

Nærpolitireformen - En videreføring av NPM-reformtradisjon i Norge

Politimedarbeidere i en instrumentell eller institusjonell reform?

Karianne Kåsin



Masteroppgave i Organisasjon, ledelse og arbeid
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi,
Det samfunnsvitenskapelige fakultet.

UNIVERSITETET I OSLO

01.11.2017

Nærpolitireformen – En videreføring av NPM-reformtradisjon i Norge

Politimedarbeidere i en instrumentell eller institusjonell reform?

© Karianne Kåsin

2017

Nærpolitireformen - En videreføring av NPM-reformtradisjon i Norge
Politimedarbeidere i en instrumentell eller institusjonell reform?

Karianne Kåsin

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Nærpolitireformen tredde i kraft 1. januar 2016 og består av to ledd, en strukturreform og en kvalitetsreform. Reformen er omstridt og har blitt kritisert i media, men også internt i politiet. Studien søker, på bakgrunn av kritikken, å undersøke hva slags reform Nærpolitireformen er.

Oppgaven har tre problemstillinger. Den første problemstillingen undersøker om Nærpolitireformen føyer seg inn i rekken av New Public Management-inspirerte reformer i Norge. New Public Management (NPM) har i ulik grad funnet sted i offentlig forvaltning i Norge siden tidlig 1980-tallet. Oppgavens andre problemstilling er studiens hovedspørsmål. Den søker å avdekke hvilket perspektiv på reformer som Nærpolitireformen ligger nærmest. Det presenteres tre ulike perspektiver på reformer, basert på teorigrunnet som Christensen, Busch, Roness, Røvik og Lægreid har fremstilt de siste 10-15 årene, samt som Jan Moren benyttet i sin doktoravhandling "*Om reformer*" fra 2011. Moren (2011) sin teoretiske tilnærming har inspirert denne studien. Perspektivene på reformer er reformer som *redskaper*, altså et instrumentelt perspektiv, reformer som *tilpasninger*, altså et institusjonelt/kulturelt perspektiv, og tilslutt som *symboler*, altså et myte perspektiv på reformer. De to sistnevnte er institusjonelle perspektiver, og er basert på en handlingslogikk om "det passende", mens den instrumentelle tradisjonen følger en "konsekvenslogikk". Den tredje problemstillingen spør hvordan medarbeiderne i den instrumentelle og institusjonelle reformtradisjonen blir beskrevet, samt hvordan de blir beskrevet i nærpolitireformen.

For å svare på studiens problemstillinger ble det benyttet kvalitativ metode, herunder dokumentanalyse og teoretisk litteraturstudie. Dokumentene benyttet for innholdsanalysen var utgitt av politiet, regjeringen, departement og fagforeninger, samt evalueringer, nyhetsartikler og skriftlig gjengitte intervjuer. Innholdsanalysen innebar ikke en rent systematisk undersøke av innholdet, men fokuserte på bakgrunn og kontekst, for slik å opplyse problemstillingene.

Studien viste at Nærpolitireformen føyer seg inn i rekken av NPM-inspirerte reformer. Eksempelvis, tar reformen sikte på å effektivisere norsk politi, det er et mål å avbyråkratisere og styre mer. Man er opptatt av å gjenkjenne politiets kjerneoppgaver og å møte publikum, slik vektlegges politiet som en tjenesteyter for

publikum. Man argumenterer for at færre politidistrikter vil skape kostnadseffektivitet og få flere politifolk ut i operativ virksomhet.

Hovedspørsmålet viste at Nærpolitireformen ligger nærmest perspektivene som omtaler reformer som redskaper og som symboler/myter. Redskaper og symboler virker som gjensidig avhengige verktøy for reform. I Nærpolitireformen ønsker man å fremme rasjonalitet og effektivitet gjennom en bevisst utforming av den formelle organisasjonsstrukturen, og reformen viser dermed en instrumentell tilnærming. Aktørene bak reformen antar at reformen er et effektivt redskap for å oppnå målet om et robust nærpoliti, og slik blir de ansatte verktøyet som skal sette målet ut i live. På den andre siden er symboler er viktig i Nærpolitireformen, da reformen gjenspeiler mange myter i organisasjonens institusjonelle omgivelser om hva som ansees å være fornuftig, moderne og effektivt. Studien viste at politiet er en organisasjon hvis strukturer, prosesser og ideologier stadig er løst koplet til dens faktiske atferd. Reformen er et svar på mytene om hva et godt politi skal være. Reformen er utarbeidet for å gi politiet høyere legitimitet, og søker å innføre hva andre aktører i politiets organisasjonsfelt har implementert.

Hva gjelder reform som tilpasning, er det for tidlig å si hvor sterkt reformen vil score. Studien viste at det er mulig å analysere Nærpolitireformen med de verktøyene et perspektiv på reform som tilpasning gir oss og at det er faktorer i reformen, slik som abstrakt språkbruk, som sammen med politiets institusjonelle robusthet, kan gi rom til politiets institusjonelle identitet på en indirekte måte.

Hva gjelder hvordan medarbeidere beskrives, ble det avdekket at teorien og dokumentene i større grad omtaler ledere og ledelse i reform, enn medarbeiderne. Slik måtte teori avledes fra ledelsesteorien. I et instrumentelt perspektiv blir medarbeiderne ansett som organisasjonens redskaper og det forventes at de lar seg styre. Medarbeideren i et tilpasningsperspektiv er en som kan relasjonelt ledes, mens en medarbeider i et myteperspektiv må kunne sortere hvilke av organisasjonsideene som ledelsen vil at de faktisk skal omfavne. Den instrumentelle tilnærmingen var tydeligst i beskrivelsen av medarbeideren i Nærpolitireformen. Bruken av midlertidig arbeidskraft, nedleggelse av arbeidssteder og ansettelsesstopp i politiet, viser at de ansatte er redskaper som det forventes at skal la seg styre.

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen av en toårig mastergrad i Organisasjon, ledelse og arbeid ved Universitetet i Oslo. Da dette er min andre master, føles det godt å endelig kunne sette punktum for studiene.

Jeg ser tilbake på to spennende, lærerike og hektiske år. De siste årene har vært utfordrende, ettersom mastergraden og oppgaven har blitt skrevet i kombinasjon med fulltidsjobb, først ved Oslo politidistrikt og deretter i Politiets Utlendingsenhet.

I forbindelse med oppgaven er det flere som har bidratt på veien til målet. Først og fremst vil jeg rette en takk til min veileder Inger Marie Hagen for god veiledning og råd i forbindelse med masteroppgaven. Jeg vil også gi en takk til forståelsesfulle ledere i politiet, for fleksibilitet og råd på veien.

Tusen takk til gode venner, kjæreste og familie for tålmodighet, støtte og oppmuntring.

Oslo, oktober 2017.

Karianne Kåsin

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning	1
2.0 Problemstilling	3
3.0 Metode	3
3.1 Dokumentanalyse	3
3.1.1 kildekritiske vurderinger	4
3.2 Spiralformet forskningsprosess	6
3.3 Utfordringer og metodekritikk	7
3.3.1 Reliabilitet og validitet	8
3.4 Etikk	9
4.0 Teori	10
4.1 Hva kjennetegner offentlige organisasjoner	10
4.1.1 Multifunksjonelle organisasjoner	10
4.2 Organisasjonsteori for offentlig sektor	11
4.2.1 New Public Management	11
4.2.2 Avbyråkratisering, fleksibilisering og kontraksjon	12
4.3 Tre teoretiske perspektiver på reform i offentlig sektor	14
4.3.1 Reformers som redskaper, et instrumentelt perspektiv	15
4.3.2 Reformers som tilpasninger, et institusjonelt perspektiv	18
4.3.3 Reformers som symboler, et myte perspektiv	20
4.4 Hvordan beskrives medarbeideren?	22
4.4.1 Medarbeideren i et instrumentelt perspektiv	23
4.4.2 Medarbeideren i et institusjonelt perspektiv	23
4.4.3 Personlige konsekvenser av å arbeide i det nye arbeidslivet	25
4.4.4 Individens evner og muligheter i forhold til sin relative posisjon i samfunnet	27
4.5 Sammendrag organisasjonsteori for offentlige organisasjoner og teoretiske perspektiver på reform i offentlig sektor.	28
4.6 Sammendrag teori for hvordan medarbeideren beskrives i det nye arbeidsliv	30
5.0 Bakgrunnsdata- Reformtradisjon i Norge og politireform 2000	31
5.1 Reformtradisjon i Norge siden 1980-tallet	31
5.2 Reform i politi- og lensmannsetaten på 2000-tallet	33
5.3 Innsikter om offentlig reform i Norge og Politireform 2000	34
5.4 Oppsummering	37
6.0 Dokumentanalyse - Saksgang for Nærpolitireformen fra 2011 til 2017	38
6.1 Saksgang Nærpolitireformen årene 2011-2012	39
6.2 Saksgang Nærpolitireformen i 2013- Politianalysen anbefaler todelt reform	40
6.3 Saksgang Nærpolitireformen i 2015 – Politisk enighet om en Nærpolitireform	41
6.3.1 Prop. 61 LS (2014-2015) - Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)	42
6.3.2 Begrenset ansettelsesstopp for lederstillinger og sivile stillinger	46
6.4 Saksgang Nærpolitireformen i 2016	47
6.5 Saksgang Nærpolitireformen i 2017	48
6.5.1 Prop. 94 L (2016-2017) - Statsansatteloven	49
6.6 Tre evalueringer av Nærpolitireformen publisert våren 2017	50

6.6.1 Første evaluering	50
6.6.2 Difi statusrapport om Nærpolitireformen	52
6.6.3 Politiforum	53
6.7 <i>Mediestorm rundt Nærpolitireformen våren 2017</i>	54
6.7.1 Respons til evalueringene av Nærpolitireformen	54
6.7.2 Samlokalisering av nødmeldingstjenesten	55
6.8 <i>Politisk lederskap tett på politiet</i>	56
7.0 Funn	58
7.1 <i>Nærpolitireformen en videreføring av NPM tradisjonen?</i>	58
7.2 <i>Hvilken reformtradisjon ligger Nærpolitireformen nærmest?</i>	59
7.2.1 Reform med instrumentelt perspektiv?	59
7.2.2 Reform som tilpasning?	62
7.2.3 Reform som symbol?	65
7.3 <i>Hvordan beskrives medarbeiderne under nærpolitireformen?</i>	68
7.3.1 Medarbeiderne i den instrumentelle reformtradisjonen?	69
7.3.2 Medarbeiderne i den institusjonelle reformtradisjonen?	71
8.0 Oppsummering	73
9.0 Referanser	76
 Figurer	
Figur 1	57
 Vedlegg	
Vedlegg 1	80

1.0 Innledning

Nærpolitireformen er pågående, og arbeidet med å reformere politiet har pågått siden erfaringene som ble gjort i etterkant av terroren 22. juli 2011, da man fant at politiet ikke var organisert, styrt eller ledet for å møte samfunnsproblematikken man står ovenfor. Det ble foreslått en reform bestående av to ledd, en strukturreform og en kvalitetsreform. Den strukturelle delen av reformen innebar blant annet at 27 politidistrikter ble til 12 den 1. Januar 2016. Kvalitetsreformen har til mål å utvikle et mer synlig, kunnskapsbasert, endringsvillig og effektivt politi.

Foreløpig har reformen ikke hatt særlig innvirkning på hvordan publikum skal kontakte politiet, men dette vil komme på plass de nærmeste årene, da antall tjenestesteder skal redusere med 119. Om lag 500 av politiets medarbeidere jobber på kontorer som skal avvikles. I 2015 ble reformen døpt til Nærpolitireformen, da hovedmålene med reformen er et nært og synlig politi. Reformen er omstridt og har i stor grad blitt kritisert i media, men også internt i politiet. Evalueringer viser at mange ansatte har liten tiltro til at målene med reformen blir nådd. Særlig er begrepet ”Nærpoliti” i miskreditt, da man opplever at det sentraliseres.

Denne oppgaven søker å svare på tre problemstillinger knyttet til Nærpolitireformen. Den første problemstilling søker å avdekke om hvorvidt dette er en reform som passer inn med hva vi tradisjonelt vet om offentlige reformer i Norge, og spør om Nærpolitireformen føyer seg inn i rekken av New Public Management (NPM) inspirerte reformer i Norge? Den andre problemstilling er studiens hovedspørsmål og gransker hvilket teoretisk perspektiv på reformer som Nærpolitireformen ligger nærmest. Studien avsluttes med et sideblikk på hvordan medarbeiderne blir beskrevet i den instrumentelle og institusjonelle reformtradisjonen, samt hvordan medarbeiderne blir beskrevet i nærpolitireformen. Interessen for å forstå hva slags reform Nærpolitireformen er, oppstod da jeg i 2015 var midlertidig ansatt i Oslo politidistrikt, og begynte å se virkningene av den kommende reformen på de ansatte, gjennom bruk av virkemidler som ansettelsesstopp og bruk av midlertidig ansettelse.

Teorigrunnlaget for studien er i hovedsak basert på teorigrunnlaget om reformer i offentlige organisasjoner som Christensen et al. (2004/2015), Røvik (2007/2010) og Busch et al. (2011) har fremstilt de siste 10-15 årene, samt Jan Moren sin doktoravhandling "*Om reformer*" fra 2011. Moren sitt teoretisk rammeverk har inspirert studien, da han forsket på den foregående politireformen: Politireform 2000. Perspektivene på reform som presenteres i studiene er reformer som *redskaper*, altså et instrumentelt perspektiv, reformer som *tilpasninger*, altså et institusjonelt/kulturelt perspektiv, og tilslutt reformer som *symboler*, altså et myteperspektiv på reformer. De to sistnevnte ligger begge innen den institusjonelle teoritradisjonen og er basert på en logikk om det passende, mens den instrumentelle tradisjonen følger en konsekvenslogikk.

Studien er kvalitativ og benytter dokumentanalyse som metode. Studien har undersøkt relevante offentlige dokumenter fra saksgangen til Nærpolitireformen, samt benyttet seg av pressemeldinger, artikler og evalueringer av reformen. Studien er ikke en rent systematisk innholdsanalyse av de dokumentene og tekstene benyttet for studien, men har heller brukt dataen som informasjon og bakgrunn om den politiske prosessen og konteksten som Nærpolitireformen befinner seg i. Studien var dessuten strukturert rundt en spiralformet forskningsmetode.

I den nye Statsansatteloven fra 2017 er det bestemt å redusere bruken av midlertidig ansettelse i staten, men bruk av midlertidighet har likevel vært et verktøy under innføringen av Nærpolitireformen. En ansettelsesstopp i politiet i 2015 og 2016 skulle redusere antallet tilfeller der det ble ansatt flere ledere og ansatte enn det er stillinger til etter strukturendringene. Ansettelsesstoppen skulle gjelde sivile og lederstillinger, men ringvirkningene av reformen gjorde at politiutdannende også ble berørt. Pr. 31.12.16, da ansettelsesstoppen ble avsluttet, var bare 17,4 prosent av de uteksaminerte fra Politihøgskolen (PHS) i 2016 i fast arbeid. Reformens mål er å gi et nært og synlig politi, og dermed ble det interessant å gi et sideblikk til hvordan medarbeidere i politiet blir beskrevet i reformen og knytte dette til hvordan instrumentell og institusjonell teori beskriver medarbeidere, samt beskrive hva det nye arbeidslivet krever av medarbeiderne.

2.0 Problemstilling

Denne studien søker å undersøke hva slags reform Nærpolitireformen er:

- 1) Er nærpolitireformen et eksempel på en NPM-inspirert reform, lik den tradisjonen vi har sett i Norge siden 1980-tallet?
- 2) Hvilket perspektiv på reform bygger nærpolitireformen på? Ligger reformen nærmest en instrumentell eller institusjonelt tilnærming innen organisasjonsteori?
- 3) Hvordan beskrives medarbeiderne i den instrumentelle og institusjonelle reformtradisjonen, og hvordan beskrives medarbeiderne i Nærpolitireformen?

3.0 Metode

Metoden som er brukt i studien, og hvorfor akkurat denne metoden var egnet for forskningen min, med de begrensningene jeg hadde, diskuteres i dette kapitlet. Det gjøres rede for de metodiske valgene og de utfordringene jeg stod overfor og til slutt reflekterer jeg over hvordan det var å drive forskning til dels i min egen arbeidsgivers organisasjon, og etiske spørsmål som reiser seg ved dette.

3.1 Dokumentanalyse

Det finnes mange ulike informasjonskilder innen samfunnsvitenskapelige studier, det kan være aktører man iakttar, det kan være informanter eller respondenter man intervjuer, eller det kan være dokumenter (Grønmo 2016). Metoden for denne studien ble dokumentanalyse. Innholdsanalyse av dokumenter innebærer som regel at *”dokumentene blir gjennomgått på en systematisk måte med sikte på kategorisering, registrering og analyse av innholdet”* (Grønmo 2016: 135). Jeg har derimot ikke gjort en rent systematisk innholdsanalyse av de offentlige dokumentene og medietekstene benyttet for studien, men heller brukte dem som informasjon og bakgrunn om den politiske prosessen og konteksten som Nærpolitireformen befinner seg i. Analysen av dataen skjedde fortløpende, så når bakgrunnsdataen for reform i Norge og saksgangen for Nærpolitireformen presenteres, så har jeg allerede i hovedsak trukket ut det som er viktig for å besvare oppgavens problemstilling. Denne måten å strukturere studien på, med en spiralformet forskningsmetode, fokus på prosess og kontekst, og en ikke rent

systematisk analyse av kildene, er inspirert av Moren (2011), men og av Annikken Hagelund. I flere av Hagelunds publikasjoner benytter hun seg av denne fremgangsmåten. Et godt eksempel er hennes artikkel *From Economic Incentives to Dialogic Nudging* fra 2014. Her har hun lest en mengde dokumenter, notert og brukt notatene for flere formål, men altså ikke analysert alle tekstene systematisk for å besvare problemstillingen. Dette gjør hun for å få et overblikk over den politiske prosessen og konteksten i det hun skriver om (Hagelund 2014).

Dokumenter kan være svært forskjellige i utformet hva gjelder form og innhold. Når det gjelder dokumentenes form, er det typisk at dokumenter er skriftlige, men det kan også være muntlige fremstillinger, eller foreligge i form av visuelle framstillinger, slik som bilder, grafikk eller film (Grønmo 2016). For min oppgave var det skriftlige dokumenter. For å kunne avklare om hvorvidt denne reformen er en del av New Public Management (NPM)-tradisjonen, ble det viktig gi et historisk overblikk over offentlige reformer de siste 30 årene, samt å si noe om organisasjonsteori for offentlig sektor. For å besvare hvilket perspektivet på reform og hvordan medarbeiderne i politireformen er beskrevet i dag, ble innflytelsesrike bidrag fra organisasjon- og ledelseslitteraturen beskrevet, samt en analyse av saksgangen til Nærpolitireformen.

Granmo (2016) bemerker at det er særlig en distinksjon som er viktig i forbindelse med utnytting av dokumenter som kilde i samfunnsvitenskapelig studier; På den ene siden kan dokumenter inneholde meningsytringer og være uttrykk for oppfatninger, standpunkter eller vurderinger hos de som står bak dokumentet, men på den andre siden kan dokumentet inneholde ren faktainformasjon om ulike forhold. Eksempelvis, trekker Granmo (2016) frem lederartikler i aviser som et dokument med en meningsytring, eller en årsmelding fra en organisasjon som eksempel på en kilde med faktainformasjon. Noen dokumenter kan også være begge deler. Eksempelvis fra min oppgave er Justis- og beredskapsdepartementets pressemeldinger som er publisert i skriftlig form på regjeringens nettsider. De er en blanding av meningsytring og faktainformasjon.

3.1.1 kildekritiske vurderinger

Dokumentanalysen til denne oppgaven bestod av en innholdsanalyse av skriftlige dokumenter, herunder lovforslag, evalueringer av nærpolitireformen, Norges

offentlige utredninger (NOUer), proposisjoner til stortinget, pressemeldinger, samt avisartikler og innlegg av politiets fagforeninger. Selv om dokumentene til denne oppgaven i hovedsak er offentlig utgitte dokumenter, var det viktig å foreta kildekritiske vurderinger av dokumentutvalget.

Uansett opphav, må kilder benyttes på en faglig og forsvarlig måte, og Grønmo (2016) peker på fire typer kildekritiske vurderinger man bør vurdere før man benytter en kilde; Nemlig tilgjengelighet, relevans, autentisitet og troverdighet. Hva gjelder tilgjengelighet av kilder utdyper han at det er viktig for forskeren å vite så tidlig som mulig i forskningsprosessen hvilke kilder som vil være tilgjengelige. Noen kilder vil man ikke få tilgang til, være seg fordi dokumenter ikke er åpne for innsyn eller at interessante personer ikke vil la seg intervjuer. Hva gjelder en relevansvurdering av kilder, må man bemerke seg at de kildene som er tilgjengelig ikke kanskje er relevante for problemstillingen, blant de tilgjengelige kildene er det viktig at vi velger ut de med mest relevans for problemstillingen i studien. Før man tar i bruk en kilde er det viktig å være sikker på at kilden er autentisk eller ekte, og eksempelvis viser Grønmo (2016) til at det kan være vanskelig å vite hvem som står bak meningsyttringer i dokumenter som er gamle eller som kommer fra fjerne samfunn. Til sist hva gjelder kildens troverdighet, er det viktig å vite at selv om kilden er autentisk, må vi vurdere om vi kan ha tillitt til innholdsanalysen vi får ut av dokumentene. Grønmo (2016) viser til at dokumenter kan inneholde feilaktig informasjon, særlig hvis dokumentene er utformet for å fremme bestemte interesser.

Kildene deles ytterligere inn primære, sekundære og tertiære kilder, hvor primærkildene er kilder som *”offentliggør ny original viden på en reproducerbar og synlig måte”* (Københavns Universitetet 2017). Sekundære kilder er kilder som *”henviser (oftest) til de primære litteraturkilder, skaber oversigt, men skaber ikke ny original viden”* (Københavns Universitetet 2017). Tertiærkilder er kilder som er fortolket av andre. I hovedsak benyttes primærkilder til denne oppgaven, i form av offentlige utredninger, proposisjoner og lovendringer, men også sekundærkilder som evalueringene av Nærpolitireformen og litteratur som henviser til andre forfattere hvor originalkilden ikke har vært tilgjengelig for forfatter. Hva gjelder tertiærkilder, er det henvist til enkelte avisartikler og Politiforum sine artikler.

3.2 Spiralformet forskningsprosess

I hovedsak skiller man mellom en kvalitativ og en kvantitativ tilnærming til forskning. Ifølge Moses & Knutsen (2012), har disse tilnærmingene tidligere blitt sett på som dikotome alternativer; at man bør bruke enten den ene eller den andre, men som vi kan lese i deres bidrag, er det ikke nødvendigvis slik lengre. Å velge den riktige tilnærmingen bør gjøres ved å ta en samlet vurdering av forskningsprosjektet og flere velger nå å benytte en blandet metode.

Berg og Lune (2012) argumenterer for en spiralformet forskningstilnærming. Her oppfattes forskning som en spiral i stedet for å være lineær i sin progresjon. Dette betyr at du begynner med en idé, samler teoretisk informasjon, revurderer og avgrenser dine idéer, og undersøker mulige design, før du går tilbake til dine teoretiske forutsetninger, og avgrenser de teoretiske forutsetningene på nytt (Berg & Lune 2012: 25). Til min oppgave, var det nettopp dette som skjedde. Jeg hadde en idé, gjorde noen undersøkelser og revidert den opprinnelige ideen og metoden, la til informasjon og endret på problemstillingen. Selv om temaet har vært konstant, startet forskningen min med en idé, men underveis ble altså forskningsmålene noe endret. Endringene var knyttet til kildekritiske vurderinger, slik som vurdering av tilgjengelighet av dokumenter og kilder. En seleksjon av dokumenter ble foretatt i forhold til dokumenters relevans og troverdighet. Innledningsvis vurderte jeg å gjennomføre en oppgave med blandet metode, med både kvalitative og kvantitative elementer, ved å gjennomføre dybdeintervju og, eller spørreundersøkelser, i tillegg til dokumentanalyse. Da flere store evaluering av nærpolti stod for tur under planleggingsfasen av studien, vurderte jeg at validiteten til disse store evalueringene ville være høyere enn hva jeg ville få med et mer begrenset utvalg. Ulempen med å belage seg på spørreundersøkelser andre har utarbeidet er at man ikke får være med å utforme spørreskjemaet til sin studie.

I kvalitativ forskning spør en av hva, hvor, hvorfor og hvordan når man stiller spørsmål, mens kvantitativ forskning på den annen side, bruker spørsmål som hvor ofte eller hvor mye, (Berg & Lune 2012). Med mitt tema kunne begge metoder vært aktuelt. Hvor ofte og hvor mye, er spørsmål man gjerne kunne stille seg hva gleder reformarbeid. Etter en samlet vurdering av forutsetninger og begrensninger, passet

kvalitativ metode best for min forskning. Spørsmål som hvor ofte og hvor mye ville ikke besvare mine forskningsspørsmål på en god måte. Spørsmål som hva, hvorfor og hvordan var spørsmål jeg stilte meg når jeg samlet inn data og gjennomgikk litteraturen. Selv om min forskning var kvalitativ i natur, benyttes dokumenter som er fremstilt ved kvantitative metoder, og slik støtter oppgaven seg til Moses & Knudsen (2012) sitt innspill om blandet metode.

3.3 Utfordringer og metodekritikk

I en datainnsamlingsprosess kan det være vanskelig å vite når man har lest nok og hvor skal man sette strek for innsamlingen. Nærpolitireformen, var et tema det ble skrevet og publisert mye om våren 2017, så å sette punktum for innhenting av data var utfordrende. Midtveis i juni ble innhenting avsluttet. På dette tidspunktet dreide fokus om Nærpolitireformen seg over på blant annet politiets særorganreform, og det er utenfor studiens avgrensning.

Med politiet som tema for min masteroppgave, ble det viktig at jeg var bevisst mine egne fordommer og inhabilitet, ettersom jeg er og har vært ansatt i ulike enheter i politietaten. Valg av metode falt som følge av tilgjengelighet av kilder og ressurser, men også som følge av en vurdering av egen habilitet. En svakhet som ofte trekkes frem i bruken av dokumentanalyse som forskningsmetode er at forskerens bakgrunn og perspektiv kan påvirke utvelgelsen og tolkningen av kildene (Grønmo 2016). Oppgavens validitet vil diskuteres nedenfor, men jeg anser Nærpolitireformen som langt nok unna mitt egent virke i politiet til at min troverdighet som forsker er intakt. Senere i oppgaven legges det frem et organisasjonskart¹ over norsk politi som kan ytterligere forklare avstanden fra min rolle i politietaten til hvor beslutningene om reform i politiet tas.

