målgrupper og tjenestetilbyderne (Matland, 1995, s. 146). Berman (1978, referert til i Matland, 1995, s. 148) argumenterer for at iverksetting skjer på to nivåer: makronivået og mikronivået. På makronivået utformer sentrale aktører statlige program. På mikronivået reagerer lokale organisasjoner på makronivåets planer, utvikler deres egne program og implementerer disse. Berman argumenterer for at de fleste iverksettingsproblemer stammer fra politikkenes interaksjon med mikronivåets institusjonelle omgivelser. Kritikere av nedenfra-opp-perspektivet har argumentert for at den politiske kontrollen i demokratiske systemer bør ligge hos aktører med makt som stammer fra folkevalgt representasjon. De lokale aktørenes autoritet stammer ikke fra folkevalgt representasjon og desentralisering bør skje innenfor en kontekst av sentral kontroll. Fleksibilitet og autonomi kan være bra når de som formulerer politikken og iverksetterne deler samme mål, dersom dette ikke er tilfellet kan det resultere i være lavere oppnåelse av offisielle mål (Matland, 1995, s. 149-150). Tilnærmingen har også blitt kritisert for en overdreven vektlegging av lokal autonomi. Kritikerne argumenterer for at den institusjonelle strukturen, de tilgjengelige ressursene og tilgangen til en iverksettingsarena kan bestemmes sentralt og dermed påvirke det politiske utfallet (Matland, 1995, s. 149-150).

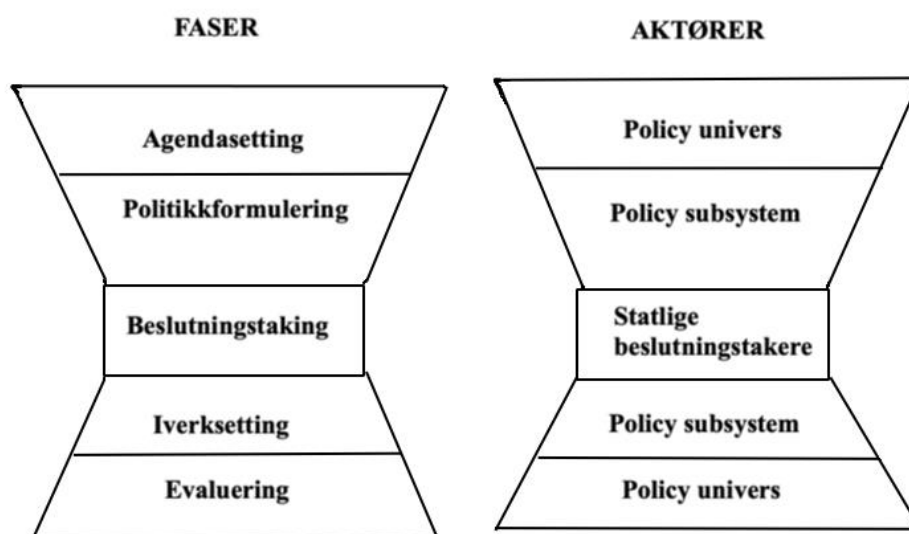
### **3.2 Integrerte rammeverk for iverksetting – involvering av eksterne aktører**

I tillegg til de klassiske ovenfra-ned og nedenfra-opp-tilnærmingene til iverksetting har det også blitt utviklet mer integrerte iverksettingsmodeller som vektlegger de kontekstuelle omgivelsene i iverksettingsfasene. Eksempler på integrerte iverksettingsmodeller er Winter 2012, Matland 1995 og Van Meter og Van Horn 1975 (Milde, 2017, s. 24-27). Jeg vil i denne oppgaven ta utgangspunkt i Howlett (2009, 2019) samt Thomas og Grindle (1990) sin tilnærming til iverksetting, da disse har kvaliteter som gjør at jeg anser dem som mest velegnet til å belyse min problemstilling, som dreier seg om å avdekke og forstå involveringen av eksterne aktører og deres reaksjoner i iverksettingen. Winter (2012, s. 8) mener vi ikke vil få en fullstendig forståelse av den politiske prosessen før vi vet hvordan målgrupper responderer på offentlig politikk. Denne oppgaven sikter på å kunne bidra til å belyse hvordan målgrupper responderer på offentlig politikk ved å se på eksterne aktørers reaksjoner på iverksettingen.



Howlett et al (2009) sin timeglassmodell er en illustrasjon på hvor mange aktører som kan delta i hvert ledd i den politiske prosessen. Modellen har den politiske syklus, en prosessorientert tilnærming, som utgangspunkt. I agendasettingsfasen kan så og si alle aktører delta, og denne gruppen aktører kan kalles policy universet. I politikkformuleringsfasen kan typisk bare en del av policy universet delta, og denne gruppen aktører refereres til som policy subsystemet. Subsystemet består av aktører som har kunnskap eller ressurser som tillater dem å delta i prosessen. I beslutningsfasen blir antallet aktører enda mindre, og her er det kun sentrale beslutningsmyndigheter som deltar. Iverksettingsfasen åpner opp for involvering av flere aktører, innenfor det relevante subsystemet (Howlett et al, 2009, s. 12-13). Subsystemet består av relasjonene mellom de ulike aktørene/institusjonene og de ideene/interessene disse er bærere av på et politikkområde/saksfelt (Howlett et al, 2009, s. 81). Det politiske subsystemet kan bl.a. variere når gjelder størrelse/antall aktører, grad av kompleksitet, tett eller løst integrert, åpne eller lukkede, stabile eller skiftende relasjoner og monopol/konkurrans (Howlett et al, 2009, s. 81-86).

**FIGUR 1: TIMEGLASSMODELLEN**



*Kilde: Howlett et al, 2009, s. 13*

Howlett (2019) mener at studier av iverksetting av offentlig politikk fortsatt er splittet og anekdotisk, og at ovenfra-ned og nedenfra-opp-teorier er løse rammeverk som kan vise til liten fremgang i løpet av 30 år med forskning. Howlett argumenterer for å se iverksetting gjennom linsen av teorier om politiske prosesser. Han mener en kombinasjon av flere konkurrerende rammeverk – advocacy coalition, multiple streams og policy cycle-modeller,

som tidligere kun er brukt i studier av agendasetting og politikkformulering, bedre belyser de ulike iverksettingsaktivitetene ved å fokusere på ulike strømmer av aktører og hendelser (Howlett, 2019, s. 405. Howletts kombinasjonsmodell består av fem strømmer: prosessstrømmen, problemstrømmen, løsningsstrømmen (policy stream), politikkstrømmen (politics stream) og programstrømmen (Howlett, 2019, s. 418-420). Jeg vil her fokusere på den strømmen i Howlett sin flerstrømsmodell som er mest relevant for iverksettingsfasen: programstrømmen. *Programstrømmen*, som er svært viktig for iverksetting, består av nye program-aktører, for det meste administratorer, men også medlemmer av berørte grupper i samfunnet og interessenter. Disse interessentene er involvert i levering, fordeling eller konsumering av offentlige tjenester og goder. Iverksetting er ofte avhengig av statlig ansatte og administrative representanter for å etablere og styre de nødvendige handlingene. Program-aktørene bruker sin kunnskap, erfaring, ekspertise og verdier til å forme starten og progresjonen av iverksettingsprogram. Byråkrater er som regel de viktigste aktørene i de fleste iverksettingsprosesser, og forskjellige byråkratiske enheter på ulike nivåer (nasjonalt, statlig, regionalt og lokalt) blir vanligvis involvert i iverksettingen. Disse ulike byråkratiske enhetene bærer med seg bestemte interesser, ambisjoner og tradisjoner som påvirker iverksettingsfasen og dens utfall (Howlett, 2019, s. 420).

### ***Van Meter og Van Horn (1975) om forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter***

Van Meter og Van Horn (1975, s. 463) peker i sin iverksettingsmodell på at forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter vil kunne være med på å påvirke gjennomføringsprosessen. Med forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter mener de i hvilken grad sentrale myndigheter har makt til å påvirke iverksettingsprosessen (Van Meter & Van Horn, 1975, s. 466). Kjellberg & Reitan (1995, s. 144-145) utdyper modellen ytterligere ved å si at dersom iverksettingen skjer innenfor rammen av det statlige apparat (statens egne lokale forvaltning), vil prosessen være annerledes enn dersom gjennomføringen skjer ved desentraliserte deler av offentlig forvaltning f.eks. i kommuner og fylkeskommuner. Dette kommer av at kommuner og fylkeskommuner er ikke underlagt instruksjonsmyndighet fra statens organer på samme måte (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 144-145).

Det bør her presiseres at Van Meter og Van Horn sin iverksettingsmodell består av flere forhold som de mener påvirker gjennomføringsprosessen, og at jeg i denne oppgaven kun fokuserer på det som angår forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter. Forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter er relevant for denne oppgavens problemstilling, da

utgangspunktet for min sammenligning av de to iverksettingsenhetene er at de er organisert på forskjellig styringsnivå (fylkeskommunalt nivå og regionalt statlig nivå).

### ***Thomas og Grindle (1990) om reaksjoner på endring***

Thomas & Grindle foreslår en interaktiv modell for iverksetting, da deres forskning indikerer at iverksettingen av offentlig politikk ofte er den mest kritiske fasen i den politiske prosessen, med mange potensielle utfall utover skalaen vellykket til ikke vellykket. Iverksettingens mange mulige utfall kommer av at iverksetting er en interaktiv og kontinuerlig prosess bestående av politiske eliter og administrative iverksettere i respons til aktuell eller forventede reaksjoner til reforminitiativer. Disse individene jobber innenfor en kompleks politisk og institusjonell kontekst, og har som mål å nå politiske, institusjonelle og økonomiske gjennomførbare utfall for endring. De argumenterer for at endringsprosessen i stor grad blir påvirket av ulike individers handlinger og innflytelse (Thomas & Grindle, 1990, s. 1165).

Thomas & Grindle (1990, s. 1166) mener at reaksjonene til en policy endring kan komme når som helst i iverksettingsfasen, men at det er mest sannsynlig at reaksjonene på endring skjer lenger inn i prosessen da effektene blir mer synlig etterhvert. Naturen, intensiteten og lokasjonen til disse reaksjonene vil bestemme om en reform blir iverksatt og vedlikeholdt. De mener politikkens karakteristikk vil ha en viktig innflytelse på reaksjonene og responsen på endring. Thomas & Grindle (1990, s. 1166) peker på en rekke forhold som de mener vil bestemme om reaksjonen/responsen på en endring vil skje i en offentlig eller byråkratisk arena:

- endringens fordeling av kostnader og fordeler
- endringens tekniske kompleksitet
- endringens administrative intensitet
- endringens korttids- og langtidsvirkninger
- i hvilken grad endringen oppmuntrer til deltakelse

Videre mener de at utfallet av noen reformer i stor grad bestemmes av samfunnsmessige reaksjoner. Thomas & Grindle har utviklet noen kjennetegn ved reformer som har blitt opprettholdt, formet, forandret eller avslått i det offentlige rom. Disse reformene resulterer som regel i endringer som 1) har en direkte innvirkning på et bredt spekter av samfunnet eller på politisk viktige interesser i samfunnet, og 2) er lett synlig for de berørte gruppene i offentligheten. De argumenterer for at det vil skje motstand i iverksettingen dersom

kostnadene eller byrden av reformen har en direkte effekt på offentligheten eller på politisk viktige grupper i samfunnet. Direkte effekt vil her si at befolkningen lett kan se eller oppleve kostnadene eller byrden av reformen. Thomas & Grindle mener at reformer som pålegger brede spredte kostnader direkte på en populasjon også vil skape direkte fordeler, men at disse fordelene ikke nødvendigvis vil bli forstått eller verdsatt av populasjonen (Thomas & Grindle, 1990, s. 1171).

Thomas & Grindle (1990, s. 1172) antar videre at det vil være vanskelig å mobilisere et stort antall mennesker til å delta i en endring, spesielt dersom den foreslåtte reformen ikke tilbyr klare fordeler eller ulemper til den berørte befolkningen. Dersom berørte parter anser endringen som å være i deres interesse, kan bred deltakelse mobilisere støtte til myndighetene. Det kan være enklere å iverksette endringer dersom offentligheten eller et bredt omfang av deltakere ikke er involvert i prosessen. Men, endringer med en smal involvering av deltakere vil ikke få fordelene av å generere bred sosial aksept, ei heller tilby offentlig kvalitetssjekk av statlige handlinger. Med bred sosial aksept forstås det her som at de sikter til hvor legitim endringen oppfattes av befolkningen. Lengden på tiden som kreves for å iverksette en reform har også betydning for reaksjonene som genereres; dersom endringens fulle virkning er synlig med en gang vil reaksjonen mest sannsynlig være sterkere og mer offentlig (Thomas & Grindle, 1990, s. 1172). Desto lengre tiden som kreves for å iverksette en reform er, desto mer sannsynlig er potensiell konflikt og motstand. Responsen på en endring vil mest sannsynlig skje innenfor byråkratiet dersom iverksettingen krever lite organisert deltakelse. Sannsynligheten for at en reform blir iverksatt som ønsket er større dersom få byråkratiske aktører er involvert i prosessen (Thomas & Grindle, 1990, s. 1173).

### **3.3 Operasjonalisering**

Jeg skal nå presentere operasjonaliseringen av oppgavens teorigrunnlag. Dette vil si at jeg skal forsøke å klargjøre hvordan jeg kan vurdere mine funn opp mot det teoretiske grunnlaget. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i den prosessorienterte tilnærmingen til iverksetting av offentlig politikk, da jeg er opptatt av hva som preger prosessen og konteksten iverksettingen skjer i. Jeg bruker ikke en fullstendig empirisk modell, men har plukket ut ulike deler fra det teoretiske grunnlaget presentert ovenfor, som er relevant for min problemstilling og mine underliggende forskningsspørsmål. Mitt teoretiske utgangspunkt er Howlett sin interaktive modell, da særlig med fokus på det politiske subsystemet og programstrømmen. Jeg har også tatt inn elementer fra Thomas & Grindle sin integrerte iverksettingsmodell. Denne

kombinasjonen gjør at jeg på en god måte kan studere den lokale iverksettingen i Viken fylkeskommune og Øst politidistrikt, med fokus på involvering av eksterne aktører og deres reaksjoner. Nedenfor er et forsøk på å kategorisere de ulike aspektene ved prosessen jeg ønsker å studere. De aspektene ved prosessen jeg ønsker å se på er: 1) den lokale organiseringen av iverksettingen og kanaler ut mot offentligheten, 2) reformens virkninger på tjenestetilbudet og 3) reformens samfunnsmessige reaksjoner og engasjement.

Når det gjelder *organiseringen* av de to reformene vil det være relevant å se i hvilken grad iverksettingsfasen åpner opp for involvering av flere aktører innenfor det relevante subsystemet (Howlett et al, 2009, s. 12-13). Videre vil det være interessant å se om det politiske subsystemet i henholdsvis Viken fylkeskommune og Øst politidistrikt er åpent/lukket eller tett/løst integrert (Howlett et al, 2009, s. 81), og i hvilken grad sentrale myndigheter har makt til å påvirke iverksettingsprosessen (Van Meter & Van Horn, 1975, s. 466). Videre vil det være relevant å se hvilke *kanaler* som brukes ut mot offentligheten for å se i hvilken grad de oppmuntrer befolkningen til å delta i iverksettingen. I følge Thomas & Grindle (1990, s. 1172) vil det være vanskelig å mobilisere et stort antall mennesker til å delta i en endring, særlig dersom reformen ikke tilbyr klare fordeler eller ulemper til den berørte offentligheten. Det vil her være relevant å se på organiseringen av prosessen og gjennomføringen av prosjektene. Datainnsamlingen vil foregå via relevante dokumenter og andre kilder som belyser dette aspektet.

