



Kristin Aaga

Nærpolitireformen og veien dit i lys av aktuell reform- og organisasjonsteori

Masteroppgave i Styring og Ledelse

Oslo Met- storbyuniversitetet

Handelshøyskolen

Fakultetet for samfunnsvitenskap

Innholdsfortegnelse

Forord	4
Sammendrag	5
Abstract	7
1 Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn for valg av tema	9
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	10
1.3 Oppgavens avgrensninger og valgte teoretiske perspektiv.....	10
1.4 Oppgavens oppbygging	12
2 Teoretisk perspektiver	13
2.1 Organisasjoner	13
2.2 Ulike forklaringsperspektiver på organisasjoner	14
2.3 Det instrumentelle perspektivet	15
2.4 Myteperspektivet	17
2.5 Reformers	17
2.6 Styring og ledelse	19
3 Forskningsdesign og metode	21
3.1 Forskningsdesign	21
3.2 Metodevalg	22
3.3 Metodiske avgrensninger.....	23
3.4 Dokumentstudier	23
3.4.1 Norges offentlige utredninger (NOU)	24
3.4.2 Stortingsproposisjoner.....	26
3.5 Gyldighet	26
3.6 Pålitelighet	27
4 Ideer som former det 21. århundrets organisasjon	29
5 Nærpolitireformen i lys av reform- og organisasjons teori.....	33
5.1 Målet med reformer	33
5.2 Nærpolitireformen – et verktøy for å bedre måloppnåelsen til politiet	34
5.3 Vurdering av organisasjonsendringer	36
5.4 «Spesielle hendelser» som katalysator for reformer.....	38
5.5 Politianalysen.....	39
5.6 Nærpolitireformen – vektning av styring eller ledelse?	40
5.7 Årsaksforklaringer til vedtaket om Nærpolitireformen	43
Konklusjon	47

Litteraturliste 49

Forord

Masterstudiet i styring og ledelse på Oslo Met- storbyuniversitetet har tatt meg med på en fantastisk reise. Jeg har lært mye, reflektert over egen og andres ledelse, og ikke minst fått et mer nyansert syn både på styring og ledelse.

Jeg har skrevet denne oppgaven om et tema som engasjerer meg. Prosessen har vært både gøy og frustrerende. Den har medført både latter og tårer, men mest av alt har prosessen vært lærerik og inspirerende. Jeg skal imidlertid ikke legge skjul på at å være leder fra hjemmekontor i to år, samtidig som jeg har studert uten å kunne møte mine medstudenter til tider har vært en ensom reise.

Når jeg nå er ved veis ende er jeg stolt over å ha stått i det og ikke gitt opp. Det hadde imidlertid ikke vært mulig uten en heiagjeng på sidelinjen. Min fantastiske veileder Christin Thea Wathne som hele tiden har vært positiv og hatt troen på meg og heiet meg fremover. Du er unik! Politimester Beate Gangås som ga meg studiepermisjon på slutten sånn at jeg kom i mål. Det er jeg evig takknemlig for. Sist, men viktigst av alt min kjære mann Bård og datter Jenny. Dere har tålmodig stått på sidelinjen og latt meg holde på med prosjektet mitt. Dere har vært der i opp- og nedturer og dere betyr mer enn dere aner. Dere er fantastiske! Takk!

Oslo, 7. mai 2022

Kristin

Sammendrag

Den 22. juli 2011 ble Norge rammet av terror. Angrepet i regjeringskvartalet og på Utøya krevde 77 liv. Debatten og kritikken av norsk politi i det offentlige rom har i etterkant av 22. juli vært massiv. Offisielt ble terrorhendelsene utgangspunktet for den pågående politireformen, men hvilke andre krefter spilte inn før vedtaket om en Nærpolitireform ble fattet på Stortinget i juni 2015?

Dette temaet danner utgangspunktet for problemstillingen for denne oppgaven som er;

«Nærpolitireformen og veien dit i lys av aktuell reform- og organisasjonsteori».

Sentral teori for besvarelsen av oppgaven er Pollitt og Bouckaert (2017) sitt reformrammeverk. Reformrammeverket kan bidra til å forklare hvordan og hvorfor offentlige reformer oppstår. Annen sentral teori er Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness og Røvik sin organisasjonsteori (2015) hvor ulike perspektiver kan legges til grunn for å studere en organisasjon.

For å belyse min problemstilling har jeg benyttet meg av dokumentstudier. 22. juli kommisjonen (Gjørsv) sin rapport (NOU 2012:14) er sentral for å analysere veien frem til en nærpolitireform. Politianalysen (NOU 2013:9) og stortingsproposisjon 61 LS (Nærpolitireformen) (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015) sine dokumenter er sentrale for å analysere innholdet i Nærpolitireformen.

Min analyse viser at selv om hendelsene 22. juli kan forstås som den direkte foranledningen til Stortinget sitt vedtak om en Nærpolitireform, er årsakene til vedtaket om en reform mer sammensatte. Forhold som spilte inn, var globale og nasjonale styringstrender generelt, og politiets Reform 2000 spesielt, med tilhørende mål som fortsatt ikke var nådd. Det er også grunn til å anta at politireformer i våre naboland kan bidra til å årsaksforklare vedtaket om en Nærpolitireform. Trendene vi ser rundt oss i samfunnet hvor fokuset er på styring fremfor ledelse vil også bidra som en årsaksforklaring på innholdet i reformen. Videre kan det tyde på at det også var andre sosio- økonomiske krefter som bidro til å forklare årsaken til oppstarten av reformen, herunder endringer i befolkningssammensetningen og kriminalitetsutviklingen.

Min analyse viser at prosessen frem mot vedtaket om en nærpolitireform var preget av forhandlinger hvor fordeler og ulemper ved den eksisterende organisasjonsformen til politiet i forhold til andre aktuelle organisasjonsformer ble vurdert. Målet med disse vurderingene var å finne den organisasjonsformen som på best måte bidro til at politiet løser sitt

samfunnsoppdrag. Både Politianalyseutvalget (NOU 2013:9) og stortingsproposisjon 61 LS (Nærpolitireformen) (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015) var tydelige på at organisasjonsendringer i norsk politi var nødvendig for å bedre måloppnåelsen. Utfra dette foreslo de blant annet endringer av organiseringen av norsk politi hvor det endelige resultatet ble at norsk politi gikk fra 24 til 12 politidistrikter.

Min analyse viser at regjeringen gjennom vedtaket om en nærpolitireform benytter politiet som organisasjon som et instrument eller redskap for å bedre måloppnåelsen til norsk politi. Videre var de tydelige på at for å bedre måloppnåelsen måtte politiet omorganiseres. Min analyse viser videre at innholdet i Nærpolitireformen hadde et søkelys på styring fremfor ledelse. Disse funnene sammenfaller med trendene vi ser rundt oss i samfunnet i dag, i hvert fall innen justissektoren, hvor fokuset er på styring fremfor ledelse.

Abstract

Norway was seriously impacted by an act of terror on the 22. July 2011. The attack on the Government buildings and on the Island of Utøya claimed 77 lives. The public debate following this act of terror has been overwhelming. Officially these acts of terror became the starting point for the already ongoing police service reform process. However, the question also to be addressed is what additional forces were influencing decisions before the new Government Act for a Proximity Police Reform was passed in the Norwegian Parliament (Storting) in June 2015?

This theme is the point of departure for the problem statement for my thesis entitled:

Analysing the Proximity Police Reform (in Norway) and the process towards it – in the light of current reform- and organizational theories.

A central theory for responding to the thesis problem statement is based on the reform framework by Pollitt and Bouckaert (2017). This reform framework can contribute to explain how and why public reforms are introduced. Another central theory is based on the organizational theory by Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness and Røvik (2015), describing how the study of an organization can be based on a series of different perspectives.

In order to further illustrate my problem statement, I have relied on the following document studies: The Government Report of the 22 July Commission (Gjørsv) (NOU 2012:14), which serves as a central reference to analyse the process towards a Proximity Police Reform. The Police Analysis (NOU 2013:9) and the White Paper 61 LS (Proximity Police Reform) (Ministry of Justice and Public Security 2014-2015) are both central documents for analysing the content of the Proximity Police Reform.

My analysis explains how the events of 22 July can be understood as the direct cause leading to the Parliament Act for a Proximity Police Reform. However, the reasoning behind the Reform Act was rather more complex than the terror events of the 22nd of July. Additional circumstances that influenced the reform were global and national strategic trends in general, and more specifically the Norwegian Police Reform 2000, with its strategic goals still to be achieved. There is reason to believe that police service reforms in our neighbouring countries could further contribute to explain reasons for the decisions leading to a Proximity Police Reform. The governing trends we observe around us in society, focusing more on controlling than managing, also contribute to the content of the reform. There are finally other socio-

economic forces that contributed to explain the reasons for initiating the reform process, such as changes in population group ratios and criminal trends.

My analysis further illustrates that the process towards the Proximity Police Reform was subject to negotiations where advantages and disadvantages of the existing organizational framework for the police service compared to other relevant organizational structures were being evaluated. The objective of these evaluations was to find the organizational framework which would - in the best possible way - contribute to success in the public mission of the police services. Both the White Paper on Police Service Analysis (NOU 2013:9) and the Norwegian Official Report 61 LS (Proximity Police Reform) (Ministry of Justice and Public Security 2014-2015) clearly outlined the importance of Norwegian Police Service adjustments required to improve the objectives of its mission. Based on all of the above, the final conclusion for reform process was the proposal to change the structural set up of the organization of the Norwegian Police Force by reducing the organizational framework from 24 to 12 Police Districts.

My analysis illustrates that the Government White Paper on a Proximity Police Reform utilises the police organization as an instrument or tool in order to improve strategic objectives for the Norwegian Police Service in general. Furthermore, the Government was clear about the need to reorganize as the means to ensure overall objectives were reached. My analysis further shows that the content of the Proximity Police Reform focused more on regulatory action than on operational management. These findings coincide with the trends seen around us in society today, especially within the legal and justice sector, where overall focus is more on regulatory action and control than on operational management.

1 Innledning

Denne oppgaven handler om Nærpolitireformen og veien dit i lys av aktuell reform- og organisasjonsteori.

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Norsk politi er en offentlig organisasjon som er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Inntil 2001 forholdt politidistriktene seg direkte til det som den gangen het Justisdepartementet. I 2001 ble Politidirektoratet (POD) opprettet slik at politiet forholdt seg direkte til Politidirektoratet i stedet for til Justisdepartementet. Justisdepartementet byttet 1. januar 2012 navn fra Justis- og politidepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet. Politirektoratet er et forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Direktoratet har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging, og utvikling av politidistriktene og særorganene i politiet.

Politiet er satt til å løse et viktig samfunnsoppdrag. Samfunnsoppdraget er å forebygge og bekjempe kriminalitet, og skape trygghet for befolkningen. Politiets mål, ansvar og oppgaver står beskrevet i politilovens to første paragrafer (Politiloven, 1995). Hvordan politiet som organisasjon løser dette oppdraget er sentralt for den enkelte borger sin trygghetsfølelse og tillitt til politiet (Egge, Berg & Johansen, 2010).

Opp gjennom årene har det vært gjennomført flere politireformer. Den siste – Nærpolitireformen – ble vedtatt på Stortinget 10. juni 2015 og er fortsatt pågående. I stortingsproposisjon 61 LS (Nærpolitireformen) er det skrevet at det er knyttet usikkerhet rundt utfordringene fremover, og at det derfor er behov for en viss fleksibilitet rundt når reformen skal være ferdig iverksatt (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014-2015, s. 101).

Innenfor det instrumentelle perspektivet kan offentlige organisasjoner «oppfattes som instrumenter eller redskaper som står til disposisjon for ledelsen, rettet mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige i samfunnet (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness & Røvik, 2015, s. 34). Utfra politiets viktige samfunnsoppdrag er det interessant å belyse Nærpolitireformen utfra dette perspektivet.

Hva var foranledningen til reformen, og hva var det egentlig som skjedde frem til Nærpolitireformen ble vedtatt på Stortinget i juni 2015? Terrorangrepene i regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011 krevde 77 liv. Debatten og kritikken av norsk politi i det offentlige rom har i etterkant av 22. juli vært massiv. 22. juli kommisjonen (Gjørsv) ble oppnevnt av kongen i statsråd 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepet. De mente

at de grunnleggende faktorene som sviktet i politiet, inntraff på grunn av utfordringer knyttet til ledelse, samhandling, kultur og holdninger, heller enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg (NOU 2012:14, s. 16). På bakgrunn av kommisjonens evaluering av politiets håndtering av terrorhendelsen, besluttet Regjeringen at det skulle gjennomføres en politianalyse (NOU 2013:9). Analysen ble utgangspunktet for regjeringens forslag om en politireform for å omstrukturere og modernisere norsk politi (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014-2015). Nærpolitireformen ble vedtatt på Stortinget 10. juni 2015.

Politireformen er et eksempel på en offentlig styringsreform som er et bevisst forsøk på å endre strukturer, prosesser og/eller kulturer i offentlig sektor med formål om å sette dem i stand til å virke bedre (Pollitt & Bouckaert (2017, s. 33-40). Pollitt og Bouckaert mener at reformer ofte besluttes som en følge av et samspill mellom «sosio-økonomiske trender», det politiske systemet» og det «administrative systemet». I tillegg trekker de frem betydningen ekstraordinære enkelthendelser kan ha for beslutning om reformer. Terrorangrepet 22. juli 2011 var en slik hendelse, som offisielt ble utgangspunktet for den pågående politireformen, men hvilke andre krefter spilte inn før vedtaket om en Nærpolitireform ble fattet på Stortinget i juni 2015?

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

I denne oppgaven har jeg følgende problemstilling;

«Nærpolitireformen og veien dit i lys av aktuell reform- og organisasjonsteori».

1.3 Oppgavens avgrensninger og valgte teoretiske perspektiv

For å belyse min problemstilling er jeg avhengig av å ha en rød tråd gjennom oppgaven.

Temaet er omfattende, det finnes mye aktuelle teori, metode-valgene er mange, og mitt engasjement er stort. Alle disse faktorene gjør temaet spennende, men det øker også faren for å havne for langt ut både til venstre og høyre i forhold til hva jeg ønsker å besvare i min problemstilling. En stram struktur vil derfor være avgjørende for resultatet.