Grønmo (2016) forklarer at dersom forskeren har et for snevert perspektiv kan utvelgelsen av tekster bli skjev, og tolkningen av innholdet kan bli relativt ensformig. Fruktbare tekster, relevante for problemstillingen kan noen ganger bli utelatt fordi tekstene ikke passer forskerens perspektiv på oppgaven. I denne studien har jeg kun tatt med reformdokumenter som omhandlet reformen i politidistriktene, men ellers er

¹ Se figur 1.

² Det finnes flere begreper for å forklare offentlige organisasjoner sin funksjon og utforming. Hybride

dokumentene er presentert slik de fremkommer i saksgangen på regjeringens nettsider.

3.3.1 Reliabilitet og validitet

Hensikten med forskning er å utarbeide pålitelige og gyldige konklusjoner. For å sikre dette må vi vurdere kvaliteten på datamaterialet og forsøke å redusere sannsynligheten for å dra uriktige slutninger (Grønmo 2016). De vanligste kvalitetskriteriene er reliabilitet og validitet.

Reliabilitet dreier seg om datamaterialets pålitelighet eller stabilitet. Reliabiliteten er høy dersom måten vi undersøker på og dataen vi får gir pålitelige resultater. Data ansees som pålitelighet dersom vi får identiske resultat ved bruk av samme metode, på samme datasett ved gjentatte forsøk (Grønmo 2016). I praksis er det ofte ikke mulig å gjennomføre eksakt samme datainnsamling, og dette gjelder særlig for kvalitativ forskning, da samfunn og mennesker endrer seg over tid (Grønmo 2016). Reliabiliteten viser uansett til i hvilken grad variasjoner i datamaterialet skyldes spesielle trekk ved undersøkelser eller datainnsamling.

Denne oppgaven gransket dokumentene og litteraturen gjennom en politiansatts øyne og selv om de eksakte forskningsspørsmålene ikke ble formulert helt fra studiens begynnelse, har forskningsprosessen hele veien ført mot en bestemt retning. Det er viktig for studiens reliabilitet å bemerke at oppgaven ville trolig fått andre trekk dersom en annen forsker ville stilt de samme forskningsspørsmålene med den samme litteraturen tilgjengelig. Det at oppgaven er besvart med en politiansatt sine øyne gjør at absolutt nøytralitet ikke kan oppnås, men hvor Grønmo (2016) peker på at dokumentanalyse sin svakhet er at forskerens bakgrunn og perspektiv kan påvirke tolkningen av kildene, så må det bemerkes at en forsker med mer inngående kunnskap om organisasjonen også kan se vinkler og perspektiver som ikke er åpenbare for utenforstående. Slik kan en mulig svakhet bli innbakt og føre med seg bredere forskning.

Validitet dreier seg om datamaterialets gyldighet for de problemstillingene som skal belyses. Validiteten er høy dersom undersøkelsesmetoden og innsamlingen fører til data som er relevant for problemstillingen (Grønmo 2016). Validiteten er et uttrykk for

hvor godt datamaterialet svarer til forskeren intensjoner med undersøkelsen og innsamlingen. Validiteten er høyere jo bedre de faktiske data svarer til forskeren intensjoner. På lik linje med reliabilitet, er det vanskelig å måle validitet, men det er viktig å drøfte dette, da det gir et godt grunnlag for å se i hvilken grad undersøkelsesmetoden egnet seg for å samle inn data relevant for problemstillingen. Validiteten er lav dersom metoden er lite treffende for problemstillingen (Grønmo 2016).

Spørsmålet blir om metoden benyttet i studien representerer og fanger fenomenene man ønsket å belyse. Jeg argumenterer for at metoden, dokumentanalysen, og den teoretiske tilnærmingen i studien er av en generell karakter og direkte overførbar til å kunne granske andre offentlige reformer, og slik har høy validitet. Hva gjelder det siste forskningsspørsmålet om medarbeiderne i reform, ble det tydelig at tilgjengelig teori og dokumenter sentrerte rundt lederne i reform, og hadde lite fokus på medarbeiderne. Slik kunne eksempelvis intervju eller observasjon av medarbeidere i politiet fått belyst et annerledes datatilfang enn offentlige dokumenter og teori kunne få frem. Begrensninger i studiens omfang gjorde at det ikke ble mulig å fremskaffe et nytt datatilfang, og dessuten er det et interessant funn i seg selv at det er lite fokus på de ansatte i litteraturen.

3.4 Etikk

Som forsker må man sørge for personvern og trygghet både for de personer og samfunnene som ligger til grunn for ens studier. Selv om ingen enkelte personer ligger til grunn for denne oppgaven, er politiet en viktig institusjon i det norske samfunnet, og slik ble det hensiktsmessig for meg å gjøre meg godt kjent med de nasjonale forskningsetiske komiteenes sine etiske retningslinjer før arbeidet med datainnsamling kom i gang. Spesifikk innen samfunnsvitenskap er det Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) og deres retningslinjer som gjør seg gjeldende. For meg var spørsmålet om inhabilitet det mest gjeldende, for som vi leser i NESH sine retningslinjer: *”Enhver forsker plikter å respektere kravene til egen og andres habilitet. Inhabilitet kan gjøre forskningen mindre etterrettelig og uavhengig, for eksempel ved å bidra til skjev publisering eller selektiv rapportering”* (NESH 2016). Både forskerne og forskningsinstitusjoner plikter å informere om og vurdere mulige interessekonflikter og rollekonflikter, og det var

disse hensynene som var med for meg da jeg valgte tema og metodikk til denne oppgaven.

4.0 Teori

Teoridelen starter med en gjennomgang av hva som kjennetegner offentlige organisasjoner, og fokuserer herunder på NPM og andre observerte trender de senere årene, før vi presenterer tre teoretiske perspektiver på reform og beskriver hvordan medarbeiderne fremstilles i en instrumentell og institusjonell reformtradisjon. Til sist beskrives det ”nye” arbeidslivet for å kunne sette hva slags reform Nærpolitireformen er i et bredere perspektiv.

4.1 Hva kjennetegner offentlige organisasjoner

Offentlige organisasjoner står ovenfor andre utfordringer enn hva private organisasjoner gjør. Offentlige organisasjoner er vanligvis opprettet for å ivareta spesielle interesser og oppgaver, og det er ofte etablert relativt stabile atferdsmønstre, resurser og belønninger for aktiviteten de utfører. De blir påvirket, ikke bare av andre organisasjoner og organer i offentlig sektor, men også av det private, av det sivile samfunn, og i stadig økende grad av hva som skjer utenfor landets grenser (Christensen et al. 2004). Mange offentlige organisasjoner opplever det politiske lederskapet tett på, mens andre har det mer på avstand. Med politiske lederskap i staten Norge menes den ledende forvaltningsenhet som har sitt mandat fra et demokratisk valgt organ som kommunestyre, fylkesting eller Stortinget (Christensen et al. 2004).

4.1.1 Multifunksjonelle organisasjoner

Offentlige organisasjoner kan også sies å være multifunksjonelle, det vil si at de skal *"ivareta delvis motstridene hensyn som politisk styring, kontroll, representasjon og deltakelse fra berørte parter, medbestemmelse fra ansatte, lydhørhet ovenfor brukere, åpenhet, offentlighet og innsyn i beslutningsprosessene, forutsigbarhet, likebehandling, nøytralitet, tjenestekvalitet, faglig, uavhengighet, politisk lojalitet og kostnadseffektivitet"* (Christensen et al. 2004:17).

Offentlige organisasjoner sin multifunksjonelle utforming², gjør dem kritikkutsatt. Utfordringene i offentlige organisasjoner kan, ifølge Christensen et al. (2004), sees på som enten sykdomstrekk eller systemtrekk i organisasjonen, uansett så står offentlige organisasjoner ovenfor varige spenninger det det ikke finnes enkle svar på. I Christensen et al. (2004) peker de på at denne multifunksjonelle organisasjonsmodellen kan føre til fleksibilitet, innflytelse, og skjønnsutøvelse for ansatte i offentlige organisasjoner, særlig satt opp i mot ansatte i privat sektor, hvor profitt og inntjening er bunnlinjen de i hovedsak har å forholde seg til. Dette er derimot enkelt fremstilt, da det ikke bare er offentlige organisasjoner som operer i kontekster og sammenhenger som er komplekse og hvor det ikke er klare forventninger til hvordan verdier, normer og interesser skal prioriteres.

4.2 Organisasjonsteori for offentlig sektor

Christensen et al. (2004) forklarer at det er viktig å legge ulike perspektiver til grunn for å analysere offentlige organisasjoner, fordi *”de er vevd inn i et komplekst politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser, borgere, brukergrupper og klienter. Det er konkurrerende logikker, lojaliteter og påvirkningskilder, som er forankret i organisasjonens politiske og administrative ledelse, nedfelt i organisasjonens kultur og tradisjon og forankret i ytre handlingsmiljø og omgivelser”* (Christensen et al. 2004 : 20). En enkelt organisasjonsmodell vil derfor ikke kunne fange opp mangfoldet i offentlig sektor. Denne oppgaven studerer Nærpolitireformen fra en rekke perspektiver, for å fange opp mangfoldet av interesser politiet står ovenfor.

4.2.1 New Public Management

NPM brukes som betegnelse på en reformbølge som siden 1980-tallet har hatt som mål å effektivisere offentlig sektor ved hjelp av styringsprinsipper fra privat sektor (Røvik 2007). NPM regnes ofte som motsats til byråkratisk eller fagstyrt ledelse og er i dag en samlebetegnelse på en rekke ulike reformideer som har det til felles at de springer ut av et nyliberalistisk syn på hvordan offentlig sektor bør være organisert

² Det finnes flere begreper for å forklare offentlige organisasjoner sin funksjon og utforming. Hybride organisasjoner er et slikt begrep som på mange måter forklarer mye som det samme som begrepet multifunksjonell organisasjon gjør. Jeg har likevel valgt å forklare offentlige organisasjoner sin kompleksitet utfri fra begrepet multifunksjonalisme, da hybride organisasjoner i stor del viser til virksomheter som har et noe mer forretningsmessig preg (Elvebakk 2016).

(Moren 2011). I NPM vektlegges staten som tjenesteyter og NPM-reformer søker ofte et økt fokus på service og vekt på klargjøring av roller innad i organisasjonen (Moren 2011). Et sentralt mål i de fleste NPM-reformer er ønsket om større økonomisk effektivitet. I følge Christensen et al. (2004) er det et vanlig syn innen NPM-bølgen at utfordringene i multifunksjonelle organisasjoner, slik som offentlige organisasjoner er sykdomstrekk, ikke systemtrekk. Tvetydighet og målkonflikt blir innen NPM ansett som problemer som bør elimineres, og man blir derfor oppfordret til søke etter organisasjon- og ledelsesformer som bidrar til dette, og endring blir derfor ettersøkt. NPM kan dermed sees på som en endringsideologi (Moren 2011).

I det Kjell Arne Røvik (2007) kaller NPM-tradisjonen identifiserer han en ”reformvennlig” og en ”reformkritisk” forskerleir. Moren (2011) har latt seg inspirere av den reformkritiske leiren som Røvik beskriver, og den kommer med innsikt som er viktig for denne oppgaven. I den reformkritiske forskningsleiren peker man på at mange populære ideer og reformer ikke tar høyde for kompleksiteten og annerledesheten man finner i offentlig sektor. NPM-ideene går på tvers av de tre teoretiske perspektiver på reform som vil presenteres i delkapittel 4.3. Det er slik Moren (2011) beskriver det: *NPM som en bølge av reformer kan analyseres både som et sett redskaper, som et sett tilpasninger, og som et sett symboler* (Moren 2011: 32).

4.2.2 Avbyråkratisering, fleksibilisering og kontraksjon

I Røvik sin artikkel Managementtrender fra 2010, gis et riss av samtidens organisasjonsideer, og han fant to hovedtrender, en som handlet om forholdet mellom ledelse og styring, og en som kan sammenfattes i begrepet *avbyråkratisering*. Røvik fant at avbyråkratiseringstendensene fremkom i form av to nært sammenknyttede ideer og reformgrep, nemlig *fleksibilisering* og *kontraksjon*.

Røvik (2010) viser til to fleksibiliseringstendenser, den ene i form av stadig raskere ombygging av formelle strukturer, slik at det byråkratiske prinsipp om relativ ro og stabilitet i organisasjonsformene, utfordres. Den andre tendensen er stadig mer bruk av temporære organisasjonsformer. Det innebærer at stabile, forutsigbare former stadig oftere må suppleres med, eller vike for prosjekt, team og løse nettverk som jevnt omdannes (Røvik 2010).

Avbyråkratisering kommer også til uttrykk i det Røvik (2010) velger å kalle

kontraksjon. Nemlig at organisasjoner ønsker å bli mer sammentrukne i sin organisasjonsform. Man observerer et ønske bort fra den byråkratiske sterkt horisontale og vertikale spesialiserte organisasjonen (Røvik 2010). Horisontal kontraksjon mener han kommer til syne både i ideer og i konkrete reformgrep rettet mot å redusere antall sideordnede organisatoriske enheter knyttet til organisasjoner. Derimot, mener han at denne tendensen ikke i hovedsak skyldes avbyråkratisering, men heller tanken om at organisasjoner bør definere sin *kjernevirksomhet* (Røvik 2010 : 65). Defineringen av kjernevirksomheten mener Røvik også har bidratt betydelig til den pågående outsourcing-bølgen vi finner i arbeidslivet (Røvik 2010).

Like tydelig observerer Røvik (2010) en vertikal kontraksjon, som er tendensene til at organisasjoner trekkes sammen i det vertikale planet, i forsøk på å bli gjort så «flate» som mulig. *”Den rådende tenkning er at «unødvendige» mellomnivåer bør identifiseres og fjernes. Dette er avbyråkratisering, i den forstand at man fjerner seg fra det klassiske byråkratiske ideal om en høy, spiss og pyramideformet organisasjon med mange myndighetsnivåer”*(Røvik 2010 : 65).

Den andre hovedtrenden i artikkelen, nemlig forholdet mellom ledelse og styring, finner Røvik (2010) klare tegn til en pendelsvinging først fra styring til ledelse, før etter årtusenskiftet mer mot styring igjen. Dette er hva han kaller avtakende ledersatsing. Parallelt observerte han økt forståelse for, og satsning på, indirekte styring i organisasjonene. Funnene blir paradoksale når han finner at organisasjoner både ønsker å avbyråkratisere og å styre mer, da styringsambisjoner oftest gir mer, ikke mindre byråkrati (Røvik 2010 : 66-67).

I Røvik sin bok fra 2007, om trender og translasjoner, plasserer han forskningstradisjonene innen organisasjonsfeltet i fem kategorier: *”Den amerikanske neoinstitusjonelle tradisjon”, ”Organisasjonsmotetradisjonen”, ”New Public Management tradisjonen”, Den skandinaviske neoinstitusjonelle tradisjon” og ”Kunnskapsoverføringstradisjonen* (Røvik 2007: 24-46) . Særlig *den amerikanske neoinstitusjonelle tradisjonen*³ , *den skandinaviske neoinstitusjonelle tradisjonen*⁴ og

³ *Den amerikanske neoinstitusjonelle tradisjon* er basert på de klassiske organisasjonsteoretikerne fra 1970 og 1980-tallet. Ideen i denne tradisjonen er at organisasjoner søker legitimitet fra institusjonelle omgivelser, og at de gjør dette ved å spille på modernitetsnormer om framskritt, fornyelse og rasjonalitet. Dette innebærer at organisasjoner må forholde seg til mange ulike, skiftende og

New Public Management tradisjonen vil denne studiens teoretiske rammeverk befinne seg i.

4.3 Tre teoretiske perspektiver på reform i offentlig sektor

I likhet med Christensen et al. (2004), har jeg i denne oppgaven valgt å se organisatoriske reformer som aktive og bevisste handlinger, rettet mot å forandre hvordan en organisasjon fungerer. Under presenteres tre ulike perspektiver på reformer. Først presenteres reformer som redskaper, altså et instrumentelt perspektiv. Deretter som tilpasninger, et institusjonelt/kulturelt perspektiv, og tilslutt som symboler, altså et myte perspektiv på reformer. De to sistnevnte ligger begge innen den instrumentelle tradisjonen, og er basert på en handlingslogikk om ”det passende”, mens den instrumentelle tradisjonen følger en ”konsekvenslogikk” (Christensen et al. 2015).

En konsekvenslogikk er basert på en mål og middel-rasjonalitet hvor man forsøker å forutsi framtidige konsekvenser av den handlingen som utføres. En logikk om det passende, vil innebære at man handler ut i fra erfaringer om hva som har fungert godt i fortiden (kulturperspektivet), eller hva som oppleves som rimelig og akseptabelt i handlingsmiljøet organisasjonen fungerer innenfor (myteperspektivet) (Christensen et al. 2015).

Et hovedskille mellom de instrumentelle og institusjonelle perspektivene, er at de instrumentelle perspektivene ser organisasjoner som et redskap eller verktøy som står

motstridende ideer om hva som er gode strukturer og prosedyrer (Moren 2011).

⁴ *Den skandinaviske neoinstitusjonelle tradisjonen* springer ut av den amerikanske tradisjonen, men utviklet seg utover 1980- og 1990-tallet i sin egen retning. March og Olsen og Brunsson med fler, er sentrale forfattere i denne tradisjonen. Moren (2011) bemerker at ”denne tradisjonen er åpenbart inspirert av Philip Selznicks sentrale innsikt om at organisasjoner utvikles til institusjoner når medlemmenes atferd preges av lokale og historisk betingede regler” (Moren 2011: 3). I denne tradisjonen finner man at reformideer aksepteres og inkorporeres bare hvis de er kompatible med institusjonens teknologi, verdigrunnlag og normer for beslutningsatferd. Reformideer blir da noe som hele tiden bearbeides og oversettes av aktører som mottar og sprer nye versjoner videre (Røvik 2007).

til disposisjon for lederne. Her er en rasjonaliteten nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen. De institusjonelle perspektivene derimot åpner for at organisasjonene har egne regler, verdier og normer med selvstendig innflytelse på beslutningsatferden (Christensen et al. 2015). For å forstå hvorfor det finnes så ulike forståelser og perspektiver på endring og reformer i organisasjoner vil presentasjonen av de ulike retningene nedenfor også gi et rask historisk tilbakeblikk på hvordan de ulike retningene oppstod.

4.3.1 Reforme som redskaper, et instrumentelt perspektiv

I et instrumentelt perspektiv på organisasjoner og reformer, vil organisasjoner være redskaper for å oppnå spesifikke mål. Offentlige organisasjoner skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet og kan slik sett også bli oppfattet som redskaper eller instrumenter. Dette kan komme til uttrykk dels ved at offentlige organisasjoner handler formålsrasjonelt, og dels ved at organisasjonsstrukturen er utformet på grunnlag av mål-middel-vurdering (Christensen et al. 2004). Et syn på reformer som et redskap, sammenfaller derfor med en rasjonell-instrumentell tradisjon i organisasjonsforskning.

Helt tilbake til de tidlige studiene om organisasjoner har organisasjoner blitt ansett som redskaper, slik som hos de klassiske tenkerne som Max Weber, eller vitenskapsledelses-pionere som Frederic Taylor (Scientific management). I mellomkrigstiden forsøkte statsvitere som Luther Gulick å utarbeide generelle administrasjonsprinsipper, ofte kalt Scientific Administration (Christensen et al. 2015). Felles for disse tenkerne i første halvdel av det 20. århundret, var at for dem var den formelle organisasjonsstrukturen et bevisst utformet redskap, ment for å realisere mål mest mulig effektivt. Et godt bilde på dette viser Moren (2011) i sitt sitat fra Max Weber: *”En fullt utviklet byråkratisk organisasjon står i samme forhold til andre forvaltningsformer som en maskin til de ikke-mekaniske former for produksjon”* (Weber i Moren (2011: 38)).

Kritikk til denne retningen oppstod gradvis etter andre verdenskrig, i form av at teorier heller gikk på administrativ beslutningsadferd og at man var mer betenkelig til realismen som lå som forutsetning for Taylor og Gulick (Christensen et al. 2015). Den tidlige kritikken finner vi blant annet hos statsviteren Herbert Simon. Selv om

kritikken gikk på realismen hos de tidligere tenkerne, så videreførte likevel Simon og hans kollegaer tanken om at medlemmene i de ulike organisasjonene vil prøve å handle formålsrasjonelt, og at organisasjonsstrukturen derfor har stor betydning for hva man kan gjøre i en organisasjon (Christensen et al. 2015).

Vekt på begrenset rasjonalitet

I 1958 utgav Simon og James G. March, med flere, boken *Organizations*. I boken videreutvikler Simon sin beslutningsadferd og her ønsket han å vise at mennesket har *begrenset rasjonalitet*. Han viste at organisasjonsstrukturer er viktige, bare ikke for å holde trang hos maktutøvere i sjakk, men fordi mennesker har en naturlig begrensning som beslutningstakere (March et al. 1958). Moren (2011) vektlegger Simon og March fordi de analyserte organisasjoner som både strukturelle og sosialpsykologiske fenomener, og slik førte de organisasjonsteorien i en ny retning, hvor hensyn til menneskets begrensninger blir en større del av analysen. Forskningen på menneskets begrensede rasjonalitet åpnet slik muligheten for å anvende reformer og reorganisering som instrument for å nå mål. Denne tanken er blitt videreført helt til dagens praktikere av det instrumentelle perspektivet. Det er for mange enighet om at det er mulig å utforme organisasjoner som instrumenter for å oppnå spesifikke mål, både i teori og praksis.

Formelle normative struktur

Egeberg (1984) mener at bak denne enigheten er en felles overbevisning om at en organisasjons viktigste redskap er dens *formelle normative struktur (FNS)*. FNS forklares som et stabilt system av forventninger som er knyttet til rolleinnhaverne i en organisasjon. Det formelle i systemet er upersonlig og skriftlig nedfelt i eksempelvis organisasjonskart og instruksjer, mens strukturen er normativ, og det betyr at den definerer forventninger til ansattes atferd, og struktur betyr at fordelingen av arbeidsoppgaver og ansvar utgjør et stabilt gjentakende mønster over tid i systemet.

Ut fra en instrumentell tilnærming, forutsettes det at det er en høy grad av samsvar mellom FNS og den faktiske atferdsstrukturen i organisasjonene. Moren (2011), skriver at reformentusiasme gjerne er forbundet med en sterk tro på at formell organisasjonsstruktur evner å kanalisere organisasjonsatferd i ønsket retning, da

organisasjonsstruktur anses som manipulerbar og relativt lett å gjennomføre endringer i. Organisatoriske endringer oppfattes av mange for å være et resultat av bevisste og målrettede valg mellom alternativer, slik at det vil være en kopling mellom intensjoner i den ene enden og resultater i den andre (Moren 2011). En forutsetning for denne tankegangen er at organisasjonene må ha evne til å lære av erfaring.

Kritikk og utbredelse av det instrumentelle perspektivet

Kritikk av det instrumentelle perspektivet på organisasjoner innebærer at organisasjoner sees på som nærmest manipulerbare maskiner, at tradisjonen neglisjerer individet og analyserer 'organisasjoner uten mennesker' (W.G. Bennis (1959) i Scott 2003). Moren (2011) bemerker at det vil være irrasjonelt å ignorere de ikke-rasjonelle aspekter av sosial atferd. Han tilføyer også at mange kritikere fremholder at formelle strukturer og retningslinjer fra ledelsen har lite å si for hvordan man faktisk handler i en organisasjon. Årsaken til dette, mener Moren (2011), kan være at mange krefter virker i motsatt retning: for eksempel individuell selvstendighet, uformelle gruppenormer, interne maktkamper eller påtrykk fra organisasjonens omgivelser.

Kritikk til side, så er det jo faktisk slik at offentlige organisasjoner er redskaper for det politiske lederskapet til å utføre sine mandat, som de ble gitt av folket ved valg (Christensen et al. 2009). Politiet er et av politikkens redskap, for gjennom politiet skapes legitimitet. Det instrumentelle perspektivet er jo i dag bare en av flere innfallsvinkler på hvordan å gjennomføre endring og reform, men i første halvdel av det 20. århundret og godt innover mot 1980-tallet hersket det i følge Moren nærmest et absolutt et *instrumentelt hegemoni* innen organisasjonsteorien (Moren 2011: 38).

Slik Moren (2011) viser, det instrumentelle perspektivet er fremdeles utbredt og tanken om at mennesker bare kan handle rasjonelt i en organisasjon dersom beslutningsalternativene er begrenset finner vi fremdeles (Moren 2011). I dette perspektivet handler det om å endre premissene for menneskets handlinger i organisasjonen, for som Scott (2003) påpeker; Selve mennesket er ikke lett å endre og rasjonaliteten i organisasjonen vil derfor måtte ligge i organisasjonsstrukturen selv, ikke hos det enkelte individet.

4.3.2 Reforme som tilpasninger, et institusjonelt perspektiv

Å forstå reformer som tilpasninger, er i følge Moren (2011), forankret i en organisasjonsteoretisk tradisjon som gjerne fortolker organisasjoner som tilpasningsdyktige organismer, og han har valgt å kalle dette perspektivet for et institusjonelt perspektiv. Christensen et al. (2015), omtaler mange av de samme fenomenene som et kulturperspektiv. Uansett navn, denne retningen har vokst frem, delvis, som et resultat av det overdrevne fokuset på den formelle normative strukturen, som ble ansett som en organisasjons viktigste redskap av de som følger et instrumentelt perspektiv. De som forstår reformer med et institusjonelt perspektiv fortolker organisasjoner som tilpasningsdyktige organismer, eller som naturlige systemer (Moren 2011). Scott beskriver det slik: *"The whole thrust of the natural system view is that organization are more than instruments for attaining narrowly defined goals; they are, fundamentally, social groups attempting to adapt and survive in their particular circumstances. Thus, formal organization, like all other social groups, are governed by one overriding goal: survival"* (Scott 2003: 52).