Når det gjelder *reformens virkninger på tjenestetilbudet* vil det være relevant å se på hvilket tidspunkt endringen er synlig for berørte parter. Thomas & Grindle (1990, s. 1166) argumenterer for at det er mer sannsynlig at *reaksjonene* på endring skjer lenger inn i prosessen da effektene blir mer synlig etterhvert. Endringens fordeling av kostnader og fordeler, tekniske kompleksitet, administrative intensitet, korttids- og langtidsvirkninger, og i hvilken grad den oppmuntrer til deltakelse, bestemmer om reaksjonen/responsen på en endring vil skje i en offentlig eller byråkratisk arena. Thomas & Grindle (1990, s. 1171) mener de samfunnsmessige reaksjoner på endring kan være med på å påvirke reformens utfall, særlig dersom endringen har en direkte innvirkning på et bredt spekter av samfunnet eller på politisk viktige interesser i samfunnet og som er lett synlig for de berørte gruppene i offentligheten. Man kan forvente motstand i iverksettingen dersom kostnadene eller byrden av reformen har en direkte effekt på offentligheten eller på politisk viktige grupper i samfunnet. Endringer hvor offentligheten ikke er involvert, kan være enklere å iverksette. Lengden på

tiden som kreves for å iverksette en reform har også betydning for reaksjonene som genereres; reaksjonen vil mest sannsynlig være sterkere og mer offentlig dersom endringens fulle virkning er synlig med en gang (Thomas & Grindle, 1990, s. 1172). Respons vil mest sannsynlig bli begrenset til byråkratiet, dersom lite organisert deltakelse er nødvendig for å iverksette en reform (Thomas & Grindle, 1990, s. 1173). Det vil her være viktig å kartlegge hvor synlig endringen har vært for de eksterne aktørene, og hvilke reaksjoner endringen har generert. Datainnsamlingen vil her foregå gjennom relevante dokumenter og medieinnhold.

På bakgrunn av at oppgavens to case representerer forskjellig iverksettingskontekst, har jeg en forventning om å finne forskjeller mellom de iverksettingsenhetene. Viken fylkeskommune og Øst politidistrikt er bl.a. forskjellig når det gjelder hvilket nivå de er organisert på (fylkeskommunalt versus statlig regionalt). Som en følge av at politidistriktene i større grad enn fylkeskommunene er underlagt statlig instruksjonsmyndighet, har jeg en forventning om å gjøre funn som peker i retningen av at iverksettingen i Øst politidistrikt er mer lukket og mindre autonom enn iverksettingen i Viken fylkeskommune. Når det gjelder hvor synlige virkningene av reformen er for befolkningen i Viken fylkeskommune og Øst politidistrikt, så kan det tenkes at nedleggelse av lensmannskontor vil kunne være en endring som er synlig for lokalbefolkningen. På den andre siden kan det godt hende at også etableringen av Viken fylkeskommune har påvirket tjenestetilbudet slik at effektene av endringen har blitt synlig for befolkningen. Dette blir det spennende å finne ut av i analysen. På bakgrunn av at Viken fylkeskommune og Øst politidistrikt representerer ulik kontekst, som peker i retning av mulige variasjoner mellom de to iverksettingsprosessene, så vil de to iverksettingsenhetene være godt egnet til å belyse variasjoner når det gjelder involvering av eksterne aktører og deres reaksjoner i iverksettingen. Dette vil kunne danne et godt utgangspunkt for å finne mulige forklaringer på variasjon.

## KAPITTEL 4 – METODE

---

Jeg vil i dette kapitlet gjøre rede for metoden jeg har tatt i bruk for å kunne svare på problemstillingen på best mulig måte. Jeg vil gjøre rede for casestudie som forskningsstrategi, oppgavens datagrunnlag, utfordringer underveis i prosessen med denne oppgaven, fordeler og ulemper ved valg av metode, samt oppgavens generaliseringspotensiale, reliabilitet og validitet. Mitt datagrunnlag består hovedsakelig av offentlig dokumenter, informasjon fra nettsider og avisartikler.

### 4.1 Forskningsdesign

Ringdal (2018), s. 36) definerer forskningsdesign/forskningsopplegg som en grov skisse for hvordan en konkret undersøkelse skal utformes. Enheter/forskningsobjekter er de analyseenhetene som studeres i en undersøkelse, og problemstillingen/forskningsspørsmålene er utgangspunktet for vitenskapelige undersøkelser. Denne oppgaven tar i bruk en kvalitativ forskningsstrategi. En kvalitativ forskningsstrategi bygger på en oppfatning om at den sosiale verdenen konstrueres gjennom individers handlinger. Innenfor denne oppfatningen vil sosiale fenomener variere etter konteksten de opptrer i, i form av at de vil være i kontinuerlig endring (Ringdal, 2018, s. 109-110). Bakgrunnen min for å velge en kvalitativ forskningsstrategi er at jeg ønsker å studere ulike kjennetegn ved konteksten iverksettingen skjer i, da spesielt når det gjelder involvering av, og reaksjoner blant, eksterne aktører.

#### 4.1.1 Casestudier

Denne masteroppgave består av en casestudie, hvor selve casen/analyseenheten er iverksettingen av sammenslåingen av enheter i to reformer, som henholdsvis resulterte i opprettelsen av Viken fylkeskommune og Øst politidistrikt. Casestudier og komparativ design benyttes ofte både i kvalitative og kvantitative forskningsstrategier, og kjennetegnes av at de bygger på et lite antall caser/analyseenheter (Ringdal, 2018, s. 113). Andersen (2013, s. 14) understreker viktigheten av å skille mellom undersøkelsesenheten og hvor undersøkelsen skjer. Undersøkelseskonteksten for denne oppgaven er Viken fylkeskommune og Øst politidistrikt, mens undersøkelsesenheten er den lokale iverksettingen av de to reformene.

En utfordring ved casestudier er hvordan man kan vise at enkeltcase kan ses som teoretisk representative tilfeller av en klasse fenomener (Andersen, 2013, s. 14). Denne utfordringen

har jeg forsøkt å adressere ved å sammenligne to ulike iverksettingscase. Likevel vil det være vanskelig å argumentere for at disse to iverksettingscasene er representative for alle tilsvarende iverksettingsprosesser på fylkeskommunalt og regionalstatlig nivå. En styrke ved casestudier er at de muliggjør detaljkunnskap om en eller flere enheter. Dette bidrar til å kunne se enheten (e) i et helhetsperspektiv (Hellevik, 2011, s. 98). Bakgrunnen for å velge et intensivt forskningsopplegg (Hellevik, 2011, s. 99) er at denne oppgaven fokuserer på de kontekstuelle forholdene ved iverksettingen av offentlige reformer.

#### **4.1.2 Komparative studier**

Ringdal skiller mellom unike og komparative casestudier. Unike casestudier kan f.eks. være analyser av historiske hendelser og beslutninger eller studier av enkeltpersoner, familier og virksomheter. I komparative studier ønsker man å finne en teoretisk interessant sammenlikning mellom to eller flere caser (Ringdal, 2018, s. 114). Min casestudie faller inn under kategorien komparative casestudier, da jeg ønsker å sammenlikne to ulike iverksettingsprosesser, for å se om jeg finner en teoretisk interessant forskjell mellom de to ulike casene.

Ringdal (2018, s. 171) sier at komparative studier kan spores tilbake til klassikere som August Comte, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill, Emile Durkheim og Max Weber. John Stuart Mill utviklet to strategier for å velge ut case: most similar systems design (MSSD) og most different systems design (MDSO). Andersen (2013, s. 104-105) foreslår tre ulike typer av mest like case:

- 1) Case som skårer forholdsvis likt på den avhengige variabelen, samtidig som antatt årsaksvariabel har stor variasjon
- 2) Case som skiller seg sterkt på den avhengige variabelen, samtidig som antatt forklaringsvariabel har liten eller ingen variasjon
- 3) Case som faller i samme teoretiske univers, men der sammenhengen gir inntrykk av å være omvendt av det man skulle forvente

Oppgavens to iverksettingscase er bl.a. like når det gjelder skepsis til reformen, negativ omtale i media og motstand mot endring. Den største forskjellen mellom casene er hvilket nivå politikken iverksettes på. Det er nettopp hvilket nivå (statlig regionalt og fylkeskommunalt nivå) som er utgangspunktet for min sammenlikning av casene.



Andersen (2013, s. 93) skiller videre mellom to typer sammenlikning innenfor komparative studier: 1) sammenlikning for å øke forståelsen av et hovedcase, og 2) sammenlikning for å identifisere variabler som kan forklare forskjeller mellom case. Min sammenlikning faller inn under den siste typen sammenlikning, da jeg har som hensikt å studere forskjeller i konteksten iverksettingen skjer i. Det vil være interessant å forsøke å kartlegge hvilke forskjeller man finner mellom iverksetting på statlig (regionalt) og fylkesregionalt nivå, når det gjelder involveringen av eksterne aktører og deres reaksjoner, samt hva som eventuelt kan forklare forskjeller mellom de to.

## **4.2 Metoder og datakilder**

Denne studien kombinerer dokumentanalyse og innholdsanalyse av relevante dokumenter, avisartikler og innhold fra nettsider. Oppgaven tar utgangspunkt i tekstdata. Tekstdata kan stamme fra spørreundersøkelser, dybdeintervjuer, feltnotater fra observasjonsundersøkelser, medieinnhold og dokumenter (Ringdal, 2018, s. 249). Mine tekstdata er her offentlige dokumenter, medieoppslag, medieinnhold samt enkelte foreliggende spørreundersøkelser. Bakgrunnen min for å velge foreliggende data, har bl.a. vært av hensyn til undersøkelsesobjektene tidsbruk (Hellevik, 2011, s. 102) og min egen tidsbruk. Dette ble særlig aktuelt med hensyn til denne vårens situasjon med utbruddet av korona-viruset. Fra starten av arbeidet med denne oppgaven var jeg åpen for at intervjuer med nøkkelinformanter kunne ha stor verdi når det gjaldt å belyse omfanget av involveringen av eksterne aktører. Men, intervjuer lot seg ikke gjennomføre, som en følge av at viruset skapte en større arbeidsmengde for offentlig sektor. Som en konsekvens av mangel på intervjudata måtte jeg tilpasse problemstilling og forskningsdesign til hvilke funn jeg kunne gjøre uten intervjuer. Dette innebærer at jeg måtte se vekk fra aspekter som f.eks. ulike aktørers oppfatning av prosessen, ulike aktørers oppfatning av omfanget av involveringen eller hva som har preget kommunikasjonen mellom iverksettingsenhetene og de eksterne omgivelsene i iverksettingsprosessen. På bakgrunn av at jeg skulle studere iverksettingsprosessen av to store nasjonale reformer hadde jeg også en forventning om at jeg ville finne foreliggende data som var relevant for min problemstilling, særlig da jeg fokuserer på involvering av eksterne aktører og offentlige reaksjoner i iverksettingsprosessen. En fordel med foreliggende data, er at de er frambrakt uten forskerens medvirkning, sammenlignet med data forskeren selv har samlet inn (Hellevik, 2011, s. 102). Oppgavens utvalgte datakilder er illustrert i tabell 2 presentert nedenfor.

### **4.2.1 Kvalitativ dokumentanalyse og innholdsanalyse**

Metoden i denne studien er en analyse av relevant dokumenter og medieinnhold som er relevant for å besvare min problemstilling. Dokumentstudier bruker hovedsakelig dokumenter som er produsert for andre formål enn forskning. Slike studier blir ofte referert til som ikke-påtrengende metoder, ved at de produserer empiriske data uten at ikke-forskende deltakere er involvert. De fleste forskningsprosjekter benytter seg at dokumenter som datamateriale i en viss grad, men rene dokumentstudier skiller seg ut ved at de kun bruker dokumenter som empiri (Tjora, 2018, s. 182-184). En ting jeg har fått erfare ved bruk av dokumenter som er produsert for andre formål enn forskning, er at ikke alle dokumenter er relevant for akkurat det jeg ser etter. Jeg har derfor måtte lese gjennom mange ulike dokumenter, da gjerne flere ganger, for å se om noe av innholdet er relevant for denne studiens problemstilling. Ringdal (2018, s. 259) argumenterer for at innholdsanalyse kan regnes som den viktigste metoden for studier av medieinnhold. Begrunnelsen for å velge dokumentanalyse har vært at det gir meg et godt innblikk i hvordan de to lokale iverksettingsprosessene har blitt organisert lokalt. Dokumentanalyse er også en stabil metode, ved at de samme dokumentene kan analyseres på et senere tidspunkt. Dokumentanalyse kan anses som en gjennomiktig metode som kan etterprøves av andre forskere på et senere tidspunkt, med forutsetning om at disse dokumentene fortsatt er tilgjengelig offentlig. Tjora (2018, s. 182-184) fremhever viktigheten av å sette dokumentene man benytter seg av i en kontekst, ved at man gjør seg noen tanker om når dokumentene er skrevet, hvor de er skrevet, hvem de er skrevet av og for hvem. Dette har jeg forsøkt å være bevisst på gjennom å tilstrebe å fremstille materialet så objektivt som mulig. Dette har vært særlig viktig når jeg har benyttet meg av avisartikler, da media f.eks. kan tjene på negativt vinklede overskrifter.

### **4.2.2 Utvalg og datakilder**

Denne studien tar utgangspunkt i iverksettingen av to reformer i henholdsvis Viken fylkeskommune og Øst politidistrikt med fokus på involvering av eksterne aktører og deres reaksjoner. Dokumentene har blitt valgt ut på bakgrunn av problemstillingen, og belyser organiseringen av iverksettingen. Det var vanskeligere å få tilgang til relevante dokumenter for å belyse organiseringen av iverksettingsprosessen i Øst politidistrikt, da den offentlige tilgangen ikke var like stor som i Viken fylkeskommune. Jeg tok kontakt med Politidirektoratet for å få innsyn til relevante omstillingsdokumenter, men fikk etter flere henvendelser både via epost og telefon ikke svar på søknaden om innsyn. Vårens spesielle situasjon med koronaviruset kan muligens forklare mangelen på svar om innsyn i

politidirektoratets dokumenter. I en normal situasjon ville det vært naturlig å fulgt opp mangelen på svar fra Politidirektoratet ytterligere. Jeg har likevel funnet noen relevante statlige dokumenter som belyser hvordan den lokale iverksettingen skulle organiseres. Kommuners nettsider har også gitt meg innblikk i deler av den lokale organiseringen. For å finne ulike reaksjoner på, og engasjement rundt, reformene tok jeg utgangspunkt i avisartikler og saksreferat fra kommunestyremøter i berørte kommuner. For å belyse engasjementet rundt regionreformen i Viken fylkeskommune gjorde jeg systematiske søk i saksreferat fra kommunestyremøter i ni utvalgte kommuner (av totalt 51 kommuner i Viken fylkeskommune), hvorav tre var fra hvert av de tidligere fylkene. Jeg valgte kommuner ut fra ulik forventet grad av motstand (forventing om mye/lite motstand) og ulik størrelse (høyt/lavt innbyggertall). For å kartlegge engasjement og reaksjoner på nærpølitireformen i Øst politidistrikt tok jeg utgangspunkt i de kommunene som leverte klage på politidirektoratets endelige beslutning av 13.januar 2017 om ny lokal struktur av politiet. Tabell 1 nedenfor viser en oversikt over de ulike kommunene jeg valgte ut når jeg skulle lete etter reaksjoner på, og engasjement rundt, etableringen av Viken fylkeskommune. Tabellen viser også hvilket fylke kommunen tilhørte før sammenslåingen samt kommunens innbyggertall. Avisartikler har bidratt til å belyse de ulike samfunnsmessige reaksjonene på endringene. Når jeg valgte ut avisartikler tok jeg utgangspunkt i mediearkivet Atekst, som er et digitalt nyhetsarkiv bestående av norske og nordiske aviser og nettsider. Bruk av Atekst har muliggjort en systematisk bruk av avisartikler, og har bidratt til å dempe eventuell subjektivitet i uthenting av avisartikler. Uten Atekst måtte jeg ha lett på egen hånd i alle mulige lokalaviser, og her hadde utvalget blitt svært begrenset som en følge av at jeg ikke har medlemskap i alle lokalavisene for Buskerud, Østfold og Akershus. Jeg endte totalt opp med 14 avisartikler.

