



Nærpolitireformen: gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser

Kristin Rubecksen • Annbjørg Ryssdal



Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere. I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfelleevaluering. Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-122-9
ISSN 2387-5615

Uni Research Rokkansenteret
Nygårdsgaten 112
5008 Bergen
Tlf. 55 58 50 00
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

Postadresse
Uni Research Rokkansenteret
Postboks 7810
5020 Bergen

Nærpolitireformen: gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser

Kristin Rubecksen

Annbjørg Ryssdal

Rapport 2 – 2018

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

Uni Research AS, Bergen

Juni 2018

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
Summary	8
Innledning	11
Bakgrunn	11
Mål og problemstillinger	14
Metode og framgangsmåte, datainntak og begrensninger	15
Avgrensninger	16
Leseveiledning	17
Kapittel 2. Beskrivelser, reform og omstilling av politiet	18
Innledning	18
Verdigrunnlag, reform og endring i norsk politi	18
De ti grunnprinsippene – Politirulleutvalget	18
Politireform 2000	19
Rollemeldingen – St.meld. nr.42 (2004–2005)	20
Resultatreformen	20
22. juli kommisjon	21
Politianalysen	22
Nærpolitireformen – NOU 2013:9 «Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer»	25
Nye strukturelle løsninger, krav og prioriterte funksjoner	27
Politireformer i andre nordiske land	33
Tidligere evalueringer av nærpolitireformen	35
Stiavhengighet og internasjonal påvirkning	36
Kapittel 3. Organisering og styring av politiet	37
Politiets oppgaver	37
Organisering og styring	37
Om de tre politidistriktene i denne studien	39
Finnmark politidistrikt	39
Innlandet politidistrikt	41
Vest politidistrikt	42
Kapittel 4. Informantenes perspektiver på gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser	44
Innledning	44
Gjennomføring av reformen	45

Nærpolitibegrepet	46
Distriktenes operasjonalisering av nærpolitireformen	48
Desentralisering av funksjoner	48
Ulike oppfatninger om hva et nært politi er	50
Distriktenes oppfatninger om behovet for reform og reformens målsettinger	50
Enige i endringsbehov og positiv til målsettingene	50
Tilstedeværende, tilgjengelig og robust politi er – tilgang på kompetanse, tjenester og desentralisering	51
Likere polititjenester – til en viss grad	52
Iboende spenninger i reformen skaper utfordringer	54
Spenninger mellom beredskap og straffesaksfeltet	54
Omfattende krav til standardiserte funksjoner skaper spenninger	55
Sentralisering og desentralisering	56
Nye ledelsesstrukturer en forutsetning for å kunne innfri på målsettinger	57
Nærpolitireformen åpner også for nye muligheter	57
Lokal implementering	58
Finnmark politidistrikt	58
Vest politidistrikt	63
Innlandet politidistrikt	67
Medvirkning, inkludering og motstand	70
POD og sentrale myndigheter	74
Nødvendige og tilstrekkelige ressurser i distriktene til gjennomføring av reformen	76
Mangler i reformen	79
Kapittel 5. Oppsummering av hovedfunn	82
Neste delstudie/bidrag	86
Referanser	87
Vedlegg 1 Overordnet organisasjonsmodell	92
Vedlegg 2 Intervjuguide	94

Forord

Uni Research Rokkansenteret har i 2017 mottatt midler fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) til forskning som er relevant for oppfølging av nærpolitireformen.

Rapporten som her foreligger er basert på Uni Research Rokkansenterets oppdrag. Oppdraget hadde oppstart januar 2017 og ble avsluttet i desember 2017. Hovedforsker i prosjektet har vært Kristin Rubecksen. Annbjørg Ryssdal har bidratt i både datainnsamling, transkribering av intervjuer og analyse på deler av intervjumaterialet

Vi vil rette en stor takk til informantene som på forskjellige måter har bidratt og stilt seg tilgjengelige for oss. Vi vil også takke Lise Hellebø Rykkja, Tord Lindén og oppdragsgiver for gode innspill til denne rapporten.

Kristin Rubecksen
Prosjektleder

Bergen, 2018

Sammendrag

Denne rapporten undersøker hvordan nærpolitireformen gjennomføres i tre utvalgte politidistrikter, hvilke endringsutfordringer distriktene opplever å stå overfor, og hvilke konsekvenser dette har hatt for implementeringen av nærpolitireformen. Oppdraget hadde oppstart januar 2017 og ble avsluttet i desember samme år.

Vi har vært særlig interessert i hvordan reformvedtaket følges opp, fortolkes og operasjonaliseres lokalt, om politidistriktene opplever å ha de nødvendige økonomiske og personalmessige ressursene tilgjengelig i omstillingsprosessen, hvordan informasjonsflyten fra sentralt hold til distriktene har vært opplevd, og hvilken betydning oppslutning eller motstand mot reformen har hatt for implementeringsarbeidet. Studien baserer seg på kvalitative intervjuer med ansatte i politiorganisasjonen på ulike nivå i de tre politidistriktene (politimestre, lokale prosjektledere, mellomledere og tillitsvalgte). Dokumentstudier har også vært benyttet som en sentral kilde for å kunne få et bedre innblikk i politiets reformhistorie og institusjonelle særtrekk.

Hovedfunn i denne studien er at det fremdeles er utbredt skepsis mot bruk av betegnelsen «nærpolitireform», særlig fordi sentrale tiltak i reformen innebærer en form for sentralisering. Begrepet «nærpoliti» har resultert i mye kritikk fra ulike hold, og medført en «energilekkasje» på distriktsnivå hvor for mye tid og krefter har gått med til å kommunisere og forklare hva reformen skal bidra til. Dette gjelder både utad mot publikum, media og kommuner – men også internt i den lokale politiorganisasjonen. For kommunene kommer nedleggelse av lokale tjenestesteder i tillegg til andre gjennomgående reformtiltak og omstillinger som kommunereform, regionreform og sentralisering av andre statlige tjenester og arbeidsplasser.

Operasjonaliseringen av «nærpoliti» har blitt gjort på litt ulikt vis i de tre undersøkte politidistriktene. Enkelte distrikter har aktivt valgt en desentraliseringsstrategi hvor «nærheten» har blitt operasjonalisert som lik tilgang til politiets ulike funksjoner selv om disse geografisk sett vil være spredd utover i distriktet. Den fysiske tilstedeværelsen av den rullerende politipatruljen i lokalmiljøet har dermed ikke vært den sentrale nærkomponenten i operasjonalisering og fortolkning av hva et nært politi vil bli. Andre distrikt viser nettopp til den rullerende politipatruljen som skal være synlig og tilstedeværende i lokalmiljøet som «det nære politi».

Det synes å være en utbredt enighet i behovet for reform av politiet. Gjennom vår undersøkelse fremkommer det at mange mener det var på høy tid med en omstilling av en politiorganisasjon som strukturelt, innholdsmessig og metodisk hadde blitt

utdatert. Særlig på grenseoverskridende kriminalitet og nettkriminalitet har det vært et stort ønske om omstilling og økt kompetanse. Ambisjonen om å bygge mer robuste fagmiljøer oppleves som et viktig skritt i riktig retning, men reformen går ikke langt nok på dette punkt ifølge våre informanter. Det satses i for liten grad på bygging av nødvendig kompetanse som ikke er politifaglig eller juristbasert. Noen informanter mener reformen følger et for konservativt spor og innebærer en justering eller «flikking» på eksisterende struktur. Nærpolitireformen oppfattes videre av enkelte som å være en reform som treffer «halve» politiet fordi påtalesporet ikke er inkludert i reformen. På den andre siden har nærpolitireformen også åpnet for noen nye muligheter i politidistriktene som har vært vanskelig å få på plass tidligere. Dette gjelder etablering av enkelte nye funksjoner på lokalt nivå, samt tilgang til teknisk utstyr og materiell.

Særlig målsettingen om likere polititjenester mottas godt. Det blir trukket fram at det tidligere har vært ulikheter i polititjenestene mellom distriktene, og at dette har vært oppfattet som et problem. Like saker bør behandles likt, uavhengig av geografi. De nye strukturelle grepene i politidistriktene med etablering av fellesfunksjoner, funksjonelle og geografiske driftsenheter blir i hovedsak positivt oppfattet og mottatt. Intensjonene bak denne omleggingen oppfattes som gode, og det pekes på at dette nok vil bidra til likere polititjenester på sikt. Imidlertid vises det også til at det er en naturlig grense for hvor likt det kan bli, eller bør være, gitt distriktenes store variasjoner i befolkningstetthet, geografiske avstander og kriminalitetsbilde. Informantene viser også til flere iboende spenninger i nærpolitireformens mål som for eksempel mellom sentralisering - nærhet, forebygging – beredskap.