De som følger et institusjonelt perspektiv forkaster ikke at det eksisterer FNS i organisasjonene. Derimot vektlegges heller de mer institusjonelle faktorer slik de kommer til uttrykk gjennom kulturelle tradisjoner, etablerte regler og sosialt definerte konvensjoner. Dette legger bindinger på beslutningene som fattes i organisasjonene, og gjør at instrumentelle perspektiver ofte ikke strekker til for å forstå hva som skjer i organisasjoner (Christensen et al. 2004). Fra midten av forrige århundre førte økt forskning på organisasjonenes uformelle strukturer til at fokus ble flyttet mer til faktisk adferd i organisasjonen, i stedet for på dens strukturelle organisering (Moren 2011). De uformelle strukturene blir til gradvis, gjennom tilpasning til både internt og eksternt press om hva som er passende i organisasjonen (Christensen et al. 2015).

Faktisk adferd i organisasjonen kan være påvirket av i formelle og uformelle normer. Formelle normer er gjerne nedfelt i organisasjonskart og regelverk, mens uformelle normer og verdier er nedfelt i etablerte tradisjoner og kulturer som organisasjonens medlemmer internaliserer eller tilegner seg gjennom erfaring og samarbeid i organisasjonen (Christensen et al. 2004).

Egen teoritradisjon

Organisasjonsforskeren Philip Selznick og hans bok *Ledership in Administration* fra 1984, markerte at den institusjonelle tankegangen ville stå som en egen teoritradisjon. Selznick trekker et skille mellom institusjon, altså det uformelle som vokser gradvis fram, og organisasjon, de formelle normene knyttet til det instrumentelle. *"Når en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier, i tillegg til de formelle, får den institusjonelle trekk, og man snakker om institusjonaliserte organisasjoner"*(Christensen et al. 2015: 52).

Tilhengere av dette perspektivet mener at reformer som ikke tar hensyn til denne institusjonaliseringsprosessen har liten sjans for å lykkes, da denne prosessen gir organisasjonene stabilitet og robusthet ovenfor endringer (Moren 2011). Reformen må derfor ta hensyn til organisasjonens grunnleggende verdier og normer for å få gjennomslag. Det hevdes at institusjonell robusthet vil øke organisasjonens bevissthet om hvilke endringer som trengs i organisasjonen, og at i institusjonaliserte organisasjoner vil det være lettere å se hvilke endringer som vil kunne fungere (Moren 2011). Christensen et al. (2015) forklarer at institusjonaliserte organisasjoner blir mer komplekse og tilpasningsdyktige ovenfor nye krav, og får samtidig nye og nødvendige kvaliteter, som gjør at den kan løse oppgaver bedre og utvikle et sterkere sosialt fellesskap. Det vil ikke være like lett å gjenkjenne de uformelle normene og verdiene i en organisasjon, som de formelle, da selv de ansatte må lære det gradvis gjennom sosialisering og å internalisere normene.

Naturlige systemer

Når organisasjoner oppfattes som naturlige systemer som har utviklet seg over tid, gir det en tro på at de bare delvis kan styres. For å forstå individenes handlinger i en organisasjon, må man derfor forstå organisasjonens historie, fordi nåtiden alltid har feste i fortiden, skriver Moren (2011).

De som følger et tilpasningsperspektiv, vil peke på at man sjeldent oppnår alle de tilsiktede effektene ved reformer, da organisasjoner ikke lett lærer av tidligere reformer, og fordi det kan være vanskelig å vedta og iverksette planene i organisasjonen (Moren 2011). Dessuten, vil det ikke nødvendigvis vil være et hierarkisk maktforhold mellom reformatoren og de som skal reformeres i organisasjonen, fordi beslutninger i organisasjoner er basert på rutiner og standardprosedyrer (Moren 2011). Dette skiller seg fra det instrumentelle perspektivet hvor man ser på endringsprosesser som en hierarkisk styrt prosess, initiert fra ledelsen som fører til en endring (Scott 2003). Rutinene og prosedyrene som beslutninger er basert på å gjenspeile verdier, interesser og ressurser i organisasjonen, og disse vil gi mening til adferd for dem som forstår organisasjonens uformelle normer (Moren 2011).

Moren (2011) påpeker at de stadig pågående institusjonaliseringsprosessene i organisasjonene preger oppfatningene av hva som er viktige oppgaver og gode resultater for organisasjonene og derfor vil reformer som er i overensstemmelse med organisasjonenes institusjonelle identitet ha større sjanse til å lykkes enn reformer som ikke er det. Derfor vil reformideer som ligger for langt unna organisasjonens identitet kunne oppfattes som rent irrelevante for organisasjonen, og man risikerer at individene i organisasjonene ikke endrer adferd (Moren 2011). Paradoksalt nok, hevder Moren, om reformideer har for stort samsvar med organisasjonsidentiteten, vil man risikere organisatorisk selvbekreftelse, slik at individene tolker det som at man kan bare fortsette som før, at alt var bra nok slik det var, og slik vil man heller ikke se reelle endringer i organisasjonen (2011).

Når man følger et institusjonelt perspektiv og forstår organisasjoner som naturlige systemer, vil man si at den organisatoriske virkeligheten aldri vil være så klar og oversiktlig som den formelle organisasjonsstrukturen gir inntrykk av. Større endringer ett sted i organisasjonen vil alltid få konsekvenser for den organisatoriske helheten (Moren 2011).

4.3.3 Reforme som symboler, et myte perspektiv

Utover 1970-tallet, i en stadig mer globalisert verden, begynte man å se organisasjoner som åpne systemer. I et åpent system ser man et samspill mellom organisasjonen og dens omgivelser, slik at en organisasjons aktiviteter og resultater, er sterkt påvirket av skiftende interesser og miljøet rundt organisasjonen (Scott 2003). Gjennom å tilpasse seg de grunnleggende verdiene og interessene som finnes i samfunnet tilpasser organisasjoner seg de øvrige aktører i omgivelsene (Moren 2011). De som følger dette perspektivet og ser på reformer som et uttrykk for myter og symboler, de forstår organisasjonenes strukturer, prosesser og ideologier som løst koplet til dens faktiske atferd, av den grunn at de ser at organisasjoner gjenspeiler sentrale normer i dens omgivelser.

Den nyinstitusjonelle skolen

Dette perspektivet kan innplasseres i organisasjonsteorien som det vi kaller den nyinstitusjonelle skolen. John W. Meyer og Brian Rowan, Paul K. DiMaggio og Walter W. Powell, samt Scott ansees som grunnleggerne av denne retningen. Et myteperspektiv på reform, forklarer Moren (2011), vektlegger hvordan reformer først og fremst er til eksternt bruk, for å påvirke omgivelsene til å endre oppfatningen av organisasjonen gjennom prat, navneendringer og symbolbruk, uten at det nødvendigvis skjer endringer internt i organisasjonen.

I sin artikkel *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields* fra 1983, spurte DiMaggio og Powell om hva som gjør organisasjoner etterhvert så like. De utviklet begrepet institusjonell isomorfisme som går ut på at når organisasjoner som opptrår i samme organisasjonsfelt prøver å skille seg ut ved å endre seg, ender de opp med å bli likere de andre organisasjonen i samme felt. De beskrev tre isomorfe prosesser som fører til den institusjonelle isomorfismen: Tvungen, imiterende og normative prosesser (DiMaggio & Powell 1983). Tvangsmessige prosesser er hvor organisasjoner gjennom lover og forskrifter pålegges å innføre bestemte oppskrifter. Imiterende prosesser er hvor organisasjoner forsøker å etterligne andre og normative prosesser er der hvor spredningen skjer som følge av ulike faggruppers og profesjoners felles normer, verdier og kunnskaper (Moren 2011).

Organisasjoner i dag søker altså legitimitet for å overleve. Organisasjoner som befinner seg i samme organisasjonsfelt vil bli konfrontert med sosialt skapte normer for hvordan de burde være utformet og over tid vil normene bli en objektiv virkelighet for organisasjonen (Moren 2011). Organisasjoner må altså implementere normene for å søke legitimitet fra markedet og de andre aktørene i organisasjonsfeltet. Slike myter spres fort gjennom imitasjon slik DiMaggio og Powell beskriver, da de blir oppfattet som symboler på at organisasjonen er legitim.

Mange reformer er iverksatt for å sørge for at organisasjonen lever opp til de modernitetsverdiene som finnes i deres institusjonelle omgivelser (Moren 2011). Normer og forventninger i omgivelsene kan imidlertid være på kollisjonskurs med hva som trengs for effektiv handling internt i organisasjonen. Det betyr at det kan utvikles to organisasjonsstrukturer. Moren viser her til Nils Brunsson og hans bok *The Organization of Hypocrisy: talk, decisions and action son organizations* fra 1989. Her fremstilles det at mange organisasjoner har både en ytre struktur som er tilpasset de normer og moter som finnes i organisasjonens institusjonelle omgivelser, og en indre struktur som er den faktiske atferden i organisasjonen. Dette kaller Brunsson (2002) *organisatorisk hykleri*.

Organisasjoner adopterer heller ikke nødvendigvis reformideer i sin helhet. Slik vi kan lese i K. Sahlin og L. Wedlins: *Circulating ideas: Imitation, translation and editing*, fra 2008, er det slik at ideer de diffunderer ikke i sin helhet inn i organisasjoner, men de overføres og oversettes i organisasjonenes kontekst, være seg blant andre ideer, andre aktører, tradisjoner eller institusjoner (Sahlin & Wedlin i (Greenwood et al. 2008: 219)).

4.4 Hvordan beskrives medarbeideren?

Denne oppgaven ønsker også å granske hvordan medarbeiderne blir beskrevet i den instrumentelle og institusjonelle reformtradisjonen og hvordan medarbeiderne er beskrevet i nærpolitireformen. I de kommende delkapitellene fokuseres det først på hvordan instrumentell og institusjonell teori omtaler ledelse og styring av medarbeidere, for deretter å presentere noen innflytelsesrike bidrag om det ”nye” arbeidsliv.

4.4.1 Medarbeideren i et instrumentelt perspektiv

Innenfor det instrumentelle perspektivet skal medarbeideren i offentlige organisasjoner kunne styres, mer enn hva de trenger å ledes. Både styring og ledelse handler om å påvirke atferd i organisasjonen, men hvor styring blir sett på som det å treffe og iverksette kollektive beslutninger (Christensen et al. 2009).

I et instrumentelt perspektiv antas det å være høy grad av samsvar mellom den formelle normative strukturen og den stabile og regulære, faktiske atferdsstrukturen i organisasjonene (Egeberg 1984). I det instrumentelle perspektivet vil målene for organisasjon ofte bli tatt for gitt, man stiller ikke spørsmål til hvor målene kommer fra, men man fokuserer på med hvilke midler skal målet gjennomføres og hvilke konsekvenser målet har, og målene utspringer oftest fra de overordnede i strukturen, og det forventes at de underordnede skal følge disse. Det er lederskapet i organisasjonene som sitter med de formelle styringsmidlene og instruksene kommer fra aktører i hierarkiske høye posisjoner (Christensen et al. 2009).

Innen et instrumentelt perspektiv anser man også organisasjonskultur som noe man har, og som man kan manipulere, og da blir det mulig å anta at en kan designe og utforme en organisasjonskultur i organisasjonen (Christensen et al. 2009).

”Betingelsene for slik instrumentelt orientert ledelse er at lederne har kontroll over underordnede aktører, ut fra formelt-legale forhold og de underordnedes aksept av disse... Idealet er at lederne har klare mål og innsikt i virkemidler og effekter, herunder evnen til å lære av erfaring, men også evnen og mulighetene til å få underordnede aktører til å sette målene ut i livet” (Christensen et al. 2009: 123). Slik vil de formelle aspektene ved de ansattes rolle være i fokus, og dette skal kunne dominere deres faktiske adferd i organisasjonen. En medarbeider under en instrumentell reform vil altså forventes å handle med begrenset rasjonalitet, og dens adferd vil være mulig å endre og styre, ved å endre premissene i den formelle strukturen gitt av lederne. I et instrumentelt perspektiv er ikke bare organisasjonen et verktøy, men også medarbeiderne er som redskap å regne.

4.4.2 Medarbeideren i et institusjonelt perspektiv

Denne oppgaven har omtalt to retninger innen det institusjonelle perspektivet, nemlig reformer som tilpasninger/kulturer og reformer som myter/symboler.

Medarbeideren i et kulturelt/tilpasningsperspektiv: En som skal ledes

Medarbeideren i et kulturperspektiv er en medarbeider som kan ledes, og ledelse fremstilles ofte som mer mellommenneskelig og relasjonelt enn styring. Christensen et al. (2009), kaller ledelse for organisasjonsadferd. Ledelse er da adferd hvor lederne sees som brukere av den formelle strukturen som omgir dem, og hvor også de er påvirket av den institusjonelle konteksten, med uformelle verdier og normer, som de er innlemmet i. Medarbeiderne i et kulturelt perspektiv er ikke kun verktøy, de er med på å utvikle normer, verdier og identiteter i organisasjonen og når en organisasjon får slike institusjonelle trekk, kan det gjøre organisasjonen mer kompleks og tilpasningsdyktig (Christensen et al. 2009).

I dette perspektivet kan eksempelvis uformelle ledere oppstå i organisasjonen, slik at personer i formelle posisjoner ikke alltid behøver å være dem som utøver ledelse, selv om Christensen et al. (2009), bemerker at oftest så er de det. En medarbeider i et kulturperspektiv vil handle etter en logikk om det passende, altså hva som oppfattes som rimelig ut ifra et kulturelt, normativt og institusjonelt grunnlag i organisasjonen. Logikken handler altså ikke primært ut fra et rasjonelt perspektiv (Christensen et al. 2009). I et kulturelt perspektiv er ikke organisasjonen kun et middel til å oppnå sine mål, organisasjonen og organisasjonskulturen har en egenverdi.

Medarbeideren i et myteperspektiv: Å forholde seg til stadig nye organisasjonsideer.

Innen myteperspektivet argumenteres det for at organisasjonens mål og verdier utvikles i dens omgivelser, og at organisasjonen opplever press, både innenfra og utenfra for å oppnå legitimitet i sitt organisasjonsfelt (Christensen et al. 2009). Indre press kan komme fra de ansatte selv, og de mål og verdier som de tar med seg inn i organisasjonen, mens ytre press kommer fra organisasjonens omgivelser og de myter eller populære organisasjonsideer som ledelsen forholder seg til og plukker opp (Christensen et al. 2009). Satt på spissen kan man si at en medarbeider i et myte perspektiv må sortere hvilke av de populære organisasjonsideene som ledelsen implementerer, den faktisk skal ta del i. Dette et uttrykk for organisatorisk hykleri,

som ble beskrevet i delkapittelet ovenfor, hvor man sier man gjør noe annet enn det man faktisk gjør (Brunsson 2002).

Medarbeideren i en reform med et myteperspektiv vil måtte forholde seg til symbolske aspekter ved ledelse og styring, da perspektivet åpner for både en passiv måte å forstå ledelse på og en aktiv måte. Christensen et al. (2009) forklarer at på den ene siden kan man forstå ledelsen i myteperspektivet som en slags fange for sine institusjonelle omgivelser, og av mytene i omgivelsene, slik at ledelsen fungerer noe passivt til dem. For noen ledere blir en så stor del av jobben å fange opp motene at det blir lite rom til å faktisk implementere dem. For ledere uten særlig praktisk erfaring vil disse motene virke som faktiske verktøy for ønsket endring, mens for ansatte med praktisk erfaring vil ofte mytene fremstå som nettopp det; Myter (Christensen et al. 2009). Andre leder vil forstås som at de jobber aktivt, med å bevisst holde myter og handling fra hverandre. Da kan ledere balansere hvordan de blir oppfattet i omgivelsene, hvor legitime de er, med hva de faktisk trenger å be sine ansatte om å implementere. Slik vil ikke alle adopsjoner av organisasjonsideer faktisk bety endring for medarbeiderne (Christensen et al. 2009).

4.4.3 Personlige konsekvenser av å arbeide i det nye arbeidslivet

For å forklare hva slags reform Nærpolitireformen er, og hvorfor medarbeidere beskrives som de gjør, gis det i det kommende delkapittelet er innblikk i det ”nye” arbeidslivet.

Et moderne arbeidsliv for Richard Sennett (2001) innebærer en ny måte å organisere arbeidslivet på, da det nye arbeidslivet ikke bare inneholder ny teknologi og et globalt marked, men en overgang fra energi- og maskin-dominert industri, til et informasjons- og kunnskapsbasert system. Sennett spør seg i boken *Det fleksible mennesket*, ”hvordan kan langsiktige mål etterstrebes innenfor en økonomi som er hengitt til det kortsiktige” (Sennett 2001:17)? Med det mener han at arbeiderne i dag forventes å være ”kjappe i vendingen, åpne for endringer på kort varsel, ta sjanser kontinuerlig og bli enda mindre avhengig av regler og formelle prosedyrer” (Sennett 2001:15). For å kunne konkurrere på det globale markedet må man kunne omstille seg rask for å tilfredsstille kravene fra markedet, en må være fleksibel. Sennett spør seg om ikke

dette omstillingskravet forvitrer arbeidernes karakter på veien, for hvordan kan gjensidig lojalitet og forpliktelse opprettholdes, når institusjonene vi befinner oss i hele tiden reorganiseres (Sennett 2001). Dermed gir det ikke like stor mening å tenke langsiktig.

Det arbeidslivet vi finner beskrevet i tidlig organisasjon- og ledelseslitteratur, handlet om hvordan å få arbeiderne til å være ”on time”, mens dagens nye arbeidsliv mye mer handler om å være ”on line” (Sørhaug i Sennett (2001: 6)). Nettbrett, mobiler og PCer er det nye arbeidslivets regulerings-teknologi. I dagens arbeidsliv møter man hele tiden skiftede krav, og det man kunne i går kan være overflødig i morgen. Sennett (2001) skriver om det globale markedet i den private sektor, men jeg argumenterer likevel at siden Sennett også fokuserer på nettopp mennesket i omstilling, og hva som kreves av medarbeidere, er mye av hans oppfatning overførbart til medarbeidere i Nærpolitireformen.

Økt fleksibilitet i arbeidslivet

Bak økt krav om fleksibilitet, ligger det en antakelse om en formålsrasjonalitet, slik vi finner i det instrumentelle perspektivet, at den ansatte vil velge det mest effektive middelet for å realisere målet med handlingen. Sennett (2001) hevder videre at kravet om fleksibilitet i arbeidslivet har for de fleste blokkert muligheten for å foreta en lineær karrierevei. Nå, i stedet for å foreta en livslang løype oppover for ens bestrebelser i arbeidslivet, blir man omdirigert fra en type arbeid til en annen, uten at man vet hvilke sjanser som vil lønne seg (Sennett 2001). I prinsippet, slik Sennett beskriver det, spiller det ikke lengre mye rolle at du har blitt ved din lest, vært lojal. Det som er viktig er at du har møtt de ytre påvirkningene ditt yrke blir omringet av, med fleksibilitet.

Fleksibilitet, skriver Sennett (2001), hevdes å angripe rigide byråkratiformer og ved å fremheve risikovillighet, menes fleksibilitet å gi folk mer frihet til å forme sine egne liv. Sennett mener derimot at de nye kapitalistiske systemene bare avløser gamle regler med nye kontrollmekanismer, og at disse nye kontrollmekanismene er vanskeligere å forstå og få grep om (Sennett 2001). For Sennett er det åpenbart feilaktig at fleksibilitet gir menneskene nederst i organisasjonsstrukturen mer kontroll over egne aktiviteter når toppledelsen gjennom, eksempelvis elektroniske

kontrollmekanismer, kan ha en omfattende oversikt over medarbeiderne (Sennett 2001).

4.4.4 Individers evner og muligheter i forhold til sin relative posisjon i samfunnet

I boken *Work Without Boundaries*, utforsker Allvin et al. (2011) arbeidslivet ut i fra tre teser. Den første tesen går på at endringene man ser i måten arbeidslivet er regulert på, er blitt gjort fordi målet er å gjøre organisasjoner og institusjoner mer fleksible. Den andre tesen går på at de nye reguleringene gjør at arbeidsstyrken forventes å bli mer individualisert. Individene blir nå nødt til å finne sin egen vei i et stadig mer konkurransepreget arbeidsmarked. Den tredje tesen følger de to foregående tesene og går på at arbeid blir mer heterogent. Hva som betegnes som arbeid stadig blir mer variert, men det er ikke slik at arbeidet er blitt mer fleksibelt for arbeideren, derimot mange vil at arbeiderne skal være mer fleksible i forhold til arbeidet (Allvin et al. 2011: 24).

Det er ikke slik at det nye arbeidsliv er over oss og det gamle er over, men det å sammenligne med hva som var før, er heller en teknikk for å peke på hva som er nytt eller endret (Allvin et al. 2011). Utviklingen av nye fenomener og regler i arbeidslivet betyr jo ikke at gamle regler forsvinner. De fleste arbeidsplasser drives på bakgrunn av tradisjonelle organisasjonsoppskrifter, men de adopterer stadig moderne fenomener. På den andre siden, påpeker Allvin et al. (2011) noen selskaper forblir relativt uendret, mens andre blir totalt endret, og noen blir opprettet på helt nye basis. Eksempelvis hjemmearbeid og konstant tilgjengelighet fører til nye måter å organisere arbeid på.

Mennesker har begrensninger, det er grenser for hvor mye vi kan jobbe, mens vi samtidig skal lede meningsfulle sosiale liv fylt med venner og familie (Allvin et al. 2011). Det er også begrenset hvor mye vi kan lære og tilpasse oss nye situasjoner. Dette poenget er i tråd med Sennett (2001) sine betraktninger, at selv om organisasjoner har blitt mer fleksible, trenger det enkelte mennesket en viss mengde med stabilitet. Allvin et al. (2011) hevder arbeid er blitt et mer individuelt prosjekt. De ser et makt-skifte, hvor ansvaret for ansettelsesevne og arbeid overføres fra organisasjoner til enkeltpersoner. De beskriver en ny ulikhet i arbeidsmarkedet, men

ikke en økt sosial ulikhet, men heller en skeiv fordeling hva gjelder individenes evner og muligheter i forhold til sin relative posisjon i samfunnet (Allvin et al. 2011).

4.5 Sammendrag organisasjonsteori for offentlige organisasjoner og teoretiske perspektiver på reform i offentlig sektor.

Offentlige organisasjoner blir av Christensen et al. (2004) beskrevet som multifunksjonelle organisasjoner som står ovenfor varige spenninger hva gjelder det å ivareta delvis motstridene hensyn i forvaltningen. En del av disse motstridene hensynene går på dette med å balansere den politiske styringen mot representasjon og deltakelse fra berørte parter, medbestemmelse fra ansatte, lydhørhet ovenfor brukere, åpenhet, offentlighet og innsyn i beslutningsprosessene. Nettopp denne vanskelige balansen gjør offentlige organisasjoner kritikkutsatt. Offentlige organisasjoner er heterogene, noen sektorer har det politiske lederskapet tett på, mens andre har det mer avstand. Uansett, operer mange organisasjoner i miljøer som er komplekse og hvor det ikke er klare forventninger til hvordan verdier, normer og interesser skal prioriteres.

NPM er en bølge med reformideer i norsk offentlig sektor, de siste 20 årene, som i hovedsak har forsøkt å modellere sin virksomhet etter et ideal bilde av bedriften og dens forhold til markedet. I den ”reformkritiske” forskningsleiren av NPM-tradisjonen har man derimot ikke tatt høyde for annerledesheten og kompleksiteten man finner i offentlig sektor.

Det ble presentert tre ulike perspektiver på reformer. Reform som redskaper, altså et instrumentelt perspektiv. Reform som tilpasninger, et institusjonelt/kulturelt perspektiv, og tilslutt som symboler, altså et myte perspektiv på reformer. De to sistnevnte ligger begge innen den instrumentelle tradisjonen, og er basert på en handlingslogikk om ”det passende”, mens den instrumentelle tradisjonen følger en ”konsekvenslogikk”. Hovedskillet mellom de instrumentelle og institusjonelle perspektivene, er at de instrumentelle perspektivene ser organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. Her er en rasjonaliteten nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen. De institusjonelle perspektivene derimot åpner for at organisasjonene har egne regler, verdier og normer med selvstendig innflytelse på beslutningsatferden.

Perspektivet på reformer som redskaper er den eldste tradisjonen. Her har man sett på organisasjonsstruktur som redskaper, for å få best mulig effektivitet. Innsikt om mennesker og deres begrensede rasjonalitet åpnet utover 1950-tallet for muligheten for å anvende reformer og reorganisering som instrument for å nå mål. For mange reformentusiaster fins det en tro på at man evner å endre organisasjonsatferd i ønsket retning, da organisasjonsstruktur anses som manipulerbar og relativt lett å gjennomføre endringer i. Selv om dette er det eldste perspektivet, er det mange som følger det den dag i dag, både i praksis og i teori. Retningen har møtt mye kritikk for å neglisjere individet og for å ha for stor tro på at man kan styre og koordinere menneskers oppførsel, som verktøy, for å oppnå bestemte mål.

I *Perspektivet på reformer som tilpasninger* har vokst frem ser man organisasjoner som tilpasningsdyktige organismer, eller naturlige systemer, hvis overstyrende mål er å overleve. Fra midten av forrige århundre førte økt forskning på organisasjonenes uformelle strukturer til at fokus ble flyttet mer til faktisk adferd i organisasjonen i stedet for dens strukturelle organisering. En institusjonaliseringsprosess kjennetegnes av at medlemmene i en organisasjon tar til seg bestemte verdier og virkelighetsoppfatninger som etter hvert påvirker handlinger, beslutninger og atferd. Gjentatt samhandling over tid fører til at en gruppe individer etter hvert vil forstå ”virkeligheten” på en lik måte (Moren 2011: 96). Reforme som ikke tar hensyn til denne institusjonaliseringsprosessen har liten sjans for å lykkes, da denne prosessen gir organisasjonene stabilitet og robusthet ovenfor endringer.

I perspektivet *Reformer som symboler* behandles organisasjoner som åpne systemer, hvor samspillet mellom organisasjonen og dens omgivelser står i fokus. Man ser reformer som et uttrykk for myter og symboler, og forstår organisasjonenes strukturer, prosesser og ideologier som løst koplet til dens faktiske atferd, da organisasjoner antas å gjenspeile sentrale normer i dens omgivelser. Dette perspektivet innplasseres i den ny-institusjonelle skolen og vektlegger hvordan reformer også er til eksternt bruk, for å påvirke omgivelsene til å endre oppfatningen av organisasjonen gjennom prat, navneendringer og symbolbruk, uten at det nødvendigvis skjer endringer internt i organisasjonen. Organisatorisk hykleri kan altså oppstå. institusjonell isomorfisme er blitt utviklet for å beskrive hva som skjer når organisasjoner som opptrår i samme

organisasjonsfelt prøver å skille seg ut ved å endre seg, men som ender opp med å bli likere de andre organisasjonene i det samme organisasjonsfelt, fordi de søker legitimitet for å overleve.

