

POLITIREFORM 2000

Sammenslåing av politidistriktene

En organisasjonsteoretisk prosess- og effektanalyse

Masteroppgave

Stine Nyborg Abrahamsen



Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

November 2006

Forord

Arbeidet med masteroppgaven og målet med å levere denne på normert tid har vært en utfordring. Det har vært en modningsprosess som har gjort meg bedre rustet både teoretisk og empirisk, og spesielt i arbeidet med å kombinere disse. Jeg står igjen mange erfaringer rikere og med verdifulle innsikter.

Jeg vil først og fremst takke min veileder, professor Tom Christensen, for en utrolig tilgjengelighet og nyttige innspill og kommentarer til oppgaven. En stor takk går også til alle informantene som velvillig stilte opp til intervju.

Magnus, Yvonne og de andre jentene på lesesal 901 takkes for å ha gjort masterstudiet til en uforglemmelig opplevelse, og bidratt til å lette arbeidet med oppgaven. Pappa fortjener en stor takk for grundig korrekturlesning, og Mona og Hanne må takkes for uttallige gjennomlesninger og gode tilbakemeldinger. Møtene på pauserommet og i korridoren har vært svært nyttige på flere plan! Videre vil jeg takke mamma og pappa for støtte og ”sponsormidler”, og for alltid å ha oppmuntret meg til å gjøre det jeg har hatt lyst til. – Nå har jeg gjort det; resultatet ser dere her.

Den største takken av alle går til Andreas. Uten støtten, tålmodigheten, omsorgen, kosen og korrekturlesningen fra din side hadde denne oppgaven aldri sett dagens lys.

Stine Nyborg Abrahamsen

November 2006

INNHOOLD

1.	INNLEDNING	1
1.1	TEMA	1
1.2	HVORFOR STUDERE REORGANISERING OG REORGANISERINGS EFFEKTER?	2
1.3	VALG AV EMPIRI	2
1.4	PROBLEMSTILLING	4
1.5	KORT OM TEORI OG METODE	5
1.5.1	<i>Grunner til reorganisering</i>	5
1.5.2	<i>Generelt om organisasjonsteori</i>	5
1.5.3	<i>To instrumentelle og to institusjonelle modeller</i>	6
1.5.4	<i>Metode</i>	7
1.6	AVGRENSNING OG VIDERE STRUKTUR	8
2.	TEORETISK RAMMEVERK OG METODOLOGISKE BETRAKTNINGER	9
2.1	INNLEDNING.....	9
2.2	DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET.....	9
2.2.1	<i>Introduksjon</i>	9
2.2.2	<i>Hovedtrekk ved perspektivet</i>	10
2.2.3	<i>Hierarkisk variant</i>	12
2.2.4	<i>Forhandlingsvariant</i>	14
2.3	DET INSTITUSJONELLE PERSPEKTIVET	16
2.3.1	<i>Introduksjon</i>	16
2.3.2	<i>Kulturell tilnærming</i>	16
2.3.3	<i>Mytetilnærming</i>	21
2.4	METODE	25
2.4.1	<i>Kvalitativ metode og case-studier</i>	25
2.4.2	<i>Innsamling av data</i>	26
2.4.3	<i>Validitet og reliabilitet</i>	27
3.	HISTORISKE TREKK OG PROSESSBESKRIVELSE	30
3.1	INNLEDNING.....	30
3.1.1	<i>Fokus</i>	30
3.1.2	<i>Diskusjon om endringer forut for Politidistriksutvalget</i>	30
3.1.3	<i>Organisasjonsstruktur i Politi- og lensmannsetaten</i>	32
3.2	SENTRALE TREKK VED PROSESSEN FRAM MOT SAMMENSLÅING	33
3.2.1	<i>Fokus</i>	33
3.2.2	<i>Utredningsfasen</i>	33
3.2.3	<i>Høringsfasen</i>	39

3.2.4	<i>Politikkutformingsfasen</i>	41
3.2.5	<i>Vedtaksfasen</i>	47
4.	PROSESSANALYSE	49
4.1	INNLEDNING	49
4.2	ANALYSE UT FRA DET HIERARKISKE PERSPEKTIVET	49
4.2.1	<i>Utredningsfasen</i>	49
4.2.2	<i>Høringsfasen</i>	52
4.2.3	<i>Politikkutformingsfasen</i>	53
4.2.4	<i>Vedtaksfasen</i>	55
4.3	ANALYSE UT FRA FORHANDLINGSPERSPEKTIVET	55
4.3.1	<i>Utredningsfasen</i>	55
4.3.2	<i>Høringsfasen</i>	57
4.3.3	<i>Politikkutformingsfasen</i>	58
4.3.4	<i>Vedtaksfasen</i>	58
4.4	ANALYSE UT FRA DET KULTURELLE PERSPEKTIVET	59
4.4.1	<i>Utredningsfasen</i>	59
4.4.2	<i>Høringsfasen</i>	61
4.4.3	<i>Politikkutformingsfasen</i>	62
4.4.4	<i>Vedtaksfasen</i>	63
4.5	ANALYSE UT FRA MYTEPERSPEKTIVET	64
4.5.1	<i>Utredningsfasen</i>	64
4.5.2	<i>Høringsfasen</i>	65
4.5.3	<i>Politikkutformingsfasen</i>	66
4.5.4	<i>Vedtaksfasen</i>	69
4.6	OPPSUMMERING AV PROSESSANALYSEN; HOVEDFUNN	69
4.6.1	<i>Aktiviseringen</i>	69
4.6.2	<i>Defineringen</i>	70
5.	EFFEKTER OG EFFEKTANALYSE	73
5.1	FOKUS	73
5.2	FREMTREDENDE EFFEKTER AV SAMMENSLÅINGEN	73
5.2.1	<i>Effekter på måloppnåelse</i>	73
5.2.2	<i>Effekter på administrasjon, kompetanse og ressursutnyttelse</i>	74
5.2.3	<i>Effekter på styring, samhandling, kontakt og kontrollspenn</i>	76
5.2.4	<i>Effekter av økt autonomi</i>	78
5.2.5	<i>Effekttoppfatning i etaten</i>	79
5.2.6	<i>Effekter på organisasjonskulturen</i>	80
5.2.7	<i>Effekter i forhold til publikum</i>	80
5.3	EFFEKTANALYSE	82

5.3.1	<i>Innledning</i>	82
5.3.2	<i>Analyse ut fra instrumentell teori</i>	82
5.3.3	<i>Analyse ut fra institusjonell teori</i>	87
5.3.4	<i>Oppsummering av effektanalysen; hovedfunn</i>	92
6.	AVSLUTNING	94
6.1	OPPSUMMERING AV OPPGAVEN	94
6.2	TILBAKE TIL PROBLEMSTILLINGEN; KONKLUSJON	95
6.2.1	<i>Var aktiviseringen og defineringen hierarkisk styrt?</i>	95
6.2.2	<i>Hva preget organisasjonstenkningen?</i>	96
6.2.3	<i>Intenderte effekter eller sideeffekter?</i>	97
6.3	POLITIREFORM 2000 – VEIEN VIDERE	97
	LITTERATURLISTE	99
	INFORMANTER	103
	VEDLEGG	104

1. INNLEDNING

1.1 Tema

Studier av administrative reformer kan grupperes i to hovedkategorier. For det første kan man foreta analyser av reorganiseringsprosesser i seg selv, og for det andre kan man analysere effektene av slike prosesser (Christensen 1989:186). Hovedhensikten med denne studien er å undersøke nettopp disse to aspektene ved en reorganiseringsprosess, mer konkret; Politireform 2000. Først og fremst søker jeg å undersøke *hvilke mekanismer som gjorde seg gjeldende i prosessen* fram mot beslutningen om å slå sammen og/eller regulere grensene til halvparten av landets politidistrikter. Jeg vil her se nærmere på hva som preget organisasjonstenkningen i fire faser av prosessen; henholdsvis utrednings-, hørings-, politikktutformings- og vedtaksfasen. Dernest vil studien søke å avdekke *hvilke effekter sammenslåingen har fått, og hvordan disse kan forstås*. Med effekter menes effekter av organisasjonsformer, organisasjonsendringer og offentlige tiltak. Det skilles gjerne mellom et smalt og et utvidet effektbegrep (Christensen m.fl. 2004:153). Et smalt effektbegrep retter oppmerksomheten mot intenderte eller ønskede effekter, mens det utvidede i tillegg vil være opptatt av bivirkninger, og av sosiale og politiske effekter (ibid:154). Oppgavens effektanalyse vil legge vekt på begge disse begrepene.

Organisasjonsteori vil utgjøre studiens teoretiske plattform. Mer spesifikt vil jeg ta utgangspunkt i to instrumentelle og to institusjonelle perspektiver. Jeg anser det som nødvendig å bruke flere perspektiver da reorganiseringer og reorganiseringers effekter er sammensatt av ulike aspekter som kan tolkes på ulike måter. Perspektivene vil ikke utelukke hverandre, men heller fungere i symbiose. Dette gjør det mulig å forstå større deler av det empiriske materialet. Videre vil studien først og fremst være empirisk orientert; teoriene vil bli brukt som et bakteppe, eller en ”mal”, som de empiriske funnene vil tolkes i lys av.

Det er lange tradisjoner for å studere endringsprosesser innenfor statsvitenskap, og det har vært et yndet tema i masteroppgaver. Det samme gjelder for så vidt effektanalyser. Denne siden av organisasjonsteoretiske studier er imidlertid ikke like utbredt

som studier av prosesser. Personlig ser jeg dette som en utfordring. Jeg mener også det er fruktbart i en større sammenheng, spesielt i forhold til det å være et lite bidrag til den organisasjonsteoretiske effektanalysen, som delvis har blitt stående i skyggen av den organisasjonsteoretiske prosessanalysen.

1.2 Hvorfor studere reorganisering og reorganiseringers effekter?

Tidligere forskning har vært med på å danne et kunnskapsgrunnlag for hvilke aktører som er sentrale og hva som preger organisasjonstenkningen i endringsprosesser. Dette fordi det har vist seg å være en viss grad av regularitet i slike prosesser i offentlige organisasjoner (Rolland 1992). Ifølge Egeberg (1989a) bør statsvitere nettopp bidra til å gjøre dette; bygge opp en kunnskapsplattform om offentlige organisasjoners oppbygging og virkemåte som kan relateres til praktisk handling. Videre vil analyse av de samfunnsmessige effektene av offentlig politikk bidra til å gjøre statsvitenskapen mer anvendelig i praktisk problemløsning (ibid:16). Ett argument som derfor kan settes fram for studien jeg her søker å gjøre, er at slike studier nettopp vil gi en bred innsikt i innflytelsesforhold, organisasjonstenkning og effekter av offentlig institusjonspolitikk (Christensen 1994:15). Dette er også i takt med fokuset som har vært på å undersøke mulighetene for å føre en aktiv forvaltningspolitikk; en politikk som er rettet innover mot det administrative apparatet. Siktemålet er å påvirke innholdet i den offentlige politikken på et saksområde gjennom bevisste forsøk på å endre organisasjonsstrukturen, prosesser eller personale (Roness 1992:3-4). Ved å gå inn på forklaringer av hva som preget prosessen fram mot vedtaket om Politireform 2000, samt hvilke effekter denne reformen har fått, kan studien medvirke til et forsterket kunnskapsgrunnlag som kan anvendes i videre studier.

1.3 Valg av empiri

Politiet er samfunnets sivile maktapparat, og har rett og plikt til å anvende fysisk makt i fredstid. Etaten er en av Norges eldste offentlige forvaltningsetater og disponerer store ressurser som samlet gjør Politi- og lensmannsetaten til en betydelig maktfaktor. Mange hevder at Politi- og lensmannsetaten opp gjennom sin historie har vært relativt skjermet for reorganiseringer og endringer. Det har imidlertid fra 1960-tallet og fram

til i dag, blitt hyppig *diskutert* og *utredet* aktuelle reformer, spesielt knyttet til den sentrale ledelsen i etaten. ”Politireform 2000: Et tryggere samfunn”, som er tema i denne oppgaven, førte derimot til store omveltninger i den ellers så ”stabile” etaten. På grunn av Politi- og lensmannsetatens posisjon i dagens samfunn og den ovennevnte reformen, er etaten et interessant studieobjekt i et statsvitenskapelig perspektiv.

Politiets hovedoppgave har gjennom alle år vært å sikre publikums trygghet og å bekjempe kriminalitet. Selv om hovedoppgavene alltid har vært de samme, har innholdet og omfanget av dem endret seg radikalt det siste tiåret. Mot slutten av 1990-tallet så man at etaten stod overfor nye utfordringer og et endret samfunns- og kriminalitetsbilde. I tillegg møtte man et publikum med stigende krav til offentlig tjenesteyting. Som et eksempel, og en illustrasjon, på økningen i omfanget av politiets oppgaver, kan nevnes at antallet etterforskede forbrytelser økte fra 38 700 i 1960 til 314 027 i 2000, og antallet anmeldte lovbrudd økte med over 100 000 bare fra 1991 til 2000¹ (Statistisk Sentralbyrå 2000).

”Politireform 2000” ble vedtatt i Stortinget den 21. mai 2001. Den var i hovedsak en organisasjons- og forvaltningspolitisk reform med innvirkning på hele Politi- og lensmannsetaten. Hovedmålet var tredelt og innebar at man ønsket (St.meld. nr.22 (2000-2001):5-6)²: en politi- og lensmannsetat som mer effektivt forebygget og bekjempet kriminalitet, som var mer tjenesteytende og publikumsorientert og som arbeidet mer kostnadseffektivt. Virkemidlene som ble tatt i bruk for å nå disse målene var grovt sett todelt. For det første ble det foretatt en vertikal interorganisatorisk spesialisering gjennom opprettelsen av Politidirektoratet (POD) i 2001. Dette innebar at etablerte saksområder ble stykket ut fra Justis- og politidepartementet (JD) og forankret i direktoratet som organisatorisk var underlagt JD. POD har ansvaret for ledelse, oppfølging og utvikling av de 27 politidistriktene og 6 særorganene, med til sammen 11 000 ansatte. Denne delen av reformen er imidlertid ikke i fokus i denne studien. For det andre ble det foretatt en horisontal interorganisatorisk despesialisering³, og

¹ Henholdsvis 351 723 anmeldelser i 1991 og 454 249 anmeldelser i 2000 (Statistisk sentralbyrå 2000).

² Heretter: St.meld.nr.22.

³ Dette kan betegnes både som en inter- og en intraorganisatorisk despesialisering. Jeg velger imidlertid å bruke interorganisatorisk da jeg ser på distriktene som ulike og selvstendige aktører.

fysisk samlokalisering ved at antallet distrikter ble redusert fra 54 til 27. Det er på dette virkemidlet oppgaven har sitt fokus. Ved siden av at dette skulle bidra til å oppnå de tre ovennevnte hovedmålene ved reformen, begrunnet man sammenslåingen blant annet med at dette ville øke mulighetene for samordning og koordinering av politiets oppgaver.

1.4 Problemstilling

Problemstillingen angir de spørsmål studien forventes å gi svar på, og er derfor retningsgivende for hele undersøkelsesopplegget (Andersen 1990:63). Utgangspunktet for denne studien er følgende todelte hovedproblemstilling:

- a) *Hvordan kan man, ut fra ulike organisasjonsteoretiske perspektiver, forklare sentrale trekk i beslutningsprosessen som ledet fram til vedtak om ny distriktsstruktur i politiet?*
- b) *Hvilke effekter fikk denne endrede strukturen, og hvordan kan man forklare disse?*

Ut fra denne hovedproblemstillingen melder det seg en rekke sentrale spørsmål for analysen. Hovedfokus vil være på følgende:

- Var aktiviseringen og defineringen hierarkisk styrt?
- Hva preget organisasjonstenkningen som lå til grunn i de ulike fasene av prosessen?
 - var det en klar mål/middeltankegang som lå til grunn for de framlagte problem- og løsningsforslagene?
 - eller var tenkningen preget av forhandlinger, kulturelle og historiske faktorer, og hensynet til omgivelsene?
- Hvilke effekter fikk sammenslåingen?
 - var disse intenderte og i tråd med målsettingene?
 - eller fikk man en rekke side-, eller uintenderte, effekter?

Jeg anser denne problemstillingen for å være tilstrekkelig avgrenset slik at jeg har mulighet til å realisere den innenfor de rammene som er gitt for arbeidet med denne

masteroppgaven (Thagaard 2003:49-50). Videre er den faglig interessant da den er knyttet til relevant faglig kunnskap, nemlig organisasjonsteori, i tillegg til at den er samfunnsmessig interessant da empirien som søkes belyst omhandler en omfattende reorganisering i en særegen etat.

1.5 Kort om teori og metode

1.5.1 Grunner til reorganisering

Til tross for svært ulike handlingsbetingelser har restrukturering av den formelle normative strukturen (FNS) vært, og fremdeles er, en løsning man ofte benytter. Reorganiseringsprosesser har samtidig vært relativt mye preget av konflikt (Christensen 1994:16). Ifølge Christensen (ibid:16-17) er det flere grunner til disse forholdene. For det første kan reformering vurderes som en *nødvendighet* på bakgrunn av at forvaltningsapparatet stadig vil være i uttakt med problemstrukturen innad og utad i samfunnet. Videre kan reorganisering være en *mulighet* for ledelsen til å nå oppsatte mål. Reorganisering kan imidlertid også innebære en *trussel* som møtes av treghet og motstand. Et siste element er at reorganisering også vil innebære en mulighet for *fortolkning* og *meningsdannelse*. Dette innebærer at restrukturering kan gjøre lederne i stand til å manipulere med symboler og fortolke verden for organisasjonsmedlemmene. Disse fire aspektene ved reorganisering fanges opp av ulike perspektiver innenfor organisasjonsteorien. Valg av teori faller dermed på to tilnærminger innenfor instrumentell teori, og to tilnærminger innenfor institusjonell teori.

1.5.2 Generelt om organisasjonsteori

En organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor forutsetter at innholdet i den offentlige politikken ikke kan forstås uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte (Christensen m.fl. 2004:9). De viktigste deltakerne i utformingen av den offentlige politikken handler på vegne av formelle organisasjoner. En grunnleggende antakelse er at disse deltakernes organisasjonstilhørighet og den organisasjons-sammenhengen de handler innenfor, vil påvirke deres tanke- og handlingsmønstre, og dermed innholdet i den offentlige politikken (ibid:11).

Det mest sentrale skillet mellom de to hovedretningene innenfor organisasjonsteori går på at det instrumentelle perspektivet ser på organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. Endres formell normativ struktur, så endres atferden (Egeberg 1989a). Det institusjonelle perspektivet benekter ikke betydningen av formelle organisasjonsstrukturer, men hevder at organisasjoner ikke bare er instrumenter for måloppnåelse, men at de også utgjør mål i seg selv (Scott 2001). Organisasjoner har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden; organisasjoner blir sett på som institusjoner (Selznick 1997).

1.5.3 To instrumentelle og to institusjonelle modeller

Det instrumentelle perspektivet vektlegger betydningen av formell normativ struktur for aktørenes handlingsmønster. Denne strukturen utgjør et sett av upersonlige definerte normer og forventninger knyttet til ulike roller i organisasjonen. Har man dermed kjennskap til disse formelle rammene som omgir beslutningstakerne i en organisasjon er det mulig å forutsi, med relativt stor sannsynlighet, hva deres tenkning, kontakter og beslutningsatferd vil innebære (Egeberg 1989a).

Perspektivet opptrer oftest i en hierarkisk variant. I denne tankegangen har den øverste ledelsen kontroll med både aktiviseringen av deltakere og defineringen av problemer, mål og løsninger. Organisasjonsendringer blir dermed betraktet som viljestyrte valg som avspeiler mål og forventninger hos enkelte aktører, og da som regel ledelsen (Roness 1997:63). I denne oppgaven er den hierarkiske ledelsen definert til å være den sentrale politiledelsen, det vil si JD i forhold til prosessen, og POD når vi kommer til effektdelen⁴. Homogenitet, styring og kontroll vil bli sentrale stikkord i analysen ut fra den hierarkiske modellen.

At endringsprosesser i det norske forvaltningsapparatet som oftest inkluderer berørte parter, gjør at det åpnes for dragkamp og konflikter. Den andre instrumentelle modellen fokuserer på nettopp dette. Forhandlingsmodellen ser på organisasjons-

⁴ Politidirektoratet ble opprettet gjennom samme reform i 2001. Prosessen med å slå sammen distrikter ble startet våren 2002.

endringer som et produkt av kjøpeslåing og forhandlinger mellom flere aktører som handler ut fra egeninteresse (ibid:70). Stikkord her er heterogenitet, egeninteresse, forhandlinger og kompromiss.

De to institusjonelle modellene som studien tar utgangspunkt i kan begge sies å være tilpasningsteorier. Kulturretningen tar for seg tilpasning til indre og ytre press, noe som fører til unikheter blant organisasjoner. I tråd med denne tankegangen er uformelle strukturer, tradisjon og gradvis tilpasning viktigst for å forstå utviklingen av, og atferd i offentlige organisasjoner. Gjennom institusjonaliseringsprosessen vil organisasjonen bli fylt med verdier og normer utover de mer tekniske sidene av den (Selznick 1997:8). Dette vil føre til at organisasjonen sees på som mål i seg selv, og dermed vanskeligere å endre enn organisasjoner som ikke har gjennomgått denne prosessen. Sentrale stikkord innenfor kulturtilnærmingen vil være betydningen av normer, verdier og fortidens stemmer.

Myteretningen setter omgivelsens påvirkning på organisasjoner i fokus. Dette leder til isomorfi, eller strukturellhet, blant organisasjoner. Ved å forholde seg til omgivelsene hvor ulike organisasjonsoppskrifter har forrang og blir sett på som ”det riktige å gjøre”, står organisasjonene overfor utfordringen om å fremstå som legitime og moderne (Brunsson 2002). Myter, moter og dekopling vil bli sentrale stikkord i forhold til analysen ut fra denne modellen. En viktig forskjell mellom disse to institusjonelle tilnærmingene er synet på omgivelsene. Mens man i kulturperspektivet er opptatt av det nære handlingsmiljøet, er det mer fjerne omgivelser som gjøres relevante i myteperspektivet. Man kan si at kulturperspektivets analysenivå er på mikro-nivå, mens myteperspektivets ligger på makronivå.

1.5.4 Metode

I og med at oppgavens formål er å gå i dybden i en konkret prosess og effektene av denne, er det naturlig å velge en kvalitativ tilnærming, mer spesifikt en fortolkende single-case studie. Dette innebærer at jeg bevisst søker å utnytte etablerte begreper og teorier for å beskrive eller forklare empirien som ligger til grunn. Når det gjelder data-grunnlag har skiftlige kilder som utredninger, stortingsmeldinger og rapporter, utgjort

hovedkilden. Jeg har imidlertid gjennomført syv intervjuer av sentrale aktører i etaten for å utfylle og kvalitetssikre det skriftlige datamaterialet.

1.6 Avgrensning og videre struktur

Prosesen vil omfatte fire faser, henholdsvis utrednings-, hørings-, politikktutformings- og vedtaksfasen. Prosesen kan imidlertid sies å starte allerede med den historiske presentasjonen jeg innleder prosessbeskrivelsen med. Utredningsfasen vil ta for seg Politidistriktutvalgets utforming av NOU 1999:10. Høringsfasen vil bli basert på hovedtrekk av et utvalg av uttalelsene som ble gitt. Politikktutformingsfasen vil dreie seg om utformingen av St.meld.22 (2000-2001) *Politireform 2000*, og vedtaksfasen vil konsentrere seg om Justiskomiteens behandling. Analysen av effektene vil som tidligere nevnt basere seg på både et smalt og et utvidet effektbegrep. Begrensningen her, ligger i at bare de mest fremtredende effektene vil bli analysert.

Studien vil først ta for seg det teoretiske utgangspunktet som ligger til grunn for arbeidet. Hovedtrekk ved de ulike perspektivene og forventninger om hva teorien vil avdekke i empirien presenteres. Kapittel 3 vil innledes med et kort historisk tilbakeblikk, før jeg går over til å presentere prosessen fram mot vedtaket. Kapittel 4 vil være analysen av denne prosessen sett gjennom de teoretiske brillene jeg har valgt. Videre vil kapittel 5 ta for seg de mest fremtredende effektene av sammenslåingen, og dernest analysen av disse etter samme retningslinjer som analysen av prosessen. Kapittel 6 vil trekke trådene tilbake til problemstillingen.

2. TEORETISK RAMMEVERK OG METODOLOGISKE BETRAKTNINGER

2.1 Innledning

To hovedperspektiver innenfor organisasjonsteori vil danne det teoretiske utgangspunktet for denne studien. Reorganiseringer og reorganiseringers effekter vil være sammensatt av ulike aspekter som kan tolkes på ulike måter. Bildet vil sjeldent være ”svart/hvitt”, og jeg anser det derfor som mest fruktbart å ta utgangspunkt i forskjellige og flere tilnærminger innenfor organisasjonsteorien. En flerperspektivistisk metode vil med andre ord gi en større helhetsforståelse av empirien som søkes belyst i oppgaven.

I og med at studien er empirisk orientert, ser jeg det som mest hensiktsmessig å la perspektivene utfylle hverandre heller enn å se på dem som konkurrerende størrelser. En utfyllende strategi tar sikte på å forstå og forklare mest mulig av det som skjer, heller enn å utprøve teorier for å finne den som er best egnet (Roness 1997:102).

2.2 Det instrumentelle perspektivet

2.2.1 Introduksjon

Det kan trekkes et skille mellom to retninger innenfor det instrumentelle perspektivet, nemlig en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. Mens den førstnevnte ser på organisasjonsendringer som viljestyrte valg som avspeiler mål og forventninger hos enkelte aktører, og da som regel ledelsen, ser forhandlingsvarianten organisasjonsendringer som et produkt av kjøpeslåing og forhandlinger mellom flere aktører som handler ut fra egeninteresse (Roness 1997:63,70). De to instrumentelle tilnærmingene bygger imidlertid på mange av de samme grunnantakelsene. Derfor vil jeg først gi en kort innføring i disse hovedtrekkene.

2.2.2 Hovedtrekk ved perspektivet

Tankegangen om at organisasjoner er verktøy rettet mot å nå mål kan hevdes å være selve grunnsteinen i instrumentell teori. Videre er en mål/middeltankegang særlig fremtredende. Med utgangspunkt i mål og/eller problemoppfatninger vurderes mulige alternativer ut fra hvilke konsekvenser de har, og man foretar så et valg på dette grunnlag. Endringsprosesser er derfor et valg mellom ulike organisasjonsformer der design og redesign av strukturer og prosesser gjennomføres for at organisasjonen skal bedre sin måloppnåelse og arbeide mer effektivt. I forbindelse med Politireform 2000 kan man si at utgangspunktet var de tre hovedmålene ved reformen, og valg av løsning var basert på hva som best mulig kunne oppfylle disse. På grunn av at aktører i dette perspektivet blir sett på som begrenset rasjonelle kan imidlertid valgt løsning være basert på satisfiering, og ikke hva som rasjonelt sett ville ha maksimert måloppnåelsen. Dette fordi aktørene bare har kognitiv kapasitet til å ”se” et *begrenset* antall mulige løsninger og effekter knyttet til disse (Simon 1997:77). Det vil dermed skje en *utvelgelse* når det kommer til organisasjonens problemdefinering, løsningsdefinering og konsekvensfokusering (Egeberg 1989a:20). Organisasjoners formelle normative struktur spiller således en avgjørende rolle når det kommer til å kanalisere denne utvelgelsen av beslutningspremisser; strukturen guider individene i organisasjonen til de problemene og løsningsforslagene som skal vies systematisk oppmerksomhet, og hvilke som skal overses (Simon 1997). Sammenhengen mellom FNS og faktisk adferd står dermed særlig sentralt i instrumentell teori.

FNS referer til det stabile systemet som knytter seg til rolleinnhaverne i en organisasjon. I dette ligger at forventningene som knytter seg til rolleinnhaverne er upersonlige; de eksisterer uavhengig av de personer som til enhver tid arbeider i organisasjonen (Egeberg 1984:20). Personer kommer og går, men strukturen består. Når aktører handler i offentlige organisasjoner er det primært i kraft av å være innehavere av formelle roller. Innsikt i de formelle rammene som omgir beslutningstakere gjør det derfor mulig å forutsi hva deres tenkning, kontakter og beslutningsatferd vil innebære (Christensen 1994:22).

To delstrukturer utgjør FNS. For det første en beslutningsstruktur som regulerer deltakelse og aktivisering, og for det andre en aksessstruktur som regulerer definering og problemløsning (ibid:20-21). Vi prater her om normer for hvem som har rett og/eller plikt til å være rolleinnhavere, normer for hvilke og type problemer organisasjonen bør eller må ta stilling til, hvilke løsninger som innenfor rammen av organisasjonen blir sett på som akseptable, og sist hvordan organisasjonen bør eller må løse problemene (ibid). Disse delstrukturene vil være av forskjellig karakter i de to ulike variantene av det instrumentelle perspektivet, noe jeg vil komme tilbake til nedenfor.

Endringer i formell struktur er ofte knyttet til dimensjonene *spesialisering* og *koordinering*. Spesialisering innebærer at arbeidsoppgavene er fordelt i ulike avdelinger eller nivå, og spesialiseringen kan ifølge Gulick (1937) uttrykkes gjennom spesialiseringsgrad og spesialiseringsprinsipp. Organisasjonen kan være spesialisert både vertikalt, noe som uttrykker oppdeling i ulike hierarkiske nivå, og horisontalt, som uttrykker hvordan ulike saksområder tenkes delt opp ved hjelp av organisasjonsstrukturen (Christensen m.fl. 2002:20-21). Når det gjelder spesialiseringsprinsipp for den horisontale spesialiseringen opereres det med fire forskjellige typer; formåls-, prosess-, klientell-, og geografisk spesialisering (Gulick 1937:15). Et annet sentralt aspekt i forbindelse med FNS er koordinering og hva Gulick (ibid:7) betegner som "the span of control". Kontrollspennet må ikke overskride en viss størrelse for at ledelsen av en organisasjon skal ha mulighet til å utøve god ledelse. Størrelsen på kontrollspennet vil nemlig ha innvirkning på blant annet mulighetene for koordinering, effektivitet og ressursutnyttelse, - aspekter som alle er i fokus i Politireform 2000. Et element som er viktig å trekke inn her er at atferden til de ansatte ikke utelukkende kan forstås gjennom organisasjonsstrukturen. Vi må i tillegg se på den fysiske utformingen av organisasjonen. Samlokalisering kan sies å bety strukturell forenkling, noe som blant annet vil bedre kommunikasjonen. Dette henger også sammen med at samhandling øker ved fysisk nærhet (Egeberg 1989c:139), og sammenslåingen av distrikter søkte nettopp å løse samarbeidsproblemer man hadde på tvers av distrikter. Fysiske forhold kan også sies å bidra til å skape et skille mellom «oss» og «de andre», samt mellom relevante og mindre relevante opplysninger og hensyn. På

denne måten kan man derfor si at organisasjonsstedet, på samme måte som organisasjonsstrukturen, bidrar til å forenkle en komplisert virkelighet, og dermed til å gjøre den mer håndterbar (Christensen m.fl. 2002:23). Det er altså et samspill mellom FNS og fysisk struktur.