I etterkant av Nærpolitireformen er det foretatt flere underveisevalueringer av hvor Nærpolitireformen står i forhold til målsettingene som ble satt for reformen (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) 2016-2020). Min studie har ikke som mål å undersøke hvorvidt endringene som ble gjort i Nærpolitireformen er vellykket eller ikke. Disse evalueringsrapportene anses derfor som mindre relevante for min oppgavebesvarelse, og de nevnes derfor kun kort. Videre tar jeg heller ikke stilling til om GjØrv kommisjonen og

Politianalysen har «rett i» sine funn. Jeg forholder meg til det de skriver, til teksten, og begrepene de bruker, og analyserer dette i utvalgte perspektiver. Oppsummert analyserer jeg tekstene og ikke praksis.

I statsvitenskap studeres og forklares organisasjoner blant annet ut ifra tre organisasjonsteoretiske perspektiver (Christensen et al., 2015). De tre perspektivene er «det instrumentelle perspektivet», «kulturperspektivet» og «myteperspektivet». 22. juli kommisjonen mente at de grunnleggende faktorene som sviktet i politiet, inntraff på grunn av utfordringer knyttet til ledelse, samhandling, kultur og holdninger, heller enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg (NOU 2012:14, s. 16). Det ville vært både interessant og relevant å belyse Nærpolitireformen utfra alle de tre perspektivene. Utfra omfanget av oppgaven har jeg imidlertid valgt å avgrense meg til primært å analysere Nærpolitireformen i lys av det instrumentelle perspektivet, men også til dels myteperspektivet. Det instrumentelle perspektivet kan bidra til å belyse organisasjoner som redskaper for ledelsen til å oppnå mål. Målene til politiet er viktige for samfunnet. Det er imidlertid viktig å presisere at alle de tre perspektivene ville vært med på å berike å forstå Nærpolitireformen i enda større grad. Når det gjelder veien frem til Nærpolitireformen vil jeg kort komme inn på myteperspektivet fordi dette perspektivet kan kobles opp mot trender i samfunnet, som New Public Management (NPM). Dette vil også være sammenfallende med det som Pollitt og Bouckaert omhandler under «det politiske systemet» i sin modell for analyse av reformer i offentlig sektor (Pollitt & Bouckaert, 2017, s. 33). Videre har jeg innenfor mitt teoretiske rammeverk avgrenset meg til å se på offentlige organisasjoner og ikke private. Årsaken til dette er at politiet er en offentlig organisasjon.

Når det gjelder metodevalg og empiri har jeg valgt dokumentanalyse og avgrenset studien til å analysere Gjørv kommisjonen sin rapport (NOU 2012:14), Politianalysen sin rapport (NOU 2013:9), og stortingsproposisjon 61 LS (Nærpolitireformen) (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014-2015). Årsaken til dette er at stortingsproposisjon 61 LS (Nærpolitireformen) beskriver Gjørv kommisjonen og Politianalysen sine rapporter som sentrale dokumenter som danner bakgrunnen for stortingsproposisjonen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014-2015, s. 9). Fokuset er på hva de forskjellige tekstene sier som kan forstås i lys av aktuell reform- og organisasjonsteori. Gjørv kommisjonen sin rapport er sentral for å analysere veien frem til vedtaket om en nærpolitireform.

1.4 Oppgavens oppbygging

For å belyse problemstillingen starter jeg innledningsvis i kapittel 2 med å redegjøre for aktuell teori jeg ønsker å benytte meg av før jeg går over til å se på metodevalg i kapittel 3. Deretter går jeg i kapittel 4 over til å se på ideer som er med på å forme organisasjoner i det 21 århundret. Denne kontekstualiseringen vil danne et viktig bakteppe for min analyse. I kapittel 5 analyserer jeg hvordan Nærpolitireformen kan forstås i lys av aktuell reform- og organisasjonsteori. Jeg vil analysere både hvordan veien frem til vedtaket om en nærpolitireform, og innholdet i Nærpolitireformen kan forstås i lys av aktuell reform- og organisasjonsteori. Først analyserer jeg hva målet med reformer er før jeg går over til å analysere Nærpolitireformen som et verktøy for å bedre måloppnåelsen til politiet. Deretter analyserer jeg hva min empiri sier om organisasjonsendringer som ble vurdert på veien frem mot vedtaket om Nærpolitireformen, hvor forhandlinger var en del av prosessen som ledet frem til vedtaket om en nærpolitireform. «Spesielle hendelser» analyseres som katalysator for reformer før jeg analyserer hvordan Nærpolitireformen vekter styring og ledelse. Avslutningsvis analyserer jeg mulige årsaksforklaringer til vedtaket om en nærpolitireform.

Reformteori som jeg benytter meg av er som vist tidligere Pollitt og Bouckaert (2017) sitt reformrammeverk. Aktuell organisasjonsteori er Christensen et al. (2015) sine perspektiver som de legger til grunn for å studere organisasjoner.

2 Teoretisk perspektiver

Formålet med teorikapittelet er å redegjøre for teoretiske perspektiver og begreper som er relevante for å belyse min problemstilling;

«Nærpolitireformen og veien dit i lys av aktuell reform- og organisasjonsteori».

Relevante teorier er organisasjonsteori, reformteori og styringsteori.

Innledningsvis vil jeg starte med hva organisasjonsteorien sier som er relevant for min oppgave. Jeg vil kort forklare hva en organisasjon er, samt beskrive hva forskjellen er mellom offentlige og private organisasjoner. Dette er relevant fordi politiet, som er tema for min oppgave, er en formell offentlig organisasjon (Christensen et al., 2015, s. 20). Videre vil jeg redegjøre for organisasjoner utfra et instrumentelt perspektiv. I min oppgavebesvarelse har jeg av plasshensyn avgrenset meg til å se på hvordan Nærpolitireformen kan forstås i lys av et instrumentelt perspektiv. Myteperspektivet berøres kort når jeg analyserer veien frem mot Nærpolitireformen. Jeg vil derfor kort i dette teori kapittelet også redegjøre for myteperspektivet.

Videre vil jeg gå over til å presentere reformteorien jeg benytter, redegjøre for hva reformer er, og hvordan reformer blir beskrevet utfra et instrumentelt perspektiv. Dernest skissere jeg et reformrammeverk som kan bidra til å forklare foranledningen til en reform, og som jeg benytter i min oppgavebesvarelse.

Jeg presenterer deretter den styrings- og ledelses teorien jeg benytter, hvor jeg redegjør for hvordan teorien definerer styring og ledelse, to sentrale begrep i de dokumentene jeg skal analysere. Begrepene settes teoretisk inn i konteksten til det instrumentelle perspektivet.

2.1 Organisasjoner

Med organisasjoner menes her sosiale enheter som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål (Etzioni, 1978). Begrepet «sosiale» viser her til at organisasjoner består av mennesker som samhandler med hverandre. Det som preger organisasjonsutviklingen i dag, er at de klare grensene mellom offentlig og privat sektor brytes ned på visse felter. Det blir flere organisasjoner i skjæringsflaten mellom offentlig og privat virksomhet (Christensen et al., 2015, s. 16). Som et utgangspunkt kan man imidlertid si at offentlige organisasjoner på fundamentale måter er distinkte og skiller seg fra private organisasjoner på 3 områder. For det første så er offentlige organisasjoner deler av samfunnets politiske organisasjon. For det andre skiller offentlige og private organisasjoner

seg fra hverandre ved at offentlige organisasjoner i moderne samfunn som regel har en folkevalgt ledelse, eller en ledelse som har støtte i et folkevalgt organ (Christensen et al., 2015, s. 18). For det tredje skiller offentlige organisasjoner seg fra organisasjoner i privat sektor ved at de er «multifunksjonelle». Det innebærer at de skal «ivareta delvis motstridende hensyn, som politisk styring, kontroll, representasjon og deltagelse fra berørte parter, medbestemmelse fra ansatte, lydhørhet overfor brukere, åpenhet, offentlighet og innsyn i beslutningsprosessene, forutsigbarhet, likebehandling, upartiskhet, nøytralitet, tjenestekvalitet, faglig uavhengighet og konstandseffektivitet» (Christensen et al., 2015, s. 18-19). Offentlige organisasjoner skiller seg fra private interesser ved at det må tas hensyn til et bredere sett av verdier og mål. Videre ved at de er «multifunksjonelle» er det mange interesser som må hensyntas og avveies mot hverandre. Det være seg demokratiske hensyn, rettsstatens verdier og hensynet til fellesskapet. Disse tillegges en helt annen vekt i offentlige enn i private organisasjoner (Christensen et al., 2015, s. 15).

Utgangspunktet er at offentlige organisasjoner er vevd inn i et komplekst politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser, borgere, brukergrupper og klienter. Videre er en viktig observasjon at offentlige organisasjoner ikke entydig endres og omstilles på en enkel og uproblematisk måte i samsvar med skiftende krav fra omgivelsene eller fra skiftende politisk ledelse (Christensen et al., 2015, s. 22). Offentlige organisasjoner må ses som politiske aktører med dynamiske relasjoner til politisk ledelse og til aktører i samfunnet rundt dem (Christensen et al., 2015, s. 29).

Teorien om offentlige organisasjoner gir et sentralt perspektiv for besvarelse av denne oppgaven fordi politiet som er tema for denne oppgaven er en offentlig organisasjon.

2.2 Ulike forklaringsperspektiver på organisasjoner

Det finnes mange ulike perspektiver vi kan legge til grunn når vi ønsker å studere en organisasjon. I statsvitenskap studeres og forklares organisasjoner blant annet ut ifra tre organisasjonsteoretiske perspektiver (Christensen et al., 2015). Som vist innledningsvis har jeg valgt å avgrense meg til å se på det instrumentelle perspektivet, samt at jeg kommer kort inn på myteperspektivet.

	Instrumentelt perspektiv	Kulturelt perspektiv	Myteperspektiv
Mål og strategier	Formelle, lite problematisering, styrer atferd	Uformelle mål styrer atferd, utvikles gradvis	Symboler, mer enn veivisere for atferd
Formell struktur	Hovedfokus: Verktøy, kontrolleres og endres, har effekt	Lite fokus	Formell struktur som «vinduspynt» og symbol
Kultur	Hvis fokus, «designet» for å støtte opp om formell struktur	Hovedfokus: Uformelle verdier og normer/uformell struktur. Organisasjoner som institusjoner. Det unike	Opphav til myter, idyllisering, rasjonalisering
Omgivelser	Møtes aktivt med strukturelle grep	Former kultur eller gjensidig tilpasning	Hovedfokus: Institusjonelle normer og verdier i omgivelsene. Tilpasning for legitimitet. Likhet, mer enn det unike
Ledelse	Mer styring enn ledelse	Mer ledelse enn styring	Fanger av institusjonelle omgivelser, eller bevisst bruk av symboler og myter
Reformer/ endring	Styrte, strategiske endringer med forventede effekter	Mer stabilitet enn endring/ endringer må være kompatible med kultur. Stivhengighet, treghet	Endringer for å bli kompatible med rådene normer i omgivelsene, men ofte bare på «overflaten»
Evaluering og læring	Evaluerings- og læringsoptimisme	Sakte og gradvis, «institusjonell intelligens» utvikles over tid	Rituell, symbolsk evaluering og læring
HANDLINGS - LOGIKK	FORMÅLSRASJONALITET/ KONSEKVENSLOGIKK (framoverskuende)	PASSENDELØGK (internt rettet og tilbakeskuende)	PASSENDELØGK (eksternt rettet/utoverskuende)

Figur 1. Skjematisk oversikt over de tre perspektivene (Stigen, 2020, s. 4)

2.3 Det instrumentelle perspektivet

Innenfor det instrumentelle perspektivet har man en rasjonell tilnærming til organisasjoner hvor de kan oppfattes som instrumenter eller redskaper som står til disposisjon for ledelsen, rettet mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige i samfunnet (Christensen et al., 2015, s. 34). Det er mange toneangivende tradisjoner i studier av organisasjoner hvor man ser på organisasjoner som instrumenter. Perspektivet knytter sammen flere skoleretninger fra ulike perioder innenfor organisasjonsteorien. Av de klassiske samfunnsvitenskapelige tenkerne har særlig Max Weber hatt innvirkning på organisasjonslitteraturen gjennom sine analyser av byråkrati som organisasjonsform (Weber i Shafritz, Hyde og Parks, 2016, referert i Skorstad, 2002, s. 69). Andre som har hatt innvirkning på organisasjonslitteraturen er Frederick Taylor og Henry Ford. De var opptatte av å finne frem til effektive organisasjonsformer og arbeidsteknikker gjennom utvikling av standardisering og masseproduksjon som tilvirkningsform (Skorstad, 2002, s. 69).

Christensen et al. (2015) skiller mellom to varianter av det instrumentelle perspektivet. I en «hierarkisk variant» ses organisasjonen på som enhetlig. Det legges vekt på mål og kunnskaper om mål og middel sammenhenger hos ledelsen i organisasjonen eller hos dem som organisasjonen er redskap for. Disse aktørene vil også ha makt til å oppnå sine mål. I «forhandlingsvarianten» er organisasjonen oppfattet å være sammensatt av ulike underenheter og posisjoner som delvis kan ha motstridende interesser, kunnskaper og mål. Ingen av

aktørene kan på egenhånd oppnå sine mål og ivareta sine interesser. Utfallet vil være påvirket av forhandlinger og kompromisser mellom flere aktører (Christensen et al., 2015, s. 35).

Ut fra et instrumentelt syn på organisasjoner vil styring kunne skje dels ved utforming av organisasjonsstrukturen og forholdet til omgivelsene, og dels gjennom formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene (Christensen et al., 2015, s. 36). Den formelle organisasjonsstrukturen vil ikke uten videre si noe om den faktiske handlemåten til medlemmene i en organisasjon, men den vil skape kapasitet og legge føringer på hvordan oppgavene blir utført (Christensen et al., 2015, s. 43). Christensen et al. har observert en klar tendens til at organisasjoners formelle strukturer bygges stadig raskere om (Christensen et al., 2015, s. 125). De viser blant annet til at det i Posten og i Telenor satses sterkere på styring gjennom design av formell organisasjonsstruktur (Christensen et al., 2015, s. 149). I min oppgavebesvarelse er dette spesielt relevant opp mot at Nærpolitireformen har en strukturdel som er et sentralt reformelement (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014-2015). Hvem som gjør hva i den formelle organisasjonsstrukturen er knyttet opp mot hvilke formelle roller eller posisjoner organisasjonsmedlemmene har. Hvilke oppgaver som skal utføres eksisterer dermed uavhengig av personene som til enhver tid sitter i rollene. Disse formelle normene for hva som til enhver tid skal gjøres kan komme til uttrykk gjennom stillingsinstrukser, organisasjonskart, regler og lover (Christensen et al., 2015, s. 38).

Utfra en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet oppfattes organisasjoner som koalisjoner hvor hver av aktørene handler formålsrasjonelt ut fra sine respektive organisasjonsenheters interesser (Christensen et al., 2015, s. 45).