Politidirektoratets prosjektstyring av implementeringen av nærpolitireformen beskrives av våre informanter som å ha vært veldig profesjonell, hvor dyktige fagpersoner i direktoratet har fulgt distriktene tett opp. Imidlertid har koordineringen internt i direktoratet blitt oppfattet av våre informanter som tidvis å svikte, og signaler og forventninger fra fagmiljøene sentralt har kommet samtidig uten noen form for prioritering, og før tilsvarende fagmiljø lokalt har vært på plass. Dette har skapt frustrasjon i politidistriktene. Informasjonsflyten fra sentralt hold om implementeringsarbeidet oppleves som god, men omfattende. Det gis uttrykk for at det til tider oppleves som krevende at direktoratet er omfattende detaljstyrt av Justis- og beredskapsdepartementet. Informantene ønsker videre et mer langsiktig tidsperspektiv i oppfølgingen av nærpolitireformen på sentralt nivå enn det de oppfatter at det legges til grunn nå. Det er en viss bekymring for at man mister fokuset før de nye strukturene har rukket å sette seg.

De lokale prosjektlederne i politidistriktene beskrives av våre informanter som å være avgjørende endringsagenter lokalt og har hatt en viktig rolle i operasjonalisering og

utforming av reformen i det enkelte distrikt. Et godt samspill med fagorganisasjoner og tillitsvalgte vektlegges som kritiske suksessfaktorer for en vellykket implementering. Reformens knappe tidsfrister skaper imidlertid dårlige vilkår for inkludering og medvirkning lokalt ifølge enkelte av våre informanter. Ledelsesstil, lydhørhet og tilgjengelighet for ansatte vurderes som vesentlige faktorer som det er viktig at politimestrene ivaretar godt i gjennomføringsprosessen.

Manglende finansiering av reformen trekkes frem som den mest kritiske endringsutfordringen. Politidistriktene opplever at de ikke har de nødvendige økonomiske eller personalmessige ressurser tilgjengelig i gjennomføring av reformen. Utilstrekkelige ressurser utgjør en risiko for linjeorganisasjonen, og man ser seg nødt til å foreta tøffe prioriteringer lokalt som kan gå utover øvrige polititjenester i distriktene.

Summary

This report examines how the Norwegian Community Police reform is currently being implemented in three selected police districts, what reform-challenges the police districts are facing, and the consequences this has had for the implementation of the reform. The project has received funds from the Agency for Public Management and eGovernment (Difi), and started in January 2017 with completion in December the same year.

We have been particularly interested in how the reform-decision is followed up, interpreted and operationalized locally, if police districts experience having the necessary financial and human resources available in the conversion-process, how the districts perceive the flow of information from central level actors, and what significance support or opposition to the reform has had for the implementation work. The study is based on qualitative interviews with employees in the police organization at various levels in the three police districts (police district commissioners, local project managers, middle managers and union representatives). Document-studies represent a key source of information in order to get a better insight into the reform history and institutional characteristics of the police.

A community-based police indicate local anchoring and a closeness to the public. There is still widespread skepticism about the use of the term "community police reform", especially because key measures in the reform involve some form of centralization. The term "community police" has resulted in a lot of criticism from different directions, and has led to an "energy leakage" at the district level, where much time and effort has been used to communicate and explain what the reform is about. This applies to the public, the media, and municipalities - but also internally in the local police organization. For municipalities, the community police reform takes place alongside other comprehensive reform processes such as municipal reform, regional reform, and centralization of other government services and jobs.

The three police districts have operationalized «community police» in slightly different ways. Some districts have actively chosen a decentralization-strategy, where the closeness of the police and the "community police" have been defined as citizens' equal access to police functions, even though these functions will be geographically spread throughout the police district. Thus, the physical presence of the rolling police patrol in the local community has not been the key component of operationalization and interpretation of what a close and community-based police should be. Other

police districts use the image of the rolling police patrol, visible and present in the local community, as a core component of "the close police".

There seems to be a widespread consensus in the need for police reform. Many of the informants feel it was high time with a change of a police organization that had become outdated structurally, in focus and methods. Particularly in cross-border crime and cybercrime there has been a great desire for change and increased competencies. The reform's ambition to build more robust, specialized professional communities is perceived as an important step in the right direction. However, several feel the reform does not go far enough at this point. There is little focus on strengthening other necessary skills in the police organization in addition to personnel with a police-training background or judicial expertise. Some informants believe the reform follows a rather traditional and conservative trace, involving more adjustments or a "flickering" on the existing structures than building new ones. Some perceive the community police reform as a reform that only hits "half" of the police, as the prosecution-trail is not included in the reform. On the other hand, the reform has also opened up some new opportunities for the police districts that have been difficult to establish before the reform. This concerns the establishment of some new functions at the local level, as well as access to technical equipment and materials.

The reform-objective of greater similarities in police services and functions is particularly well received. Our informants emphasized that inequalities in police services between districts have been perceived as a problem. Similar cases should be treated equally, independently of geography. The new structural measures in the police districts with the establishment of joint administrative functions, functional and geographical operating units, are largely positively perceived and received. This will probably contribute to greater similarities in police services in the long term. However, there is a limit to the desirable extent of similarity or equableness between police districts, given the districts' large variations in population density, geographic distances and crime scene. The informants also refer to more intrinsic tensions in the objectives of the community police reform, such as the tensions centralization - proximity, prevention – preparedness.

Our informants describe the Police Directorate's project management of the reform-implementation as very professional, and skilled professionals in the directorate have followed the districts closely. However, the internal coordination within the directorate has on occasion been perceived as rather poor. Signals and expectations from the professional communities in the directorate have reached the police district simultaneously without any form of prioritization and before the corresponding professional communities has been in place locally. This has caused frustration in the police districts. The information flow from central-level actors to the local level

regarding the reform and the implementation is perceived as good, but comprehensive. The informants express that it is occasionally challenging and demanding with a directorate that is subjected to large degrees of detail-oriented steering by the Ministry of Justice and Public Security. The informants also want a more long-term perspective in the follow-up of the reform from central level. There is some concern in the police districts about losing focus before the new structures have settled.

Local project leaders managers in the police districts are described by our informants as being key change-agents locally and have had an important role in the operationalization and design of the reform in the districts. Interaction with professional organizations and union representatives is emphasized as critical success factors for successful implementation. However, the short deadlines of the reform create poor conditions for inclusion and participation locally according to some of our informants. Management style, responsiveness, and accessibility for employees are considered to be essential factors that the police district commissioners must take good care of during the implementation process.

Lack of funding of the reform is viewed as the most critical challenge in the implementation process. The police districts find that they do not have the necessary financial or human resources available in implementing the reform. Insufficient resources pose a risk to the core functions of the organization and have resulted in the districts having to make tough local priorities.

Innledning

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) kunngjorde 2015 en utlysning av midler til forskning som er relevant for oppfølging av nærpolitireformen. Difi var særlig interessert i forskning innen temaområdene «Et effektivt og enhetlig politi», «Kultur, holdninger og ledelse», «Samarbeid politi – kommuner», «Forebygging», «Tillit hos innbyggere/publikum til politiet», «Lærende arbeidsmiljøer og nye arbeidsformer».

Uni Research Rokkansenteret fikk i 2017 midler fra Difi til forskning som er relevant for oppfølging av nærpolitireformen. Uni Research Rokkansenterets samlede forskningsinnsats omfatter flere delstudier på avgrensede områder med relevans for nærpolitireformen. Grunnlaget for denne rapporten er en delstudie av gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser knyttet til nærpolitireformen i tre utvalgte politidistrikt. Delstudien hadde oppstart i januar 2017 og ble avsluttet desember 2017. I tillegg denne delstudien inngår fire masteroppgaver i den samlede forskningsinnsatsen. Masteroppgavene ferdigstilles våren 2018 og 2019. Funn fra disse inngår ikke i denne rapporten.¹ Uni Research Rokkansenteret vil også i løpet av 2018 utføre en ny delstudie med fokus på kultur, holdninger og ledelse i utvalgte politidistrikter.

Denne rapporten baserer seg på en nærstudie av gjennomføringen av reformen i tre utvalgte politidistrikt, der vi har gjennomført dybdeintervju med utvalgte ledere, ansatte og tillitsvalgte i politiet. I tillegg til delvis strukturerte intervjuer har dokumentstudier inngått som en sentral datakilde. Følgende overordnede problemstilling har vært veiledende for arbeidet:

Hvordan gjennomføres nærpolitireformen, hvordan mottas reformen i organisasjonen på ulike nivå, og hvilke konsekvenser får dette for gjennomføringen?

Bakgrunn

Studier av reformer i offentlig sektor er viktig ut fra ulike hensyn. For det første handler det om hvilke styringsnormer som legges til grunn. Hva er og bør være det offentliges

¹ Den samlede forskningsinnsatsen knytter seg i hovedsak til temaområdene «et effektivt og enhetlig politi», «kultur, holdninger og ledelse», og «samarbeid politi-kommuner». Hovedmålet med forskningsinnsatsen har vært å bidra til kunnskap om endringsutfordringer og konsekvenser av disse utfordringene for implementeringen av nærpolitireformen på ulike nivå. Den samlede forskningsinnsatsen bygger på et samarbeid mellom Uni Research Rokkansenteret og Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap (UiB). Instituttet har et hovedansvar for masteroppgavene. Intensjonen er at disse studiene, sammen med allerede pågående og planlagt forskningsinnsats i andre relaterte prosjekt som gjennomføres av prosjektgruppen, skal utfylle hverandre.

ansvar? For det andre dreier det seg om styringskapasitet; i hvilken grad er offentlig sektor i stand til å levere på sitt samfunnsoppdrag, og iverksette offentlig politikk? Et tredje punkt er styringslegitimitet; i hvilken grad representerer offentlig sektor og politikk sentrale samfunnsinteresser og verdier, og har samfunnet tillit til statlige institusjoner?