2.2.3 Hierarkisk variant

Synet på endringsprosesser i den hierarkiske tilnærmingen

Den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet bygger på antakelsen og vektleggingen av rasjonelle valg, kontroll og at ledelsen er en enhetlig og homogen aktør (Christensen 1994:23). Fokuset på disse aspektene forutsetter at lederne har rett til å fatte vedtak om omorganisering, og at de har makt til å overvinne eventuell motstand fra andre grupper (Roness 1997:63, Christensen m.fl. 2004:31). Beslutnings- og aksesstrukturen vil altså være hierarkisk preget.

Lederne har potensielt tilgang på en lang rekke midler som kan gi kontroll over beslutningsprosesser, som for eksempel reorganiseringsprosesser (Christensen 1994:23). March og Olsen (1976) understreker at det å ta initiativet til, beslutte om og implementere reorganiseringer i det hierarkiske, instrumentelle perspektivet er nært knyttet til beslutningsstrukturen og aksesstrukturen. En forståelse av endringsprosessen må dermed sees i forhold til disse. For det første må lederne av organisasjonen ha kontroll med aktiviseringen av aktørene i prosessene, noe som enten kan gjøres ved å delta selv eller ved å kontrollere andre aktørers deltakelse. For det andre må lederne ha kontroll med defineringsaspektet, noe som innebærer at de må ha en viss kognitiv eller kunnskapsmessig kapasitet. De må med andre ord ha evnen til rasjonell, konsekvensorientert tenkning omkring problemer og løsninger (Christensen 1994:22).

I det hierarkiske perspektivet vil dermed endringsprosesser være en styrt og kontrollert prosess, hvor utfallet er et resultat av bevisste og målrettede valg mellom alternative organisasjonsformer. Organisasjonstenkningen som ligger bak er derfor konsekvensbasert og har en typisk mål/middelkarakter (Christensen 1989:187).

Synet på effekter i den hierarkiske tilnærmingen

I tråd med dette perspektivet vil effektene av en endringsprosess være i tråd med intensjonene bak reorganiseringen. Dette henger blant annet sammen med handlingslogikken som ligger til grunn; mulige alternativer vurderes ut fra hvilke konsekvenser de har, og man foretar et valg på det grunnlaget. På denne måten har aktørene oversikt over hvilke og hvordan effektene av det valgte alternativet vil arte seg.

Som nevnt vil atferd og resultater påvirkes ved å endre organisasjonsformene eller offentlige organisasjoners strukturer, prosesser og personale (Christensen m.fl. 2004:152). Det forutsettes at det er en tett kopling mellom visjoner, mål, programmer, vedtak, organisasjonsutforming, iverksetting og effekter. Man kan med andre ord si at den hierarkiske modellen er klar i det å predikere effekter.

Den hierarkisk, instrumentelle modellen vektlegger videre at effektmåling og evaluering skal vise om organisasjonsformer og tiltak virker slik som tiltenkt, og påpeke eventuelle svakheter eller feil som kan korrigeres (ibid). Ifølge Christensen m.fl. (ibid), er en hovedhypotese relatert til effekter at "[...] formell struktur påvirker og kanalisierer holdninger og handlinger, og det forutsettes at organisasjonen har god nok informasjon om virkningen av ulike organisasjonsformer og tiltak". Dette gir utfordringen med å påvise hvordan og i hvilken grad dette skjer.

Forventninger ut fra den hierarkiske tilnærmingen

Med tanke på prosessen, og på bakgrunn av fremstillingen ovenfor, er det nærliggende å forvente:

- at lederskapet i JD var sentral i arbeidet med å aktivisere deltakere inn i prosessen, samtidig som de kontrollerte at ingen uønskede deltakere ble aktivisert
- at ledernes organisasjonstenkning var klar, og at disse kontrollerte defineringsaspektet i de ulike fasene, gjennom for eksempel et klart definert mandat i utredningsfasen
- at organisasjonstenkningen var preget av et klart, definert og operasjonaliserbart mål som lå til grunn for strukturendringen. Videre at man hadde en klar problem og løsningsoppfatning, og at disse var preget av en klar mål/middeltankegang

- at man hadde en rasjonell vurdering av alternative løsninger, og at det eksisterte kunnskap om mulige effekter av de ulike løsningsalternativene
- at organisasjonstekningen var konsistent gjennom hele prosessen

Når det gjelder effektene vil jeg anta:

- at disse var i tråd med reformens mål og hensikter, det vil si at etaten etter sammenslåingen arbeider mer kostnadseffektivt, har økt kriminalitetsbekjempelsen, samt forbedret publikumsrelasjonen
- at effektene som viste seg i FNS var intenderte og ønsket; blant annet at den øverste hierarkiske ledelsen fikk en enklere koordinerings- og samordningsoppgave
- at det var en variasjon i effektoppfatningene etter hvilken strukturell plassering man hadde i etaten

2.2.4 Forhandlingsvariant

Synet på endringsprosesser i forhandlingstilnærmingen

Forhandlingsmodellen innenfor det instrumentelle perspektivet bygger på en forutsetning om at beslutningsmiljøet i det offentlige apparat består av mange ulike grupperinger, og dermed er svært heterogent. Aktørene som involveres i endringsprosesser har varierende interesser, situasjonsforståelse, oppgaver og målsettinger helt etter hvilket formelt ståsted de har (March og Olsen 1983). I tillegg er offentlige ledere bare et sett av flere aktører i endringsprosessen; den hierarkiske ledelsen er altså ikke dominerende (ibid:283-284). Organisasjoner blir med andre ord betraktet som koalisjoner der aktørene handler formålsrasjonelt på grunnlag av egeninteresse (Christensen m.fl. 2004:40). Ifølge Egeberg (1984:47) antas forhandlingstrekk å være et sentralt element i offentlige beslutningsprosesser generelt, og reorganiseringsprosesser spesielt. Videre vil de to delstrukturene ved FNS, henholdsvis beslutnings- og aksesstrukturen, være rent segmentert.

Den eksisterende organisasjonsstrukturen blir sett på som et resultat av tidligere kjøpeslåinger, og avspeiler dermed den gjeldende maktfordelingen (Roness 1997:70). Endringer vil derfor være knyttet til i hvilken grad det er mulig å gjennom-

føre nettopp en endring, samt ressursene som de ulike aktørene har til å få igjennom sine synspunkt (ibid:71). Med hensyn til at eksisterende FNS avspeiler vinnende koalisjoner, blir endring ofte konfliktpreget fordi enighet reforhandles og konflikter dermed graves opp. I forhold til endringsprosesser er det viktig å understreke at organisasjonen ikke bare må ivareta de forskjellige målene og interessene til individer og grupper internt i organisasjonen. Den må også forholde seg til andre organisasjoner som kan ha andre mål og interesser enn den selv (Christensen m.fl. 2004:40).

Synet på effekter i forhandlingstilnærmingen

Ut fra denne varianten av det instrumentelle perspektivet, vil man forvente at evaluering og effektmåling blir brukt som politisk ammunisjon i en maktkamp mellom ulike aktører og grupperinger (ibid:153). Effektene vil videre ikke alltid være i samsvar med hva som objektivt sett kanskje er det mest rasjonelle. Dette fordi endringsprosessen, som skal avlede effektene, er et resultat av kompromiss og forhandlinger, og dermed nødvendigvis ikke den beste løsningen.

I tillegg påpeker Christensen m.fl. (ibid) at informasjonsgrunnlaget som ligger til grunn for en endringsprosess sjelden vil være nøytral. I dette ligger at oppfatninger omkring hvilken kunnskap som er viktig og pålitelig påvirkes av interesser, verdier og tillitsforhold. Dette vil føre til motsetninger og konflikter knyttet til offentlige organisasjoners informasjonsgrunnlag. Spesielt gjelder dette når organisasjonen er heterogen, eller befinner seg i heterogene omgivelser, noe som kan synes beskrivende for Politi- og lensmannsetaten. Effektaspektet blir derfor i større grad problematisert enn hva som er tilfelle i den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet.

Forventninger ut fra forhandlingstilnærmingen

På grunn av at endringsprosessen, ifølge denne tilnærmingen, ofte bærer preg av at det er konkurranse om defineringsproblemer og løsninger, er det plausibelt å forvente:

- at forhandlingselementer bidro til å undergrave muligheten den hierarkiske ledelsen hadde til å styre prosessen

- at det var stor oppmerksomhet fra ulike grupper med interesser knyttet til reformen på grunn av Politi- og lensmannsetatens spesielle stilling i samfunnet, reformens karakter, samt distriktenes posisjon i lokalsamfunnene rundt om i landet
- at prosessen var preget av aktører med ulike syn på hvordan den nye distriktsstrukturen burde se ut, og at beslutningen om å redusere antallet distrikter generelt, og den nye konkrete distriktsstrukturen spesielt, derfor var et resultat av kompromiss og forhandlinger

Når det gjelder effektene vil jeg forvente:

- at disse var uklare på bakgrunn av at valgt løsning ofte er et resultat av kompromiss
- at visse effekter oppstod nettopp *fordi* valgt løsning var resultat av kompromiss

2.3 Det institusjonelle perspektivet

2.3.1 Introduksjon

Organisasjoner vil i et institusjonelt perspektiv betraktes som institusjoner bestående av hva Scott (2001:49) betegner de tre pilarer; kognitive, normative og regulative strukturer. ”The three elements form a continuum moving from the conscious to the unconscious, from the legally enforced to the taken for granted” (ibid:21). Som tidligere nevnt vil jeg ta utgangspunkt i to institusjonelle modeller. Den kulturelle tilnærmingen legger hovedvekten på den normative pilaren, mens mytetilnærmingen har fokus på det kognitive aspektet. Felles for begge perspektivene er synet på organisasjoner som institusjoner (Lægreid og Roness 1999:308), og vektleggingen av tilpassning til omgivelsene man befinner seg i.

2.3.2 Kulturell tilnærming

Den viktigste betydningen som ligger i institusjonaliseringsprosessen, hvori en organisasjon går over til å være en institusjon, kan ifølge dette perspektivet sies å være ”[...] to infuse with value beyond the technical requirements of the task at hand” (Selznick 1997:8). Institusjoner består dermed både av formelle strukturer og

uformelle regler og prosedyrer som strukturerer faktisk atferd (Scott 2001). Gjennom tilpasningen til indre og ytre press fra det nære handlingsmiljøet får organisasjonen altså et distinkt preg. Den får en spesiell identitet eller en kulturell ”sjel”. Kulturperspektivet kan således sies å være en tilpasningsteori, og tilpasningsprosessen fører til at organisasjoner ses som institusjoner med egenverdi; kultur er med andre ord noe en institusjon *er*.

I motsetning til det instrumentelle perspektivet vil ikke konsekvenser av en handling være av sentral verdi når man følger dette perspektivet. Det er viktigere å leve opp til de institusjonelle forventningene i organisasjonen og identifisere seg med det som er passende i den gitte situasjonen man står oppe i; man handler ut fra hva som betegnes ”the logic of appropriateness”. Denne logikken innebærer at de uformelle normene og verdiene som blir utviklet i institusjonaliseringsprosessen gir organisasjonsmedlemmene retningslinjer for hvilke regler og prosedyrer som er passende å bruke i situasjonen de er oppe i (Christensen og Røvik 1999). En passende handling er altså forholdet mellom rolle og situasjon, og måten disse to blir matchet av handlingsregler (Peters 2005:29). Sosialisering blir derfor en sentral mekanisme i den kulturelle tilnærmingen (Scott 2001). Deltakerne som slutter seg til institusjonen vil over tid ta opp i seg de rådende oppfatningene i institusjonen og gjøre disse til sine egne, og dermed handle i tråd med passenhetslogikken. Imidlertid vil ikke institusjoner normalt kunne determinere aktørers handlinger presist, slik som i det instrumentelle perspektivet. Dette fordi roller og identiteter i større grad er åpen for tolkning (March og Olsen 1996:252).

En annen sentral karakteristikk ved det kulturelle perspektivet er dets fokus på fortidens stemmer og historiens betydning for organisasjonens liv og utvikling. Dette betegnes stivhengighet, og; ”[t]he basic [...] and simple idea is that the policy choices made when an institution is being formed, or when a policy is initiated, will have a continuing and largely determinate influence over the policy into the future” (Peters 2005:71). De normene og verdiene som er representert ved dannelsen vil altså være overrepresentert senere. Enhver institusjon har derfor et repertoar av standardmåter å handle på i gitte situasjoner, noe som impliserer at organisasjonen får en begrensning i valgmuligheter (Krasner 1988:67).

Synet på endringsprosesser i den kulturelle tilnærmingen

Endring skjer i følge dette perspektivet langsomt og naturlig. Organisasjonen vil over tid sakte tilpasse seg til indre krav og press fra de nære omgivelsene. Siden kombinasjonen av de krav organisasjoner utsettes for er forskjellige, vil enhver institusjon, som politietaten, være unik mht. verdier og normer (Christensen 1994:28).

Endring er videre uløselig knyttet til logikken om det passende. Som Roness påpeker (1997:75-76) kan man si at omorganisering blir sett på som et *resultat* av bruk av innarbeidede rutiner som avspeiler normer for hva som er passende i ulike situasjoner. Spørsmålet om endring vil på den måten være påvirket av de rutinene som eksisterer på det aktuelle tidspunktet; det vil komme en endring dersom det kommer inn nye normer for hva som er passende å gjøre, eller nye oppfatninger av hva situasjonen man står overfor innebærer.

I forhold til endringsprosesser i kulturtilnærmingen må også enhver organisasjon vise respekt for ”fortidens stemmer”. Endringer må skje i samspill med de rådende verdiene, normene og holdningene som til enhver tid er de gjeldende i organisasjonen. Disse aspektene ved organisasjonen vil ikke uten videre la seg endre, selv når omgivelsene og konteksten rundt organisasjonen endrer seg, og vil på den måten fungere som en motvekt mot påvirkning fra omgivelsene og aktørenes egeninteresser (Christensen m.fl. 2004:56). Institusjonaliseringen av organisasjonen blir med andre ord en stabiliserende faktor mot raske endringer. Mulighetene for endring begrenses derfor av institusjonens historie og det vil dermed være lettere å få aksept for små og skrittvis endringer, enn for store og omfattende, noe som kan være tilfelle for Politio- og lensmannsetaten som er Norges eldste offentlige etat. Dette innebærer imidlertid ikke at man *aldri* ser endringer i institusjoner; man kan si at man kan dreie stiens bane noen grader, men man kan ikke snu helt rundt.

Institusjoner kan også endre seg som følge av kriser⁵ eksternt eller internt. Slike skifter kan, ifølge Hall (1993), oppstå dersom de kulturelle tradisjonene i en institusjon fraviker tilstrekkelig fra de ideer som fremmes av autoritative personer og

⁵ Tilsvarende ”punctuated equilibrium”.

organisasjoner i det nære handlingsmiljøet. Endringsprosesser vil da skje ved at lange perioder med vedvarenhet blir brutt opp av korte episoder med endring som fører organisasjonen inn på en ny sti, før vedvarenhet og stivhengighet igjen tar over.

Det kan altså hevdes at grad av institusjonalisering har betydning for endringsprosesser, noe som kan belyses av Krasners (1988) to dimensjoner; horisontal bredde og vertikal dybde. Vertikal dybde referer til i hvilken grad den institusjonelle strukturen definerer individuelle aktører. Horisontal bredde referer til antallet koplinger en spesifikk aktivitet har med andre aktiviteter, og til antallet endringer som er nødvendig dersom *en* spesiell form for aktivitet blir endret (ibid:74). Offentlige organisasjoner med lang, stabil historie preget av stivhengighet, vedvarenhet og et langvarig etablert embetsverk er ofte preget av høy verdi både på institusjonell dybde og bredde. Institusjonelle forhold vil følgelig ha stor betydning for atferden til medlemmene i slike organisasjoner, og dermed også ha betydning i forhold til endringsprosesser (Krasner 1988). Et siste element som er viktig å trekke inn her er at institusjonalisering vil variere med kjennetegn ved FNS, og gis størst spillerom ved uklare formelle mål, løs formell struktur som gir få formelle føringer og høyt hierarkisk nivå (Selznick 1997:26).

Synet på effekter i den kulturelle tilnærmingen

Den kulturelle tilnærmingen innebærer at man generelt ser svakere effekter enn hva som er tilfelle i det instrumentelle perspektivet. Dette fordi endringer i kulturperspektivet oppfattes som mer gradvise og ikke er så klart relatert til spesifikke reformer og tiltak (Christensen og Læg Reid 1998:126). Samtidig vil den kulturelle tradisjonen i organisasjonen legge føringer på mottakeligheten for endringer og vil spesielt være betydningsfullt dersom disse endringene innebærer trusler mot de dominerende, uformelle normene og verdiene (Christensen m.fl. 2004:153). Dette gjør at det kan bli en frastøtning, motstand eller treghet mot reformen fordi vedtak, og iverksetting av denne, er på kollisjonskurs med de uformelle sidene av organisasjonen som har dominert over tid. Dette fører til at effektene vil utebli, og det blir en løs kopling mellom vedtak, iverksetting og resultater (ibid). En reform må med andre ord bestå en ”kompatibilitetstest” for at den i det hele tatt skal kunne oppnå effekter. En reform

som ”består” denne testen kan innebære muligheter for organisasjonen til å utvikle og forsterke rådende normer (Roness 1995:170). På denne måten kan ny formell struktur med utgangspunkt i en kulturell tilnærming gi institusjonelle effekter på faktisk atferd. Wærness (1990) studie om hvordan institusjoner, ut fra deres institusjonelle trekk, reagerer på reformer viser nettopp dette. Hun vektlegger fire institusjonelle variabler som parametere på en organisasjons mottakelighet for en reform. Blant annet ser hun på institusjonell tyngde som sier noe om organisasjonens alder, størrelse og tradisjonelle legitimitet, og hvordan dette vil påvirke endringsprosesser. Sentralt er at disse variablene kan virke i begge retninger; de kan både være et hinder for implementeringen av en reform, men også lette gjennomføringen av endringsprosesser.

Handlingslogikken om det passende er også sentral i denne sammenheng. Det denne logikken definerer som det passende vil ikke uten videre la seg endre, og kan således virke som en bremsekloss mot endring og dermed utelukke effekter. Imidlertid kan det tenkes at reformering og endring nettopp blir sett på som det passende å gjøre, og på den måten kan reorganiseringer sees på som en effekt i seg selv. Effektene av en strukturendring kan også knyttets til stiavhengigheten ved at valgene som gjøres på et tidlig stadium vil fortsette. Relevant i denne forbindelse er hva Krasner (1988:83) betegner som ”increasing returns”; tidligere utvikling i organisasjonen vil legge begrensninger på *valgmulighetene* organisasjonen har, noe som vil være en sentral betingelse i forhold til hvilke effekter en endringsprosess faktisk kan avlede.

Forventninger ut fra en kulturell tilnærming

Forventninger til prosessen vil, på bakgrunn av fremstillingen ovenfor, være:

- at deltakelsen i endringsprosessen var betinget av tradisjoner og uformelle strukturer, og ikke formelle rettigheter og stram styring, og at ønsket om å delta var avhengig av om foreslåtte endringer utfordret eksisterende verdier, normer og uformelle strukturer
- at det var et visst press fra omgivelsen forut for reformen om å reorganisere på bakgrunn av nye krav og nye rammebetingelser som etaten stod overfor

- at oppfatningen av problemer og mulige løsninger på disse, var preget av et ønske om å bevare organisasjonens grunnleggende normer, verdier, identitet og at det eksisterte historiske bindinger

Forventninger knyttet til effektene vil i hovedsak dreie seg om:

- at de formelle strukturendringene har hatt relativt svake effekter for faktisk atferd
- at institusjonell treghet gjorde seg gjeldende på bakgrunn av etatens alder, størrelse og reformhistorie
- at effekter av reorganisering ikke utelukkende stammet fra endring i ytre formell struktur, men kan ha hatt utspring i andre faktorer, som for eksempel kulturelle tradisjoner, normer og verdier
- at det oppstod spenninger internt i de ulike nye og sammenslåtte distriktene. Dette fordi de opprinnelige distriktene hadde utviklet distinkte kulturer, normer og verdier

2.3.3 Mytetilnærming

Institusjonalisering i myteperspektivet er en prosess hvor individer aksepterer en felles definisjon av den sosiale virkelighet (Christensen 1994:30). I perspektivets kognitive aspekt former omgivelsene de kognitive rammeverkene innad i organisasjonen, og etter hvert blir de tatt for gitt (Scott 2001:57). Symboler, i kraft av ord, tegn og gester, spiller en sentral rolle i dannelsen av denne sosiale virkeligheten (ibid). Disse "ta-for-gitt"-normene representerer en form for «ideologisk hegemoni», og meninger om hva som er godt og hva som er dårlig utvikles (Christensen 1994:31). Ifølge Meyer og Rowan (1977) er det tre faser i en institusjonaliseringsprosess. For det første er det en *eksternaliseringsfase* som innebærer at aktørene samhandler og at det danner seg et mønster i denne samhandlingen. Dette gjør at sentrale verdier, organisasjonsformer, prosedyrer og tankemåter blir tatt for gitt. Dernest er det en *objektiveringsfase* som innebærer at den sosiale virkelighet oppleves som en objektiv realitet som er frikoplet fra aktørene, noe som gir potensiale for deterministisk tilpasning. Til sist er det en *internaliseringsfase* hvor den objektiverende verden

blir tatt opp hos den enkelte aktør og preger dennes handlingsmodeller. Dette forenkler utvelgelsen av beslutningspremisser.

Fokuset i mytetilnærmingen er på organisasjonens institusjonaliserte omgivelser hvor visse typer tenkemåter, kunnskap, profesjoner, prosedyrer, strukturer og tjenester har ideologisk forrang. Når disse sosialt konstruerte normene og verdiene får en allmenn utbredelse og en regellignende karakter kalles de for institusjonaliserte, rasjonaliserte myter (ibid:343-344). Myter kan altså sies å være oppskrifter som anses som legitime i omgivelsene, for hvordan en organisasjon bør være utformet. Mytene oppstår i organisasjoner som i et organisasjonssystem har særlig legitimitet, anerkjennelse og autoritet⁶. Videre spres de til andre gjennom imitasjon og nedfelling i formell normativ struktur (Røvik 1998). Ved å designe en formell struktur som stemmer overens med de mytene som finnes i de institusjonelle omgivelsene, vil organisasjonen oppnå legitimitet, og kan videre bruke denne legitimiteten til å styrke sin støtte og sikre sin overlevelse (Meyer og Rowan 1977:50). Det sentrale er altså hvor godt en organisasjons strukturer, prosesser og ideologi er tilpasset hva som omgivelsene mener er rasjonelt, moderne og akseptabelt, og ikke hvor effektivt en organisasjon teknisk sett produserer en vare eller tjeneste (Brunsson 2002:4).

Mytene kan karakteriseres som metastrukturelle elementer på grunn av at de ikke kan testes objektivt. Mytene fremstår imidlertid som rasjonelle fordi sentrale aktører oppfatter dem som realistiske, ”sanne” og det beste å gjøre, uten at det faktisk trenger å være slik. Generelle ideer og hva som til enhver tid er det ”tidsriktige” kan lede til ”[...] at myter kan være moter, noe som «alle» offentlige organisasjoner skal ha innenfor en tidsperiode, inntil de går av moten og nye moter kommer til” (Christensen m.fl. 2004:67). I denne forbindelse vil jeg trekke noen linjer til en reformbølge som har preget offentlig sektor i mange vestlige land de siste 20 årene; New Public Management (NPM). Hvorvidt NPM kan karakteriseres som en myte er en diskusjonssak. I mange tilfeller kan det nok være mål/middeldiskusjoner som er bestemmende for hvorvidt elementer av denne reformbølgen har blitt implementert.

⁶ Røvik (1998) betegner dette som autoritative sentra.

På grunn av dens store utbredelse, dens sterke posisjon over lengre tid, og den regellignende karakteren den har hatt i norsk forvaltning har imidlertid NPM hva jeg vil karakterisere som et *mytepreg*. Christensen og Læg Reid (2006:3-4) peker imidlertid på at den sterke spesialiseringen som vektlegges i NPM kan ha ført til fragmentering og manglende koordinering. Det har på den bakgrunn dukket opp en ny reformbølge, som en slags reaksjon på NPM, som fokuserer på koordinasjon og integrasjon. Denne benevnes ”whole-of-government approach”, eller post-NPM. Ifølge denne tankegangen blir vertikal innstramning og horisontalt samarbeid sett på som mer effektivt enn et mer fragmentert system.

Synet på endringsprosesser i mytetilnærmingen

Myteperspektivet kan sies å være en tilpasningsteori på samme måte som kulturteorien, og synet på endringsprosessen kan således sies å ha fokus på tilpasning. Tilpasningen slik den blir oppfattet i myteperspektivet er imidlertid av ulik karakter og har ulikt opphav enn den man prater om i kulturperspektivet. Myteretningen fokuserer på en tilpasning til, eller imitering av, organisasjoner og omgivelser som ligger lengre ute enn de vi har i kulturperspektivet. Det kan for eksempel være store internasjonale organisasjoner som OECD, eller tilsvarende etat i andre land. Relatert til sammenslåingen av distrikter vil det for eksempel være relevant å se på distriktsstrukturen i de andre landene i Norden. Poenget er at organisasjoner i dette perspektivet vil gjennomgå en endringsprosess ved at de i størst mulig grad vil kopiere organiseringen til disse store og betydningsfulle organisasjonene i håp om å oppnå støtte og legitimitet fra omgivelsene. Målet er altså å bli isomorfe med anerkjente og ”populære” organisasjoner. Dette viser altså at institusjonaliseringen har en tendens til å redusere variasjon, ved at den opererer på tvers av organisasjoner, ulikt kulturperspektivet hvor institusjonaliseringen fører til unikhet blant organisasjoner (Christensen 1994:31).

Spørsmålet om organisering og endring vil altså i første rekke være påvirket av kjennetegn ved omgivelsene. Organisasjonen vil gjennomgå en omorganisering dersom det kommer endringer i hvilken grad eksisterende struktur stemmer overens med vilkår i omgivelsene, og hva som anses som det beste, rasjonelle og mest hensikts-

messige der. Videre vil en endringsprosess, i den forstand at man inkorporerer en myte, ikke være en prosess som nødvendigvis fører til store *reelle* endringer. Inkorporerte myter får nemlig sjeldent instrumentelle effekter. De vil fungere som et ferniss; ”[o]ffentlige ledere kan for eksempel snakke om reformer på en måte som gjør at folk tror de setter dem ut i livet, mens de i realiteten gjør lite for det” (Christensen m.fl. 2004:66). Det å skille snakk og handling på denne måten kalles av Brunsson (2002) for hykleri. En annen betegnelse er å dekoppe.

Synet på effekter i mytetilnærmingen

Når mytene er inkorporert i en organisasjon vil de altså primært fungere som et ferniss, uten at de får effekter av instrumentell karakter (Christensen 1994:31). Dette innebærer at vi kan prate om at mytene er å finne front-stage, mens back-stage vil den faktisk atferden innad i organisasjonen være styrt av den opprinnelige formelle strukturen. Mytene og den formelle normative strukturen vil fungere som et utstillingsvindu, hvor organisasjonen viser at den er i takt med ideologisk ”rette” verdier og normer som er akseptert av omgivelsene. Ifølge dette perspektivet vil altså imitasjonen av myter i omgivelsene føre til at man får en dekopling mellom prat og faktisk handling. Myten vil ligge på overflaten og være en utadrettet og legitimitets-skapende formell struktur, mens den faktiske atferden innad i organisasjonen vil være den samme som forut for internaliseringen av myten (Røvik 1998:148). Mytene som inkorporeres får altså sjeldent effekter på den faktiske atferden, og ifølge perspektivet er det heller ikke nødvendig å undersøke effektene av alternative organisasjonsformer dersom det er en utbredt konsensus om hva som er den beste måten å organisere på (Christensen m.fl. 2004:153). Evaluering og måling av effekter vil som regel få en symbolsk funksjon hvor ”[...] de rituelle aspektene vil stå sentralt og hvor det er viktig å kontrollere evalueringen for å styrke legitimiteten” (ibid:153). Det viktige er altså ikke hvilke effekter med reell betydning man faktisk kan avdekke, men hvilke effekter man sier man vil oppnå. Reformens innhold og effekter blir med andre ord skilt fra hverandre (Brunsson 2002).

Forventninger ut fra en mytetilnærming

Politi- og lensmannsetaten befinner seg i institusjonelle omgivelser hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet. Jeg forvente derfor:

- at aktiviseringen ble bestemt av hvilke deltakere omgivelsene betraktet som legitime og berørte
- at sammenslåingen var et resultat av motetenkning og imitering etter andre store og betydningsfulle organisasjoner, for eksempel andre land. Eventuelt at organisasjonsstrukturen som fantes avvek fra det som i de institusjonaliserte omgivelsene ble definert som ”riktige organisasjonsformer”
- et fravær av en klargjørende mål-, problem- og løsningsdiskusjon, og at det var liten reell diskusjon om alternative organisasjonsformer på bakgrunn av at det i dette perspektivet er gitt hva som er ”riktig” og ”moderne”
- at endringsprosessen var preget av retorikk og vage formuleringer; altså en dekopling mellom prat og handling. Samtidig som jeg antar at begrunnelser og ordbruk inneholdt elementer av NPM og lignende reformer

I forhold til forventninger til effektene av reformen antar jeg:

- at effektene i stor grad var preget av uklarhet
- at det var viktig for organisasjonen å kommunisere effektene av omorganiseringen utad, og at det ble fokusert på de områdene som fremstod som moderne og vellykkede

2.4 METODE

2.4.1 Kvalitativ metode og case-studier

Oppgavens formål er å gå i dybden i en konkret prosess og effektene av denne, og det er da naturlig å velge en kvalitativ tilnærming (Thagaard 2003:16). Det sentrale i metoden er at man gjennom forskjellige former for datainnsamling skaper en dypere forståelse for det problemkomplekset man studerer, samtidig som man skaper forståelse for problemkompleksets sammenheng med helheten (Andersen 1990:13-14).

En utbredt forskningsstrategi innenfor kvalitativ metode er case-studier (Andersen 2003:9) – en metode som best egner seg til å svare på spørsmål som angår *hvordan* noe skjer og oppleves. Andersen (1990:121) skriver at denne metoden er særlig utbredt når det kommer til undersøkelser av organisasjoner, noe som underbygger mitt metodevalg.

Studien jeg her skal foreta vil være en ”single case-studie”, og typen case-studie som vil bli brukt er en *teoretisk fortolkende studie*. Dette innebærer at jeg bevisst søker å utnytte etablerte begreper og teorier for å beskrive og forklare prosessen og effektene av Politireform 2000. Slike typer studier tar som regel ikke sikte på teoriutvikling; ”[d]e bruker derimot begreper og teoretiske sammenhenger til å oppsummere eller strukturere et empirisk materiale” (Andersen 2003:69). Det er nettopp dette som skal gjøres i denne studien ved bruk av ulike perspektiver innenfor organisasjonsteori. Et problem knyttet til denne forskningsstrategien er at et empirisk materiale kan fremstilles i forhold til flere hovedhistorier. Ved å ta utgangspunkt i flere perspektiver mener jeg imidlertid at jeg vil kunne skape en større helhetsforståelse av materialet ved at jeg vil fange opp flere aspekter og nyanser ved empirien. Dette har videre implikasjoner for valg av strategi når det kommer til det å bruke flere teoretiske perspektiver. Disse vil bli brukt komplementært, det vil si at de vil bli brukt som utfyllende størrelser. Siktemålet med å bruke denne strategien er å forstå og forklare mest mulig av det som skjer (ibid:100).