Oppsummert vil et instrumentelt perspektiv på organisasjoner innebære at styring ses på som en måte å påvirke forhold på som har betydning for måloppnåelse (Christensen et al., 2015, s. 48). Organisasjoner er instrumenter for å oppnå gitte mål satt av ledelsen eller grupper av i samfunnet som organisasjonen er redskap for (Christensen et al., 2015, s. 49).

Som vist til over, kan det instrumentelle perspektivet deles i to varianter – en hierarkisk og en forhandlingsvariant. Disse to kan også kobles sammen ved at forhandlingstrekk kan fremme eller hemme hierarkisk styring eller omvendt at hierarkisk styring kan fremme eller hemme forhandlingstrekk. Deltagelsesrettigheter i beslutningsprosesser kan eksempelvis brukes systematisk som et virkemiddel for politisk og administrativ styring. Ledere kan spille på bred deltagelse og mangfold for å styrke legitimiteten og kunnskapsgrunnlaget, men kontrollere

dette hierarkisk. Slike deltagelsesrettigheter kan på den andre siden undergrave sjansene for hierarkisk styring (Christensen et al., 2015, s. 50).

2.4 Myteperspektivet

Der det instrumentelle perspektivet setter søkelys på offentlige organisasjoner som instrumenter eller redskaper som står til disposisjon for ledelsen for å nå mål, fokuserer myteperspektivet på verdier og normer som har grodd frem over lang tid internt i organisasjonen. Offentlige organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt konstruerte normer og oppskrifter på hvordan de bør være utformet, og hvordan de bør fungere. Slike normer og oppskrifter kalles myter (Christensen et al., 2015, s. 75).

Myter har gjerne karakter av å være mer eller mindre tydelige oppskrifter på organisasjonsutforming (Christensen et al., 2015, s. 78). Det finnes et stort utfall av oppskrifter for utforming av alle deler av formelle organisasjoner. Blant annet for formell organisasjonsstruktur, ledelse, rutiner og prosedyrer. Disse forskjellige oppskriftene spres vanligvis meget hurtig (Christensen et al., 2015, s. 97). Det mest kjente settet av organisasjonsoppskrifter i offentlig sektor de tre siste tiårene har vært idestrømmen som går under betegnelsen NPM. «NPM er en samling av ideer og teorier om hvordan organisasjoner bør utformes, styres og ledes» (Wathne, 2018, s. 10). Det hevdes at NPM er moderniseringsoppskrifter for offentlig sektor hentet fra privat sektor (Christensen et al., 2015, s. 80).

2.5 Reformert

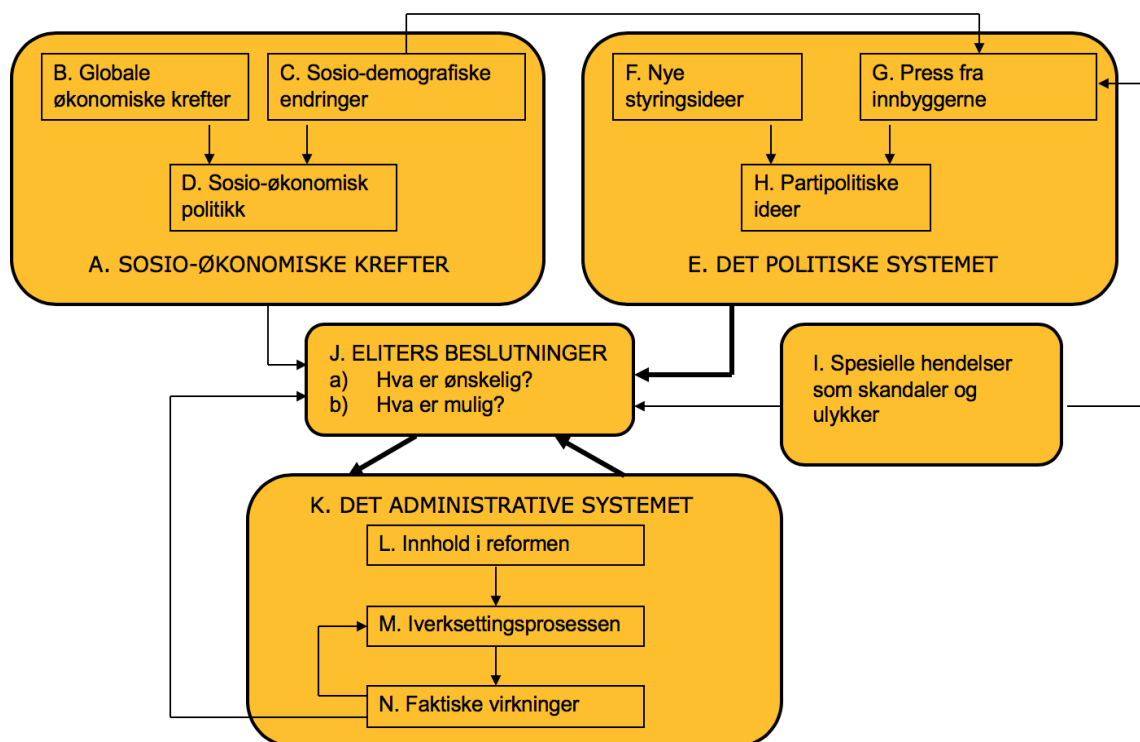
Med reformert menes «aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner, eller gjeldende «policy» på et politikkområde». Det er viktig å skille reformert fra endringer som er et mer omfattende begrep som også inkluderer omstillinger som ikke er planlagte gjennom bevisste handlinger (Christensen et al., 2015, s. 152).

Foranledningen til reformert sett utfra et instrumentelt perspektiv kan deles opp i to. Utfra den hierarkiske varianten vil overordnede myndigheter eller organisasjonsledelsen vurdere fordeler og ulemper ved den eksisterende organisasjonsformen i forhold til andre aktuelle former. Utfra dette vil de foreslå reformert dersom det er andre alternativer som ut fra disse vurderingene vil gi større grad av måloppnåelse. Utfra forhandlingsvarianten kommer vedtak

om reformer i stand gjennom forhandlinger hvor flere aktører har noe de skulle ha sagt (Christensen et al., 2015, s. 167).

Reformer lover å rette på problemer. I tillegg til å skulle endre offentlige organisasjoner til bedre å samsvare med uttrykte politiske føringer og offentlige behov, vil også reformer kunne ses på som symbolske øvelser hvor politikerne viser at de gjør noe (Reiner, 2010 referert i Sørli & Larsson, 2018, s. 27).

Pollitt og Bouckaert (2017) sitt reformrammeverk kan bidra til å forklare hvordan og hvorfor offentlige reformer oppstår.



Figur 2. Rammeverk for analyse av offentlige styringsreformer (Pollitt og Bouckaert, 2017, s 33)

Rammeverket kan brukes til å analysere reformer i offentlig sektor. Ifølge Pollitt og Bouckaert er offentlige styringsreformer formålsbestemte endringer i strukturer og prosesser i offentlige virksomheter med det målet å få dem til å virke bedre. Sentralt i deres modell plasseres elitens beslutninger, altså de som tar beslutningene. I min oppgave vil eliten være politikerne på Stortinget og i regjeringen som fattet vedtaket om en Nærpolitireform. Rundt eliten som tar beslutninger har Pollitt og Bouckaert plassert de kreftene som de mener vil påvirke elitens beslutningstaking, både for og imot aktuelle reformer. Disse kreftene kan deles i fire hovedkategorier; A- sosio- økonomiske krefter, E- Det politiske systemet, K- det

administrative systemet og I- spesielle forhold som kriser, ulykker og skandaler. De forskjellige kreftene som påvirker eliten sine beslutninger vil bli omhandlet i denne oppgavebesvarelsen, men det vil variere i hvor stor grad de forskjellige kreftene omhandles. Sosio- økonomiske krefter (A) vil i min oppgavebesvarelse handle om både endringer i befolkningen og i kriminalitetsbildet. Videre vil reformene i våre naboland kunne ses på som sosio-økonomiske krefter som har hatt betydning for politikerne sin beslutning om en Nærpolitireform. Under det politiske systemet (E) vil trendene i samfunnet, herunder NPM og «press fra innbyggerne» fremtvunget gjennom det negative medietrykket i etterkant av 22. juli være viktige krefter. Her vil myteperspektivet komme til anvendelse. Innholdet i Nærpolitireformen vil være sentralt under det administrative systemet (K), og terrorhendelsene 22. juli vil være en spesiell hendelse som vist under I.

Under hovedgruppene er det som vist i modellen flere undergrupper.

2.6 Styring og ledelse

Styring og ledelse er gjerne sentrale deler av reformer. Ledelse og styring kan forstås som to ulike virkemidler en leder kan benytte seg av når de skal påvirke og koordinere atferd for å nå visse mål eller løse bestemte problemer (Ladegård & Vabo, 2010, s. 35). Siden både styring og ledelse er virkemidler for måloppnåelse kan man se for seg at de alltid til en viss grad kan erstatte hverandre hvor økt styring gjør ledelse mer overflødig eller motsatt (Ladegård & Vabo, 2015, s. 26). Det mest sentrale prinsipielle skillet mellom de to virkemidlene er at ledelse fremstilles som personorientert, mens styring er gjort systemorientert;

Styring involverer forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formaliserte styringsinstrumenter, mens ledelse er direkte og dialogbasert påvirkning med utgangspunkt i lederen som person, primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte. Definisjonen av ledelse er imidlertid ikke avgrenset til relasjonen mellom den enkelte leder og hans eller hennes medarbeidere. Ledelse utøves også indirekte gjennom verdier og ideologi, som igjen kan danne grunnlag for å utfylle både organisatoriske mål og styringssystemer. (Ladegård & Vabo, 2010, s. 35)

Styring handler videre om kontroll og regulering, hvor virkemidlene er instruksjer, rutiner, rapportering, opplæring, insentiver og sanksjon, og står i motsetning til ledelse, som handler

om å skape og bære verdier og regler, og å få folk til å gjøre de riktige tingene (Wathne, Talberg og Gundhus (2019, s. 58) her i Sørhaug, 2010, s.71).

Innenfor et instrumentelt perspektiv blir styring sett på som det å treffe og iverksette kollektive beslutninger. Ledelse innenfor det samme perspektivet synes i høy grad å falle sammen med styring hvor lederskap utøves av aktører høyt oppe i hierarkiet som benytter seg av formelle organisasjonsstrukturer systematisk for å fremme kollektive mål. Oppsummert kan man si at mer styring enn ledelse er sammenfallende med et instrumentelt perspektiv (Christensen et al., 2015, s. 125).

Oppsummert danner disse teoriene innenfor organisasjons-, reform- og styringsteori det teoretiske rammeverket for min oppgavebesvarelse.

3 Forskningsdesign og metode

Vi mennesker er en del av samfunnet rundt oss. Gjennom vår egen «lille verden» (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2020, s. 19) høster vi erfaringer som vi igjen overfører til den «store verden» (Johannessen et al., 2020, s. 19) utenfor oss selv. Våre oppfatninger av «den store verden» vil være farget gjennom erfaringer fra vår egen «lille verden». Vi tolker, tror, antar og trekker forhastede konklusjoner uten at dette nødvendigvis reflekterer virkeligheten. I hverdagen er mye av det vi «vet» (Johannessen et al., 2020, s. 21), noe vi tror (Johannessen et al., 2020, s. 19-21). Samfunnsvitenskapene har nettopp til hensikt å bidra med kunnskap om hvordan «virkeligheten» ser ut, og hvordan vi skal gå frem for å få informasjon om denne virkeligheten. For å kunne gjøre dette må vi gå metodisk til verks. Dette dreier seg om å samle inn, analysere og tolke data. Å bruke en metode kommer av det greske ordet *methodos* som betyr å følge en bestemt vei mot målet (Johannessen et al., 2020, s. 21).

I dette kapitlet vil jeg først presentere oppgavens forskningsdesign før jeg redegjør for de metodiske valgene jeg har gjort, og hvordan datainnhentingene har foregått. Jeg vil også beskrive forskningsetiske vurderinger, samt vurdere funnenes gyldighet og pålitelighet.

3.1 Forskningsdesign

Når det skal gjennomføres en undersøkelse må flere valg og overveielser tas. Hva og hvem skal undersøkes, samt hvordan skal undersøkelsen gjennomføres. I forskning betegnes dette som forskningsdesign (Johannessen et al., 2020, s. 55). Problemstillingen bidrar til å avgrense og gi retning til det videre arbeidet. Det er viktig å ha med seg at det ikke er teorien eller valg av forskningsmetode som bestemmer problemstillingen, men omvendt (Johannessen et al., 2020, s. 34). Hva jeg ønsker å undersøke i min problemstilling er;

«Nærpolitireformen og veien dit i lys av aktuell reform- og organisasjonsteori».

I forbindelse med Nærpolitireformen er det utferdiget flere dokumenter. For å belyse min problemstilling er stortingsproposisjon 61 LS (Nærpolitireformen) (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014-2015), Gjørsvik kommisjonen sin rapport (NOU 2012:14) og Politianalysen (NOU 2013:9) sentrale dokumenter å analysere. Stortingsproposisjon 61 LS (Nærpolitireformen) beskriver i sin innledning at viktige underlagsdokumenter for Nærpolitireformen har vært Politianalysen (NOU 2013:9) og 22. juli kommisjonen (NOU 2012:14) sine rapporter (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015, s. 9).

Ved en dokumentanalyse er kontekstualisering av dokumentene viktig fordi dokumenter aldri er helt nøytrale. De kommer fra et sted og inngår i selve de sakene og kontroversene som

utspiller seg (Asdal & Reinertsen, 2021, s. 14). Det betyr at for å forstå dokumenter kan man ikke bare studere selve dokumentene. De må settes inn i en større kontekst hvor trender i samfunnet vil kunne spille en rolle for forståelse, i tillegg til hvem som har bedt om dokumentene, i hvilken setting de er etterspurt, hvem har laget dem og til hvilke formål? Dette må besvares i tillegg til å analysere selve dokumentene. Som vist til i teorikapittelet vil Pollitt og Bouchaert (2017) sitt reformrammeverk være et verktøy jeg benytter for å kontekstualisere Nærpolitireformen. Reformrammeverket kan bidra til å si noe om hvordan og hvorfor offentlige reformer oppstår. Videre vil Gjörv kommisjonen sin rapport (NOU 2012:14) være et sentralt dokument å analysere for å kunne si noe om veien frem til vedtaket om en nærpolitireform. For å forstå Nærpolitireformen utfra aktuell reform- og organisasjonsteori vil teksten både i Politianalysen (NOU 2013:9) og stortingsproposisjon 61 LS (Nærpolitireformen) (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014-2015) sine rapporter være sentrale å analysere.