Reformstudier har lenge vært et viktig forskningsområde for statsvitenskapelig og forvaltningsorientert forskning. Slike studier gir kunnskap om hvordan det offentlige forvaltningsapparatet utvikles og endres, og hvordan ulike reformer tas imot og implementeres. Systematiske studier av reformer i offentlig sektor er viktig for å få en bedre forståelse av offentlig forvaltning og politikk, knyttet for eksempel til hvordan slik politikk blir til og iverksettes, og effekter av politikken som føres.

Tidligere studier av reformer i offentlig sektor viser at reform ofte har et instrumentelt utgangspunkt; med mål om å endre atferd via formelle strukturer og prosedyrer. Endringsforsøk møter imidlertid ofte motstand. Slik motstand kan prege reformer fra start til slutt. Lewin (1951) beskriver for eksempel hvordan endringsprosesser typisk foregår i tre faser (opptining, endring, nedfrysning) og utfordringer som kan knytte seg til ulike faser (se også Yukl 2004: 120). Instrumentelle tilnærminger til reform og endring bør derfor suppleres med en oppfatning av organisasjoner som institusjoner, preget av uformelle forhold, kultur og tradisjon (Christensen mfl. 2015). Store organisasjoner, som politiet, består av mange enheter og aktører som ikke nødvendigvis har en enhetlig forståelse av seg selv eller sine omgivelser.

Politiet er en sentral samfunnsinstitusjon med en krevende rolle, der det stilles høye krav og forventninger til deres oppdrag om å levere trygghet og sikkerhet til befolkningen. Politiet må tilpasse seg generelle endringer i samfunnet og ligge i forkant av kriminalitetsutvikling og beredskapsutfordringer, noe som kan være utfordrende i et stadig mer komplekst og sammensatt samfunn. Kriminalitet, terrorisme, samfunnssikkerhet og krisehåndtering kan oppfattes som særlige gjenstridige samfunnsproblemer («wicked problems») som krysser forvaltningsnivåer, sektorer og etablerte organisasjonsstrukturer, og som krever omfattende koordinering og samordning på tvers (Fimreite mfl 2014; Difi 2014). Forskning om samfunnssikkerhet og krisehåndtering, som også omfatter politiet, legger dessuten vekt på at styringskapasitet på feltet er nært forbundet med styringslegitimitet (Christensen, Lægreid og Rykkja 2017). Politiet måtte tåle hard kritikk da det ble avdekket grunnleggende og gjennomgående svakheter i forbindelse med håndteringen av terrorangrepene 22. juli 2011 (NOU 2012:14), og det ble raskt satt i gang tiltak for å komme kritikken i møte. Daværende justisminister Grete Faremo tok initiativ til å nedsette det såkalte Politianalyseutvalget høsten 2012, som førte til vedtak av nærpolitireformen i juni 2015 (NOU 2013: 9). Politiet har imidlertid vært gjenstand for

en rekke offentlige utredninger og reformforslag siden begynnelsen av 1990-tallet (Glomseth 2015), og det forelå konkrete planer om en strukturreform før 2011. 22. juli-kommisjonen la vekt på betydningen av kultur og ledelse i sine anbefalinger om tiltak etter terrorangrepene fremfor endringer i organisasjonsstruktur (Fimreite mfl 2012). Politianalysen på sin side, la imidlertid stor vekt på struktur og foreslo omorganisering og færre politidistrikt som middel for å oppnå målsettinger om et bedre rustet politi for fremtiden.

Den pågående nærpolitireformen inkluderer tiltak av både organisatorisk og kvalitativ art. Reformen ble vedtatt i Stortinget i juni 2015 og innebærer en langsiktig utvikling av politiet i årene fram til 2020. Første fase i omstillingen har vært innrettet mot utvikling og etablering av ny intern struktur i politidistriktene. I januar 2016 ble antallet politidistrikt redusert fra 27 til 12 distrikt. De nye politidistriktene har i løpet av 2016 arbeidet med å utforme lokale gjennomføringsplaner, og gjennomgått den lokale organiseringen av tjenestesteder (lensmannskontorer og politistasjoner). I desember 2016 leverte politimestrene sine anbefalinger for antall og lokalisering av tjenestesteder til Politidirektoratet (POD), som i januar 2017 besluttet ny lokal organisering og nedleggelse av mange lensmannskontorer. Berørte kommuner fikk anledning til å klage på vedtaket, og klagefrist var satt til 10. mars 2017.

I den første utrullingsfasen i 2017 var det de mer organisatoriske og strukturelle dimensjonene av reformen som sto i sentrum, mens reformens mer kvalitative deler har kommet i forgrunnen i siste del av 2017 og vil være sentral i 2018 og tiden fremover. I en statusrapport fra Difi om arbeidet med reformen (Difi-rapport 2017:2) ble det konkludert med at reformen så langt var i rute, men det pekes også på en del utfordringer. Mange av funnene i statusrapporten fra Difi, støtter opp om og utdyper videre funn i en studie gjennomført av forskere fra Universitetet i Bergen fra 2016 som viste at det var lave forventninger og utbredt skepsis til nærpolitireformen blant ansatte og ledere i politiet (Renå 2016).² Nærpolitireformen opplevdes av ansatte i etaten som en krevende reform, med iboende spenninger; sentralisering – nærpolti, beredskap – forebygging, spesialisering – enhetspoliti, strukturendringer – kulturendringer (Christensen, Lægreid, og Rykkja, 2017). De overordnede målene for reformen opplevdes som ambisiøse, til dels motstridende og som å legge uklare føringer på styring og prioritering i praksis (Difi-rapport 2017:2). Reformen skal for eksempel bidra til et mer enhetlig politi med likere polititjenester i hele landet, men det er samtidig uklart hva som ligger i dette og hvor langt denne likheten skal gå i et langstrakt land med varierende og skiftende kriminalitetsbilde i ulike regioner.

² UiB-undersøkelsen fra 2016 var finansiert med økonomisk støtte fra Nordisk samarbeidsråd for kriminologi, og et tilskudd fra Difi. Difi hadde tilgang til resultatene for å kunne bruke det i sin evaluering av nærpolitireformen på oppdrag for Justis- og beredskapsdepartementet.

Slike iboende spenninger og oppfatninger om manglende tydelighet og konkretisering kan påvirke lokal operasjonalisering, fortolkning og implementering av reformen i politidistriktene.

Mål og problemstillinger

Hovedmålet med denne rapporten er å bidra til kunnskap om hvordan nærpolitireformen *gjennomføres* i politidistriktene, hvilke *endringsutfordringer* de opplever å stå overfor og *konsekvenser* av disse for implementeringen av nærpolitireformen. Vår studie ser nærmere på hvordan reformens målsettinger operasjonaliseres på distriktsnivå, og hvordan sentrale aktører på distriktsnivå oppfatter og implementerer/gjennomfører reformen. Vi har ønsket å kartlegge endringsutfordringer og konsekvenser av dette knyttet til det å omstille og reformere en stor og kompleks organisasjon som politiet, og se nærmere på hvordan reformen rulles ut og mottas av sentrale aktører og iverksettere i utvalgte politidistrikt.

Vår delstudie har tatt utgangspunkt i følgende overordnede problemstilling:

Hvordan gjennomføres nærpolitireformen, hvordan mottas reformen i organisasjonen på ulike nivå, og hvilke konsekvenser får dette for gjennomføringen?

Denne overordnede problemstillingen har blitt konkretisert i flere, mer spesifikke forsknings spørsmål som har vært retningsgivende for vår studie:

- Hvordan er oppfølgingen av reformvedtaket operasjonalisert i politidistriktene vi undersøker (Prosedyrer, organisering, sentrale aktører, fortolkning og konkretisering av mål og målsettinger, justering og tilpasning m.m.)?
- Hvilke økonomiske ressurser og personalressurser er satt av for implementeringsarbeidet i politidistriktet (Nødvendig og tilstrekkelig ressurstilgang? Beslutningskapasitet og autoritet)?
- Hvordan oppleves informasjonsflyten i gjennomføringen av reformen, fra departement/direktorat til politidistrikt, og motsatt, av aktørene i politidistriktet?
- Opplever ansatte og ledere i politidistriktet at det er (for) mye eller lite styring av reformarbeidet fra departement og/eller direktorat? Har dette fått konsekvenser for implementeringsarbeidet?
- Hvordan oppleves samarbeidet mellom departementet og direktoratet sett fra politidistriktenes side? Er det hensiktsmessig innrettet eller vanskeliggjør noe samarbeidet?
- Betydning av oppslutning og motstand for gjennomføring av reformtiltak?