2.4.2 Innsamling av data

Skriftlige tekster har hovedsaklig vært hovedkilden for studien av prosessen. Analyse av dokumenter har en lang tradisjon i kvalitativ forskning, og denne studien er i hovedsak bygd på offentlige utredninger, meldinger, interne notater, høringsuttalelser og evalueringsrapporter. Disse kildene har gitt utfyllende og verdifulle opplysninger om prosessens forløp og innhold, samt et innblikk i hvilke effekter som er påvist av reformen. En svakhet ved slike dokumenter er at de er svært formelle, preget av politisk språk og i liten grad gir et bilde av de uformelle elementene ved prosessene. For å veie opp for slike svakheter ved det skriftlige materialet har jeg foretatt intervjuer av sentrale aktører fra ulike faser av prosessen.

I forhold til effektanalysen har intervjuer vært avgjørende da det ikke finnes omfattende skriftlig dokumentasjon omkring dette. En evalueringsrapport er imidlertid publisert, og den har en sentral plass i studien. De fire politimestrene jeg har valgt ut som intervjuobjekter representerer fire svært ulike distrikter. Både når det gjelder størrelse på distriktet og om de ble berørt av reformen eller ei. Likevel kommer man ikke utenom at valg av informanter er tatt på skjønnsmessig basis, og gjør at informasjonen jeg har fått gjennom disse intervjuene ikke uproblematisk kan hevdes å gjelde for effektoppfatningen i etaten generelt. Ved å kombinere informasjonen jeg har innhentet gjennom intervjuene med evalueringsrapporten, mener jeg imidlertid at effektene som blir fremstilt i oppgaven langt på vei er representative for hvordan effektene av sammenslåingen oppfattes på distriktsnivå.

2.4.3 Validitet og reliabilitet

Kvaliteten på kildene avhenger av dataenes validitet og reliabilitet. Validiteten avhenger av gyldigheten og datas relevans for problemstillingen, mens reliabiliteten sier noe om nøyaktigheten i målingen av data (Hellevik 2002:183). Når det gjelder validiteten på intervjuene er dette forsøkt ivare tatt ved at de teoretiske perspektivene har lagt føringer på hvilke spørsmål som er blitt stilt. Svarene som ble gitt, skulle i størst mulig grad belyse ulike trekk ved problemstillingen. Jeg har dermed forsøkt å oppnå samsvar mellom det teoretiske og empiriske begrepsplanet.

Reliabiliteten sier som sagt noe om nøyaktigheten i selve målingene. Dette gjelder både for intervjumaterialet og dokumentbehandlingen. I forbindelse med offentlige dokumenter som stortingsmeldinger og offentlige utredninger, er det ingen grunn til å anta at reliabiliteten er problematisk. Dokumentene kan sies å være førstehånds kilder hvor ektheten knyttet til dem ikke er nødvendig å stille spørsmålstegn ved (Dahl 1973:58-59). Intervjuene krever imidlertid en mer inngående drøftelse.

Selve gjennomføringen av intervjuene, eller rettere sagt spørsmålene, kan karakteriseres ut fra grad av strukturering (Hellevik 2002:143). Dette henviser til i hvilken grad spørsmål er fastsatt på forhånd og om rekkefølgen er fastlagt. Intervjuguidene jeg har benyttet har vært delvis strukturert, det vil si at intervjuene har nærmet seg hva Britha Mikkelsen (1995:102) kaller et semi-strukturert intervju. Jeg har

hatt en guide for hvert intervju som har vært tilpasset hvilken rolle vedkommende informant har i etaten, hvor temaene og de spørsmålene jeg trengte svar på var nedskrevet. Samtidig beholdt jeg en fleksibilitet som gjorde at spørsmål delvis ble formulert under selve intervjuet ettersom samtalen skred fram. Informantenes perspektiver fikk dermed en viss innflytelse på intervjusituasjonen, men hovedfokus ble ikke endret.

Bruken av intervjuer innebærer imidlertid ulemper av forskjellige slag. Blant annet kan det faktum at jeg benyttet diktafon ha påvirket informantene. Imidlertid var det ingen av intervjuobjektene som hadde betenkeligheter med at jeg tok opp samtalen, og det var heller ingen som ønsket anonymitet, noe som kan tyde på at bruk av diktafon ikke hadde særlig stor betydning. Likevel er det rimelig å anta at respondenten ubevisst kan ha trådd mer varsomt enn hvis samtalen ikke var blitt tapet. Videre kan respondenten ha blitt påvirket av egenskaper ved meg som intervjuer, for eksempel gjennom ledende spørsmål. En gjennomarbeidet intervjuguide, oppfølgings-spørsmål og god kunnskap om det skriftlige materialet slik at jeg har kunnet sammenholde svar jeg har får med dette, har imidlertid vært et forsøk på å redusere disse ulempene.

Når det kommer til intervjuene av politimestrene omkring effektene av reformen har jeg hatt mindre mulighet til kvalitetssikring, da det skriftlige materialet har vært begrenset. Etter hvert som jeg hadde foretatt et par intervjuer, hvor jeg i stor grad stilte de samme spørsmålene til informantene, så jeg imidlertid et mønster i hva de ulike intervjuobjektene så som sentrale effekter, og hvordan de oppfattet og tolket disse. Dette gjorde meg i stand til å kvalitetssikre intervjuene opp mot hverandre, og derigjennom vil jeg anta at reliabiliteten til dette materialet også er tilfredsstillende.

Et annet problem kan være at jeg har feiltolker svar. Jeg har forsøkt å demme opp for dette problemet ved å stille oppfølgings-spørsmål der hvor jeg har følt det har vært antydning til uklarheter eller misforståelser. Dette har jeg gjort både umiddelbart i intervjusituasjonen eller skriftlig via e-post i etterkant. Som sagt så har tilgangen til skriftlig materiale vært stort i denne studien, og et slikt omfang av informasjonskilder kan sies å være en stor fordel da det kan være med på å klargjøre faktiske forhold på en mer nøyaktig måte. Sjansen for å utelukke feilkilder vil jeg derfor si har vært stor.

Til sist er det nødvendig å kommentere mulige problemer knyttet til det å foreta effektanalyser. Når man søker å måle effekter står man for det første overfor motivasjonsproblemer. Evalueringer kan oppfattes som truende for enkelte i etaten og dette kan påvirke muligheten av å få reliabel informasjon (Christensen m.fl. 2004:158-160). Dette har jeg unngått ved understreke for mine informanter i distriktene at jeg ikke var ute etter å evaluere reformen som sådan, men at opplysningene de ga meg bare ville bli brukt for hva de var, og ikke tolket i positiv eller negativ retning. I tillegg viste informantene i ytre etat relativt stor grad av vilje til å sette av tid til mine intervjuer, noe som kan tolkes som motivasjon. For det andre kan det være et problem at det ofte er uklare kriterier for å vurdere resultater (ibid). Målene kan være vage og koplingen mellom målsettinger og resultater kan derfor bli problematisk, noe som igjen fører til vanskeligheter med å måle effekter. Dette kan være et problem for studien da de tre hovedmålene langt på vei kan sies å stå i et spenningsforhold. Imidlertid har jeg ikke utelukkende vært ute etter å vurdere effekter i forhold til måloppnåelsen. Som sagt tidligere i oppgaven tar effektdelen utgangspunkt i både et smalt og utvidet effektbegrep, noe som gjør denne svakheten ved effektanalyser mindre fremtredende. For det tredje er det verd å trekke inn tidspunktet evalueringen ble foretatt på (ibid). Denne ble gjennomført bare to år etter at reformen ble implementert og dette kan være for tidlig i forhold til å kunne si noe om effekter. Dette er det imidlertid uenighet om. Enkelte hevder at evalueringer som blir foretatt for lenge etter selve reorganiseringen kan bli påvirket av andre endringer som ikke er direkte knyttet til selve reformen. Intervjuene er i tillegg gjennomført over ett år etter at evalueringsrapporten ble publisert, slik at jeg derigjennom antakelig har klart å forebygge eventuelle problemer relatert til dette. På bakgrunn av denne drøftingen vil jeg derfor hevde at reliabiliteten er tilfredsstillende ivaretatt.

3. HISTORISKE TREKK OG PROSESSBESKRIVELSE

3.1 Innledning

3.1.1 Fokus

I dette kapitlet vil jeg se nærmere på det empiriske materialet som ligger til grunn for denne studien. Først vil jeg gi et historisk tilbakeblikk på den eldste offentlige etat vi har i Norge. Jeg ser dette som nødvendig fordi Politi- og lensmannsetatens særpreg i stor grad blir knyttet til dens historiske røtter og utviklingen den har gjennomgått. I tillegg vil dette bakteppet vise at sammenslåing av politidistrikter ble diskutert også *forut* for oppnevningen av Politidistriktsutvalget. Videre vil jeg se kort gi en innføring i organisasjonsstrukturen i etaten før jeg går over på selve prosessen fram mot vedtaket om sammenslåingen av distriktene.

3.1.2 Diskusjon om endringer forut for Politidistriktsutvalget

Den første landsomfattende politiloven kom i 1927. Gjennom denne fikk staten anledning til å bestemme hvor stor politistyrke hver kommune skulle ha. Etaten var imidlertid fremdeles, som den hadde vært opp til da, et kommunalt ansvar. Loven i seg selv medførte således ikke store organisatoriske endringer. Ti år senere kom det derimot en ny politilov som gjorde politietaten til en rent statlig etat. Med denne loven fikk Norge et enhetspoliti og et rikspoliti, underlagt Justisdepartementet. Det kommunale ansvaret for etaten ble dermed helt borte, og Politi- og lensmannsetaten tok i grove trekk form slik vi har sett den fram til implementeringen av Politireform 2000. Politidistriktsinndelingen, slik den var blitt utformet på slutten av 1800-tallet, ble imidlertid ikke påvirket av at politiet gikk over til å bli statens ansvar.

Norsk politi har i etterkrigstiden gjennomgått få endringer. I 1947 ble de saker som angikk politiet samlet i en nyopprettet avdeling, Politiavdelingen, i Justisdepartementet. På 1960- og 70-tallet stod to utvalg sentralt i etatens historie, nemlig Aulie- og Ekanger-utvalgene. Førstnevnte foreslo opprettelsen av et frittstående direktorat. Sistnevnte mente derimot at de svakhetene som var avdekket ved den daværende ord-

ningen kunne løses ved å ruste opp Politiavdelingen. Ekanger-utvalget satte imidlertid som en forutsetning at det samtidig ble opprettet en regionordning som på et operativt plan skulle bidra til å løse koordinerings- og prioriteringsproblemene man på det tidspunktet så innen politiet. (NOU 1981:35).

Både i Aulie- og Ekanger-utvalgenes forslag ble det pekt på behovet for en regionordning i politiet, men først i 1986 ble det etablert en landsdelsordning. ”Hovedmålsettingen ved opprettelsen var å oppnå en bedre planlegging, tilrettelegging og koordinering av utnyttelsen av landsdelens samlede politiresurser” (ibid:24). Denne ordningen ble ikke organisert som et nytt forvaltningsnivå, men ble ledet av politimestere fra utpekte distrikter. Landet ble gjennom denne resolusjonen inndelt i fem landsdelspolitidistrikter (ibid). Man kan allerede her se at etatens organisering på distriktsnivå var et tema, og at det allerede på dette tidspunktet var uttrykt et behov for endrede geografiske styringsmodeller. Gjennom en landsdelsordning prøvde man å bøte på de problemene man senere søkte å løse gjennom distriktssammenslåingen. Landsdelsordningen var imidlertid ingen suksess, og ble opphevet med virkning fra 1. januar 2001.

Utviklingen videre kan karakteriseres gjennom St. meld. nr. 23 (1991-92). JD hevdet her at den daværende organiseringen av etaten ikke var tilfredsstillende fordi departementet ble belastet med for mange enkeltsaker, noe som gjorde det vanskelig å ivareta etatsledelsen godt nok. På bakgrunn av dette mente departementet at det var ønskelig å styrke lokalt nivå ved å overføre oppgaver dit. Under behandlingen av denne meldingen, ga et flertall i Justiskomiteen tilslutning til at det administrative ansvaret for lensmannsetaten skulle overføres fra fylkesmennene til politimestrene. Målsettingen med denne omorganiseringen var å utvikle det enkelte politidistrikt til en samlet enhet både politifaglig og administrativt (St.prp.nr.1 (1992-93):76).

Veierød-utvalget ble opprettet i 1992 for å utrede de praktiske konsekvensene av at det administrative ansvaret for lensmannsetaten ble overført fra fylkesmennene til politimestrene. Innstillingen deres ble avgitt i 1993 og prosjektgruppens hovedkonklusjoner gikk på at man burde ha en lik organisering av politidistriktene, men med muligheter for lokale tilpasninger (NOU 1999:10:17). En tonivåstruktur ble videre foreslått for den interne organiseringen i distriktene, med en politimester som an-

svarlig leder for hele distriktet samt et antall driftsenheter (operative enheter) som hver ledes av en driftsleder som rapporterer direkte til politimesteren (ibid). Rapportens forslag ble i det store og hele vedtatt og iverksatt.

Politireform 2000, som står i fokus i denne oppgaven, var en omfattende reform og innebar for det første etableringen av Politidirektoratet i 2001. Allerede etablerte saksområder ble gjennom denne opprettelsen stykket ut fra JD og forankret i, på det tidspunktet, nye organisasjonen (Lie 2004:2). POD er underlagt Justis- og politidepartementet og handler under Justisministerens konstitusjonelle ansvar. Formålet med opprettelsen av direktoratet var å styrke den sentrale ledelsen av politiet og møte utfordringen som lå i kriminalitetsutviklingen. Reformen innebar videre det som er i fokus i denne studien; en reduksjon i antallet distrikter.

Som man ser av denne historiske oversikten har Politi- og lensmannsetaten generelt vært relativt lite preget av endringer og reformer. Siden hovedstrukturen for dagens politi- og lensmannsetat ble lagt mot slutten av 1800-tallet, har det kun skjedd små justeringer. Det er imidlertid verd å understreke den lille ”bølgen” av endringer og justeringer internt vi ser fra 1990-tallet. Når det gjelder antall politidistrikt har det praktisk talt vært det samme i over 100 år. Distriktsinndelingen har kun gjennomgått mindre justeringer knyttet til enkeltsaker siden 1894-reformen hvor fogdeembetene ble avskaffet. Noen få distrikter er nedlagt, andre opprettet, men *antallet* har praktisk talt vært konstant helt frem til reformen som er i fokus her.

3.1.3 Organisasjonsstruktur i Politi- og lensmannsetaten

JD og POD er den sentrale ledelsen for Politi- og lensmannsetaten. Departementet har delegert en stor del av sitt ansvar til POD. Direktoratet har ansvaret for den faglige ledelsen, styringen og utviklingen av politidistriktene, samt politiets særorganer. Direktoratet er således distriktenes overordnede myndighet og skal fungere som deres nærmeste støttespiller. POD har imidlertid ikke ansvar for behandlingen av straffesaker, - dette ligger under Riksadvokaten som er øverste leder av påtalemyndigheten.

Politidistriktene kan på mange måter betegnes som selve hjertet i Politi- og lensmannsetaten. Det er i all hovedsak her oppgavene skal løses. Hvert distrikt ledes av en politimester, og hans/hennes ansvar ligger i å kontrollere at prioriteringene er

riktige, og at kvaliteten i oppgaveutførelsen er mest mulig i samsvar med de krav og forventninger som stilles fra samfunnet og publikum (St.meld.nr.22:6). Politidistriktene er organisert i to nivåer, ett politimesternivå og ett driftsenhetsnivå. Driftsenheter er underliggende enheter som ledes av politistasjonssjefer og lensmenn. Videre har hvert politidistrikt egen administrasjon og operasjonssentral (St.meld.nr.22 (2000-2001)).

3.2 Sentrale trekk ved prosessen fram mot sammenslåing

3.2.1 Fokus

Hovedfokus i empirikapitlet som omhandler prosessen fram mot vedtaket om sammenslåingen av distriktene, vil være å synliggjøre aktiviseringsaspektet og defineringsaspektet i prosessen. Aktiviseringsaspektet omhandler hvem som har hatt mulighet til å delta i prosessen, mens defineringsaspektet tar for seg organisasjonstenkningen. I dette legger jeg spørsmål som: Hvilke problemer og løsninger konsentrerte man seg om, og hvilke begrunnelser ble gitt for de løsningsalternativer som ble foretrukket/valgt? På grunn av egenskaper ved datamaterialet vil hovedvekten i denne studien ligge på det sistnevnte, nemlig organisasjonstenkningen. Dette vil jeg se nærmere på i følgende fire faser av prosessen: utredningsfasen, høringsfasen, politikktutformingsfasen og vedtaksfasen.

3.2.2 Utredningsfasen

Politidistriktsutvalget ble oppnevnt i februar 1998. Utvalget skulle fremme forslag til organisatoriske endringer i Politi- og lensmannsetaten. Blant annet komme med konkrete forslag om endringer i distriktsinndelingen med sikte på effektivisering og best mulig utnyttelse av ressursene til kriminalitetsbekjempelse og publikumsrettet virksomhet (NOU 1999:10:3). Som vi har sett av det historiske tilbakeblikket lå oppstarten til denne reorganiseringen på mange måter latent. Det var en forståelse, både på politisk nivå og i etaten som helhet, at distriktsinndelingen burde revurderes og endres. ”En slik vurdering/gjennomgang har også en klar forankring i overordnede

målsettinger i regjeringens politikk, hvor et viktig mål er en moderne og effektiv statsforvaltning” (ibid:8)

Aktivisering

Som leder for Politidistriksutvalget ble det valgt en ekstern aktør; direktør for Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Anne Kari Lande Hasle. Ifølge Nørstenes (1996:44) tilhører utvalgsledere ofte det respektive departement, og hvorvidt den hierarkiske ledelsen velger interne eller eksterne ledere henger gjerne sammen med hvor viktig de anser prosessen. Lande Hasle hevdet selv at hun ble overrasket over å bli spurt. Imidlertid ble hun sett på som en nøytral aktør i forhold til det konstante spenningsforholdet som finnes mellom de politiutdannede og juristene i etaten, og kan være en årsak til at nettopp hun ble spurt (Lande Hasle 2006 [intervju]). I tillegg hadde hun jobbet i JD tidligere og var dermed en person som kjente systemet godt.

Den politisk-administrative ledelsen var representert gjennom en avdelingsdirektør fra JD og en underdirektør fra Finansdepartementet (FIN). Videre i utvalget var partsrepresentasjonen sikret gjennom to politimestere og en førsteadvokat, og alle de sentrale arbeidstakerorganisasjonene var representert ved Formannen i Norges Lensmannslag, Lederen i Politiembetsmennes Landsforening, samt Forbundslederen for Politiets Fellesforbund. I tillegg satt det en spesialrådgiver fra Statskonsult i utvalget. Utvalget som helhet kan altså karakteriseres som et relativt bredt sammensatt og heterogent utvalg, men med en sammensetning som synes kontrollert av den politiske og administrative ledelsen. Utvalgslederen selv mente også at 10 personer var litt i overkant, men påpekte samtidig at hun ikke opplevde at størrelsen ble en hindring for arbeidet (Lande Hasle 2006 [intervju]).

Organisasjonstenkningen

Utredningens mandat og premisser

Målsettingen med utvalgets arbeid ble, gjennom mandatet gitt av Justis- og politidepartementet, operasjonalisert gjennom en lang rekke punkter (NOU 1999:10:8):

- vurdere politidistriktenes størrelse og antall i lys av nye organisasjonsplaner og styringsredskaper (IT-systemer, økonomisystemer, m.v.), med sikte på effektivisering av Politi- og lensmannsetaten og best mulig utnyttelse av ressursene til publikumsrettet virksomhet og kriminalitetsbekjempelse
- fremme forslag til organisatoriske endringer, herunder konkrete forslag om endringer i distriktsinndelingen
- vurdere konsekvenser for organiseringen av administrative og politioperative fellesfunksjoner ved en endring av distriktsinndelingen og mulighetene for en mer effektiv organisering av disse funksjonene
- vurdere konsekvenser for påtalemyndigheten ved endring av distriktsinndelingen og komme med forslag til nødvendige tilpasninger
- vurdere den framtidige organiseringen av politiets landsdelsordning, herunder landsdelspolitimestrenes antall, oppgaver og organisering
- vurdere konsekvenser for landsdelsordningen og særorganene ved en endring av politidistriktsinndelingen
- vurdere muligheten for bedre faglig og administrativ ledelse av Politi- og lensmannsetaten ved en endring av antall politidistrikter og en eventuell videreutvikling av landsdelsordningen. Særlig bør det vurderes om landsdelsordningen kan overta etatsledelsesfunksjoner fra Justisdepartementets Politiavdeling
- vurdere administrative og økonomiske konsekvenser ved endringsforslagene

Politidistriktsutvalget skulle altså vurdere hele åtte forhold knyttet til Politi- og lensmannsetaten, gjennom dette, hva jeg vil karakterisere som et omfattende, men relativt klart mandat. Inntrykket er altså langt på vei at den hierarkiske ledelsen la klare føringer på hvilke problem- og løsningsmuligheter aktørene skulle konsentrere seg om. Dette er også utvalgslederens beskrivelse av mandatet; ”jeg oppfattet det som nokså omfattende, med fokus på at antallet distrikter skulle bli færre, ikke flere. Og på grunn av dette klare mandatet ble det også sterkt styrende for utvalgsarbeidet” (Lande Hasle 2006 [intervju]). Denne styringen fra ledelsen i JD begrenset seg imidlertid til utformingen av mandatet; ”man trenger ikke mer styring når mandatet var så

klart som det var, og vi var aldri i tvil om hva man var ute etter” (ibid). Målsettingen med sammenslåingen av distriktene var ifølge mandatet en effektivisering av etaten og å oppnå best mulig utnyttelse av ressursene til publikumsrettet virksomhet og kriminalitetsbekjempelse.

Utvalget ble som sagt oppnevnt 26. februar 1998 og fikk frist til 1. mars året etter. Utvalget betegnet dette selv som en relativt kort oppdragsperiode, men at det la opp arbeidet med sikte på å overholde fristen, selv om det hadde vært ønskelig fra deres side å kunne ha benyttet mer tid (NOU 1999:10:11).

Problemdefinering i utredningsarbeidet

Ut fra mandatet som ble presentert ovenfor, kan man forstå hva den politiske og administrative ledelsen så som problemer i strukturen og organiseringen av etaten. For det første synes det som om den hierarkiske ledelsen mente etaten var for lite effektiv. For det andre synes det som den politiske ledelsen ønsket å redusere kontrollspennet, for på den måten å lette den politiske og administrative styringen av etaten. Man kan altså si at utvalget ble bedt om å vurdere den formelle normative strukturen og den fysiske strukturen.

Ifølge Politidistriksutvalget var inndelingen av politidistriktene før sammenslåingen i og for seg en velfungerende ordning. Utvalget mente imidlertid at distriktsstrukturen ytterligere kunne forbedres ved å tilpasse den til de endrede forholdene, og forslagene til endringer bygget på denne forutsetningen. Utvalget knyttet altså sin problemdefinering til utviklingen i samfunnet man har sett siden distriktsstrukturen opprinnelig ble fastlagt, og de endringer i krav etaten stod overfor mot slutten av 1990-tallet. Politidistriksutvalget viste også til de problemene ved distriktsstrukturen som tidligere politiske dokumenter hadde påpekt, og lot disse tidligere utarbeidede utredningene gå inn som den del av rammen for sitt arbeid (NOU 1999:10:14). ”Vi hadde en gjennomtenkning av hva som hadde skjedd” (Lande Hasle 2006 [intervju]).

Etter utvalgets vurderinger hadde etaten i tillegg en uklar ledelsesstruktur, organisasjonen var komplisert og for mange enkeltsaker ble behandlet på for høyt nivå i organisasjonen (NOU 1999:10:32). Ifølge utvalget måtte kontrollspennet reduseres dersom de politiske myndighetene ønsket å opprettholde styringen av etaten direkte

fra JD (ibid). Disse sistnevnte problemene skulle imidlertid ikke bare løses gjennom en reduksjon i antallet distrikter, men også gjennom forslaget om å opprette et direktorat, noe som tidligere nevnt ikke er tema i denne oppgaven.

Løsningsdefineringen i utvalgsarbeidet

Den overordnede løsningen om å *redusere* antallet distrikter var ikke noe diskusjonstema i utvalget. Alle var enige i at dette var nødvendig, og utvalget oppfattet det også som "[...] at det lå i kortene at vi skulle få færre distrikter" (Lande Hasle 2006 [intervju]). Utvalget hadde imidlertid en tilsynelatende vurdering av en alternativ løsning til despesialiseringen som ble presentert i et drøftningsnotat, og som ligger som et vedlegg i NOU'en. Denne innebar en vertikal interorganisatorisk spesialisering, ved opprettelsen av et regionnivå. Politidistriktene ville gjennom denne modellen blitt inndelt i syv regioner med en regionledelse som i utgangspunktet bare skulle vært administrativt koordinerende. En av hovedbegrunnelsene fremsatt for denne løsningsmodellen var blant annet fordelene ved en samordning og koordinering mellom flere politidistrikter. Denne modellen ble imidlertid raskt avvist av et samlet utvalg (ibid), da utvalget mente det ikke ville være hensiktsmessig å innføre et nytt nivå i etaten, noe som ville kreve økt koordinering og samordning på høyere nivå, og derfor bli svært ressurskrevende. I tillegg ble politidistriktenes tradisjon med å satse på selvstendighet og løsninger innen eget distrikt, og at landsdelene ikke hadde lyktes med å fungere som en enhet som politidistriktene kunne identifisere seg med, brukt som et argument for at denne løsningen ikke ville være tilfredsstillende (NOU 1999:10:97).

Når det gjaldt modeller i forhold til den horisontale despesialiseringen, vurderte utvalget en fylkespolitimodell. Denne modellen innebar at et fylke ville tilsvare et politidistrikt. Utvalget mente at en slik modell ville innebære et håndterbart kontrollspenn for JD. Imidlertid ville denne modellen i noen tilfeller skape for store distrikter og også svært forskjellige distrikter. Utvalget lot derfor andre argumenter enn fylkesgrensene veie tyngst i sitt forslag. Likevel innebar de konkrete forslagene til sammenslåing bare distrikter som kom til å bryte med fylkesgrensene der hvor dette ble ansett som nødvendig for å oppnå merkbart bedre utnyttelse av ressursene. Ifølge Lande Hasle (ibid) var utvalget samlet i synet på at fylkesmodellen ikke var

den riktige løsningen. Dette fikk man også bekreftet på en studietur til Sverige, hvor man opererer med en struktur som bygger på at politidistriktene tilsvarer fylkesinndelingen. Erfaringen fra Sverige var i følge utvalgslederen avklarende og bekreftet at fylkesmodellen ikke var den riktige løsningen (ibid). Til grunn for det konkrete strukturforslaget utvalget gikk inn for, la man til grunn ti retningsgivende premisser. Disse premissene var ikke fastlagt av den hierarkiske ledelsen, men var faktorer utvalget selv så som viktige i forhold til en hensiktsmessig distriktsinndeling, og som man kom fram til gjennom forhandlinger (Lande Hasle 2006 [intervju]). Blant disse forholdene var arealmessig utstrekning og geografi, kommunikasjonsteknologi og -struktur, befolkningsgrunnlag og -struktur, kriminalitetstyper, bevegelser og sammenhenger, politidistriktets organisering og størrelse, politimesterens rolle og kontrollspenn, påtalemyndighetens arbeid, domstolenes plassering, samt mulighet for å frigjøre ressurser (NOU 1999:10:15). Utvalget la imidlertid også vekt på *særegenheter* ved de enkelte distrikt (ibid:10).

Når det gjelder de konkrete sammenslåingsforslagene var utvalget i all hovedsak samlet. Det eneste store stridsspørsmålet gjaldt politidistriktsinndelingen i Nord-Trøndelag hvor utvalget var delt. Imidlertid påpeker utvalgslederen at det var mye diskusjoner og forhandlinger og "[...] *utrolig* krevende møter" (Lande Hasle 2006 [intervju]), men at det ble jobbet hardt for å komme fram til en ny redusert distriktsstruktur som man i all hovedsak var enige om.

I desember 1998 valgte utvalget å presentere sine drøftinger i et notat som ble sendt samtlige politidistrikter, særorganer, landsdelspolitikamre, statsadvokatembeter og Riksadvokaten til uttalelse (NOU 1999:10:11). Utvalget mottok innspill fra blant annet 47 av politidistriktene, fem særorganer og to landsdelspolitikamre. I følge utvalgslederen var hensikten med denne "høringsrunden" å synliggjøre hvordan ny distriktsstruktur kunne komme til å se ut (Lande Hasle 2006 [intervju]). Etter denne "høringsrunden" ble imidlertid utvalgets videre arbeid på ordinær måte lukket for offentligheten (NOU 1999:10:11).

I sin konklusjon foreslo utvalget sammenslåinger og grensejusteringer som totalt ville ha berørt 37 av de eksisterende politidistriktene. Med dette forslaget ville man fått en reduksjon i antallet politidistrikter fra 54 til 38.

3.2.3 Høringsfasen

Etter at Politidistriktutvalgets innstilling forelå ble det foretatt en omfattende høringsrunde. NOU 1999:10, *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*, ble i april 1999 sendt ut til en lang rekke høringsinstanser, blant annet alle kommunene, fylkesadministrasjoner, departementene, politimestrene i de 54 politidistriktene, syv fagorganisasjoner og en rekke interesseorganisasjoner som for eksempel Trygg Trafikk. JD ba høringsinstansene spesielt uttale seg om seks forhold knyttet til utredningen, deriblant de konkrete forslagene om reduksjon av antall distrikter og grenseendringer mellom politidistrikter. Det er uttalelser knyttet til dette punktet jeg vil konsentrere meg om⁷. Fristen for å komme med uttalelse ble satt til 30. juni, og aktiviseringen var særdeles stor. Så stor at den ikke lar seg gjengi her. Jeg vil derfor i det følgende gi et innblikk i det overordnede inntrykket av organisasjonstenkningen, basert på et utvalg av uttalelsene.

Når det gjelder problemdefineringen er det generelle inntrykket at det var en viss enighet om denne. De fleste uttalelsene poengterte at enkelte distrikter hadde driftsproblemer som følge av manglende kapasitet, ressurser og kompetanse. Videre ble det pekt på at det i lang tid hadde vært vurdert og pratet om en endring i distriktsstrukturen, men at lite faktisk var blitt gjort. Denne mangelen på handlekraft ble av mange kritisert. Imidlertid var det ikke like stor enighet om løsningsdefineringen som det var enighet om problemdefineringen. Flere uttalelser bemerket at sammenslåinger og større distrikter nødvendigvis ikke var den beste løsningen på nettopp de problemene etaten stod overfor, og som det var stor enighet om at man måtte gjennomgå endringer for å løse. ”Innen mange områder i samfunnet ser det ut til at «storkjøkkenmodellen» vinner mer og mer innpass. På mange områder er dette sikkert riktig. Innen Justissektoren er jeg av motsatt oppfatning; nemlig at små enheter oftest er mer effektive enn store” (Vigen 1998).