Dette danner rammeverket for mitt forskningsdesign. Jeg vil nå gå over til å si litt om dokumentanalyse som metode.

3.2 Metodevalg

Innenfor samfunnsforskningen framstår kvalitativ og kvantitativ forskning som to vesentlige tenkemåter eller *paradigmer* når det gjelder hvordan man kan fremskaffe eller frembringe informasjon om samfunnet, for deretter å analysere dette (Kuhn 1962 gjengitt i Tjora, 2020, s. 24).

Når vi tenker på kvalitativ forskning, er det vanlig å tenke på hvordan slik forskning skiller seg fra kvantitativ forskning. Flere forhold blir da trukket frem. Kvalitativ forskning vektlegger forståelse snarere enn forklaring. Når det gjelder data vektlegger kvalitativ metode data i form av tekst heller enn tall, og en *induktiv* (eksplorerende og empiridrevet) fremgangsmåte heller enn en deduktiv (teori og hypotesedrevet) (Tjora, 2020, s. 24).

Tjora har utviklet en metode som ligger til grunn for hele det kvalitative forskningsarbeidet. Han er opptatt av en metodologisk åpenhet i den forstand at metodevalg må reflektere hva man faktisk ønsker å finne ut, samt at forskningen må være basert på en nysgjerrighet (Tjora, 2020, s. 16-17). Tjora har utviklet den stegvis deduktive-induktive metoden (SDI). Den oppadgående prosessen kan sies å være induktiv, i det man jobber fra data mot teori. I den nedadgående prosessen jobber man fra det teoretiske til det empiriske, og dette kan derfor beskrives som en deduktiv tolkning (Tjora, 2020, s. 19). I min oppgavebesvarelse ønsker jeg å

jobbe induktivt. Mine data er dokumentene jeg analyserer, og det jeg ønsker å finne frem til underveis er å belyse min problemstilling.

3.3 Metodiske avgrensninger

Jeg har nøye vurdert for og imot bruk av intervjuer som metode. Jeg har imidlertid landet på ikke å benytte meg av intervju. Intervjuer benyttes som hovedregel der man ønsker å studere meninger, holdninger og erfaringer (Tjora, 2020, s. 114). I denne oppgavebesvarelsen er dette imidlertid ikke dette jeg ønsker å undersøke. Jeg har vurdert at hvis jeg hadde ønsket å skrive om hvordan det har gått med Nærpolitireformen, om målene som ble satt er nådd, ville det vært mer hensiktsmessig og benyttet meg av en kombinasjon av intervju og dokumentstudier. Dette er også et langt mer vanlig metodevalg hvor dokumentene da ofte benyttes som bakgrunnsdata i tillegg til eksempelvis intervju og observasjoner (Tjora, 2020, s. 182).

I besvarelsen av denne oppgaven har jeg imidlertid ansett relevante dokumenter sammen med det teoretiske rammeverket som den mest hensiktsmessige metoden for å belyse problemstillingen.

3.4 Dokumentstudier

Den franske bibliotekaren Suzanne Brief (1894-1989) definerte et dokument som «ethvert konkret eller symbolsk tegn som har blitt bevart eller nedtegnet for det formål å representere, gjenskape eller påvise et fysisk eller intellektuelt fenomen» (Brief, 2006, gjengitt i Asdal & Reinertsen, 2021, s. 15). Dokumenter er overalt rundt oss i samfunnet, og de har en avgjørende betydning både i våre egne liv og i samfunnet vi lever i (Asdal & Reinertsen, 2021, s. 12). Noen dokumenter inngår i opprivende kontroverser. Gjørsv kommisjonen sin rapport (NOU 2012:14) er et slik eksempel. Rapporten fikk store ringvirkninger i norsk offentlig debatt og forvaltning og den inngikk som en del av grunnlaget for Nærpolitireformen (Asdal & Reinertsen, 2021, s. 13). For å forstå samfunnet er det å studere og forstå dokumenter avgjørende (Asdal & Reinertsen, 2021, s. 14). I min dokumentstudie ønsker jeg å analysere hva aktuelle dokumenter sier som kan bidra til å forstå veien frem til vedtaket om en nærpolitireform og innholdet i Nærpolitireformen i lys av aktuell reform- og organisasjonsteori.

Hvordan kollektive forestillinger skapes, speiles og opprettholdes gjennom språk er noe som jeg vil ta med meg i min analyse (Bratberg, 2014, s. 30 i Tjora, 2020, s. 183). Min kvalitative tekstanalyse vil utfra dette være en diskursanalyse (Tjora, 2020, s. 183). Diskursanalyse dreier seg blant annet om å studere mening, og den studerer mening der den oppstår, nemlig i språket selv. Språk ses imidlertid ikke på som et uproblematisk system av begreper som

refererer direkte til fenomener og ting, men mer som et system som følger sin egen logikk. Denne logikken er virkelighetskonstituerende for mennesker (Neumann, 2002, s. 18). Oppsummert handler en diskursanalyse om å forstå virkeligheten gjennom tekst og hvordan tekst former virkeligheten og vår forståelse av den (Tjora, 2020, s. 183).

Alle de tre dokumentene jeg analyserer er offentlige og tilgjengelige på internett, og de er formelle utredninger eller dokumenter utarbeidet på bakgrunn av konkrete oppdrag eller formål. NOUene og proposisjon 61 LS er tilgjengelig via www.regjeringen.no. Det er viktig å være bevisst på hvilket formål rapportene er utarbeidet for og konteksten de er utarbeidet i (Asdal & Reinertsen, 2021, s. 50). Det er også viktig å være bevisst på at egen tolkning av innholdet i dokumentene er fortolkning av den fortolkningen som de som har skrevet rapportene har.

Dokumenter kan ses på som kilder til informasjon, ren formalisering av bestemte hendelser eller som obligatoriske ledd i en saksgang. Dokumenter kan også ofte ses på som verktøy. Verktøy for å få noe til å skje, for å realisere noe, for å overtale og for å sette en sak i bevegelse. De er initiert og brukes av noen av en konkret grunn (Asdal & Reinertsen, 2021, s. 47). Oppsummert kan man si at det å studere dokumenter som verktøy handler om å undersøke hvilken funksjon de har, hvordan de brukes, og hva de ulike dokumentene gjør med de sakene og stedene de virker på (Asdal & Reinertsen, 2021, s. 57). Som vist til tidligere beskriver stortingsproposisjon 61 LS (Nærpolitireformen) Politianalysen (NOU 2013:9) og Gjørsv kommisjonen (NOU 2012:14) sine rapporter som viktige underlagsdokumenter for Nærpolitireformen (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015, s. 9). Av disse grunner er min dokumentanalyse av stortingsproposisjon 61 LS (Nærpolitireformen) (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015), Politianalysen (NOU 2013:9) og Gjørsv kommisjonen (NOU 2012:14) sine rapporter, viktig å sette inn i en kontekst. Det er videre viktig å ha med seg at når det gjelder politikk inngår også dokumenter i maktkamper, spill, strategier og styring. Men på den andre siden handler også politikk og dokumentarbeid om mye annet. Det er kunnskapsproduksjon, det er kompliserte saker, det er mye hardt arbeid og dokumentene er sentrale for at politiske ideer skal bli realisert i praksis (Asdal & Reinertsen, 2021, s. 21). I dette metodekapittelet vil jeg si litt om meldinger til Stortinget og Norges offentlige utredninger (NOU) og hva de er.

3.4.1 Norges offentlige utredninger (NOU)

Både Politianalysen og 22. juli kommisjonen er NOUer hvor 22. juli kommisjonen sin rapport kom først.

NOU-er er utvalg og arbeidsgrupper som regjeringen eller et departement nedsetter for å utgreie forskjellige forhold i samfunnet. En utgreiing kan enten komme i form av en NOU eller i form av en rapport (www.regjeringen.no). Offentlige granskningskommisjoner kjennetegnes av at de er ad hoc organer. De er ikke en del av det normale styringsverket. De varierer i sammensetning og hva de er satt til å undersøke, men som regel dreier det seg om kriser og katastrofer som vies stor oppmerksomhet i opinionen (Renå, 2017, s. 16). I et historisk perspektiv har opprettelsen av slike organ forekommet sjeldent. Fra 1980-tallet har det blitt langt mer vanlig og forekommer gjennomgående én til to ganger per år. Dette var noe av bakgrunnen for at regjeringen i 2007 oppnevnte et utvalg for å vurdere endringer i regelverket for offentlig oppnevnte granskningskommisjoner (Renå, 2017, s. 16). Arbeidet resulterte i Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner (NOU 2009:9). En av utvalgets konklusjoner var at benevnelsen «granskningskommisjoner» bør erstattes med «undersøkelseskommisjoner», og begrunnet det blant annet med at begrepet «granskning» ikke har et entydig avgrenset innhold samtidig som det skapes en forventning om at en skal avdekke kritikkverdige forhold (Renå, 2017, 16-17).

Formålet med en granskningsprosess er «utredning, uavhengig av om det kan være grunnlag for kritikk» (NOU 2009:9 s. 19). NOUene inngår i et stort maskineri. De er del av et regjeringsapparat og altså en integrert del av et særegent system. Medlemmene som sitter der, blir oppnevnt. Etter at oppgaven med NOUen er utført, kan NOUen komme til å inngå i en stortingsmelding, eller kanskje enda mer formelt, bli en del av et lovframlegg i form av en proposisjon som regjeringen legger frem for Stortinget (Asdal & Reinertsen, 2021, s. 122).

Når det gjelder sammensetning av kommisjoner mente lovutvalget at en undersøkelseskommisjon ikke burde bestå av flere enn 5 medlemmer. De mente videre at dette ville være tilstrekkelig antall til å sikre kommisjonen en bred sammensetning og skape tillitt til at kommisjonen har de nødvendige kvalifikasjonene (NOU 2009:9 s. 88).

Forvaltningslovens regler gjelder for kommisjoner. Habilitetsreglene skal hindre at en person deltar i tilretteleggelse og avgjørelse i sak hvor det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til vedkommende sin upartiskhet (NOU 2009:9 s. 88). Når det gjelder om undersøkelseskommisjoner skal ha deltagere fra interesseorganisasjoner fraråder lovutvalget dette. De mener det vil kunne bryte med kravene til distanse og uavhengighet. Lovutvalget frarådet på bakgrunn av dette slik interesserepresentasjon i undersøkelseskommisjoner (NOU 2009:9 s. 90). Hvilken type faglig bakgrunn de forskjellige kommisjonsmedlemmene har vil være avhengig av type kompetanse kommisjonen har behov for. Det er viktig at

sammensetningen samlet sett sikrer nødvendig kompetanse til å utføre undersøkelsesarbeidet. I tillegg må sammensetningen sikre publikums tillitt til at de kan løse oppdraget. For å kunne ivareta de involvertes rettsikkerhet anbefaler lovutvalget at minst et av medlemmene skal være jurist. Når det gjelder leder av kommisjoner er lovutvalget tydelig på at det kreves bred lederkompetanse (NOU 2009:9 s. 91).

22. juli kommisjonen skriver at den har fulgt de retningslinjer som er gitt i NOU 2009: 9 «Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner» så langt dette har passet og ligget innenfor det rettslige rammeverket som har foreligget (NOU 2012:14 s. 40). I motsetning til 22. juli kommisjonen nevner ikke Politianalyse utvalget NOU 2009: 9 «Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner» i sin rapport (NOU 2013:9).

3.4.2 Stortingsproposisjoner

Proposisjoner blir brukt når regjeringen forslår at Stortinget skal fatte vedtak. Det finnes tre ulike typer proposisjoner. Proposisjon L er en proposisjon til Stortinget med forslag til lovvedtak. Proposisjon LS er en proposisjon til Stortinget med forslag til lovvedtak og stortingsvedtak, proposisjon S er en proposisjon til Stortinget med forslag til stortingsvedtak (www.regjeringen.no) Nærpolitireformen er en stortingsproposisjon til Stortinget med forslag til lovvedtak og stortingsvedtak.

Allerede forsiden av en stortingsproposisjon illustrerer dokumentets status og autoritet (Asdal & Reinertsen, 2021, s. 80). Det norske riksvåpenet står midtstilt øverst på siden sammen med teksten «Det kongelige justis – og beredskapsdepartement» (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015). Med dette gir nasjonens tyngste symboler – riksløven og kongehuset – sin autoritet til dokumentet. Nummeret på stortingsproposisjonen viser til hvilket nummer i rekken i perioden regjeringen har levert den til Stortinget i. Det viser også til at stortingsproposisjonen inngår i en tradisjonsrik serie, og at den derigjennom følger den etablerte syklusen for Stortingets arbeid (Asdal & Reinertsen, 2021, s. 80). Det betyr at stortingsproposisjon «Nærpolitireformen» var nummer 61 i rekken (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014-2015).

3.5 Gyldighet

Gyldighet handler om en logisk sammenheng mellom prosjektets utforming og funn, og de spørsmål man søker å finne svar på. De svarene vi får, er de faktisk svar på de spørsmålene vi forsøker å stille? (Tjora, 2020, s. 231- 232).

Gyldigheten kan styrkes ved å tydeliggjøre hvordan jeg praktiserer besvarelsen av denne oppgaven ut fra spørsmålene jeg stiller. Videre hvordan disse spørsmålene formes med utgangspunkt i temaet jeg ønsker å belyse og etablere kunnskap om. Den viktigste kilden til høy gyldighet er at forskningen pågår innenfor rammene av faglighet som er forankret i relevant forskning.

3.6 Pålitelighet

Forenklet kan man si at pålitelighet handler om intern logikk eller sammenheng gjennom hele forskningsprosjektet (Tjora, 2020, s. 231). Innenfor all type samfunnsforskning vil forskeren ha ett eller annet engasjement i temaet det forskes på (Tjora, 2020, s. 235). Dette gjelder også meg selv. Som tillitsvalgt og ansatt i politi- og lensmannsetaten gjennom mange år kan jeg ikke si at jeg er helt nøytral eller objektiv til Nærpolitireformen. Innenfor en positivistisk tradisjon er idealet nøytrale eller objektive forskere. Innenfor den fortolkende tradisjonen som kvalitativ forskning er basert på er man imidlertid innforstått med at en fullstendig nøytralitet ikke kan eksistere. Det viktigste blir dermed ikke å besvare denne oppgaven uten hverken faglig eller hverdagslig forutforståelse, men heller å ta med dette som en bevissthet (Repstad, 1993, gjengitt i Tjora, 2020, s. 235). En empirisk forankring og systematikk vil være viktig for å kunne svare «ja» på spørsmålet om resultatene ville blitt de samme dersom en annen forsker gjorde den samme jobben som jeg (Tjora, 2020, s. 237-238).