Metode og framgangsmåte, datainntak og begrensninger

Vår undersøkelse har tatt utgangspunkt i en case-orientert tilnærming hvor vi har foretatt delvis strukturerte dybdeintervjuer med informanter i tre utvalgte politidistrikt. Dette er Finnmark, Innlandet og Vest politidistrikt. Vi har vært særlig opptatt av hvordan reformens målsettinger operasjonaliseres på distriktsnivå, og hvordan sentrale aktører i distriktene oppfatter og gjennomfører reformen. I tillegg til dybdeintervjuer med sentrale informanter har dokumentanalyse vært et sentralt datainntak.

Casestudier er en utbredt forskningsstrategi innenfor statsvitenskapelige og andre samfunnsvitenskapelige studier, og knyttes tradisjonelt til den kvalitative forskningstradisjonen og tilhørende metoder, der innsikt i og om et enkelt fenomen står i fokus (Gerring 2007). Casestudier blir gjerne brukt som strategi i studier med siktemål om å beskrive og forklare endringsprosesser, der det legges vekt på spørsmål om hvordan noe skjer og oppleves fremfor spørsmål om hvorfor, og egner seg således godt som forskningsstrategi i denne studien av gjennomføringen av nærpolitireformen.

I valg av konkrete politidistrikter var det viktig å inkludere politidistrikt som har ulikt geografisk nedslagsfelt, som varierer med hensyn til befolkningstetthet- og spredning, i kriminalitetsbilde og aktuelle utfordringer i politiarbeidet i distriktet. Vi ønsket i tillegg å inkludere politidistrikter der det kunne være forskjeller i hvordan reformarbeidet slår ut i organisasjonen, som for eksempel i antall nedleggelse av tjenestesteder. De tre valgte politidistriktene i denne studien varierer også med hensyn til tidspunkt for utrulling av sentrale reformtiltak i det enkelte distrikt. Finnmark politidistrikt var for eksempel ett av to distrikter (Agder var det andre) som var først ute nasjonalt med å iverksette nye strukturelle løsninger som følge av nærpolitireformen.

Vi har gjennomført 9 intervjuer med informanter i de utvalgte politidistriktene. Intervjuene har blitt foretatt i perioden mai – oktober 2017. I alle tre distrikter har vi hatt samtaler med politimestrene i distriktet. Vi har også intervjuet alle prosjektlederne som har ansvaret for det lokale «prosjekt nye politidistrikt» (PNP-lokalt). I tillegg har vi hatt intervju med en mellomleder (politistasjonssjef), en sentral tillitsvalgt og en visepolitimester. Alle informanter har lang fartstid i og variert erfaring fra politiorganisasjonen. Flere informanter har tjenestegjort i ulike politidistrikter og i ulike funksjoner og avdelinger i politiorganisasjonen (for eksempel fra UP, kriminalvakt, som avdelingsleder, leder for operasjonssentralen, vakt og beredskap, personalsjef, beredskapsgruppen, m.m.). Informantene har både operativ

politierfaring og ledererfaring. Mange har en form for lederutdanning/kompetanse, og flere har også en juridisk fagbakgrunn. Enkelte har også tidligere hatt stilling i POD, og noen har tidligere erfaring fra omstillingsprosesser i politiet. Noen av dem har vært med på sammenslåinger av politidistrikter tidligere, blant annet som del av Politireform 2000. Andre informanter har erfaring fra omstillingsarbeid knyttet til «Merverdi»-programmet, som beskrives av en informant som opptakten til den nasjonale reformen. Kombinasjon av erfaring, ekspertise og kompetansebakgrunn beskrives av informantene som spesielt verdifullt i en omstillingsprosess.

Fokus i intervjuene har vært aktørenes oppfatninger og vurderinger knyttet til fortolkning og operasjonalisering av nærpolitireformen lokalt, hvordan reformen rulles ut og mottas i distriktet, konkret organisering og gjennomføring, behov for lokal tilpasning, endringsutfordringer og konsekvenser av dette i distriktet. Enkelte av intervjuene har vært gjort via telefon eller Skype, mens andre har blitt gjennomført ansikt-til-ansikt. Alle informanter mottok en tematisk intervjuguide på forhånd. De fleste av intervjuene hadde en varighet på rundt en time, men enkelte var også en del lengre. Vårt inntrykk er at informantene tok seg god tid, og var godt forberedt. Alle intervjuene har blitt tatt opp på bånd etter samtykke med gjeldene informant, og intervjuene har blitt transkribert i etterkant.

Intervjuene har gitt oss svært viktig kunnskap om hvordan reformen gjennomføres og hva erfaringene er så langt.

Dokumentstudier har også vært et viktig grunnlag i arbeidet for å kunne beskrive og forstå implementering av nærpolitireformen i politidistriktene. Vi har benyttet relevant forskningslitteratur, offentlige dokumenter som utredninger og stortingsmeldinger, og i tillegg ulike rapporter som på forskjellig vis har hatt relevans for vårt fokus. Dokumenter fra Politidirektoratet har vært sentralt, blant annet beskrivelser og retningslinjer for reformforløp og tiltak.

Avgrensninger

Vi skulle gjerne hatt flere informanter på lavere nivå i politidistriktene og flere tillitsvalgte som informanter, men gitt begrensninger i vårt prosjekt som tid og kapasitet har dette ikke blitt gjort. I noen tilfeller har det vært utfordrende å få tilgang på informanter, rett og slett fordi dette er travle personer som befinner seg i en stor omstillingsprosess. Gitt våre problemstillinger var sentrale endringsagenter i distriktene også de mest relevante aktørene for oss å snakke med slik vi vurderer det. Likevel gir få informanter på lavere nivå i politiorganisasjonen og blant tillitsvalgte noen begrensninger i tolkningsmuligheter. Det er en overvekt av sentralt plasserte

aktører i politidistriktene og deres oppfatninger og perspektiv som ligger til grunn for undersøkelsen. Dersom flere informanter fra et lavere nivå i etaten hadde vært inkludert ville kanskje andre synspunkt og oppfatninger ha kommet frem, sammenliknet med det som vil bli presentert i denne rapporten.

Denne studien sier noe om hvordan sentrale endringsagenter og aktører i politidistriktene vurderer gjennomføringen av nærpolitireformen så langt, hvilke endringsutfordringer de oppfatter å ha stått overfor og konsekvenser dette har hatt. Nærpolitireformen er jo en pågående reform, og vi kan derfor ikke si noe om de endelige effektene av reformen eller måloppfyllelse. Her er studien begrenset til kun å eventuelt si noe om hvordan våre informanter oppfatter dette. De vurderinger som fremkommer er også et uttrykk for oppfatninger på et bestemt tidspunkt. Oppfatninger og forhold lokalt i distriktene kan ha endret seg i ettertid av intervjugennomføringen, og som da ikke dekkes inn her.

Vår metodiske tilnærming gjør at denne studien først og fremst sier noe om tilstanden i de valgte politidistriktene. Det betyr at generaliseringsmulighetene utover de tre politidistriktene er begrenset. Likevel vil vi tro at mange av de erfaringene som er gjort så langt i Finnmark, Innlandet og Vest politidistrikt er gjenkjennbare også i andre distrikter.

Leseveiledning

Vi har i kapittel 1 beskrevet bakgrunnen for vår undersøkelse, overordnede mål og problemstillinger for vår nærstudie. Kapittelet omtaler også vår metodiske tilnærming, datainntak som legges til grunn og hva studien sier noe om. Kapittelet peker også på noen styrker og svakheter knyttet til nærstudiens utforming. Kapittel 2 gir en beskrivelse av sentrale verdier og prinsipper for politiet, tidligere reformer og omstillinger som har berørt politiet som organisasjon, og sentrale tiltak i den pågående nærpolitireformen. Kapittelet baserer seg på dokumentstudier. Kapittel 3 tar for seg hvordan politiet er organisert og styrt, samt gir en beskrivelse av de tre utvalgte politidistriktene. I kapittel 4 presenteres informantenes vurderinger og perspektiver langs sentrale problemstillinger i tilknytning til nærpolitireformen. I kapittel 5 gis det en oppsummering av hovedfunn og våre betraktninger rundt dette.

Kapittel 2. Beskrivelser, reform og omstilling av politiet

Innledning

Norsk politi har en lang historie og er en av de eldste statlige etatene her i landet (Christensen, Egeberg, Larsen, Læg Reid og Roness 2002), og disponerer samlet sett store ressurser. Politiets hovedoppgave har gjennom alle år vært å sikre publikums trygghet og å bekjempe kriminalitet (Politi loven, 1995). Selv om hovedoppgavene alltid har vært de samme, har innholdet og omfanget av dem endret seg til dels kraftig i nyere tid, og kanskje særlig det siste tiåret. Utfordringer, som peker i retning av at kriminaliteten stadig blir mer alvorlig, komplisert og grenseoverskridende, har skapt et behov for omstilling og reform i politi- og lensmannsetaten.

Omstilling og reform av politiet er ikke noe nytt, ei heller et særnorsk fenomen. Likevel har etaten i norsk sammenheng historisk sett vært relativt skjermet for reorganiseringer og endringer. Diskusjoner og utredninger omkring politiets organisering og virkemåte har imidlertid stått sentralt siden 1960-tallet, og da med et særlig fokus på sentral ledelse.