**TABELL 1: UTVALGTE KOMMUNER VIKEN FYLKESKOMMUNE**

Kommune	Tidligere fylke	Innbyggere
Flå kommune	Buskerud	1050
Gol kommune	Buskerud	4608
Drammen kommune	Buskerud	101 386
Halden kommune	Østfold	31 373
Rakkestad kommune	Østfold	8255
Aremark kommune	Østfold	1325
Lillestrøm kommune	Akershus	85 983
Nes kommune	Akershus	23 092
Nannestad kommune	Akershus	14 139

Kilde: SSB, 2020

**TABELL 2: DATAKILDER**

Dokumenter	Annet
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medieoppslag i lokale og nasjonale aviser</li> <li>• Statlige dokumenter: føringer på lokal organisering av nærpolitireformen</li> <li>• Fylkeskommune dokumenter: mandatbeskrivelser, kommunikasjonsstrategier</li> <li>• Kommunale dokumenter: saksreferat fra kommunestyremøter, samarbeidsavtaler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Statlige nettsider: f.eks. regjeringen.no og politiet.no</li> <li>• Fylkeskommunale nettsider: møtekalender, generell informasjon</li> <li>• Kommunale nettsider: møtekalender, informasjon om samarbeidsavtaler</li> <li>• Facebook og Twitter</li> </ul>

### 4.2.3 Behandling og vurdering av datagrunnlag

#### *Kategorisering av data*

Når man har innhentet de dataene man skal benytte i en undersøkelse vil det være nødvendig å sortere og behandle disse dataene. Dette vil medføre at analysen blir enklere å gjennomføre (Hellevik, 2011, s. 37). Med dette menes at det er viktig å ha en ide av hva man ser etter før man analyserer dataene. Dokumentanalysene og innholdsanalysene av relevante dokumenter og medieinnhold ble gjennomført for å finne informasjon om den lokale organiseringen av iverksettelsesprosessene, reformens effekt på tjenestetilbudet og ulike reaksjoner på endringene. Selve behandlingen av datamaterialet ble gjort ved å kategorisere dataene etter hva som var relevant for problemstillingen og forskningsspørsmålene. Kategoriseringen av dataen var en kontinuerlig pågående prosess som ble kombinert med spissformulering av problemstilling og forskningsspørsmål. Ved å dele inn i ulike tema fikk jeg oversikt over hvilke funn datamaterialet hadde, og hva jeg eventuelt måtte lete mer etter. Kategoriene jeg

analyserte dokumentene og annen tekstdata etter var: organisering av iverksettingen, kanaler ut mot offentligheten, reformenes effekter på tjenestetilbudet og reaksjoner/engasjement blant ulike eksterne aktører.

### *Vurdering av studiens datagrunnlag*

Validitet og reliabilitet brukes ofte som indikatorer på datakvaliteten. Høy validitet går ut på at man faktisk måler det man ønsker å måle (Ringdal, 2018, s. 103). Validitet dreier seg derfor i hovedsak om datamaterialets gyldighet for problemstillingene i studien. På bakgrunn av at denne studien ser på involvering av eksterne aktører, reformers synlige virkninger samt engasjement og reaksjoner blant eksterne aktører i iverksettingsfasen, vil jeg si at datamaterialet vil kunne belyse forhold som er relevant for oppgavens problemstilling. Oppgavens validiteten kunne muligens vært høyere gjennom spørreundersøkelser av relevante aktører, i den forstand at spørreundersøkelser muliggjør å få tydelige svar på klart definerte spørsmål. I arbeidet med oppgaven har jeg likevel kontinuerlig tilpasset problemstilling og forskningsspørsmålene til hva mine data kan si noe om. Dette kan ha bidratt til å styrke validiteten. I starten av arbeidet med denne oppgaven ønsket jeg blant annet å se på omfanget av involveringen av eksterne aktører i iverksettingsfasen. Men, etter en vurdering av hva mitt datamateriale kan si noe om, var dette noe jeg gikk vekk fra, på bakgrunn av at mine data i liten grad sier noe om de faktiske forholdene eller ulike aktørers oppfatning av involveringen. På bakgrunn av at jeg problemstilling og forskningsspørsmål er tilpasset til hva oppgavens data kan si noe om, vil jeg vurdere validiteten som forholdsvis høy, ut fra oppgavens utgangspunkt. Men, det vil alltid være rom for forbedringer.

Høy reliabilitet/pålitelighet innebærer at gjentatte målinger med samme måleinstrument produserer samme resultat (Ringdal, 2018, s. 103). Dette vil si i hvilken grad studiens empiri/datagrunnlag er til å stole på. En mulig empirisk svakhet ved denne oppgaven er at datamaterialet har vært preget av en del ikke-funn. Men, ikke-funn kan også belyse viktige momenter som kan være relevant for oppgavens problemstilling. Datagrunnlaget er også delvis preget av mangel på tilgang på data særlig når det gjelder sentrale omstillingsdokumenter i forbindelse med nærpolitireformen. Datamaterialets troverdighet har blitt styrket av å sammenligne funn mellom ulike kommuner gjennom systematiske søk i saksreferater i utvalgte kommuner. Oppgavens ikke-funn kan ha to mulige forklaringer: 1) at dataene ikke finnes, eller 2) at dataene finnes, men at jeg ikke fant dem. Dette gjelder særlig ikke-funn i forbindelse med reaksjoner på og engasjement rundt de to reformene. Det kan

godt tenkes at engasjement var til stede, men at det f.eks. ikke ble notert i saksreferatene fra kommunene. Dette er en mulig ulempe med bruk av informasjon og dokumenter som er offentlig; offentlig informasjon kan være en redigert utgave av de faktiske forholdene. Det vil likevel være naturlig å tenke at man vil finne spor av et stort engasjement rundt en reform i referater fra kommunestyremøter eller i media (hvor jeg også har ledd). Når det gjelder funnernes representativitet for en større befolkning, vil det være vanskelig å argumentere for at mine funn vil gjelde alle iverksettingsprosesser på fylkeskommunalt og regionstatlig nivå. Men, funnene mine viser likevel noen tendenser som kan tenkes å gjelde også utenfor Øst politidistrikt og Viken fylkeskommune.

#### **4.2.4 Studiens generaliseringspotensiale**

Hellevik (2011, s. 114) beskriver generaliseringsproblemet som hvordan man kan si noe om alle enhetene som inngår i problemstillingen, når man bare har undersøkt noen av dem. Han sier videre at dette er avhengig av hvor representative de utvalgte enhetene er for alle relevante enheter. Min utvelgning av enheter er ikke representativ i streng forstand, da jeg ikke har brukt sannsynlighetsutvelgning. Det vil være vanskelig å argumentere for at denne studiens funn vil være gjeldende for alle tilsvarende iverksettingsprosesser på regionalstatlig og fylkeskommunalt nivå. En av grunnene til dette at denne studien i stor grad fokuserer på kontekstuelle forhold. De kontekstuelle forholdene er nettopp det casestudier ønsker å belyse. Men studiens funn er likevel interessante i den forstand at de kan belyse forskjeller i iverksettingsfasen på forskjellige nivåer i forvaltningen, noe som vil kunne bidra til å øke forståelsen av forskjeller i iverksettingsprosessens kontekst.

Dette kapitlet har tatt for seg de metodologiske aspektene ved studien, og har gjort rede for casestudier og komparative studier som forskningsgrunnlaget samt en vurdering av oppgavens reliabilitet, validitet og generaliseringspotensiale.

## **KAPITTEL 5 – EMPIRI**

---

Jeg vil her presentere oppgavens empiri/datagrunnlag, som vil være gjenstand for drøftingen i neste kapittel. Jeg vil innlede dette kapitlet med å presentere sentrale milepæler i de to reformene. Dette vil tydeliggjøre viktige momenter ved begge reformene. Jeg vil minne om at denne studien ser på iverksetting fra beslutning om sammenslåing er tatt til iverksettingen er gjennomført. Videre vil jeg presentere funn knyttet til tre områder: 1) organiseringen av iverksettingen og kanaler ut mot eksterne aktører, 2) reformens effekt/virkning på tjenestetilbudet, og 3) reformenes reaksjoner/engasjement blant ulike eksterne aktører. Jeg vil for hvert tema presentere funnene i de to iverksettingscasene. Dette vil være med å tydeliggjøre forskjeller og lede opp til samt danne grunnlaget for drøftingen i neste kapittel.

### **5.1 Prosess og milepæler i regionreformen og nærpolitireformen**

#### **5.1.1 Regionreformen**

Regionreformen ble satt i gang juni 2015. 8.juni 2017 vedtok Stortinget sammenslåinger av fylker. Sammenslåingene trådte i kraft 1.januar 2020 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). I denne oppgaven definerer jeg regionreformens iverksettingsfase i Viken fylkeskommune som perioden fra 8.juni 2017 til 1.januar 2020. Tabell 3 på neste side viser en oversikt over sentrale milepæler i regionreformen.

**TABELL 3: REGIONREFORMEN: PROSESS OG MILEPÆLER**

REGIONREFORMEN: PROSESS OG MILEPÆLER	
<b>2015</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Juni:</b> Stortinget vedtar at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer.</li> <li>• <b>Juli:</b> Statsråden inviterer alle fylkeskommuner til å delta i reformprosessen med sikte på å vurdere og avklare sammenslåing.</li> </ul>
<b>2016</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>April:</b> Det regionale folkevalgte nivået skal utvikles og rollen som samfunnsutviklere tydeliggjøres.</li> <li>• <b>Juni:</b> Flertallet på Stortinget støtter forslaget om ti nye regioner.</li> </ul>
<b>2017</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>April:</b> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) legger frem proposisjon om regionreform og forslag til vedtak om ny fylkesinndeling.</li> <li>• <b>Juni:</b> Stortinget behandler proposisjon om ny regional inndeling. Stortinget vedtar 8.juni 2017 sammenslåing av tretten fylkeskommuner til seks nye fylkeskommuner fra 01.01.20. Regjeringen setter ned et ekspertutvalg som skal foreslå oppgaver som kan styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle og gi bedre tjenester for innbyggere og næringsliv.</li> </ul>
<b>2018</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Januar:</b> Sammenslåingen av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag til Trøndelag fylke trer i kraft 1.januar 2018.</li> <li>• <b>April:</b> KMD kommer med preposisjon til Stortinget 6.april 2018 om forslag til navn på de nye fylkeskommunene, godkjent i statsråd samme dag.</li> </ul>
<b>2019</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>September:</b> Valg til nye fylkesting.</li> </ul>
<b>2020</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Januar:</b> Sammenslåingene som er vedtatt av Stortinget trer i kraft fra 01.01.20</li> </ul>

*Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 5*

### **5.1.2 Nærpolitireformen**

Arbeidet med nærpolitireformen startet i 2012 da Regjeringen satte ned et utvalg som skulle analysere utfordringene i norsk politi. 6.mars 2015 fremmet Regjeringen forslag om reform av politiet. Stortinget fattet vedtak om iverksetting av reformen 20.juni 2015. Fra 1.januar 2016 var det 12 nye politidistrikt (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020). 13.januar 2017 besluttet Politidirektoratet ny lokal organisering av norsk politi (Politidirektoratet, 2017b). Tabell 4 på neste side viser en oversikt over sentrale milepæler i nærpolitireformen.



**TABELL 4: NÆRPOLITIREFORMEN: PROSESS OG MILEPÆLER**

<b>NÆRPOLITIREFORMEN: PROSESS OG MILEPÆLER</b>	
<b>2012</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>November:</b> Regjeringen setter 8.november 2012 ned et utvalg som skal analysere utfordringene i norsk politi.</li></ul>
<b>2015</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Mars:</b> Regjeringen fremmer 6.mars 2015 forslag om reform av politiet.</li><li>• <b>Juni:</b> Stortingets justiskomite behandlet Regjeringen forslag til reform av politiet i mai 2015. Etter et forlik mellom Ap, H, FrP, KrF og V la komiteen fram sin innstilling 2.juni 2015. Stortinget fattet vedtak om iverksetting av reformen 20.juni 2015.</li><li>• <b>November:</b> Antall politidistrikt reduseres fra 27 til 12 fra 1.januar 2016. Nye politimestere for de nye politidistriktene ble utnevnt i statsråd 27.november 2015.</li></ul>
<b>2016</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Januar:</b> Per 1.januar 2016 er det 12 nye politidistrikt.</li><li>• <b>Februar:</b> Justis- og beredskapsminister Anders Anundsen (FrP) besluttet 17.februar 2016 ny overordnet organisasjonsmodell for politidistriktene.</li><li>• <b>Desember:</b> Nye visepolitimestere ble utnevnt i statsråd 16.desember 2016.</li></ul>
<b>2017</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Januar:</b> Politidirektoratet besluttet 13.januar 2017 ny tjenestestruktur for Politiet. Berørte kommuner fikk anledning til å klage på vedtaket til Justis- og beredskapsdepartementet.</li><li>• <b>Mai:</b> Justis- og beredskapsdepartementet tok endelig beslutning om hvor tjenestestedene skulle ligge 24.mai 2017.</li></ul>
<b>2020</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Iverksetting av nærpolitireformen er forventet å vare ut 2020.</li></ul>

*Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet, 2020; Politidirektoratet, 2017b*

Nærpolitireformen kan sies å bestå av to sentrale vedtak: vedtak om nye politidistrikt 20.juni 2015 og vedtak om ny lokal organisering 13.januar 2017. Jeg vil i denne oppgaven ta utgangspunkt i det siste vedtaket som omhandler lokale tjenestesteder, da dette er mest relevant for oppgavens problemstilling, som ser på lokal kontekst. Dette vil si at jeg i denne oppgaven hovedsakelig definerer nærpolitireformens iverksettingsfase i Øst politidistrikt som perioden fra 13.januar 2017 frem til i dag (juni 2020). Det vil likevel være relevant å nevne noen data utover denne perioden.

## **5.2 Organisering av iverksettingen og kanaler ut mot eksterne aktører**

Jeg skal nå presentere funnene jeg har gjort når det gjelder den lokale organiseringen av iverksettingsprosessen i henholdsvis Viken fylkeskommune og Øst politidistrikt samt kanaler ut mot eksterne aktører.

### **5.2.1 Organisering av iverksettingen i Viken fylkeskommune**

Etableringen av Viken fylkeskommune ble organisert som et prosjekt med flere delprosjekter. Prosjektet ble eid, besluttet og styrt av fellesnemnda (jfr. inndelingslova, 2001, § 26) som ledet arbeidet med å etablere nye Viken fylkeskommune. Prosjektorganisasjonen ledet det administrative arbeidet med prosessen frem til 2020, og fellesnemnda hadde hovedansvaret for å etablere den nye fylkeskommunen. Fellesnemnda hadde delegert myndighet og daglig oppfølging til hovedprosjektleder Harald Horne. Styringsdokumentet, som ble vedtatt av fellesnemnda 4. september 2018, la føringer for organisering og gjennomføring av prosjektet og alle delprosjektene (Viken 2020, 2018d). Fellesnemnda bestod av 34 fylkespolitikere: ni fra Buskerud, ni fra Østfold og 16 fra Akershus. Nemnda ble ledet av Anette M. Solli, fylkesordfører i Akershus, og skulle samordne og lede prosessen på vegne av de tre eksisterende fylkeskommunene gjennom et nært samarbeid. Fellesnemndas reglement fastslo at fellesnemnda skulle opprette et arbeidsutvalg bestående av seks medlemmer, to fra hver fylkeskommune, i tillegg til et felles partssammensatt utvalg (PSU) bestående av 12 medlemmer med syv representanter fra arbeidsgiversiden og fem fra arbeidstakersiden (Viken 2020, 2018c). PSU behandlet saker som gjaldt forholdet mellom Viken fylkeskommune og de ansatte (Viken 2020, 2018b).