Som tillitsvalgt har jeg vært tett på hele prosessen rundt Nærpolitireformen. Det gir meg noen styrker fordi jeg kjenner godt til politiet som organisasjon og prosessen frem til en Nærpolitireform. Det er imidlertid viktig med en bevissthet på at mitt perspektiv på prosessen frem til en Nærpolitireform er som tillitsvalgt. Andre personer i andre roller vil kunne ha et annet perspektiv på politiet og Nærpolitireformen. Min personlige interesse for egen arbeidsplass er også selve grunnlaget for motivasjonen til å skrive denne oppgaven. Samtidig er jeg bevisst på at mye kunnskap også kan være en ulempe ved at jeg tar med meg for mange forutinntattheter (Tjora, 2020, s. 236).

Arbeidet med denne oppgaven har vært en lang prosess hvor endring av fokus og problemstilling opptil flere ganger underveis har gjort meg mer og mer bevisst på egen rolle i dette prosjektet. Tilbakemeldinger underveis har vært at jeg har vært for forutinntatt. Det har medført en økt bevissthet på at jeg må legge fra meg roller som ansatt i politiet og tillitsvalgt og tre inn i rollen som «forsker». Det er viktig at jeg ikke blir så oppslukt av egne forutinntattheter at tekstene jeg ønsker å analysere kommer i andre rekke. Tekster er alltid rikere på mening enn det vi tror. Binder vi oss for sterkt opp i egne tanker rundt feltet

forsvinner dette (Asdal & Reinertsen, 2021, s. 22). Selv har denne reisen vist meg nettopp dette. Jo mer jeg har klart å distansere meg fra rollen min i politiet og gått inn i «forsker rollen», jo rikere har også dokumentene blitt. I «forskerrollen» har jeg vært bevisst på å følge min plan for besvarelsen av denne oppgaven. Det å forholde meg stramt til hva teorien sier om temaet, hvilken problemstilling jeg ønsker å besvare, og knytte empirien i dokumentene jeg analyserer opp mot teorien vil være helt avgjørende for oppgavens pålitelighet. Det å møte dokumentene både med en åpen nysgjerrighet og en kritisk distanse har hjulpet meg på veien. Kontekstualiseringen av dokumentene har også vært viktig her. Hvor kommer de fra, hva sier de m. m (Asdal & Reinertsen, 2021, s. 25).

4 Ideer som former det 21. århundrets organisasjon

For å kontekstualisere politireformer generelt og Nærpolitireformen spesielt, vil jeg i dette kapitlet redegjøre for ideer som former det 21. århundrets organisasjon.

Hva som har vært de dominerende ideene, altså hovedtrendene for organisasjonsutforming gjennom tidene har variert. Med trender mener vi allment fenomener som pr. definisjon folder seg ut og dermed blir synlige over tid. En «trend» har også en romlig dimensjon. Det må være en ide som i en periode preger diskurser og andre aktiviteter på mange arenaer (Røvik, 2019, s. 122-123).

På 1950 – tallet hadde politiet et maskulint preg, og politikorpset besto nesten utelukkende av menn. De få kvinnene som jobbet i politiet, var ikke uniformerte, og de arbeidet med kvinner og barn. Den legitime arbeidsmetoden for politiet på denne tiden var bestemt og røff, hvor muskelbruk var en del av maktutøvelsen. Politiets organisering i denne perioden kan vi kalle for «Makt og kontrollmodellen» (Wathne, 2016, referert i Wathne, 2018, s. 28). Samfunnet rundt oss var i samme etterkrigsperiode preget av sterk tro på planlegging og makrostyring av samfunn, individer og virksomheter. Dette skjedde blant annet ved hjelp av hierarkiske strukturer og sentraliserte beslutninger (Byrkjeflot, 1997, i Røvik, 2019, s. 145). Mot slutten av 1970 – tallet ser vi imidlertid en bevegelse i retning av ledelse fremfor styring. Bevegelsen var forankret i antiautoritær samfunnskritikk, NPM og en internasjonalisering av arbeidslivet med en forsterket konkurranse. Næringslivet kalte på organisasjoner med fleksible organisasjonsformer, men fremfor alt kalte de på et desentralisert, aktivt lederskap med vide fullmakter og evne til å treffe raske beslutninger (Byrkjeflot, 1997, i Røvik, 2019, s. 145).

Reformverktøy som ble tatt i bruk i politiet var hentet fra management-teoriene. Disse var desentralisering, delegering av ansvar og myndighet (Wathne, 2018). I samme periode besto politiet av 54 politidistrikter hvor politimestrene hadde relativt selvstendig myndighet til å utforme hvordan politiet skulle fungere.

Denne dreiningen mot mer ledelse og mindre styring hang også sammen med den generelle samfunnsutviklingen og kvinners likestilte inntreden i politiet. Gjennom dette ble de tradisjonelle arbeidsmetodene i politiet utfordret. På 1960- tallet og utover 1970- tallet endret politirollen seg gradvis. Mennesket, dets velferd og dets verdier ble satt i sentrum. Politirollen beveget seg gradvis i en mer humanistisk retning (Tranøy, 2017, i Wathne, 2018).

Politiet beveget seg i denne perioden fra en «makt- og kontrollmodell» og i retning «nærpolitimodellen». I Norge ble nærpolitiet introdusert i 1978-79. Innholdet i begrepet har

imidlertid vært i bevegelse. Nærpolitimodellen innebar i en nordisk sammenheng at politiet skulle være desentralisert og synlig, arbeide proaktivt og sette søkelys på forebygging fremfor kriminalitetsbekjempelse (Holmberg, 2005, s. 206; Balvig & Holmberg, 2004, s. 11, i Wathne, 2018, s. 29).

I tråd med de sentrale bærebjelkene i 1970- tallets nærpolitimodell foreslo Politirulleutvalget i 1981 ti grunnprinsipper for norsk politi;

1. Politiet skal avspeile samfunnets idealer.
2. Politiet skal ha et sivilt preg.
3. Politiet skal være et enhetspoliti.
4. Politiet skal være desentralisert.
5. Politimannen skal være generalist.
6. Politiet skal virke i samspill med publikum.
7. Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet.
8. Politiet skal ha bred rekruttering.
9. Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet.
10. Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2004-2005, s. 9-10)

Nærpolitimodellen hadde sitt høydepunkt på 1980 tallet. De 10 grunnprinsippene for norsk politi ble lenge lagt til grunn for utviklingen av norsk politi.

På 1990-tallet ble NPM-reformenes målstyringsideologi for fullt tatt i bruk av staten (Wathne, 2018, s. 30). I politiet fant nye organisasjons idéer veien inn i form av budsjettstyring, virksomhetsplaner og målstyring. Incentiv, sentraliserings, og kontrollverktøy ble tatt frem. Politiarbeid skulle i større grad være strategisk og springe ut fra analyser i større grad enn å være «tilfeldig» og hendelsesstyrt (Wathne, 2018).

Fra tusenårsskiftet skjer det igjen en pendelveksling. Nå ser man klare tegn på en trend som kan beskrives som en bevegelse bort fra ledelse og i retning av mer vektlegging av styring (Røvik, 2019, s. 145). Et viktig trekk ved den moderne tilstand ved tusenårsskiftet var flere

ideer, eller oppskrifter for hvordan samtidens organisasjoner bør utformes, styres og ledes. Disse ideene har 6 viktige felles kjennetegn; de er svært mange, de er allestedsværende, de har gjerne uklar historie, de er gjennomtrengende, de er reformutløsende og de har tvetydige virkninger (Røvik, 2019, s. 16-19).

Det å øke den sentrale styringskapasiteten er et tydelig motiv for reformgrep i mange virksomheter etter hundreårsskiftet (Pedersen, 2007, i Røvik, 2019, s. 150).

Det blir ofte hevdet at bakgrunnen for de fleste reformene i offentlig sektor i Norge kan spores tilbake til det såkalte Hermansen- utvalgets innstilling (NOU 1989:5) «En bedre organisert stat». I denne utredningen er premissene at statlige virksomheter kan styres bedre, noe som gir økt politisk styrbarhet. I tillegg bør man tilstrebe økt effektivitet, økt fornyelses og omstillingsevne, samtidig som rettsstats- og rettssikkerhetshensyn ivaretas (Sørli & Larsson, 2018, s. 17). Flere har påpekt at denne NOU- en har fungert som et grunnlagsdokument for fremveksten av NPM i Norge. Fellestrekk for denne form for styring er at virksomheten innrettes utfra en kvantitativ logikk der målbare resultater prioriteres (Sørli & Larsson, 2018, s. 17).

Disse ideene kjennetegner også i stor grad politireformene i våre naboland. Politireformene i Nord- og Vest- Europa i de senere årene har vært det Sørli og Larsson kaller «sentraliseringsreformer». Kort oppsummerer de dette med at «stort anses som godt og makt samles på færre hender» (Sørli & Larsson, 2018, s. 19).

NPM-inspirert reformer har nasjonalt og internasjonalt vært kritisert. Motstanden mot de NPM-inspirerte ideene i de nordiske politireformene kommer blant annet frem i en kronikk skrevet av de nordiske fagforeningslederne i politiet (Nitz, Oxfeldt, Bolstad, Suhonen & Magnusson, 2016). De roper et varsko over at politiet fjerner seg fra publikum, og at tillitt, nærhet og trygghet forsvinner i takt med NPM sitt inntog. I NPM kommer ikke innbyggerne først. Det som kommer først, og som skal ligge til grunn for produksjonen i offentlig sektor, er firkanter, planer og konsulentrapporter. Politiet skal innrettes som en produksjonsfabrikk der alt måles. Kronikken setter søkelys på at mye av det som er viktig for publikum ikke lengre vektlegges fordi det ikke kan måles.

Som vist i dette kapittelet har pendelen svingt fra mer styring enn ledelse i etterkrigstiden før pendelen på slutten av 1970 tallet snudde mot mer ledelse. Fra tusenårsskiftet skjer det igjen en pendelveksling. Nå ser man klare tegn på en trend som kan beskrives som en bevegelse bort fra ledelse og i retning av mer vektlegging av styring.

Nærpolitireformen som ble signert på Stortinget i juni 2015 (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015) hadde et sterkt instrumentelt søkelys på struktur og hierarki (Christensen et al., 2015, s. 255). Dette kan forstås som at pendelen, i hvert fall innen justissektoren, fortsatt ligger på styring.

5 Nærpolitireformen i lys av reform- og organisasjons teori

Jeg vil nå gå over til analysedelen av min oppgavebesvarelse. I dette kapittelet skal jeg analysere hvordan veien frem til vedtaket om en nærpolitireform, og innholdet i Nærpolitireformen kan forstås i lys av aktuell reform- og organisasjonsteori. Måten jeg gjør dette på er at jeg først analyserer hva målet med reformer er før jeg går over til å analysere Nærpolitireformen som et verktøy for å bedre måloppnåelsen til politiet. Deretter analyserer jeg hva min empiri sier om organisasjonsendringer som ble vurdert på veien frem mot vedtaket om Nærpolitireformen, hvor forhandlinger var en del av prosessen som ledet frem til vedtaket om en nærpolitireform. «Spesielle hendelser» analyseres som katalysator for reformer før jeg analyserer hvordan Nærpolitireformen vekter styring og ledelse. Avslutningsvis analyserer jeg mulige årsaksforklaringer til vedtaket om en nærpolitireform.

Som vist innledningsvis er ikke reformer i offentlig sektor noe nytt. De kan ses på som evigvarende prosesser som bryter ned for deretter å bygge opp igjen, før de igjen følges opp av nye reformer (Sørli & Larsson, 2018, s. 15). Politireformer er derfor ikke noe særegent for offentlig sektor, ei heller for Norge. Ser vi til våre naboland har det de siste årene blitt gjennomført politireformer også i disse landene. I Sverige trådte den store politireformen i kraft 1. januar 2015 (Westerberg & Hogskola i Sørli & Larsson, 2018, s. 73). Den danske politireformen ble iverksatt ved årsskiftet 2006/2007 (Holmberg i Sørli & Larsson, 2018, s. 223). Politireformene i Nord- og Vest- Europa de senere årene har flere fellestrekk. De har i stor grad vært sentraliseringsreformer hvor spenningen mellom sentralmakt og lokalstyring har vært merkbar i flere land (Sørli & Larsson, 2018, s. 19). Dette har medført at bevegelsene mellom sentralisering og desentralisering har gått frem og tilbake i forbindelse med de senere års politireformer (Sørli & Larsson, 2018, s. 20). Samfunnsøkonomiske behov etterfulgt av politiske krav om økonomiske nedskjæringer og besparinger har ofte vært sentral bakgrunn for politireformer. I de nordiske landene har imidlertid ikke dette vært like påtrengende, men kravene om effektivisering er også tydelige i de nordiske landene (Sørli & Larsson, 2018, s. 19).

5.1 Målet med reformer

Hva er så målet med igangsetting av reformer? Ifølge Pollitt og Bouckaert er offentlige styringsreformer formålsbestemte endringer i strukturer og prosesser i offentlige virksomheter med det målet å få dem til å virke bedre (Pollitt & Bouckaert, 2017). Reformen er et politisk virkemiddel som iverksettes for å gjennomføre endringer. Reformen gjennomføres med gode hensikter og et ønske om å få til endringer til det bedre. Noen reformer har klart definerte mål,

andre har mer implisitte mål (Sørli & Larsson, 2018, s. 15). Videre lover reformer å rette på problemer. I tillegg til å skulle endre offentlige organisasjoner til å bedre samsvare med uttrykte politiske føringer og offentlige behov, kan også reformer ses på som symbolske gjennom at man viser at man gjør noe (Reiner, 2010 i Sørli & Larsson, 2018, s. 27). Målet til regjeringen med Nærpolitireformen er;

et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer. Formålet med proposisjonen er å sikre politiet en organisering som legger til rette for å nå disse målene. Regjeringen sitt definerte mål med Nærpolitireformen var å sikre tilstedeværelse av et kompetent og effektivt nærpoliti, der befolkningen bor, og samtidig utvikle gode fagmiljø som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014-2015, s. 5)

Her viser regjeringen at de ønsker å gjennomføre endringer til det bedre i politiet.