Vi vil i de følgende avsnitt vise til noen sentrale offentlige dokumenter og utredninger som har hatt et særskilt fokus på politiet som organisasjon i en norsk kontekst med særlig betydning for etatens organisasjon og virkemåte. Avslutningsvis i kapittelet vises det kort til nylig gjennomførte og/eller pågående reformer av politiet i andre skandinaviske land, som klart illustrerer at norske reformforslag føyer seg inn i en større internasjonal trend – med fokus på sentralisering og større organisatoriske enheter. Mye av den argumentasjonen som har vært eller er knyttet til disse reformene i andre land, finner vi også igjen i den norske «nærpolitireformen» av 2015.

Verdigrunnlag, reform og endring i norsk politi

De ti grunnprinsippene – Politirolleutvalget

Politirollen bygger historisk sett på de 10 prinsippene som ble utviklet i første halvdel av 1980-tallet gjennom de to delutredningene fra Politirolleutvalget (NOU 1981: 35 og NOU 1987: 27). Politirolleutvalgets to utredninger har siden vært toneangivende for utviklingen av norsk politi. Grunnprinsippene hadde til formål å angi hvilke kjennetegn politiet skal ha, basert på en analyse av samfunnets behov for polititjenester. De ti

grunnprinsippene utgjør etter utvalgets mening en «nærpolitimodell» (Innst. S. nr. 145 (2005–2006) og kan kort refereres som:

(1) Politiet skal avspeile samfunnets idealer, (2) politiet skal ha et sivilt preg, (3) vi skal ha et enhetspoliti, (4) politiet skal være desentralisert, (5) politimannen skal være en generalist, (6) politiet skal virke i samspill med publikum, (7) politiet skal være integrert i lokalsamfunnet, (8) politiet skal ha bred rekrutering, (9) politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet, (10) politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side.

De ti grunnprinsippene har siden den gang dannet et sentralt utgangspunkt for verdigrunnlaget for norsk politi- og lensmannsetat, og reflekterte således på mange måter hvilket politi vi ønsker å ha (St. meld. nr. 42, 2005, s. 9). Prinsippene har videre stått sentralt i utviklingen av politiet gjennom omstillingsprosesser og reformer.

Politireform 2000

En av de større omstillinger av norsk politi kom i form av *Politireform 2000* (Kvam 2015). Bakgrunnen var et ønske om effektivisering, bedre styring, mer politi ute og et publikum med stigende krav til offentlig tjenesteyting. I tillegg sto politiet overfor nye utfordringer og et endret samfunns- og kriminalitetsbilde, særlig knyttet til organisert kriminalitet. Hovedmålet med reformen var tredelt: å legge bedre til rette for en politi- og lensmannsetat som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminalitet, er mer publikumsorientert og tjenesteytende, og som arbeidet mer kostnadseffektivt. Reformen ble behandlet i Stortinget våren 2001 (St. meld. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000 – Et tryggere samfunn*, jf. Innst. S. nr. 241 (2000–2001) *Innstilling fra justiskomiteen om Politireform 2000 – Et tryggere samfunn*).

Virkemidlene som ble tatt i bruk knytter seg an til både en vertikal og en horisontal dimensjon. I 2001 ble Politidirektoratet (POD) opprettet ved at etablerte saksområder ble skilt ut fra Justis- og politidepartementet (JD) og lagt til direktoratet som organisatorisk ble underlagt JD. Opprettelsen av direktoratet var et ledd i å styrke etatens sentrale ledelse. Et annet hovedgrep var at antall politidistrikter ble redusert fra 54 til 27 politidistrikter. Dette skulle sikre større og mer ressurseffektive enheter (Kvam 2015). Reformen inneholdt også minimumskrav til likhet mellom distriktene gjennom standardisering av bl.a. operasjonssentral, jouttjeneste for påtalejuristene, IKT-systemer og flere andre funksjoner.

Selve iverksettingen av reformen fulgte et to-faset løp. Første fase ble iverksatt januar 2001 og hadde hovedfokus på strukturelle og organisatoriske endringer, samt ledelses- og tekniske grep. Andre faser ble iverksatt januar 2005 og hadde mer fokus

på gjennomgang av tjenesteordninger, bedre utnyttelse av fagkompetanse og effektivisering og ressursutnyttelse.

Rollemeldingen – St.meld. nr.42 (2004–2005)

Som en oppfølging av Politireform 2000 presenterte Regjeringen i 2005 *Politiets roller og oppgaver* (St.meld. nr. 42 (2004–2005)), også referert til som «rollemeldingen».³ Meldingen la vekt på etatens oppgaver og oppgaveløsning, samhandling og samarbeid med andre og rekruttering og kompetanse (Solem 2016). Både denne meldingen og Politireform 2000 viderefører Politirulleutvalgets ti grunnprinsipp for norsk politi og en «nærpolitimodell» (NOU 1981:35, NOU 1987:27). I meldingen ble det blant annet gitt en oversikt over norsk politis oppgaveportefølje sammenliknet med oppgavesettet som tillå dansk og svensk politi (St.meld. nr. 42 (2004–2005): s. 77). Oversikten viste at oppgaveporteføljen til norsk politi var bredere enn politiet i sammenliknbare land, og omfattet til dels andre områder. Dette har imidlertid vært en bevisst og villet strategi, og det fastslås i meldingen at også fremtidens politi skal

... kjennetegnes ved et bredt oppgavespenn med lokal forankring som sikrer nærhet til publikum og gode forutsetninger for oppgaveløsning og samhandling i lokalsamfunnet. Etatens brede oppgaveportefølje og desentraliserte tjenestestedsstruktur er et bevisst valg for å sikre et lokalt forankret politi (ibid.: s. 6).

Resultatreformen

På oppdrag fra JD startet POD i 2009 med å utrede grunnlaget for *en resultatreform* i politi- og lensmannsetaten frem mot 2013. Bakgrunnen for resultatreformen var at politiet over flere år hadde fått tilført betydelige ressurser uten at dette hadde nedfelt seg i tilstrekkelige forbedrede resultater. Formålet var en mer effektiv og målrettet bruk av politiets ressurser til enhver tid (Wathne 2015). Resultatreformen ble på mange måter oppfattet som en forlengelse av Politireformen 2000 (Glomseth 2010). Fire hovedområder skulle utredes:

- Endringer i organisasjonsstrukturen: antall politidistrikter, lensmannsdistrikter og namsmannsstruktur.
- Bemanning med sikte på å utnytte de samlede ressursene bedre. Økt bruk av sivil ansatte i politiet skulle vurderes.
- Arbeidsformer, arbeidsprosesser og saksbehandling. Det skulle også vurderes en sentralisering av lønns- og regnskapsfunksjonene i etaten. Øvrige interne administrative oppgaver skulle også gjennomgås.

³ St. Meld. nr. 42 (2004–2005: s.4)

- Innkjøpsfunksjonen i politiet. Innkjøp skulle gjennomgås med tanke på effektivisering.

Som svar på departementets oppdrag, sendte POD sitt innspill til kommende stortingsmelding om videre utvikling av politi- og lensmannsetaten (2011). I innspillet ble det foreslått en reduksjon av antall politidistrikter fra 27 til 18, og at den kommende resultatreformen tok opp igjen arbeidet med justeringen av den interne organiseringen i politietaten. Dette dreide seg om organisering på lensmanns- og politistasjonsnivå, noe som skulle ha blitt gjennomført i Politireform 2000, men som ikke hadde skjedd.

Før videre arbeid med den planlagte resultatreformen fant sted, ble Norge utsatt for et terrorangrep i stor skala den 22. Juli 2011. Angrepet rystet befolkningen og myndigheter, men også det norske politiet. Ved kongelig resolusjon av 12. august 2011 ble en uavhengig kommisjon oppnevnt (22. juli kommisjonen, også kalt Gjørvekommisjonen) som fikk som mandat å gjennomgå hendelsesforløpet den 22. juli og trekke lærdommer fra angrepet på regjeringskvartalet og massakren på Utøya. Dette innebar at den planlagte stortingsmeldingen om resultatreformen ble trukket tilbake. Den 28. august 2012 kunngjorde daværende Justisminister Grete Faremo at det i den kommende stortingsmelding fra 22. juli-kommisjonen ville tas med deler av arbeidet fra resultatreformen som gjaldt politiets beredskaps evne og en bred gjennomgang av hvordan politiet skulle utformes (Garathun 2012).⁴

22. juli kommisjon

Terroranslaget 22.juli 2011 ble starten på nye og omfattende evalueringer og vurderinger av Politiet (Solem 2016). I mars 2012 kom Sønderland-rapporten (Politidirektoratet 2012), som er politiets egen evaluering av Politi- og lensmannsetatens håndtering av terrorhandlingene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011. Rapporten pekte på flere forbedringspunkter, men ble raskt kritisert for at den i for stor grad unntok politiet for ansvar (Solem 2016: 6). Kritikken kom fra flere hold som media, daværende leder for Justiskomiteen på Stortinget og støttegrupper for