Det ble i tillegg opprettet administrative arbeidsgrupper og politiske arbeidsgrupper.

Arbeidsgruppen som er mest relevant for involvering av eksterne aktører er arbeidsgruppe A3. Arbeidsgruppe A3 fikk ansvaret for å lage analyser, planer, vurdere strukturer og komme med forslag til kommunikasjonsstrategier, slik at politikere og administrativ ledelse tar gode avgjørelser og kommuniserer tydelig og effektivt på en måte som skaper tillit. A3 skulle videre sørge for verktøy som muliggjør god kommunikasjon med fylkeskommunens brukere bl.a. gjennom nettsider, ansattportal og andre løsninger som gjør at brukere enkelt finner den informasjon de leter etter og får svar (Viken 2020, 2019a). Mandatet til A3 bestod bl.a. av å sørge for at Viken fylkeskommune kommuniserer godt med sine brukere, deriblant egne ansatte, og med innbyggere, både i prosjektfasen og etter 1. januar 2020 (Viken 2020, 2019a, mandat A3 s. 6). I dokumentet *Kommunikasjonsstrategi for Viken* (s. 2) beskrives de eksterne

kommunikasjonsmålene som: «1) synliggjøre Viken fylkeskommune som en ny og viktig samfunnsaktør, 2) styrke kunnskapen om Viken, informere om våre oppgaver og tjenester, på en enkel og lettfattelig måte, med et klart språk, og 3) øke interessen og engasjementet for Viken fylkeskommune» (Viken 2020, 2019b). På bakgrunn av at denne kommunikasjonsstrategien er hentet fra Viken fylkeskommune sin midlertidige nettside (viken2020.no) antar jeg at denne kommunikasjonsstrategien også er gjeldende for hele etableringsfasen av Viken fylkeskommune, og ikke kun for perioden etter 1.januar 2020.

Kommunikasjonsplanen for etableringen av Viken fylkeskommune vektlegger betydningen av en helhetlig og samkjørt kommunikasjon, noe de mener vil bidra til å skape troverdighet og tillit til prosessen og oppdraget. For å få dette til, og for å møte informasjonsbehovet til de ulike målgruppene, beskriver noen prinsipper:

- «Vi er samkjørte, aktive og gir nødvendig informasjon til målgruppene
- Vi legger vekt på at vi skaper noe nytt, ikke bare slår sammen tre fylkeskommuner
- Vi sørger for at informasjonen om prosessen er lett tilgjengelig
- Vi er lyttende og åpne for dialog
- Vi kommuniserer med et klart og forståelig språk og er raske i våre tilbakemeldinger
- Vanskelig spørsmål og etiske problemstillinger møtes åpent og direkte»

(Viken 2020, 2019b, Styringsdokument for Viken s. 10).

Kommunikasjonsstrategien (s. 2) definerte de viktigste eksterne målgruppene for Viken fylkeskommune som: «innbyggere generelt, brukere av våre tjenester, kommunene (politisk og administrativt), media, leverandører, selskaper/foretak fylkeskommunen har eierskap i, eksterne samarbeidspartnere, sentrale myndigheter (regjering, Stortinget), forskning og utdanningsinstitusjoner, næringslivet og frivillige organisasjoner» (Viken 2020, 2019b).

Kommunikasjonsstrategien (s. 3) angir også ulike kanaler for kommunikasjon ut mot eksterne aktører. Viken fylkeskommune sin midlertidige nettside blir beskrevet som hovedkanalen ut mot offentligheten, ansatte og politikere. Andre kanaler ut mot eksterne er egne eksisterende nettsider, Viken fylkeskommune på Facebook og Twitter samt nettstrømming av fellesnemndas møter (Viken 2020, 2019b). Viken fylkeskommune inviterte innbyggerne til å komme med innspill til det nye fylkesvåpenet og Vikens nye visjon. Gullsmeder ble også invitert til å komme med forslag til det nye fylkeskommunekjedet.

### *Kanaler ut mot eksterne aktører i Viken fylkeskommune*

Viken fylkeskommune midlertidige nettside (<https://www.viken2020.no/>) ble opprettet i 2018, to år før sammenslåingen, og ble brukt til å publisere ulik informasjon og saksdokumenter fra etableringsprosessen. Nettsiden inneholder informasjon om Prosjekt Viken, bakgrunnen for prosjektet, kontaktinformasjon, organiseringen av prosjektet samt tilgang til fellesdokumenter i prosessen. Videre kan man finne informasjon om de ulike arbeidsgruppene og utvalgene som er opprettet, og hva de skal jobbe for og med. Nettsiden inneholder også link til saksdokumenter fra møter avholdt i fellesnemnda og andre utvalg. Alle som vil kan lese saksdokumenter fra de ulike møtene som har blitt avholdt i løpet av prosjektperioden.

Viken fylkeskommune sin side på Facebook (Facebook, 2020a) ble opprettet 22.januar 2018, og første innlegg på ble postet 9.mars 2018. I løpet av 2018 ble det postet ca. 83 innlegg på siden. Innleggene i 2018 besto bl.a. av linker til den midlertidige nettsiden for Viken, informasjon om opprettelse av politiske arbeidsgrupper, informasjon om fellesnemnda, intervju med prosjektleder Harald Horne, informasjon om møter avholdt, link til nettstrømming av Fellesnemndas møter, link til ferdigstilt omstillingsdokument samt bilder og informasjon om ulike steder i Viken. 25. april 2018 ble det postet et innlegg hvor ansatte og innbyggere ble oppfordret til å komme med innspill til Vikens nye visjon. Videre ble det postet innlegg med informasjon om hvilke eiendommer som var aktuelle for å bli hovedkontor, bilder fra befaringen av disse og informasjon om arbeidet med å utvikle nytt fylkesvåpen. 29.oktober 2018 ble det postet innlegg med informasjon om publikumskonkurranse for det nye fylkesvåpenet (Facebook, 2020a). I 2019 ble det postet et nittitalls innlegg på siden. Innleggene i 2019 besto bl.a. av informasjon om ulike studieturer, informasjon om ulike møter som har blitt holdt, fakta om Viken, link til nettstrømming av møter i fellesnemnda, vedtak om nytt hovedkontor i Sandvika samt ulike høringer. Videre ble gullmeder invitert til konkurranse for å lage fylkesordførerkjede for den nye fylkeskommunen. Det ble også postet innlegg med informasjon om hvilke forskjeller innbyggerne vil merke når Viken blir etablert, ansvarsområdet for fylkeskommunen med ulike illustrasjonsvideoer, informasjon om skolevalget, informasjon om fylkestingsvalget i 2019 og link til det aller første møtet i fylkestinget for Viken fylkeskommune 17.oktober 2019 (Facebook, 2020a).

Viken fylkeskommune sin profil på Twitter ble opprettet mars 2018, og har siden da jevnlig delt informasjon som omhandler etableringen av Viken fylkeskommune. Her ble det delt mye av den samme informasjonen som på Facebook-siden bl.a. linker til møter avholdt, publikumskonkurranser og generell informasjon om prosessen (Twitter, 2020).

### **5.2.2 Organisering av iverksettingen i Øst politidistrikt**

Nærpolitireformen inneholder både en strukturreform og en kvalitetsreform. Strukturreformen fokuserer hovedsakelig på etableringen av nye politidistrikter, ny tjenestestruktur og etablering av fellestjenester. Kvalitetsreformen dreier seg om endring og arbeidsmåter, nye arbeidsverktøy samt samarbeid med kommuner gjennom f.eks. politikontakten og politirådet (Rubecksen og Ryssdal, 2018, s. 25). Jeg vil i denne oppgaven ta utgangspunkt i strukturreformen. Dette innebærer at jeg ikke fokuserer på data som omhandler kvalitetsreformen. Det vil likevel være relevant å nevne litt kort om politikontakt og politiråd, da det er relevant for involveringen av eksterne aktører.

Politiets disponeringsbrev for 2016 beskriver en rekke tiltak iverksatt av Politidirektoratet som innrammes av nærpolitireformen. Blant disse tiltakene er Prosjekt nye politidistrikt (PNP), som skal koordinere sentrale utrullingstiltak fra de definerte tiltakene i nærpolitireformen. Disponeringsbrevet angir videre at denne koordineringen skal legge grunnlaget for at endringsaktiviteten kan planlegges og gjennomføres i tråd med distriktenes samlede gjennomføringskapasitet. Den konkrete fremdriftsplanen for det enkelte distrikt må avstemmes i det lokale gjennomføringsprosjektet (Politidirektoratet, 2016a, s. 20). Sjefen for PNP på nasjonalt nivå var Håkon Skulstad, deretter Eva Sjøholt Sandvik. Prosjektleder for PNP Øst er Elisabeth Bråten Engen.

Som en følge av nærpolitireformen skulle alle kommuner fra juni 2017 ha en politikontakt. Politikontaktene skal bidra til tettere og mer systematisert samarbeid mellom politiet og lokale aktører for å forebygge kriminalitet og skape trygge lokalsamfunn. Politikontakten skal være fysisk tilgjengelig for kommunene minst en dag per uke, og skal følge opp og videreutvikle arbeidet i politirådene og SLT-samarbeid (samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak) (Rubecksen og Ryssdal, 2018, s. 30). En viktig del av arbeidet til en politikontakt er å skaffe god lokalkunnskap og innsikt i utfordringer i den kommunen de skal jobbe. Skulstad, leder for PNP på nasjonalt nivå, uttalte i 2017 at politikontaktene skal styrke koplingen mellom lokalsamfunnet og politiet (Politidirektoratet, 2017c). Ordningen med politiråd ble

bl.a. opprettet for å ansvarliggjøre og involvere lokalpolitikere og hvert politiråd skal lage en skriftlig avtale som tydeliggjør rammene for samarbeidet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014, s. 1). På bakgrunn av at rammene for arbeidet med politiråd og politikontakt er universelt utformet fra sentralt hold i politiet vil funnene jeg nå presenterer fra Rakkestad kommune knyttet til politiråd og politikontakt være gjeldende for alle de andre kommunene i Øst politidistrikt, med forbehold om små endringer. I Rakkestad kommune består politirådet per 2020 av åtte faste representanter, herunder fem representanter fra kommunen og tre representanter fra politiet: ordfører, rådmann/kommunedirektør, SLT-koordinator, seksjonsleder familiesenter, seksjonsleder NAV, politikontakt, avsnitsleder forebyggende politi, nærpoltisjef og tjenesteenhetsleder politi. Det beskrives videre at andre kan delta etter faglige behov (Rakkestad kommune, 2020).

Justis- og beredskapsdepartementet ga Politidirektoratet i 2016 i oppdrag å fastsette politidistriktenes lokale struktur - tjenesteenheter og tjenestesteder samt geografiske driftsenheter. Endringer i tjenesteenheter og tjenestesteder skulle besluttes i Politidirektoratet, mens de geografiske driftsenhetene skulle besluttes etter lokale forhandlinger i politidistriktene. Politidistriktenes forslag til effektivisering av tjenesteenheter og tjenestesteder hadde frist 1. desember 2016 (Politidirektoratet, 2016b, s. 1). Politimestrene utredet og foreslo endringer i politidistriktenes lokale struktur, basert på involvering av kommuner og politiets tjenestemannsorganisasjoner lokalt, samt nasjonale diskusjoner underveis i politidirektørens nasjonale ledergruppe (NLG). Politimestrenes tilrådingen ble oversendt til Politidirektoratet 15. desember 2016. Politidirektoratet gjennomgikk og vurderte forslagene frem til 6. januar 2017 ut fra nærpoltireformens målsettinger og de vurderingskriteriene som ble definert i oppdragsbrevet til politidistriktene om effektivisering av lokal struktur. Det ble sett på innspill fra høringsrunden og forskjeller mellom sammenlignbare politidistrikter. Av forslagene fremgår det at politidistriktene har ivaretatt krav til lokale prosesser med involvering av kommuner og fagforeninger gjennom en lokal høringsrunde (Politidirektoratet, 2017a, s. 3). Politidirektoratet besluttet 13. januar 2017 å redusere antall tjenestesteder fra 340 til 221, noe som resulterte i totalt 58 politistasjonsdistrikter og 58 lensmannsdistrikter, med 66 politistasjoner og 155 lensmannskontor (Politidirektoratet, 2017a, s. 4).

Når det gjelder den lokale høringsrunden i forkant av Politidirektoratets beslutning 13. januar 2017 mottok politimesteren i Øst politidistrikt 42 høringsvar på sitt opprinnelige

høringsforslag. Av disse 42 høringssvarene var 33 fra kommuner, to fra regionråd, fire fra lokale fagforeninger, samt tre fra andre (Aremark AP, ledere ved Moss politistasjon og SLT-koordinatorene i Indre Østfold) (Politidirektoratet, 2017a, s. 43). Etter Politidirektoratets beslutning datert 13. januar 2017 om ny lokal tjenestestruktur for politiet fikk berørte kommuner anledning til å klage på Politidirektoratets beslutning. Av totalt 72 klager, kom 13 klager fra kommuner i Øst politidistrikt (Politiforum, 2017).

#### *Kanaler ut mot eksterne aktører i Øst politidistrikt*

Jeg har ikke gjort funn av en kommunikasjonsstrategi eller lignende i forbindelse med iverksettingen av nærpolitireformen i Øst politidistrikt. Jeg har heller ikke gjort funn som beskriver bruk av ulike kommunikasjonskanaler ut mot eksterne aktører i iverksettingsfasen av nærpolitireformen i Øst politidistrikt. Øst politidistrikt har ingen egen nettside, og offentligheten kan hovedsakelig finne informasjon om nærpolitireformen på politiet.no samt regjeringen.no. På disse sidene finner man generell informasjon om nærpolitireformen, deriblant informasjon om bakgrunnen for reformen, beskrivelse av sentrale vedtak, oversikt over prosess og milepæler, informasjon om klageordningen for berørte kommuner samt en generell beskrivelse av innholdet i nærpolitireformen. Øst politidistrikt publiserer aktivt informasjon på f.eks. Facebook og Twitter i forbindelse med deres daglige polititjeneste, men jeg har ikke gjort funn som tyder på at disse kanalene ble brukt aktivt som informasjonskanaler ut mot offentligheten i forbindelse med iverksettingsfasen.

### **5.3 Reformenes virkninger på tjenestetilbudet**

Jeg vil her presentere funnene som er gjort når det gjelder reformenes virkninger på tjenestetilbudet i Viken fylkeskommune og Øst politidistrikt.

#### **5.3.1 Regionreformens virkninger på tjenestetilbudet i Viken fylkeskommune**

Vikens midlertidige nettside opplyser på sine sider om hvilke forskjeller innbyggerne vil oppleve fra 1. januar 2020. Nettsiden opplyser om at innbyggerne neppe kommer til å merke stor forskjell på at det bor i et nytt fylke fra januar 2020, men at innbyggerne på lengre sikt kan forvente forbedringer i tjenestetilbudet. Videre informeres det om at de videregående skolene og tan klinikkene blir der de er, og at innbyggerne får det samme tilbudet som før. I tillegg informeres det om at fylkesveiene skal bli godt vedlikeholdt og at Viken fylkeskommune har mål om at kollektivtilbudet skal bli mer sømløst på tvers av fylkene. Det

nevnes også at frivillige organisasjoner og næringsliv vil fortsette å få den støtten de er innvilget (Viken 2020, 2018a).