⁷ Som sagt i utredningsfasen sendte utvalget et notat ut på høring midtveis i arbeidet med NOU'en. Enkelte høringsinstanser kom bare med uttalelse i forhold til dette utkastet. Disse kommer likevel til å bli brukt på lik linje med uttalelser som kom i forbindelse med selve ”hovedhøringsrunden”, da grunnen til at disse instansene bare uttalte seg en gang var at utredningen ikke ble endret på de punktene instansene uttalte seg om, og det derfor ikke var nødvendig å repetere uttalelsene da den ferdige NOU'en ble sendt ut på høring.

Både sammenslåing og grenseregulering som virkemiddel, og de konkrete endringsforslagene utvalget kom med i den forbindelse, var utsatt for mye kritikk. Noe som er verd å kommentere i denne sammenheng er at et generelt inntrykk om at synet på løsningsdefineringen var korrelert med hvilket distrikt høringsinstansen kom fra. Det viser seg at i de distriktene hvor utvalget foreslo sammenslåinger eller grensereguleringer av en relativt omfattende art, var høringsuttalelsene fra de ulike instansene i det samme distriktet ofte kritisk, og i mange tilfeller også imot, utvalgets forslag. Dette er kanskje ikke så overraskende, men det viser imidlertid at selv om flere uttalelser ga inntrykk av enighet med utvalget om problemdefineringen, gjaldt dette bare så lenge eget distrikt ikke ble berørt. Et eksempel på dette er utvalgets forslag om å slå sammen Romsdal og Nordmøre politidistrikter. Politimesteren i Romsdal, som på ingen måter avviste at det mange steder var både riktig og fornuftig å slå sammen politidistrikt, mente imidlertid at det i eget distrikt ikke var behov for noen sammenslåing. Dette begrunnes med at de to aktuelle distriktene hadde ulik tilhørighet, befolkning, reisetid og forskjell i lynne og tradisjon (Bygland 1999).

Det er imidlertid viktig å understreke at det selvfølgelig er visse unntak fra denne generelle framstillingen. For eksempel uttrykte Politiembetsmennesenes Landsforening (Roll-Mathiesen 1999) at de ikke forstod problemdefineringen vedrørende for mange distrikter i det hele tatt, og pekte på at stordriftsfordeler ikke gjør seg gjeldende på alle områder i den offentlige forvaltningen. Det samme er en rekke politimestere inne på når de etterlyser dokumentasjon på at store politidistrikt er mer effektive og driver bedre enn små (se blant annet Bygland 1999).

Til sist vil jeg kommentere et gjentagende moment i høringsuttalelsene som går på de ti premissene utvalget la til grunn for sitt sammenslåingsforslag. Flere av høringsinstansene savnet et generelt prinsipp for distriktsinndelingen, da det for mange synes som om utvalget "[...] har vært for oppsatt på å oppnå enighet, at det har unnlatt å følge noen bestemt linje i sine forslag til distriktsinndeling" (Bygland 1999). Det kan altså synes som om utvalget ikke fulgte de vurderingskriteriene som det selv hadde satt som styrende for arbeidet sitt. Når det gjelder streben etter enighet la ikke utvalgslederen selv skjul på at hun var svært opptatt av å kunne presentere et forslag som hadde bred støtte av medlemmene i utvalget; "jeg var mer opptatt av å

kunne presentere en utredning uten alt for mange dissenser enn selve antallet distrikter vi klarte å kutte ned” (Lande Hasle 2006 [intervju]). En følge av dette kan imidlertid synes å ha vært en viss misnøye blant høringsinstansene når det gjaldt utvalgets forslag og dets begrunnelser. Flere påpekte at enkelte sammenslåingsforslag ikke bygde på de premissene som i utgangspunktet skulle være styrende, og blant annet var det en rekke politimestere som hevdet at det var sterkere argumenter for å slå sammen andre distrikter enn egne, dersom man hadde fulgt kriteriene slik de stod på papiret. Et eksempel er utvalgets begrunnelse for å slå sammen Uttrøndelag politidistrikt og Trondheim politidistrikt, noe som ville gitt et kontrollspenn på 23. Et av prinsippene som utvalget la til grunn var nettopp kontrollspenn, og ifølge utvalget burde ikke dette overstige 15. Utvalget gikk altså i dette tilfellet imot eget prinsipp. Videre diskuterte utvalget en sammenslåing av Sogn politidistrikt og Fjordane politidistrikt, og hevdet at dette langt på vei ville vært naturlig. Imidlertid hadde dette gitt et kontrollspenn på 25 og utvalget gikk dermed inn for å opprettholde de to distriktene uten grundigere redegjørelse enn det store kontrollspennet. Ett enkelt prinsipp ble altså brukt ulikt i disse to tilfellene. Det må imidlertid legges til at det i mange tilfeller kan synes som om enkelte av høringsuttalelsene tolket premissene for kategorisk for å argumentere mot at eget distrikt ble utsatt for endringer.

Hovedinntrykket er altså at enigheten omkring problemdefineringsen var større enn enigheten når det kom til løsningsdefineringsen, og at sistnevnte var avhengig av hvilket politidistrikt den aktuelle høringsinstansen kom fra, og om det var foreslått markante endringer i nettopp det distriktet.

3.2.4 Politikktutformingsfasen

Da den hierarkiske ledelsen i Justis- og Politidepartementet tok over prosessen, ble resultatet formulert i *Stortingsmelding 22 (2000-2001) Politireform 2000; Et tryggere samfunn*. Meldingen ble av departementet selv karakterisert som en organisasjonsmelding, og den drøftet konkrete forslag til endringer i politidistriktsstrukturen.

”En av hovedutfordringene i dag er å forbedre effekten av ressursbruken. [...] Politi- og lensmannsetaten disponerer i dag en rekke virkemidler i form av personell, økonomiske ressurser, rettslige fullmakter, arbeidsmetoder og styringssystemer. [...] Departementet mener at mye ennå kan gjøres for å forbedre de organisatoriske rammebetingelsene for Politi- og lensmannsetaten” (St.meld.nr.22:6).

Dette kan sies å ha vært det generelle utgangspunktet som departementet formulerte St.meld.nr.22 ut fra, og hovedmålene med politireform 2000 var ifølge departementet tredelt: en politi- og lensmannsetat som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminaliteten, som er mer tjenesteytende og publikumsorientert og som arbeider mer kostnadseffektivt.

Premissene som JD la vekt på i forhold til reformen var blant annet at etaten skulle være desentralisert, i betydningen lokalt forankret, og at personellet skulle tjenestegjøre der publikum hadde behov for, og krav på, politiets tilstedeværelse (St.meld.nr.22:8). Gjennom to utredninger⁸ ble det på 1980-tallet nedskrevet ti konkrete prinsipper og verdier som skulle være grunnleggende for norsk politi. Departementet fremholdt i St.meld.nr.22 at disse prinsippene var et godt verdimesig grunnlag å bygge på for politietaten. De ti prinsippene går blant annet på at politiet skal avspeile samfunnets idealer, at etaten skal ha et sivilt preg, samt være et enhetspoliti som er desentralisert. Videre blir samspillet med publikum fremhevet og at etaten skal være integrert i lokalsamfunnet (ibid:27).

Problemedefinering i stortingsmeldingen

Dilemmaer og organisasjonsmessige problemer knyttet til den opprinnelige strukturen ble av departementet knyttet opp til en reform etaten gikk igjennom i 1994. Denne innebar at alle politidistriktene fikk samme organisasjonsmodell. Til tross for at organisasjonsmodellen var lik for alle politidistrikter viste det seg imidlertid at man fikk betydelige forskjeller innad i politiorganisasjonen. Blant annet var det, på det daværende tidspunktet, stor variasjon i antallet driftsenheter i hvert politidistrikt, noe som ga store styringsmessige forskjeller mellom politidistriktene, og den sentrale

⁸ NOU 1981:35 og NOU 1987:27.

politiledelsen og politidistriktene. Ifølge departementet kunne disse styringsmessige forholdene vært likere dersom man hadde hatt en jevnere fordeling av driftsenheter per distrikt. Denne skjevfordelingen hadde også innvirkninger på ledelsen av det enkelte distrikt.

Departementet påpekte videre at det ikke bare var innad i distriktene man kunne se forskjeller, men også mellom distriktene. Spesielt var dette veldig synlig hvis man så på de aller minste distriktene i forhold til de største. De små distriktene ville, ifølge departementet, "[...] ofte kunne stå i situasjoner uten de nødvendige ressurser eller den nødvendige faglige kompetanse som er nødvendig for oppgaveutførelsen" (St.meld.nr.22:33). Det vises imidlertid til at samarbeid over distrikts-grensene foregikk for å kompensere for noen av problemene de små distriktene stod overfor. Ikke desto mindre ville, og gjorde, på det daværende tidspunktet, slikt samarbeid møte mange problemer. Departementet pekte på at slike problemer blant annet er knyttet til at politidistriktene i utgangspunktet er selvstendige organisasjoner, med krav til resultatoppnåelse knyttet til distriktet isolert gjennom mål- og resultatsstyringsmodellen. Dette gjorde at distriktsledelsen ikke alltid så det som ønskelig å bruke sine knappe ressurser på å forbedre kriminalitetsbekjempelsen i andre distrikter, selv om et distriktsovergripende ressursamarbeid samlet sett ville vært det mest rasjonelle (ibid).

Departementet savnet åpenbart en koordinering av arbeidet mellom distriktene, og knyttet problemdefineringen i stor grad til situasjonen de små distriktene befant seg i. På grunn av sin begrensede størrelse hadde ikke disse mulighet til å bygge opp tilstrekkelig kompetanse, ei heller være tilstrekkelig ressursmessig sterke. Som i utredningens problemdefinering ble imidlertid etatens utfordringer også knyttet til nye krav fra samfunnet og publikum, nye kriminalpolitiske utfordringer, samt den generelle samfunnsutviklingen.

Løsningsdefinering i stortingsmeldingen

Departementet anså det altså som nødvendig at man utnyttet kompetansen og ressursene som lå i etaten på en mer effektiv måte. Samarbeid *mellom* distriktene eksisterte til en viss grad. Koordineringsbehovet mellom distriktene var imidlertid lite

systematisk ivaretatt og førte i stor grad til at beslutninger ble sentralstyrt i stedet for at enhetene selv fant fram til et rasjonelt samspill. En utvidelse av det distriktsovergrepene samarbeidet, og en koordinering av dette, ble ansett som en mulig løsning. Departementet anså derimot samarbeid mellom distrikter som mindre hensiktsmessig, mindre rasjonelt og mer tungvint enn samarbeid *innad* i distrikter (St.meld.nr. 22:33). Innad i ett distrikt jobber man ut ifra felles mål og felles interesser med henhold til resultatansvar, ressursdisponering osv. Hvert enkelt distrikt ville også hatt klarere ansvarslinjer og rapporteringslinjer. Kombinert med en desentral og funksjonell ledelses- og styringsstruktur innenfor et nytt større distrikt, anså departementene fordelene ved sammenslåing som åpenbar i de aller fleste tilfeller (St.meld.nr.22:33).

Departementet forfektet altså at løsningen på de problemene etaten stod ovenfor var en ny politidistriktsstruktur bestående av distrikter med en viss størrelse og med en viss bemanning. Ett av siktemålene med reduksjonen i antallet distrikter var ifølge departementet å legge et ressursmessig grunnlag for mer slagkraftige og bærekraftige politidistrikter, det vil si politidistrikter som i større grad kunne løse sine oppgaver med egne ressurser (ibid:190). Spesialiseringsprinsippet den nye sammenslåtte strukturen ville basere seg på var det samme som tidligere, nemlig en horisontal spesialisering basert på geografi. Ved siden av en strukturrasjonalisering forutsatte departementet delegering av fullmakter fra den sentrale politiledelsen til politidistriktene. Dette fordi man mente etatens slagkraft og effektivitet i oppgaveutøvelsen hang sammen med mulighetene lokalt til operativ og administrativ handlefrihet (ibid:82). I denne sammenheng ble vektleggingen og viktigheten av mål- og resultatstyring som styringsstrategi forsterket.

Når det gjelder den konkrete politidistriktsstrukturen kan den fastlegges ut fra flere «modeller». Meldingen tar i den forbindelse kort for seg organiseringen i Sverige, Danmark og Finland for å hente inspirasjon og erfaring fra ulike løsninger. Sverige opererer etter en fylkesmodell og har redusert antallet distrikter fra 118 til 21. Danmark er inndelt i 54 distrikter som igjen er delt inn i 7 politiregioner. Finsk politi er på regionalt nivå inndelt i fem län, mens det lokale politiet er delt inn herredsvis, eller hva vi kan kalle kommunevis (ibid:65,67,69).

Departementet konsentrerte seg om to mulig løsninger for hvordan man skulle tegne opp den nye politidistriktsstrukturen her til lands; «Fylkespolitimodellen» var den ene, mens en mer fleksibel tilpasning ut fra geografi, demografi, kriminalitetsbilde etc. var den andre (ibid:86).

Fylkespolitimodell

Som det ligger i ordet ville en fylkespolitimodell ha innebåret en reduksjon i antallet politidistrikter fra 54 til 19. Etter departementets vurdering var det flere forhold som talte for en slik modell. Blant annet pekte departementet på at organisasjonsmessige og forvaltningspolitiske hensyn tilsa at de ulike landsdekkende og statlige oppgavene burde ha et mest mulig likt geografisk utgangspunkt når det gjelder myndighetsutøvelse, tjenesteyting og oppgaveløsning. Videre hevdet departementet i stortingsmeldingen at en harmonisering av statens oppgaver på ulike felt ville innebære fordeler i forhold til virksomhetenes samhandling med hverandre. I tillegg ble det påpekt at politidistrikter som sammenfaller med fylkesgrensene ville ha lettet innpassingen av etaten i den øvrige regionale og distriktstise forvaltningsmodellen (St.meld.nr.22:86).

Departementet kom imidlertid fram til at en fylkesmodell var upassende og at distriktsgrensene ikke skjematisk burde fastlegges ut fra fylkesinndelingen. En rekke forhold begrunnet dette, blant annet at fylkesadministrative grenser til dels er historisk betinget og derfor ikke fastsatt med hensyn til politiets oppgaveløsning (Blymke 2006 [intervju]). Videre fremhevet JD at politiets oppgaver er knyttet til hvor folk bor og arbeider, og at dette gjorde at inndelingen burde legge større vekt på dette heller enn fylkesgrensene. I tillegg ville en fylkespolitimodell ha ført til at enkelte politidistrikter ville fått ansvaret for betydelige, geografiske områder (St.meld.nr.22:86-87). Det bør imidlertid legges til at selv om departementet forkastet en løsning basert på fylkesinndelingen ble fylkesgrensene tillagt stor vekt i forbindelse med arbeidet med en ny politidistriktsstruktur; ”[e]tter departementets vurdering bør politidistriktene i størst mulig grad ligge innenfor ett fylke” (ibid:98).

Funksjonelle politidistrikt - vurderingskriterier

Departementets standpunkt om politidistriktenes antall og størrelse var basert på at struktureringen skulle gi en kvalitativ og kvantitativ forbedring av kriminalitetsbekjempelsen og tjenestetilbudet overfor publikum, lokalt og på distriktsnivå (ibid). Den løsningsmodellen som derfor ble valgt baserte seg på fire *vurderingskriterier* som skulle være styrende for sammenslåingsforslagene. På mange måter kan dette sies å være en mer fleksibel modell enn fylkesmodellen. De fire kriteriene var henholdsvis funksjonelle regioner og kriminalitetsgeografi, demografiske kriterier, hensynet til andre aktører i straffesakskjeden, samt kontrollspennet til politimesteren internt i det enkelte distrikt. Kriteriene var forøvrig et resultat av både en faglig og en politisk prosess hvor man var ute etter styringsparametere for den påfølgende analysen (Blymke 2006 [intervju]).

Begrunnelsene departementet hadde for sine sammenslåings- og endringsforslag synes i noen tilfeller uklare. I utgangspunktet skulle man jobbe ut fra de ovennevnte vurderingskriteriene. Det kan imidlertid virke som om departementet vektla de ulike kriteriene ulikt fra distrikt til distrikt (Kværner 2006 [intervju]). For eksempel kan det nevnes at departementet i sitt forslag om å opprettholde de to politidistriktene i Oppland fylke (Gudbrandsdal og Vestoppland) blant annet brøt med kriteriet om demografi og funksjonelle regioner. Departementet hevdet at ”ut fra [...] prinsipielle vurderinger og de demografiske kriterier [...] vil en sammenslåing ikke være en unaturlig løsning” (St.meld.nr.22:115). Departementet fravek imidlertid egne prinsipper og valgte å opprettholde den opprinnelige strukturen, uten særlig begrunnelse. Verdt å nevne her er at det per dags dato jobbes for å få til en sammenslåing av distriktene i nettopp dette fylket. Et annet eksempel er departementets diskusjon rundt en sammenslåing av Vest-Agder og Aust-Agder politidistrikter. Ifølge JDs overveielse av de fire vurderingskriteriene pekte disse i retning av sammenslåing. Forholdet til fylkesinndelingen og ringvirkninger førte imidlertid til at departementet valgte å opprettholde den opprinnelige strukturen. Det kan i dette tilfellet synes som om departementet valgte å se bort fra vurderingskriteriene, og heller ta hensyn til institusjonelle variabler. Det er også i noen sammenhenger uklart om det i det hele tatt ble

tatt hensyn til de fire vurderingskriteriene når det gjaldt visse distriktssammenslåinger. Departementets endelige forslag til ny politidistriktsstruktur ble nemlig delt inn i tre kategorier⁹; gruppe I (store ressursdistrikter), gruppe II (mellomstore distrikter) og til sist gruppe III (små distrikter). De små distriktene brøt dermed med mye av den grunnleggende tenkningen bak reformen, og ville blant annet bli distrikter med færre ressurser og mindre muligheter for å opparbeide egen kompetanse.

Politidistriktsutvalget gikk inn for en reduksjon i antallet distrikter fra 54 til 38. Departementets foreslag innebar imidlertid en reduksjon til 28. Hvorfor JDs forslag i så stor grad fraviker fra utvalgets forslag kommer ikke fram i stortingsmeldingen. Imidlertid synes det som om JD på bakgrunn av den heterogene sammensetningen av Politidistriktsutvalget så på utredningen som en partsmelding og som et resultat av kompromisser uten en grundig gjennomgang (Blymke 2006 [intervju]).

3.2.5 Vedtaksfasen

Den 12. januar 2001 ble tilrådingen fra Justis- og politidepartementet sendt til Stortinget. Denne ble behandlet i Justiskomiteen som utformet Innst.S.nr.241 (2000-2001). Komiteen forutsatte at målet om et desentralisert politi og nærpolitimodellen lå fast (Innst.S.nr.241(2000-2001):1). Den kulturelle tradisjonen om et desentralisert politi ble altså tillagt stor vekt (Dørum 2006 [intervju]). Videre var komiteen enig i at forskjellige samfunnsendringer krevde en endring i distriktsinndelingen, og at ulikheter mellom distriktene måtte gjøres noe med; ”[k]omiteen støtter departementets intensjon om å gjøre politidistriktene større og mer ressursmessige likestilte” (Innst. S.nr.241 (2000-2001):4).

Komiteens problemoppfatning synes altså å være i tråd med departementets. Når det gjelder løsningsdefineringen kom komiteen med en del merknader. Medlemmene fra KrF og Sp var av den oppfatning at sammenslåing av politidistrikter ikke var det beste virkemiddelet. Disse var videre av den oppfatning at regjeringens forslag om å redusere antallet distrikter fra 54 til 28 var alt for dramatisk (ibid:9).

⁹ Se vedlegg I.

Innstillingen inneholdt videre noen merknader når det gjaldt den konkrete distriktsinndelingen. Justiskomiteen la stor vekt på begrunnelsen for store distrikter, blant annet at dette ville føre til større faglig bredde og dybde, større ressursmessig handlefrihet, større effektivitet samt gjøre distriktene mer selvforsynt med spesialkompetanse (ibid:15). Komiteens flertall¹⁰ poengterte derfor at noen av de nye distriktene (gruppe III) foreslått av JD var betydelig mindre enn de andre, og således brøt med den grunnleggende tenkningen som lå bak hele reformen. På bakgrunn av dette kom komiteens flertall fram til en reduksjon fra 54 til 27 distrikter; ett mindre enn forslaget til JD. Denne endringen innebar at komiteen gikk inn for å slå sammen Aust-Agder, Vest-Agder og Kristiansand til ett felles distrikt for hele Agder. Bakgrunnen for dette var, ifølge komiteen, Sørlandets størrelse og behov for noenlunde lik størrelse på de største politidistriktene. Selv om komiteen her gikk inn og endret strukturen for å unngå for mange små distrikter, noe som var hovedhensikten med reformen, er det viktig å merke seg at det fremdeles var enkelte distrikter som forble små. For eksempel Gudbrandsdal og Vestoppland. Ifølge Bjørnstad (2006 [personlig korrespondanse]) var det imidlertid flere som ønsket en større reduksjon, men for å få et forslag som det var flertall for måtte man inngå kompromisser.

I tillegg til dette avviket i forhold til departementets forslag, var det også noen mindre omfattende endringer i forhold til meldingen. Disse gjaldt små justeringer i enkelte distrikt; man overførte en driftsenhet fra ett distrikt til et annet og det var også noen endringer i forhold til hvor distriktsledelsen skulle lokaliseres. En oppsummering av komiteens synspunkter er som følger:

- Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet gikk inn for at det ble opprettet 27 nye distrikter. Endringen i forhold til forslaget i meldingen var at Aust-Agder og Vest-Agder slås sammen til ett Agder-distrikt.
- Medlemmene fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet gikk inn for at det ble opprettet 37 distrikter. Altså en økning på 9 distrikter i forhold til meldingens forslag.

Komiteens innstilling ble behandlet i Stortinget 21. mai 2001, og vedtatt.

¹⁰ Alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet.

4. PROSESSANALYSE

4.1 Innledning

Det sentrale i analysen vil være å bruke de fire teoretiske perspektivene som ligger til grunn for studien som et bakteppe jeg kan tolke funn i empirien opp mot. At Politi- og lensmannsetaten anses for å være en økonomisk tung og politisk viktig sektor vil på den ene siden øke sannsynligheten for at reorganisering vil bli ansett som en politisk viktig sak. Dette igjen kan antas å øke sannsynligheten for stram og lukket styring av endringsprosessen, enten ved ledernes direkte deltakelse, eller gjennom stram styring av kollegiale innslag i prosessen (Christensen 1994:26). På den annen side vil reorganisering av et politisk saksområde øke sannsynligheten for sosialisering av konflikt og for uenighet mellom politiske og administrative ledere (ibid). Videre tyder det empiriske materialet på at Politi- og lensmannsetaten har gått igjennom en institusjonaliseringsprosess og utviklet unike, grunnleggende verdier og normer. Dette hentyder altså til at institusjonelle variabler også kan ha hatt en sentral rolle i prosessen. Nødvendigheten av å bruke en flerperspektivistisk tilnærming synes med andre ord klar. De fire teoretiske perspektivene vil bli behandlet hver for seg, med kronologisk rekkefølge på prosessen innenfor hvert perspektiv.

4.2 Analyse ut fra det hierarkiske perspektivet

4.2.1 Utredningsfasen

Hierarkisk styrt aktivisering og definering?

Politisk og administrativ ledelse kan kontrollere en reorganiseringsprosess enten ved å delta selv, eller ved å aktivisere aktører fra høyt hierarkisk nivå (Christensen 1994:23). Derfor kan valget av Lande Hasle som utvalgsleder umiddelbart virke noe motstridende i forhold til hva man forventer ut fra denne modellen, da hun kan oppfattes som en ekstern aktør. Imidlertid hadde hun lang erfaring som tidligere ansatt i

JD og ble ansett som en person som kjente systemet godt. Det er derfor plausibelt å anta at hun var kjent med, og delte, synet til departementet.

Et annet aspekt ved aktivisering som er verd å kommentere er aktørene fra JD (avdelingsdirektør) og FIN (underdirektør). Kontaktmønsteret i departementene er preget av et klart hierarki, og ansatte har relativt tette koplinger med administrativ ledelse (Christensen og Egeberg 1994:118-119, Christensen 1989:190). Det synes derfor rimelig å anta at avdelings- og underdirektøren ble aktivisert fordi de hadde mye kontakt med den hierarkiske ledelsen, og derfor kunne fungere som et middel for denne i styringen og kontrollen av defineringsarbeidet. Forventningen om en hierarkisk styrt aktivisering synes altså å ha vært tilfelle.

Når det gjelder defineringsaspektet er det først og fremst nødvendig å kommentere mandatet som lå til grunn for Politidistriktsutvalgets arbeid. Utvalgslederen oppfattet mandatet som relativt omfattende med fokus på at antallet distrikter skulle bli færre, ikke flere. På grunn av at mandatet var så klart operasjonalisert ble det sterkt styrende for utvalgsarbeidet. Det kan med andre ord oppfattes som om den hierarkiske ledelsen ønsket å styre og kontrollere arbeidet i denne fasen gjennom mandatet, noe som er i tråd med en hierarkisk tankegang. Det er imidlertid verd å merke seg at kontroll av organisasjonstenkningen gjennom mandatet kan ha svekket instrumentaliteten i utvalgets arbeid. Dette fordi det da er en mulighet for at defineringsaspektet i utvalget ikke ble tuftet på et rasjonelt grunnlag, men ble bestemt på forhånd av mandatet. At utvalget, som jeg kommer tilbake til nedenunder, kan hevdes å ikke ha hatt en *reell* vurdering av alternative løsninger, i tillegg til at retningen løsningsdefineringsen skulle gå i var bestemt på forhånd, støtter dette.

Problemer, mål og løsninger tuftet på rasjonell kalkulasjon?

Problemdefineringsen dannet utgangspunktet for endringsprosessen. Denne var til en viss grad definert av ledelsen i JD gjennom mandatet. Videre hadde utvalget en vurdering av hva som tidligere hadde vært fremsatt som problemer ved strukturen. I tillegg til dette knyttet man problemene opp til endrede krav og rammebetingelser etaten stod overfor. Problemdefineringsen synes derfor delvis å ha vært hierarkisk styrt, og delvis å være basert på analyser.

At målsettingen med endringsprosessen er entydig definert, klart og operasjonaliserbart er en viktig forutsetning i modellen jeg tar utgangspunkt i her. Det overordnede målet om en mer tjenesteytende og publikumsorientert etat som mer effektivt forebygget og bekjempet kriminalitet, og som arbeidet mer kostnadseffektivt, kan umiddelbart synes som et relativt greit utgangspunkt for den videre mål/middelanalysen. Det tredelte målet med reformen var for øvrig gitt av den hierarkiske ledelsen gjennom mandatet. Imidlertid er det klare spenninger mellom målene, og spesielt ønsket om økt kostnadseffektivitet står i et spenningsforhold til de to andre. Nærmere ettersyn vil også avdekke at de vanskelig kan karakteriseres som ”krystallklare”. Forventningen om konkrete, spesifikke mål som ikke står i konflikt med hverandre synes altså ikke å være tilfelle. Slike diffuse mål kan heller ikke karakteriseres som enerådende for handlingsvalg, noe som heller ikke er instrumentelt tilfredsstillende. Imidlertid er det blitt hevdet at dette er en vanlig måte å definere et mål på i den offentlige forvaltningen (Rolland 1992:14). Undersøkelser har vist at det ofte er en omfattende og diffus målstruktur bak reformforslag i den norske offentlige forvaltning, og at målene ofte har vist seg å være uklare, komplekse, motstridende og ustabile (jf. March og Olsen 1976, Bakkevig 1994:206). Særlig de siste 20 årene har kompleksiteten i mål for omorganiseringer økt (Christensen 1994:202). Dette svekker derimot ikke inntrykket av at måldefineringen ikke var fullstendig instrumentelt tilfredsstillende.

Når det kommer til løsningsdefineringen er det først og fremst verd å merke seg at den hierarkiske ledelsen la opp til en instrumentell tilnærming gjennom å be utvalget vurdere *konsekvensene* av en endring i distriktsstrukturen. Imidlertid fremhevet ikke mandatet *eksplisitt* at man ønsket en reduksjon i antallet distrikter. Det var likevel helt klart underforstått at retningen man skulle gå i var mot en reduksjon, og det ble ikke stilt spørsmålstegn ved dette. Det synes altså som om den hierarkiske ledelsen i dette henseendet la klare føringer på dette aspektet ved organisasjonstenkningen. Dette kan også være årsaken til at utvalget ikke hadde en *reell* vurdering av alternative løsninger. Regionmodellen som ble vurdert, ble raskt forkastet. I tillegg ble ikke diskusjonen omkring dette alternativet inkludert i NOU'en. Vurderingen av dette løsningsalternativet kan derfor synes som et ”spill for galleriet”, i og med at det

gjennom mandatet og signaler ovenfra var klart hva løsningsdefineringsprosessen skulle innebære. At utvalget tilsynelatende fremstilte det som om man hadde en vurdering av alternative løsninger kan i og for seg sies å ha vært *rasjonelt*. Skulle det ha vært *instrumentelt* burde utvalget ha utredet flere alternativer til selve hovedløsningen om despesialisering for å sikre at man valgte best mulig middel for å nå målet.

Videre vurderte utvalget til sammen to modeller for hvordan man skulle gå fram for å slå sammen distrikter og danne en ny distriktsstruktur. At løsningsforslaget som innebar en fylkesmodell ikke ble diskutert inngående i utredningen tilfredsstillende ikke kravene i den hierarkiske modellen. Det synes altså som om utvalget fikk relativt frie hender når det kom til utformingen av den nye distriktsstrukturen, og at det bare var den overordnede løsningen om en despesialisering som ble styrt ovenfra.

4.2.2 Høringsfasen

Hierarkisk styrt aktivisering?

Det enorme omfanget av høringsuttalelser kan tyde på at den hierarkiske ledelsen søkte en bred deltakelse i denne fasen av prosessen, til tross for at dette kunne være med på å undergrave den hierarkiske styringen av defineringsarbeidet. Ifølge Lien og Fremstad (1989:225) kan en forklaring på dette være at man trekker inn berørte parter på dette tidspunktet, fordi det kan lette gjennomføringen av reorganiseringen når berørte parter i organisasjonen deltar i prosessen forut for selve implementeringen av endringen. Denne antakelsen underbygges også av det faktum at utvalget sendte et foreløpig *utkast* av utredningen ut på høring, før selve ”hovedhøringsrunden”. Ved å gjøre dette forberedte man etaten på endringene man var i ferd med å foreslå, samtidig som berørte parter allerede på det tidspunktet kunne komme med sine synspunkter. Åpenheten utvalget hadde lagt opp til i denne fasen kan dermed tolkes som et middel for å opprettholde den hierarkiske styringen og kontrollen av prosessen. Å ha en bred høringsrunde er også i samsvar med formell saksgang ved endringsprosesser i den statlige forvaltningen (Christensen m.fl. 2002:74). Høringsinstansene var i tillegg aktører som i kraft av sin formelle plassering i systemet, var berettiget til å gi sin ut-

talelse. Deltakelsen kan derfor sies å ha fulgt den formelle normative strukturen, og var dermed i tråd med forventningene ut fra en hierarkisk styrt instrumentell prosess.

Organisasjonstenkning tuftet på rasjonell kalkulasjon?