4.6 Sammendrag teori for hvordan medarbeideren beskrives i det nye arbeidsliv

Oppgaven spør hvordan medarbeideren beskrives i den instrumentelle og institusjonelle reformtradisjonen og hvordan medarbeidere i Nærpolitireformen beskrives. Svaret på den første delen av forskningsspørsmålet ble avledet fra teori om hvordan instrumentell og institusjonell teori omtaler ledelse og styring av medarbeidere, og deretter ble noen innflytelsesrike bidrag til teorien om det ”nye” arbeidsliv presentert.

Innenfor det instrumentelle perspektivet skal medarbeideren i offentlige organisasjoner skal kunne styres, mer enn hva de trenger å ledes, man har et mål-middel perspektiv og målet er oftest blitt utformet av de i hierarkiske høye posisjoner. Målene blir ofte tatt for gitt og skal ikke stilles spørsmål ved av de ansatte. Medarbeiderne blir ansett som organisasjonens redskaper og organisasjonskultur ansees som manipulerbar. Det forventes at de ansatte lar seg styre og at de setter organisasjonens mål ut i liv.

Innen det institusjonelle perspektivet så vi på medarbeideren i et kulturelt/tilpasningsperspektiv og i et myteperspektiv. Den ideelle medarbeideren i et kulturperspektiv er en medarbeider som kan ledes. Medarbeiderne er ikke kun organisasjonens verktøy, de er med på utvikle normer, verdier og identiteter i organisasjonen, de er med på å gi organisasjonen et institusjonelle trekk. Medarbeiderne i kulturperspektivet handler etter en logikk om det passende og organisasjonskulturen som den ansatte befinner seg i har en egenverdi.

En medarbeider i et myteperspektiv må inneha evnen til å sortere hvilke av de mytene/organisasjonsideene som ledelsen omfavner, som de faktisk skal implementere. Medarbeiderne i myteperspektivet må forholde seg til et visst nivå av organisatorisk hykleri fordi lederne vil søke i sine omgivelser etter legitimitet ved å innføre organisasjonsideer fra sine omgivelser, enten aktivt eller passivt.

For å belyse viktige utviklinger i arbeidslivet ble det vist til to innflytelsesrike bidrag fra Sennett (2001) og Allvin et al. (2011). Sennett (2001) er opptatt av at for å kunne konkurrere på det globale markedet må organisasjoner og ansatte kunne omstille seg rask for å tilfredsstille kravet fra markedet, og at det derfor ikke lengre gir mening å tenke langsiktig. Sennett hevder at kravet om økt fleksibilitet i arbeidslivet kan forvitte menneskets karakter. Fleksibilitet menes å gi folk mer frihet til å forme sine egne liv, men Sennett finner at streben etter fleksibilitet har resultert i nye makt- og kontrollstrukturer, snarere enn å skape betingelser for personlig frigjøring (Sennett (2011).

Allvin et al (2011) finner at endringene i måten arbeidslivet er regulert på, er gjort fordi det er et mål å gjøre organisasjoner mer fleksible, at arbeidsstyrken forventes å gjøres mer individualisert, og at arbeidsmarkedet skal bli mer heterogent. Selv om hva som betegnes som arbeid stadig blir mer variert, er det ikke slik at arbeidet er blitt mer fleksibelt for arbeiderne, derimot mange vil at arbeiderne skal være mer fleksible i forhold til arbeidet. Mennesker har derimot begrensninger, det er grenser for hvor mye vi kan jobbe, mens vi samtidig skal lede meningsfulle sosiale liv. Allvin et al. (2011) hevder også at arbeid er blitt et individuelt prosjekt. Det har vært et maktskifte, hvor ansvaret for ens ansettelsesevne overføres fra organisasjoner til enkeltpersonene.

5.0 Bakgrunnsdata- Reformtradisjon i Norge og politireform 2000

I det kommende kapittelet vil det først være fokus på reformtradisjonen i den norske stat siden 1980-tallet, og deretter presenteres Morens (2011) funn om Politireform 2000. Til sist oppsummeres kapitelet.

5.1. Reformtradisjon i Norge siden 1980-tallet

På slutten av 1980-tallet var det mye intern misnøye i norsk statsadministrasjonen med hvordan statlige institusjoner, etater og bedrifter var organisert og ble styrt på (Berg 2014). Det som var nytt i denne perioden var at forvaltningspolitikken vokste fram som et mer selvstendig politikkområde med egent språk og egne administrative enheter, samt at reformutspill ble tatt opp gjennom mer omfattende programmer (Christensen et al. 2015).

I 1987 ble en viktig utredning på dette tema nedsatt: NOU 1989: 5, *En bedre organisert stat*. Utredningen tok sikte på å besvare spørsmålet om statens virksomhet kunne organiseres bedre (Berg 2014). Utvalgets svar var at *”staten må velge mellom organisasjons- og tilknytningsformer på en mer bevisst og systematisk måte enn det som hadde vært vanlig”* (NOU 1989: 5: 13). Utvalget ytret et behov om å rydde opp i rigide og detaljstyrende rettslige organisasjonsformer i Norge, og utvalget forbindes med å ha tatt til orde for mer aktiv målstyring, resultatoppfølging og resultatrevisjon (Berg 2014). Dette er i tråd med reformbølgen NPM. Utredningen bidro til å legge grunnlaget for en rekke reformer med sikte på liberalisering og deregulering.

”Først ut”, kan man si, var reformen i elektrisitetsmarkedet i 1990/1991, en ny energilov skulle føre til effektivisering og større kostnadsbevissthet i driften av kraftnettet (Energiloven 1990). I 1995 ble Televerket omdannet fra direktorat til statsforetaket Telenor. I 1996 ble Postverket omdannet til særlovselskap Posten Norge BA, som igjen i 2002 ble omorganisert til aksjeselskapet Posten Norge AS (Storberget 2015). I perioden mellom 1997 og 2003 startet de store sykehusreformene. Reformtrenden begynte med innføringen av stykkpris for de somatiske sykehusene, før man fra 2002 overførte eierskapet over sykehusene fra fylkeskommunen over til fem regionale helseforetak (Johanesen i Busch et al. 2011). På 2000-tallet fikk vi også reformer innen skole- og politietaten som vil bli omtalt i neste delkapittel.

5.1.1 Nyliberalistisk retning i offentlige organisasjoner- søken etter legitimitet

De siste 15-20 årene, har det private næringsliv og markedet som organisasjonsform for tjenesteproduksjon blir promotert som et alternativ for det offentlige, og den norske stat er blitt dratt i en nyliberalistisk retning. Men selv om endringsmønsteret er tydelig, er det politiske bildet tvetydig. Dagens mer nyliberalistiske stat står som et resultat av at motstridende verdier og interesser møtes i den offentlige og politiske debatt (Hermansen i Busch et al. (2011)). Faktisk, skriver Busch et al. (2011), Norge har tidligere blitt betraktet for å ligge i etterkant hva gjelder utviklingen av NPM sammenlignet med andre vestlige land. NPM har i økende grad fått innpass i norsk forvaltning, men endringer i selskapsformer i staten, styringslogikk og søken etter legitimitet og verdigrunnlag mener Busch et al. (2011) har bidratt til at grensen mellom de to sektorene framstår utydelig (Busch et al. (2011)). Søken etter legitimitet er sentralt i dette.

Busch et al. (2011) forklarer at institusjonaliseringsprosesser er viktige for organisasjoner med diffuse mål slik som offentlige virksomheter, og viser til blant annet Scott (1995) og Klausen (1996) for å forklare dette. Scott (1995) er kjent for sine tre pilarer som beskriver institusjonalismen, hvor han deler de institusjonelle forventningene inn i regulativ, normative og kognitive mekanismer. Klausen (1996) på sin side fremhever at de sterkeste forventningene til offentlig sektor er knyttet til demokrati, likhet, rettferdighet og effektivitet, og at de regulative mekanismene vil være de viktigste, da offentlig sektor må ha høy legal legitimitet. Busch et al. (2011) forklarer at private organisasjoner må selvfølgelig også følge lover og regler for å oppnå legitimitet, men i den offentlige sektoren må det være en klar lovhjemmel for både adferd og beslutninger.

Busch et al. (2011) finner at det er indikasjoner på at de institusjonelle rammebetingelsene for offentlige organisasjoner er under endring, da NPM syntes å føre til en reorganisering av de institusjonelle feltene som staten er en del av. Busch et al. (2011) trekker inn DiMaggio og Powell (1983) og viser til at det vil oppstå press i retning av imitering for organisasjoner som oppholder seg i samme felt, og at private virksomheter derfor får en mer dominerende rolle som sammenligningsgrunnlag for offentlige organisasjoner. Med NPM som styringstrend har den norske befolkningen på mange måter gått å gå fra å være passive brukere av velferdsprodukter til å forvente å stå i fokus som bruker (Busch et al. 2011).

5.2 Reform i politi- og lensmannsetaten på 2000-tallet

I 1999 kom *NOU 1999: 10 En bedre organisert politi- og lensmannsetat* ut, med sitt hovedforslag om å sterkt redusere antall politidistrikter, og å opprette et politidirektorat (NOU 1999: 10). I år 2000 kom Stortingsmeldingen Politireform 2000 – *Et tryggere samfunn* ut, hvor hovedmålene var at politi- og lensmannsetaten skulle bli mer effektiv i sin forebygging og bekjemping av kriminalitet, mer tjenesteytende og publikumsorientert og mer kostnadseffektivt i sitt arbeide (St.meld. nr. 22 (2000-2001))

Moren (2011) forklarer i sin avhandling om politireformen, at selv om de eksterne forholdene og rammebetingelsene til politiet hadde forandret seg mye, hadde politiets egen organisasjons- og distriktsstruktur forblitt relativt uendret; ”*Den strukturen som eksisterte forut for reformen kunne nok brukes til å håndtere 39 000 anmeldte*

straffesaker i 1960, men var ikke egnet til å oppklare de 437 000 sakene som ble anmeldt i 1999. Endrede forventninger fra publikum og et nytt kriminalitetsbilde hadde skapt store behov for organisatoriske omstillinger” (Moren 2011: 10)

Moren (2011) fant i sin avhandling *Om Reformer*, at Politireform 2000 først og fremst var en strukturreform. Under reformen reduserte man antallet politidistrikt fra 54 til 27. Den eksisterende politidistrikts-strukturen fra før år 2000 fikk skylden for mange av politiets problemer. Det ble lagt vekt på at den ikke klarte å utnytte politiets ressurser, at strukturen fremmet en urasjonell arbeidsfordeling, og at den ikke bidro nok til samordning og styring av etaten (Moren 2011: 10). I Politireform 2000 argumenterte man for at færre politidistrikter ville skape kostnadseffektivitet og at administrative stordriftsløsninger ville få flere politifolk ut i operativ virksomhet. Større enheter skulle skape mer fleksibilitet og evne til omstilling, slik at en kunne møte publikums økte krav til tjenesteyting og service. Ny teknologi skulle også gjøre det mulig for politiet å bruke sentraliserte administrative løsninger for å utnytte ressursene bedre, forklarer Moren (2011).

Politireform 2000 ble gjennomført i to ulike faser. I den første fasen ble den nye politidistriktsstrukturen etablert, det ble lagd en ny organisasjons- og ledelsesstruktur. I den andre fasen konsentrerte man seg om hvilke konsekvenser den nye distriktsstrukturen ville få for organiseringen av driftsenhetene - politistasjoner og lensmannskontorer, forklarer Moren (2011). Evaluering av reformen skjedde også i to omganger. Etter at reformens første fase i 2003 gjennomførte Politidirektoratet (POD) en egen intern midtvegsevaluering, og i 2006 kom en sluttevaluering (Moren 2011). Vi skal se i kapitel seks at Nærpolitireformen har mange likhetstrekk i oppbygningen som Politireform 2000.

5.3 Innsikter om offentlig reform i Norge og Politireform 2000

Moren (2011) presenterte tre reformer i sin avhandling; Politireform 2000, kvalitetsreformen og kunnskapsløftet og formulerte flere generelle innsikter om reformene han hadde studert.

Moren (2011) fant blant annet at reformene var opptatt av omdømmehåndtering, for slik å kunne ivareta organisasjonens renommé i dens institusjonelle omgivelser og å

tilpasse seg sine omgivelser. *”Den som er tilpasningsdyktig er samtidig fleksibel, noe som oppfattes som et stort pluss i alle tre reformer. Og fleksibilitet er igjen et ektefødt barn av ekteskapet mellom marked og omgivelser”* (Moren 2011: 172). Han fant også reformene gjenspeilte sosialt konstruerte normer, som likevel ble oppfattet å være en del av en objektiv realitet. Eksempelvis, skriver Moren (2011), tok Politireformen det for gitt at større politidistrikt ville føre til bedre bærekraft.

Reformene Moren (2011) undersøkte var opptatt av at staten skulle styre mer og ro mindre. De statlige organene ønsket å styre de underliggende institusjonene på en mer indirekte måte ved å overlate konkrete oppgaver og iverksetting til underliggende organer (Moren 2011). Herunder opprettelsen av POD.

Moren (2011) fant også at reformene er sammensatte av instrumentelle og symbolske elementer, reformene bestod altså av både redskaper og symboler. *”Reformene har det til felles at de presenterer seg selv som redskaper for endring, og noen ganger er det nettopp det de er... Andre ganger bruker reformene et verktøylignende språk for å oppnå legitimitet i omgivelsene... Og i flere tilfeller synes det ganske klart at disse ordningene settes ut i livet både for å oppnå konkrete instrumentelle effekter og for å få symbolsk aksept i institusjonelle omgivelser”* (Moren 2011: 180). Eksempelvis slo politireform 2000 fast at den gamle politidistriktsstrukturen var lite rasjonell og ikke lengre i stand til å takle samfunnsproblemene. Denne beskrivelsen av politidistriktsstrukturen, mener Moren (2011) er et godt eksempel på hvordan myter og fakta kan blandes sammen for å gjøre reformene mest mulig effektive.

Hovedmålene i Politireform 2000 fortalte de ansatte at de måtte ta instrumentelle hensyn når reformen skulle iverksettes. Dette for å sikre et mer rasjonelt politi med god styring, men de måtte også prioritere de institusjonelle kravene fra omgivelsene, slik som eksempelvis kravet om effektivitet og kriminalitetsbekjempelse, forklarer Moren (2011). Slik ble altså hovedmålene både et redskap og et symbol for reformen. Moren (2011) viser til en gjensidig avhengighet mellom de instrumentelle og symbolske aspektene i reformer.

Moren (2011) undersøkte om Politireform 2000 var en reform med instrumentelt, institusjonelt eller myte/symbol perspektiv.

Politireform 2000 et instrumentelt redskap?

Politireform 2000 hadde en sterk instrumentelle tilnærming: *"Både formalisering, kontrollsystemer, effektiv implementering og rasjonell design av organisasjonsstrukturer prioriteres høyt"* (Moren 2011: 183). En av Morens hypoteser til sin avhandling var at reformatorene ville ta det for gitt at reformene var effektive redskaper for å oppnå ønskede mål. Han fant en sterk tro på sammenhengen mellom bestemte virkemidler og effekten av disse, samt en tro på at hvis man ikke oppnår de endringene man så for seg, så hadde man ikke vært dyktig nok til å iverksette virkemidlene (Moren 2011). Sektorens problemer ble definert på en slik måte at reformens løsninger framstod som både attraktive og uunngåelige (Moren 2011).

Politireform 2000 tilpasset institusjonene?

Ved første øyekast, sier Moren (2011), var det lite i hans data som tydet på at noen reformene var veldig godt tilpasset de ulike sektorenes faglige identitet. Eksempelvis skriver han at i politireform 2000 var det effektivisering og optimalisering som de fleste organisasjonsstrukturelle endringer ble begrunnet med, ikke organisasjonens grunnleggende verdier og normer. Likevel påstår Moren (2011) at Politireform 2000 har egenskaper som gjør at den var tilpasningsdyktige i forhold til både uformelle strukturer, institusjonelle trekk og faglig identitet. Reformen tok hensyn til institusjonenes normer og verdier på en indirekte måte: *"I de aller fleste tilfeller er reformene formulert på en allmenn og abstrakt måte, med et innhold som er generelt og mangetydig... Derfor betyr det ikke så mye at reformene ikke er tilpasset institusjonene. Reformenes allmenne innhold gjør at institusjonene like gjerne kan foreta disse tilpasningene selv... Det som faktisk skjer er at reformene står for det "allment abstrakte", mens det er institusjonene selv som bidrar med det "institusjonelt spesifikke". Det betyr samtidig at uformelle strukturer og faglige identiteter overlever i større grad enn det reformene legger opp til"* (Moren 2011: 186).

Politireform 2000 myter og symboler?

Hva gjelder perspektivet som analyserer reformene som myter og symboler, fant Moren (2011) støtte for dette i Politireform 2000. Reformen gjenspeilte sosialt konstruerte normer om hva det vil si å være en 'god organisasjon'. Moren beskriver myte-perspektivet som et fruktbart perspektiv, fordi reformen inneholdt mange begreper som var elastiske. Elastisiteten skaper flertydighet, og denne flertydigheten gjorde at organisasjonen utviklet en egen variant av reformen (Moren 2011). Moren (2011) fant også at reformen bestod av typiske vestlige modernitetsverdier, og at slike begreper ble valgt fordi myndighetene tror at det ville øke institusjonenes legitimitet. Eksempler kan være å skape "fleksibilitet", "kvalitet" eller "rettferdighet" (Moren 2011).

5.4 Oppsummering

Kapittel fem har omhandlet litteratur hva gjelder bakgrunnen for at offentlig forvaltning i Norge har fått en mer nyliberalistisk retning siden 1980-tallet, samt gjennomgått Moren sin avhandling om reformer på 2000-tallet.

Delkapittel 5.1 omhandlet NOU 1989: 5 En bedre organiser stat. Den bidro til å legge grunnlaget for en rekke reformer med sikte på liberalisering og deregulering i Norge. Siden av slutten av 1980-tallet har det private næringsliv og marked som organisasjonsform blitt promotert i det man observerer som en bølge av NPM-inspirerte reformer. Selv om den norske stat er blitt dratt i en nyliberalistisk retning, er det politiske bilde tvetydig, og grensen mellom privat og offentlig sektor er stadig uklar. Kravet om å oppnå legitimitet byr på utfordringer i et stadig mer kompleks samfunn, og i Busch et al. (2011) finner de at NPM syntes å føre til en reorganisering av de institusjonelle feltene som staten er en del av, og dermed en imitering for organisasjoner som oppholder seg i samme felt. Da stadig flere private selskaper engasjeres av offentlig forvaltning, får private virksomheter en mer dominerende rolle som sammenligningsgrunnlag for offentlige organisasjoner i deres organisasjonsfelt.

I delkapittel 5.2 så vi på Politireform 2000 og Morens betraktninger av reformen. Politireform 2000 var først og fremst en strukturreform og man argumenterte for at færre politidistrikter ville skape kostnadseffektivitet og få flere politifolk ut i operativ virksomhet. Det ble argumentert for at større enheter skulle skape mer fleksibilitet og

evne til omstilling, slik at en kunne møte publikums økte krav til tjenesteyting og service.

I delkapittel 5.3 så vi først at Moren (2011) hadde utviklet flere generelle innsikter om reformer på 2000-tallet: Reformene er hensiktsmessige og uttrykker kulturelt skapte regler. Reformene bekrefter utbredte oppfatninger av virkeligheten, eller foreskriver hvordan virkeligheten burde vært. Reformene er opptatt av at staten skal styre mer og ro mindre. Reformene forsøker å balansere motstridende hensyn. Reformene prøver å redusere avstanden mellom teori og praksis, og til sist at reformene er både redskaper og symboler.

Deretter så vi hvordan Moren (2011) fant at Politireform 2000 hadde en sterk instrumentell tilnærming ved en tro på sammenheng mellom de bestemte virkemidlene og effekten av disse, samt en tro på at reformenes løsninger fremstod som attraktive og uunngåelige. Ved første øyekast var det lite i Moren sin data som tydet på at Politireform 2000 var godt tilpasset institusjonen, likevel fant han at reformen tok hensyn til institusjonens normer og verdier på en indirekte måte, da reformenes allmenne innhold gjorde at institusjonene kunne foreta disse tilpasningene selv (Moren 2011). Han fant derimot mye støtte for at Politireformen kunne analyseres som myte eller symbol. Politireform 2000 gjenspeilet sosialt konstruerte normer for hva det vil si å være en god organisasjon og aktørene bak reformen var opptatt av at institusjonene skulle bli konforme med disse normene, og økte sin legitimitet (Moren 2011).

6.0 Dokumentanalyse - Saksgang for Nærpolitireformen fra 2011 til 2017

Analysen som følger er ment til å gi en generell oversikt over saksgangen, og bakgrunnen til Nærpolitireformen. Jeg har ikke gjort en rent systematisk innholdsanalyse av de offentlige dokumentene og tekstene benyttet for studien, men heller brukte dem som informasjon og bakgrunn om den politiske prosessen og konteksten som Nærpolitireformen befinner seg i. Analysen er fremlagt som en kronologisk presentasjon av Nærpolitireformen slik den i hovedsak fremkommer på

regjeringens nettsider. Oversikten er ikke absolutt⁵, men viser den saksgangen slik studien er avgrenset, altså med fokus på endringene for politidistriktene. Oversikten har også med noen elementer som ikke er fremlagt i regjeringens fremstilling, dette er i hovedsak snakk om elementer hva angår endringene i Tjenestemannsloven, midlertidig ansettelse og mediefremstilling.

6.1 Saksgang Nærpolitireformen årene 2011-2012

12. august 2011 ble det oppnevnt en uavhengig kommisjon (22. juli-kommisjonen) for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepet på regjeringskvartalet og massakren på Utøya 22. juli 2011. Dette resulterte i NOU 2012: 14 - Rapport fra 22. Juli-kommisjonen, som ble lagt frem 13. August 2012. I NOU 2012: 14, kan man lese at kommisjonens gjennomgang *”peker på en rekke kritikkverdige forhold og betydelige behov for endring. Manglene vi har avdekket, gjør samfunnet dårligere i stand til å avdekke og avverge planer, og ikke i stand til å beskytte seg mot trusler så effektivt som det kan gjøres. Dette førte til at håndteringen av 22/7 på viktige områder ble for svak”*(NOU 2012:14: 15). Denne rapporten var blant faktorene som påpekte et behov for endringer i norsk politi, og på mange måter har 22. juli 2011 har blitt stående som et tidsskille i norsk politi. Terroren var et sjokk som startet en endringsprosess i norsk politi.

Påfølgende, den 08.11.2012, sa daværende justis- og beredskapsminister Grete Faremo, i en pressemelding at regjeringen ville gjennomføre en politianalyse: *”Jeg ønsker et godt faglig grunnlag for fremtidens organisering av politi- og lensmannsetaten... Derfor nedsetter regjeringen en arbeidsgruppe som skal analysere utfordringene i norsk politi... Målet er økt trygghet, bedre forebygging og mer tilgjengelige tjenester i justissektoren... Analysegruppen skal blant annet vurdere politiets ressursbruk, prioriteringer, kompetanse, ledelse og organisering, den skal også vurdere hvilke endringer som kan gjøres for at politiets oppgave kan løses bedre og mer effektivt”* (Justis- og beredskapsdepartementet 2012).

22. juli-kommisjonen fremhevet holdninger, kultur og ledelse som avgjørende for hva som gikk bra og dårlig 22. juli 2011. Ingrid K. Skogseth (2016) peker eksempelvis på

⁵ Reformgrep rundt den sivile rettspleie, plassering av politiets lønns- og regnskapssenter i Kristiansund, statsadvokatembetenes distriktsinndeling, samt utredningen fra utvalget som har vurdert organisering og oppgaveløsningen i politiets særorganer, er utelatt i presentasjonen saksgangen, for å avgrense oppgaven til reformarbeidet med politidistriktene. Se vedlegg nr. 1 for fulloversikt for saksgangen slik den blir fremstilt på regjeringen sine nettsider.

at en direkte konsekvens av dette ble en ny medarbeiderplattformen introdusert i politiet.

6.2 Saksgang Nærpolitireformen i 2013- Politianalysen anbefaler todelt reform

I november 2012 nedsatte Stoltenberg II regjeringen et utvalg for å undersøke utfordringene i norsk politi. Den 19.06.2013 ble NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer - Politianalysen*, overrekket, og det framkom at det anbefales at det gjennomføres to reformer i norsk politi; En strukturreform og en kvalitetsreform. Utvalget hadde analysert utfordringene i norsk politi og kom med forslag til hva de mente ville gi bedre oppgaveløsning og mer effektiv ressursbruk i politiet (NOU 2013: 9).

Utvalgets fremste anbefaling var en todel reform i norsk politi hvor:

”Strukturreformen har som formål å styrke politiets innsats mot kjerneoppgavene, bygge robuste politidistrikter og sikre et lokalt politi med gode forutsetninger for å drive effektiv forebygging, sikre lov og orden og tilby en god polititjeneste.

Kvalitetsreformen har som formål å utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling. Kvalitetsreformen omfatter forbedringer i styring og ledelsesprosesser samt forbedringer knyttet til kvalitet og prestasjoner” (Justis- og beredskapsdepartementet 2013).

Utvalget fant at norsk politi ikke i tilstrekkelig grad var organisert, styrt og ledet for å møte samfunnsproblematikken. Dessuten hadde ikke politiet blitt gitt de rammevilkår som var nødvendige, men politiet hadde heller ikke evnet å utnytte de muligheter som hadde vært tilgjengelige (NOU 2013: 9 2013). Utvalget fastslo at forutsetningene for å kunne ivareta politiets samfunnsoppdraget er endret og at de forventet en ytterligere forsterkning i geografiske forskjeller når det gjelder omfang av kriminalitet, type av kriminalitet og andre saker politiet er forventet å håndtere i fremtiden. Samtidig bemerket de, at hele befolkningen har krav på en polititjeneste med lik kvalitet.

”Fremtidens politi må kunne møte den kompliserte, alvorlige og grenseoverskridende kriminaliteten og samtidig levere en god polititjeneste der befolkningen bor” (NOU 2013: 9: 9).