### **5.3.2 Nærpolitireformens virkninger på tjenestetilbudet i Øst politidistrikt**

Politimesteren i Øst politidistrikt foreslo i sin utredning å dele Øst politidistrikt inn i 11 lensmanns- og politistasjonsdistrikter (tjenesteenheter), med 14 tjenestesteder. Opprinnelig var distriktet delt inn i 22 lensmanns- og politistasjonsdistrikter med 22 politistasjoner og lensmannskontor (Politidirektoratet, 2017a, s. 42). Politimesteren møtte noen av synspunktene fra kommunene i høringsrunden, ved å opprettholde lensmannskontorene i Nittedal, Lørenskog og Nes, samt å legge ansvaret for Råde kommune til Moss politistasjonsdistrikt (Politidirektoratet, 2017a, s. 43). Politidirektoratets endelige beslutning datert 13.januar 2017 fulgte politimesterens forslag (Politidirektoratet, 2017a, s. 4). Politidirektoratets beslutning av 13.januar 2017 innebar nedleggelse av ni tjenestestedene (alle lensmannskontorer) i Øst politidistrikt: Vansjø, Hvaler, Marker og Rømskog, Rakkestad, Aremark, Løten, Nannestad og Gjerdrum, Fet og Rælingen samt Sørumsund (Dagsavisen Demokraten, 2017).

På politiets nettsider står det at lensmannskontorene som avvikles i hovedsak er små, med et gjennomsnitt på fire ansatte. Videre informeres det om at den nye organiseringen vil medføre at 98,6 % av befolkningen i Norge vil kunne kjøre til sitt nærmeste kontor på under 45 minutter (Politidirektoratet, 2017a). I forbindelse med nedleggelsen av lensmannskontor i Øst politidistrikt innrømmet Geir Solem i Øst politidistrikt i 2016 ovenfor NRK at politiet har en pedagogisk utfordring med å nå ut med budskapet om at færre lensmannskontor kan bety bedre tilbud til publikum. Han fremhever at for å levere mer til publikum så må politiet bruke mindre ressurser på å holde åpne kontorer (Fange, 2016, 8.september).

I forbindelse med forslag om nedleggelse av Rakkestad lensmannskontor i 2013 uttalte daværende lensmann, Svein Midtskog, 11.oktober 2013 til Rakkestad Avis at lensmannskontoret har en klar funksjon i dagens samfunn, og at lokalbefolkningen vil merke det om lensmannskontoret på Rakkestad forsvinner. Her peker han på at befolkningen ikke vil ha et kontor å gå til, og at dette kan føre til at politiet mister den nære relasjonen de har med flere deler av lokalsamfunnet (Nilsen, 2013). Ordfører John-Erik Vika (Sp) uttalte 4.oktober 2016 til Eidsvoll Ullensaker Blad at han ikke forstår hvordan nedleggelsen av en rekke lensmannskontor skal gi bedre og mer tilstedeværende politi. Ordføreren uttalte at han kjemper for å bevare lensmannskontorene i Eidsvoll, samt i Nannestad, Nes og på Jessheim.



Vika sier videre at distriktene er de store taperne i nedleggelsene, og at han allerede (i 2016) ser eksempler på at polititjenesten uteblir fra distriktene i helgene (Rødfoss, 2016).

## **5.4 Eksterne aktørers reaksjoner og engasjement**

Jeg vil her gjøre rede for de funnene jeg har gjort når det gjelder reaksjoner og engasjement blant eksterne aktører i iverksettingsfasen i Viken fylkeskommune og Øst politidistrikt.

### **5.4.1 Eksterne aktørers reaksjoner/engasjement i Viken fylkeskommune**

#### *Reaksjoner/engasjement fra innbyggere i Viken*

Jeg har ikke gjort funn i avisartikler som taler for et stort folkelig engasjement i forbindelse med iverksettingen av Viken fylkeskommune, utover at innbyggerne generelt er skeptiske til sammenslåingen. Det er flest politikere som har uttalt seg om opprettelsen av Viken fylkeskommune i media. En meningsmåling gjort av InFact for Lokalsamfunnsforeningen et halvt år før fylkene slås sammen til Viken, viser at sammenslåingen på daværende tidspunkt kun hadde støtte fra en femtedel av velgerne. I alt ble 1025 personer i de tre fylkene spurt hva de tenker om sammenslåingen. Over halvparten av FrP-velgerne var negative til Viken. Også Høyre og Krf sine velgere var negative til Viken. Det var kun Venstres velgere som var mer for sammenslåingen enn imot (Aasdalen og Juven, 2019). I en meningsmåling utført av Norstat på oppdrag fra NRK i 2018 svarte 56 % av de 1500 spurte i de tre fylkene at det ikke støttet fylkessammenslåingen Viken. Motstanden var størst i Østfold med 62 %, og totalt støttet bare 14 % etableringen av Viken. I samme meningsmåling svarte 39 % av informantene at de brydde seg om sammenslåingen, mens 31 % brydde seg lite (Gustavsen et al, 2018). Viken fylkeskommune fikk inn over 600 forslag fra rundt 500 personer til nytt fylkesvåpen (Viken 2020, 2018e). Per 22.mai 2020 har Viken fylkeskommune sin side på Facebook 4922 likes og 5314 følgere (Facebook, 2020a). Per 2.juni 2020 følger 521 personer/brukere Viken fylkeskommune på Twitter per 02.06.20 (Twitter, 2020).

Heller ikke på Viken fylkeskommune sin side på Facebook finner jeg noe som tyder på et stort folkelig engasjement. Svært få innbyggere har kommentert på innleggene som ble postet, og av de kommentarene jeg finner uttrykker de fleste misnøye med opprettelsen av Viken. I forbindelse med et innlegg om befaringen på de tre tomtene for det nye hovedkontoret i Sandvika kommenterer en innbygger «kan de ikke bruke egne ideer og metoder, bruk av penger sitter altfor løst når «storfolket» skal gjøre noe». Videre spør en annen innbygger: «Kan noen gi en god grunn for alle disse sammenslåingene fortalt uten alle disse generelle

flokene som vi er vant til å høre!». Andre innbyggere kommenterer: «tror dette blir et stort pengesluk...men får håpe jeg tar feil» og «Finnmark har hatt folkeavstemning. Hvorfor har ikke det blitt holdt det om den nye Viken-regionen?». I et innlegg med henvisning med en kommentar fra Kommunal Rapport med tittlelet *Hva er vitsen med Viken?* kommenterer en innbygger «jeg synes fortsatt at hele konstruksjonen Viken er uforståelig. Samordning må kunne ordnes på andre måter» (Facebook, 2020a).

På et innlegg hvor Viken inviterer til publikumskonkurranse for det nye fylkesvåpenet, kommenterer en «helt feil, her er det Østfold, jo større fylket blir, jo verre blir det. Vi har eget Fylkesvåpen, sånn er det og sånn skal det være. Det er et ordtak som sier flere kokker mer søl». Andre kommenterer «ingen som bor i disse fylkene vil hete Viken. Jeg bor i Østfold, ikke Viken». Innleggene på Facebook med flest kommentarer og reaksjoner omhandlet lokalisering av hovedkontor, innplassering av nye fylkesdirektører for Viken fylkeskommune, nytt fylkesvåpen samt et innlegg hvor det ble informert om at det ikke ble noen utsettelse i arbeidet med å etablere Viken og utvikling av nye kjerneverdier for Viken (Facebook, 2020a).

Historiker Sven G. Eliassen, førsteamanuensis ved Høgskolen i Østfold (HiØ), uttalte 16.august 2018 til Dagsavisen Demokraten at han mener sammenslåingen vil utvanne Østfold-begrepet. Han sier videre at han er bekymret for at Østfold som en mindre enhet vil få mindre kontakt med det store sentrum, og at det blir en periferi. Han mener sammenslåingen vil føre til at Østfold mister mye av kontakten med styrende krefter i fylkeskommunen, og at dette direkte samarbeidet vil forsvinne. Også hans kollega ved HiØ, statsviter Harald Borgebund, mener Østfold er i en utsatt posisjon foran fylkessammenslåingen. Han mener politikere og innbyggere i Østfold bør være bevisste på og opptatte av at Østfold ikke er så godt plassert geografisk i det nye fylket. Borgebund påpeker at det folkelige engasjementet rundt regionreformen har ikke vært så stort i Østfold. Borgebund har en teori om hvorfor det folkelige engasjementet rundt regionreformen ikke har vært så stort i Østfold. Han mener dette kommer av at sammenslåingen fremstår abstrakt for folk flest. Han sier videre at kommunesammenslåingen mest sannsynlig betyr mer for folk, fordi det er lettere å forholde seg til det som er nært (Kjernli, 2018).

Raumnes avis skrev 28.august 2018 at Ap-fylkeslagene i Akershus og Østfold krever stopp i Viken-sammenslåingen inntil Stortinget har behandlet saken om Troms og Finnmark. Sverre Myrli, daværende leder i Akershus Ap, uttalte følgende: «I mine 21 år som stortingspolitiker

har jeg aldri vært borte i et dårligere politisk håndverk». Myrli påpeker at det folkelig engasjementet i de tre fylkene Østfold, Akershus og Buskerud har vært mindre enn det man opplever i Finnmark. Han slår likevel fast at stadig flere tar til orde for at Viken fylke er en dårlig løsning. Han mener det spesielle i denne saken er at han ikke får svar når han spør hvorfor dette skal bli en bedre løsning enn dagens tre fylker. Myrli fremhever at alle de 22 kommunene i Akershus sa klart og tydelig nei til sammenslåingen. Også fylkespartiene i både Akershus og Østfold har sagt nei, og det samme gjelder for fylkestingene i Akershus og Østfold (Hæhre, 2018). Andreas Lervik, fra Sarpsborg, uttalte 7.september 2019 til Sarpsborg Arbeiderblad at han kun har sett antydninger til engasjement rundt gigantfylket i symbolsaker. Her viser han til at arbeidet med utvikling av Vikens visjon samt konkurransen med det nye fylkesvåpenet har fenget både medier og publikum (Viskum, 2019).

#### *Reaksjoner/engasjement fra berørte kommuner i Viken*

På kommunestyremøte i Halden kommune 19.april 2018 tas KS (Kommunes Sentralforbund) sin høringsuttalelse i forbindelse med ekspertutvalgets rapport (regionreformen – desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene) opp som tema. I saksreferatene fra kommunestyremøtet pekes det på at å overføre oppgaver fra statlig nivå til folkevalgt nivå vil kunne gjøre fylkene bedre i stand til å utføre rollen som samfunnsutvikler på en langt bedre måte, og at dette vil kunne gi en mer brukervennlig forvaltning, bedre offentlig ressursbruk og bedre tjenester for innbyggere og næringsliv. Samtidig pekes det på at bruk av detaljerte regionale planbestemmelser vil kunne medføre økt motstand, redusert medvirkning og innflytelse for kommunene og innbyggerne i en så stor og heterogen fylkeskommune som Viken. Her pekes det også på at fylkeskommunen gis mulighet til å ivareta kommunale planoppgaver. Dette kan bli problematisk sett opp mot ekspertutvalgets utredning som angir at oppgavefordelingen bør ivareta hensynet til brukerne, lokalt selvstyre og deltakelse, samt nasjonale mål. Videre nevnes viktigheten av at ulike tjenestetilbud og sektorer har en annen geografisk inndeling enn fylkeskommunen. Her nevnes blant annet sykehus, politi, rettsvesen og vegvesen. Det argumenteres videre for at disse organene er viktige aktører for kommunal planlegging og tjenesteproduksjon, og at en eventuell koordinering gjennom fylkeskommunen vil kunne skape mer byråkrati og ikke en forenkling (Halden kommune, 2018, s. 17).

Jeg har ikke gjort funn som tyder på særlig engasjement eller reaksjoner rundt iverksettingen av regionreformen i Viken fylkeskommune i saksreferater fra møter avholdt i Flå kommunestyre i perioden 8.juni 2017 til 1.januar 2020. Det samme gjelder for saksreferater

fra kommunestyremøter i samme periode for følgende kommuner: Gol, Drammen, Halden, Rakkestad, Aremark, Lillestrøm, Nes og Nannestad. Flesteparten av kommunene hadde offentliggjort møteprotokoll og saksreferater fra hvert kommunestyremøte. På et fåtall av møtene i et fåtall av kommunene var ikke dokumentene offentliggjort. I Lillestrøm kommune, som fra 1.januar 2020 er sammenslått, var det ikke mulig å finne saksdokumenter fra 2017, 2018 og 2019. Heller ikke Drammen kommune hadde offentliggjort saksreferater fra møter avholdt før 2019. Det bør her nevnes at jeg hadde liten forventning om å finne stort engasjement i Lillestrøm og Drammen kommune til opprettelsen av Viken fylkeskommune. Dette på bakgrunn av at de begge er store kommuner som har en sentral beliggenhet i Viken fylke.

#### **5.4.2 Eksterne aktørers reaksjoner/engasjement i Øst politidistrikt**

##### *Reaksjoner/engasjement fra innbyggere i Øst politidistrikt*

I november 2016 gikk 1000 innbyggere i fakkeltog fra Nes lensmannskontor til Nes rådhus. Aksjonsleder og Venstre-politiker Åse Birgitte Skjærli ga politimester Jon Steven Hasseldal en liste med 7.189 underskrifter som sier et bastant nei til nedleggelse av det lokale lensmannskontoret. Etter markeringen vedtok kommunestyremøtet enstemmig Nes kommunes høringsuttalelse som bl.a. peker på at forslaget om nedleggelse ikke vil oppfylle kvalitetskravet i reformen om maksimalt 45 minutters kjøretid til nærmeste tjenestested (Stokkebryn, 2016). Skjærli opprettet også Facebook-gruppen «Ja til lensmannskontor på Årnes» (Glåmdalen, 2017). Facebook-gruppen «Ja til lensmannskontor på Årnes» har per 9.juni 2020 totalt 3800 medlemmer. Gjennomgang av Facebook-gruppen viser et stort engasjement og mange reaksjoner blant innbyggerne rundt forslaget om nedleggelse av lensmannskontoret på Nes. Innbyggere har postet et stort antall innlegg og mange har deltatt i diskusjonene i kommentarfeltene (Facebook, 2020b). Jeg har ikke gjort funn som tyder på andre folkelige aksjoner i form av fakkeltog mot nedleggelse av de andre lensmannskontorene i Øst politidistrikt.

##### *Reaksjoner/engasjement fra berørte kommuner i Øst politidistrikt*

I forbindelse med høringsrunden i Øst politidistrikt, som var en del av politidistriktenes utredning om forslag om ny lokal tjenestestruktur, oppfattet politimesteren at de fleste i hovedsak støtter intensjonene med reformen, men at de var usikre på om det er mulig å realisere disse, og at de savnet konkretisering av tjenestetilbudet. De fleste kommunene ønsket å beholde sitt tjenestested, men politimesteren synes det virker som kommunene

aksepterer en reduksjon av tjenesteenheter- og steder. Kommunene som mistet sitt tjenestested argumenterte for å beholde disse. I Follo, som for få år siden reduserte antall tjenesteenheter- og steder vesentlig gjennom prøveordning med grensereguleringer, mente mange at politimesteren ikke går langt nok i å avvikle lensmannskontor i andre deler av distriktet som på Romerike (Politidirektoratet, 2017a, s. 43).