Når det kommer til defineringsaspektet, og mer konkret problemdefineringsprosessen, var det stor enighet blant instansene som uttalte seg. Så langt i prosessen synes dermed organisasjonstenkningen på dette området å ha vært relativt konsistent, noe som er forventet ut fra en instrumentell tankegang. Imidlertid hersket ikke den samme homogeniteten når det kom til løsningsdefineringsprosessen. I sammenheng med dette er det verd å peke på at flere av høringsuttalelsene understreket at utredningen ikke var tilstrekkelig som beslutningsgrunnlag. I tillegg manglet man et generelt prinsipp for distriktsinndelingen. De ti prinsippene som utvalget la til grunn for forslagene ble ikke fulgt, ifølge en rekke uttalelser. Kritikken mot manglende analyser kan sies å vitne om en instrumentell organisasjonstankegang hos høringsinstansene som fremmet kritikken. Det er imidlertid ikke instrumentelt at mål/middelanalyser mangler i utgangspunktet. Man kan på mange måter hevde at dårlig kvalitet på organisasjonstenkningen i utredningsfasen førte til kritikk i denne fasen, noe som kan tenkes å ha svekket den videre hierarkiske styringen av prosessen.

4.2.3 Politikktutformingsfasen

Instrumentell organisasjonstenkning?

Problemdefineringsprosessen i St.meld.nr.22 (2000-2001) var mer utfyllende enn hva som var tilfelle tidligere i prosessen. Det er i tillegg mulig å hevde at man i denne fasen vektla *andre* problemer og utfordringer enn hva utvalget hadde fokusert på. Dette strider mot hva jeg forventet ut fra det hierarkiske, instrumentelle perspektivet, fordi det kan hevdes at defineringsprosessen ikke var konsistent når det kommer til dette aspektet ved organisasjonstenkningen. Derimot synes det som om man i denne fasen i større grad koplet problemdefineringsprosessen til konkrete forhold ved den eksisterende formelle strukturen, noe som er i tråd med perspektivet på den måten at redesign av FNS blir ansett som et instrumentelt verktøy for å endre atferden i organisasjonen.

Det kan videre hevdes at løsningsdefineringen i denne fasen var grundigere i forhold til en hierarkisk instrumentell tankegang enn hva som var tilfelle i utredningsfasen. Dette fordi meldingen gikk ut over det å se på modeller for horisontal despesialisering. Departementet vurderte en løsning som gikk på en utvidelse og koordinering av det distriktsovergripende samarbeidet som til en viss grad allerede eksisterte. Etter hva som kan betegnes en rasjonell analyse ble imidlertid denne løsningen forkastet, til fordel for større enheter og samarbeid internt. Som påpekt i analysen av utredningen hadde man for så vidt en vurdering av et alternativt løsningsforslag også i denne fasen. Jeg hevdet imidlertid at dette bare var *tilsynelatende*, og at denne i praksis ikke var åsted for en *reell* vurdering. Det kan altså hevdes at JD anså en horisontal despesialisering som den beste måten å nå målene man hadde satt seg fore på, vurdert i forhold til en alternativ løsning. Den formelle normative distriktsstrukturen skulle altså endres for å få organisasjonen til å fungere mer målrettet og effektivt, og despesialisering ble sett på som et instrument for nettopp dette. Konsekvens- og mål/middelorienteringen som er så sentral i den hierarkiske modellen synes altså å ha vært tilstede i dette henseendet.

Til sist er det nødvendig å kommentere det konkrete forslaget til ny distriktsinndeling som ble foreslått i meldingen. I den nye strukturen ble distriktene delt inn i tre kategorier; gruppe I som ble betegnet store ressursdistrikter, gruppe II som ble karakterisert som mellom store distrikter, og til sist gruppe III som bestod av fem små distrikter¹¹. Ser man dette i sammenheng med JDs redegjørelse for hvorfor det var et behov for større og mer bærekraftige distrikter synes denne siste gruppen sies å gå imot hele organisasjonstenkningen bak reformen. Virkemiddelet man søkte å bruke for å nå målsetningen med reformen, nemlig større distrikter, ble altså ikke gjennomført 100 %. Denne gruppen kan med andre ord sies å være et brudd på den rasjonelle mål/middeltankegangen og strider således kraftig med forventningene ut fra en instrumentell tankegang.

¹¹ Se vedlegg I.

4.2.4 Vedtaksfasen

Problemer, mål og løsninger tuftet på rasjonell kalkulasjon?

Organisasjonstenkningen i vedtaksfasen var i samsvar med departementets tenkning når det kom til problemdefineringen, og var således i tråd med hva man forventer ut fra det instrumentelle perspektivet. I tillegg kan det hevdes at komiteen tilsynelatende hadde en rasjonell konsekvensanalyse av alternative løsninger til den horisontale despesialiseringen som var foreslått av JD. Mindretallet i komiteen var nemlig av en annen oppfatning når det kom til synet på sammenslåing som det beste virkemidlet for å løse problemene man stod ovenfor, og som den beste måten å nå målene på. På bakgrunn av det er det plausibelt å anta at man hadde en diskusjon rundt alternative løsninger, noe som er instrumentelt forventet. Når det gjelder løsningsdefineringen til flertallet i komiteen, var den i tråd med den overordnede løsningen om en horisontal despesialisering. Imidlertid avvek flertallets syn på antallet distrikter med hva som tidligere var blitt foreslått. Flertallet poengterte at noen av distriktene departementet kalte gruppe III, brøt med den grunnleggende tenkningen som lå bak hele reformen. Komiteen kom på den bakgrunn fram til at man burde redusere antallet til 27, ikke 28 som JDs forslag innebar. Forskjellen er ikke stor, men belyser hva jeg i analysen av den parlamentariske fasen påpeker var et brudd i den instrumentelle mål/middel-tankegangen. At komiteen bemerker dette er i og for seg rasjonelt. Imidlertid burde de slått sammen flere av de små distriktene for at arbeidet i denne fasen skulle kunne betegnes som instrumentelt.

4.3 Analyse ut fra forhandlingsperspektivet

4.3.1 Utredningsfasen

Aktivisering preget av mangfold og heterogenitet?

Politidistriktsutvalget kan betegnes som et relativt heterogent utvalg. Først og fremst var det et stort utvalg, med tanke på antall medlemmer, men det var også et utvalg sammensatt av representanter fra ulike organisasjoner og nivå, og som hadde vari-

erende lojaliteter og interesser. At det forestående arbeidet dermed var preget av konflikt og forhandlinger er i tråd med forventningene ut fra dette perspektivet. Dette fordi deltakerne var bærere av selvstendige problemer og løsninger, noe som innebar at problem- og løsningsstrømmene fikk et mangfoldig preg (jf. Christensen og Egeberg 1994:182). Dette kan ha bidratt til å undergrave den hierarkiske styringen av prosessen. At deltakelsesmønsteret var mangfoldig kan imidlertid også fortolkes som en bevisst prosess på den måten at man da skapte et bredere legitimitetsgrunnlag for den aktuelle endringsprosessen. Noe som da gjør at forhandlingselementer nødvendigvis ikke trenger å stå i motsetning til hierarkisk kontroll og styring.

Organisasjonstenkning preget av egeninteresser, uenighet og kompromiss?

Selv om utvalget var heterogent synes det som om de fleste deltakerne var enige i problemdefineringsen. Løsningsdefineringsen, og da mer spesifikt den konkrete distriktsstrukturen, førte imidlertid til innsalg av forhandlinger. Utvalgslederen fremholdt at det var viktig å få en bred støtte internt i utvalget for det utvalget faktisk foreslo, noe som naturlig nok førte til svært krevende møter. En følge av dette var at man ikke fokuserte på antall distrikter i seg selv, men den reduksjonen man faktisk kunne enes om. Dette er ikke overraskende i forhold til forhandlingsmodellen da omfattende deltakelse trolig vil føre til kompromiss (Nikolaisen 1989:210). Og utvalgets endelige forslag var preget av en overraskende stor enighet tatt i betraktning den heterogene og mangfoldige sammensetningen. Ifølge Christensen m.fl. (2004:159) er ikke nødvendigvis denne søken etter konsensus særlig overraskende. Det politisk-administrativt systemet i Norge har en beslutningsstil som tradisjonelt har vært preget av politisk samhandling og en konsensusorientert kultur. Ulike normative og politiske kriterier medfører dermed at man ofte søker nettopp kompromisser (ibid).

Slike innslag av forhandlinger kan sies å svekke den hierarkiske styringen og kontrollen med prosessen. Imidlertid kan ledelsen i en prosess med forhandlingselementer bruke styringsmekanismer for å lede defineringsen i en bestemt retning. Blant annet kan man bruke stramme mandater eller korte tidsfrister som verktøy (Christensen 1989:194, Egeberg 1984:115). Ifølge utvalget ønsket man en lengre arbeidsperiode, og utvalgslederen påpekte at prosessen måtte gå ganske fort. Dette kan tyde

på at JD bevisst hadde gitt utvalget en kort oppdragsperiode. I tillegg har det vist seg at det kan være lettere å iverksette resultatet av en endringsprosess når berørte parter har deltatt i forkant (Nørstenes 1996:26). Forhandlingselementene som er påvist her kan altså ha vært et ledd i en bevisst strategi fra ledelsens side.

4.3.2 Høringsfasen

Interessehevding?

Høringsfasen var preget av forhandlingselementer på den måten at uttalelsene var et uttrykk for interessehevding. Hvor utfyllende de ulike høringsinstansene kommenterte forslagene, hang til en viss grad sammen med i hvilken grad de ble berørt av dem. Hensynet til egeninteresser var med andre ord et sentralt element i høringsrunden, noe som også er forventet ut fra forhandlingsmodellen. Dette har videre sammenheng med at denne modellen forfekter at aktivisering vil skje ut ifra følelse av at egen stilling eller oppgaver vil endres som følge av den foreslåtte endringen. Omfanget av reformen, det vil si hvor omfattende og inngripende konsekvenser en endringsprosess kan ha, vil altså føre til at flere vil aktivisere seg. I og med at jeg allerede har beskrevet Politireform 2000 som en omfattende reform som ville føre til store endringer i distriktsstrukturen, synes dette som en plausibel forklaring på den omfattende aktiviseringen i denne fasen.

Videre kan den brede deltakelsen være et resultat av at utredningen ikke bar preg av den grundighet som er forventet ut fra et instrumentelt perspektiv. Defineringen manglet til en viss grad klare styringssignaler (jf. Nikolaisen 1989:219). Når organisasjonstenkningen er inkonsistent kan flere interessegrupper føle seg "kallet" til å kommentere og komme med innspill for å verne om sine særinteresser. Christensen (1994:19) påpeker dette, og hevder at uklarhet i organisasjonstenkningen kan gi større interesse og vekke større motstandsgrunnlag fordi denne mangelen på grundighet i defineringen kan svekke ledernes legitimitet. Som sagt tidligere kan imidlertid en bred deltakelse ha en legitimerende effekt, som igjen kan bidra til økt styringspotensialet for den hierarkiske ledelsen. Dette viser altså, som tidligere påpekt, at for-

handlingstrekk ikke nødvendigvis trenger å undergrave den hierarkiske ledelsens mulighet for styring og kontroll, men kan være et virkemiddel nettopp i så måte.

4.3.3 Politikktutformingsfasen

Ut fra empirien er det ikke særlig mange aspekter ved denne fasen av prosessen som lar seg tolke i et forhandlingsperspektiv. Imidlertid er det verd å påpeke at forhandlingsmodellen kan bidra til å forstå hvorfor man i denne fasen tillat utredning så liten vekt. Departementet valgte *bevisst* å se litt bort fra utredningen fordi utvalget var sammensatt av representanter fra veldig mange ulike interesser. Dette gjorde at JD så på utredningen som en partsmelding, og videre at konklusjonen den kom med var et kompromiss uten en grundig gjennomgang. Det synes altså som om man i JD var klar over at utvalgets forslag i hovedsak var basert på forhandlinger og kompromiss, og i den forstand nødvendigvis ikke den beste løsningen til å nå målene satt ved reformen.

4.3.4 Vedtaksfasen

At arbeidet med reformen i Justiskomiteen var preget av forhandlinger er kanskje ikke så overraskende. Ulike mål og oppfatninger, forhandlinger og kompromisser er viktige kjennetegn ved politikkenes vesen, noe som også er beskrivende for vedtaksfasen i den aktuelle prosessen vi står overfor her. I og med at Ap i denne perioden satt alene som regjeringsparti, og således dannet en mindretallsregjering, er det plausibelt å anta at forhandlingsperspektivet gjorde seg særlig relevant. Flertallet (Ap, H og Frp), gikk inn for at det ble opprettet 27 politidistrikter, mens mindretallet (Sp og Krf) gikk inn for at det ble opprettet 37 distrikter. Mye tyder på at flere av medlemmene ønsket en større reduksjon enn innstillingen om å redusere til 27 distrikter. Komiteen merket seg også at enkelte av distriktene fremdeles ville være små. For i det hele tatt å få et forslag som det var flertall for, måtte man imidlertid inngå kompromisser som forventet ut fra forhandlingsperspektivet.

4.4 Analyse ut fra det kulturelle perspektivet

4.4.1 Utredningsfasen

Deltakelse ut fra ”logic of appropriateness”?

Empirien tyder ikke på at det var deltakernes tilknytning til uformelle grupper som var styrende for deltakelsen i denne fasen. Imidlertid er det verd å trekke trådene tilbake til hva jeg i analysen av det hierarkiske perspektivet påpekte var en aktivisering av aktører i høye hierarkiske posisjoner. Selv om jeg hevdet at dette kan ha vært et middel for kontroll og styring av arbeidet, kan aktiviseringen av disse aktørene også lang på vei sies å være det vanlige, og dermed også det som er *passende* å gjøre. Det kan altså karakteriseres som en etablert institusjonell praksis.

Historisk ineffektivitet?

Gjennom sitt fokus på stivhengighet og historisk ineffektivitet vil perspektivet videre være nyttig for å forstå den sene igangsettingen av prosessen. Ifølge et kulturelt perspektiv tilpasset ikke etaten seg raskt til de endrede rammebetingelsene fordi de kulturelle normene og verdiene som preget etaten og distriktene i de begynnende og formative år, har hatt stor betydning for de veiene den har fulgt på senere tidspunkt (jf. Christensen m.fl. 2004:56). Samtidig kan man anta at etaten som helhet hadde vært igjennom en modningsprosess fra distriktsstrukturen først ble et tema, og fram til Politidistriktsutvalget ble nedsatt. At dette har skjedd over relativt lang tid er i tråd med hva perspektivet predikerer. Dette henger sammen med at distriktene kan sies å ha hatt en institusjonell integritet i sine omgivelser. En sammenslåing truet denne særegne kulturen og identiteten, og kan ha ført til den sene igangsettingen. Videre har tidligere forskning vist at dersom et forslag først blir avvist, men deretter repetert og holdt frem over tid kan dette ha betydning, gjerne positiv, for om det senere blir godtatt (March og Olsen 1983:288). Selv om det aldri tidligere hadde vært fremmet et *konkret forslag* om endring i distriktsstrukturen hadde flere utvalg drøftet denne problemstillingen. Dette resonnementet kan derfor synes å ha relevans i forhold til en forståelse av hvorfor det tok så lang tid før denne prosessen ble startet. Den sene

igangsettingen av prosessen kan også knyttes til press fra det nære handlingsmiljøet fordi etaten stod overfor endrede rammebetingelser og nye og økende krav fra publikum. At kulturperspektivet vektlegger den gjensidige tilpasningen mellom institusjonen og dens nære omgivelser (Christensen m.fl. 2004:61) kan tas til støtte for dette.

Organisasjonstenkning preget av stivhengighet, normer og verdier?

Ved at utvalget lot tidligere problemforståelser og debatter omkring dette gå inn som en del av rammen for sitt arbeid, tyder på en viss stivhengighet i problemoppfatningen. Det samme argumentet er også mulig å benytte i forhold til løsningsdefineringen, og da i enda sterkere grad. Distriktsstrukturen hadde vært drøftet flere ganger allerede fra 1960-tallet, og fokus hadde vært å finne ordninger for å lette organiseringen av de 54 distriktene, og da i hovedsak å gjøre dette gjennom en reduksjon i antallet. Sett i sammenheng med at utvalget ikke hadde en reell vurdering av alternative løsninger, og at sammenslåingen heller ikke var et diskusjonstema i utvalget, kan dette tolkes som om utvalget var bundet opp av tidligere historiske løsningsdiskusjoner. Dette er i tråd med hva kulturperspektivet forfekter; ofte foretas ingen eksplisitt måldiskusjon, og alternative formelle strukturer vurderes ikke som midler til måloppnåelse. Valg av formell struktur blir slik sett ikke et reelt valg, men en ”naturlig gitt løsning” (Egeberg 1984:106). Stivhengigheten kan synes å ha hatt betydning for oppfatningen om hva som var gode løsninger og passende å gjøre (Christensen m.fl. 2004:145). At løsningsdefineringen i en tidsperiode på flere tiår i stor grad synes uforandret, kan tyde på at denne var sterkt integrert i etatens institusjonelle særpreg. I slike tilfeller vil holdninger og handlinger være bestemt ut fra logikken om det passende. Man kan videre hevde at stivhengigheten i løsningsdefineringen kan tyde på at løsningen forelå før det offisielle målet ble tenkt ut, noe som understreker inntrykket av at kulturelle trekk gjorde seg gjeldende i forhold til defineringen i denne fasen.

Videre tyder funn i empirien på at utvalget var bevisst på, og opptatte av, å bygge på de enkelte distriktenes grunnleggende verdier og normer, noe som er en sentral kulturell forutsetning. I tillegg til de ti premissene som utvalget la ned som retningsgivende for sitt konkrete forslag til ny distriktsstruktur skulle også *særegenheter* ved det enkelte distrikt vektlegges. Ved at de som reformerer velger å handle på

grunnlag av institusjonaliserte verdier, interesser, oppfatninger og ressurser, vil institusjonelle forhold prege hvilke løsninger reformatorene vil ta i betraktning (Brunsson og Olsen 1990:8). Christensen (1994:153) påpeker at normene og verdiene i en institusjon kan være en del av en strategi for endring; noe man henviser til eller gjør bruk av for å få gjennomført endringsprosessen. Det kan dermed synes som om man søkte en ”normativ matching” mellom reformens innhold og institusjonenes (distriktenes) identitet og historie (Christensen 1994:17). Hensikten utvalget hadde med å trekke inn hensynet til institusjonelle variabler kan altså blant annet ha vært et forsøk på å dempe motstanden i distriktene. Dette er i tråd med hva det kulturelle perspektivet forutsier om reformers mottakelighet; dess mer kompatibel reformen er med rådende normer, verdier og identiteter, dess større sannsynlighet er det for at den blir implementert, iverksatt og får ønskede effekter.

4.4.2 Høringsfasen

Aktivisering på bakgrunn av kamp for egen eksistens?

Kulturperspektivet kan bidra til en økt forståelse av den omfattende deltakelsen i denne fasen, på den måten at ønsket om å delta kan forventes å avhenge av om foreslåtte endringer utfordrer eksisterende verdier, normer og uformelle strukturer. Det store engasjementet kan derfor antas å nettopp bety at mange av instansene følte egen institusjon truet. Dette henger videre sammen med at synet på løsningsdefineringen virker å være avhengig av hvilket distrikt man ser på. Korrelasjonen går, som vist i kapittel 3, på at høringsuttalelser som var negative til utvalgets løsningsdefinerings som regel kom fra distrikter som gjennom utvalgets forslag ville blitt utsatt for relativt store endringer. I et kulturelt perspektiv er ikke dette så overraskende da reformen for disse distriktene utgjorde nettopp en trussel. Dette er i tråd med forventningene jeg hadde til perspektivet; at oppfatningen av den nye distriktsstrukturen var preget av et ønske om å bevare eget distrikts identitet og grunnleggende normer og verdier. Dette henger også sammen med at perspektivet predikerer at overlevelse er et *mål i seg selv*, og at det mobiliseres motstand hvis en reform truer institusjonens eksistens eller ”sjel”.

Normer og verdiers betydning; kompatibilitet eller forventet motstand?

Høringsinstansene som stilte seg kritisk til løsningsdefineringen kan altså sies å ha vært et uttrykk for selvfastholdelse, en kamp for å overleve og for å ivareta eget distrikts unike preg og identitet. Wærness studie (1990) om hvordan institusjoner ut fra deres institusjonelle trekk reagerer på reformer, kan brukes i denne sammenheng for å underbygge min antakelse om forventet motstand blant distrikter som følte seg truet av reformen. Politi- og lensmannsetaten scorer relativt høyt på en av Wærness institusjonelle variabler, nemlig institusjonell tyngde, både når det kommer til alder og størrelse. I tillegg er politiet i Norge desentralisert og preget av sterk faglighet, samt en tradisjonell juridisk legitimitet. Videre står lov- og regelstyring sterkt (Thomassen og Strand 2000). Alle aspekter som gjør at man kan forvente motstand mot endring (Wærness 1990). Den institusjonelle tyngden kan altså antas å ha vært en bremsekloss mot reformering.

Relatert til dette er antakelsen om at et løst koplest system ikke vil gi særlig gode forutsetninger for reformering, da et slikt system gir stort spillerom for institusjonelle trekk (Selznick 1997:26). Internt i det enkelte distrikt kan man hevde at man i stor grad hadde et svært stramt koplest system. Relasjonen *mellom* distriktene var imidlertid relativt løs, noe som hadde ført til ulike praksiser, rutiner, arbeidsmåter, kulturer og tradisjoner i de enkelte distriktene. Dette styrker forventningen om motstand blant distriktene fordi en og samme reform antakelig ble oppfattet ulikt i de forskjellige distriktene. Forklaringen på det ulike synet på løsningsdefineringen i høringsuttalelsene kan dermed ligge her. Reformen kan altså ha vært kulturelt kompatibel med de uformelle normene og verdiene i et distrikt som ikke var foreslått berørt, mens nøyaktig den samme reformen ble oppfattet som kulturstridende i distrikter som ble berørt av den nye strukturen.

4.4.3 Politikktutformingsfasen

Stiavhengig organisasjonstenkning og hensynet til institusjonelle faktorer

I og med at problemdefineringen i denne fasen var basert på litt andre elementer enn problemdefineringen i utredningsfasen kan det hevdes at departementet ikke i like

stor grad som utvalget var bundet opp av tidligere diskusjoner når det kommer til dette aspektet. Løsningsdefineringsen var derimot preget av mye av det samme som i utredningsfasen. Det kulturelle perspektivets fokus på fortidens stemmer synes altså også her å ha vært relevant i forhold til organisasjonstenkningen. Det er også plausibelt å hevde at det langt på vei ble vurdert som passende å foreta en horisontal despesialisering. Både Sverige og Danmark, som kan betegnes som aktører i de nære handlingsomgivelsene, hadde/var i ferd med å gjennomgå liknende strukturendringer. Dette kan tenkes å ha lagt føringer på løsningsdefineringsen her til lands.

Videre er det verd å kommentere at departementet la til grunn fire vurderingskriterier som retningsgivende for strukturforslaget. Utvalget jobbet etter den samme strategien, dog med andre prinsipper som retningsgivende. Det interessante ligger imidlertid i det faktum at utvalget tok hensyn til særegenheter ved distriktene, noe som JD ikke vektla i sitt forslag. Dette tyder altså på at departementet i langt mindre grad enn utvalget var opptatt av å ta hensyn til de kulturelle elementene som lå i det enkelte distrikt og å legge til rette for en mest mulig hensiktsmessig struktur både rasjonelt sett, men også kulturelt sett. JD synes altså lite opptatt av å understreke og bygge på de tradisjonelle verdiene i etaten. Dette strider imidlertid mot forventningene jeg hadde ut fra det kulturelle perspektivet, da dette vektlegger at formelle strukturendringer vil bli tilpasset rådende normer og verdier for i det hele tatt å få gjennomslagskraft.

4.4.4 Vedtaksfasen

At det var uenigheter om den konkrete strukturen i Justiskomiteen, kan bygge på at partiene vektla ulike verdier og hensyn i sitt vurderingsgrunnlag for den nye strukturen, noe som for øvrig ikke er særlig uventet. Videre tiller politikerne den kulturelle tradisjonen om et desentralisert politi stor vekt. Det kan på den bakgrunn antas at de ulike partiene la ulike elementer i nettopp det å ha et desentralisert politi på bakgrunn av det store spriket i antallet distrikter flertallet og mindretallet gikk inn for. Ut over dette er det ingen funn i empirien omkring denne fasen som lar seg tolke i et kulturelt lys.

4.5 Analyse ut fra myteperspektivet

4.5.1 Utredningsfasen

Legitime aktører?

Når det gjelder aktiviseringen i denne fasen er det i forhold til en mytetankegang interessant å sette søkelyset på utvalgslederen. I myteperspektivet vil det være viktig at deltakerne blir sett på som legitime i omgivelsene, og nettopp det kan synes beskrivende for valg av leder. For det første ble Lande Hasle trolig sett på som en nøytral og uavhengig aktør av de fleste parter. For det andre kunne hun antakelig oppfattes som en ekstern aktør, noe som kan ha signalisert til omgivelsene at utvalget ikke var sterkt kontrollert og styrt. Som jeg har pekt på tidligere var imidlertid ikke Lande Hasle så ekstern som man i utgangspunktet kunne få inntrykk av. Valget av henne som utvalgsleder kan derfor tolkes som et forsøk på å øke legitimiteten knyttet til utvalget, *samtidig* som man beholdt kontrollen og styringen med arbeidet. Man kommuniserte altså en ting utad, mens man innad oppnådde noe annet (Brunsson 2002). Slik dekopling blir i litteraturen fremstilt som enklere å gjennomføre dersom organisasjonen står overfor komplekse omgivelser, noe som kan sies å være tilfelle for Politi- og lensmannsetaten.

Videre kan fokuset på at legitime aktører vil bli aktivisert også sies å være beskrivende for aktiviseringen av lederne for de tre største arbeidstakerorganisasjonene. Interesseorganisasjonenes deltakelsesrettigheter har stått sterkt her til lands og gitt beslutningsprosesser økt legitimitet. Egeberg (1989a:23) understreker dette og skriver at det særlig for politiske institusjoners vedkommende er det viktig at beslutningsprosedyrene oppfattes som legitime.

Organisasjonstenkning preget av myter og moter?

At jeg i den hierarkiske, instrumentelle analysen av utredningsfasen hevdet at defineringen var preget av et fravær av en *fullstendig* og *klargjørende* mål-, problem- og løsningsdiskusjon, gjør det mulig å anta at arbeidet i denne fasen kan ha vært mytepreget. At man ikke hadde en utfyllende diskusjon av alternative strukturløsninger og

konsekvenser beheftet til disse kan tyde på at enkelte måter å tenke og handle på ble tatt for gitt, og således utelukket alternative tolkninger og handlinger.

Videre kan tankegangen om at myter er moter være med på å øke vår forståelse av denne fasen. Ved at utvalget henviste til at en gjennomgang av distriktsstrukturen var i tråd med regjeringens mål om en mer *moderne* og *effektiv* statsforvaltning, kan tyde på at man var opptatt av å reflektere rådende trender. I tillegg bør den tredelte målsettingen bak reformen trekkes inn her; en Politi- og lensmannsetat som mer *effektivt forebygger* og bekjemper kriminalitet, som er mer *tjenesteytende* og *publikumsorientert* og som arbeider mer *kostnadseffektivt*. Fokuset på disse aspektene kan henseile på at elementer av reformbølgen NPM ble adoptert. Dette vil jeg imidlertid komme nærmere inn på i analysen av politikktutformingsfasen.

Et annet element ved arbeidet i utredningsfasen som lar seg tolke i et myteperspektiv er premissene som lå til grunn for sammenslåingsforslaget. Disse synes ikke å ha vært så styrende for forslaget som utvalget selv la opp til, og det kan virke som utvalget i dette henseende dekket prat og handling. Kriteriene kan på mange måter sies å være rasjonelle, velbegrunnede og legitime i forhold til å være styrende for strukturrasjonaliseringen. Imidlertid er det i flere forslag vanskelig å spore hvilket av kriteriene som ble fulgt, og om de i det hele tatt ble tatt hensyn til¹². Kriteriene kan på denne måten tolkes som symboler som ikke fikk instrumentelle effekter. Utad stod de frem som legitimitetsskapende for det enkelte sammenslåingsforslaget, men i virkeligheten var det andre elementer som var bestemmende.

4.5.2 Høringsfasen

Hensyn til omgivelsene?

Ut fra myteperspektivet kan vi forvente at Politi- og lensmannsetaten befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor etaten konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan den bør være utformet. Etaten stod som sagt overfor både endrede rammebetingelser og økende krav fra publikum. Forslag til distriktsinndeling måtte derfor ta

¹² Se vedlegg II: Tabell over utvalgets konkrete forslag med begrunnelse.

hensyn til omgivelsene og prøve å reflektere normene for hva som hersket som den beste grenseopptrekkingen der, selv om dette ikke nødvendigvis var den beste måten å effektivisere etaten på, og heller ikke den beste måten å inndele landets distrikter på. At Politidistriksutvalget valgte å sende ut et foreløpig utkast av utredningen på høring, kan forklares med det ovennevnte. Utvalget synes her ute etter å fange opp normene for hva som hersket som den beste måten å strukturere distriktene på i de institusjonelle omgivelsene. Foruten å være en metode for å reflektere omgivelsene kan denne høringsrunden videre tolkes som et forsøk på å oppnå legitimitet og forankring for prosessen man var inne i, noe som også står sentralt i myteperspektivet.

4.5.3 Politikktutformingsfasen

Myter, moter og dekopling

Et aspekt ved reformen som jeg allerede har hevdet er mytepreget er reformens hovedmål; en politi- og lensmannsetat som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminaliteten, er mer tjenesteytende og publikumsorientert, samt arbeider mer kostnadseffektivt. Det er nærliggende å hevde at disse står i et spenningsforhold til hverandre. Denne spenningen kan imidlertid sies å være i tråd med hva som er ”normalt” i forhold til endringsprosesser de senere årene; tendensen har vært både relativt generelle og komplekse mål (Christensen 1994:202). Læg Reid og Roness (1997) påpeker det samme; at visjoner og problemoppfatninger ofte er tvetydige. Dette åpner for løse koplinger mellom mål, og for ulike tolkninger av hva en egentlig vil, og i hvilken grad en har oppfylt visjonene og kommet problemoppfatningene i møte. En konsekvens av dette synes å være at de symbolske trekkene ved administrativ reform har kommet mer i forgrunnen. Man har snakket mer om hva man vil endre og hvor bra det vil bli, heller enn å ha fokus på hva man vet hva man må gjøre, for så å gjennomføre det (Christensen 1994:202).