5.2 Nærpolitireformen – et verktøy for å bedre måloppnåelsen til politiet

Offentlige organisasjoner er som vist til tidligere satt til å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål (Etzioni, 1978). Politiet som en offentlig organisasjon er satt til å løse et samfunnsoppdrag. Samfunnsoppdraget er å forebygge og bekjempe kriminalitet, og skape trygghet for befolkningen. Disse målene for politiets arbeid er omhandlet i Politiloven (Politiloven, 1995).

Gjennom Nærpolitireformen ønsker Solberg regjeringen å bedre politiets evne til å løse samfunnsoppdraget. På et sentralstyremøte i Høyre i 2018 uttalte statsminister Solberg «vi må gjøre reformer for å sikre oss at Norge er et like godt velferdssamfunn i fremtiden som nå» (Lepperød, 2018). Politianalysen skriver i sin rapport at «fremtidens politi må kunne møte den kompliserte, alvorlige og grenseoverskridende kriminaliteten og samtidig levere en god polititjeneste der befolkningen bor» (NOU 2013:9, s. 9). Videre sier de at «utvalget mener at politiet ikke i tilstrekkelig grad er organisert, styrt og ledet for å møte denne utviklingen» (NOU 2013:9, s. 9). «Utfordringen blir i fremtiden å sikre tilstedeværelse av et kompetent og

effektivt lokalt politi der befolkningen bor og samtidig utvikle sterke spesialistmiljøer» (NOU 2013:9, s. 9). «Politiet er i dag heller ikke dyktige nok til å lære, utvikle og forbedre egen virksomhet» (NOU 2013:9, s. 9). «Utvalget mener også at styringen og ledelsen av politiet ikke fungerer tilfredsstillende» (NOU 2013:9, s. 9). «For å utvikle et politi som kan møte fremtidens behov anbefaler utvalget at det gjennomføres to reformer i norsk politi; en strukturreform og en kvalitetsreform» (NOU 2013:9, s. 9). Her viser Politianalysen at de mener at det må en reform til i norsk politi for at politiet bedre skal kunne levere på sitt samfunnsoppdrag.

I den politiske plattformen utgått fra en regjering mellom Høyre og Fremskrittspartiet på Sundvollen 7. oktober 2013 skriver de at;

Regjeringen vil omstrukturere politiet for å skape en handlekraftig og moderne organisasjon som skal bli enda bedre til å forebygge og bekjempe kriminalitet. Dette vil skje ved sammenslåing av politidistrikter til færre og mer robuste politiregioner. Målsettingen med det nye nærpolitiet er at politiet skal være operativt, synlig og tilgjengelig, med kapasitet til å etterforske og påtale kriminelle handlinger. (Regjeringen, 2013, s. 16)

Regjeringen følger dette opp i stortingsproposisjon 61 LS (Nærpolitireformen) (Justis og beredskapsdepartementet 2014-2015) hvor tilnærmet den samme teksten benyttes. «Det er nedfelt i regjeringens politiske plattform at regjeringen vil omstrukturere politiet for å skape en handlekraftig og moderne organisasjon som skal bli enda bedre til å forebygge og bekjempe kriminalitet» (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015, s. 5). Her viser regjeringen at de med vedtaket om en Nærpolitireform ønsker å øke måloppnåelsen til politiet gjennom vedtaket. De mener at fravær av langsiktig tenkning, overordnet styring og klare mål har ført til at politiet ikke har hatt ønsket utvikling (Justis- og politidepartementet 2014-2015, s. 6).

I den politiske plattformen utgått fra en regjering mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre på Jeløya 14. januar 2018 understrekes målet med Nærpolitireformen gjennom at «regjeringen vil følge opp forliket om nærpolitireformen fra 2015» (Regjeringen, 2018, s. 16). Videre sier regjeringen at de vil «fullføre arbeidet med Nærpolitireformen» (Høyre, Fremskrittspartiet & Venstre, 2018, s. 16).

Som vist er både Politianalysen (NOU 2013:9) og stortingsproposisjon 61 LS (Nærpolitireformen) (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015) tydelige på at målet med Nærpolitireformen er å sette politiet bedre i stand til å løse sitt samfunnsoppdrag. Dette sammenfaller med det instrumentelle perspektivet hvor organisasjoner ses på som instrumenter for å oppnå gitte mål satt av ledelsen (Christensen et al., 2015, s. 49). Videre kan Nærpolitireformen knyttes opp mot det instrumentelle perspektivet gjennom at formell struktur her benyttes som et styringsverktøy.

For å nå målene som regjeringen satte for norsk politi vurderte de i prosessen frem mot vedtaket om en nærpolitireform fordeler og ulemper ved den eksisterende organisasjonsformen i forhold til andre aktuelle organisasjonsformer.

5.3 Vurdering av organisasjonsendringer

Gjørvt kommisjonen avdekket i sitt arbeid mange slags behov for endringer. De oppsummerer innledningsvis i sin rapport sine funn med at der det sviktet 22. juli, skyldtes det primært at;

- evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten
- evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak
- evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull
- potensialet informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ikke vært godt nok utnyttet
- ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært mangelfull. (NOU 2012:14, s. 16)

Etter kommisjonens mening handler disse lærdommene i større grad om *ledelse, samhandling, kultur og holdninger*, enn om mangel på ressurser, behov for mer lovgivning, organisering eller store verdivalg (NOU 2012:14, s. 16). Etter Gjørvt kommisjonens mening handler lærdommene de fant i liten grad om organisering av politiet. 22. juli kommisjonen mener at det som gikk galt 22. juli ikke har grobunn i den allerede eksisterende organisasjonsformen. Politianalyseutvalget (NOU 2013:9), på den andre siden, er uenige i dette. Oppsummert anbefaler politianalyseutvalget at det gjennomføres to reformer i norsk politi for å kunne møte fremtidens utfordringer; en strukturreform og en kvalitetsreform. Strukturreformen omfatter en ny struktur og organisering av politiet. Kvalitetsreformen vil omfatte forbedringer i styring

og ledelsesprosesser samt forbedringer knyttet til kvalitet og prosesser (NOU 2013:9, s. 10). Utvalget foreslår videre en enhetlig modell for organisering av politiet. Dette krever endringer både av politidistrikter, særorgan, Politidirektoratet og den lokale strukturen. Denne modellen er ment å gi bedre politikraft og bedre polititjenester der befolkningen bor. For å få til dette foreslo de blant annet å organisere politiet i 6 politidistrikter (NOU: 2013:9, s. 30-31). Politianalyseutvalget er i motsetning til 22. juli kommisjonen (NOU 2012:14) tydelige på at «dagens organisering» ikke er tilstrekkelig for å oppnå ønsket måloppnåelse. De nevner som vist over en rekke områder hvor en organisasjonsendring av politiet vil gi større måloppnåelse. Regjeringen følger opp Politianalysen sine forslag om endring av strukturen til norsk politi. De sier at «formålet med proposisjonen er å sikre politiet en organisering som tilrettelegger for å kunne nå disse målene» (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015, s. 5). Regjeringen har som vist i sin politiske plattform nedfelt at de ønsker å omstrukturere politiet for å skape en handlekraftig og moderne organisasjon som skal bli bedre på å bekjempe og forebygge kriminalitet. For å få til dette ønsker de å slå sammen flere politidistrikter for å skape færre, mer hardføre politienheter (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015, s. 5).

Politianalyseutvalget foreslo å gå fra 27 til 6 politidistrikter (NOU 2013:9, s. 31). Politianalyseutvalget sin rapport ble sendt på høring 21. juni 2013 til en rekke aktører, herunder alle fagforeningene i politiet (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015, s. 15-18). De forskjellige høringssvarene er vist til underveis i stortingsproposisjonen og har sammen med sentrale dokumenter vært med på å danne grunnlaget for vedtaket om en nærpolitireform. Høringsrundene ga bred oppslutning om at antall politidistrikter burde reduseres. Imidlertid var mange skeptiske til å gå ned til bare 6 politidistrikter (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015, s. 81). Departementet sitt forslag til organisering etter høringrundene var 12 politidistrikter.

Stortingets justiskomite behandlet Regjeringens forslag til reform av politiet i mai 2015. Reformen fikk endret navnet fra Politireformen til Nærpolitireformen etter et forlik på Stortinget mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig folkeparti og Venstre. Innholdet i reformen var imidlertid det samme. Til tross for at Politianalysen i stor grad beskrev behovet for profesjonalisering og sentralisering av politiet, så tyder navneendringen på reformen på at det politiske landskapet var av en slik art at begrepet «nærpoliti» var en forutsetning for å få gjennomslag for sin politikk. Tidligere har jeg vist at nærpolitiet ble introdusert på slutten av 70- tallet, og at innholdet i begrepet har vært i bevegelse.

Nærpolitimodellen innebærer at politiet skal være desentralisert og synlig, arbeide proaktivt og sette søkelys på forebygging fremfor kriminalitetsbekjempelse (Holmberg, 2005, s. 206; Balvig & Holmberg, 2004, s. 11, i Wathne, 2018, s. 29). Utfra myteperspektivet var navneendringen viktig for å legitimere reformen. Gjennom navneendringen ble reformen knyttet opp mot et begrep som ble introdusert på slutten av 1970-tallet og som hang sammen med et desentralisert politi uavhengig av innholdet i reformen som var uendret. Solberg-regjeringen var en mindretalls-regjering og derfor også avhengig av støtte fra andre partier for å få flertall på Stortinget. Politiske konfliktlinjer løp særlig mellom spørsmålene om sentralisering og by versus land- problematikken på den ene siden, og idealer om effektivisering og spesialisering på den andre siden (Sørli & Larsson, 2018, s. 23). Stortingets justiskomite la frem sin innstilling 2. juni 2015. Stortinget fattet vedtak om iverksetting av reformen 10. juni 2015 hvor forslaget på 12 politidistrikter som forelå etter høringsrundene også ble det endelige resultatet (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015, s. 84).

Dette er den siste reformen i norsk politi.

Dette viser at høringsrundene har fungert som forhandlingsrunder hvor flere aktører har hatt noe de skulle ha sagt. Utfra sine respektive organisasjonsheters interesser har hver av aktørene handlet formålsrasjonelt (Christensen et al., 2015, s. 38). Forliket som ble vedtatt på Stortinget i juni 2015 bærer også preg av forhandlinger hvor de forskjellige politiske partiene har hatt noe de skulle ha sagt. Etter høringsrundene ble forslaget til organisering endret fra 6 til 12 politidistrikter, og etter forliket på Stortinget ble navnet på reformen endret fra Politireformen til Nærpolitireformen. Dette kan knyttes opp mot forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet (Christensen et al., 2015, s. 35).

5.4 «Spesielle hendelser» som katalysator for reformer

Det er ikke tilfeldig når en reform igangsettes. Politireformer oppstår ofte som en respons på en tillitskrise (Terpsta, Fyfe et al., 2013, i Sørli & Larsson, 2018, s. 19). Terrorhandlingene rettet mot Norge 22. juli 2011 og ulike forhold som fulgte i kjølvannet kan ses på som en slik tillitskrise rettet mot norsk politi. Pollitt og Bouckaert beskriver at «spesielle hendelser» kan påvirke «eliten» til å igangsette en reform. Terrorhendelsene 22. juli vil være en slik «spesiell hendelse», og politikerne på Stortinget og i regjeringen kan ses på som «eliten» (Pollitt og Bouckaert, 2017, s. 33).

Norsk politi ble utsatt for omfattende granskning og kritikk i etterkant av terrorangrepene mot Norge 22. juli. Som et resultat av dette ble det 12. august 2011 av kongen i statsråd oppnevnt en uavhengig kommisjon (Gjørsv kommisjonen) for å gjennomgå og trekke lærdom fra

angrepet på regjeringskvartalet og massakren på Utøya 22. juli 2011. Rapporten ble lagt frem for statsministeren 13. august 2012 (NOU 2012:14, s. 4). I mandatet til Gjørsv kommisjonen står det at kommisjonen skal kartlegge alle relevante sider ved hendelsesforløpet, og de kan gjennomføre de undersøkelsene som de mente var nødvendige. Kommisjonen skulle videre fremme forslag til tiltak den mener er nødvendig for å sikre bedre beredskap med sikte på at det norske samfunnet skulle kunne stå best mulig rustet til å avverge, samt møte eventuelle fremtidige angrep (NOU 2012:14, s. 38).

22. juli kommisjonen besto av 10 oppnevnte medlemmer i tillegg til et sekretariat på 9. Leder av kommisjonen er juristen Alexandra Bech Gjørsv og herav kommer også benevnelsen «Gjørsv kommisjonen». Blant de oppnevnte medlemmene var flertallet forskere og ledere eller tidligere ledere innenfor politi, forsvar, sykehus og samferdsel. Den eneste representanten fra organisasjonslivet var den gang visepresident i Norges Røde Kors, Linda Motrøen Paulsen. Ingen ansatt organisasjoner var representert og ingen medlemmer var politikere eller tidligere politikere (NOU 2012:14, s. 39).

I etterkant av Gjørsv sin rapport, og kritikk som kom frem i etterkant, ble det et massivt trykk på at grep måtte tas. Svakheterne som Gjørsv hadde påpekt måtte tas tak i. Både politikere og publikum gjennom media var tydelige på at noe måtte gjøres. Det var derfor ikke overraskende da Regjeringen i etterkant av Gjørsv- kommisjonen sin evaluerings rapport besluttet at det skulle gjennomføres en politianalyse (NOU 2013:9).

5.5 Politianalysen

Den 8. november 2012 ble det oppnevnt et utvalg av Justis- og beredskapsdepartementet. Det kan her nevnes at samme år endret departementet navn fra Justis- og politidepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet. Etter å ha hatt samme navn siden opprettelsen i 1818 ble «politi» byttet ut med «beredskap» 200 år senere. Dette kan indikere en endring av politiets rolle i retning av å vektlegge den alvorlige kriminaliteten fremfor sosial forebygging og mindre alvorlig kriminalitet (Wathne, 2018). Mandatet til utvalget var å analysere utfordringene i norsk politi. Analysen skulle peke på forslag til forbedringspunkter og tiltak for å legge til rette for bedre oppgaveløsning og mer effektiv ressursbruk i politiet (NOU 2013:9, s. 5). Bakteppet for å nedsette utvalget var terrorhandlingene 22. juli 2011 og de svakheterne og manglene ved norsk politi som ble avdekket i håndteringen av hendelsene den dagen (NOU 2013:9, s. 17). Rapporten ble avgitt til Justis- beredskapsdepartement 19. juni 2013 (NOU 2013:9, s. 3).