Som en følge av Politidirektoratets vedtak 13.januar 2017 om ny lokal tjenestestruktur for politiet kom det totalt inn 72 klager fra berørte kommuner, hvorav 71 klager ble oversendt til politidepartementet. 22 av klagenes ble avvist på formelt grunnlag, og en av klagenes ble tatt til følge (Årdal kommune i Vestland fylke) (Rubecksen og Ryssdal, 2018, s. 29). Av totalt 72 klager, kom 13 fra Øst politidistrikt. Øst politidistrikt var politidistriktet med flest klager totalt. Det har særlig vært mye uenighet rundt nedleggelsen av lensmannskontorer spesielt på Romerike. Seks av klagenes i Øst politidistrikt ble ikke godkjent som gyldige i henhold til forskriften som var utarbeidet. De 13 klagenes fra Øst politidistrikt kom fra Aremark kommune, Fet kommune, Follorådet, Hvaler kommune, Lørenskog kommune, Marker kommune, Nannestad kommune, Nes kommune, Nesodden kommune, Oppegård kommune, Ski kommune, Vestby kommune og Ås kommune (Politiforum, 2017).

Klagebrevet som jeg nå presenterer vil kunne være et eksempel på hva klagenes dreide seg om. I Nes kommune sitt klagebrev til Politidirektoratet peker de på at Politidirektoratets vedtaket om ny lokal tjenestestruktur er mangelfullt når det gjelder hvordan forebyggende arbeid skal ivaretas og at omfanget av tjenester som skal være igjen ikke er klart formulert. Nes kommune mener også at høringsprosessen har vært en prosess uten tilstrekkelig medvirkning av kommunen og med mangelfull offentliggjøring av dokumenter underveis. De peker videre på at kommunens høringsuttalelse ikke har blitt vektlagt i prosessen, og at lensmannskontoret i Nes kommune har 12 ansatte, og at det derfor ikke kan regnes som et lite lensmannskontor. Politidirektoratets foreslåtte løsning gir også en betydelig reduksjon av tjenestetilbudet med åpningstider to til tre dager i uken. Dette medfører at innbyggerne i Nes må forholde seg til lensmannskontor, hvor det ene for mange ligger mer enn det maksimale kravet til kjøretid 45 minutter unna. Det fremheves også at det for mange innbyggere i Nes ikke er et alternativ å henvende seg til politiet digitalt (Nes kommune, 2017, s. 7). Klagebrevet fremhever også at det ikke har vært noe initiativ fra politimesterens side til å holde folkemøter med informasjon og dialog med innbyggere i Nes. Kommunestyrets eneste «formelle» involvering, før høringsuttalelse, var informasjon fra lensmann Engen. Her pekes det på at lensmannen ikke

kunne svare på de spørsmålene kommunestyrerepresentantene i Nes hadde i etterkant av informasjonen. Videre angir klagebrevet at styringsgruppens agendaer og møtereferater ikke er tilstrekkelig offentliggjort slik at politikere og innbyggerne i Nes enkelt kan følge prosessen. Nes kommunestyre argumenterer derfor for at kravet til en åpen prosess, slik det er angitt i dokumentene om nærpolitireformen, ikke er fulgt. Personen som kom til Nes kommunestyre for å informere om reformen kunne ikke svare på spørsmålene kommunestyret hadde, og spørsmålene ble heller ikke notert ned for å sende skriftlig svar (Nes kommune, 2017, s. 8).

Ordfører i Rakkestad kommune, Ellen Solbrække, uttalte 16.januar 2017 til Sarpsborg Arbeiderblad at hun ikke er overrasket over politidirektoratets beslutning om å legge ned Rakkestad lensmannskontor, på bakgrunn av at hun har vært tett på prosessen og dermed skjønt hvilken vei det ville gå. Hun synes det er synd at Rakkestad lenger ikke får sitt nærpoliti, og at viktig lokalkunnskap vil gå tapt (Rud, 2017). Ole Andreè Myrvold, 1.kandidat for Østfold Sp, skriver 17.januar 2017 i Halden Arbeiderblad at Senterpartiet reagerer kraftig på politidirektoratets beslutning om å legge ned fem lensmannskontor i Østfold. Videre sier han at vedtaket setter folks trygghet i fare, og at politisentraliseringen vil gå utover liv og helse (Myrvold, 2017). Kommunestyrerepresentant i Aremark Sp, Øivind Strand, skriver 18.januar 2017 i Halden Arbeiderblad at han reagerer på at Aremark og Marker og Rømskog lensmannskontor er blitt vedtatt nedlagt. Dette synes han er urovekkende spesielt på bakgrunn av at det også er fremmet forslag om at Halden lensmannskontor ikke skal ha en daglig politibemanning. Han fremhever at den lokale kjennskapen, som har vært en styrke og tradisjon i Aremark lensmannsrekke gjennom mange tiår, vil bli borte ved en nedleggelse. Strand argumenterer også for at lokal kjennskap ikke bare handler om geografi, men at det er minst like viktig med lokal kjennskap til mennesker (Strand, 2017).

Eidsvoll Ullensaker Blad skrev 15.mars 2017 at ordføreren i Nannestad, Hans Thue (Ap), i et brev til Stortingets presidentskap ba om at det lokale lensmannskontoret opprettholdes. Thue mente vedtaket om ny lokal organisering er brudd på Stortingets forutsetninger for nærpolitireformen. Thue peker videre på at betydningen av å beholde Nannestad og Gjerdrum lensmannskontor har ikke blitt vektlagt i politimesterens tilråding som en følge av at prosessen har vært gjennomført uten at berørte kommuner har fått delta med sin lokale kunnskap om kriminalitetsbildet og behov for tilstedeværende politi. Thue sier videre at det ikke er blitt gitt samme frister for klager for de berørte kommunene, og at det er «irriterende»

at politimesteren skryter på seg 45 minutters kjøretid til nærmeste kontor, når man i alle andre sammenhenger oppgir kollektivreiser. Med kollektivtransport tar det én time til Jessheim samt én time og 45 minutter til Råholt (Haraldsen, 2017).

## 5.5 Oppsummering av hovedfunn

Jeg vil nå forsøke å oppsummere hovedfunn i datamaterialet. Tabell 5 viser sentrale funn.

**TABELL 5: OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN**

	<b>Regionreformen i Viken fylkeskommune</b>	<b>Nærpolitireformen i Øst politidistrikt</b>
<b>Organiseringen av iverksettingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fellesnemnda var autonome i etableringsfasen</li> <li>- Viken fylkeskommune sine kanaler ut mot offentligheten åpnet opp for at befolkningen kunne delta i iverksettingen</li> <li>- Stor åpenhet og gjennomsiktighet i iverksettingsfasen, lett tilgang på informasjon og saksdokumenter for offentligheten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Øst politidistrikt var underlagt sterk statlig styring i iverksettingsfasen</li> <li>- Ingen funn av bruk av informasjonskanaler ut mot offentligheten i forbindelse med iverksettingen av reformen</li> <li>- Mindre åpenhet og dårligere tilgang på relevante dokumenter og informasjon</li> </ul>
<b>Reformens virkninger på tjenestetilbudet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Endret adresse på fylkeskommunens hovedkontor</li> <li>- Nytt fylkesvåpen</li> <li>- Uendret tjenestetilbud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politidirektoratets beslutning av 13.januar 2017 medførte nedleggelse av ni lensmannskontor</li> <li>- Endringen har medført at mange innbyggere må belage seg på å reise 45 minutter i bil for å besøke nærmeste politikontor</li> </ul>
<b>Reaksjoner og engasjement rundt reformen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generell skepsis og misnøye blant eksterne aktører til etableringen av Viken fylkeskommune</li> <li>- Ingen funn i saksreferater fra kommunestyremøter i utvalgte berørte kommuner som taler for stort engasjement eller sterke reaksjoner på reformen</li> <li>- Ingen funn av stort folkelig engasjement, verken i media eller på noen av Viken fylkeskommune sine ulike kanalene ut mot offentligheten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Generell skepsis og misnøye til reformen både blant kommuner og innbyggere</li> <li>- Politidirektoratet mottok 13 klager fra berørte kommuner og råd på sitt vedtak fra 13.januar 2017</li> <li>- 1000 innbyggere deltok i fakkeltog mot nedleggelse av lensmannskontoret på Årnes</li> <li>- 7000 underskrifter ble samlet inn fra innbyggere i Nes ble levert til politimesteren i etterkant av fakkeltog mot nedleggelse av lensmannskontoret på Nes</li> </ul>

## KAPITTEL 6 – DRØFTING

---

Dette kapittelet vil drøfte oppgavens empiriske funn opp mot problemstillingen og de teoretiske antakelsene presentert tidligere. Oppgavens overordnede problemstilling har vært:

- *På hvilken måte involveres eksterne aktører i iverksettingen av offentlige reformer på regionalt nivå - statlig og fylkeskommunalt, hvordan reagerer de eksterne aktørene på iverksettingen, og hva kan forklare eventuelle forskjeller?*

Sentrale forskningsspørsmål for oppgaven er:

1. I hvilken grad åpner den lokale organiseringen av iverksettingsprosessen opp for involvering av eksterne aktører?
2. Hvordan reagerer de eksterne aktørene på iverksettingen?
3. Hva kan forklare eventuelle forskjeller mellom de to iverksettingscasene når det gjelder involvering av eksterne aktører og deres reaksjoner på iverksettingen?

### 6.1 Involvering av eksterne aktører i iverksettingsfasen

Jeg skal nå drøfte datamaterialets funn opp mot oppgavens teoretiske grunnlag når det gjelder involvering av eksterne aktører.

#### 6.1.1. Involvering av eksterne aktører i iverksettingen av Viken fylkeskommune

Howlett et al (2009, s. 12-13) sier at iverksettingsfasen kan åpne opp for involvering av flere aktører utover de sentrale beslutningsmyndighetene som deltar i beslutningsfasen. Det politiske subsystemet i opprettelsen av Viken fylkeskommune kan sies å bestå av de ansatte i de tidligere fylkene samt medlemmene av Prosjekt Viken fylkeskommune (deriblant Fellesnemda, arbeidsgruppene og utvalgene), da det var disse som aktivt deltok i iverksettingsprosessen. Det politiske subsystemet i Viken fylkeskommune fremstår forholdsvis autonomt gjennom Fellesnemndas beslutningsmyndighet (jfr. inndelingslova), og sentrale myndigheter er i liten grad involvering i iverksettingsprosessen. Det kan videre argumenteres for at organiseringen av Viken inviterte til at deler av policy universet kunne delta i iverksettingsfasen, blant ved at innbyggerne fikk komme med innspill til nytt fylkesvåpen, Vikens nye visjon samt forslag til det nye fylkeskommunekjedet. Vikens brede definisjon av eksterne aktører samt kommunikasjonsstrategiens fokus på åpenhet og gjennomsiktighet kan tale for at det politiske subsystemet i opprettelsen av Viken



fylkeskommune er forholdsvis åpent i den betydning at de som ville kunne se hvordan det politiske subsystemet jobbet, og hvilke beslutninger som ble tatt. De ulike kommunikasjonskanalene ut mot offentligheten åpnet opp for at alle som ville, kunne delta i iverksettingsprosessen ved å komme med innspill samt følge prosessen tett. Informasjon om prosessen og saksdokumenter fra møter i Fellesnemda var tilgjengelig for offentligheten. Det kan likevel argumenteres for i hvilken grad involveringen av befolkningen i iverksettingen av Viken fylkeskommune var symbolsk. Med dette sikter jeg til at fylkesvåpen, regionens visjon og fylkeskommunekjede er symbolske aspekter som representerer liten reell involvering, ved at de har liten faktisk betydning for etableringen av Viken.

### **6.1.2 Involvering av eksterne aktører i iverksettingen av Øst politidistrikt**

Det politiske subsystemet i iverksettingen av nærpoltireformen i Øst politidistrikt kan hovedsakelig sies å bestå av ledelsen i Øst politidistrikt og Politidirektoratet, da disse var de mest sentrale aktørene i iverksettingen av nærpoltireformen i Øst politidistrikt. Høringsrundene i forkant av politimesterens utredning om forslag om ny lokal struktur åpnet opp for at berørte kommuner og regionråd kunne delta i prosessen som ledet frem mot Politidirektoratets endelig vedtak om ny lokal struktur, men siden dette var i forkant av Politidirektoratets endelige beslutning datert 13.januar 2017, faller involveringen utenfor oppgavens definisjon av iverksettingsprosessen. Klageordningen for berørte kommuner i etterkant av Politidirektoratets endelige beslutning om ny lokal tjenestestruktur 13.januar 2017 kan sies å ha åpnet opp for involvering av kommunene i iverksettingsfasen i Øst politidistrikt. Mine funn tyder på at det politiske subsystemet i Øst politidistrikt ikke åpnet noe særlig for opp for involvering av innbyggerne (policy universet) i prosessen. Dette er på bakgrunn av at 1) organiseringen av politikontakt og politiråd i liten grad la til rette for involvering av innbyggere, da organiseringen i stor grad var knyttet til aktører i kommunene, og 2) at jeg ikke har gjort funn av bruk av kommunikasjonskanaler ut mot offentligheten i forbindelse med iverksettingen av nærpoltireformen i Øst politidistrikt. Det politiske subsystemet i Øst politidistrikt fremstår med dette som forholdsvis lukket og tett integrert, i form av de mest sentrale aktørene var ledelsen i Øst politidistrikt og Politidirektoratet, og at innbyggerne i liten grad ble involvert. Dette kan også støttes av funnene gjort i Nes kommune sitt klagebrev (Nes kommune, 2017, s. 8), hvor det bl.a. pekes på at politimesteren ikke har tatt initiativ til å holde folkemøter og dialog med innbyggerne og at politiets styringsgruppe ikke har offentliggjort sine agendaer og møtereferater tilstrekkelig slik at politikere og innbyggere i Nes kunne følge prosessen. Det at Politidirektoratet ga medhold i et fåtall av

klagene de mottok fra berørte kommuner, hvorav ingen av klagene fra Øst politidistrikt fikk medhold, taler for at iverksettingen i Øst politidistrikt skjedde i en kontekst preget av sterk statlig styring. Organiseringen av iverksettingen i Øst politidistrikt fremstår med dette som lukket når det gjelder involvering av allmennheten, i den forstand at iverksettingen er preget av lite åpenhet og gjennomsiktighet. På bakgrunn av at Politidirektoratet ga medhold i et fåtall av klagene de mottok på sin endelige beslutning, kan man også argumentere for at kommunenes klageordning peker i retning av en symbolsk involvering.

### **6.1.3 Sammenligning av de to iverksettingsenhetene**

Iverksettingen i Viken fylkeskommune åpner i større grad opp for involvering av innbyggere sammenlignet med iverksettingen i Øst politidistrikt. En annen stor forskjell mellom de to iverksettingsenhetene er hvor god tilgangen på saksdokumenter og informasjon er for befolkningen. Viken fylkeskommune offentliggjorde en stor mengde saksdokumenter og informasjon ut mot befolkningen, mens Øst politidistrikt i mindre grad informerte befolkningen og offentliggjorde dokumenter for berørte aktører. Organiseringen av iverksettingen i Viken fylkeskommune åpnet opp for at deler av policy universet kunne delta i prosessen gjennom å komme med innspill til nytt fylkesvåpen, Vikens nye visjon og nytt fylkeskommunekjede. Organiseringen av iverksettingen i Øst politidistrikt åpner i mindre grad opp for involvering av befolkningen.

En mulig forklaring på forskjellen mellom de to iverksettingsenhetene når det gjelder involvering av eksterne aktører og grad av åpenhet kan være forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter. Van Meter og Van Horn (1975, s. 466) sier at i hvilken grad sentrale myndigheter har makt til å påvirke iverksettingsprosessen vil være med på å påvirke gjennomføringsprosessen. Etter mine funn fremstår det politiske subsystemet i Viken fylkeskommune mer autonomt i henhold til fellesnemndas selvstendige beslutningsmyndighet, sammenlignet med det politiske subsystemet i Øst politidistrikt som i større grad er underlagt sterk statlig styring.