Utvalget hadde fokus på hva de kaller effektiv løsning av politiets kjerneoppgaver, da granskning avdekket at politiet hadde et vanskelig utgangspunkt for å møte disse utfordringene. De fant at det var store variasjoner i hvordan politiet var organisert rundt om i landet. Ulik kvalitet og effektivitet rådet når oppgavene skulle løses av enkelte politidistrikt. Utvalget pekte generelt på svak teknologiledelse, at styringen og ledelsen av politiet ikke fungerte tilfredsstillende og at tilleggsoppgaver bandt opp for mye ressurser og trakk oppmerksomhet vekk fra kjerneoppgavene, særlig i små politidistrikt (NOU 2013: 9) *”Et bredt og uensartet spekter av oppgaver og et tilsvarende bredt spekter av forventninger i befolkningen gjør tydelige prioriteringer vanskelig. Politiet måles i liten grad på løsning av kjerneoppgavene, og det eksisterer få absolutte krav til hvordan politiet skal løse sine kjerneoppgaver”* (NOU 2013:9: 18).

Utvalget mente at politiets struktur og organisering ikke la godt nok til rette for å utvikle spesialistmiljøer eller et effektivt og kompetent lokalt politi. De mente det kun var i de få store politidistriktene at forutsetningene var på plass for å få til dette. De mente organiseringen med 27 politidistrikter gjorde det vanskelig å etablere en effektiv styring og utvikling av etaten. Utvalget anbefalte derfor å etablere seks store politidistrikter. Utvalget viste også til at den tidligere struktur ikke gav et effektivt nok lokalpoliti, ei heller med gode nok publikumstjenester lokalt. *”Mange små tjenestesteder med få ansatte, knyttet opp i andre gjøremål enn kjerneoppgavene, gir verken effektiv forebygging, god responsevne eller effektiv kriminalitetsbekjempelse. Det skaper derfor også i liten grad trygghet for befolkningen. Den lokale strukturen må derfor styrkes gjennom økt politibemanning og færre små tjenestesteder”* (NOU 2013: 9: 10).

6.3 Saksgang Nærpolitireformen i 2015 – Politisk enighet om en Nærpolitireform

Den 17.02.2015 ble det igjen gitt en pressemelding, denne gangen var det ikke lengre Stoltenberg II regjeringen som kalte inn til pressekonferanse, men Solberg regjeringen, og daværende Justis- og beredskapsminister Anders Anundsen. Pressemeldingen het: *Et bedre og nærere politi*, og denne dagen ble en reformavtale mellom de borgerlige partiene fremlagt (Justis- og beredskapsdepartementet 2015b). Dette var første gangen politireformen ble omtalt som nærpolitireformen. Avtalen ble lagt til grunn når regjeringen skulle fremme en stortingsproposisjon om

Nærpolitireformen en måneds tid senere. I avtalen fremkom det at: *”Partene mener at målet med nærpolitireformen må være å sikre tilstedeværelse av et kompetent og effektivt lokalt nærpolti, der befolkningen bor, og samtidig utvikle robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer”* (Nybø & Anundsen 2015). Videre fremkom det at politi-Norge skulle inndeles i 12 politidistrikter, ikke seks slik politianalysen hadde foreslått.

I avtalen fremkommer det også at politiet skulle organiseres i to nivåer: *Administrative oppgaver skal så langt som mulig ivaretas på politidistriktsnivå og ved driftsenhetene og ikke ved tjenestestedene. Tjenestestedene skal sørge for at det publikumsrettede arbeid blir utført i samspill med mobile enheter”* (Nybø & Anundsen 2015: 4). Innledningsvis i denne avtalen erkjenner de borgerlige partiene at politiet på den tiden var under et betydelig endringspress, og de begrunnet det med at det var grunnleggende utviklingstrekk i samfunnet som utfordret det norske politiet, og stilte nye krav til hva som er en god og tilfredsstillende polititjeneste⁶.

6.3.1 Prop. 61 LS (2014-2015) - Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)

Den 06.03.2015 holdt regjeringen igjen pressemelding hvor de foreslo reform av politiet. *”Dette er svaret på utfordringene politiet har stått overfor. Vi foreslår nå en organisering som er bedre tilpasset tjenestene politiet skal levere, som vil sikre et politi som er der når folk trenger det, og som er robust nok til å håndtere de kompliserte etterforskningsoppgavene politiet har”*, sa justis- og beredskapsminister Anundsen i pressemeldingen (Justis- og beredskapsdepartementet 2015a). Samme dag ble forslaget Prop. 61 LS (2014-2015) - Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen), utgitt. Prop. 61. LS (2014-2015) tar, kort fortalt, for seg politi- og lensmannsetatens struktur, oppgaveportefølje og ansvarsdeling og er samtidig en gjennomgang av ledelseskultur i politiet, og ble innstilt etter høring og

⁶ Partene til avtalen var også enige om at det skulle gjennomføres en utredning om fremtidig organisering av særorganene, samtidig ble det bestemt at Politi Høyskolen (PHS) fortsatt måtte sikres nødvendig organisatorisk og faglig uavhengighet. Partene ble også enige om at det skulle gjennomføres en utredning om fremtidig organisering av politiets nasjonale beredskapsressurser, samt at det organisatoriske forholdet mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Politiets sikkerhetstjeneste og Politidirektoratet skulle videreføres slik det var. De ble også enig om at det skulle foretas en utredning om påtalemyndigheten har rett kapasitet og kompetanse (Nybø & Anundsen 2015).

komitébehandling, og Nærpolitireformen ble vedtatt den 10.06.15 av stortingets justiskomite.

Proposisjonen baserer seg på arbeidet fremlagt av 22. Juli-komiteen og politianalysen, men også på andre granskninger slik som en evaluering av POD utført av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), og POD sin rapport om politiets etterforskning. Begge de sistnevnte evalueringen var negativt vinklet og påpekte behov for endring i politiets virksomhet. Hovedmålene for endringene skissert i proposisjonen kan sammenfattes som *"Et nærpolti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpolti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer"* (Justis- og beredskapsdepartementet 2015c: 5). Nærpolitireformen ble bestemt til å følge opp fire hovedelementer:

- *"Styrking av nærpolitiet gjennom krav til polititjenesten*
- *Færre, men mer robuste og kompetente politidistrikter*
- *Mer samarbeid mellom politiet og kommunene*
- *Noe færre oppgaver for politiet"* (Justis- og beredskapsdepartementet 2015c: 5)

I proposisjonen adressere man kritikken rettet mot norsk politi de senere årene. Allerede i første kapittel fastsettes at selv om det gjøres mye godt politiarbeid i Norge, har granskninger vist at norsk beredskap, etterforskning og politiledelse har et klart forbedringspotensial (Justis- og beredskapsdepartementet 2015c). I det innledende kapittelet i proposisjonen påpekes det også at det er utfordrende å snu en organisasjon på kort tid. Det vises til at datidens organisasjonsstruktur med 27 politidistrikter var til hinder for å sikre et tilstedeværende nærpolti og til hinder for å utvikle robuste etterforskningsmiljøer, og at man vil følge politianalysen sin anbefaling om færre og større politidistrikter, for å sikre *"mer robuste fagmiljøer med større grad av spisskompetanse, samtidig som mer politikraft frigjøres til operativ og synlig polititjeneste"* (Justis- og beredskapsdepartementet 2015c: 6).

Måten man legger frem endringene på er forskjellige i politianalysen og i proposisjonen. Et mer avveieende bilde på forventet resultat ved omstruktureringen blir forespeilet i proposisjonen: *"Det er imidlertid viktig ikke å tro at alle utfordringer*

politiet står overfor, blir løst ved en ny struktur og noe endret oppgaveportefølje” (Justis- og beredskapsdepartementet 2015c: 6). Proposisjonen består av 16 delkapitler, hvor kapittel en til fire presenterer hovedinnholdet og bakgrunn for proposisjonen, slik som å vise til sentrale rapporter, høringsarbeidet til politianalysen og øvrig arbeid med å utvikle politiet. Videre handler innledningskapitlene om utvikling og forventninger til politiet, trekk i kriminalitetsutviklingen, samt et overordna bilde over politireformene i Danmark, Sverige og Finland de senere årene.

I kapittel fem og seks er politiets rolle, forutsetninger og historie i fokus. Kapitlene presenterer sentrale krav en vil ha til politiets arbeid fremover, samt at en ønsker fokus på holdninger, kultur, ledelse, kompetanse, kunnskap, forebygging og samarbeid. I kapittel fem gir departementet uttrykk for at Norge skal ha et tilgjengelig, pålitelig og beredt norsk politi. De fremhever *”at veien til en bedre polititjeneste går gjennom forebygging, en fremtidsrettet bruk av IKT, et godt samvirke mellom politiet og andre aktører, gode holdninger, god kultur og ledelse, og systematisk styrking av kompetanse, kunnskap og læring i politiet”* (Justis- og beredskapsdepartementet 2015c: 6). Det fastslås i kapittel 5 en videreføring av de ti grunnprinsippene om politiets rolle i samfunnet. Grunnprinsippene⁷ ble utarbeidet på 1980-tallet.

I kapittel 6 fastslår de blant annet at nærpolitireformen skal forsterke en organisasjonskultur i politiet som støtter opp under etatens samfunnsoppdrag og at politiet må samles om en felles identitet og felles verdier. Hva departementet mener er politiets felles identitet, og dens felles verdier beskrives ikke i klartekst, men det er derimot fokus på ledelse: *”Utviklingen av medarbeiderskap og lederplattformen skal bidra til at politiansatte på alle nivåer opplever at behov for endring ivaretas i den daglige utførelsen av polititjenesten. Ledelse i politiet skal bygges på faglig frihet, tillit til de ansatte og tydelig ansvars plassering”* Justis- og beredskapsdepartementet 2015c: 31). Begrepet medarbeiderskap forklares ikke videre i proposisjonen. Skogseth (2016) viser at medarbeiderskap er aktuelt i politiet, selv om det ikke tar stor plass i

⁷ 1. Politiet skal avspeile samfunnets idealer 2. Politiet skal ha et sivilisert preg 3. Politiet skal være et enhetspoliti 4. Politiet skal være desentralisert 5. Politimannen skal være generalist 6. Politiet skal virke i samspill med publikum 7. Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet 8. Politiet skal ha bred rekruttering 9. Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet 10. Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side ((Justis- og beredskapsdepartementet 2015c)

proposisjonen. Det fokuseres mye på ledelse i proposisjonen, men POD har også utviklet en ny medarbeiderplattform⁸ som ikke vies oppmerksomhet. Skogseth (2016) viser til at HR-direktør Karin Aslaksen og Politidirektør Odd Reidar Humlegård i POD, samt sjef for PHS Håkon Skulstad er blant de som har adressert at lederskap og medarbeiderskap må ses i sammenheng.

I kapittel syv og åtte av proposisjonen står politiets oppgaver og styring i fokus. I kapittel syv drøfter departementet blant annet anbefalingene i politianalysen om at politiet skal fokusere på sin kjernevirksomhet. Departementet legger anbefalingene til grunn, og fastsetter at de skal arbeide for at oppgaver slik som transport av varetektsinnsatte og bistand ved transport av psykisk syke kan overføres til andre sektorer. Departementet ville også utrede om det kan være grunnlag for å legge oppgavene med utstede pass til kommunene.

I kapittel ni til elleve belyses politiets organisering i dag, og fremover, igjennom tilbakeblikk på eksempelvis Politireform 2000, erfaringer fra andre omorganisering i politiet, samt politianalysens forslag om politiets nye lokale struktur. Hva angår organisering, fremheves det som et verktøy for å oppnå en god polititjeneste. Departementet peker på at politiets virksomheten må organiseres på en måte som innebærer at den er lokalt forankret, men at den også må kunne styres og utvikles helhetlig. Departementet legger også til grunn at selv om det fortsatt vil være behov for innbyggere å møte opp fysisk på lensmannskontorene og politistasjonene, vil moderne teknologi sørge for at mer av politiarbeidet kan ivaretas utenfor de fysiske kontorene. Departementet viste til at politiressursene i Norge var «smurt for tynt utover» til å gi god faglig kvalitet og mulighet til å kunne disponere ressursene effektivt. Det avklares også at det organisatoriske forholdet mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Politiets sikkerhetstjeneste og POD videreføres som før reformen (Justis- og beredskapsdepartementet 2015c).

⁸ Medarbeiderplattformen i politiet, sier at som medarbeider i politiet kjennetegnes man ved at: Jeg er motivert, jeg viser respekt, jeg er helhetsorientert og jeg er tett på (Politi.no 2017a).

Kapittel tolv beskriver en ny politidistriktsinndeling med 12 politidistrikter. Her har departementet lagt vekt på *”behovet for et politi med kapasitet og faglig styrke, bedre forutsetninger for samarbeid med andre beredskapsaktører, og at robust politiinnsats også må ses i sammenheng med ulike lokale, geografiske, sosiale og internasjonale forhold”* (Justis- og beredskapsdepartementet 2015c: 7). Her viser departementet også til behovet for å samlokalisere nødmeldingstjenesten for politi og brann, og senere helse.

Kapittel tretten forklarer kort om gjennomføring av Nærpolitireformen. Det ble bestemt at departementet ville arbeide for at omlegging til de nye politidistriktene skulle skje fortløpende fra 1. Januar 2016. Tidsramme for de andre endringene ble det anbefalt en viss fleksibilitet med hensyn til når implementeringen skal være ferdig, da *”det alltid vil være usikkerhet om utfordringene fremover”* (Justis- og beredskapsdepartementet 2015c: 101).

Kapitel fjorten omhandler økonomiske, administrative og distriktsmessige konsekvenser ved reformen og tar for seg blant annet personellrelaterte omstillingskostnader. For å tilrettelegge for effektive omstillingsprosesser i staten, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samråd med hovedsammenslutningene utarbeidet retningslinjer for omstillingsprosesser. Politidirektoratet har inngått en slik omstillingsavtale i samråd med tjenestemannsorganisasjonene, slik at arbeidsgiver bestemmer hvilke virkemidler som er nødvendige for å nå målene som er satt for omstillingen (Justis- og beredskapsdepartementet 2015c). Reformen vil kunne medføre flytting og pendling for flere ansatte.

6.3.2 Begrenset ansettelsesstopp for lederstillinger og sivile stillinger

I 2015 begynte politidistriktene å merke de kommende endringene, i form av strukturendringer: I brev fra Aslaksen, da leder for avdeling for HR og HMS, og seksjonssjef Frode Aarum i POD den 17.09.2015, kan vi lese at: *”På politisjefmøte før sommeren var det enighet om at det skal innføres begrenset ansettelsesstopp for lederstillinger og sivile stillinger. ... ”For å fremme god personalpolitikk og bidra til gode prosesser i personalløpet innføres begrenset ansettelsesstopp for sivile stillinger og lederstillinger i etaten... På grunn av det pågående arbeidet med oppfølging av*

nærpolitireformen, har Justisdepartementet nå besluttet at lensmenn og administrasjonssjefer skal ansettes midlertidig inntil videre, dog ikke utover 31. desember 2016... Hensikten med de midlertidige ansettelsene er bl.a. å begrense antall tilfeller der en fremtidig reduksjon i antall politi- og lensmannsdistrikter, medfører at det sitter flere ledere i faste stillinger enn det er antall distrikt” (Aslaksen & Aarum 2015). Ansettelsesstoppen varte frem til 31.12.16.

6.4 Saksgang Nærpolitireformen i 2016

Den 01.01.16 ble antallet politidistrikter redusert fra 27 til 12, og de nye politimesterne var allerede blitt utnevnt i november 2015. Fremstillingen av nærpolitireformen på regjeringens sin nettside skifter i 2016 noe fokus og svarer på kritikk av nærpolitireformen. Utover 2016 ble det nemlig klart at det var økonomiske og bemanningsproblemer i de fleste politidistriktene i landet. På politiets nettsider kan vi lese at det var stram økonomi som var årsak til lavere bemanningsvekst i politiet: *”En stram økonomisk situasjon i etaten gjorde det utfordrende for politimesterne å ansette i planlagt takt i 2016. Så lenge politidistriktene har levert på våre prioriterte områder, har POD valgt å ikke utfordre politimesternes vurderinger. Når det er sagt, har vi klare forventninger til å ta igjen etterslepet i 2017”* uttalte HR-direktør Aslaksen i POD når dekningsgraden for 4. Kvartal av 2016 skulle presenteres⁹ (Politidirektoratet 2017a). Den 31.12.16 viste nemlig tall fra PHS at bare 17,4 prosent av de uteksaminerte fra PHS i 2016 var ansatt i fast arbeid i politiet ved utgangen av året. 49,9 prosent av dem hadde jobb i politietaten i en eller annen ansettelsesform. Av 2015 kullet var 69,9 prosent fast ansatt.

Den 17.12.2016 kom også daværende justis- og beredskapsminister Anundsen på banen med en tale til de politiansatte. Her appellerte han til at nærpolitireformen er avhengig av de politiansatte for å lykkes i å løfte norsk politi. Han erkjente at Nærpolitireformen har møtt kritikk, blant annet fordi reformen beskyldes for å ha blitt implementert for raskt, og for manglende tilskudd for å gjennomføre reformen, samt at det finnes bekymringer for at det blir et mer sentralisert politi. Til dette uttalte han at det er viktig å se på Nærpolitireformen som de politiansattes *enorme mulighet* til å

⁹ Dekningsgraden viser til målet om å ha 2 politiansatte pr 1000 innbygger innen 2020. Pr 02.02.17 var dekningsgraden for 2016 estimert til å være 1,81, noe som var lavere enn tallene for 2015, hvor dekningsgraden var 1,83.

påvirke sin arbeidsplass og publikumstilbudet for fremtiden. Videre adresserte Anundsen at det er krevende for en organisasjon å ”sitte fast” i en reform over tid. *”Ikke minst av hensyn til ansatte som har krav på en raskest mulig avklaring av egen arbeidssituasjon og innplassering”*. Han uttalte også at *”Nærpolitireformen er en kvalitetsreform, ikke en sparereform. Reformen skal bidra til å effektivisere de administrative funksjonene og frigjøre politikraft”* (Justis- og beredskapsdepartementet 2016).

I Prop. 1 S (2016 –2017) Statsbudsjettet, foreslo Regjeringen å øke politiets bevilgning med om lag 300 mill. kroner for å sette politidistriktene bedre i stand til å *”forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger”*. Det ble også foreslått 330 mill. kroner for å legge til rette for at nyutdannede fra Politihøgskolen skulle kunne tilbys jobb i politiet. I statsbudsjettet bekreftet regjeringen samtidig videreføringen av en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform som de hadde innført i 2015. *”Regjeringen forutsetter at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive”* (Finansdepartementet 2016: 88). Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen skal gi insentiver til mer effektiv statlig drift og skape handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet (Finansdepartementet 2016). Politiet ble gjennom slik bedt om å foreta reform på reform.

6.5 Saksgang Nærpolitireformen i 2017

Den 13.01.2017 kom POD med sin beslutning om endring i politidistriktenes lokale struktur. Målet var effektivisering av politidistriktenes lokale struktur, og med det menes inndelingen i lensmanns- og politistasjonsdistrikter, samt endring av tjenestesteder/kontorer (Politidirektoratet 2017b). *”Politiets nye organisering innebærer at landets 12 politidistrikter deles inn i totalt 116 lensmanns- og politistasjonsdistrikter. Antall tjenestesteder reduseres fra 340 til 221. Det er i hovedsak små lensmannskontorer som avvikles, de med i gjennomsnitt 4 ansatte...Omlag 500 av politiets medarbeidere jobber på kontorer som skal avvikles - i snitt 4 på hvert kontor. Det utgjør om lag 3 prosent av politiets medarbeidere”* (Politidirektoratet 2017c).

Forholdet mellom fast og midlertidig ansatte varierer mellom sektorene. I 2014 var 16 prosent midlertidig ansatt i staten. Høyest andel finnes vet man finnes i universitets-

og høyskolesektoren, samt i forsvaret (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017b). Hva tallene for midlertidig ansatte i politiet er, særlig etter ansettelsesstoppen i 2015 og 2016 var ikke tilgjengelig i litteraturen til studien, men en indikasjon kan være bemanningsoversikten på politiets nettsider. Bemanningsoversikten fra 31.02.2017 viser at av kullet som ble uteksaminert i 2015 hadde 72,5 prosent fast jobb, mens i kullet som ble uteksaminert i 2016, hadde kun 32,7 prosent fast jobb, og bare 68,9 prosent av dem jobbet i politiet i det hele tatt (Politi.no 2017e).

6.5.1 Prop. 94 L (2016-2017) - Statsansatteloven

5. april 2017 kom Prop. 94 L (2016-2017) – Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven), som inneholdt forslag til å erstatte lov om statens tjenestemenn m.m. av 4. mars 1983. Proposisjonen treddet i kraft 1. juli 2017, selv om den er ikke en del av Nærpolitireformen, argumenteres det for at den er viktig for å kunne se på hvordan de statsansatte omtales i samtiden til Nærpolitireformen, og for å ytterligere danne et bilde av medarbeideren under reformen. Statsansatteloven er en særlov som går foran arbeidsmiljøloven, selv om det er foreslått en harmonisering mot arbeidslivet ellers. Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner adresserte i en pressemelding at regjeringen ønsker å stramme inn på adgangen til midlertidige ansettelser i staten¹⁰. Sanner uttalte at i den nye Statsansatteloven vil *”vilkårene for midlertidige ansettelser harmoniseres med arbeidsmiljøloven, som gjelder i arbeidslivet ellers”* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017a).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet videreførte bestemmelsen om at alle statsansatte er forpliktet til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten: *”Den klargjør en del av de plikter som statens tjenestemenn og enkelte embetsmenn har til å akseptere endringer i arbeidsforholdet. En omorganisering av virksomheten omfatter både rent interne omorganiseringer i en statlig virksomhet og omorganiseringer som fører til at statlige virksomheter blir*

¹⁰ Selv om midlertidig ansettelse skal begrenses med den nye Statsansatteloven, ved at blant annet at fast ansettelse nå må tilbys etter tre år, mot fire år tidligere, inneholder den nye loven likevel flere hjemler for midlertidig ansettelse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017b). Slike hjemler finner vi blant annet i lover som dekker bestemte sektorer i staten, slik som i Lov om politiet (Politiloven), jmfør § 21. En harmonisering mot arbeidsmiljøloven bestemmelser er altså fremmet, men med forbehold at en direkte overføring av alle bestemmelsers innhold til statlig sektor ikke er mulig (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017b). Den nye statsansatte loven betyr i stor grad harmonisering med den nye arbeidsmiljøloven som treddet i kraft 1. juli 2015, og det ikke bare når det gjelder midlertidig ansettelse, men også mot innleie, prøvetidsansettelse, oppsigelser.

flyttet, delt eller slått sammen, samt at deler av en virksomhet blir ført over til annen statlig virksomhet” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017b: 103)¹¹. Som vi så vil Nærpolitireformen bety at inntil 3 prosent av politiets medarbeidere blir berørt når antall tjenestesteder skal reduseres fra 340 til 221, og den nye Statsansatteloven viderefører altså bestemmelsen om at statsansatte er forpliktet til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten.

6.6 Tre evalueringer av Nærpolitireformen publisert våren 2017

I avsnittene under vil hovedfunnene fra i alt tre undersøkelser av Nærpolitireformen fra våren 2017 bli presentert.

6.6.1 Første evaluering

Den 31.01.2017 kom den første evalueringen av Nærpolitireformen ut. Evalueringen ble presentert i et notat som heter *Nærpolitireformen - Politiansatte og lederes vurdering av dagens situasjon og forventninger til reformen*. Formålet med evalueringen var å få kunnskap om politilederes, og ansattes, oppfatninger om eget arbeidssted, og politiet mer generelt, ved reformens igangsettingsfase (Renå et al. 2017). Resultatene i undersøkelsen bygger på data fra en spørreundersøkelse sendt til alle ledere og ansatte i politiet sommeren 2016¹² (Renå et al. 2017). I korte trekk viste notatet at de ansatte ikke hadde tiltro til reformen.

I notatet beskrives en reform med *iboende spenninger* og mange *uavklarte spørsmål*. Med iboende spenninger viser Renå et al. (2017) til at det er spenninger mellom sentralisering og det å være nærpolti, de ser spenninger mellom et politi i beredskap og et som jobber forebyggende, mellom et politi som jobber spesialisert og et som jobber enhetlig. Med uavklarte spørsmål viser de blant annet til at hvor mange, og hvilke lensmannskontor som skulle nedlegges stod uavklart, og at hvorvidt og hvordan særorganene skulle omorganiseres stod uavklart. Dette er spørsmål som er delvis og helt besvart per oktober 2017, men som under undersøkelsens gjennomføring stod uavklart. Renå et al. (2017) bemerket derfor at det er grunn til å

¹¹ Det er Tjenestemannsloven § 12 som fastsetter at embetsmenn ved regjeringens kontorer og enhver tjenestemann er forpliktet til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten. Bestemmelsen regulerer også arbeidsgivers adgang til å omplassere embets- eller tjenestemannen til en annen stilling enn den vedkommende ble ansatt i

¹² Totalt 15705 mottok undersøkelsen og de fikk en svarrate på 36,8 prosent

tro ”at reformens forberedende fase, herunder dens iboende spenninger og uavklarte spørsmål, kan ha bidratt til usikkerhet om hva reformen vil bestå i, og hvilke konsekvenser den vil få. Derfor er det grunn til å forvente at en betydelig andel vil uttrykke skepsis til hva reformen kan føre til av positive konsekvenser” (Renå et al. 2017: 12).

Et bilde på de iboende spenningene var tydelig når Renå et al. (2017) undersøkte oppslutningen rundt de *ti grunnprinsippene* i norsk politi. Renå et al (2017) viser til at politianalysen ikke redegjorde for om dens foreslåtte endringer ville påvirke de ti grunnprinsippene, mens i proposisjonen påpekes det at grunnprinsippene fremdeles skal legger grunnlaget for hvilket politi vi skal ha. Renå et al. (2017) fant at *”Halvparten eller mer av respondentene mener dagens politi i stor grad samsvarer med sju av de ti grunnprinsippene. Lavere oppslutning får prinsippene om at politiet skal være integrert i lokalsamfunnet, desentralisert og å prioritere forebygging. Særlig forebygging skiller seg negativt ut, kun 16 prosent av respondentene mener dagens politi i stor grad legger hovedvekten på forebygging”* (Renå et al. 2017: 7). At respondentene har lavere oppslutning på om hvorvidt politiet er integrert i samfunnet, desentraliser og prioriterer forebygging samsvarer med i de iboende spenningene beskrevet over.