Videre kan målene oppfattes som elementer av populære oppskrifter. De kan tolkes som om etaten ville signalisere overfor sine omgivelser at den fulgte med i ”tiden” og var innovativ. At alle de tre hovedmålene henspeiler på effektivitet, kan i et myteperspektiv tolkes som at det ”flagges med symboler”. Effektivitet har siden

NPM feiet inn i offentlig sektor for rundt 20 år siden vært et ord med positive assosiasjoner, og et element omgivelsene har tillagt stor betydning. Aaserud (kommer) underbygger dette; at hovedmålene i Politireform 2000 fokuserer på NPM-elementer som mål- og resultater, økonomisk effektivitet og brukerorientering. Brunsson (2002:5) skriver at det i større og større grad blir moderne å strebe etter forbedret økonomisk rasjonalitet. Christensen og Læg Reid (2002:128) hevder også at utenlandske trender vektlegger effektivitetsbegrepet. Dette er et begrep som det er vanskelig å måle effekten av, men gjennom fokuset på det som et svært sentralt mål for reorganiseringen, kan man tolke dette som et forsøk på å få politietaten til å fremstå som moderne og rasjonell, og samtidig styrke legitimiteten. Trekk ved NPM alene trenger nødvendigvis ikke bety at endringsprosessen var mytepreget, men ved å fokusere på vektleggingen av effektivitet, som et symbol, tolker jeg dette som at NPM i denne spesifikke reorganiseringen kan sies å ha vært en myte, og at forventningen om å finne elementer av NPM dermed er oppfylt. Når myter som dette er inkorporert i en organisasjon, vil de primært fungere som et ferniss, uten at de får instrumentelle effekter (Christensen 1991:18). De fungerer altså som et utstillingsvindu, hvor etaten viser at den er i takt med ideologisk ”rette” verdier og normer som er akseptert i omgivelsene. Hvorvidt man *har* klart å effektivisere etaten kommer jeg inn på i effektanalysen, noe som vil vise om vi står overfor symbolske eller instrumentelle effekter av inkorporeringen av disse NPM-elementene.

I myteperspektivet er den begrensede diskusjonen av alternative løsningsmodeller forventet fordi man ut fra denne teoretiske vinklingen vil ta for gitt hva som er det riktige og moderne, og derigjennom utelukke alternative tolkninger og handlinger. Et interessant moment i forhold til løsningen om despesialisering og ønsket om effektivisering, er imidlertid nødvendig å trekke inn her. Ifølge NPM fører *desentralisering* og *spesialisering* til økt effektivitet (Christensen m.fl. 2002:99), altså det motsatte av hva Politireform 2000 innebar, nemlig at *despesialisering* ville føre til økt effektivitet. Ved bruk av to ulike virkemidler påstår man altså at man vil oppnå det samme. Dette påvirker likevel ikke bildet av at reformen var mytepreget. Vi må imidlertid trekke inn en nyere reformbølge; post-NPM. Christensen og Læg Reid (2006:3-4) peker på at den sterke spesialiseringen som NPM legger opp til kan ha ført til frag-

mentering og manglende koordinering. Post-NPM har dermed oppstått med et fokus på koordinering og integrasjon. Ifølge denne tankegangen blir vertikal innstramming og horisontalt samarbeid sett på som mer effektivt enn mer fragmenterte systemer. Dette synes beskrivende for tanken bak sammenslåingen av distriktene, med bakgrunn i at sammenslåing ble sett på som en mer effektiv måte å organisere etaten på, enn å basere seg på samarbeidet man hadde på tvers av distriktene forut for reformen. Sammenslåingen av distrikter kan videre sies å ha vært knyttet opp mot generelle utviklingstrekk i andre etater og organisasjoner. For eksempel kan den sees som en parallell til kommunesammenslåinger. Imidlertid er det verd å poengtere at selv om man kan anse sammenslåingen som en myte, kan det samtidig ha vært en bevisst design og ledd i en klar instrumentell strategi; stor grad av fragmentering som etaten stod ovenfor forut for reformen, ville antakeligvis før eller siden ha krevd strukturelle endringer. Ved å velge en løsning preget av myteelementer oppnådde reformatorene da både forankring i omgivelsene i tråd med myteperspektivet, i tillegg til at man foretok strukturelle, instrumentelle endringer.

Mytepregede vurderingskriterier og isomorfi?

De fire vurderingskriteriene departementet framholdt som styringsparametere for sitt løsningsforslag er også verd å kommentere her. På mange måter kan disse sies å være preget av retorikk og ha et diffust innhold. Det kom heller ikke fram hvilket som skulle vektes mest, noe som resulterte i at kriteriene ble vektet ulikt i forhold til de enkelte sammenslåingsforslagene¹³. Vi ser her en parallell til prinsippene som Politidistriktutvalget la til grunn i sitt forslag; at disse vurderingskriteriene kan sies å ha hatt et mytepreg ved at de eksplisitt ble sagt å skulle være styrende for arbeidet, men fikk uklare instrumentelle effekter. Myteperspektivet er altså fruktbart for en økt forståelse også i denne fasen av prosessen.

Forventningen jeg hadde til at valg av ny struktur ville ha likheter med organiseringen i andre land er videre ikke fullstendig oppfylt. Både Sverige og Danmark hadde forut for reformen i Norge foretatt reorganiseringer av respektive distrikts-

¹³ For oversikt over departementets konkrete forslag med begrunnelser; se vedlegg III.

strukturer. Sverige hadde redusert antallet distrikter til antall fylker, mens Danmark brukte en mer fleksibel modell. På denne måten er det mulig å hevde at den overordnede løsningen om en horisontal interorganisatorisk despesialisering var preget av imitasjon. Den konkrete strukturmodellen for distriktsinndelingen var derimot ikke adoptert fra andre aktører. Dette kan tyde på at man adopterte samme myte, men at denne ble tilpasset forskjellig i de ulike landene.

4.5.4 Vedtaksfasen

Det var ingen direkte tegn til mytetenkning i denne fasen av prosessen. Imidlertid ble det påpekt av komiteen at de mente departementets gruppe III ikke var i tråd med organisasjonstekningen bak reformen. Dette kan tyde på at komiteen var seg bevisst i forhold til myteaspekter i fasene tidligere i prosessen, og at denne svakheten ved tenkningen i meldingen derfor ble påpekt. Likevel var den eneste endringen i forhold til departementets forslag en sammenslåing til ett felles Agder-politidistrikt, noe som gjør at komiteen til en viss grad var med på å videreføre denne selvmotsigelsen i organisasjonstenkningen.

4.6 Oppsummering av prosessanalysen; hovedfunn

4.6.1 Aktiviseringen

I all hovedsak fanget det instrumentelle perspektivet opp sentrale trekk ved deltakelsesmønsteret i utrednings- og høringsfasen. Aktørene i Politidistriktsutvalget var formelle aktører som var aktivisert av den hierarkiske ledelsen i JD. At man valgte å la så vidt heterogene interesser delta førte imidlertid til karakteristiske forhandlingstrekk i forhold til arbeidet med den konkrete nye distriktsstrukturen. Dette kan ha dempet den hierarkiske styringen. Ved å benytte ulike styringsmidler som et stramt mandat, forholdsvis kort arbeidsperiode, samtidig som man dempet ned inntrykket av hierarkisk styring ved å velge en ekstern utvalgsleder, kan ha vært et forsøk på å forhindre dette. At deltakelsesmønsteret i høringsrunden var preget av en stor grad av åpenhet, kan også ha undergravd den hierarkiske styringen. Dette var imidlertid formelle aktører, og deltakelsen kan derfor karakteriseres som delvis ukontrollert,

men ikke uformell. I tillegg synes den åpne høringsrunden å ha vært et intendert trekk for å dempe motstanden og for å øke legitimiteten til prosessen. Selv om prosessen ikke var preget av uformelle aktører, kunne kulturperspektivet bidra til å forstå den enorme deltakelsen i høringsfasen på den måten at ønsket om å delta vil henge sammen med om hvorvidt den foreslåtte endringen utfordret eksisterende verdier, normer og uformelle strukturer. Empiriske funn tydet på at dette var tilfelle, da spesielt de høringsinstansene som hadde blitt direkte berørt av utvalgets forslag ga grundige og kritiske tilbakemeldinger på NOU'en. Dette støtter antakelsen om at en åpen høringsrunde var intendert og strategisk, da man inkluderte berørte interesser på dette tidspunktet i håp om å lette implementeringen av reformen. Myteperspektivet synes også fruktbart i forhold til en økt forståelse av aktiviseringsaspektet. Spesielt utvalgslederen kan antas å ha hatt en mytefunksjon i det at hun utad fikk utvalget til å fremstå som uavhengig og lite kontrollert, mens hun innad var et middel for den hierarkiske ledelsen.

4.6.2 Defineringsen

Funn i empirien viser at organisasjonstenkningen som gjorde seg gjeldende i endringsprosessen kan forklares både instrumentelt og institusjonelt. Langt på vei kan det virke som om en den instrumentelle tankegangen var sterkest tidlig i prosessen og at de institusjonelle modellene fikk større innslagskraft etter hvert. Et slikt skille er imidlertid vanskelig å påvise eksakt, da det i alle fasene har latt seg avdekke aspekter og elementer som kan forstås *både* instrumentelt og institusjonelt. Det klareste bruddet på instrumentalitet kan sies å ligge i den begrensede diskusjonen rundt alternative løsninger, og at det konkrete forslaget til ny distriktsstruktur opererte med en gruppe III bestående av små distrikter. Denne gruppen brøt med den grunnleggende organisasjonstenkningen som lå til grunn for hele reformen.

Når det gjelder den hierarkiske modellen var den fruktbar i forhold til en forståelse av mandatet som lå til grunn for utvalgets arbeid. Mandatet ble hevdet å ha vært sterkt styrende for arbeidet i denne fasen, noe som antyder at den hierarkiske ledelsen søkte å kontrollere defineringsen til utvalget. Imidlertid kan mandatet i seg selv ha vært årsaken til den manglende instrumentelle grundighet som ble avdekket i

denne fasen. Defineringsprosessen videre i prosessen var heller ikke preget av den grundighet, klarhet og konsistens som man forventer ut fra dette perspektivet. Dette kan blant annet skyldes innslag av kulturperspektivet. Ett av studiens ”klareste” funn kan nemlig sies å ligge i kulturperspektivets fokusering på historiens stemmer og stivhengighetens betydning for løsningsdefineringsprosessen. Som vist i empirikapittelet lå frøet til denne endringsprosessen i jorda lenge før Politidistriktutvalget ble nedsatt. At det i samtlige faser av prosessen blir vist til dette, og at det heller ikke i omfattende grad blir vurdert alternative løsninger, tyder på at fortidens stemmer langt på vei kan hevdes å ha vært overrepresentert. Kulturperspektivet kan på den måten ha lagt en demper på instrumentaliteten i løsningsdefineringsprosessen. Det kan imidlertid stilles spørsmål om det var stivhengighet eller det sterkt styrende mandatet som førte til denne ensidige fokuseringen på horisontal interorganisatorisk despesialisering som virkemiddel. Det forblir imidlertid en diskusjonssak. Verd å legge til her er at løsningen om sammenslåing også kan forstås i et myteperspektiv, da det kan ha blitt tatt for gitt som det beste å gjøre og derigjennom utelukket alternative diskusjoner.

Innslag av karakteristiske forhandlingstrekk kan også forklare den lite grundige mål/middeltankegangen som er avdekket. Spesielt utvalgets heterogene sammensetning førte til sterke innsalg av dragkamp og kompromiss i forhold til arbeidet med ny struktur. Dette forklarer hvorfor man i denne fasen ikke kom fram til en større reduksjon, da man var mer opptatt av å oppnå enighet heller enn å komme fram til den mest rasjonelle inndelingen. At man i politikktutformingsfasen ikke tillot utredningen særlig vekt tyder på at forhandlingstrekkene i utredningsfasen var forventet, og at utredningen derfor hadde en mer legitimitetsskapende rolle heller enn en instrumentell rolle.

Vider tyder funn på at kulturperspektivets fokusering på eksisterende normer, verdier og tradisjoner ble tillagt en viss vekt i arbeidet. Vel og merke ikke i like stor grad som forventet. Likevel kan dette sees på som et middel for den hierarkiske ledelsen for å dempe motstanden mot reformen. Motstand møtte man likevel, tydeliggjort gjennom den omfattende høringsrunden. De opprinnelige distriktene som var ”truet” av reformen mobiliserte for å bevare eget distrikts identitet og grunnlegg-

ende normer og verdier. Overlevelse for det enkelte distrikt ble med andre ord sett på som et mål i seg selv.

Myteperspektivet viste relevans i forhold til en forståelse av en del selvmot-sigelser som har preget organisasjonstenkningen i prosessen. Hva jeg her hentyder til er elementene av dekopling som har latt seg avdekke. Videre slo jeg fast at de tre hovedmålene ved reformen langt på vei var mytepregete. Vektlegging av effektivitet som et symbol kan tyde på at elementer av NPM gjorde seg gjeldende. For en helhetlig forståelse av myteperspektivets betydning for reformen måtte jeg i tillegg trekke inn en nyere reformbølge nemlig post-NPM. Dette fordi sammenslåing som virkemiddel er i tråd med hva denne organisasjonsoppskriften fokuserer på. Funn i empirien tyder altså på at elementer fra begge disse bølgene er representert, og som påpekt i analysen, kan det virke som om myteelementene har vært et element i en bevisst instrumentell strategi.

5. EFFEKTER OG EFFEKTANALYSE

5.1 Fokus

”Ofte blir det satt inn få ressurser for å skaffe til veie informasjon om ulike tiltak og organisasjonsformers samfunnsmessige effekter og grad av måloppnåing. Et hovedbilde er at effekter ofte blir forutsatt, forventet eller lovet, men de er sjelden godt dokumentert gjennom systematiske studier” (Christensen m.fl. 2004:151).

Med dette som bakgrunn og inspirasjon vil jeg i dette kapittelet ta for meg fremtredende effekter av sammenslåingen. Effektdelen av oppgaven vil, som sagt i innledningen, basere seg på evalueringsrapporten som kom i 2005 og intervjuene jeg har foretatt med fire utvalgte politimestere. Analysen vil ta utgangspunkt i både et utvidet – og et smalt effektbegrep. Dette gjør at jeg fanger opp instrumentelle aspekter som grad av måloppnåelse, i tillegg til mer politiske, administrative, samfunnsmessige, økonomiske og kognitive effekter (Christensen & Læg Reid 1998:114-115). Jeg antar at jeg med denne tilnærmingen vil være i stand til å fange opp et større bilde av effektene, og dermed oppnå en bedre helhetsforståelse av reformen. Kapittelet vil først ta for seg de mest fremtredende effektene av sammenslåingen, deretter følger en effektanalyse opp i mot de teoretiske perspektivene studien tar utgangspunkt i.

5.2 Fremtredende effekter av sammenslåingen

5.2.1 Effekter på måloppnåelse

Når det gjelder effekter i forhold til de tre hovedmålene ved reformen; en politi- og lensmannsetat som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminaliteten, som er mer tjenesteytende og publikumsorientert og som arbeider mer kostnadseffektivt - viser evalueringsrapporten at reformen i de nye distriktene har hatt en viss positiv effekt på det forebyggende kriminalitetsarbeidet. Reformen har bidratt til å vri innsatsen over på dette arbeidet, men ikke i den grad som var forventet (Sæveraas og Wøien 2005:33). Utviklingen når det gjelder politiets synlighet og politiets håndtering av

hverdagskriminalitet har vært negativ under og etter reformen. Målet om en mer publikumsorientert etat synes, ifølge evalueringsrapporten, ikke oppnådd. Politiet oppleves som mer sentralisert og mindre tilgjengelig (ibid 2005:40-41). Det sistnevnte bryter klart med ett av hovedprinsippene for etaten som helhet, og også et av de viktigste vurderingskriteriene i arbeidet med distriktsinndelingen, nemlig prinsippet om et desentralisert og lokalt integrert politi. Når det gjelder reformens tredje hovedmål – økt kostnadseffektivitet – gir evalueringsrapporten (ibid:38) inntrykk av at reformen kan ha bidratt til en positiv utvikling i dette henseendet. Informantene i ytre etat underbygget også dette.

Spenningen som eksisterer mellom hovedmålene bør også trekkes inn her. Spesielt kan man si at målet om en mer kostnadseffektiv etat står i et vanskelig forhold til de to andre målene. Det var imidlertid få av mine informanter i ytre etat som sa seg enige i dette, og avviste samtidig at manglende måloppnåelse på ett av de tre hovedmålene hadde noe å gjøre med spenningene i mellom dem.

5.2.2 Effekter på administrasjon, kompetanse og ressursutnyttelse

Ved siden av det tredelte målet vektla St.meld.nr.22 (2000-2001) at reformen skulle føre til mindre administrasjon. Og ifølge mine informanter i ytre etat kan dette stort sett sies å være oppnådd. Evalueringsrapporten (Sæveraas og Wøien 2005:24-25) understreker imidlertid at gevinsten har vært størst først og fremst i de nye distriktene. For eksempel har Østfold politidistrikt, som er slått sammen av fire tidligere distrikter, nå *en* administrasjonssjef i stedet for fire, og *en* HMS rådgiver i stedet for fire. Samtidig påpeker politimesteren i Østfold at administrasjonen ikke har blitt større selv om distriktet som helhet har vokst, og at man blant annet har fått flere å betjene med lønn. Større distrikter med flere ansatte har altså ikke påvirket størrelsen på administrasjonen. Reformen kan derfor synes å ha oppnådd hva St.meld.nr.22 mente sammenslåingen ville føre til; rendyrking og effektivisering av de administrative oppgavene (ibid:83). Hvordan og hvor fort det enkelte distrikt har gått fram for å gjennomføre dette har imidlertid variert, blant annet ut fra hensynet til reaksjoner blant de ansatte. I Østfold, som jeg har brukt som eksempel her, ventet man blant

annet et par år etter sammenslåingen med å slå sammen de fire operasjonssentralene til en felles sentral (Stærk 2006 [intervju]).

Departementet søkte videre å forbedre kompetansen i de enkelte distriktene. Gjennom større enheter skaper man større faglige fellesskap og håpet var at man derigjennom la grunnlaget for en kompetansevekst. Man fikk også en jevnere kompetansefordeling mellom distriktene og mellom nivåene i politiorganisasjonen. Dette har ført til at hvert distrikt har blitt mer selvberende og mindre avhengig av faglig bistand fra særorganisasjonene og andre instanser, og videre har denne kompetansehevingen internt i distriktene ført til større grad av operativ og administrativ handlefrihet. Imidlertid er denne kompetanseveksten, og hvor reell den oppfattes, knyttet til hvilket hierarkisk nivå man ser på internt i distriktene; ”[p]olitimestrene, særlig i de nye distriktene, mener reformen har bedre forutsetningene for å bruke, utvikle og utnytte kompetanse. Ansattes oppfatning, derimot, viser en negativ trend” (Sæveraas og Wøien 2005:27). Ifølge mine informanter henger dette sammen med at man har måttet kutte ned på kursing og seminarer for den enkelte tjenestemann for å sette inn ressursene på oppbyggingen av spesialkompetanse. Dette har ført til at de ansatte ”på gulvet” ikke i samme grad som ledelsen ser at man har hatt en positiv kompetansevekst. Denne hevingen av kunnskap, erfaring og operativ handlefrihet har med andre ord ført til økt strukturell kapasitet i de sammenslåtte distriktene, da disse i mindre grad enn forut for reformen er avhengig av bistand fra særorganene og andre instanser utenfra. Egeberg (1989b:84) hevder også at den strukturelle kapasiteten vil øke gjennom sammenslåing fordi de formelle organisasjonsgrensene da vil komme til å inkludere flere deltakere, problemer og løsninger enn tidligere.

I forhold til ressursutnyttelsen hadde politidistriktsledelsen relativt liten mulighet for budsjettmessig fleksibilitet før reformen ble iverksatt (Lie 2004:5). Ved sammenslåing til større enheter, som ble mer ressurs- og kompetansemessig bærekraftige, søkte man å skape en slik fleksibilitet i distriktene. Ifølge evalueringsrapporten har reformen hatt en positiv effekt på de organisatoriske og ledelsesmessige forutsetningene for å styre, utnytte og utvikle politiets ressurser (Sæveraas og Wøien 2005:8). Spesielt gjelder dette for de nye distriktene. Dette ble også bekreftet av samtlige informanter i ytre etat.

5.2.3 Effekter på styring, samhandling, kontakt og kontrollspenn

Politidistriktene ↔ POD

Gjennom den horisontale despesialiseringen kan en enklere styringsdialog og vertikal styring mellom POD og distriktene sees som en effekt. Dette skyldes blant annet reduksjonen i kontrollspennet for den sentrale politiledelsen ved at man fikk færre underliggende enheter. Horisontal despesialisering kan sies å lette den vertikale styringen, både når vi prater om det interorganisatoriske så vel som det intraorganisatoriske. Et lite forbehold må imidlertid tas når det kommer til forhold internt i distriktene. Her vil store ulikheter i kontrollspenn gjøre seg gjeldende. Dette vil jeg komme tilbake til.

Ved å ha færre enheter å forholde seg til for overordnet ledelse vil styringsdialogen i utgangspunktet gå lettere mellom de hierarkiske nivåene. Dette skyldes blant annet at færre enheter er lettere å hankses med, og at styringsdialogen derfor vil kreve mindre kapasitet. Den formelle strukturen på denne dialogen begrenser seg til regulære møter, tildelingsbrevet, i tillegg til resultatrapporteringer. Hyppigheten på slike rapporteringer avhenger av hvor gode resultater distriktet har; et distrikt som sliter med å nå oppsatte mål må med andre ord rapportere oftere enn et distrikt med gode resultatmålinger. Det er viktig å understreke her at mine informanter i ytre etat ikke mener at sammenslåingen har ført til en *økt* styring fra direktoratet, selv om styringsdialogen går enklere. Langt på vei er oppfattelsen den motsatte; at man i forbindelse med sammenslåingen opplevde å få økt autonomi og større frihet til å styre etter egne prioriteringer og ønsker. Dialogen går nemlig enklere og mer ”knirkefritt” fordi den nå er begrenset til regelmessige resultatrapporteringer.

Et siste moment som kan hevdes å være en effekt i forholdet mellom POD og distriktene er at flere av informantene i ytre etat ga uttrykk for at politimestrene har fått større innslag av reell innflytelse overfor den sentrale politiledelsen. Dette kan først og fremst være knyttet til at større distrikter tilsier større vekt, og derfor også større mulighet for å bli hørt. Økt aksess for distriktsledelsen opp til den sentrale ledelsen er altså en effekt.

Forhold internt i politidistriktene

Styringsrelasjonen mellom de hierarkiske nivåene *internt* i distriktene kan hevdes å ha gått i en motsatt retning enn styringsrelasjonen mellom POD og distriktene. Det kan virke som om ansatte i distriktene føler en økt kontroll og styring fra distriktsledelsens hold; "[m]ange ansatte opplever at deres oppgaver blir prioritert og styrt sterkere enn før ut fra en samlet oversikt over behov" (Sæveraas og Wøien 2005:40). En effekt er altså at den hierarkiske styringen er blitt sterkere internt i de horisontalt spesialiserte distriktene. En antakelse om at dette vil variere med hensyn til størrelsen på kontrollspennet melder seg her. Et større antall driftsenheter kan i utgangspunktet føre til at kommunikasjonen blir dårligere mellom driftsenhetene og distriktsledelsen fordi avstanden mellom de to nivåene blir stor. Imidlertid har de fleste største distriktene møtt denne utfordringen ved å innføre nye organisasjonsmodeller; man har innført et mellomnivå, eller et regionnivå. Dette i seg selv kan sies å være en effekt, noe jeg vil komme tilbake til senere. Likevel er det verd å nevne her at dette kan ha vært et middel for distriktsledelsen i å opprettholde styring og kontroll med mange underlagte enheter på. Og dette kan dermed ha ført til at de ansattes opplevelse av økt styring og kontroll også gjør seg gjeldende i disse distriktene, til tross for at avstanden til ledelsen har økt. Samtidig kan denne følelsen av økt styring og kontroll sannsynligvis koples til politimestrenes motivasjon til å prestere og skape resultater som er i tråd med målene satt i reformen, noe som gjør seg spesielt gjeldende for politimestrene i de nye og sammenslåtte distriktene. Antakelsen om denne effekten underbygges også av evalueringsrapporten (Sæveraas og Wøien 2005:24).

Det overnevnte kan videre knyttes til vektleggingen av mål- og resultatstyring (MRS). En ledelsesstrategi som på mange måter kan sies å ha fått forsterket sin betydning gjennom sammenslåingen (St.meld.nr.22:43). MRS var allerede innført da Politireform 2000 trådte i kraft, men ved at man fikk større og mer selvdrevne, eller selvstendige, distrikter ble dette styringssystemet mer synlige fordi de største distriktene ble mer avhengig av det (Støyva 2006 [personlig korrespondanse], Kværner 2006 [personlig korrespondanse]). Videre kan man si at sammenslåingen har fått en effekt i forhold til horisontal samhandling mellom enhetene internt i distriktene.

Fysisk struktur er et viktig element for organisasjoner, og fysisk nærhet har betydning for samarbeid. Reformen har altså, gjennom større enheter, lagt til rette for enklere samarbeid på tvers av driftsenhetene internt i det enkelte distrikt, og derigjennom løst koordineringsproblemet man hadde med samarbeid *på tvers* av distrikter før sammenslåingen. ”Man er blitt flinkere til å samarbeide på tvers av tjenestetsteder og man prioriterer i større grad ut fra et helhetssyn på distriktets behov” (Sæveraas og Wøien 2005:23).

Innføringen av et nytt hierarkisk nivå i de aller største distriktene er videre en effekt relatert til sammenslåingen. Departementet påpekte i sin redegjørelse at sammenslåingen ville kreve stor organisatorisk fleksibilitet på driftsenhetsnivå, og forutsatte videre at man i forlengelsen av distriktssammenslåingene måtte gå igjennom driftsenhetsstrukturen (St.meld.nr.22:81). Jeg velger likevel å behandle dette som en effekt i denne studien, da det er interessant i forhold til at utvalget i sin utredning forkastet en løsning basert på nettopp innføringen av et nytt hierarkisk nivå.

For å gi politimesteren muligheter til god styring, og for å demme opp for følgesen av sentralisering, måtte man i de største distriktene innføre nye organisasjonsmodeller. For eksempel har Agder, hvor man har 27 tjenestetsteder, måttet ta i bruk en organisasjonsmodell hvor man innførte et nytt hierarkisk nivå mellom politimesteren og de 27 tjenestetstedene. Man har her delt inn distriktet i åtte geografiske områder og gruppert tjenestetstedene i disse, slik at kontrollspennet er redusert til 8 (Hareide 2006 [intervju]). Det interessante knyttet til denne effekten er altså at Politidistriktsutvalget forkastet en regionmodell med den argumentasjonen at det ville være svært kostnads-krevende å innføre et nytt nivå i etaten. Det viser seg imidlertid at den funksjonelle modellen som er fulgt, med basis i større og mer bærekraftige enheter, har ført til at man på distriktsnivå har sett nødvendigheten av å innføre nettopp et nytt hierarkisk nivå.

5.2.4 Effekter av økt autonomi

Reformen førte til en endring, i tillegg til den omfattende strukturrasjonaliseringen, som blir lite vektlagt både i NOU 1999:10 og St.meld.nr.22 (2000-2001), nemlig en økt delegering av fullmakter fra POD til distriktsnivå. Denne delegeringen ble satt i

nær sammenheng med reduksjonen av antallet distrikter og den ressurs- og kompetansemessige gevinsten, samt bærekraftighet dette ville medføre. Ifølge departementet ville disse gevinstene bare la seg realisere dersom mulighetene for lokal, administrativ handlefrihet var til stede (St.meld.nr.22:81-82). Effektene av denne delegeringen har altså ført til at politimestrene har fått større autonomi og frihet til å styre eget distrikt (Stærk 2006 [intervju]), noe som kan betegnes en vertikal interorganisatorisk desintegrering.

Enkelte av mine informanter peker imidlertid på en negativ, og hva som tilsynelatende virker som en utilsiktet, konsekvens av denne handlefriheten; det blir forskjellige løsninger fra distrikt til distrikt. Blant annet har man sett ulikheter i økonomi og lønn (Veiding 2006 [intervju]). At polititjenestemenn med lik utdanning faktisk kan oppnå høyere lønn i enkelte distrikter enn i andre skaper uro i etaten (ibid). Blant annet brukes dette som pressmiddel internt for å øke egen lønn. Sammenslåingen som i utgangspunktet skulle gjøre distriktene mer like, har altså fått den effekt at mer selvstendige distrikter også har ført til mer forskjellige distrikter.

5.2.5 Effektoppfatning i etaten

Det framkommer av evalueringsrapporten at politimestrene i de nye distriktene i klart større grad har fått oppfylt sine forventninger til reformen enn hva tilfellet er med deres kolleger i de uendrede distriktene. Dette er da kanskje heller ikke så oppsiktsvekkende da det først og fremst er i de nye distriktene at det har funnet sted substansielle endringer som har skapt nye muligheter (Sæveraas og Wøien 2005).

Hovedbudskapet fra politimestrene kan sies å være at politireformen var en riktig og nødvendig reform (ibid:40, Veiding 2006 [intervju]). Imidlertid viser evalueringsrapporten at de ansatte, både vanlige tjenestemenn og ledere på mellomnivå, er negative til reformen, og at misnøyen er stor både i de uendrede og de nye distriktene (Sæveraas og Wøien 2005:40). Dette underbygges også av mine informanter i ytre etat (Stærk 2006 [intervju]). Det kan med andre ord synes som effektoppfatningene som hersket i etaten etter reformen framstod som separat og motstridende avhengig av hvilket hierarkisk nivå man undersøkte. Et eksempel kan være synet på forebyggende kriminalitetsarbeid. Mens politimestrene i de nye distriktene mener reformen

har bidratt til å vri innsatsen over på forebyggende arbeid, mener underordnede ledere og ansatte at dette arbeidet tilgodeses mindre enn før. Det kan imidlertid stilles spørsmål, og det blir det også gjort i rapporten, om den generelt negative holdningen til reformen blant de ansatte skyldes reformen i seg selv eller generelt trange økonomiske rammer.

5.2.6 Effekter på organisasjonskulturen

En sentral effekt som man ikke kan lese seg til i dokumenter, er konsekvensene strukturrasjonaliseringen har hatt for den interne distriktskulturen, tilhørigheten og identifikasjonen med distriktet blant de ansatte. Distriktene som ble opprettet gjennom de mest omfattende sammenslåingene stod overfor en ny og større arbeidstakergruppe med vidt forskjellige tilhørigheter, tradisjoner, arbeidsmetoder og prioriteringer (Stærk 2006 [intervju]).

Sammenslåingen av Moss, Halden, Sarpsborg og Fredrikstad politidistrikter til ett Østfold politidistrikt er et eksempel på dette, og var noe som bød på store utfordringer (ibid). For det første hadde hvert distrikt opparbeidet seg egne kulturer og historie, og å samle disse til en felles enhet var en prosess som tok tid; identifikasjonen med det nye Østfold politidistrikt var ikke bygget over natten (ibid). For det andre fremhever politimesteren demografiske ulikheter innad i de opprinnelige distriktene. For eksempel når det gjaldt aldersspredningen, hvor enkelte driftsenheter var dominert av politifolk med den gamle politiskolen, mens andre var dominert av yngre generasjoner med politi*høg*skole. ”Når alt dette skal sauses sammen får man en betydelig utfordring i å bygge kultur” (ibid). Flere av mine informanter påpeker at utfordringene til nettopp dette å skulle bygge opp en kultur fra bunn av, kan ha vært med på å legge en demper på måloppnåelsen da det ikke var like lett å få alle til å jobbe sammen mot ett felles mål.