## **6.2 Reformenes synlige effekt på tjenestetilbudet**

Jeg skal nå drøfte datamaterialets funn opp mot oppgavens problemstilling og teoretiske grunnlag når det gjelder reformens synlige effekt på tjenestetilbudet.

### **6.2.1 Regionreformens synlige effekt på tjenestetilbudet i Viken fylkeskommune**

Som Viken fylkeskommunes midlertidige nettside (Viken 2020, 2018, 11.juni) opplyser om, vil innbyggerne i Viken mest sannsynlig ikke komme til å merke stor forskjell på at de bor i ett nytt fylke fra januar 2020. Det opplyses samtidig at innbyggerne kan forvente forbedringer i tjenestetilbudet på lengre sikt, som en følge av stordriftsfordeler. Dette betyr at innbyggerne fortsatt vil kunne benytte seg av fylkeskommunenes tjenestetilbud (tannhelse, videregående skole, fylkesveier og kollektivtilbud) på samme måte som før. Mine funn viser dermed at det ikke er lagt opp til store endringer i Viken fylkeskommune sitt tjenestetilbud. På bakgrunn av disse funnene kan det sies at regionreformen har liten synlig effekt på tjenestetilbudet i Viken fylkeskommune.

### **6.2.2 Nærpolitireformens synlige effekt på tjenestetilbudet i Øst politidistrikt**

Politidirektoratets beslutning datert 13.januar 2017 vedtok nedleggelse av ni lokale tjenestesteder (lensmannskontor) (Dagsavisen Demokraten, 2017). Politiets nettsider opplyser om at politiets nye organisering vil medføre at 98,6 % av befolkningen i Norge vil kunne kjøre til sitt nærmeste kontor på under 45 minutter (Politidirektoratet, 2017a). På bakgrunn av disse funnene kan man si at nærpolitireformens har en svært synlig effekt på tjenestetilbudet i Øst politidistrikt. Dette er også i tråd med Svein Midtskog sin uttalelse fra 11.oktober 2013, hvor han sa at lokalbefolkningen vil merke at lensmannskontoret forsvinner (Nilsen, 2013). Ole André Myrvold sin kommentar i Halden Arbeiderblad 17.januar 2017 fremhever at reformens vedtak setter folks trygghet i fare, og at det kan gå utover liv og helse (Myrvold, 2017). Det kan her argumenteres for at tjenestetilbudet til politiet i stor grad dreier seg om å være tilstede for innbyggerne, der det skjer. Politiet er en nødetat som skal hjelpe folk som er i nød. En kjøretur på 45 minutter har dermed stor synlig effekt på tjenestetilbudet og kan i ytterste konsekvens føre til at innbyggerne ikke får den hjelpen de trenger, når de trenger den.

### **6.2.3 Sammenligning av de to iverksettingsenhetene**

Når det gjelder reformens synlige effekt på tjenestetilbudet, ser man store forskjeller mellom de to iverksettingsenhetene. Iverksettingen av regionreformen i Viken fylkeskommune har liten synlig effekt på tjenestetilbudet sammenlignet med Øst politidistrikt. Iverksettingen av

nærpolitireformen i Øst politidistrikt har stor synlig effekt på det lokale tjenestetilbudet. Det kan her argumenteres for at iverksettingens kontekst i de to iverksettingsenhetene representerer store forskjeller. Med dette mener jeg at tjenestetilbudets karakter er svært forskjellig i de to undersøkelsesenheter. Viken fylkeskommune representerer en tjeneste som man kan tenke at innbyggerne er tilfreds med at er «til stede», mens Øst politidistrikt representerer en tjeneste som man kan anta at innbyggerne har forventning om at er «på stedet». På bakgrunn av datamaterialets funn og drøftingen over finner jeg støtte for at reformens effekt på tjenestetilbudet har vært mer synlig i iverksettingen av nærpolitireformen i Øst politidistrikt enn i iverksettingen av regionreformen i Viken fylkeskommune.

Det teoretiske grunnlaget angir noen antakelser knyttet til reformers synlige effekt. Thomas & Grindle (1990, s. 1171) argumenterer for at reformer som 1) har en direkte effekt på et bredt spekter av samfunnet, eller på politisk viktige interesser i samfunnet, og 2) er lett synlig for de berørte gruppene i offentligheten, mest sannsynlig vil produsere samfunnsmessige reaksjoner. På bakgrunn av dette kan man derfor anta at iverksettingen av nærpolitireformen i Øst politidistrikt vil produsere større samfunnsmessige reaksjoner, sammenlignet med iverksettingen av regionreformen i Viken fylkeskommune, som en følge av at reformens synlige effekt på tjenestetilbudet er større i Øst politidistrikt enn i Viken fylkeskommune.

### **6.3 Reformenes samfunnsmessige reaksjoner**

Jeg skal nå drøfte datamaterialets funn opp mot problemstillingen og oppgavens teoretiske grunnlag når det gjelder reformenes samfunnsmessige reaksjoner.

#### **6.3.1 Regionreformens samfunnsmessige reaksjoner i Viken fylkeskommune**

Som mitt datamateriale viser, har jeg ikke funnet tegn til et stort folkelig engasjement i forbindelse med opprettelsen av Viken fylkeskommune, utover det faktum at få innbyggere støtter reformen. Viken fylkeskommune sin side på Facebook har per 22.mai 2020 4922 «likes» og 5314 følgere. Dette kan sies å være en relativt lav andel av Vikens 1,2 millioner innbyggere. Gjennomgangen av Facebook-siden viser heller ikke tegn til et stort engasjement, da innleggene som ble postet i to år før sammenslåingen har et fåtall kommentarer. De kommentarene jeg fant bar preg av innbyggerne ønsket en mer spesifikk/konkret begrunnelse for sammenslåingen samt etterspørsel etter en folkeavstemming. Mine funn av lite folkelig engasjement rundt opprettelsen av Viken

fylkeskommune støttes også opp av uttalelsen til historiker Sven G. Eliassen fra 16. august 2018, som mener det lave folkelige engasjementet i Østfold skyldes at reformen fremstår abstrakt for de fleste (Kjernli, 2018). Andreas Lervik uttalte 7. september 2019 at han har sett mest engasjement knyttet til symbolsaker som utviklingen av Vikens visjon samt konkurransen med det nye fylkesvåpenet (Viskum, 2019). Dette viser også mine funn fra analysen av Facebook-siden. Datamaterialet mitt taler heller ikke for et stort engasjement/reaksjoner i de berørte kommunene i Viken, utover at det i Halden kommune pekes på at en større fylkeskommune vil kunne bety redusert medvirkning og innflytelse for kommunene og innbyggerne (Halden kommune, 2018, s. 17).

### **6.3.2 Nærpolitireformens samfunnsmessige reaksjoner i Øst politidistrikt**

Datamaterialet mitt viser tegn til store samfunnsmessige reaksjoner i Øst politidistrikt. Som en følge av Politidirektoratets vedtak av 13. januar 2017 leverte 12 kommuner og ett regionråd formell klage på vedtaket (Politiforum, 2017). Dette kan tale for at mange kommuner i Øst politidistrikt var misfornøyd med å miste sine lensmannskontor. Fakkeltog mot nedleggelsen av Nes lensmannskontor i 2016 taler for et stort folkelig engasjement rundt gjennomføringen av nærpolitireformen i Øst politidistrikt. Her deltok 1000 innbyggere i fakkeltog, og 7189 mennesker signerte underskriftskampanjen mot nedleggelse av det lokale lensmannskontoret (Stokkebryn, 2016). Gjennomgangen av Facebook-gruppa «Ja til lensmannskontor på Årnes» (Facebook, 2020b) viser at reformen i stor grad engasjerte innbyggerne i regionen. Klagene var mye knyttet til at nedleggelsene ville gå kraftig utover det lokale tjenestetilbudet i form av at polititjenesten ble mindre tilgjengelig, og at dette ville ha store konsekvenser for enkeltindivider samt for distriktene.

### **6.3.3 Sammenligning av de to iverksettingsenhetene**

Når det gjelder samfunnsmessige reaksjoner på reformene, viser datamaterialet en tendens til forskjell mellom de to iverksettingsenhetene. De samfunnsmessige reaksjonene i forbindelse med iverksettingen av Viken fylkeskommune bærer preg av en generell misnøye til reformen, og en uklarhet i hvilke fordeler reformen vil tilby innbyggerne. Mine funn tyder på at det folkelige engasjementet har vært mindre i opprettelsen av Viken fylkeskommune enn i iverksettingen av politireformen i Øst politidistrikt. Dette vises blant annet ved at jeg ikke har gjort funn av folkeaksjoner mot opprettelsen av Viken fylkeskommune. Ved å sammenligne Viken fylkeskommune sin side på Facebook med Facebook-gruppa «Ja til lensmannskontor på Årnes» finner man også store forskjeller, særlig når det gjelder aktivitet i kommentarfelt.

Mine funn tyder også på at engasjementet og reaksjonene rundt Viken fylkeskommune i berørte kommuner har vært mindre, noe som står i sterkt kontrast til de 13 klagene berørte kommuner leverte på Politidirektoratets vedtak i Øst politidistrikt. På bakgrunn av datamaterialets funn og drøftingen over finner jeg støtte for at reformens samfunnsmessige reaksjoner har vært større i iverksettingen av nærpolitireformen i Øst politidistrikt enn i iverksettingen av regionreformen i Viken fylkeskommune.

Teorien angir noen mulige forklaringer på hvorfor de samfunnsmessige reaksjonene har vært større i Øst politidistrikt sammenlignet med Viken fylkeskommune. Som nevnt ovenfor, argumenterer Thomas & Grindle (1990, s. 1171) for at reformer som 1) har en direkte effekt på samfunnet eller på politisk viktige interesser i samfunnet, og 2) er lett synlig for de berørte gruppene i offentligheten, mest sannsynlig vil produsere samfunnsmessige reaksjoner. En mulig forklaring på forskjellen mellom graden av samfunnsmessige reaksjoner i Viken fylkeskommune og Øst politidistrikt kan derfor være at nedleggelsen av lensmannskontorene i Øst politidistrikt var mer synlig for befolkningen og at nedleggelsen hadde en direkte innvirkning på mange av innbyggerne i distriktet, sammenlignet med Viken hvor endringen fremsto mer abstrakt og uklar for folk.

En mulig forklaring på hvorfor få innbyggere og kommuner har engasjert seg i – eller reagert på – opprettelsen av Viken fylkeskommune kan man også finne hos Thomas & Grindle. Thomas & Grindle (1990, s. 1172) argumenterer for at det vil være vanskelig å mobilisere et stort antall mennesker til å delta i en endring, spesielt dersom den foreslåtte reformen ikke tilbyr klare fordeler eller ulemper til den berørte offentligheten. Det at opprettelsen av Viken fylkeskommune ikke tilbyr klare fordeler eller ulemper til den berørte offentligheten, kan altså forklare hvorfor det folkelige engasjementet ikke har vært så stort.

## KAPITTEL 7 – AVSLUTNING

---

Dette er oppgavens siste kapittel, og vil forsøke å runde av oppgaven ved å en oppsummering av studiens sentrale funn. Oppgavens problemstilling har vært:

- *På hvilken måte involveres eksterne aktører i iverksettingen av offentlige reformer på regionalt nivå - statlig og fylkeskommunalt, hvordan reagerer de eksterne aktørene på iverksettingen, og hva kan forklare eventuelle forskjeller?*

Sentrale forskningsspørsmål for oppgaven har vært:

1. I hvilken grad åpner den lokale organiseringen av iverksettingsprosessen opp for involvering av eksterne aktører?
2. Hvordan reagerer de eksterne aktørene på iverksettingen?
3. Hva kan forklare eventuelle forskjeller mellom de to iverksettingscasene når det gjelder involvering av eksterne aktører og deres reaksjoner på iverksettingen?

### 7.1 Oppsummering av studiens hovedfunn

Når det gjelder på hvilken måte eksterne aktører involveres i iverksettingen av offentlige reformer, har denne oppgaven vist at iverksettingen av regionreformen i Viken fylkeskommune i større grad enn iverksettingen av nærpolitireformen i Øst politidistrikt åpnet opp for involvering av eksterne aktører i iverksettingsprosessen. En mulig forklaring på variasjonen i involvering av eksterne aktører finner vi hos Van Meter og Van Horn (1975, s. 466). De sier at i hvilken grad sentrale myndigheter har makt til å påvirke iverksettingsprosessen vil kunne være med på å påvirke gjennomføringsprosessen. Oppgavens funn har vist tendenser til at iverksettingen i Viken fylkeskommune er preget av mer autonomi, sammenlignet med iverksettingen i Øst politidistrikt som bærer preg av sterk statlig styring.

Når det gjelder hvordan de eksterne aktørene har reagert på iverksettingen av de to reformene, har oppgaven vist at de samfunnsmessige reaksjonene var større i Øst politidistrikt enn i Viken fylkeskommune. En mulig forklaring på variasjonen i reformenes samfunnsmessige reaksjoner finner vi hos Thomas & Grindle. De mener at reformer som 1) har en direkte effekt på samfunnet eller på politisk viktige interesser i samfunnet, og 2) er lett synlig for de berørte gruppene i offentligheten, mest sannsynlig vil produsere samfunnsmessige reaksjoner

(Thomas & Grindle, 1990, s. 1171). En mulig forklaring på forskjellen mellom graden av samfunnsmessige reaksjoner i Viken fylkeskommune og Øst politidistrikt kan derfor være at nedleggelsen av lensmannskontorene i Øst politidistrikt var mer synlig for befolkningen ved at nedleggelsen av lensmannskontor hadde en direkte innvirkning på mange av innbyggerne i distriktet, sammenlignet med Viken hvor endringen fremsto mer abstrakt ved at den ikke ga befolkningen noen klare ulemper eller fordeler.

## **7.2 Studiens implikasjoner**

Denne studien kan sies å ha bidratt til å fylle mangelen på studier av iverksettingsprosessen etter vedtaket om reform, slik Milde (2017, s. 3) etterlyser. Studien kan også sies å være et bidrag innenfor den integrerte forståelsen av iverksetting. Oppgaven har bidratt til å belyse iverksettingsprosessens kontekst i tråd med oppfordringer fra bl.a. Howlett (2019, s. 405) og Offerdal (1999, s. 27). Oppgaven har sett bl.a. sett på eksterne aktørers reaksjoner på iverksettingen av to reformer, noe som kan være med på å belyse hvordan målgrupper responderer på offentlig politikk. Winter (2012, s. 8) mener vi, for å få en fullstendig forståelse av den politiske prosessen, må vite hvordan målgrupper responderer på offentlig politikk. Oppgavens to iverksettingscase har belyst variasjon i hvordan eksterne aktører responderer på offentlig politikk. Oppgaven har også funnet støtte i Thomas & Grindle (1990, s. 1171) sin antakelse om at reformer som medfører en direkte/synlig effekt på befolkningen mest sannsynlig vil generere samfunnsmessige reaksjoner. Rent praktisk vil det være vanskelig å argumentere for at denne studiens funn vil være gjeldende for alle iverksettingsprosessen på fylkeskommunalt og regionalstatlig nivå. Oppgaven har likevel belyst noen tendenser som kan være til hjelp for andre iverksettingsprosesser f.eks. at man ved reformer som medfører stor synlig effekt for befolkningen kan forvente samfunnsmessige reaksjoner.