Renå et al. (2017) påpeker at det pågår en debatt om åpenhetskulturen, eller mangel på en åpenhetskultur i politiet. Det er et utalt mål i Nærpolitireformen at man skal utvikle en kultur preget av åpenhet og tillit. Trolig er det ulike oppfatninger om graden av åpenhet innad i etaten, da det var like mange som sa seg enig, som uenig, i at det eksisterer uskrevne regler på deres arbeidsplass, som begrenser hva ansatte kan uttale seg om internt.

Undersøkelsen avdekket også en utbredt skepsis til reformen. Eksempelvis, mindre enn en tredjedel av respondentene trodde reformen vil ha positive konsekvenser for eget arbeidssted og hele 86 prosent var enig i at nærpolitireformen ville føre til sentralisering av ressurser. Kun 19 prosent av lederne trodde reformen vil bidra til et mer synlig og tilgjengelig politi, og mindre enn en tredjedel av lederne sier seg enig i at reformen vil bidra til mer effektiv kriminalitetsbekjempelse og styrking av det kriminalitetsforebyggende arbeidet (Renå et al. 2017).

6.6.2 Difi statusrapport om Nærpolitireformen

Allerede kort tid etter forskningsnotatet fra Renå et al. (2017), den 22.02.2017, avholdt nåværende justis- og beredskapsminister Per-Willy Amundsen pressekonferanse fordi Difi hadde overlevert en statusrapport som vurderte reformarbeidet som var gjennomført i 2016. Det var Justis- og beredskapsdepartementet som hadde bestilt rapporten fra Difi, som et ledd i en følgeevaluering av reformen¹³ (Justis- og beredskapsdepartementet 2017).

Difi fant at arbeidet med Nærpolitireformen i hovedsak var i rute per februar 2017, men i sin evaluering av Nærpolitireformen peker de også på noen store hovedutfordringer. Først viste også de til at de ansatte i politiet, samt i kommunene har liten tro på at reformen vil lykkes. Difi fant dessuten at nærpolitibegrepet er i miskreditt: *”Nærpolitibegrepet er krevende – både ansatte i politiet og «folk flest» ser at det sentraliseres. Det gir store kommunikasjonsutfordringer når reformen har iboende spenninger mellom ønsket om lokal forankring og mer robuste fagmiljøer”* (Difi 2017 : 1).

Difis evaluering forklarer at mål skal være noe å strekke seg etter, men de mener det er bekymringsfullt at effektmålene for nærpolitireformen for mange av de ansatte oppleves som i overkant ambisiøse og til dels motstridende (Difi 2017). I evalueringen fremkommer det at de ansatte ønsker endring i politietaten, men at de har liten tiltro til at målene med reformen blir nådd. De ansatte støtter særlig opp om de kvalitative delene av reformen, altså politiarbeid på stedet, etterforskningsløftet og bedre utstyr og systemer, men likevel viser undersøkelsen at det er liten tiltro til at målene med reformen vil bli nådd. Difi mener dette kan være fordi at de ansatte ikke tror at forutsetningene for å nå målene er til stede (Difi 2017).

Difi bemerker at politireformen så langt er blitt styrt tett av Justis- og beredskapsdepartementet i POD. I politidistriktene er man opptatt av å få et lokalt handlingsrom for å tilpasse den nye organiseringen og de kvalitative tiltakene etter

¹³ I 2017 vil tema for Difis evaluering være kultur, holdninger og ledelse, mens den avsluttende delen av evalueringen (2018-2019) skal være en effektevaluering av om målene med reformen blir nådd og en evaluering av tjenestestedsstrukturen (Difi 2017).

deres behov på sin geografiske plassering, men Difi mener at den tette detaljerte styring fra departementet fører til detaljstyring som forplanter seg ut i etaten (Difi 2017).

Difi kommer med en rekke anbefalinger til Justis- og beredskapsdepartementet og POD, og mener blant annet at det er viktig at de avklarer og kommuniserer hva som er realistiske mål for reformen, og særlig viktig mener Difi det vil bli å konkretisere hva som menes med nærpoliti: *”Det er et entydig funn i våre undersøkelser at dette begrepet er lite betegnende for innholdet i det reformarbeidet som pågår. ... Etter vår vurdering har nærpolitibegrepet kommet i miskreditt. Det ironiseres med at reformen heller burde hete «fjernpolitireformen»... Det er særlig kommunene og mediene som harselerer over begrepet nærpoliti, men vi hører det også internt i politiet”* (Difi 2017: 45-46).

”Det er naturlig at man kjenner på en usikkerhet når man står overfor store endringer, og det forstår jeg. Men nå har dette hittil i stor grad dreid seg om struktur, mens det reformen egentlig handler om er å ha mer politi ute blant folk samt heve fagkompetansen”, var blant Amundsen kommentarer under overrekkelsen av statusrapporten fra Difi (Justis- og beredskapsdepartementet 2017).

6.6.3 Politiforum

På samme tid som Difi presenterte sin evaluering fremla Politiforum¹⁴ resultatet fra sin undersøkelse¹⁵. Også de fant at politiansatte og politistudenter er kritiske til reformen: *”Det store flertallet i Politiforums spørreundersøkelse tror ikke på at politiet vil komme raskere fram eller nærmere publikum. De mener det ikke er rom for å si sin mening og påvirke, og de har svært liten tillit Politidirektoratets gjennomføring av «Nærpolitireformen»”* (Politiforum 2017).

Politiforums undersøkelse viste at halvparten var helt eller delvis uenige i at de får en bedre arbeidshverdag etter reformen. Nærmere seks av ti var helt eller delvis uenige i at Norge vil bli et tryggere samfunn og at det jobbes godt med kultur, ledelse og

¹⁴ Politiforum er Norges største uavhengige politimagasin og utgis av Politiets Fellesforbund både i papirform og på nett

¹⁵ Deres undersøkelse ble sendt til deres 15000 medlemmer og rundt 6000 svarte på undersøkelsen

holdninger i reformen. Politiforums undersøkelse viste dessuten at rundt sju av ti var helt eller delvis uenige i at det er rom for å si sin mening og at de blir hørt under arbeidet med reformen. Undersøkelsen viste også at nesten 75 prosent av de spurte var uenige i at politiet vil komme nærmere publikum (Politiforum 2017).

I slutten av undersøkelsen fikk de som svarte mulighet til å legge igjen en kommentar om undersøkelsen eller reformen. Noen kommenterer at det er for tidlig å spørre politiansatte om reformen, noen er lei negativt fokus på reformen, og noen svarte at reformen vil bli bra. Men de aller fleste påpekte hva de mener er galt med politireformen, herunder målene, gjennomføringen og politiets ressursituasjon (Politiforum 2017).

6.7 Mediestorm rundt Nærpolitireformen våren 2017

Våren 2017 kan man si det nærmest stormet rundt Nærpolitireformen. Ikke bare skapte de tre overnevnte evalueringene overskrifter, men som vi skal se på under, ble det medieoppslag av den planlagte samlokaliseringen av nødmeldingstjenesten for politi og brann på samme sted som politiets operasjonssentraler.

6.7.1 Respons til evalueringene av Nærpolitireformen

Justisminister Amundsen forsvaret Nærpolitireformen i et innlegg i nettopp Politiforum den 25.02.17. Innlegget er også gjengitt på regjeringen sine nettsider om nærpolitireformen. I innlegget adresserte Amundsen at tillit til politiet som et viktig kjennetegn ved den norske rettsstaten og han fokuserte på at Solberg regjeringen har styrket politiets driftsbudsjetter med 2,5 milliarder kroner etter at de overtok regjeringskontorene. *”Det har vært en økning på om lag 1800 årsverk, og det satses på nye arbeidsmetoder og digitalisering... I vår reform skal vi ikke spare penger, men jobbe smartere”* (Amundsen 2017a).

I Dagbladets lederartikkel den 23.02.17 skrev de at *”Større reformer er sjelden lette å få på plass... Derfor er det ikke overraskende at endringer i politiets organisering og arbeidsform møter skepsis og motstand... Den storm som har reist seg rundt den såkalte Nærpolitireformen, sprenger likevel rammene for det som kunne forventes.”*. Videre skrev de at *”Det kan ikke lenger herske noen tvil om at reformen blir tredd ned over hodet på de ansatte i politiet. Svært mange politifolk mener dette er en*

reform som primært handler om sentralisering og kostnadskutt, ikke om et politi som er tett på folk og som kan løse oppgavene det er satt til” (Dagbladets Lederartikkel 2017).

Justisminister Amundsen svarte på lederen i en replikk den 01.03.17, og forsvarer reformen med at mange i politiet deler ambisjonene om et politi med mer moderne arbeidsmåter og sterkere kompetansemiljøer. Det er feil, skriver Amundsen, at reformen blir *”tredd ned over hodet”* på de ansatte i politiet. Endringene i politiet kommer fordi det var en bred anerkjennelse at politiet har vært tilpasset en annen tid og et annet kriminalitetsbilde. Videre forklarer Amundsen at de overnevnte undersøkelsene som stilte seg kritisk til reformen, handlet om forventningene til, ikke erfaringene med reformen. *”Vi kan ikke sitte stille når både Politianalysen, 22. Juli-kommisjonen og andre vurderinger fastslår at vi har et politi som ikke lykkes godt nok med å møte det moderne kriminalitetsbildet. Det er bred enighet om at vi trenger en politireform. Nærpolitireformen er ikke i «ubalanse», den er resultatet av en demokratisk prosess”* (Amundsen 2017b).

6.7.2 Samlokalisering av nødmeldingstjenesten

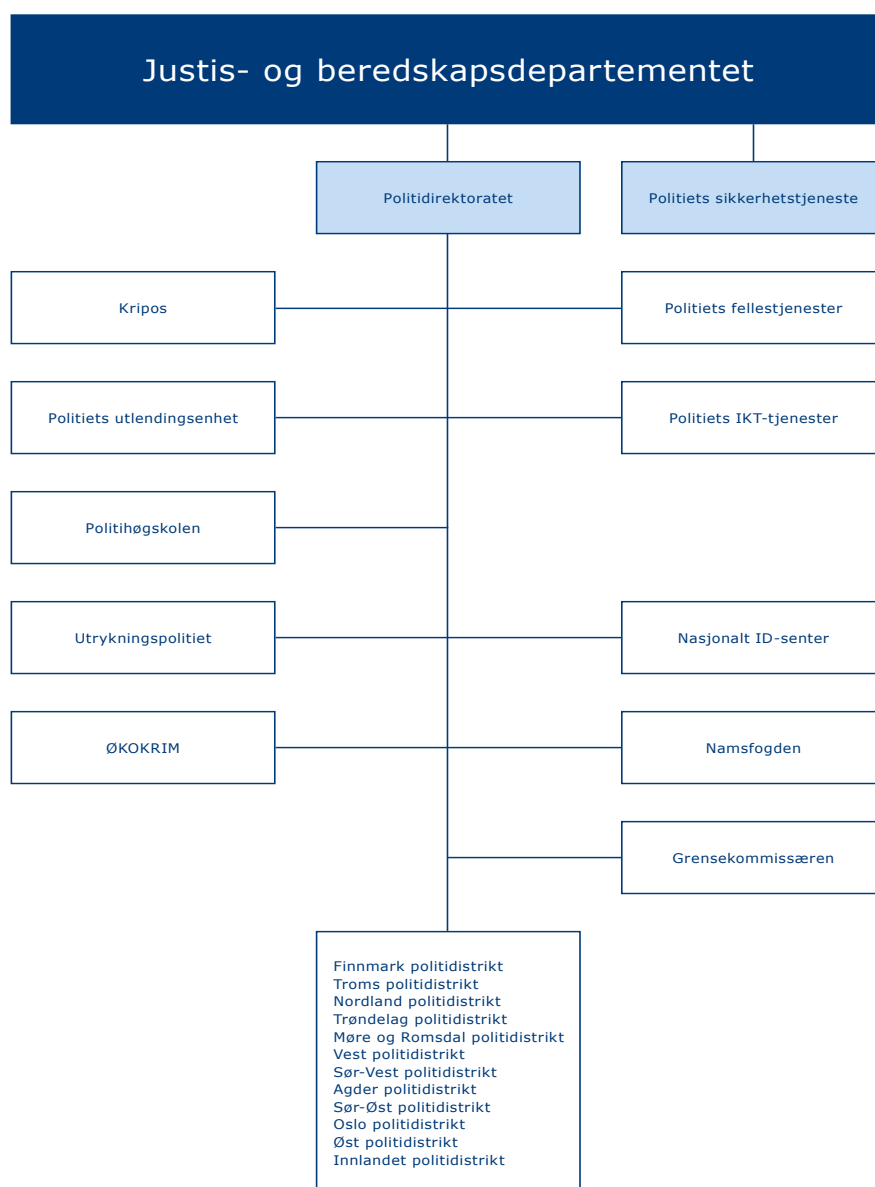
Prop. 61 LS (2014-2015) ble vedtatt i stortinget med flertall, og slik ble det også vedtatt å samlokalisere nødmeldingstjenesten for politi og brann, ved at nødmeldingstjenesten for brann skulle plasseres samme sted som politiets operasjonssentraler. Det ble også bestemt at det skulle klargjøres for at helse skulle kunne samlokalisere i fremtiden (Justis- og beredskapsdepartementet 2015c). Bakgrunnen for vedtaket var at man opplevde at kommunikasjonen mellom de tre blålysetatene har sviktet i store krisesituasjoner slik som 22. juli 2011. For 22. Juli-kommisjonen var det bare Norges eneste samlokaliserte nødtjenestesentral som fikk *”bestått”*, nemlig SAMLOK i Drammen. I SAMLOK i Drammen sitter alle tre nødetatene sammen, kun adskilt med glassvegger (Mosveen et al. 2017). Både 22. Juli-kommisjonen og andre granskninger har anbefalt tettere samarbeid ved å flytte sammen nødmeldingstjenestene, slik man har gjort i Drammen. SAMLOK i Drammen er derimot bestemt nedlagt, da nødtjenestesentralen skal flyttes til Tønsberg, hvor det er bestemt at hovedsete for det nye politidistriktet Sør-øst politidistrikt skal ligge.

Nettopp rundt samlokaliseringen har det i media, i mai og juni 2017, stormet etter at VG kom med en spesialreportasje om *”Maktkampen om samlokalisering”*. I følge VG har de fått innsyn i dokumenter som de mener avslører hvordan POD, ved en rekke anledninger har forsøkt å presse sine overordnede i Justisdepartementet til å fjerne samlokaliseringen fra Nærpolitireformen. *”Selv etter at Stortinget 10. juni 2015 hadde vedtatt reformen, fortsatte POD i brev og møter å argumentere for at hele samlokaliseringen burde droppes eller utsettes – eller at man senket ambisjonsnivået”* (Mosveen et al. 2017). VG siterer politidirektør Humlegård i POD, i at han bekrefter at status for samlokasjonen ikke er lik det som ble besluttet for to år siden: *”Ja, det er en eksepsjonelt lav måloppnåelse i forhold til ambisjonene for samlokalisering av alle tre nødetatene. Det er klart det er det”*, sa politidirektøren til VG. VG skriver videre at politidirektøren *”neker kategorisk for at denne situasjonen er PODs ansvar”*, at han tvert imot mener at det er politikerne som har hatt urealistiske forventninger og for høyt ambisjonsnivå til samlokalisering under Nærpolitireformen. *”Hva politikerne har hatt av kunnskap, eller situasjonsforståelse, vet jeg ikke”*, er Humlegård sitert på til VG (Mosveen et al. 2017). VG siterer også tidligere justisminister Anundsen på dette tema, *”I et demokrati er det de politiske vedtakene som trumfer. Og det som faktisk blir vedtatt, skal gjennomføres av direktoratet”*, sier Anundsen til VG om samlokaliseringen.

6.8 Politisk lederskap tett på politiet

Norsk politi bestod pr 31.12.16 av 16413,9 lønnende årsverk, politidistriktene, særorganene og PST inkludert, hvorav 9549,9 var politiårsverk, 855,8 var juristårsverk og 6008,2 var sivile årsverk (Politi.no 2017c).

Det politiske lederskapet i Norge er tett på politiet, i tillegg til at organisasjonen er gjennomregulert av lov- og regelverk. Politiet er en offentlig organisasjon som er berørt av utfordringene med å være en multifunksjonell organisasjon. Under vises under en organisasjonsmodell av norsk politi og dens overordnede organisering per oktober 2017, som kan gjør det enklere å forstå hva menes med at det politiske lederskapet ligger tett på norsk politi.



Figur 1: Organisasjonskart over norsk politi.no (Politi.no 2017b).

På organisasjonskartet ser man at POD er det øverste ledelsesnivået i politiet, og at de igjen er et forvaltingsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. POD har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging, og utvikling av politidistriktene og særorganene i politiet. Overordnet er det POD sin oppgave å gjennomføre regjeringens politikk gjennom tildelingsbrev og oppdragsbrev. De skal også forvalte regelverk og tilskudd, samt gi faglig rådgivning overfor Justisdepartementet, politi- og lensmannsetaten, andre offentlige organer, samarbeidspartnere og allmenheten (Politi.no 2017d).

7.0 Funn

I dette kapitlet presenteres funnene trukket av innholdsanalysen satt mot teorien fra kapitel fire. Vi skal se om Nærpolitireformen er en videreføring av NPM-tradisjonen og hvilke av de tre perspektivene på reform som reformen ligger nærmest. Samt belyse, hvordan medarbeideren beskrives i Nærpolitireformen, i lys av teorien om medarbeideren i de tre perspektivene på reform. Hvilket perspektiv på reform Nærpolitireformen ligger nærmest er studiens hovedspørsmål og vektlegges mest i det kommende kapitlet.

7.1 Nærpolitireformen en videreføring av NPM tradisjonen?

Gjentatte ganger har regjeringen hevdet at Nærpolitireformen er en kvalitetsreform, ikke en sparereform, men det er altså slik at den tar sikte på å effektivisere norsk politi gjennom å sammentrekke strukturen. Aktørene bak reformen er opptatt av å gjenkjenne politiets kjerneoppgaver og å møte publikums krav til politiet, slik at reformen legger vekt på politiet som en tjenesteyter for publikum. Aktørene bak reformen er opptatt av å sammentrekk politiets struktur og vektlegger en rasjonell utforming. Dette er tegn på en videreføring av NPM-tankegangen vi har observert i siden 1980-tallet.

I Nærpolitireformen argumenterer man for at færre politidistrikter vil skape kostnadseffektivitet og få flere politifolk ut i operativ virksomhet. Det argumenteres også for å redusere antall sideordnede organisatoriske enheter og overføring av oppgaver som et mål for Nærpolitireformen, slik at en kan gjenkjenne og fokusere på politiets kjerneoppgaver. Dette er konkrete reformgrep i retning av hva Røvik (2010) kalte for *horisontal kontraksjon*. Når organisasjoner er opptatt av definering av kjernevirksomheten, så viste Røvik (2010) til at det har bidratt betydelig til den pågående outsourcing-bølgen vi finner i arbeidslivet.

Det er et mål i Nærpolitireformen at politiet både skal avbyråkratisere, og ha mer fokus på hvordan politiet styres og ledes. NPM regnes ofte som motsats til byråkratisk ledelse. Avbyråkratisering og fokus på ledelsesstil, er i tråd med Røviks (2010) funn om at hovedtrendene innen organisasjonsbygging går mot å avbyråkratisere, og

samtidig styre mer. I NOU 2013: 9, Politianalysen, het det at politiet må gis større handlingsrom med hensyn til å organisere, styre og lede virksomheten.

Det ble tidlig avklart at det organisatoriske forholdet mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Politiets sikkerhetstjeneste og POD skal videreføres som før reformen. Å ha vekt på å avklare roller i organisasjon er også typisk for NPM inspirerte reformer (Moren 2011).

7.2 Hvilken reformtradisjon ligger Nærpolitireformen nærmest?

Perspektivene på reform er reformer som *redskaper*, reformer som *tilpasninger* og tilslutt som *symboler*, altså et myte perspektiv på reformer. Under presenteres studiens funn rundt hovedspørsmålet.

7.2.1 Reform med instrumentelt perspektiv?

Nærpolitireformen fremmer rasjonalitet og effektivitet gjennom en mest mulig bevisst utforming av den formelle organisasjonsstrukturen, og har slik en instrumentell tilnærming til reform. En sterk tro på sammenhengen mellom bestemte virkemidler og effekten av disse er tydelig i Nærpolitireformen. En instrumentell tilnærming slik Christensen et al. (2004) beskriver det, er når reformer er et redskap for politikerne for å nå spesifikke mål. Politikerne utviser en tro på at nærpolitireformen vil føre til et nærere og synligere politi, et faglig sterkere politi og et mer resurseffektivt politi med større takhøyde for å varsle om kritikkverdige forhold, samt med større mulighet for å følge med i utviklingen i samfunnet, altså å utvikle bedre robusthet.

Da Solberg regjeringen la frem sin reformavtale tidlig i 2015, uttalte daværende justisminister Anundsen at "*Dette er svaret på utfordringene politiet har stått ovenfor*" (Justis- og beredskapsdepartementet 2015a). Dette viser en tro på at reformen er et redskap for å nå de spesifikke målene de har satt seg. Aktørene bak Nærpolitireformen mener at strukturelle endringer vil føre til effektivisering av politidistriktene og politiets lokale struktur. Endringen har bestått i å gjøre 27 politidistrikter om til 12, og nå står å kutte antall tjenestesteder fra 340 til 221 for tur. Fra politisk hold kommuniseres det samtidig, at omstruktureringen handler om å ha flere politifolk ute blant folk, samt å heve fagkompetansen. Studien viste også til bruk av midlertidig arbeidskraft, og ansettelsesstopp i politiet, og sammen med krav om

omstruktureringen viser det de ansatte på mange måter ansees som redskaper som det forventes at skal la seg styre.

Et annet funn som støtter opp om en instrumentell tilnærming er at politiets problemer defineres på en slik måte at reformens løsninger fremstår som attraktive og uunngåelige. Reformavtalen ble begrunnet med at det var grunnleggende utviklingstrekk i samfunnet som utfordret det norske politiet og stilte nye krav til hva som er en god polititjeneste (Justis- og beredskapsdepartementet 2015a). Justis og beredskapsminister Amundsen forsvarte eksempelvis Nærpolitireformen våren 2017 med at det har vært en bred anerkjennelse at politiet har vært tilpasset en annen tid og et annet kriminalitetsbilde (Amundsen 2017b). Slik fremstår reformens mål som attraktiv og uunngåelig.

Der man oppdager det ikke har vært en så direkte sammenheng mellom virkemidlene i reformen og målene som man så for seg, så henvises det til at man ikke har vært dyktig nok til å til å iverksette virkemidlene. Dette sammenfaller med Moren (2011) sitt funn fra Politireform 2000. I Nærpolitireformen kan man foreløpig se dette ved håndteringen av penge- og bemanningsproblemene som oppstod i 2015 og 2016. POD kom på banen og uttalte at det var stram økonomi som var grunnen til at det ikke var blitt mer synlig politi. Politikerne lovet deretter mer penger i 2017. Slik forklarte de at målet ikke var nådd fordi en ikke hadde iverksatt virkemidlene godt nok (Politidirektoratet 2017a).

Rasjonelt utformet organisasjonsstruktur og ambisjonsnivå

Det fremkom allerede i politianalysen at utvalget som utarbeidet utredningen, mente at politiets struktur og kvalitet måtte endres. Større enheter måtte skapes for at politiets skulle kunne møte morgendagens samfunnsutfordringer på en resultatrik og kostnadseffektiv måte. Utvalget ønsket en mer rasjonelt utformet organisasjonsstruktur (NOU 2013: 9) . Det er tydelig at utvalget har en instrumentell tilnærming til reformarbeid og utvalgets anbefalinger preget Nærpolitireformen. De strukturelle nedjusteringene mente utvalget bak politianalysen ville være et redskap som vil føre til at mannskap blir frigitt til å møte publikum der det er behov, og større enheter vil føre til at man kan få til bedre faglig kompetanse og spesialisering. Videre

fokuserte utvalget på å sentralisere administrative oppgaver og ledelse, samt å gjenkjenne politiets kjerneoppgaver. (NOU 2013: 9).

Også selve opprettelsen av utvalget og bestillingen av en utredning taler for at det er en instrumentell tankegang hva gjelder endring i politi-Norge. Først pekte 22.julikommisjonen på problemer i politi-Norge, deretter skulle utvalget utrede problemene i politianalysen, og til sist skulle reformen løse problemene. Dette taler for en klar rasjonell tankegang om at problemer og løsninger er logisk oppbygd. Moren (2011) forklarer det slik: *”Har man først definert hva som er problemet har man derfor samtidig sagt hva som er løsningen. Det at problemer og løsninger er logisk oppbygd bygger også opp under viktige forutsetninger i det rasjonelle perspektivet om klare mål, effektivitet, optimering og implementering”* (Moren 2011: 85).

Graden av instrumentell rasjonalitet kan analyseres ved å studere reformers ambisjonsnivå. Moren (2011) forklarer at det oftest er ønskelig at reformer skal ha et ambisjonsnivå som verken er for høyt eller for lavt, slik at en ikke risikerer å skape urealistiske høye forventninger til reformene, eller sikte for lavt og risikere at organisasjonene tar det som at de ønskede målene alt er nådd. Diskusjon om Nærpolitireformens ambisjonsnivå har det vært flere av. Mediestormen rundt nærpolitireformen og opprettelse av SAMLOK, ansettelsesgraden av nyutdannet politi fra PHS, samt funnene i evalueringene av Nærpolitireformen 2017 viser alle at flere av forventningene til politiets reform ikke møter forventningene. Politidirektør Humlegård i POD, har eksempelvis uttalt at det er urealistiske forventninger fra politisk hold hva gjelder samlokalisering av nødetatenes operasjonssentraler (Mosveen et al. 2017).

Moren (2011) forklarer videre at instrumentelle reformer vil være opptatt av å måle hvorvidt ambisjoner og mål innfris. Slike målinger blir viktige fordi de kan brukes for å avgjøre om organisasjonene blir ”bedre” eller ”dårligere” som følge av reformene. Som vi har sett, ble reformens første år målt ved flere anledninger i de tre ulike evalueringene av reformen sitt første år. Fokuset på evalueringer viser en instrumentell tilnærming da de kan brukes til å måle om reformens mål blir innfridd. Dessuten har Justis- og Beredskapsdepartementet allerede bestilt to evalueringer til av reformen fra Difi. Om reformens mål ikke innfris kan man korrigere for det med nye

virkemidler, slik som da det i kjølevannet av mediestormen våren 2017 har blitt viktig å fokusere på økt kommunikasjon om hva som menes med nærpoliti.