5.2.7 Effekter i forhold til publikum

”Et viktig premiss for strukturelle og organisatoriske endringer er, at tiltakene skal føre til at publikum gis et bedre tilbud” (St.meld.nr.22:83). Hvordan publikum bedømmer politiets effektivitet synes i stor grad å basere seg på synlighet og politiets

evne til å være der når noe skjer. Man kan si at publikum i større grad er opptatt av om effektiviseringstiltakene fører til økt trygghet for dem, heller enn at etaten som sådan drives mer effektivt (ibid). På bakgrunn av dette er det nærliggende å ha fokus på synlighet når det gjelder effekter i forhold til publikum. Dette fordi det per definisjon er synlighet publikum legger merke til, og således det som lettest lar seg underkaste en vurdering. I følge evalueringsrapporten (Sæveraas og Wøien 2005: 35) er det nettopp ambisjonen om økt tilstedeværelse fra politiets side som var det målet som fikk mest fokus i den politiske debatten og i medias håndtering av reformen. Dette gjorde antakelig at mange fikk inntrykk av at nettopp synlighet var reformens overordnede mål. Denne misoppfatningen førte til, på bakgrunn av at antall politimenn i gata er et svært målbart kriterium, at politiet oppleves som mindre synlig enn før reformen (ibid). Flere av mine informanter i ytre etat, samt på politisk hold, mener at reformen ble til de grader oversolgt når det kom til nettopp dette med flere og mer synlige polititjenestemenn (Hareide 2006 [intervju], Dørum 2006 [intervju]).

Noe som er nært koplet til dette er hva evalueringsrapporten slår fast gjennom sin undersøkelse blant publikum (Sæveraas og Wøien 2005:40-41). Her kommer det fram at politiet oppleves som mer sentralisert og mindre tilgjengelig. Dette er kanskje ikke en effekt som er så overraskende da større enheter tilsier større avstand. Imidlertid førte ikke sammenslåingen som sådan til at etaten fikk færre knutepunkter å møte publikum på. Ingen stasjoner ble lagt ned, enkelte fikk derimot begrenset åpningstid, blant annet ble en rekke stasjoner ikke lenger døgnbemannede. Det er likevel ikke å komme utenom at reformen fører til en viss grad av sentralisering, og dette påpeker også en rekke av mine informanter i ytre etat. Imidlertid har flere distrikter forsøkt å kompensere for dette ved å etablere nye interne organisasjonsstrukturer, noe jeg har beskrevet som en effekt i seg selv tidligere. I tillegg til å være et virkemiddel for å gi politimestrene muligheten til å utøve god ledelse, innebar dette at lensmenn og stasjonssjefer som ikke lenger skulle være driftsledere med rapporterings- og resultatansvar, nå fikk muligheten til å være i kontakt med publikum. Dette ble dermed et slags middel for å kompensere for følelsen av sentralisering som store deler av publikum ga uttrykk for.

5.3 Effektanalyse

5.3.1 Innledning

I det følgende vil jeg analysere effektene som er presentert ovenfor. Målet er ikke å evaluere disse, men å benytte de teoretiske perspektivene som plattform for en tolkning av dem: Var de et resultat av instrumentell tenkning, eller fikk man en rekke side-, eller uintenderte effekter som kan forklares institusjonelt? Jeg vil påstå at en slik analyse er fruktbart for å øke forståelsen av Politireform 2000 spesielt, men også av liknende prosesser, og forventede effekter av disse generelt. Dette fordi det i sammenheng med reorganiseringer ofte blir forutsatt og forventet at visse effekter vil oppstå, uten at man dokumenterer dette gjennom systematiske analyser (Christensen m.fl. 2004:151).

5.3.2 Analyse ut fra instrumentell teori

Hierarkisk modell

Tett kopling mellom intensjoner, mål og effekter?

Offentlige organisasjoner kan bli designet og redesignet bevisst på grunnlag av klart definerte mål, og for å oppnå effekter blir organisasjonsenheter, aktører, saksområder og oppgaver koplet sammen på nye måter (Christensen 1989:189). Ut fra den hierarkiske modellen forventet jeg en tett kopling mellom intensjoner, mål og effekter. Som vist i empirikapittelet var effektivisering og større kostnadseffektivitet et sentralt mål ved den horisontale despesialiseringen. Funn i empirien tyder på at dette har blitt en realitet. At endring i distriktsstrukturen frembringer substansielle resultater som dette, og løser faktiske problemer i organisasjonen gjennom endring i organisasjonsfaktorer, er i tråd med forventningene jeg hadde til det hierarkiske, instrumentelle perspektivet. Når det gjelder kriminalitetsbekjempelsen er ikke måloppnåelsen her så god som forventet, men man ser en positiv trend. Det instrumentelle perspektivet synes derfor også å gjelde for dette målet. Imidlertid kan distriktsledelsens positive tilbakemelding med henhold til effekter sees på som et forsøk på å påpeke konkrete,

instrumentelle endringer som man *ønsker* å oppnå (Christensen og Læg Reid 1998:119), i forhold til de krav som stilles distriktene fra POD sin side. Dette vil da svekke den instrumentelle tolkningen av måloppnåelsen. Videre er ikke måloppnåelsen fullstendig; evalueringsrapporten (Sæveraas og Wøien 2005:40-41) viser at målet om en mer publikumsorientert etat ikke i samme grad har blitt oppfylt. Større enheter innebærer en viss grad av sentralisering, og i denne prosessen har nærheten til publikum måtte lide. Den tette koplingen mellom hva som sies og hva som gjøres, som er så sentral innen denne modellen, kan dermed påstås å ikke være "like tett" i forhold til alle elementene i den tredelte målsettingen. Dette svekker det hierarkisk, instrumentelle perspektivet som utgangspunkt for en økt forståelse av dette aspektet ved reformen.

Bedre samarbeid internt enn på tvers?

I tråd med det instrumentelle perspektivet har sammenslåingen løst problemene relatert til den horisontale samhandlingen og koordinering av dette man hadde før sammenslåingen. Ifølge Egeberg (1989a) er fysisk struktur et viktig element i forholdet mellom organisasjoner, og fysisk nærhet vil ha betydning for samarbeid. Det hierarkiske perspektivet legger vekt på fysisk struktur, i tillegg til FNS, når det kommer til å se på faktorer som spiller inn på atferd. Dette viser dermed at perspektivet vi står i her øke forståelsen av denne effekten. Både intervjuene og evalueringsrapporten slår fast at man etter den horisontale despesialiseringen har løst koordineringsproblemet man hadde *på tvers* av distrikter før sammenslåingen, og at man nå samarbeider bedre på tvers av tjenestesteder *internt* i distriktene. I tråd med Gulick (1937:33) er ikke dette så overraskende da koordinering er enklere innenfor samme organisasjonsenhet, enn mellom organisasjonsenheter. Dette kan også knyttes til kontaktmønstre og informasjonsstrømmer. Studier viser at disse blir svekket når vi beveger oss over organisasjonsgrenser (Egeberg 2003:120). Ifølge Egeberg (1984:88) er det imidlertid nødvendig å være oppmerksom på et aspekt i forhold til løsning av koordineringsproblemer gjennom sammenslåing av organisasjonsenheter; dess større enhetene blir, dess større er sjansene for at de sprenger egne rammer slik at delene internt i de sammenslåtte enhetene begynner å fungere separat. Dette kan da føre til at

koordineringsproblemet man løste gjennom sammenslåingen oppstår igjen, internt i distriktene. Denne instrumentelle effekten kan dermed bli visket ut.

Instrumentelle effekter på styrings- og kontrollaspekter?

En underliggende mening med reformen var at man ønsket å gjøre noe med kontrollspennet for den øverste ledelsen av etaten. Halveringen av antallet distrikter har selvfølgelig redusert kontrollspennet mellom POD og distriktsnivået betraktelig, og i tillegg kommer det fram at dette har hatt effekter på styringsdialogen mellom disse to hierarkiske nivåene. Dialogen er blitt bedre, og den vertikale styringen går dermed enklere for POD (Lie 2004). Disse effektene lar seg lett tolke i et instrumentelt lys, da endringer i ytre formell struktur vil spille inn på andre forhold ved FNS.

En forbedret styringsdialog kombinert med at styring og kontroll av 27 distrikter krever mindre kapasitet enn kontroll og styring av 54 distrikter, gjør imidlertid at man vil anta at det er blitt en *økt* styring og kontroll av distriktene. Dette fordi den frigjorte kapasiteten førte til at man hadde mer ressurser å bruke til dette. At samlokalisering innebærer strukturell forenkling og dermed vil forbedre kommunikasjonen underbygger denne antakelsen. Ifølge mine informanter er imidlertid ikke dette tilfelle. Styringsdialogen går nemlig bedre fordi den er blitt *begrenset* til regelmessige resultatrapporteringer. Styringen og kontrollen av distriktene kan dermed sies å ha blitt svakere og mindre omfattende etter sammenslåingen, noe vi ikke forventer ut ifra et hierarkisk, instrumentelt ståsted. Imidlertid påpeker Egeberg (2003:121) at sammenslåinger fører til at prosesser relatert til koordinering og konfliktløsning blir flyttet nedover i systemet. Dette gjør at graden av innsikt for overordnet ledelse blir svekket, noe som kan ha sammenheng med at den øverste ledelsen (POD) ikke har forsterket sin rolle som leder.

I sammenheng med dette kan man se den økende graden av autonomi som en instrumentelt tolkbar effekt. Dette var intendert, og på mange måter en forutsetning som ble satt for at man skulle klare å nå målene ved reformen. Det faktum at distriktene ble mer selvstendige og selvforsynte kan være en forklaring på den overnevnte effekten; at omfanget av styring og kontroll fra POD sin side er blitt redusert. Dette førte imidlertid samtidig til en sterkere grad av hierarkisk kontroll og

styring *internt* i distriktene. Noe som også kan hevdes å være instrumentelt da politimestrene i de nye distriktene var opptatt av å prestere, og derfor brukte kontroll og styring som virkemidler for å drive distriktet effektivt og mot den måloppnåelsen som var forventet. Økt autonomi kombinert med økt størrelse har også ført til at mål- og resultatstyring har fått en svært sentral plass i den overordnede styringen av distriktene. Det ser altså ut til at innføringen av denne organisasjonsoppskriften har hatt instrumentelle effekter.

I tilknytning til dette er det verd å kommentere en effekt som går på at strukturrasjonaliseringen har ført til at politimestrene har fått et større innslag av reell innflytelse overfor den sentrale politiledelsen. Det kan synes som en selvmotsigelse at distriktene både har opplevd mer autonomi og mindre styring, og samtidig fått økt aksess. Den instrumentelle tankegangen om at fysisk nærhet øker aksess og kommunikasjon kan antakelig benyttes på den måten at færre underliggende enheter gjør veien opp til den øverste ledelsen kortere. Samtidig vil det være mindre ”kamp” om oppmerksomheten blant distriktene fordi det nå er færre enheter som kjemper om den. Videre vil større enheter bety at maktgrunnlaget til det enkelte distrikt har blitt forsterket, noe som også kan forklare følelsen av økt aksess fra politimestrenes side. Imidlertid var ikke dette en intendert virkning av sammenslåing og svekker således en hierarkisk, instrumentelle forståelse av dette aspektet ved reformen.

Forventet ulikhet i effektoppfatning?

Ut fra det hierarkiske, instrumentelle perspektivet ventet jeg videre en variasjon i effektoppfatningene etter strukturell plassering. Ifølge Christensen og Lægveid (1998:124) genererer formelt, vertikalt og horisontalt definert ansvar for reformene oppmerksomhet overfor effektene av reformen. Disse vil derfor lettere fanges opp, eventuelt fremstilles i mer positive termer, fordi man ønsker å realisere intensjonene i disse (ibid). Ifølge informantene kan denne hierarkisk, instrumentelle antakelsen sies å være beskrivende for holdningene til effektene av reformen i Politi- og lensmannsetaten. Det synes som om det er en enighet blant politimestrene om at reformen var riktig og nødvendig. Dette støttes også av evalueringsrapporten (Sæveraas og Wøien 2005:40). Den samme rapporten avdekker imidlertid at denne positive holdningen til

reformens resultater ikke er like fremtredende blant vanlige tjenestemenn og ledere på mellomnivå. Effektoppfatningen kan på den bakgrunn sies å fremstå som *separat* og *motstridende* avhengig av hvilket hierarkisk nivå man undersøker, noe som gjør den hierarkiske modellen fruktbar å bruke som plattform for en økt forståelse av reformen. En naturlig forklaring på dette kan imidlertid være at det å ha lederansvar som regel innebærer at man er nærmere effekt- og tilbakeføringsdelen av endringsprosessen (Christensen og Læg Reid 1998:125). Dette gjør det dermed lettere å ha oversikt over disse, enn hva som er tilfelle for ansatte lengre nede i hierarkiet som er nærmere innføringen og de tekniske delene av reformene man stilles overfor (ibid). Videre peker Christensen og Læg Reid (ibid:146), i sin undersøkelse av mål- og resultatstyring, på at det er en klar sammenheng mellom det å oppfatte reformen som betydningsfull på eget saksområde og å oppfatte positive effekter av dem. Dette kan knyttes direkte til politimestrenes positive holdning til sammenslåingen av distriktene og effektene dette førte med seg.

Forhandlingsmodell

Uklare effekter på bakgrunn av innslag av forhandlinger og kompromiss?

Ut fra forhandlingsmodellen kan organiseringen av reformarbeidet og valgt løsning være resultat av kjøpslåing og kompromiss. På bakgrunn av dette forventet jeg derfor at effektene ut fra denne modellen ville være mer uklare enn hva som er tilfelle i den hierarkiske modellen. Med tanke på at jeg i prosessanalysen slo fast at prosessen kan sies å ha vært preget av sentrale forhandlingsteoretiske elementer som dragkamp, kjøpslåing og kompromiss er det nærliggende å tro at nettopp dette er tilfelle med henhold til effektene av sammenslåingen. Blant annet kan den ikke-fullstendige mål-oppnåelsen forklares av dette. Ved at løsningen var basert på et kompromiss var den dermed ikke den beste, i en rasjonell mål/middelforstand, til å oppfylle den målsettingen som var satt ved reformen. Blant annet vil sammenslåing som fenomen innebære et visst element av sentralisering, og dermed øke avstanden mellom etaten som tjenesteyter og publikum. Med tanke på at ett av målene gikk på å forbedre publikumsrelasjonen kan dette da isolert sett synes som ikke å ha vært det beste virke-

middelet. Som sagt tidligere i oppgaven innførte man imidlertid tiltak for å kompensere for denne følelsen av sentralisering. Dette viser likevel hvordan forhandlings-elementer kan legge en demper på måloppnåelsen.

Videre er det mulig å anta at en del av effektene oppstod nettopp *fordi* løsningen var et kompromiss. I og med at jeg i denne studien har valgt å se på innføringen av et nytt hierarkisk nivå internt i de største distriktene som en effekt kan dette forstås på denne måten. På grunn av fysisk avstand mellom politimestrene og driftsenhetene i de største distriktene var man nødt til å innføre et mellomnivå som ble tillagt mål- og resultatansvar. Dette kan sies å være en effekt av at forhandlinger om den eksakte distriktsstrukturen førte til at enkelte distrikter ble for store med hensyn til politimesterens kontrollspenn. Dette er også i tråd med hva Gulick (1937:7) påpeker omkring størrelsen på kontrollspennet; jo mer mangfoldig arbeidsoppgavene er, og jo mer spredt arbeiderne er, dess verre er det for lederen å opprettholde kontroll og styring. Spesielt beskrivende er dette for Agder politidistrikt, som jeg har vært inne på tidligere.

Innenfor forhandlingsmodellen vil man også forvente at evaluering og effektmåling blir brukt i maktkampen mellom ulike aktører (Christensen m.fl. 2004:153). Dette kan forklare den positive innstillingen til reformen hos samtlige politimestrene jeg har intervjuet, og for øvrig den positive innstillingen generelt fra distriktsledelsenivå som er avdekket i evalueringsrapporten. I tråd med perspektivet kan man anta at politimestrene fremstår på denne måten rett og slett for å fremstå positivt overfor POD. For eksempel med tanke på ressursfordelinger mellom distriktene.

5.3.3 Analyse ut fra institusjonell teori

Kulturell tilnærming

Uintenderte sideeffekter?

Ifølge et kulturelt perspektiv vil man anta at koplingen mellom vedtak, iverksetting og resultater er betinget av uformelle forhold, og således gjør koplingen mindre ”tett” enn hva man forventer ut fra et hierarkisk perspektiv. Den ikke-konsistente organisa-

sjonstenkningen kan være en indikator på dette, og sammenslåingen av politidistriktene kan derfor sies å ha fått mange utilsiktede effekter, i tillegg til at de effektene man faktisk ønsket ikke i full grad er oppnådd. I følge Christensen (1989:204) er ikke dette særlig uventet da tvetydig trekk i organisasjonstenkningen kan føre til man får andre effekter enn de som er intenderte. Dette fordi en slik løs struktur i forhold til tenkningen omkring reformen kan ha åpnet for at institusjonelle variabler har fått spillerom. Flere av sideeffektene man så etter sammenslåingen kan også sies å ikke utelukkende stamme fra endringer i ytre formell struktur, men ha sitt utspring i andre faktorer, som for eksempel kulturelle tradisjoner, identiteter og verdier. Blant annet så man at større distrikter med større grad av autonomi førte til en økende grad av ulikheter mellom distriktene; ulikheter som man i utgangspunktet ønsket å bli kvitt. Den instrumentelle intensjonen om økt autonomi fikk altså en kulturell effekt. Handlingsrommet som politimestrene oppnådde gjennom reformen fikk en kulturell virkning på den måten at distriktene ble *for* institusjonaliserte. Den kulturelle tilnærmingens vektlegging av at organisasjoner blir sett på som institusjoner med egenverdi kan sies å ha utviklet seg utover det som var ønskelig. Likhetstankegangen som på mange måter kan sies å ligge bak reformen ble altså borte. Det viser at instrumentelle effekter som er et resultat av mål/middeltankegang også kan føre med seg, eller oppstå i kombinasjon med, institusjonelle sideeffekter. Dette kan hevdes å være i tråd med ett av hovedpremissene innenfor perspektivet; nemlig at intensjonalitet er vanskelig og derfor ofte vil ha irrasjonalitet som effekt (Christensen 1994:27-28).

Organisasjonskultur; både middel og hinder for endring

I mange av de nye distriktene stod man overfor store utfordringer når det gjaldt å bygge opp en felles identitet og kultur. Dette er for så vidt i tråd med hva man vil anta ut fra et kulturelt perspektiv, på den måten at de opprinnelige distriktene ble sett på som mål i seg selv fordi de over tid var blitt institusjonaliserte enheter. Distriktene hadde en institusjonell *egenverdi*, og derfor ville man kjempe for å opprettholde egne normer, verdier, tradisjoner. Det kan med andre ord antas at ansatte i distriktene scoret relativt høyt på vertikal dybde; den institusjonelle identiteten knyttet til eget distrikt betydde mye. Det kan derimot synes som om ansatte scoret relativt lavt på

horisontal bredde; distriktene var som vist tidligere ikke sterkt horisontalt integrert med hverandre. I tillegg førte sammenslåingen til at politibetjenter med utdanning fra to ulike institusjoner, med forskjellige arbeidsmetoder og rutiner ble satt til å jobbe sammen. Rekruttering av personer med ulik bakgrunn og organisasjonsforståelse kan bidra til at rolleinnhaverne har ulike organisasjonskulturelle særtrekk som de bringer med seg inn i organisasjonen og gjør gjeldende der, noe som fører til et indre press (Christensen m.fl. 2004:54). Kulturelle tradisjoner og trekk påvirker dermed arbeidsmåter og samhandlingsmønstre. Dette kan ha hatt betydning for sosialiseringen av organisasjonsmedlemmene i de nye distriktene, og kan forklare vanskelighetene knyttet til å bygge en ny, felles kultur.

I sammenheng med dette kan kulturperspektivet videre være behjelpelig med å øke forståelsen av den allerede påpekte ulikheten i effektoppfatningen, og da spesielt motstanden blant de ansatte på lavere nivå i etaten. I og med at Politi- og lensmannsetaten er en av landets eldste og største etater vil det være vanskelig å gjennomføre omfattende reformer her (Wærness 1990). Dette fordi de enkelte distriktene forut for reformen, gjennom mange år var blitt institusjonalisert, og således blitt unike med henhold til verdier, normer og tradisjoner. I tråd med kulturperspektivet vil endringer i disse institusjonelle komponentene føre til motstand, eller institusjonell treghet. Ifølge Valaker (2002) vil de spesifikke kulturelle kjennetegnene, eller verdiene og normene, som preger Politi- og lensmannsetaten fremme statiske og lite fleksible strukturer, og ikke oppmuntre til fornybarhet. Dette er elementer som krav om regelstyring, likebehandling og forutsigbarhet, spesifikke og vel definerede arbeidsprosesser og arbeidsoppgaver, samt konservativ organisasjonskultur som er ”nedarvet” og vanskelig å endre (ibid). I tillegg til at dette kan forklare motstanden blant enkelte i etaten, kan det også forklare de interne spenningene man opplevde rett etter sammenslåingen. Imidlertid vil distriktene, ifølge dette perspektivet, tilpasse seg den nye strukturen etter hvert, noe som ifølge mine intervjuer synes å være i ferd med å skje. Dette viser likevel hvor sentral organisasjonskulturen er i forbindelse med endringsprosesser og effekter som de vi står overfor her.

Videre synes det som om politimestrene har tatt hensyn til ett av kulturperspektivets mest sentrale antakelser. Denne går på at raske endringer uten medvirkning

fra de ansatte kan bidra til motstand og konfrontasjon, mens mer skrittvis endringer med mulighet for medvirkning kan bidra til at de ansatte ikke føler sin identitet og organisasjonstilknypning truet. Dette er i tråd med tankegangen til flere av politimestrene jeg intervjuet om hvor raskt de gikk fram i endringene internt, når først sammenslåingen var gjennomført. Som sagt så ville man gjennom større enheter bruke mindre ressurser på administrasjon og i tråd med et instrumentelt standpunkt har dette langt på vei blitt oppfylt. Måten de ulike distriktene derimot har klart å nå dette målet på, kan på mange måter forklares kulturelt. For eksempel valgte man i Østfold politidistrikt å opprettholde de opprinnelige operasjonssentralene for en lengre periode enn hva man gjorde i andre distrikter. Bakgrunnen for dette var å dempe den interne spenningen og motstanden mot reformen. En modningsprosess som denne vil øke sannsynligheten for at kulturelle trekk har positiv innvirkning på reorganiseringen og dermed oppnå ønskede effekter.

Instrumentell effekt som kulturelt virkemiddel?

For å hankses med det store kontrollspennet har flere politimestere sett seg nødt til å dele inn eget distrikt i regioner, for dermed å styre gjennom utstrakt grad av delegering. Som påpekt tidligere kan dette sies å være en instrumentell effekt da det var tatt høyde for at dette måtte skje da man utformet reformen. Selv om det er instrumentelt at politimesterne faktisk gikk til dette skrittet, kan kulturperspektivet være fruktbart for å forstå at dette behovet for intern strukturendring oppstod i utgangspunktet. Innføringen av dette mellomnivået kan nemlig sies å være et ”kulturelt virkemiddel” for å opprettholde nærhetsfølelsen og kontakten mellom ledelsen og polititjenestemenn og -kvinner som opprinnelig jobbet i langt mindre distrikter, men som etter sammenslåingen befant seg i langt større enheter. Ved å innføre dette nye hierarkiske nivået med den hensikt at dette skulle virke ”samlende”, har dermed politimestrene forsøkt å gjøre overgangen lettere, og sosialiseringen inn i det nye distriktet mer gradvis. Samtidig kan det, som allerede påpekt, sies å være et virkemiddel for å opprettholde styring og kontroll. Denne nye organisasjonsstrukturen internt i de store distriktene kan også sies å ha en funksjon i forhold til publikum. Ved at man grupperte driftsenhetene inn i regioner på denne måten, ble resultat- og rapporteringsans-

varet flyttet ett nivå opp, og frigjorde dermed stillinger på driftsenhetsnivå som tidligere var tillagt slike administrative oppgaver. På den måten fikk man flere stillinger som kunne møte publikum, og dermed også imøtegå den kritikken og frykten for et sentralisert politi som eksisterte der.

Mytetilnærming

Symbolske effekter og reformretorikk?

I tråd med myteperspektivet forventet jeg at det var viktig for organisasjonen å kommunisere omorganiseringen utad, og at det da ble fokusert på positive og synlige effekter av strukturendringen. Ifølge departementet ville forslagene til forbedringer gi seg utslag i en rekke effekter. Blant annet ville strukturforslagene gi større kostnads-effektivitet og skape et bedre organisatorisk grunnlag for lokal ressursutnyttelse. Videre ville endringene gi mer bærekraftige distrikter, spesielt med tanke på utnyttelse av kompetanse (St.meld.nr.22:7). Det ble altså lovet mye, og som vi så i analysen ut fra det instrumentelle perspektivet *har* enkelte av målsettingene fått ønskede effekter og er således instrumentelle. Imidlertid er det ett aspekt ved måloppnåelsen som kan sies å være mytepreget; flere av mine informanter hevdet at reformen ble oversolgt i det at det utad ble vist til at sammenslåingen av distriktene skulle føre til flere synlige polititjenestemenn. Dette var ikke et eksplisitt mål. Imidlertid kan delmålet om en mer publikumsorientert etat sies å ha blitt tildelt denne lett målbare størrelsen på hvor godt man har lykkes med reformen. På dette området har derimot ikke de reelle endringene vært så store, men som sagt så ble det hevdet at nettopp dette ville skje. Når man legger til at dette ei heller var en ønsket og intendert effekt er det dermed plausibelt å hevde at vi står overfor en dekopling av prat og handling. Myteperspektivet gjør seg dermed også gjeldende som teoretisk rettesnor for en økt forståelse av effektene av den horisontale interorganisatoriske despesialiseringen.

I sammenheng med dette er det verdt å trekke inn den komplekse målstrukturen som kjennetegner reformen, og distriktsledelsens entydige positive oppfatning av måloppnåelsen. Tvetydige, komplekse og inkonsistente mål øker nemlig mulighetene for at særlig ledere vil karakterisere reformer i symbolske termer (Brunsson

2002). Dette for å skjule usikkerhet og styrke legitimiteten til egen organisasjonsenhet. Det kan altså hevdes at det ovennevnte er et eksempel på en reformretorikk; en måte å selge reformen på (Christensen og Læg Reid 1998:119). Dette kan også forklare at informantene ikke sa seg enige i den spenningen som eksisterer mellom målene, men hevdet at de i fellesskap lot seg realisere.

Videre kan myteperspektivet knyttes til en sentral oppskrift som har gjort seg gjeldende på både distrikts- og direktoratsnivå i etaten, nemlig mål- og resultatstyring. Etter sammenslåingen fikk denne styringsformen forsterket sin betydning, spesielt på distriktsnivå, og ble langt på vei en erstatte for den tradisjonelt sterke regelstyringen (St.meld.nr.22:42). Når vi tolker mål- og resultatstyring som en myte vil man anta at det her foreligger dekopling, og at denne styringsmetoden ikke har fått instrumentelle effekter. Vi kan altså forvente at regelstyringen fortsatt eksisterer i stor grad. Christensen og Læg Reid (1998:114) påpeker nettopp at selv om man har tatt tiltak i bruk så betyr ikke det nødvendigvis at man har erfart at de har ulike typer effekter. Dette fordi noen tiltak bare vil være formelle ordninger på papiret som ikke får effekter, og som dermed potensielt kan ha symbolske overtoner. Imidlertid viser intervjuene med politimestrene at dette ikke er tilfelle; samtlige fremhever at de har fått større mulighet til å styre og håndtere eget distrikt, og at man gjennom vektleggingen av mål- og resultatstyring har fått større rom for handling enn hva man opplevde tidligere. Dette tyder da på at innføringen av denne organisasjonsoppskriften på distriktsnivå har hatt instrumentelle effekter, noe som altså strider med forventningene jeg hadde. Det kan på den bakgrunn antas at man her står overfor en bevisst bruk av myter i tråd med et instrumentelt perspektiv (Røvik 1998:32). Innføringen av denne organisasjonsoppskriften kan imidlertid i seg selv koples til tankegangen om at myter kan være moter, og således antas å være et strategisk trekk for å vise at man følger med på utviklingen og ønsker å fremstå som moderne, og derigjennom sikre legitimitet og støtte i omgivelsene (Brunsson 2002:5).

5.3.4 Oppsummering av effektanalysen; hovedfunn

Analysen av effektene viser at et smalt effektbegrep ikke hadde vært tilfredsstillende for en forståelse av de mest fremtredende effektene som har latt seg avdekke gjennom

denne studien. Langt på vei er det plausibelt å hevde at det er påvist vel så mange uintenderte som intenderte effekter. Når man da har det utgangspunktet at et smalt effektbegrep i hovedsak knytter seg til de instrumentelle perspektivene, og et utvidet begrep i større grad henspeiler på effekthåndteringen innenfor de institusjonelle perspektivene, viser dette styrken av å bruke en flerperspektivistisk tilnærming.

Forventninger knyttet til den hierarkiske modellen har delvis blitt oppfylt. Den tette koplingen mellom intensjoner, mål og effekter var delvis til stede, men var ikke like ”tett” når det kom til alle målsetningene. Videre lot den forventede ulikheten i effektoppfatning etter hierarkisk plassering seg oppfylle. Forhandlingsmodellen kom det i effektanalysen relativt lite ut av, da det var få funn i empirien som lot seg knytte til denne modellen. Imidlertid kan denne modellen forklare en del uklarheter og diffuse aspekter relatert til de empiriske effektene.

Den kulturelle modellen viste seg i analysen å være uunnværlig for en økt forståelse av effektene. Langt på vei forklarer perspektivet side-, eller de uintenderte, effektene som avleiret seg av sammenslåingen. At det i utgangspunktet viste seg å være en rekke slike uintenderte effekter var ikke overraskende, da organisasjonstenkingen var preget av tvetydige trekk (jf. Christensen 1989:204). Mytetilnærmingen var relevant i forhold til retorikken som ble brukt utad overfor publikum, og forklarer langt på vei hvorfor reformen ble oversolgt i det å skulle føre til positive og synlige effekter. Den sentrale forventningen jeg hadde til at den ytterligere betydningen av mål- og resultatstyring ikke skulle få instrumentelle effekter, men heller ha symbolske overtoner, lot seg derimot ikke oppfylle. Innføringen, og den økte betydningen, av denne organisasjonsoppskriften kan derimot i seg selv antas å være et mytefenomen, eller et strategisk trekk for å vise at man fulgte med i tiden og ønsket å fremstå som moderne.

6. AVSLUTNING

6.1 Oppsummering av oppgaven

Studiens hensikt har vært todelt, i tråd med hvordan studier av administrative reformer kan grupperes. For det første har jeg undersøkt prosessen fram mot vedtaket om å slå sammen politidistrikter. Fokus har her vært kjennetegn ved aktiviseringen og defineringen i fire faser av prosessen. For det andre har jeg undersøkt de mest fremtredende effektene av denne formelle og fysiske endringen. De empiriske funnene har videre blitt analysert med et bredt teoretisk utgangspunkt. Jeg har tatt utgangspunkt i to instrumentelle og to institusjonelle modeller innenfor organisasjonsteori. Dette har blitt gjort for å fange opp ulike momenter i en omfattende prosess, og effektene som oppstod, og for å få en best mulig forståelse av disse. Jeg vil hevde at det organisasjonsteoretiske utgangspunktet jeg har hatt, har vært fruktbart for å besvare studiens problemstilling.