## **7.3 Studiens styrker og svakheter**

En svakhet ved denne oppgaven er at datamaterialet er preget av forholdsvis lite empiri som en følge av mangel på funn (ikke-funn) og mangel på tilgang til sentrale omstillingsdokumenter særlig i forbindelse med iverksettingen av nærpolitireformen i Øst politidistrikt. Det at jeg har gjort ikke-funn kan enten skyldes at det jeg har lett etter ikke finnes, eller at jeg ikke har fått tilgang. Det må likevel fremheves at ikke-funn også er funn. En styrke ved denne oppgaven er at den har kombinert bruk av dokumenter, medieinnhold og



avisartikler for å belyse det problemstillingen har spurt om. Dette har gjort at oppgaven på en god måte har belyst den forskjellige konteksten de to iverksettingscasene representerer.

#### **7.4 Forslag til videre forskning**

I forlengelsen av prosessorienterte studier av iverksetting ville det vært interessant å studere hvordan forskjellig kontekst i iverksettingsfasen kan påvirke reformers effekter og utfall. Dette er i tråd med Brattli (2016, s. 106) sin etterlysning av studier som ser på hvilken betydning prosessene har for sammenslåing. Det ville her vært fruktbart å finne mulige forklaringer på hvordan forskjeller i iverksettingens omgivelser kan påvirke reformers effekter og utfall. I henhold til denne oppgaven, som fokuserer på involvering av eksterne aktører og reaksjoner blant eksterne aktører, ville det være fruktbart å undersøke ytterligere hvordan disse aspektene videre har betydning for reformers effekt og mulige utfall. Her kunne man bl.a. undersøkt hvilken betydning iverksettingskontekstens grad av åpenhet/lukkethet har for iverksettingens legitimitet og effektivitet. Man kan her tenke seg at iverksetting som er preget av høy grad av åpenhet i form av offentliggjøring av dokumenter og bred informasjon ut til befolkningen vil kunne generere bredere aksept blant befolkningen. Dette ville vært interessant å finne ut av.

## REFERANSELISTE

- Aasdalen, D. & Juven, O. (2019, 29.juni). Bare folk som stemmer Venstre liker storfylket Viken. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/osloogviken/bare-folk-som-stemmer-venstre-liket-storfylket-viken-1.14604214>
- Andersen, S. S. (2013). Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring (2.utg). Fagbokforlaget: Bergen.
- Andreassen, T. A. & Aars, J. (2015). *Den store reformen: da NAV ble til*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Brattli, S. E. (2016). *Kapittel 6: Kommunereformen på Haugalandet*. I Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget: Bergen.
- Dagsavisen Demokraten. (2017, 13.januar). *Disse lensmannskontorene blir nedlagt*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/demokraten/disse-lensmannskontorene-blir-nedlagt-1.912629>
- Facebook (2020a). Viken fylkeskommune. Hentet fra [https://www.facebook.com/Vikenfylkeskommune/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/Vikenfylkeskommune/about/?ref=page_internal)
- Facebook (2020b). Ja til lensmannskontor på Årnes. Hentet fra <https://www.facebook.com/groups/1273486862682660/>
- Fange, P. Ø. (2016, 8.september). – Lensmannens betydning undervurderes. *NRK*. Hentet fra [https://www.nrk.no/osloogviken/\\_-lensmannens-betydning-undervurderes-1.13126063](https://www.nrk.no/osloogviken/_-lensmannens-betydning-undervurderes-1.13126063)
- Fimreite, A. L. (2005). *Kapittel 7: Reorganiseringsteori – hvorfor kommer kommunene aldri i mål?* I: Baldersheim, H. & Rose, E. L. (2005). *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (2.utg). Fagbokforlaget: Bergen.
- Glåmdalen. (2017, 23.mars). *Tre lensmannskontorer blir kun tjenestesteder*. Hentet fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/search>

Gustavsen, Ø., Gimmingsrud, J. & Aasdalen, D. (2018, 11.oktober). Over halvparten er negative til Viken. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/osloogviken/over-halvparten-er-negative-til-viken-1.14234631>

Halden kommune. (2018, 19.april). *Saksreferater fra Kommunestyremøte i Halden kommune 19.04.2018*. Hentet fra <https://postjournal.halden.kommune.no/eInnsyn/Dmb/ShowDmbDocument?mId=1590&documentTypeId=MP>

Haraldsen, M. (2017, 15.mars). Ber Stortinget sikre videre drift av Nannestad og Gjerdrum lensmannskontor. *Eidsvoll Ullensaker Blad*. Hentet fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/search>

Hellevik, O. (2011). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7.utg). Universitetsforlaget: Oslo.

Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009). *Studying public policy. Policy cycles & policy subsystems* (3.utg). Oxford University Press: Canada.

Howlett, M. (2019). Moving policy implementation theory forward: a multiple streams/critical juncture approach. *Public Policy and Administration*, (<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0952076718775791>

Hæhre, J. E. (2018, 28.aug). – Stadig flere mener Viken er en dårlig løsning. *Raumnes Avis*. Hentet fra <https://www.raumnes.no/okategoriserade/stadig-flere-mener-viken-er-en-darlig-losning/>

Justis- og beredskapsdepartementet (2014). *Evaluering av politirådene*. Sluttrapport. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/68bba047344748d4b286212caf336070/evaluering\\_politiraadene\\_2014.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/68bba047344748d4b286212caf336070/evaluering_politiraadene_2014.pdf)

Inndelingslova. (2001). Lov om fastsetjing om endring av kommune- og fylkesgrenser (LOV-2001-06-15-70). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2001-06-15-70>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2020). *Nærpolitireformen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/lov-og-rett--satsing/videreutvikling-av-politiet/narpolitireformen/id2398914/>

Kjellberg, F. & Reitan, M. (1995). *Studiet av offentlig politikk: en innføring*. Tano: Oslo.

Kjernli, H. L. (2018, 16.august). Frykter Viken skal utvanne det østfoldske. *Dagsavisen Demokraten*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/demokraten/nyheter/frykter-viken-skal-utvanne-det-ostfoldske-1.1186822>

Knill, C. & Tosun, J. (2012). *Public policy: a new introduction*. Palgrave Macmillan: London.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). (2017, 5.april). *Prosess og milepæler*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/prosess-og-milepaler/id2548639/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). (2018, 6.april). *Endringer i inndelingslova (nye fylkesnavn)* (Prop. 65 L (2017-2018)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0d34c22807724c419447b361517514f9/no/pdfs/prp201720180065000dddpdfs.pdf>

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2): 145-174.

Milde, M. T. (2017). *Å bygge en ny kommune: en kvalitativ iverksettingsstudie av kommunesammenslåingen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke*. Masteroppgave. Universitetet i Bergen.

Myrvold, O. A. (2017, 17.januar). Svekker tryggheten. *Halden Arbeiderblad*. Hentet fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/search>

Nes kommune. (2017, 7.mars). *Saksprotokoll i Nes kommunestyre 07.03.2017: Forslag til klage- nærpolitireformen*. Hentet fra

<https://sru.nes.kommune.no//api/utvalg/1/moter/1028/dokumenter/1>

Nilsen, L. B. (2013, 11.oktober). Lensmannskontoret kan legges ned. *Rakkestad Avis*. Hentet fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/search>

Offerdal, A. (1999). *Den politiske kommunen*. Det Norske Samlaget.

Offerdal, A. (2005). *Kapittel 11: Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?* I: Baldersheim, H. & Rose, E. L. (2005). *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (2.utg). Fagbokforlaget: Bergen.

Politidirektoratet (2016a, 9.mars). *Disponeringsskriv til underliggende enheter for 2016*. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/disponeringsskriv-2016.pdf>

Politidirektoratet (2016b, 1.juni). *Oppdrag om effektivisering av politidistriktenes lokale struktur – geografiske driftsenheter, tjenesteenheter og tjenestesteder*. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/02-narpolitireformen/oppdrag-om-effektivisering-av-politidistriktenes-lokale-struktur.pdf>

Politidirektoratet (2017a, 13.januar). *Ny organisering av norsk politi*. Hentet fra <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2017/06/22/ny-organisering-av-norsk-politi/>

- Nettsiden inneholder også link til dokumentet *Beslutninger – endringer i politidistriktenes lokale struktur*. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/02-narpolitireformen/lokal-struktur---tjenestested/20170113---ny-organisering-av-norsk-politi---beslutninger---endringer-i-politidistriktenes-lokale-struktur.pdf>

Politidirektoratet (2017b, 7.februar). *Klageordning for berørte kommuner*. Hentet fra <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2017/06/22/klageordning-for-berorte-kommuner/>

Politidirektoratet (2017c, 22.juni). Politikontakter i alle landets kommuner. *Politiet*. Hentet fra <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2017/06/22/politikontakter-i-alle-landets-kommuner/>

Politiet (2020a). *Om oss*. Hentet fra <https://www.politiet.no/om/organisasjonen/politidistrikter/ost/>

Politiet (2020b). *Organisering og ledelse – Øst politidistrikt*. Hentet fra <https://www.politiet.no/om/organisasjonen/politidistrikter/ost/om-ost/organisering-og-ledelse/>

Politiforum (2017, 16.mars). 72 kommuner har klaget på reformen. Hentet fra <https://www.politiforum.no/artikler/72-kommuner-har-klaget-pa-reformen/387681>

Rakkestad kommune (2020, 27.januar). Politiråd. Hentet fra <https://www.rakkestad.kommune.no/politiraad.512474.no.html>

Regjeringen (2016, 26.februar). *Målet med regionreformen*. Hentet 2.februar 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/id2477186/>

Regjeringen (2020, 28.januar). Videreutvikling av Politiet. Hentet 1.februar 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/narpolitireformen/videreutvikling-av-politiet/id2398894/>

Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (4.utg). Fagbokforlaget: Bergen.

Rubecksen, K. & Ryssdal, A. (2018). *Nærpolitireformen: gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser*. Uni Research Røkkansenteret. Rapport 2:2018. Hentet fra <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch->

[xplui/bitstream/handle/11250/2626436/Rapport%20-2018%2C%20Rubecksen%20og%20Ryssdal.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://xplui/bitstream/handle/11250/2626436/Rapport%20-2018%2C%20Rubecksen%20og%20Ryssdal.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Rud, E. M. (2017, 16.januar). Politiet stasjoneres i Sarpsborg. *Sarpsborg Arbeiderblad*. Hentet fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/search>

Rødfoss, B. I. (2016, 4.oktober). Ordfører i strupen på politireformen: - Den lokale politikunnskapen glemmes. *Eidsvoll Ullensaker Blad*. Hentet fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/search>

Statistisk sentralbyrå (SSB). (2020). *Befolkning, etter region, statistikkvariabel og år*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/07459/tableViewLayout1/>

Stigen, I. M, Kolltveit, K. & Winsvold, M. S. (2018). *Fra valg til velferd: Innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Cappelen Damm.

Stokkebryn, P. (2016, 29.november). Flammende innlegg for lensmannskontoret. *Romerikes Blad*. Hentet fra <https://www.rb.no/politireformen/nes/nyheter/flammende-innlegg-for-lensmannskontoret/s/5-43-404439>

Strand, Ø. (2017, 18.januar). Nedbygging av distriktene. *Halden Arbeiderblad*. Hentet fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/search>

Thomas, J. W. & Grindle, M. S. (1990). After the decision: implementing policy reforms in developing countries. *World Development*, 18 (8): 1163-1181.  
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0305750X9090096G>

Tjora, A. (2018). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3.utg). Oslo: Gyldendal.

Twitter (2020). *Viken fylkeskommune*. Hentet fra [https://twitter.com/vikenfk/with\\_replies](https://twitter.com/vikenfk/with_replies)

Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: a conceptual framework. *Administration & Society*, 6 (4), s. 445-488.  
<https://doi.org/10.1177%2F009539977500600404>

Viken fylkeskommune (2020, 1.april). *Fakta og tall om Viken*. Hentet 25.mai 2020 fra <https://viken.no/tjenester/planlegging/kommunal-planlegging/kommuner-i-viken/>

Viken 2020 (2018a, 11.juni). *Om Viken fylkeskommune*. Sist endret 9.jan 2020. Hentet fra [https://www.viken2020.no/viken-fylke/dette-er-viken-fylkeskommune/?fbclid=IwAR068bAnT7CCwOkz3WsgeIWNyNYrMIMNxXPP1vtHUf37iVhf0ccwMs3uw\\_o](https://www.viken2020.no/viken-fylke/dette-er-viken/om-viken-fylkeskommune/?fbclid=IwAR068bAnT7CCwOkz3WsgeIWNyNYrMIMNxXPP1vtHUf37iVhf0ccwMs3uw_o)).

Viken 2020 (2018b, 16.aug). *Partssammensatt utvalg*. Hentet 10.mai 2020 fra <https://www.viken2020.no/politikk/fellesnemnda/partssammensatt-utvalg/>

Viken 2020 (2018c, 10.sept). *Fellesnemnda*. Hentet 9.mai 2020 fra <https://www.viken2020.no/politikk/fellesnemnda/>

- *Reglement for fellesnemnda for Viken fylkeskommune*. Hentet 10.mai 2020 fra [https://www.viken2020.no/\\_f/p28/ia6ef72c0-1954-486a-8acd-f3066ad6673d/reglement-fellesnemnda.pdf](https://www.viken2020.no/_f/p28/ia6ef72c0-1954-486a-8acd-f3066ad6673d/reglement-fellesnemnda.pdf)

Viken 2020 (2018d, 20.nov). *Slik er vi organisert og slik jobber vi*. Hentet 9.mai 2020 fra <https://www.viken2020.no/viken-fylke/prosjekt-viken/slik-er-vi-organisert/>

Viken 2020 (2018e, 6.des). *Over 600 forslag til nytt fylkesvåpen*. Hentet fra <https://www.viken2020.no/nyheter/over-600-forslag-til-nytt-fylkesvåpen.105148.aspx?fbclid=IwAR2kVJjcD47MZQHeil5AEGtLDka5d643-tYpb7CFoFHFj4ZluDAzq9VUXII>

Viken 2020 (2019a, 31.oktober). *Administrative arbeidsgrupper*. Hentet 14.05 fra <https://www.viken2020.no/politikk/fellesnemnda/administrative-arbeidsgrupper/>

- Nettsiden inneholder link til dokumentet *Mandag A3-Kommunikasjon*. Vedtatt av fellesnemnda 04.09.2018.

Viken 2020 (2019b, 22.nov). *Fellesdokumenter*. Sist endret 22.11.19. Hentet 18.01.20 fra <https://www.viken2020.no/viken-fylke/prosjekt-viken/fellesdokumenter/>



- Nettsiden inneholder til link til dokumentet *Styringsdokumentet for prosjekt Viken 2020*. Vedtatt 04.09.2018. Hentet fra <file:///Users/SiriAndreaJohansen/Downloads/styringsdokument-viken-fylkeskommune040918.PDF>
- Nettsiden inneholder link til dokumentet *Kommunikasjonsstrategien for Viken fylkeskommune fram mot 2020*. Vedtatt av fellesnemnda 02.02.2018. Hentet fra [https://www.viken2020.no/\\_f/p28/ie038133e-02cf-47ab-b515-48b9f09d8b04/kommunikasjonsstrategi-viken-2018-2020-ferdig2.pdf](https://www.viken2020.no/_f/p28/ie038133e-02cf-47ab-b515-48b9f09d8b04/kommunikasjonsstrategi-viken-2018-2020-ferdig2.pdf)

Viskum, T. (2019, 7.september). «Mange er imot Viken, med få har et forhold til det nye fylket». *Sarpsborg Arbeiderblad*. Hentet fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/doNavigatorDrilldown>

Winter, S. C. (2012). Implementation perspectives: status and reconsideration. I: B. G. Peters & Pierre (red): *Sage Handbook of Public administration*. London: SAGE Publications Ltd, s. 265-278. <http://dx.doi.org/10.4135/9781446200506.n17>