7.2.2 Reform som tilpasning?

Hva gjelder reform som tilpasning, er det tidlig å si hvor sterkt reformen vil score. Perspektivet på reformer som tilpasninger holdes av de som ser på reformer med et institusjonelt perspektiv og de fortolker organisasjoner som tilpasningsdyktige organismer, eller naturlige systemer, hvis overstyrende mål er å overleve. Det uformelle som vokser fram i institusjonene er i fokus for de som følger dette perspektivet, og de ser på hvilke verdier og virkelighetsoppfatninger som etter hvert påvirker handlinger, beslutninger og atferd i organisasjonene. Det er ennå vanskelig å si sikkert om Nærpolitireformen vil ta hensyn til de uformelle strukturene, de lokale særtrekkene og verdiene i organisasjonen, da Nærpolitireformen ennå er i en tidlig fase.

Reformens mål er utformet for å endre problemer hva gjelder effektivitet, kvalitet og struktur i politiet, og man leter ikke hovedsak i organisasjonens verdi og normgrunnlag for å løse problemene. Derimot er man opptatt av å endre ledelsespraksis, samt å bli kjent med kulturen i organisasjonen. Disse faktorene, sammen med reformens abstrakte språk, kan gi rom til politiets institusjonelle trekk på en indirekte måte, og tillate organisasjonen å tilpasse reformen til sin faglige identitet og uformelle struktur likevel. Moren (2011) fant at politiet under Politireform 2000 hadde en institusjonell robusthet som indirekte førte til at deres institusjonelle trekk i flere tilfeller ble videreført. De kommende avsnittene ser på de ulike stadiene av nærpolitireformen og ser om det er tegn til at reformatorene har hatt et perspektiv på reform som tilpasning.

NOU 2013: 9 Politianalysen, virker til å ha et mer instrumentelt perspektiv på reform enn hva eksempelvis Prop. 61 LS (2014-2015) ser ut til å inneha. Det er likevel ikke slik at politianalysen utelukkende har et instrumentelt perspektiv på reform, og heller ikke slik at Prop. 61 LS (2014-2015) i stor grad viser et institusjonelt perspektiv på reform, i hvert fall ikke i klartekst. Måten de foreslåtte endringene er fremlagt var forskjellige i politianalysen og i proposisjonen. Et mer avveieende bilde på forventet resultat ved omstruktureringen blir forespeilet i proposisjonen. I proposisjonen

understreket de at det er viktig å ikke tro at alle utfordringer politiet står overfor, blir løst ved en ny struktur og en endret oppgaveportefølje. En god del av proposisjonen omhandler forventninger til politiets rolle, hvorunder holdning, ledelse og kultur. Det ble blant annet slått fast at politiet må samles om en felles identitet og felles verdier, uten at det defineres hva denne felles identiteten og verdiene er, og de bekreftet videreføringen av politiets ti grunnprinsipper (Justis- og beredskapsdepartementet 2015c). Det bemerkes også at den neste evaluering av Nærpolitireformen bestilt av Justis- og beredskapsdepartementet fra Difi skal gå på kultur, holdninger og ledelse og vil bli levert i 2018.

NOU 2013: 9 og Prop. 61 LS (2014-2015) har skapt forventninger for publikum og de politiansatte. De som følger et perspektiv på reform som tilpasning vil si at reformer som tar hensyn til den institusjonelle identiteten vil ha større sjans til å lykkes enn de som ikke gjør det, og de vil også si at det er viktig at de som skal reformeres og reformatoren har den samme virkelighetsoppfatningen. Når ideene i reformen ikke samsvarer med de verdiene som finnes i organisasjonens uformelle strukturer så har man et problem (Moren 2011). Det tyder på at nærpolitireformen stod i et slikt problem våren 2017.

De tre evalueringene av reformen pekte på et slikt problem. Renå et al (2017) viste til en reform med iboende spenninger og mange uavklarte spørsmål. Undersøkelsen til Renå et al. (2017) fant også at det pågår en debatt om åpenhetskulturen, eller mangel på åpenhetskultur i politiet, samt en utbredt skepsis til reformen og en tro på at Nærpolitireformen vil føre til et sentralisert politi, ikke et nærpoliti. Også Difi (2017) sin evaluering viste at de ansatte hadde liten tro på at reformen vil lykkes, og også de fant at begrepet Nærpolitireformen var i miskreditt. De fant at de ansatte ønsker endring i politietaten, de støtter de kvalitative delene av reformen, men at de ansatte har liten tro på at målene vil bli nådd. Difi (2017) viser blant annet til at Nærpolitireformen er blitt detaljstyrt fra POD og at dette forplanter seg i de ulike politidistriktene og dermed ikke i stor nok grad tillater lokale handlingsrom og geografiske tilpasninger. Politiforum (2017) sin undersøkelse støttet funnene i de to foregående evalueringene. Det ble også her pekt på at de politiansatte ikke tror at politiet vil komme nærmere publikum, og de mener også at det ikke er rom for å si sin mening eller bli hørt under arbeidet med reformen.

Det er altså viktig at aktørene i organisasjonen og aktørene bak reformen har den samme virkelighetsoppfatningen og samme forståelse av verdiene i den uformelle strukturen. Når man ikke gir lokalt handlingsrom, eller geografiske tilpasninger, og arbeidsstyrken mener at forutsetningene for å nå målene ikke er til stede, så er trolig den uformelle institusjonen mange steder utfordret. Aktørene bak reformen har fokus på at det skal jobbes med kultur, ledelse og verdier i politiet under reformen i vedtakspapirene, men fokus på dette har foreløpig kommet i skyggen for de strukturelle endringene.

De ulike oppfatningene av hva som har fungert og ikke fungert så langt i Nærpolitireformen er også gode eksempler på hvordan virkeligheten er institusjonalisert. Moren (2011) forklarer at *”vår tolkning av virkeligheten er avhengig av de verdier og normer som over tid blir tatt for gitt, og disse verdiene og normene varierer etter hvilken posisjon vi har og hvilken sosialisering vi har gått igjennom”* (Moren 2011: 93). Reformen vurderes forskjellig av ansatte, ledere, politikere og POD da hver gruppe av aktører er sosialisert inn i ulike posisjoner med forskjellige virkelighetsbilder, slik at de oppfatter reformen på ulike måter. Nærpolitireformen virker på bakgrunn av evalueringene ikke til å være helt i samsvar med verdiene til de ansatte i organisasjonen. Forventningene til de politiansatte har i stor grad gått på dette med økt beredskap etter funnene fra blant annet 22. juli kommisjonen, så når reformen så lang har handlet om å omorganisere og bygge ned, blir det brist. Man er vant med å snakke om de politiutdannede gjennom de ti grunnprinsippene, altså som generalister som er i nærområdet og som jobber forebyggende. I reformen legger man opp til færre politidistrikter, mer spesialisering og de ansatte har dermed ikke troen på at man får tid til å jobbe forebyggende (Renå et al. 2017).

Det er mange likheter mellom målene i Politireform 2000 og Nærpolitireformen. Begge reformene er todelt og anbefalte større enheter, mer synlig politi og høyere kvalitet, særlig på tekniske områder. Det at det i dag blir hevdet et behov for en reform som på mange måter er lik den forutgående, sier også noe den institusjonelle robustheten i politiet, og selv om det er vanskelig å si at Nærpolitireformen kan sees på som reform som tilpasning, er det mulig å analysere Nærpolitireformen med de

verktøyene et institusjonelt perspektiv gir oss. Fra slutten av 2017 og i mot 2018 vil arbeidet med reformen rette mer seg mot kvalitetsdelen og etter den perioden vil det trolig være enklere å si om aktørene har hatt et bilde på reform som tilpasning.

7.2.3 Reform som symbol?

Det er støtte for myte/symbol tilnærming til reform i Nærpolitireformen. De som følger dette perspektivet ser på reformer som et uttrykk for myter og symboler, og de forstår organisasjonenes strukturer, prosesser og ideologier som løst koplet til dens faktiske atferd, av den grunn at de ser at organisasjoner gjenspeiler sentrale normer i dens omgivelser. I følge Moren (2011) finnes det mange eksempler på at reformer skaper effektive bilder av virkeligheten, og at disse bildene etter hvert forandrer vår oppfatning av den. Symboler er viktige i reformer for mange av dem gjenspeiler myter i organisasjonens institusjonelle omgivelser om hva som ansees å være fornuftig, moderne og effektivt (Moren 2011). Nærpolitireformen er utarbeidet for å gi politiet høyere legitimitet, og søker å innføre hva andre aktører i politiets organisasjonsfelt har implementert. Det er også eksempler på organisatorisk hykleri i nærpolitireformen. Det er tydelig at språket i reformen er påvirket av mytene som finnes i politiets institusjonelle omgivelser. I Politianalysen spiller de på flere utbredte og populære forestillinger, slik som ideen om at dagens politi må organiseres i færre og større enheter og at de må fokusere på kjerneoppgaver (NOU 2013: 9). Utvalgets fokus på dette med at tilleggsoppgaver binder politiet vekk fra kjerneoppgavene, gjør at en strukturreform er nødvendig for å frigi personell til å løse de såkalte kjerneoppgavene (NOU 2013: 9). Bruken av symboler, myter og forestillinger som har aksept i de institusjonelle omgivelsene til politiet blir tydelige i her.

Et bredt og generelt ordspråket, gir reformer elastisitet. Moren (2011) forklarer at det betyr at innholdet i reformene kan strekkes og dras i ulike retninger, slik at de kan komme til å bety ulike ting for ulike aktører. Politianalysen var bred i sin formulering og de benyttet seg av et elastisk språk, i spesifiseringen av de to foreslåtte reformene finnes det et godt eksempel: *"Strukturreformen omfatter spissing av politiets oppgavesett mot kjerneoppgavene og en ny struktur og organisering av politiet"* (NOU 2013: 9: 10). Å *spisse politiets oppgavesett* er et klart elastisk begrep som gir mulighet for ulike fortolkninger.

Ordet *robusthet* er et annet utpreget elastisk begrep brukt flittig i både politianalysen og Prop. 61 LS (2014-2015). Ordet robust/robusthet er blitt brukt hele 99 ganger i politianalysen og 32 ganger i proposisjonen. Det går på at med den nye politireformen skal alt fra politiinnsats, etterforskning, politidistrikter og fagmiljøer, bli robuste. Hva betyr et robust fagmiljø? Og hva er et robust politidistrikt? Dette er et begrep med flere mulige fortolkninger og er et tegn på at man benytter seg av verktøy under nærpoltireformen som er typisk for et myte/symbol perspektiv på reform.

Det er flere andre funn som tyder på at aktørene bak reformen er påvirket av den nyinstitusjonelle skolen. Vi kan eksempelvis se at både Politianalysen og proposisjonen var opptatt av reformarbeidet til politiet i de andre skandinaviske landene, og de var opptatt av hva de kaller grenseoverskridende kriminalitet. Dette tyder på en institusjonell tilnærming, når vi ser at organisasjonene ønsker å gjenspeile sentrale normer i deres institusjonelle omgivelser. I Politianalysen ble det forklart at utfordringene man mener norsk politi står ovenfor, ikke er unike i internasjonal sammenheng. Det ble sammenfattet en liste med tiltak funnet i en rekke andre land i Skandinavia og Nord Europa og reformtiltakene ble anbefalt for politireformen i Norge. Utvalget bak Politianalysen søker legitimitet i det å gjøre som de andre organisasjonene i samme organisasjonsfelt gjør. Dette, selv om ikke alle reformene i våre naboland har rykte for å være utelukkende suksessfulle. Eksempelvis, var intensjonen med politireformen i Danmark også å få mer synlig politi for befolkningen, men det har det ikke blitt. Til tross for at dansk politi kan dokumentere effektivisering, viste undersøkelser i 2013 at innbyggerne i Danmark nå ser politiet ute på patrulje halvparten så mye som før reformen (Mortvedt 2015). Når like reformtiltak som i andre skandinaviske land blir besluttet i Norge, er en del av grunnen at norsk politi imiterer de andre organisasjonene i sitt organisasjonsfelt. Myter om hvordan politiorganisasjoner bør være organisert, spres og ved implementering ønsker organisasjonene å oppnå legitimitet, slik DiMaggio og Powell (1983) beskrev.

Moren (2011) forklarer også et myteperspektiv på reform med å se på forholdet mellom teori og praksis. Han viser til at *”reformer eksisterer på to ulike nivåer samtidig, et abstrakt nivå av ideer og et konkret nivå av erfaringer”* (Moren 2011: 124). Avstanden mellom det som er og det som burde vært, er hovedgrunnen som

begrunner behovet for endring i politi-Norge. I politianalysen er fokuset et politi for fremtiden, et som kan endre seg og lære underveis (NOU 2013: 9). I Prop. 61 LS (2014-2015), kan vi lese at de legger til grunn at datidens politidistrikts struktur var til hinder for å sikre et tilstedeværende nærpolti, da de 27 distriktene *”er svært ulike, og har ulike forutsetninger for å løse sine oppgaver”* (Justis- og beredskapsdepartementet 2015c). Da arbeidet med Nærpolitireformen kom i gang, var det ikke en gang ti år siden den forrige reformen ble avsluttet. Politireformen 2000 skulle også bedre politiet med færre, men større politidistrikter. Her ser vi at teorien sier at større, men færre politidistrikter skal føre til endringene ønsket i norsk politi, men de konkrete erfaringene viser foreløpig ikke en direkte kobling med teorien.

Da det igjen ble det funnet at norsk politi ikke er i stand til å møte utviklingstrekk i samfunnet, under ti år etter at den forrige reformen ble avsluttet i 2006, førte det til at Nærpolitireformen på mange måter også en måte å drive omdømmehåndtering. Omdømmehåndtering er et vis å oppnå legitimitet på, og er viktig, ikke bare for politiet, men også for den politiske ledelsen som er tett på politiet. Både Stoltenberg II regjeringen og Solberg regjeringen ble utfordret av kritikken politiet ble utsatt for i etterkant av 22. Juli, og reformen ble et faktum for å bringe sammen ideene om hvordan politiet er og hvordan det burde være.

Politianalysen, proposisjonen, men også den nye tjenestemannsloven forteller oss om hvordan norsk politi skal bli. Offentlige organisasjoner sin multifunksjonelle utforming gjør dem ofte kritikkutsatt, og NPM bølgen vi har sett i Norge har gjort at offentlige organisasjoners operasjonsplattform er blitt enda mer kompleks i forhold til hvilke verdier, normer og interesser som skal prioriteres. Gjennom Nærpolitireformen produserer aktørene bak reformen teori om hvordan virkeligheten bør være og hvordan den skal bli i politi-Norge. Etter evalueringene våren 2017 viste at de politiansatte ikke hadde tillitt til reformen, har både politiledelsen og Justis- og beredskapsminister Amundsen bedrevet omdømmehåndtering av politireformen. Det ble fokusert på at evalueringene er forventninger til reformen, ikke erfaringer med den, og svaret ble å kommunisere bedre hva de mener med et nærpolti, samt bevilget mer penger til ansettelse av politiutdannede i 2017.

Flere av symbolene og forestillingene gjenspeiler typiske vestlige modernitetsverdier. Særlig dette med å skape høyere kvalitet gjennom større enheter og ny styring og ledelse er lett gjenkjennelig, det samme er jakten på mer effektivitet, men mange av modernitetsprinsippene i politiet er sosialt konstruert. Prinsippene blir nærmest tatt for gitt, da de fremmer legitimitet i politiets institusjonelle omgivelser. Her kan vi trekke inn Busch et al. (2011) og deres poeng om at de siste 15-20 årene, har det vært en mer kritisk holdning til hvorvidt offentlig virksomhet er tilstrekkelig effektiv i sin tjenesteproduksjon og problemløsning, og at det derfor er viktig å vise skattebetalerne at man får 'value for money'. Å bygge legitimitet er viktig. Dette er også knyttet opp til at offentlige organisasjoners multifunksjonelle utforming, og at de opererer i organisasjonsfelt hvor det er varige spenninger, og med NPM-bølgen, er det også nye private aktører i politiets organisasjonsfeltet. I politiets tilfelle fører det også til spenninger at det politiske lederskapet er tett på, særlig etter 22. Juli 2011.

Fokus på politiet og dets organisering har vist at det er en organisasjon hvis strukturer, prosesser og ideologier kan være løst koplet til dens faktiske atferd. Et klart eksempel fra gjennomgangen av saksgangen av Nærpolitireformen er håndteringen av samlokaliseringen av nødetatenes operasjonssentraler. Her var det åpenbart forskjell mellom teori og konkret handling i organisasjonens struktur, og dette er et eksempel på organisatorisk hykleri, slik vi så presentert av Brunsson (2002). Omgivelsene, altså blant annet Justis- og beredskapsdepartementet og 22.juli kommisjonen, og POD, signaliserer forskjellige adferd og viser oss at norsk politi er en organisasjon hvor det kan utvikles flere organisasjonsstrukturer samtidig, og hvor strukturene kan være på kollisjonskurs, slik de var i eksemplet med SAMLOK. Eksemplet med SAMLOK viser også at organisasjoner ikke alltid adopterer reformideer i sin helhet, slik Sahlin og Wedlin (2008) peker på. Ideer diffunderer ikke i sin helhet inn i organisasjoner, men overføres og oversettes i organisasjonens kontekst.

7.3 Hvordan beskrives medarbeiderne under nærpolitireformen?

Oppgaven sin tredje problemstilling spør hvordan medarbeiderne beskrives i den instrumentelle og institusjonelle reformtradisjonen og hvordan medarbeiderne omtales i Nærpolitireformen. I den tilgjengelig teorien om den instrumentelle og institusjonelle reformtradisjonen var det mer fokus på ledelse og styring i organisasjonen, enn på hvordan en medarbeider beskrives eller er ønsket å oppføre

seg innad i organisasjonene. Teori om medarbeiderne måtte dermed avledes av teori og lederne. Et lignende fokus på ledelse og styring ble tydelig i politianalysen og proposisjonen også. Det manglende fokuset på medarbeiderne i reformen og i teorien er et funn i selv, men det vanskeliggjorde analysen noe med de verktøyene jeg hadde tatt i bruk. Problemstillingen er dog ikke oppgavens hovedspørsmål, men tar likevel opp en viktig side av reform, så selv om beskrivelsen av hva som forventes av medarbeidere under nærpolitireformen i Politianalysen og Proposisjonen var begrenset, vil jeg likevel redegjøre for tendenser observert i dem og de øvrige dokumentene om Nærpolitireformen.

7.3.1 Medarbeiderne i den instrumentelle reformtradisjonen?

I det instrumentelle perspektivet skal medarbeideren kunne styres, mer enn hva de trenger å ledes. Her har man et mål-middel perspektiv og målet er oftest blitt utformet i de hierarkiske høye posisjoner og målene blir ofte tatt for gitt og skal ikke stilles spørsmål ved av de ansatte. De ansatte blir omtalt som organisasjonens redskaper og man anser organisasjonskultur som manipulerbar, og det forventes at de ansatte lar seg styre og at de setter organisasjonens mål ut i livet. Som vi har sett ovenfor, Nærpolitireformen representerer både en instrumentell og institusjonell tilnærming til reform, særlig er reform som redskap og symbol knyttet sammen, men ovenfor politiets medarbeidere var den instrumentelle retningen tydeligst.

I saksdokumentene for Nærpolitireformen beskrives ofte medarbeiderne som ressurser. I politianalysen leser vi at *"De ansatte i politiet er politiets viktigste ressurs... personell er en betydelig investering som bør utnyttes best mulig... Befolkningen har større forventninger til service enn tidligere, noe som gjør at politiet hele tiden må sørge for å holde et høyt servicenivå"* (NOU 2013: 9: 206). Dette er et bilde både på en NMP-tankegang og et instrumentelt bilde på medarbeideren.

I Politianalysen så vi at utvalgets anbefaling var en todelt reform. Strukturreformen innebar å redusere antall politidistrikter og tjenestesteder, og skulle blant annet styrke politiets innsats og drive effektiv forebygging. Kvalitetsreformens formål var å utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med forbedringer i styring og ledelsesprosesser. Gjennom dette formidles et mål-middel perspektiv hvor målet er blitt utformet i de høye posisjonene. De ansatte blir organisasjonens redskaper som

skal sørge for effektivitet: ”For å oppnå bedre kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen bør politiet benytte verktøy som resultatmål, tydeligere krav til leveranser, måling og oppfølging av oppnådde resultater og håndtering av konsekvenser om resultater ikke oppnås, både for ledere og medarbeidere” (NOU 2013: 9: 154).

Under Nærpolitireformen har det vært tatt i bruk midlertidig ansettelse for å begrense antall tilfeller med fremtidig reduksjon av stillinger. I den nye Statsansatteloven fra 2017, er bestemt å redusere bruken av midlertidig ansatte, men dette har likevel vært et tydelig verktøy under innføringen av Nærpolitireformen. Ansettelsesstoppen skulle gjelde de sivile og lederstillinger, men fikk ringvirkningene også for de politiutdannende, da stram økonomi gjorde at selv nyutdannede fra PHS fikk vanskeligheter med å få jobb i politietaten. Dette vitner også om et mål-middel perspektiv, hvor målet er effektivisering og de ansatte er midlet mot målet.

Bemanningsoversikten fra 31.02.2017 viste at blant kullet uteksaminert fra PHS i 2015 hadde 72,5 prosent fast jobb, mens kullet som ble uteksaminert i 2016, hadde kun 32,7 prosent fast jobb (Politi.no 2017e) Et kjennetegn på det nye arbeidslivet i følge Sennett (2001) og Allvin et al. (2011), er at de ansatte forventes å utøve fleksibilitet og at ansettelsesforhold forekommer oftere i mer temporære varianter. Midlertidige ansettelser forekommer oftest i offentlig tjenesteyting og skyldes gjerne ”reformer og omorganiseringer, usikkerhet rundt virksomhetens framtidige situasjon og usikkert bemanningsbehov” (Ødegård 2015). Som vi ser, har Nærpolitireformen har krevd fleksibilitet av de ansatte i politiet i reformen sin første fase. 27 politidistrikt ble til 12, det har vært ansettelsesstopp og kritikken rettet mot politireformen går på at den har blitt gjennomført for raskt med få midler. Kravet om økt fleksibilitet er tilstede i Nærpolitireformen, selv om selve begrepet fleksibilitet ikke nødvendigvis er flittig brukt i saksdokumentene. Bruken av midlertidig arbeidskraft, nedleggelse av arbeidssteder og ansettelsesstopp i politiet, viser at de ansatte er redskaper som det forventes at skal la seg styre. Om lag tre prosent av politiets medarbeidere arbeider i dag på kontorer som skal avvikles, og i følge både den gamle Tjenestemannsloven, og den nye Statsansatteloven, har de statsansatte både plikt og rett til å finne seg i de omstruktureringer som skjer i statlige etater (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017b).

Tidligere justisminister Anundsen uttalte i 2016 etter bemannings- og økonomi problemene i etaten ble kjent, at det er krevende for en organisasjon å bli sittende fast i reform over lengre tid, særlig for de ansatte, men samtidig uttalte han at Nærpolitireformen er de politiansattes enorme mulighet til å påvirke sin arbeidsplass (Justis- og beredskapsdepartementet 2016). Måten dette blir formidlet på viser at målene i Nærpolitireformen er tatt for gitt og skal ikke nødvendigvis stilles spørsmål ved av de ansatte. En begrenset rasjonalitet legges til grunn. De politiansattes adferd ansees som mulig å styre og endre når man starter å endre premissene i den formelle strukturen.

At målene er tatt for gitt kan vi også se i Difi sin evaluering av Nærpolitireformen. Difi (2017) mente det er bekymringsfullt at effektmålene for nærpolitireformen for mange av de ansatte oppleves som i overkant ambisiøse og til dels motstridende, samt at det er liten tro på at forutsetningene for å nå målene er tilstede. Justisminister Amundsen sin kommentar til Difis evaluering, var at reformen på det tidspunktet hadde dreid seg om struktur, men at det reformen egentlig handler om, er mer politifolk på gata, samt å heve fagkompetansen i politiet (Justis- og beredskapsdepartementet 2017). Slik formidler han også at målene til reformen ikke skal stilles spørsmål ved, selv om han også uttrykte at det er naturlig å kjenne på en usikkerhet når man står ovenfor store endringer. Dette gir et instrumentelt uttrykk ovenfor medarbeiderne og et signal om at organisasjonskulturen i politiet er manipulerbart.

Innen et instrumentelt perspektiv anser man jo at organisasjonskultur er manipulerbar, og kan utformes på en slik måte at de ansattes adferd kan endres og styres (Christensen et al. 2009). Det fremkommer i Prop. 61 LS (2014.2015) at gjennomføringen av nærpolitireformen skal forsterke organisasjonskulturen i politiet, at politiet må samles om en felles identitet og felles verdier. Selv om det her er fokus på kultur og identitet, tegner dette likevel et instrumentelt bilde av medarbeideren, fordi det forutsettes at organisasjonskulturen er manipulerbar.

7.3.2 Medarbeiderne i den institusjonelle reformtradisjonen?

Innen det institusjonelle perspektivet så vi først på medarbeideren i et kultur/tilpasnings perspektiv, og deretter i et myteperspektiv.

Tilpasningsperspektiv

I et tilpasningsperspektiv ansees medarbeiderne som noen som kan ledes på en relasjonell måte. Medarbeiderne er ikke kun organisasjonens verktøy, de er med på utvikle normer, verdier og identiteter i organisasjonen. De er med på å gi organisasjonen institusjonelle trekk. En medarbeider i kulturperspektivet handler etter en logikk om det passende, og organisasjonskulturen som den ansatte befinner seg i har en egenverdi.

Det fremkommer i større grad hvordan politiet skal bli styrt og ledet, enn hvordan man ønsker at medarbeiderne skal være i saksdokumentene til Nærpolitireformen. Det er ikke unaturlig at hva som forventes av hver enkelt medarbeider ikke står beskrevet, men siden 22. juli kommisjonen sin utredning har politiet arbeidet med medarbeiderskap og en medarbeiderplattform for å endre holdninger, kultur og ledelse i sin organisasjon. Dette er det derimot lite fokus på i saksdokumentene til Nærpolitireformen. Til tross for at Humlegård i 2015 uttalte at medarbeiderskap uten tvil vil bli sentralt i reformarbeidet (Skogseth 2016). Eksempelvis, i politianalysen er ikke medarbeiderskap, eller den da kommende medarbeiderplattformen nevnt, selv om flere utredninger og vurderinger påpekte utfordringer i politiet knyttet til holdninger, kultur og ledelse i forkant av politianalysen. Etter utvalgets mening er endring i holdning og kultur ”et ansvar for ledere i politiet, og er noe som politiet selv må arbeide med” (NOU 2013: 9: 154).