⁴ DN.no, publisert: 28.08.2012 — 11:47. Oppdatert: 10.02.2014 — 11:22. Tilgjengelig via: <https://www.dn.no/nyheter/politikk/Samfunn/2012/08/28/faremo-dropper-stortingsmelding-om-politiet>. Se også Nationen.no, artikkel publisert 09. september 2012, tilgjengelig via: <http://www.nationen.no/tunmedia/utsettelse-av-resultatreformen-kan-bli-dyrt-for-politiet/>.

pårørende (Hansen, Lewin og Gravrok 2014). Også Politiets Fellesforbund stilte seg kritisk til deler av Sønderland-rapporten (VG 12.08.2016).⁵

Rapporten fra 22. juli-kommisjonen kom vel et halvår senere og ble fremlagt for Statsministeren 13. august 2012. Konklusjonene sto i sterk kontrast til rapporten fra Sønderland-utvalget og var for politiet sin del nedslående. Kommisjonen mente at angrepet på regjeringsskvartalet 22. juli kunne ha vært unngått og pekte på store behov for endring (NOU 2012: 14: 15). Feilene som ble begått skyldtes ifølge kommisjonen hovedsakelig en manglende evne til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser, manglende evne til gjennomføring og i å ta i bruk planverk, mangelfull koordinering og samhandling, utdatert infrastruktur, og utilstrekkelig evne for ledelsen til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak.

En av kommisjonens hovedkonklusjoner var at det som skilte det som var bra fra det som gikk dårlig denne dagen i hovedsak var knyttet til kultur, holdninger og ledelse (ibid.:458), og ikke først og fremst organisering, struktur og manglende ressurser:

Etter kommisjonens mening handler disse lærdommene i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger – enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg (ibid.: 16).

Fokus i kommisjonens rapport var på denne måten i hovedsak rettet mot grunnleggende holdninger og kultur – og i mindre grad på sammenhengen mellom formelle organisasjonsmessige forhold på den ene siden, og holdninger, ledelse og kultur på den andre. Medisinen som ble foreskrevet var derfor kulturendringer og ikke strukturendringer.

Kommisjonens innfallsvinkel har gjort at enkelte mener kommisjonens organisasjonsbegrep er for snevert og at 22. juli-rapporten preges av et uklart organisasjonssyn. Diagnosen som stilles kan man støtte opp om, men medisinen som forskrives er feil (Rykkja, Fimreite, Lango og Læg Reid 2012; s. 1).

Politianalysen

Etter at 22. juli-rapporten var levert oppnevnte Justis- og beredskapsdepartementet i november 2012 et utvalg ledet av Arne Røksund. Utvalget skulle vurdere Politi- og lensmannsetatens ressursbruk, prioriteringer, kompetanse, ledelse og organisering. I juni 2013 ble utvalgets utredning, «Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer – Politianalysen» offentliggjort (Røksundutvalget, 2013).

⁵ Artikkel på VG nett publisert 13.08.2016. Tilgjengelig på:
<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/Aj3rq/politiforbundet-om-rapporten-vi-var-kritiske-til-soenderland>.
Innlastet 21. januar 2018

Utvalget bekreftet i stor grad svakhetene og problemområdene som 22. juli-kommisjonen påpekte i sin utredning, men foreskrev en annen «medisin». Politianalysen satte søkelyset i større grad på organisering og struktur. Slik kan man si at 22. juli-kommisjonen og Politianalysen utfyller hverandre (Kvam 2015), men at «medisinen» som foreskrives i de to rapportene er ulik (Viste, 2014, s. 6).

Etter utvalgets mening var det to underliggende forhold som forårsaker de utfordringer og svakheter politiet sto overfor, inkludert det som ble identifisert gjennom Gjørsv-kommisjonens rapport. For det første hadde ikke politiet fått de nødvendige rammevilkår for å kunne styre, lede og utvikle virksomheten på en måte som svarte til oppgavene. For det andre hadde politiet heller ikke evnet å utnytte de muligheter som faktisk eksisterte. Utvalget pekte på at det var store variasjoner i polititjenestene som ble tilbudt befolkningen i ulike distrikter, og at politiet ikke var godt nok rustet eller organisert for å møte det kriminalitetsbilde og trusselsituasjon som man sto ovenfor. Dette gjaldt forhold som mer kompleks, organisert og grenseoverskridende kriminalitet, endret befolkning og bosettingsmønster, teknologisk utvikling og nye former for samhandling, samt evne til å kunne håndtere stadig hyppigere, større og alvorligere hendelser. For at politiet skal kunne møte fremtidens behov anbefalte politianalyseutvalget at det gjennomføres en strukturreform og en kvalitetsreform, men at de formelle strukturene må endres først, deretter vil endringer i atferd og andre uformelle forhold tilpasse seg dette over tid.

Politianalysen representerte på mange måter POD sitt svar på den tidligere planlagte Resultatreformen sett i lys av hendelsene 22. juli 2011, og utfallet av 22. Juli-kommisjonens rapport. Imidlertid går politianalysen lengre enn Resultatreformen i forslag til reduksjon i antall politidistrikt – ikke fra 27 til 18 distrikter, men fra 27 til 6 regioner. I tillegg ble det foreslått å redusere antallet tjenestesteder fra daværende 354 til 210 tjenestesteder. Utvalget la slik opp til en betydelig sentraliseringsprosess sammenlignet med tidligere reformforslag og omstillinger. Utvalgets anbefalinger omfattet også en gjennomgang og utredning om mulige restrukturering av særorganer og støttefunksjoner.⁶ Utvalget mente i tillegg at det var tungtveiende grunner til at politiets oppgaveportefølje burde minskes slik at etaten i større grad kunne konsentrere seg om kjerneoppgaver som opprettholdelse av ro og orden, forebygging, etterforskning og påtale. Enkelte har derfor hevdet at politianalysens tilnærming til politiets struktur og oppgavesett bryter klart med det som tradisjonelt har vært forutsetninger for norsk politi (jf. rolle- og oppgavebeskrivelser i St. meld. Nr. 42

⁶ Særorganer omfatter f.eks. Kripos, Økokrim, Utrykningspolitiet og Politiets utlendingsenhet (PU). Støttefunksjoner er Politihøgskolen, Politiets Fellestjenester, Politiets IKT-tjenester.

(2004–2005)), og grunnleggende prinsipper om desentralisering og politiet som «generalister» (Kvam 2015: s. 52).

Sentrale anbefalinger i utvalgets forslag til *kvalitetsreform* knyttet seg for det første til behovet for bedre styring og ledelse, men også kvalitetsheving og økte prestasjoner. Utvalget mente at svak ledelse var en viktig årsak til de utfordringer etaten befant seg i, og at fraværet av langsiktige mål og planer for politiet la til rette for en hendelsesbasert og kortsiktig styring av etaten (NOU 2013: 9 s. 40.). Ifølge utvalget handlet forbedret styring og ledelse om en tydeliggjøring av rolle- og ansvarsdeling, en endring i styrings- og ledelsespraksiser, samt større fullmakter til politiet fremfor detaljstyring. Utvalget mente også at det for å heve kvaliteten på tjenestene og øke politiets prestasjonsnivå var en forutsetning at politiet ble satt bedre i stand til å utnytte de teknologiske mulighetene som er tilstede, øke den systematiske analyse- og kunnskapsutviklingen og styrke kompetansestyringen i etaten.⁷

Politianalysen har blitt beskrevet som å ha en instrumentell tilnærming med sterke innslag fra konsulentbransjen (Wathne 2015: 398). Analysen har også blitt kritisert for ikke å ha tatt tilstrekkelig hensyn til behovet for diskusjon om hva slags politi vi vil ha. De ti grunnprinsippene som så langt har blitt videreført fra Politirulleutvalget sin tid var nå borte (Solem 2016: s. 8). Utvalget møtte særlig kritikk for manglende drøfting rundt prinsippene før disse ble lagt bort (Ellefsen, 2013). Det har også blitt vist til av enkelte at rapportens innhold virker nærmere knyttet til reformprosessen før 2011, fremfor Gjørv-kommisjonens rapport Christensen, Lægreid og Rykkja 2017). Rapporten fokuserte heller snevert på den interne politiorganisasjonen, og ga liten oppmerksomhet til grenseoverskridende utfordringer knyttet til å bekjempe kriminalitet på tvers av administrative nivåer og politikkområder. Verken vertikal eller horisontal Inter-organisatorisk koordinering var hovedspørsmål. Interne organisatoriske forhold som politiets sikkerhetstjeneste, politiet som påtalemyndighet, eller forhold til redningstjenestene, ble heller ikke behandlet. Dette kan betraktes som en svakhet, da mange av politiets kjerneoppgaver er grenseoverskridende og gjenstridige problem som ikke kan løses av politiet isolert, men i samarbeid på tvers av politikkområder og administrative nivåer (Christensen, Lægreid og Rykkja 2017).

⁷ F.eks. innføring av strategisk kompetanseplan i alle politidistrikter som legges til grunn for arbeidet med rekruttering, medarbeider- og kompetanseutvikling i politiet (jf. NOU 2013:9, s. 213).