Politianalyseutvalget besto av 8 medlemmer inkludert leder Arne Røksund, departementsråd i Fiskeri- og kystdepartementet. Videre besto utvalget av en avdelingsdirektør i Forsvarsdepartementet, en departementsråd i Arbeidsdepartementet, politidirektøren, skattedirektøren, en professor ved universitetet i Bergen, sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste og en lagdommer. Det var ingen representanter fra organisasjonslivet eller ansatt representanter i utvalget (NOU 2013:9, s. 11). Selv om utvalget har bestått av representanter fra ulike departementer, har sekretariatet vært støttet av konsulentselskapet McKinsey & Company med 9,7 millioner kroner (Wathne, 2018).

Utvalget bekreftet i stor grad de svakhetene som Gjørsv kommisjonen fastslår i sin rapport, og de stilte seg bak Gjørsv sin vurdering av at ledelse er avgjørende for politiet sine prestasjoner fremover. Utvalget mente imidlertid som vist tidligere at holdninger, ledelse og kultur ikke kan ses på isolert fra de strukturelle forutsetningene for ledelse i etaten (NOU 2013:9, s. 154). Her skiller de seg fra 22. juli kommisjonen sine funn (NOU 2013:9). Politianalysen la grunnlaget for Nærpolitireformen med visse endringer som antall politidistrikter. Her har jeg vist at 22. juli som en «spesiell hendelse» har fungert som en katalysator for Nærpolitireformen. Mine funn understøttes av Pollitt og Bouckaert sitt reformrammeverk (2017) hvor nettopp slike «spesielle hendelser» kan påvirke eliten, her politikerne, til å igangsette en reform.

5.6 Nærpolitireformen – vekting av styring eller ledelse?

Politianalysen beskriver det som en utfordring at «innslaget av sentral regulering, styring og standardisering i ytre etat er svak, og det er en betydelig autonomi i det enkelte politidistrikt og særorgan» (NOU 2013:9, s. 40). Ordene som her benyttes kan forstås som at Politianalysen etterspør mer styring. De samme ordene som Politianalysen her bruker, kan også ses opp mot ordene som ble brukt mot slutten av 1970 tallet hvor det var en bevegelse i retning av ledelse fremfor styring. I denne perioden kalte næringslivet på et desentralisert, aktivt lederskap med vide fullmakter (Byrkjeflot, 1997, i Røvik, 2019, s. 145). Reformverktøy som ble tatt i bruk i politiet i denne perioden var hentet fra management-teoriene. Disse var desentralisering, delegering av ansvar og myndighet (Wathne 2018). I samme periode besto politiet av 54 politidistrikter hvor politimestrene hadde relativt selvstendig myndighet til å utforme hvordan politiet skulle fungere.

Det som ble etterspurt på slutten av 1970 - tallet i en tid med bevegelse i retning av ledelse fremfor styring beskrives i Politianalysen som en utfordring. Der Nærpolitireformen beskriver

en betydelig autonomi i det enkelte politidistrikt som en utfordring ble et desentralisert aktivt lederskap med vide fullmakter etterspurt på slutten av 1970 - tallet.

Når variasjonene i organisering og tilnærming er store, og graden av sentral regulering liten, blir ledelse en mer avgjørende faktor. Det er derfor viktig å ha systemer og prosesser som bidrar til god ledelse, til tross for de strukturelle svakhetene. Slike systemer og prosesser inkluderer f.eks. lederutvelgelse, lederutvikling og resultatorientering (NOU 2013:12, s. 41)

Der utvalget skriver at ledelse er viktig når variasjonene i organisering og tilnærming er store, og graden av sentral regulering liten, kan det også forstås som at ledelse er mindre viktig når variasjonene i organisering minker og graden av sentral regulering øker. Dette handler om forhold som utfra det instrumentelle perspektivet omhandles som styring og ikke ledelse. Oppsummert kan dette forstås som at økt grad av styring gjør ledelse mer overflødig eller motsatt (Ladegård & Vabo, 2010, s. 26). Utvalget foreslår både en mer enhetlig organisering av politiet og en større grad av sentral regulering.

Kapittel 4 omhandler ideer som former det 21 århundrets organisasjoner. Pollitt og Bouckaert omhandler dette som «nye styringsideer» i sitt reformrammeverk. Videre omhandler de «partipolitiske ideer» også som en del av «det politiske systemet» (Pollitt og Bouckaert, 2017). Hvilke partipolitiske ideer har vært gjeldende siden terroren rammet 22. juli 2011 og frem til Nærpolitireformen ble vedtatt på Stortinget i juni 2015? Den 22. juli 2011 hadde Norge en regjering ledet av Arbeiderpartiet med Jens Stoltenberg som statsminister. I plattformen beskrev regjeringen at de «vil ha et nært og sterkt politi med lensmannskontoret over hele landet» (Regjeringen 2005-2009, s. 67). I 2009 ble regjeringen gjenvalgt og i den nye politiske plattformen skriver regjeringen at de ønsker å «opprettholde en desentralisert politistruktur, styrke lensmannskontorene, og ha flere politiposter og mindre administrasjon ved en ny organisering i politidistriktene for å få et mer synlig og tilgjengelig politi» (Regjeringen 2009-2013, s. 67). Her kommer igjen ordet desentralisert inn. Som vist tidligere innebar «nærpolitiet» som ble introdusert på slutten av 1970- tallet at politiet skulle være desentralisert (Holmberg, 2005, s. 206; Balvig & Holmberg, 2004, s. 11, i Wathne, 2018, s. 29). Et av Politirulleutvalget sine ti grunnprinsipper for norsk politi var at «politiet skal være desentralisert» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2004-2005, s. 9-10).

I 2013 blir det et regjeringsskifte hvor Erna Solberg fra Høyre overtar som statsminister. I den politiske plattformen vil «regjeringen omstrukturere politiet for å skape en handlekraftig og

moderne organisasjon som skal bli enda bedre til å forebygge og bekjempe kriminalitet. Dette vil skje ved sammenslåing av politidistrikter til færre og mer robuste politiregioner» (Regjeringen 2013, s. 16). Der Stoltenberg regjeringen ønsker å opprettholde en desentralisert politistruktur hvor de ønsker å styrke lensmannskontorer og opprette flere politiposter ønsker Solberg regjeringen å slå sammen flere politidistrikter til færre og mer robuste politienheter. I juni 2015 vedtas Nærpolitireformen på Stortinget etter et forlik. Forliket var blant annet mellom Arbeiderpartiet og Høyre og som vist tidligere endret navnet seg fra politireform til nærpolitireform som et resultat av forhandlinger som ledet frem til et forlik. Politiske konfliktlinjer løp særlig mellom spørsmålene om sentralisering og by versus land-problematikken på den ene siden, og idealer om effektivisering og spesialisering på den andre siden (Sørli & Larsson, 2018, s. 23). Dette kan ses på som gjenkjennbart utfra de forskjellige politiske programerklæringene.

I stortingsproposisjon 61 LS (Nærpolitireformen) sier regjeringen at;

Politiet skal være tilgjengelig for innbyggerne i hele landet og levere kvalitativt gode polititjenester. Ut fra oppgavene må politi- og lensmannsetaten ha en desentralisert struktur. Den overordnede styringen av etaten og en del øvrige funksjoner må eller kan ivaretas nasjonalt, men som hovedinnretning skal etaten være desentralisert, og ha klare bånd til lokalmiljøene. (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015, s. 67)

Nærpolitireformen sin bruk av ord støtter her oppunder de ordene som passer med de partipolitiske ideene og styringsideene på 1980 og 1990 tallet hvor pendelen var på ledelse mer enn styring. Imidlertid så understøtter evalueringer av Nærpolitireformen trendene i samfunnet fra tusenårsskiftet hvor vi ser en dreining bort fra ledelse og over mot styring (Røvik, 2019, s. 145).

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk i oppdrag å evaluere nærpolitireformen. I underveis evalueringen i 2019 sier de at både bevisstheten om og kravene til ledelse i politiet har økt. I stort innebærer likevel politiledelse mer styring enn ledelse. Det innebærer blant annet at styringen er blitt sterkere, tydeligere og mer profesjonell. Men mange ansatte opplever at det er lang avstand mellom topp og bunn i organisasjonen (Difi evaluering 2019, s. 5).

I en forskningsrapport fra Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) med tema «Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum» indikerer funnene at balansen mellom styring og ledelse har blitt forrykket til fordel for styring (AFI, 2019, s.80). I studiet til AFI vises det til at nesten åtte av ti ledere sa seg helt eller litt uenige i at en under reformen bruker mindre tid til styring, og drøyt halvparten av personallederne mente at en brukte altfor mye tid til å rapportere til overordnede ledelse. Nesten seks av ti personalledere mente at de ikke bruker mer tid til faglig ledelse, noe som indikerer at personallederrollen under politireformen i noe større grad er preget av styring og administrasjon på bekostning av ledelse. (AFI, 2019, s. 81). AFI sin studie viser at reformen har påvirket balansen mellom ledelse og styring, og rommet for erfaringslæring i negativ retning. Personallederrollen er i noe større grad preget av administrative styringsoppgaver, på bekostning av ledelse (AFI, 2019, s. 85).

En annen studie som understøtter at Nærpolitireformen er basert på en instrumentell logikk er Filstad sin studie av «Politiledelse og ledelse av nærpolitireformen». De fant at «ledelse i Nærpolitireformen i stor grad er dominert av styring heller enn ledelse. Det gir en instrumentell logikk hvor endringsinitiativene domineres av toppstyrte beslutninger som styrer endringsprosessene» (Filstad PHS, 2020, s. 5).

Oppsummert peker dette mot at innholdet i Nærpolitireformen samsvarer med trendene i samfunnet fra tusenårsskiftet med et fokus mer på styring enn på ledelse, i hvert fall innen justissektoren. Som vist innledningsvis er mer styring enn ledelse sammenfallende med et instrumentelt perspektiv.

5.7 Årsaksforklaringer til vedtaket om Nærpolitireformen

Nærpolitireformen omtales ofte som en konsekvens av terrorhandlingene 22. juli, og som et svar på de problemene og behovene som Gjørsv kommisjonen satte søkelys på i sin rapport (Sørli & Larsson, 2018, s. 20). Men er dette den eneste måten vedtaket om en nærpolitireform kan forstås på?

Politianalysen bekrefter i sin rapport i stor grad de svakhetene som Gjørsv kommisjonen fastslår (NOU 2013:9, s. 154). Videre beskriver stortingsproposisjon 61 LS (Nærpolitireformen) Gjørsv kommisjonen og Politianalyse utvalget sine rapporter som sentrale dokumenter som dannet grunnlaget for stortingsproposisjon 61 LS (Nærpolitireformen) (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014-2015, s. 9). I stortingsproposisjonen henvises det eksplisitt til 22. juli- kommisjonen flere ganger. Koblingen til kommisjonen skjer ikke minst gjennom en rekke direkte sitater fra rapporten (Høyser, Madsbu et al. i Sørli & Larsson, 2018,

s. 115). Dette er med på å understøtte terrorhandlingene 22. juli som en foranledning til Nærpolitireformen.

Det at Nærpolitireformen også kan sies å være et resultat av prosesser som strekker seg enda lengre tilbake i tid har fått mindre oppmerksomhet. I Politireform- 2000 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2000-2001), var hovedmålet; en politi- og lensmannsetat som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminalitet, en politi- og lensmannsetat som er mer tjenesteytende og publikumsorientert, og en politi- og lensmannsetat som jobber mer kostnadseffektivt (Justis- og beredskapsdepartementet 2000-2001, s. 4).

I sluttevalueringen av Politireform- 2000, gjennomført av AGENDA i 2006, fant de at flere av de målene som ble satt i Politireform-2000 ikke var blitt nådd. Reformen hadde hatt liten effekt på bekjempelse av hverdagskriminalitet. Videre hadde reformen hatt liten eller ingen effekt på forebyggende arbeid. Reformen hadde heller ikke hatt positiv effekt på publikumsorientering. De fant at reformen hadde ført til en sentralisering av ressurser, både gjennom samarbeid i større vaktregioner gjennom aktiv patruljetjeneste og i noen grad gjennom etablering av distrikts overgripende enheter. Dette har gått utover politiets synlighet og innsats på det lokale plan. Etablering av større tjenesteenheter var det enkelttiltaket fleste ledere trakk frem som nødvendig for å kunne realisere reformens intensjoner ytterligere. Agenda oppsummerer med at reformen fremstår som ufullstendig (Politidirektoratet, 2006, s. 79-80).

Kreftene som ledet frem til Nærpolitireformen kan ses på som at en «hendelse», 22. juli, førte til et «press fra innbyggerne» om at grep måtte tas, og på bakgrunn av dette tvang frem krav om politiske grep. Press fra innbyggerne kan være en mulig påvirkningskraft for endring. Det er sjelden innbyggerne selv har forutsetninger eller ønsker om spesifikke reformer, men de kan noen ganger presse på for å få til endringer (Pollitt & Bouckaert, 2017, s 39). «Eliten» som foretok disse politiske grepene (Pollitt & Bouckaert, 2017, s. 33) var i denne sammenheng politikerne på Stortinget og i Regjeringen.

Videre kan terrorhendelsene 22. juli ses på som et «mulighetenes vindu» hvor det som gjensto fra Reform-2000 nå kunne ferdigstilles gjennom oppstart av en ny reform. Terrorhendelsene 22. juli var det som igangsatte prosessen mot en ny reform, mer enn at innholdet i reformen kun var påvirket av terrorhendelsene (Christensen, Lægreid & Rykkja, 2018, s. 16). 22. juli kommisjonen var tydelige på at hva som feilet 22. juli i liten grad kan spores tilbake til organiseringen av politiet (NOU 2012:14, s. 16). Politianalysen er imidlertid tydelige på at

politiet må omstruktureres for å kunne møte fremtidens utfordringer (NOU 2013:9, s. 10). Dette ble videre fulgt opp av regjeringen i Nærpolitireformen hvor politiet ble omorganisert fra 27 til 12 politidistrikter (Justis – beredskapsdepartementet 2004-2005). Dette bidrar til å understøtte at 22. juli var den utløsende faktoren for igangsetting av en ny reform i politiet, mer enn at innholdet i reformen i vesentlig grad var påvirket av terrorhendelsene.

Uavhengig av om en reform er foranlediget av en «spesiell hendelse», vil det alltid være et sett av ytre og indre krefter som påvirker «elitens» beslutninger om iverksetting av en reform. Pollitt & Bouckaert (2017, s. 33) beskriver dette som «sosio – økonomiske krefter.