Prop. 61 LS (2014-2015) har et mer institusjonelt preg enn Politianalysen. I proposisjonen omtales medarbeiderplattformen en gang, og medarbeiderskap to ganger: *”Utviklingen av medarbeiderskap og lederplattformen skal bidra til at politiansatte på alle nivåer opplever at behov for endring ivaretas i den daglige utførelsen av polititjenesten”* (Justis- og beredskapsdepartementet 2015c: 31). I Proposisjonen fremhever de også at lederne må bli klar over sin betydning som rollemodeller og kulturbærere. De uformelle verdiene tas mer til etterretning i Proposisjonen enn i Politianalysen, men likevel er det ikke fokus på det mellommenneskelig eller det relasjonelle i ledelsen som vil være typisk for de som

følger et tilpasningsperspektiv. Det er heller ikke slik at lederne omtales som brukere av både den formelle og uformelle strukturen som omgir dem, i stedet skal lederne skal skape kulturen med å være rollemodeller og kulturbærere, og det peker mer mot et instrumentelt perspektiv på medarbeideren enn et institusjonelt perspektiv.

Myteperspektiv på reform

En medarbeider i et myteperspektiv må inneha evnen til å sortere hvilke av de mytene/organisasjonsideene som ledelsen omfavner, som de faktisk skal implementere. En medarbeider i en reform med et myteperspektivet må forholde seg til et visst nivå av organisatorisk hykleri fordi lederne vil søke i sine omgivelser etter legitimitet ved å innføre organisasjonsideer fra sine omgivelser, enten aktivt eller passivt.

Medarbeiderne i politiet beskrives ikke i reformdokumentene som medarbeidere med et myteperspektiv til reform. Det ville heller ikke vært naturlig å beskrive sine medarbeidere som fortolkere av reformideer. Det ville ikke økt organisasjonens legitimitet å stadfeste at medarbeiderne må sortere hvilke reformideer som virkelig skal implementeres. Å skape høyere legitimitet er et av uuttalte reformens hovedmål. Det er derimot støtte for at aktørene bak Nærpolitireformen har en myte/symbol tilnærming til reform. Nærpolitireformen gjenspeiler sentrale normer i sine omgivelser om hva som er moderne, effektivt og fornuftig innen politifaget. I politiet fant man at organisasjonens ideologier og prosesser kan være løst koplet til dens faktiske adferd, og slik vil lederne og medarbeidere være fortolkere av reformideer, selv om de ikke blir beskrevet på den måten i saksdokumentene til reformen.

8.0 Oppsummering

Denne studien har besvart tre problemstillinger som alle har pekt på hva slags reform Nærpolitireformen er. Studien har vist at Nærpolitireformen føyer seg inn i rekken av NPM-inspirerte reformer i Norge gjennom å ta sikte på å effektivisere norsk politi og rasjonalisere dets struktur. Det er et mål å avbyråkratisere og å styre politiet bedre. Man er opptatt av å gjenkjenne politiets kjerneoppgaver og å møte publikum, politiet vektlegges altså som en tjenesteyter for publikum. Dette er klare kjennetegn på NPM.

Oppgavens andre problemstilling var studiens hovedspørsmål. Det ble undersøkt hvilket perspektiv på reform som Nærpolitireformen ligger nærmest. Aller tydeligst var den instrumentelle tilnærmingen til reform. Igjennom Nærpolitireformen ønsker man å fremme rasjonalitet og effektivitet gjennom en mest mulig bevisst utforming av den formelle organisasjonsstrukturen. Reformen er et redskap for å oppnå det politiske målet om et robust og effektivt nærpoliti.

Det er på mange måter for tidlig å si noe om hvilken grad Nærpolitireformen har en tilnærming til reform som tilpasning. Reformens mål er utformet for å endre problemer hva gjelder effektivitet, kvalitet og struktur, og man leter ikke i organisasjonens verdi og normgrunnlag for å løse problemene. Derimot er man opptatt av å endre ledelsespraksis, samt å bli kjent med kulturen i organisasjonen gjennom fremtidige evalueringer. Disse faktorene, sammen med reformens abstrakte språk, kan gi rom til politiets institusjonelle trekk på en indirekte måte, og vil kunne tillate organisasjonen å tilpasse reformen til sin identitet og uformelle struktur.

Det er støtte for myte/symbol tilnærming til reform i Nærpolitireformen. Reformen er et svar på myten om hva et godt politi skal være. Reformen er utarbeidet for å gi politiet høyere legitimitet. Man søker å innføre hva andre aktører i politiets organisasjonsfelt har implementert, og man bruker et elastisk språk, slik at reformens begrep har flere mulige fortolkninger. Det er også eksempler på organisatorisk hykleri i Nærpolitireformen, som slik peker på en mytetilnærming på reform. At reformen er både et verktøy og symbol, ligger nære Moren (2011) innsikt om gjensidig avhengighet mellom de instrumentelle og symbolske aspektene i reformer.

I den tilgjengelig teorien om instrumentell og institusjonell reformtradisjon var det mer fokus på ledelse og styring i organisasjonen, enn på hvordan en medarbeider beskrives i reform. Utleddet fra tilgjengelig teori kan man likevel si at i det instrumentelle perspektivet skal medarbeideren kunne styres, mer enn hva de trenger å ledes. I et tilpasningsperspektiv ansees medarbeiderne som noen som kan ledes på en relasjonell måte, mens en medarbeider i et myteperspektiv må inneha evnen til å sortere hvilke av mytene/organisasjonsideene som ledelsen omfavner en skal implementere.

Det fremkommer i større grad i saksdokumentene til Nærpolitireformen hvordan politiet skal bli styrt og ledet, enn hvordan man beskriver medarbeiderne. Studien viste at Nærpolitireformen representere både en instrumentell og institusjonell tilnærming til reform, men ovenfor politiets medarbeidere var den instrumentelle retningen tydeligst. Aktørene bak reformen anser medarbeiderne som viktige ressurser. Bruken av midlertidig arbeidskraft, nedleggelse av arbeidssteder og ansettelsesstopp i politiet, viser at de ansatte ansees som redskaper som det forventes at skal la seg styre mot målet som er blitt utarbeidet.

I Nærpolitireformen er det fokus på ledernes betydning som rollemodeller og kulturbærere, men likevel er det ikke fokus på det mellommenneskelig eller det relasjonelle i ledelsen som vil være typisk for de som følger et tilpasningsperspektiv. Når en går ut i fra at organisasjonskulturen er manipulerbar, peker dette er mot et instrumentelt perspektiv, mer enn et tilpasningsperspektiv på reform.

De politiansatte beskrives ikke i reformdokumentene som medarbeidere med et myteperspektiv til reform. Det ville ikke økt organisasjonens legitimitet å stadfeste at medarbeiderne må sortere hvilke reformideer som virkelig skal implementeres. Studien viste derimot elementer av mytetilnærming i reformen, deler av organisasjonens prosesser er løst koplet til dens faktiske adferd, så slik sett er det rimelig å anta mange politiansatte gjenkjenner seg i beskrivelsen av å måtte forholde seg til organisatoriske myter.

9.0 Referanser

- Allvin, M., Aronsson, G. H. T., Johansson, G. & Lundberg, U. (2011). *Work Without Boundaries : Psychological Perspectives on the New Working Life*. Hoboken: Hoboken, NJ, USA: John Wiley & Sons.
- Amundsen, P.-W. (2017a). *Nærpolitireformen og tilliten til politiet*. Politiforum. Oslo: Politiforum.no. Hentet fra: <https://http://www.politiforum.no/artikler/naerpolitireformen-og-tilliten-til-politiet/387632> (Dato: 29.10.17).
- Amundsen, P.-W. (2017b). *Reform i balanse - nærpolitireformen*. In Replikk i Dagbladet 01.03.17 (ed.). Regjeringen.no: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra: <https://http://www.regjeringen.no/no/aktuelt/reform-i-balanse---narpolitireformen/id2541520/> (Dato: 22.02.17).
- Aslaksen, K. & Aarum, F. (2015). *OPPFØLGING AV NÆRPOLITIREFORMEN - BEGRENSET ANSETTELSESSTOPP - MIDLERTIDIGE ANSETTELSE*. Politilederen.no: Politidirektoratet.
- Berg, B. L. & Lune, H. (2012). *Qualitative research methods for the social sciences*. 8th ed. ed. Boston: Pearson.
- Berg, L. P. (2014). *Hermansen-utvalget*. Store Norske Leksikon. Norge: Store norske leksikon. Hentet fra: <https://snl.no/Hermansen-utvalget> (Dato: 17.02.17).
- Brunsson, N. (2002). *The organization of hypocrisy : talk, decisions and actions in organizations*. 2nd ed. ed. Oslo: Abstrakt forl.
- Busch, T., Vanebo, J. O., Klaudi Klausen, K. & Johnsen, E. (2011). *Modernisering av offentlig sektor : trender, ideer og praksiser*. 3. utg. ed. Oslo: Universitetsforl.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforl.
- Christensen, T., Roness, P. G., Lægreid, P. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte*. 2. utg. ed. Oslo: Universitetsforl.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utg. ed. Oslo: Universitetsforl.
- Dagbladets Lederartikkel. (2017). *Reform på leirfötter. Dette er en reform som primært handler om sentralisering og kostnadskutt*. [Lederartikkel 23.02.17]. Dagbladet.no: 2017 DB Medialab. Hentet fra: <http://www.dagbladet.no/kultur/reform-pa-leirfotter/67325570> (Dato: 22.02.17).
- Difi. (2017). *Evaluering av nærpolitireformen Statusrapport 2016*. In Rapporter og statistikk (ed.). Difi-rapport 2017:2. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT. Hentet fra: <https://http://www.difi.no/rapport/2017/02/evaluering-av-naerpolitireformen-statusrapport-2016> (Dato: 22.05.17).
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48 (2): 147-160.
- Egeberg, M. (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug.

- Elvebakk, V. H. (2016). *Hybride organisasjoner - hvordan innrettes økonomistyringen for å etterstrebe måloppnåelse*: Nord universitet.
- Energiloven. (1990). *Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)*. Olje- og energidepartementet. ikrafttredelse 01.01.91.
- Finansdepartementet. (2016). *Prop. 1 S (2016 –2017) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Statsbudsjettet. Finansdepartementet, D. k. Oslo: 16.09.2016.
- Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., Sahlin, K. & Wedlin, L. (2008). *The SAGE Handbook of organizational institutionalism*. Los Angeles: SAGE.
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. utg. ed. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hagelund, A. (2014). From Economic Incentives to Dialogic Nudging – The Politics of Change and Inertia in Norwegian Sickness Insurance: 69-85.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). Pressemeldning: Regjeringen vil gjennomføre en politianalyse. Regjeringen.no. Oslo Nr: 125-2012.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2013). *Pressemelding: Politianalysen overlevert til Faremo*. Regjeringen.no. Oslo: Nr 72- 2013.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015a). *Foreslår reform av politiet*. Nr:14-2015. Oslo: regjeringen.no.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015b). *Pressemelding:Et bedre og nærere politi*. Regjeringen.no. Oslo: Nr: 10-2015.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015c). *Prop. 61 LS (2014–2015)Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. Det kongelige justis- og beredskapsdepartementet. Oslo Regjeringen.no.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Fremtidens politi avhenger av dere*. Tale av tidligere justis- og beredskapsminister Anders Anundsen. Oslo: Regjeringen.no.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Evaluering av politireformen* Pressemelding nr 18-2017. Oslo: Regjeringen.no.
- Klausen, K. K. (1996). *Offentlig organisasjon, strategi og ledelse*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017a). Ny lov om statens ansatte. Pressemelding 05.04.2017 (ed.). Regjeringen.no.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017b). *Prop. 94 L (2016–2017) Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)*. Oslo.
- Københavns Universitetet. (2017). *Primære og sekundære litteraturskilder* Københavns Universitetsbibliotek. København. Hentet fra: http://bibliotek.science.ku.dk/vejledninger/kildekritik/primaer_sekundaer_kilder/ (Dato: 30.06.17).
- March, J., Simon, H., Guetzkow, H. & March, J. (1958). *ORGANIZATIONS*. New York: Wiley.
- Moren, J. (2011). *Om reformer: En studie av Kvalitetsreformen, Politireform 2000 og Kunnskapsløftet*. Karlstad University Studies.
- Mortvedt, O. m. (2015). *Politireformen- et kostbart eksperiment*. Oslo: Politiforum.no. Hentet fra: <http://www.politiforum.no/no/meninger/kommentarer/Politireformen+%E2%80%93+et+kostbart+eksperiment.d25-T2tzKZ5.ips> (Dato: 19.06.17).

- Moses, J. W. & Knutsen, T. L. (2012). *Ways of knowing : competing methodologies in social and political research*. 2nd ed. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mosveen, E., Åsebl, S. & Nilsen, S. (2017). *Maktspillet om nødsentralene*. Verdens Gang. Norway: vg.no. Hentet fra: <http://www.vg.no/spesial/2017/samløk/> (Dato: 26.05.17).
- NESH. (2016). FORSKNINGSETISKE RETNINGSLINJER FOR SAMFUNNSVITENSKAP OG HUMANIORA, JUSS OG TEOLOGI. Hentet fra: https://http://www.etikkom.no/globalassets/documents/publikasjoner-som-pdf/60125_fek_retningslinjer_nesh_digital.pdf. (Dato: 22.05.17).
- NOU 1989: 5. (1989). *En bedre organisert stat*. In administrasjonsdepartementet, F.-o. (ed.). Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 16. januar 1987 : Avgitt til Forbruker- og administrasjonsdepartementet 17. mars 1989. Oslo.
- NOU 1999: 10. (1999). *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*. Justis- og politidepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. lærdom, O. v. k. r. a. f. å. g. o. t., 2011., f. a. p. r. o. U. j. & Avgitt til statsministeren 13. august 2012.
- NOU 2013: 9. (2013). *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer — Politianalysen*. beredskapsdepartementet, J.-o. Oslo: Regjeringen.no.
- Nybø, I. & Anundsen, A. (2015). *Pressemelding Nr: 10 – 2015. Avtale mellom regjeringspartiene (FrP/H) og Venstre om grunnlaget for et fremtidsrettet, robust nærpolti.*, Justis- og beredskapsdepartementet. Oslo Regjeringen.no.
- Politi.no. (2017a). *Medarbeiderplattformen i politiet*. Oslo Politiet.no. Hentet fra: <https://politiet.no/om/jobb-i-politiet/medarbeiderplattform/> (Dato 28.09.2017).
- Politi.no. (2017b). *Organisasjonen*. Oslo: Politiet. Hentet fra: <https://http://www.politi.no/om/organisasjonen/> (dato: 30.06.17).
- Politi.no. (2017c). *Politidekning 4. kvartal 2016*. Oslo. Hentet fra: <https://http://www.politi.no/globalassets/dokumenter/01-rapporter-statistikk-og-analyse/bemanningsgrad/dekningsgrad-4.-kvartal-2016.pdf> (Dato: 30.06.17).
- Politi.no. (2017d). *Politidirektoratets rolle*. Oslo: Politiet. Hentet fra: <https://http://www.politi.no/om/organisasjonen/andre/politidirektoratet/om-pod/rolle/> (Dato: 30.06.17).
- Politi.no. (2017e). Uteksaminerte fra PHS som har stilling i politiet. *Bemanning 1. kvartal 2017 Status pr 31.03.2017*, https://http://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_4493.pdf. (Dato: 22.05.17)
- Politidirektoratet. (2017a). *Bemanningsstall i politi- og lensmannsetaten 2016*. Oslo: Politi.no. Hentet fra: https://http://www.politi.no/politidirektoratet/aktuelt/nyhet_16673.xml (Dato: 22.05.17).
- Politidirektoratet. (2017b). *Beslutninger- Endringer i politidistriktenes lokale struktur*. 13.01.17: POD. Hentet fra: <https://http://www.politi.no/globalassets/dokumenter/02-narpolitireformen/lokal-struktur---tjenestested/20170113---ny->

- [organisering-av-norsk-politi---beslutninger---endringer-i-politidistriktenes-lokale-struktur.pdf](#) (Dato: 29.10.17).
- Politidirektoratet. (2017c). *Ny organisering av norsk politi*. In Politi.no (ed.). Akuel. Oslo. Hentet fra: https://http://www.politi.no/politidirektoratet/aktuelt/nyhet_16617.xhtml (Dato: 13.02.17).
- Politiforum. (2017). *MELDINGEN FRA 6000 POLITIANSATTE: TROR IKKE REFORMEN VIL GJØRE POLITIET BEDRE*. In Trædal, T. & Inderhaug, E. (eds). Politiforum.no. Hentet fra: <http://dybde.politiforum.no/reformutentillit.html> (Dato: 22.05.17).
- Renå, H., Gomseth, R., Lægreid, P. & Aars, J. (2017). Nærpolitireformen- Politiansatte og lederes vurdering av dagens situasjon og forventninger til reformen, Institutt for Administrasjon og Organisasjonsvitenskap 2016 (ed.). *Universitetet i Bergen*. Bergen. 66 pp.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner : ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlag
- Røvik, K. A. (2010). Managementtrender. *Praktisk økonomi & finans*, 27 (03): 61-72.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organization*. London: Sage publications.
- Scott, W. R. (2003). *Organizations : rational, natural, and open systems*. 5th ed. ed. Upper Saddle River, N.J: Prentice Hall Pearson Education International.
- Sennett, R. (2001). *Det fleksible mennesket: personlige konsekvenser av å arbeide i den nye kapitalismen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Skogseth, I. K. (2016). *Medarbeiderskap som en ressurs i endringsprosesser i politiet*: University of Stavanger, Norway.
- St.meld. nr. 22 (2000-2001). (2001). *Politireform 2000 Et tryggere samfunn*. Justis- og beredskapsdepartementet. Oslo.
- Storberget, B. (2015). *Postverket*. Store Norske Leksikon. Hentet fra: <https://snl.no/postverk> (Dato: 22.05.17).
- Ødegård, A. M. F. (2015). *Undervisning topper statistikken*. Oslo: Fafo. Hentet fra: <http://www.arbeidslivet.no/Lonn/Stillingsvern/Midlertidige-ansettelser/> (Dato 11.04.16).

Antall ord: 24926

Vedlegg 1

Presentasjon av Nærpolitireformen slik den fremkommer på regjeringen sine nettsider.

- **24.05.2017 PRESSEMELDING**

Ny tjenestestruktur for politiet

Justis- og beredskapsdepartementet har i dag besluttet hvor tjenestestedene skal ligge i de nye politidistriktene.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **18.05.2017 PRESSEMELDING**

Særorganutvalgets rapport er levert

Justis- og beredskapsminister Per-Willy Amundsen (FrP) tok i dag imot utredningen fra utvalget som har vurdert organisering og oppgaveløsning i politiets særorganer.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **30.03.2017 PRESSEMELDING**

Samlokalisering av nødmeldingstjenestene 110 og 112 i Innlandet

Innlandet er først ute med samlokalisering av 110- og 112-sentralene innenfor de nye politidistriktene. Justis- og beredskapsminister Per-Willy Amundsen (FrP) åpnet torsdag 30. mars den nye sentralen på Hamar.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **20.03.2017 TALE/INNLEGG**

Mer politi kommer

I en sak i Oppland Arbeiderblad 16. mars ønsker Ida Kokslien å få bruke politiutdanningen sin. Det får hun sjansen til. Det vil bli en historisk høy politibemannning i 2017.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **15.03.2017 TALE/INNLEGG**

Politiet må få de midlene som trengs

Politiets avdekking og etterforskning av internettrelaterte overgrep bidrar til å tydeliggjøre den reelle risikoen for å bli tatt. Arbeidet med nærpolitireformen er godt i gang.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **01.03.2017 TALE/INNLEGG**

Reform i balanse - nærpolitireformen

Mange i politiet deler ambisjonene om et politi med mer moderne arbeidsmåter og sterkere kompetansemiljøer.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **27.02.2017 TALE/INNLEGG**

Nærpolitireformen og tilliten til politiet

Tillit til politiet er et viktig kjennetegn ved den norske rettsstaten. Den tilliten og trygghetsskapingen som ligger i det lokale nærpolitiet, står helt sentralt i politireformen.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **22.02.2017 PRESSEMELDING**

Evaluerer av politireformen

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) overleverte i dag en statusrapport til justis- og beredskapsminister Per-Willy Amundsen (FrP), som vurderer reformarbeidet som er gjennomført i 2016.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **17.12.2016 TALE/INNLEGG**

Fremtidens politi avhenger av dere

Nærpolitireformen er nødvendig for å gi oss et enda bedre politi og et enda tryggere samfunn. Skal vi lykkes med reformen, trenger vi innsatsen til alle dere som jobber i politiet.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **16.12.2016 PRESSEMELDING**

Nye visepolitimestere utnevnt i dag

Som en oppfølging av Nærpolitireformen, er antallet politidistrikter med politimesterembeter fra 1. januar 2016 blitt redusert fra 27 til 12. Politidistriktenes ledergrupper er under etablering, og i statsråd i dag er nye visepolitimestere blitt utnevnt for en åremålsperiode på seks år.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **02.12.2016 PRESSEMELDING**

Effektivisering av den sivile rettspleien i politiet

Regjeringen legger i dag frem forslag til endringer i lovgivningen om organisering av den sivile rettspleien i politiet. Lovforslagene følger opp prop. 61 LS (2014-2015) Endringer i politiloven mv. (Trygghet i hverdagen - nærpolitireformen).

Justis- og beredskapsdepartementet

- **06.10.2016 PRESSEMELDING**

Flere stillinger og økt kapasitet til politiet

Regjeringen fornyer og forbedrer politiet, og foreslår en kraftig styrking i statsbudsjettet for 2017.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **30.09.2016 PRESSEMELDING**

Endring av statsadvokatembetenes distriktsinndeling

Som en oppfølging av Nærpolitireformen, ble det i statsråd i dag besluttet å justere statsadvokatembetenes navn og distriktsinndeling. – Målet med nærpolitireformen er blant annet å sikre tilstedeværelse av et kompetent og effektivt politi, sier justis- og beredskapsminister Anders Anundsen (Frp).

Justis- og beredskapsdepartementet

- **24.08.2016 NYHET**

Kristiansund får politiets lønns- og regnskapssenter

Politiets lønns- og regnskapssenter skal legges til Kristiansund. Det har regjeringen besluttet. Lønns- og regnskapssenteret vil ha om lag 70 ansatte når det er i full drift.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **18.04.2016 PRESSEMELDING**

Mer fleksibel organisering av den sivile rettspleie i politiet

I tråd med nærpoltireformen skal det legges til rette for større og mer fleksible enheter i politidistriktene. For å få til det, må bestemmelsen om at hver enkelt lensmann er namsmann i sitt distrikt endres. Regjeringen har i dag sendt forslaget på høring.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **17.02.2016 PRESSEMELDING**

Overordnet organisasjonsmodell for politidistriktene

I dag har justis- og beredskapsminister Anders Anundsen (FrP) besluttet overordnet organisasjonsmodell for politidistriktene.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **27.11.2015 PRESSEMELDING**

Nye politimestere utnevnt i dag

Antall politidistrikt blir redusert fra 27 til 12 fra 1. januar 2016. I statsråd i dag er følgende politimestere utnevnt for en periode på seks år:

Justis- og beredskapsdepartementet

- **10.06.2015 ARTIKKEL**

Nærpoltireformen vedtatt

Stortingets justiskomite behandlet Regjeringens forslag til reform av politiet i mai 2015. Etter et forlik mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre la komiteen fram sin innstilling 2. juni 2015. Stortinget fattet om iverksetting av reformen 10. juni 2015.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **06.03.2015 PROPOSISJON**

Prop. 61 LS (2014-2015) - Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen)

Regjeringens forslag til reform av politiet. Forslaget tar for seg politi- og lensmannsetatens struktur, oppgaveportefølje og ansvarsdeling og er samtidig en gjennomgang av ledelse og kultur i politiet.

[Følg proposisjonen på Stortinget](#)

Justis- og beredskapsdepartementet

- **06.03.2015 PRESSEMELDING**

[Foreslår reform av politiet](#)

Regjeringen fremmet i dag forslaget om reform av politiet. – Dette er svaret på utfordringene politiet har stått overfor. Vi foreslår nå en organisering som er bedre tilpasset tjenestene politiet skal levere, som vil sikre et politi som er der når folk trenger det, og som er robust nok til å håndtere de kompliserte etterforskningsoppgavene politiet har, sier justis- og beredskapsminister Anders Anundsen (FrP).

Justis- og beredskapsdepartementet

- **17.02.2015 PRESSEMELDING**

[Et bedre og nærmere politi](#)

– Nærpolitireformen sikrer et operativt, synlig og tilgjengelig politi, som vil være der folk er, sier justis- og beredskapsminister Anders Anundsen (FrP).

Justis- og beredskapsdepartementet

- **21.06.2013 HØRING**

[Høring – NOU 2013:9 Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer](#)

Status: Ferdigbehandlet

Høringsfrist: 01.10.2013

Justis- og beredskapsdepartementet

- **19.06.2013 NOU**

[NOU 2013: 9 - Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer](#)

Utredning fra utvalg som har analysert utfordringene i norsk politi, med forslag til tiltak for bedre oppgaveløsning og mer effektiv ressursbruk i politiet.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **19.06.2013 PRESSEMELDING**

Politianalysen overlevert til Faremo

Regjeringen nedsatte 8. november 2012 et utvalg for å analysere utfordringene i norsk politi. Utvalgsleder Arne Røksund overleverte i dag utredningen til justis- og beredskapsminister Grete Faremo.

Justis- og beredskapsdepartementet

- **08.11.2012 PRESSEMELDING**

Regjeringen vil gjennomføre en politianalyse

– Jeg ønsker et godt faglig grunnlag for fremtidens organisering av politi- og lensmannsetaten, sier justis- og beredskapsminister Grete Faremo. Derfor nedsetter regjeringen en arbeidsgruppe som skal analysere utfordringene i norsk politi.

Justis- og beredskapsdepartementet