Nærpolitireformen – NOU 2013:9 «Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer»

Regjeringen Solberg inngikk februar 2015 en avtale med Venstre om «Nærpolitireformen», som utgjør regjeringens oppfølging av anbefalingene fra Politianalyseutvalget (Kvam 2015:56).

En del forbedringsarbeid som var i tråd med ideer i Politianalysen var allerede i gang i POD, særorganene og i distriktene (ibid.). Forslag om nærpolitireformen ble fremmet for Stortinget 6. mars 2015 i form av Prop. 61 LS (2014–2015), Innst. 306 S (2014–2015) – Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen). 10. juni 2016 ble reformen vedtatt i Stortinget. Den politiske behandlingen av reformen var imidlertid preget av noe skepsis og motstand til tidligere forslag i rapporten fra politianalyseutvalget (Solem 2016: 9), særlig gjaldt dette grad av sentralisering og antall politidistrikt. Det var også en klar oppfatning at de ti grunnprinsippene for politietaten fremdeles skulle være bærende (Innst. 306 S, 2014–2015: 18).

Hovedmålene med nærpolitireformen er «å skape et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet» (Innst. 306 S 2014–2015, s. 43). Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer (Prop.61 LS (2014–2015)). Reformen skal også gi et mer strukturert samarbeid mellom politi og kommuner (POD 2016). Viktige elementer i reformen for å oppnå dette er blant annet styrking av nærpolitiet gjennom krav til polititjenesten, færre, men mer robuste og kompetente politidistrikter, mer samarbeid mellom politiet og kommunene og færre oppgaver for politiet (Innst. 306 S – 2014–2015).

I likhet med forslagene i Politianalysen, inneholder nærpolitireformen både en strukturreform og en kvalitetsreform. Samlet sett vil reformen medføre betydelige endringer i politi- og lensmannsetatens struktur og arbeidsmetoder. Digitalisering i politiet skal være et viktig hjelpemiddel i å oppnå reformens hovedmålsettinger.

Strukturreformen fokuserer hovedsakelig på etablering av nye politidistrikter, ny tjenestestruktur og etablering av fellestjenester. Kvalitetsreformen handler mer om endring av rutiner og arbeidsmåter (f.eks. «Politiarbeid på stedet», «Etterforskningsløftet»), nye arbeidsverktøy (som f.eks. digitale løsninger og IKT), samt samarbeid med kommuner (f.eks. gjennom politikontakten, Politirådet). Kvalitetsdelen har også som formål å videreutvikle etatens holdninger, kultur og

ledelse, noe som kan tilbakeføres til Gjørsv-kommisjonens kritikk. Både forebyggende arbeid og beredskap er uttalte satsingsområder i reformen.

Reformarbeidet ble igangsatt høsten 2015, og går frem mot 2020. Det er altså en langsiktig omstillingsplan av politiet. Hovedområdene i reformen, som samlet skal gi et bedre politi følger på denne måten fire hovedspor som dreier seg om organisering av etaten, nye og bedre arbeidsverktøy, nye og bedre måter å jobbe på, og bedre ledelse og styring. De to førstnevnte kan knyttes til det å skape gode forutsetninger for et bedre politi, mens de to sistnevnte handler om å realisere potensialet og utvikle tjenesteproduksjon.

JD og POD har i samarbeid utarbeidet følgende delmål for reformen, hvorav flere er knyttet til de strukturelle delene av reformen (jf. Difi 2017:2, s. 11):

- Et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god lokal forankring og samhandling.
- Et mer enhetlig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet over hele landet.
- Et politi med mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap.
- Et politi med bedre kompetanse og kapasitet, som deler kunnskap og lærer av erfaringer.
- Et politi som skaper bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit, gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap.
- Et politi som arbeider mer effektivt ved å ta i bruk bedre metoder og ny teknologi.

Utrulling av reformen skjer sekvensielt, og det er i hovedsak de strukturelle elementene som rulles ut først i perioden 2016–2018. Kvalitetsreformen kommer sterkere inn i perioden 2017–2018. Gjennomføring av reformen vil foregå i tre faser (politiet.no).⁸ Den første fasen handler om å etablere et fundament for politiets virksomhet, blant annet gjennom organisatoriske og strukturelle grep, og starte utvikling innføring av nye arbeidsmetoder. Fase to vil ha fokus på å realisere mulighetene som ny struktur og nye arbeidsmetoder kan innebære. Dette vil handle om bruk av ny teknologi og digitalisering av politiets arbeid. Den tredje fasen er rettet

⁸ Politiet.no (<https://www.politiet.no/om/narpolitireformen/reformplan/>).

mot å høste gevinster av omstillingsarbeidet. Kvalitet og effektivitet i polititjenesten skal økes vesentlig i perioden 2018–2020, fokus på mål og måloppnåelse vil være sentralt.

Mange av tiltakene i reformen er organisert i form av delprosjekter med forankring i POD. Noen av disse knytter seg mer mot strukturreform eller reformens fundament (Difi 2017:2, s. 12), og berører organisering, personalløp og/eller linjeorganisasjonen i etaten:

- «Prosjekt nye politidistrikter» (PNP): Omstilling fra 27 til 12 politidistrikter og innføring av enhetlig organisering og standardiserte funksjoner.
- «Politiarbeid på stedet»: Utarbeide og innføre arbeidsmåten «Politiarbeid på stedet», gjennom pilotutprøving og opplæring av lokale instruktører. «Politiarbeid på stedet» er en innføring av en arbeidsform som handler om å løse flest mulig oppgaver så tidlig og raskt som mulig, på stedet, gjennom bruk og utnytting av teknologi.
- «Etterforskningsløftet»: Etablering av et forvaltningsapparat for etterforskning, obligatorisk opplæringsløp for etterforskere, karriereløp, samt bedre styring og ledelse.
- HSO – Helhetlig styring og organisering av IKT»: Endre organisering og ledelse av etatens IKT-arbeid gjennom overføring og sentralisering av ansvar for IKT fra distrikter til POD.
- REAL – Regnskap, Anskaffelser, Eiendom og Lønn: Samle og standardisere etatens arbeid med lønn og regnskap, eiendom og anskaffelser, og opprettelse av et sentralt tjenestesenter for lønn og regnskap.

Fire satsingsområder dreier seg i større grad om holdninger, kultur og ledelse og kan knyttes til kvalitetsdelen av reformen (ibid.). Dette gjelder endringsledelse og ledelsesutvikling, likestilling og mangfold, medarbeiderskap og ytringsklima og kunnskapsdeling og kompetansestyrking (Difi 2017:2).

Nye strukturelle løsninger, krav og prioriterte funksjoner

Som følge av nærpolitireformen skal nye strukturelle løsninger tas i bruk i politidistriktene som skal legge til rette for et mer enhetlig politi, likere polititjenester på tvers av politidistrikter, etablere robuste fagmiljø og et kompetent, mer effektivt og tilstedeværende politi. I tillegg har regjeringen satt noen viktige kvalitetskrav til

distriktene som iverksettingen av reformen skal orientere seg mot og det er utpekt prioriterte funksjoner som var særlig sentrale i 2017.

Nye politidistrikt – færre og mer lik organisering

Fra 01.01.2016 ble antallet politidistrikt redusert fra 27 til 12 distrikt. Stortingets vedtak om nærpolitireformen innebar dermed at man ikke la til grunn Politianalyseutvalgets anbefaling om 6 regioner. Ved å etablere færre, men større distrikt ønsker politiske myndigheter å gi bedre forutsetninger for å utvikle spesialistfunksjoner og kapasiteter til å håndtere større og alvorlige saker og hendelser. Færre og mer robuste politidistrikter skal gjøre det lettere å utvikle felles kunnskapsgrunnlag, prosedyrer og metoder for politiets arbeid.

I beslutning fra JD av 17. februar 2016 ble det bestemt at alle politidistriktene skal ha en tilnærmet lik organisering internt (Thomassen, Søholt Sandvik og Didriksen 2017). Den overordnede organisasjonsmodellen skal sikre enhetlig og mer standardisert organisering i de nye politidistriktene. Organisasjonsmodellen for de nye politidistriktene er tredelt og vil bestå av geografiske driftsenheter, funksjonelle driftsenheter, samt lederstøttestaber. Samtlige politidistrikter skal ha lederstøttestaber for henholdsvis virksomhetsstyring, kommunikasjon, samt HR og HMS, mens inndeling i geografiske og funksjonelle driftsenheter varierer mellom distriktene til dels avhengig av distriktenes størrelse (se vedlegg for organisasjonsmodeller for politidistriktene). Politiet skal organiseres med to nivåer, hvor politimesteren utgjør nivå én og driftsenhetene utgjør nivå to. Dette innebærer at alle distrikt skal ha en politimester og en visepolitimester på nivå én, og nivå to skal inndeles i funksjonelle- og geografiske driftsenheter, samt en enhet for Politiets Sikkerhetstjeneste (PST).

Den nye overordnede modellen skal gi en mer enhetlig organisering av politidistriktene og legge til rette for en mer lik kvalitet i politiets oppgaveløsning.