Politireform 2000 var den mest omfattende endringsprosessen Politi- og lensmannsetaten noensinne hadde vært igjennom. Det var en organisasjons- og forvaltningspolitisk reform med innvirkning på hele organisasjonen. Målsetningen var tredelt og innebar ønsket om en etat som mer effektivt forebygget og bekjempet kriminalitet, som var mer tjenesteytende og publikumsorientert, samt jobbet mer kostnads effektivt. Virkemidlene man iverksatte for å nå disse målene var todelt. For det første en vertikal interorganisatorisk spesialisering gjennom opprettelsen av Politidirektoratet. For det andre, hva som har vært fokus i denne oppgaven, en horisontal interorganisatorisk despesialisering og fysisk samlokalisering, gjennom sammenføring av politidistrikter. Ved å slå sammen distrikter med den hensikt å gjøre dem sterkere, både kompetansemessig og ressursmessig, antok man at distriktene hver for seg ville bli mer bærekraftige og dermed ha mulighet til å realisere målene som lå i reformen.

Det teoretiske rammeverket jeg har bygget min analyse på kan sies å ha gitt meg ulike svar på hvilke elementer som preget prosessen, og hvordan effektene som avleiret seg kan forstås. Langt på vei var dette forventet, og betyr ikke at jeg sitter

igjen med en prosess og tilhørende effekter som ikke har latt seg utbrodere. Tvert imot har studien vist at ett og samme aspekt kan forstås på forskjellige måter; - ulike tolkninger som nødvendigvis ikke står i konflikt med hverandre, men som har utfyllt hverandre og gitt et bedre og mer fullstendig helhetsbilde. Ved å bruke en slik flerperspektivistisk tilnærming blir selvsagt analysen av empiriske prosesser og effekter av slike mer komplekse og sammensatte, men dette ligger nærmere virkeligheten enn hva en analyse basert på ett perspektiv ville fremstilt;

”Bare unntaksvis kan man forstå offentlige organisasjoners virkemåte kun som resultat av instrumentelle prosesser og strategier fra ledelsens side, kun som produkt av historisk arv og uformelle normer, eller bare som en tilpasning til omgivelsesbestemte myter” (Christensen m.fl. 2004:182).

6.2 Tilbake til problemstillingen; konklusjon

6.2.1 Var aktiviseringen og defineringen hierarkisk styrt?

Empiriske funn tyder på at den hierarkiske ledelsen ikke klarte å regulere innholdet i endringsprosessen i like stor grad som de klarte å styre deltakelsesmønsteret. Mens aktiviseringen i utredningsfasen synes hierarkisk styrt, var aktiviseringen i høringsfasen åpen og mangfoldig. Dette kan imidlertid ha vært et strategisk trekk fra ledelsens side og et middel for nettopp å opprettholde styringen og kontrollen. I tillegg var høringsinstansene formelle aktører og deltakelsen kan derfor karakteriseres som delvis ukontrollert, men ikke uformell. Kulturperspektivets fokus på at ønsket om å delta avhenger av om hvorvidt egen institusjon er truet av endringen bør imidlertid nevnes som en forklaring på den omfattende deltakelsen i høringsfasen. Dette trenger nødvendigvis ikke ha undergravet den hierarkiske styringen, nettopp fordi dette kan ha vært intendert, og et middel fra ledelsens side.

Når det gjelder defineringen er ikke de instrumentelle trekkene like åpenbare. Ledelsen formulerte for så vidt et relativt klart mandat i forhold til uvalget, i tillegg til at utvalget fikk en kort arbeidsperiode, noe som kan ha blitt brukt som styringsmidler fra ledelsens side. Hvorvidt det til syvende og sist var mandatet som var styrende for

defineringsarbeidet, eller stivhengigheten som vektlegges i det kulturelle perspektivet er en diskusjonssak. Når det kommer til utformingen av den konkrete nye distriktsstrukturen synes det imidlertid som om arbeidet i de ulike fasene har vært lite preget av overordnet styring og kontroll. Dette underbygges spesielt av at man i utrednings- og politikktutformingsfasen kommer fram til to vidt forskjellige strukturer.

6.2.2 Hva preget organisasjonstenkningen?

Organisasjonstenkningen var ikke preget av en klar og grundig mål/middelsammenheng i tråd med hva det instrumentelle perspektivet forutsetter. Prosessen var med andre ord ikke forankret i solid instrumentell tankegang. Som påpekt i analysen kan dette, i forhold til utredningsfasen, ha vært en konsekvens av det sterkt styrende mandatet. Mangelen på instrumentelt forventet rasjonalitet, var imidlertid til stede i *alle* fasene. Først og fremst synes den overordnede løsningen om en horisontal despesialisering å ha vært et resultat av stivhengighet mer enn et utfall av en rasjonell, konsekvensorientert prosess. Dette kan antakeligvis betegnes som et av studiets ”klareste” funn, og ikke bare gjelder det i forhold til løsningsdefineringen; stivhengighet hadde også relevans i forhold til problemdefineringen. Ved å trekke trådene tilbake til tidligere diskusjoner omkring endringer i distriktsstrukturen, i tillegg til at alternative løsningsdiskusjoner ikke var fremtredende i noen av fasene, synes det kulturelle perspektivets fokus på fortidens stemmer som svært relevant for å forstå denne reformen. Videre tyder funn i empirien på at den konkrete nye distriktsstrukturen var et resultat av kompromiss mellom ulike aktører i de ulike fasene, mer enn å ha vært en følge av instrumentell tankegang. Dette understreker dermed mangelen på mål/middelsammenhenger i forhold til løsningsdefineringen; den nye distriktsinndelingen var i en slik tankegang ikke den mest rasjonelle. Valg av løsning kan imidlertid også ha vært en konsekvens av mytetenkning, ved at denne ble tatt for gitt som det beste å gjøre, og at det derfor ikke ble vurdert alternative løsningsmodeller. I tillegg utviste myteperspektivet relevans i forhold til det å gjennomføre en reform som inneholder elementer av populære organisasjonsoppskrifter som ble ansett som legitime i de institusjonelle omgivelsene. Som påpekt i analysen kan dette imidlertid ha vært et trekk i en bevisst instrumentell strategi.

6.2.3 Intenderte effekter eller sideeffekter?

I forhold til effektene henspiller funn i empirien på at instrumentelle og mer institusjonelt pregede konsekvenser går hånd i hånd. Mye tyder på at den manglende grundighet omkring defineringsaspektet i prosessen førte til uklare og mangfoldige trekk i effektanalysen. Samtidig tyder graden av måloppnåelse på at instrumentalitet har vært et elementært innslag i arbeidet med denne reformen. Imidlertid har ikke den tette koplingen mellom intensjoner, mål og effekter langt på nær vært så tett som forventet ut fra instrumentell tankegang. Kulturelle og myteelementer har både ført til, og blitt resultat av, manglende instrumentalitet i prosessen. Blant annet opplevde man at de største distriktene ble *for* institusjonaliserte, noe som har ført til ulikheter mellom distriktene. Ulikheter man i utgangspunktet ønsket å bli kvitt. Videre har den mytepregede reformretorikken, og det faktum at reformen ble oversolgt i det å skulle føre til flere synlige politifolk, ført til kritikk og motstand både internt og fra publikum.

6.3 Politireform 2000 – veien videre

En av de største utfordringene som despesialisering som virkemiddel innebærer, og som etaten etter min mening i fremtiden står overfor, er sammenslåing av organisasjonskulturer. Selv om flere distrikter formelt er blitt slått sammen, kan man risikere at de gamle organisasjonene lever side om side under en felles ledelse, og gjør det vanskelig å fremskaffe en helhetlig tenkning. Som påpekt i effektanalysen synes dette langt på vei å være tilfelle i en del av de nye store distriktene. Både spenninger internt og vanskeligheter med å få ansatte til å jobbe sammen mot felles mål har vært utfordringer som distriktsledelsene har måttet hanske med. Imidlertid synes det som om etaten som helhet og distriktene hver for seg sakte, men sikkert, er i ferd med å tilpasse seg den nye strukturen. Enkelte distrikter har vært spesielt oppmerksomme på denne utfordringen og derfor satt i gang tiltak internt for å imøtegå den. Dette har gitt muligheter for å få distriktet til å opptre enhetlig og dermed i større grad stå rustet til å fylle krav og resultatmål. I fremtidig forskning hadde det vært interessant å ta for seg problemstillinger knyttet til dette. Både i forhold til hva sammenslåingen av

kulturer har ført til i Politi- og lensmannsetaten spesielt, men også hva en slik strukturrasjonalisering mer generelt fører til i forhold til kulturelle faktorer. Utover dette innbyr funnene i denne studien til videre interessant forskning. Spesielt når det gjelder å kartlegge ytterligere effekter og derav flere utfordringer og muligheter. Blant annet hadde det vært fruktbart og sett nærmere på effektene i en større skala. En kvantitativ undersøkelse av et større antall distrikter hadde kunnet bidra til å forstå horisontal interorganisatorisk despesialisering og hvilke implikasjoner bruken av dette virkemiddelet har, i større grad. Det kunne videre vært interessant å relatere studien av denne sammenslåingsprosessen med andre liknende prosesser. Blant annet kunne se den som en parallell til kommunesammenslåingsdebatten. Et annet interessant utgangspunkt hadde vært en sammenlikning av de effektene som er avdekket i denne studien, med en effektmåling på et senere tidspunkt. Har man for eksempel klart å bygge nye, samlende kulturer i de store sammenslåtte distriktene? Og har etaten utviklet seg positivt i forhold til å skulle være mer publikumsorientert?

Politireform 2000 var den største reformen som noen gang var blitt gjennomført i Politi- og lensmannsetaten. Den medførte store omveltninger i den geografiske struktureringen og oppbyggingen av organisasjonen. Med politiets viktige rolle som samfunnets sivile maktapparat vil etaten, etter min mening, forbli et interessant statsvitenskapelig studieobjekt i overskuelig framtid. En nær oppfølging av denne reformen, og videre analyser ut fra organisasjonsteori, så vel som andre relevante teoretiske utgangspunkter, vil derfor være nyttig. Både for å sørge for at etaten til enhver tid er organisert på den best mulige måten i forhold til mål og resultatkrav, men også for å avdekke hvilke mekanismer som gjør seg gjeldene i prosesser som omhandler etaten.

LITTERATURLISTE

- Aaserud, Terje (kommer). *Ledelsesutvikling i Østfold politidistrikt*. FOU-prosjekt 2004-2005, PHS
- Andersen, Ib (1990). *Valg af organisations sociologiske metoder – et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur
- Andersen, Svein S. (2003). *Case-studier og generaliseringer*. Bergen: Fagbokforlaget
- Bakkevig, Knut (1994) ”Forvaltningens planlegging og styring”, kap. 6 i Christensen, Tom og Morten Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano
- Bjørnstad, Vidar (2006). *Personlig korrespondanse*, medlem av Justiskomiteen, 12.09.06
- Brunsson, Nils (2002). *The Organization of Hypocrisy*. Oslo: Abstrakt Forlag AS
- Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (1990). ”Kan organisasjonsformer veljas?”, i Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons
- Bygland, Per (1999). Politimester, Romsdal politidistrikt [høringsuttalelse, 30.06.99]
- Christensen, Tom (1989). ”Forutsetninger og effekter: Restruktureringen av den sentrale helseadministrasjonen i Norge”, kap. 10 i Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling*. Oslo: Tano
- Christensen, Tom (1991). *Virksomhetsplanlegging. Myteskaping eller instrumentell problemløsning?* Oslo: Tano
- Christensen, Tom (1994). *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering i den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: Tano
- Christensen, Tom og Kjell Arne Røvik (1999). ”The Ambiguity of Appropriateness,” kap. 8 i Egeberg, Morten og Per Læg Reid (red.): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Scandinavian University Press
- Christensen, Tom og Morten Egeberg (1994). ”Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departement og direktorat”, kap. 2 i Christensen, Tom og Morten Egeberg (red). *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano
- Christensen, Tom og Morten Egeberg (1994). ”Noen trekk ved forholdet mellom organisasjonene og den offentlige forvaltning”, kap. 5 i (red.) Christensen, Tom og Morten Egeberg (1994). *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (1998). *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano Aschehoug
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002). *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2006). ”The whole-of-government approach – regulation, performance, and public-sector reform”. Presentert på konferanse: “A Performing Public Sector: The Second Transatlantic Dialogue” – Workshop 2 – Performance of Regulation on Performance. Leuven, 1-3. juni, 2006
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget

- Dahl, Ottar (1973). *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget
- Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Nordli
- Egeberg, Morten (1989a). "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen?", kap. 1 i Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling*. Oslo: Tano
- Egeberg, Morten (1989b). "Effekter av organisasjonsendringer i forvaltningen", kap. 4 i Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling*. Oslo: Tano
- Egeberg, Morten (1989c). "Fysisk struktur som organisasjonsfaktor: Noen mulige konsekvenser for politisk administrativ adferd", kap. 7 i Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling*. Oslo: Tano
- Egeberg, Morten (2003). "How Bureaucratic Structure Matters: An Organisational Perspective", kap. 9 i Pierre, J. og Guy B. Peters (red.): *Handbook of Public Administration*. London: Sage
- Gulick, Luther. (1937). "Notes on the Theory of Organization", i Gulick, L. og Urwin, L. (red.): *Papers on the Science of Administration*. New York: A. M. Kelley
- Hall, Peter A. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, vol.25, nr.3 (april 1993), ss. 275-296
- Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget
- Innst.S.nr.241(2000-2001)
- Krasner, Stephen D. (1988). "Sovereignty. An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, 21 (1) ss.66-94
- Kværner, Knut (2006). *Personlig korrespondanse med prosjektleder i POD*. 24.10.06
- Lie, Amund (2004) *Politidirektoratet. En studie av fristilling og reorganisering i den sentrale politiledelsen i Norge*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo. Institutt for Statsvitenskap
- Lien, Steinar og Jan K. Fremstad (1989). "Organisering av organisasjonsendringer", kap. 12 i Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling*. Oslo: Tano
- Læg Reid, Per og Paul G. Roness (1997). "Reformprogram og institusjonell tilpasning i norsk statsforvaltning", LOS-senteret notat 97/06
- Læg Reid, Per og Paul G. Roness (1999). "Administrative Reform as Organized Attention", kap. 14 i (red.): Egeberg, Morten og Per Læg Reid. *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press
- March, James G. og Johan P. Olsen (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Oslo: Universitetsforlaget
- March, James G. og Johan P. Olsen (1983). "Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government", *American Political Science Review*, Vol. 77 ss. 281-296

- March, James G. og Johan P. Olsen (1996). "Institutional Perspectives on Political Institutions", *Governance. An International Journal of Policy and Administration*, 9 (3) ss. 247-264
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of sociology*, 83: 340-363
- Mikkelsen, Britha (1995). *Methods for Development Work and Research*. London: Sage Publications
- Nikolaisen, Roy (1989). "Reorganiseringen av den sentrale fiskeridministrasjonen 1945-1947. En case-studie", kap. 11 i Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling*. Oslo: Tano
- NOU 1981:35, *Politiets rolle i samfunnet*. Delutredning I. Justis- og Politidepartementet
- NOU 1987:27, *Politiets rolle i samfunnet*. Delutredning II. Justis- og Politidepartementet
- NOU 1999:10, *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*. Justis- og Politidepartementet
- Nørstenes, Anne Marit (1996). *Styrt endring av institusjoner – ønskelig, vanskelig, men mulig*. Hovedoppgave. Oslo: Universitetet i Oslo. Institutt for statsvitenskap
- Peters, B. Guy (2005). *Institutional theory in political science: the 'new institutionalism'*. Hampshire: Ashford Colour Press
- Rolland, Vidar W. (1992). *Forvaltningspolitiske utredningstrenger 1972-1992*. LOS-senteret Notat 92/3. Bergen: LOS-senteret
- Roll-Mathiesen, Atle (1999). Politiembetsmennesenes Landsforening, Vestoppland Lokallag [høringsuttalelse, 29.06.99]
- Roness, Paul G. (1992). *Forvaltningspolitikk gjennom organiseringsprosesser*. LOS-senteret, Rapport 9206. Bergen: LOS-senteret
- Roness, Paul G. (1995). "Struktur og handling ved organisasjonsendringer". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, nr. 11:159-186
- Roness, Paul G. (1997). *Organisasjonsendringer* Bergen: Fagbokforlaget
- Røvik, Kjell A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget
- Scott, Richard W. (2001). *Institutions and Organizations*. London: Sage Publications
- Selznick, Peters (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. London: Collier Macmillan Publishers
- Statistisk Sentralbyrå (2000) *Kriminalstatistikk*. Oslo-Kongsvinger
- St.meld. nr. 23 (1991-1992). *Om bekjempelse av kriminalitet*. Justis- og Politidepartementet
- St.meld. nr. 22 (2000-2001) *Politireform 2000. Et tryggere samfunn*. Justis- og Politidepartementet
- St.prp.nr.1 (1992-1993)
- Støyva, Anne Berit (2006). *Personlig korrespondanse med organisasjonskonsulent i POD*. 24.10.06

- Sæveraas, Ragnar og Mats Wøien (2005). *Evaluering av Politireform 2000*. [Norconsult og Agenda, på oppdrag fra POD]
- Thagaard, Tove (2003). *Systematikk og Innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Thomassen, Åse og Per Oscar Strand (2000). *Ledelse i politiet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Valaker, Geir (2002). *Politiets organisasjon og "Politireform 2000"*. Oslo: Politihøgskolen (PHS). [Paper presentert på forelesning PHS, uke 46]
- Vigen, Tore (1998). Vestoppland politidistrikt [høringsuttalelse, 24.09.98]
- Wærness, Mari (1990). "Treårsbudgetering som rationalisering", kap. 7 i Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (red.): *Makten att reformera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons Bokförlag

INFORMANTER

Blymke, Øystein, *Avdelingsdirektør, Analyseavdelingen JD*, 18.08.06

Dørum, Odd Einar, *Justisminister*, 29.09.06

Hareide, Bjørn, *Politimester – Agder politidistrikt*, 11.05.06

Henriksen, Einar, *Politimester – Gudbrandsdal politidistrikt*, 25.04.06

Kværner, Knut Kværner, *Prosjektleder i POD*, 15.03.06

Lande Hasle, Anne Kari, *Politidistriktsutvalgets leder*, 28.06.06

Stærk, Otto, *Politimester – Østfold politidistrikt*, 18.04.06

Støyva, Anne Berit, *Organisasjonskonsulent i POD*, 15.03.06

Veiding, Torodd, *Politimester – Asker og Bærum politidistrikt*, 20.04.06

VEDLEGG

VEDLEGG I:

Oversikt over departementets gruppering av nye politidistrikter:

Gruppe I – Store, ressursdistrikter

- Oslo
- Rogaland
- Hordaland
- Sør-Trøndelag
- Troms

Gruppe II – Mellomstore distrikter

- Østfold
- Follo
- Kongsvinger og Romerike
- Hedmark
- Vestoppland
- Asker og Bærum
- Søndre Buskerud
- Vestfold
- Telemark
- Vest-Agder
- Haugaland
- Sogn og Fjordane
- Sunnmøre
- Nordmøre og Romsdal
- Nord-Trøndelag
- Helgeland
- Salten
- Midtre Hålogaland

Gruppe III – Små distrikter

- Gudbrandsdal
- Aust-Agder
- Nordre Buskerud
- Vestfinnmark
- Østfinnmark

VEDLEGG II

Utvalgets konkrete forslag til ny distriktsstruktur:

NYTT POLITIDISTRIKT	OPPRINNELIGE DISTRIKTER	BEGRUNNELSE
Oslo politidistrikt	Ingen endring	Distriktets spesielle karakter
Søndre Østfold politidistrikt	· Fredrikstad · Sarpsborg · Halden	Gode kommunikasjoner og relativt begrenset areal peker i retning av en fylkespolitimodell, men antall innbyggere og driftsenheter i retning av en todeling.
Nordre Østfold politidistrikt	· Moss · Deler av Sarpsborg	Samme som for Søndre Østfold.
Asker og Bærum politidistrikt	Ingen endringer	I areal et lite distrikt, men har et høyt folketall og bør derfor opprettholdes.
Romerike politidistrikt	Ingen endringer	Arealmessig stort og en stor befolkningstype.
Follo politidistrikt	Ingen endringer	
Hamar og Kongsvinger politidistrikt	· Hamar · Kongsvinger	Ingen entydig begrunnelse. Viser til at det på bakgrunn av de ti prinsippene vil være naturlig å slå sammen.
Østerdal politidistrikt	Ingen endring	Beskjeden innbyggertall, men pga store avstander internt går ikke utvalget inn for sammenslåing med naboland.
Gudbrandsdal politidistrikt	Ingen endringer	Passende kontrollspenn, og godt tilpasset geografiske forhold.
Vestoppland politidistrikt	Ingen endringer	Samme som for Gudbrandsdal.
Ringerike politidistrikt	Mindre grensejusteringer	Passende kontrollspenn og arrondering som i hovedsak er godt tilpasset de geografiske forhold.

Drammen politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Drammen · Kongsberg 	Kort avstand mellom distriktene, sammenslåing vil gi hensiktsmessig kontrollspenn og arrondering i forhold til geografi og kriminalitetsbilde.
Vestfold politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Nord-Jarlsberg · Tønsberg · Sandefjord · Larvik 	Lite fylke og gode kommunikasjoner mellom de fire distriktene.
Øver Telemark politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Notodden · Rjukan 	Ingen entydig begrunnelse. Viser til at sammenslåing vil gi et håndterbart kontrollspenn og bedre arrondering.
Nedre Telemark politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Skien · Telemark 	Samme som for Øvre Telemark, i tillegg påpekes at Politimestrene i Skien og Telemark er lokalisert svært nær hverandre.
Arendal politidistrikt	Ingen endringer	Distriktets størrelse i forhold til areal og innbyggertall, samt god arrondering.
Kristiansand politidistrikt	Ingen endringer	Hensiktsmessig størrelse og arrondering som er godt tilpasset de geografiske forhold.
Vest-Agder politidistrikt	Ingen endringer	Samme som for Kristiansand.
Rogaland politidistrikt	Ingen endringer	Isolert sett peker den korte avstanden mellom Rogaland og Stavanger politidistrikt mot sammenslåing, men kontrollspenn på 20 vil ifølge utvalget bli for stort.
Stavanger politidistrikt	Ingen endringer	Samme som for Rogaland.
Haugesund politidistrikt	Mindre grensejusteringer	
Bergen politidistrikt	Ingen endringer	Utvalget vurdert sammenslåing mellom Bergen og Hordaland, men etter en samlet vurdering konkludert med at politidistriktene bør bestå. En sammenslåing vil innebære et kontrollspenn på 24, noe utvalget mener er for stort.

Hordaland politidistrikt	Mindre grensejusteringer	Samme som for Bergen.
Hardanger politidistrikt	Mindre grensejusteringer	Utvalget i utgangspunktet av den oppfatning at dette distriktet er for lite til å opprettholdes, men ser ikke andre nabolistrikter som det kan være aktuelt å slå Hardanger sammen med.
Sogn politidistrikt	Ingen endringer	Politidistriktenes størrelse og kriminalitetsbevegelser tilsier sammenslåing av Sogn og Fjordane politidistrikter. Sammenslåing ville innebåret et kontrollspenn på 25, noe som er i overkant, men flere av driftsenhetene er svært små og dette bør ifølge utvalget tillegges betydning. Til tross for dette går ikke utvalget inn for sammenslåing uten noen nærmere redegjørelse for det.
Fjordane politidistrikt	Ingen endringer	Samme som for Sogn.
Sunnmøre politidistrikt	Ingen endringer	Hensiktsmessig arrondering og et akseptabelt kontrollspenn.
Nordmøre og Romsdal politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Nordmøre · Romsdal 	Håndterbart kontrollspenn og gode kommunikasjoner.
Sør-Trøndelag politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Uttrøndelag · Trondheim 	Sammenslåing gir et kontrollspenn på 23. I prinsippet som omhandler kontrollspenn la utvalget vekt på at dette burde ligge mellom 8-15. Utvalget mener imidlertid at enkelte av driftsenhetene i Uttrøndelag er så små, at man kan se bort fra dette.
Nord-Trøndelag politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Inntrøndelag · Namdal 	Utvalget delt i spørsmålet om distriktsinndelingen i Nord-Trøndelag. Halve utvalget går inn for en sammenslåing med den begrunnelsen at dette vil gi et akseptabelt kontrollspenn (21) og at kommunikasjonene i fylket er gode. Halve utvalget går inn for at de to distriktene blir opprettholdt på bakgrunn av at en sammenslåing vil gi for stort kontrollspenn og at distriktet vil dekke et stort geografisk område.
Helgeland og Rana politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Helgeland · Rana 	Begge distriktene forholdsvis små med hensyn til areal, innbyggertall og saksmengde.

Bodø politidistrikt	Ingen endringer	
Narvik politidistrikt	Mindre grensejusteringer	Lite distrikt, og ifølge utvalget er det ikke et godt alternativ å opprettholde det. Utvalget går imidlertid ikke inn på hvorfor det ikke blir foretatt større endringer her bortsett fra tilførsel av to driftsenheter fra Senja politidistrikt.
Lofoten og Vesterålen politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Senja og Lofoten · Vesterålen 	Begge distriktene bør utvides for å få mer rasjonell drift, videre vil sammenslåing gi et hensiktsmessig kontrollspenn på 14.
Troms politidistrikt	Ingen endringer	Dekker et stort geografisk område.
Vestfinnmark politidistrikt	Mindre grensejusteringer	Utvalget vurdert fylkespolitidistriktsmodell i Finmark, men pga de arealmessige avstandene gått vekk fra dette selv om fylket ut ifra innbyggertall og saksmengde er landets minste. Derfor av den oppfatning at Vestfinnmark politidistrikt har en hensiktsmessig arrondering.
Østfinnmark politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Sør-Varanger · Vardø · Vadsø 	Små distrikter som ved en sammenslåing vil få kompetansemessige fordeler.

VEDLEGG III

Tabell over departementets konkrete forslag til ny distriktsstruktur:

NYTT POLITIDISTRIKT	OPPRINNELIGE DISTRIKTER	BEGRUNNELSE
Oslo politidistrikt	Ingen endringer	Hensiktsmessig arrondert.
Follo politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Follo · Deler av Romerike · Deler av Moss · Deler av Sarpsborg · Deler av Halden 	Follo politidistrikt lite i geografisk utstrekning og har sammenfallende samfunnsstruktur med de driftsenhetene som foreslås overført fra henholdsvis Romerike, Moss, Sarpsborg og Halden politidistrikter.
Kongsvinger og Romerike politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Romerike · Kongsvinger 	Sammenhengene i kriminalitetsbildet og kommunikasjonsmessige forhold.
Asker og Bærum politidistrikt	Ingen endringer	
Østfold politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Halden · Sarpsborg · Moss · Fredrikstad 	Østfold fylke arealmessig lite og med gode kommunikasjoner.
Hedemark politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Hamar · Østerdal 	Bedre samordning av kriminalitetsbekjempelsen. Sammenslåing vil imidlertid føre til store geografiske avstander. Departementet mener ikke dette er grunn nok til å opprettholde Hamar og Østerdal politidistrikter.
Gudbrandsdal politidistrikt	Ingen endringer	Vurdert sammenslåing mellom Gudbrandsdal og Vestoppland. Etter prinsipiell vurdering og demografiske kriterier vil en sammenslåing ikke være unaturlig. Samfunnsstrukturelle og kriminalitetsrealterte faktorer gjør at departementet ikke foreslår en sammenslåing.
Vestoppland politidistrikt	Ingen endringer	Samme som for Gudbrandsdal.
Søndre Buskerud politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Drammen · Kongsberg · 	Kriminalitetssammenhenger og bedre kriminalitetsbekjempelse.

Nordre Buskerud politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Ringerike · Deler av Kongsberg · Deler av Vestoppland 	Distriktsmessig tilpasning til nåværende samfunnsstruktur og kriminalitetsbilde.
Vestfold politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Nord-Jarlsberg · Tønsberg · Sandefjord · Larvik 	Lite fylke geografisk sett, men med høyt folketall og befolkningstetthet. Gode kommunikasjoner og betydelig pendling mellom kommunene i de fire distriktene.
Telemark politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Skien · Telemark · Notodden · Rjukan · Kragerø 	Kriminalitetssammenheng. Vektlegger ikke at de geografiske avstandene i fylket er store.
Arendal politidistrikt	Ingen endringer (skifter navn til Aust-Agder politidistrikt)	Vurdering av de generelle prinsipper og kriterier peker i retning av sammenslåing av distriktene i Vest- og Aust-Agder. Departementet begrunner opprettholdelsen av distriktene med forholdet til fylkesinndelingen og ringvirkninger en sammenslåing kan få.
Vest-Agder politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Kristiansand · Vest-Agder 	Kriminalitetsbevegelse og kommunikasjon.
Rogaland politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Rogaland · Stavanger · Deler av Vest-Agder 	Tilpasning til samfunnsstruktur og kriminalitetsbilde. Gode kommunikasjoner og forholdsvis beskjedne avstander.
Haugaland politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Haugesund · Deler av Hordaland 	Geografiske og kommunikasjonsmessige forhold.
Hordaland politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Hardanger · Hordaland · Bergen 	Gode kommunikasjonsmessig forhold og sammenhenger i samfunnsstrukturer, samt kriminalitetssammenhenger.
Sogn og Fjordane politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Sogn · Fjordane 	To små distrikter. Sammenslåing vil gi gevinster i forhold til ressurser, kompetanse etc. Utfordrende kommunikasjonsmessige forhold, men ikke nok til å opprettholde to distrikter.
Nordmøre og Romsdal politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Nordmøre · Deler av Romsdal 	To små distrikter med viss kriminalitetssammenheng.

Sunnmøre politidistrikt	Mindre justeringer	Hensiktsmessig arrondering.
Sør-Trøndelag politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Utrøndelag · Trondheim 	Arrondering, overlappende og sammenfallende politimessige oppgaver. Sammenslåing vil gi et stort distrikt, men departementet mener andre hensyn veier tyngre.
Nord-Trøndelag politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Inntrøndelag · Namdal 	To relativt like distrikter med hensyn til areal og ant. driftsenheter. Demografi, distriktsstruktur og mulighetene for kompetanseutnyttelse tilsier sammenslåing.
Helgeland politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Helgeland · Rana 	Ingen konkret begrunnelse. Viser til de generelle prinsipper som ligger til grunn.
Salten politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Salten (tidligere Bodø) · Deler av Narvik · Deler av Lofoten og Vesterålen 	Med disse mindre endringene vil distriktet ha en geografisk utstrekning som er godt tilpasset samfunnsstrukturen og kriminalitetsbildet.
Midtre Hålogaland politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Lofoten og Vesterålen · Deler av Narvik · Deler av Senja 	Delvis kriminalitetssammenheng og bedre mulighet for kriminalitetsbekjempelse og bedre koordinering.
Troms politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Troms · Deler av Senja 	Bedre samarbeid og mer effektiv tjenesteordning.
Vestfinnmark politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Vestfinnmark · Deler av Vadsø 	Kriminalitetssammenheng.
Østfinnmark politidistrikt	<ul style="list-style-type: none"> · Sør-Varanger · Vardø D · Deler av Vadsø 	Små distrikter med hensyn til kontrollspenn og folketall, sammenfallende kriminalitetsbilde.