Politiets innretning og løsning av oppgaver må reflektere det samfunnet det er en del av. Politiet må tilpasse seg endringene i befolkningen, kriminalitetsbildet og kravene som stilles til politiet fra samfunnet som helhet (NOU 2013:9, s. 75). Fremtidens politi må kunne møte den grenseoverskridende og alvorlige kriminaliteten og samtidig levere en god polititjeneste der befolkningen bor. Utfordringen blir i fremtiden nettopp dette - på den ene siden å sikre tilstedeværelse av et kompetent og effektivt politi der befolkningen bor, samtidig som man på den andre siden skal utvikle sterke spesialist miljø. Politianalyse utvalget mener at politiet ikke i tilstrekkelig grad er organisert, styrt og ledet for å møte denne utviklingen (NOU 2013:9, s. 9).

På bakgrunn av min analyse handler ikke de «sosio- økonomiske kreftene» bak Nærpolitireformen kun om endringer i befolkningen og endringer i kriminalitetsbildet, men også om reformene i våre naboland. Dette underbygges av at stortingsproposisjonen 61 LS også har viet reformer i våre naboland et eget kapittel (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015).

Som vist til tidligere i oppgaven har «nye styringsideer» (Pollitt & Bouckaert, 2017, s. 33) kommet inn i offentlig sektor de siste tiårene. Innenfor styringsteori ser man at pendelen har svingt fra mer styring enn ledelse i etterkrigstiden før pendelen har snudd mot ledelse på slutten av 70 tallet, før tusenårsskiftet hvor pendelen igjen svinger mot styring fremfor ledelse. Utfra Nærpolitireformen sitt sterke instrumentelle søkelys på struktur og hierarki (Christensen et al., 2015, s. 255) kan det forstås som at pendelen fortsatt ligger på styring. Dette samsvarer med trendene i offentlig sektor de tre siste tiårene hvor idestrømmen som går under betegnelsen NPM er gjeldende organisasjonsoppskrifter (Wathne, 2018, s. 10).

Disse «nye styringsideene» kan utfra et myteperspektiv ses på som verdier og normer som har grodd frem over lang tid internt i organisasjonen og som er oppskrifter på hvordan

organisasjoner bør være utformet. Disse oppskriftene kalles myter (Christensen et al., 2015, s. 75). Her er det igjen interessant å nevne forliket hvor reformen fikk endret navn fra politireform til nærpolitireform selv om innholdet fortsatt var det samme.

Oppsummert viser min analyse at Nærpolitireformen ble vedtatt på Stortinget etter forhandlinger som medførte et forlik mellom flere partier. I forkant hadde både Politianalyseutvalget og regjeringen gjennom stortingsproposisjon 61 LS vært tydelige på at norsk politi trengte organisasjonsendringer for å bedre måloppnåelsen. Utfra dette foreslo de endringer av organiseringen av norsk politi. Dette understøttes av teorien hvor foranledningen til en reform sett i lys av et instrumentelt perspektiv kan deles i to. Utfra den hierarkiske varianten vil overordnede myndigheter eller organisasjonsledelsen foreslå reformer dersom det er andre alternativer som ut fra disse vurderingene vil gi større grad av måloppnåelse. Utfra forhandlingsvarianten kommer vedtak om reformer i stand gjennom forhandlinger hvor flere aktører har noe de skulle ha sagt (Christensen et al., 2015, s. 167).

Videre viser min analyse at hendelsene 22. juli kan forstås som den direkte foranledningen til Stortinget sitt vedtak om en Nærpolitireform. Årsaken til vedtaket om en reform var imidlertid mer sammensatt enn hendelsene 22. juli. Forhold som spilte inn, var globale og nasjonale styringstrender generelt, og politiets Reform 2000 spesielt, med tilhørende mål som fortsatt ikke var nådd. Det er også grunn til å anta at politireformer i våre naboland kan bidra til å årsaks forklare vedtaket om en Nærpolitireform. Trendene vi ser rundt oss i samfunnet hvor fokuset er på styring fremfor ledelse vil også bidra som en årsaksforklaring på innholdet i reformen. Videre kan det tyde på at det var andre sosio- økonomiske krefter som bidro til å forklare årsaken til oppstarten av reformen, herunder endringer i befolkningssammensetningen og kriminalitetsutviklingen.

Konklusjon

Formålet med denne oppgaven var å se på Nærpolitireformen og veien dit, og hvordan Nærpolitireformen kan forstås i lys av aktuell reform- og organisasjons teori.

Min analyse viser at hendelsene 22. juli kan forstås som den direkte foranledningen til Stortinget sitt vedtak om en Nærpolitireform. Veien frem til vedtaket om Nærpolitireformen var imidlertid mer sammensatt enn hendelsene 22. juli. Forhold som spilte inn, var globale og nasjonale styringstrender generelt, og politiets Reform 2000 spesielt, med tilhørende mål som fortsatt ikke var nådd. Det er også grunn til å anta at politireformer i våre naboland kan bidra til å årsaksforklare vedtaket om en Nærpolitireform. Trendene vi ser rundt oss i samfunnet hvor fokuset er på styring fremfor ledelse vil også bidra som en årsaksforklaring på innholdet i reformen. Videre kan det tyde på at det også var andre sosio- økonomiske krefter som bidro til å forklare årsaken til oppstarten av reformen, herunder endringer i befolkningssammensetningen og kriminalitetsutviklingen. Videre viser min analyse at prosessen frem mot vedtaket om en nærpolitireform var preget av forhandlinger hvor fordeler og ulemper ved den eksisterende organisasjonsformen til politiet i forhold til andre aktuelle organisasjonsformer ble vurdert. Målet med disse vurderingene var å finne den organisasjonsformen som på best måte bidro til at politiet løser sitt samfunnsoppdrag. Både Politianalyseutvalget (NOU 2013:9) og stortingsproposisjon 61 LS (Nærpolitireformen) (Justis- og beredskapsdepartementet 2014-2015) var tydelige på at organisasjonsendringer i norsk politi var nødvendig for å bedre måloppnåelsen. Utfra dette foreslo de endringer av organiseringen av norsk politi hvor det endelige resultatet ble at norsk politi gikk fra 24 til 12 politidistrikter.

Min analyse viser videre at regjeringen gjennom vedtaket om en nærpolitireform benytter politiet som organisasjon som et instrument eller redskap for å bedre måloppnåelsen til norsk politi. Politisk ledelse var tydelige på at for å bedre måloppnåelsen måtte politiet omorganiseres. Min analyse viser at innholdet i Nærpolitireformen hadde et søkelys på styring fremfor ledelse. Disse funnene sammenfaller med trendene vi ser rundt oss i samfunnet i dag, i hvert fall innen justissektoren, hvor fokuset er på styring fremfor ledelse.

Jeg har vist at det politiske målet med vedtaket om en nærpolitireform var å sette politiet bedre i stand til å løse samfunnsoppdraget nå og i fremtiden. For å løse samfunnsoppdraget på en bedre måte kan ledelse og styring forstås som to ulike virkemidler en leder kan benytte seg av når de skal påvirke og koordinere atferd for å nå visse mål eller løse bestemte problemer

(Ladegård & Vabo, 2010, s. 35). Underveisevalueringer viser imidlertid misnøye med hvordan medarbeidere og ledere opplever at Nærpolitireformen har satt politiet i bedre stand til å løse samfunnsoppdraget. Tilbakemeldinger går på at styring er mer fremtredende enn ledelse etter implementeringen av Nærpolitireformen. Et økt søkelys på styring gjør at det blir mindre tid igjen til utøvelse av ledelse (AFI, 2019). Min analyse viser det samme, at Nærpolitireformen, i tråd med trendene vi ser ellers rundt oss i samfunnet, har et søkelys på styring fremfor ledelse.

Nærpolitireformen har to deler – en strukturdelen som er avsluttet og en kvalitetsdel som man kan si fortsatt er pågående. Det betyr at omstillingsprosessen i forbindelse med Nærpolitireformen har pågått i flere år og fortsatt er pågående. Her er det også viktig å ta med seg at den nye Støre-regjeringen som tiltrådte høsten 2021 i sin tiltredelseserklæring er opptatt av et desentralisert politi, og at det lokale politiet i hele landet må styrkes. Måten de ønsker å gjøre det på er blant annet å opprette lokale polititjenestesteder der hvor det er et lokalt ønske om det (Regjeringen 2021-2025, s. 65). Strukturdelen av Nærpolitireformen er avsluttet, men hva den nye regjeringen ønsker å foreta seg i det videre rundt strukturen til politiet gjenstår å se. I denne situasjonen med stadig omstilling kan ledelse være spesielt viktig inntil nye styringsinstruksjoner har satt seg (Sørhaug, 2004, referert av Johnsen i Ladegård og Vabo, 2010, s. 181). Når omgivelsene er stabile og sammensatte kan en organisering med mye styring og lite ledelse være passende (Johnsen, referert i Ladegård og Vabo, 2010, s. 181).

En avsluttende refleksjon er at der min analyse har vist at Nærpolitireformen har et instrumentelt fokus på styring mer enn ledelse viser teorien at det er ledelse som er spesielt viktig for organisasjoner i omstillingsprosesser. Underveisevalueringer kan også tyde på misnøye med balansen mellom styring og ledelse. Fremover vil min anbefaling være å tilrettelegge for at ledelse kan utøves i størst mulig grad i omstillingsprosessene politiet fortsatt står i. Skal politisk ledelse lykkes med intensjonene i Nærpolitireformen er det avgjørende hvordan virkemidlene styring og ledelse til enhver tid vektlegges i forhold til omgivelsene de opererer i. Både styring og ledelse er viktige verktøy for at politiet skal lykkes med å levere på sitt samfunnsoppdrag. Det krevende er imidlertid å finne den riktige balansen mellom styring og ledelse som sørger at virkemidlene bidrar til bedre måloppnåelse.

Litteraturliste

- Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) (2019). *Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum* (AFI- Rapport 01-2019).
- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2021). *Hvordan gjøre dokumentanalyse: En praksisorientert metode* (1. utg.). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P. & Rykkja, L.H. (2018). Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police. *Public policy and administration*.
- Direktoratet for forvaltning- og økonomistyring (Difi) (2017). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2016* (Difi 2017:2). Hentet fra https://dfo.no/search?search_api_fulltext=politiet&x=0&y=0
- Direktoratet for forvaltning- og økonomistyring (Difi) (2018). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2017* (Difi 2018:2). Hentet fra https://dfo.no/search?search_api_fulltext=politiet&x=0&y=0
- Direktoratet for forvaltning- og økonomistyring (Difi) (2019). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018* (Difi 2019:1). Hentet fra https://dfo.no/search?search_api_fulltext=politiet&x=0&y=0
- Direktoratet for forvaltning- og økonomistyring (Difi) (2020). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2019* (Difi 2020:4). Hentet fra https://dfo.no/search?search_api_fulltext=politiet&x=0&y=0
- Direktoratet for forvaltning- og økonomistyring (Difi) (2021). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2020* (Difi 2021:1). Hentet fra https://dfo.no/search?search_api_fulltext=politiet&x=0&y=0
- Egge, M., Berg, M & Johansen, N.B. (2010). *En god dag på jobben: evaluering av prosjektet «trygghet og tillitt»* (PHS forskning 2015:5). Oslo: Politihøgskolen.

Etzioni, A. (1978). *Moderne organisasjoner*. Oslo: Tanum-Norli.

Filstad, C. (2020) *Politedelse og ledelse av Nærpolireformen: Forskning, diskusjoner og refleksjoner*. Oslo: Politihøgskolen

Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2020). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. (4. utg). Oslo: Abstrakt forlag. Hentet fra https://dfo.no/search?search_api_fulltext=politiet&x=0&y=0

Justis- og politidepartementet (2000-2001) *Politireform 2000 Et tryggere samfunn* (St. meld. nr. 22 (2000-2001)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-2000-2001-/id431872/>

Justis- og politidepartementet (2004-2005) *Politiets roller og oppgaver* (St. meld. nr. 42 (2004-2005)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-42-2004-2005-/id199239/>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2014-2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. (Meld St. 61LS (2014-2015)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-61-s-2014-2015/id2398784/>

Ladegård, G. & Vabo, S. I. (2010). *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Lepperød, T. (2018, 11. juni). Høyre leder Erna Solberg forsvarte krevende reformer på Høyres sentralstyremøte. *Nettavisen*. Hentet fra <https://www.nettavisen.no/nyheter/innenriks/erna-solberg-kritikken-mot-politireformen-har-stilnet/s/12-95-3423499787>

Neumann, I. B. (2002). *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

- Nitz, L., Oxfeldt, C., Bolstad, S., Suhonen, S. Magnusson, S. (2016, 12. nov). Politiet i nordener roper varsko. Trygghet, tillitt og nærvær forsvinner. *Aftenposten Meninger*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/Pxw46/kronikk-politiet-i...>
- NOU 1985:5. (1989). *En bedre organisert stat*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154719-nou1989-5.pdf>
- NOU 2009:9. (2009). *Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-09/id558412/>
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/>
- NOU 2013:9. (2013). *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer — Politianalysen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2013-9/id730815/>
- Politi-loven. (1995). *Lov om politiet (politi-loven)* (LOV-1995-08-04-53). Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53#KAPITTEL_1
- Pollitt, C & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform*. (4.utg). Oxford University Press.
- Politidirektoratet (2006) *Sluttevaluering Politireform 2000*. Hentet fra <https://kudos.dfo.no/dokument/sluttevaluering-politireform-2000?evalueringsportalen>
- Regjeringen (2005) *Plattform for regjerings-samarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform_soriamoria.pdf
- Regjeringen (2009) *Politisk plattform for flertallsregjeringen : utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009-2013*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2009/ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf

Regjeringen (2013) *Politisk plattform: for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet.*

Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>

Regjeringen (2018) *Politisk plattform: for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.* Hentet fra <https://www.venstre.no/assets/v-h-frp-politisk-plattform-2018.pdf>

Regjeringen (2021) *Hurdalsplattformen: For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet.* Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252>

Renå, H. (2017). 22 juli- kommisjonens analyse, vurderinger og konklusjoner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, (årgang 33, 30-36).

Røvik, K.A. (2019). *Trender og translaksjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon (5 utg.)*. Oslo: Universitetsforlaget.

Skorstad, E.J. (2018). *Organisasjonsformer: Kontinuitet eller forandring? (7. utg.)*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Stigen, I.M., (2020, 26-27. mars) *Perspektivene – hovedtrekk og hvordan bruke*. Powepoint presentasjon fra forelesning i MSL4101 på Oslo Met, Oslo.

Sørli, V.L. & Larsson, P. (2018). *Politireformer: Idealer, realiteter, retorikk og praksis (1. utg.)*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Tjora, A. H. (2020). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis (4. utg.)*. Oslo: Gyldendal.

Wathne, C. T. (2018). *Målstyring i politiet: I teori og praksis (1. utg.)*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.