Lokal tjenestestruktur – reduksjon i antall tjenestesteder

Nærpolitireformen innebærer også en gjennomgang av politiets lokale tjenestestruktur og organisering (lensmannskontorer og politistasjoner). Dette skal bidra til at mer av politiets ressurser brukes på en operativ og tilstedeværende polititjeneste i lokalsamfunn over hele landet. Færre lensmannskontorer skal frigi tid til politiets kjerneoppgaver som forebygging, etterforskning og beredskap. Alle politidistriktene og lokale arbeidsgrupper fikk i oppdrag av POD å gjennomgå og komme med forslag til ny lokal struktur høsten 2016. I det første forslaget fra

distriktene var så mange tjenestesteder fjernet at antallet havnet under minimumsgrensen som Stortinget hadde satt i sitt vedtak om nærpolitireformen (210 tjenestesteder).

Politimestrene kom tilbake med et revidert forslag, hvor det ble foreslått å legge ned 130 lensmannskontor. Forslaget gikk videre til POD, som besluttet ny lokal organisering av politidistriktene januar 2017. POD endret noe på innstillingene fra politimesterne, hvor 4 foreslåtte nedlagte tjenestesteder ikke ble opprettholdt. Berørte kommuner fikk anledning til å klage på vedtaket med frist 10. mars 2017. Det innkam totalt 72 klager fra kommunene hvorav 71 klager ble oversendt til JD. 22 av dem ble avvist på formelt grunnlag., og en av klagen ble tatt til følge (Årdal kommune).

Den endelige fasiten etter vedtak i JD 24. 05. 2017 var at antall lensmannskontor og politistasjoner ble redusert fra 340 til 225 tjenestesteder (politiet.no).⁹

Geografiske driftsenheter

De nye geografiske driftsenhetene vil ha ansvar for politioppavene innenfor et geografisk område i politidistriktet (POD 2016). En geografisk driftsenhet kan bestå av flere tjenesteenheter (lensmannskontor og politistasjoner). Det er her det meste av tjenesteproduksjonen vil foregå og det er dermed de geografiske driftsenhetene med sine tjenestesteder og patruljer som utgjør nærpolitiet. De geografiske driftsenhetene vil blant annet ha ansvar for tilstrekkelig vakt- og beredskap (ibid.). POD har gitt føringer og kriterier for inndeling i geografiske driftsenheter, og vedtak om antall og plassering av hovedsete for enhetene i de enkelte politidistrikt ble fattet i løpet av 2017. Antallet driftsenheter vil variere mellom politidistriktene. Enhetene skal etter planen driftsettes i løpet av de første månedene av 2018, med litt ulikt tidspunkt for utrulling i politidistriktene. De geografiske driftsenhetene har ansvar for å forebygge og bekjempe kriminalitet innenfor sitt geografiske område, og skal ved behov støtte andre enheter i eget distrikt og andre politidistrikter og særorgan. Enhetene har også ansvar for koordinering av polititjenester i sitt område, samt sørge for lokal forankring og samarbeid med kommunene. Viktige kontaktpunkter er her politirådene og politikontaktene. Lederen av driftsenhetene har budsjett-, resultat- og personalansvar, og skal sitte i politimesterens ledergruppe.

⁹ Politiet.no (<https://www.politiet.no/en/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2017/06/22/det-nye-politkartet-er-klart/>).

Funksjonelle driftsenheter

De nye funksjonelle driftsenhetene blir etablert og driftsatt i politidistriktene i løpet av 2017. Enhetene skal ivareta fellesoppgaver for hele politidistriktet. Enhetene vil ha fagansvar innen bestemte fagområder og støtter polititjenesten i de geografiske driftsenhetene. De funksjonelle driftsenhetene skal håndtere oppgaver og sakstyper som det ellers ikke er hensiktsmessig å løse ved de geografiske driftsenhetene. Eksempler er fagområder med få eller sjeldne hendelser eller hendelser av høy alvorlighetsgrad eller kompleksitet (POD 2016). Enhetene skal ivareta fagmyndighet innen sitt fagområde (metode, kvalitet, veiledning, etablering av mønsterpraksis, tilsyn) og bidra til faglig utvikling i samarbeid med tilsvarende enheter fra andre politidistrikter og særorganer. Funksjonelle driftsenheter kan for eksempel være felles enhet for etterforskning, forebygging og etterretning, felles enhet for operativ tjeneste, felles enhet for påtale. Antall og organisatorisk innretning varierer noe mellom politidistriktene til dels avhengig av distriktets størrelse (ibid.). Alle politidistrikter skal ha en felles operativ enhet og en felles påtaleenhet. I tillegg vil de største distriktene ha egne enheter for forebygging, etterforskning, sivil rettspleie og forvaltning. De mindre distriktene vil ha en samlet enhet for forebygging og etterforskning, samt en samlet enhet for forvaltning og sivil rettspleie (se vedlegg for oversikt).

Politikontakt

Som en følge av nærpolitireformen skal alle kommuner fra juni 2017 ha en politikontakt. Dette er en nyetablert funksjon som ikke har eksistert forut for reformen. Politikontaktene skal bidra til tettere og mer systematisk samarbeid mellom politiet og lokale aktører for å forebygge kriminalitet og skape trygge lokalsamfunn. Politikontakten skal være fysisk tilgjengelig for kommunene minst en dag per uke. En person kan være politikontakt mot flere kommuner samtidig. Politikontakten skal ha myndighet til å ta beslutninger innenfor sitt ansvarsområde på vegne av politiet og skal ha god kunnskap om den aktuelle kommunen.

Mange kommuner har gode samhandlingsarenaer med politiet allerede blant annet gjennom politirådene som er et samarbeidsforum mellom den øverste ledelsen i kommunen og politiet. Politikontakten skal være drivkraften i dette samarbeidet. Politikontakten skal følge opp og videreutvikle arbeidet i politirådene og SLT-samarbeid (samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak). Politikontakten skal for eksempel følge opp de gjensidig forpliktende planene som er lagt i politirådet, og bidra til gjennomføringen i det daglige arbeidet.

Nye operasjonssentraler

Som ledd i nærpolitireformen skal de tidligere 27 operasjonssentralene reduseres til 12 og samlokaliseres med nødsentralene. Dette kommer som et svar på en av utfordringene påpekt av 22. juli-kommisjonen; behovet for større og mer robuste operasjonssentraler. De nye sentralene blir større, og skal bli mer profesjonell enn tidligere, med høyere bemanning og kompetanse enn før. Operasjonssentralen er politidistriktets ledelses- og koordineringssentral for både planlagt og hendelsesstyrt operativ virksomhet – dvs. både i daglig drift og ved ekstraordinære hendelser og kriser. Dette innebærer også at de nye politidistriktene vil ha en felles rednings- og kriseledelse. De nye felles operasjonssentralene skal dekke hele distriktet. Den første kom på plass høsten 2016, mens de resterende skulle skal ut i løpet av 2017 og 2018.

Kvalitetskrav i reformen

I implementeringen av nærpolitireformen er det satt flere viktige kvalitetskrav fra regjeringens side. Dette dreier seg om krav til blant annet publikumsservice, etterforskning og påtale, forebygging og tilgjengelighet og beredskap. Eksempler på slike kvalitetskrav som distriktene må etterleve er:

- Krav om fleksible åpningstider: tjenestestedene skal ha fleksible åpningstider som gjør det mulig å få utført tjenester hos politiet utenfor kontortid, minst én dag i uken.
- Krav til svartider på telefon: 95 prosent av alle anropene til 112 skal være besvart innen 20 sekunder på landsbasis.
- Krav om responstid: 45 minutters utrykningstid på 80% av utrykningene fra politiet mottar melding om en hendelse til første politienhet er på stedet). Målet er på sikt at det skal gjelde 100%.
- Krav om reisevei: minst 90 prosent av innbyggerne i hvert distrikt har maksimalt 45 minutters kjøretid til nærmeste tjenestested.
- Fast politikontakt for kommunene.

Prioriterte funksjoner i nærpolitireformen i 2017

I 2017 var seks områder utpekt fra sentralt hold som prioriterte funksjoner i gjennomføring av reformen. Disse er organisert som egne delprosjekter i gjennomføringen av reformen:

- Felles tjenestekontor: enheten skal prioritere og planlegge ressurser sammen med lokale enheter og driftsenheter (f.eks. arbeidsplanlegging, ressursdisponering av operative ressurser).
- Etterretning: alle politidistriktene skal forbedre tilpasse etterretningsfunksjonen til funksjonsbeskrivelsens krav (som beskrevet i Rammer og retningslinjer for etableringen av nye politidistrikt, POD 2016).
- Politipatruljen: Innføre «Politiarbeid på stedet» (PPS) – politipatruljene skal ved hjelp av kompetanse og teknologi kunne gjøre flere arbeidsoppgaver utenfor kontorsted.
- Felles straffesaksinntak (FSI): etablere enhet for felles straffesakinntak i distriktene hvor påtaleansvarlige, etterforskningsledere, etterforskere og sivile skal jobbe sammen i ett felles mottak for straffesaker. Funksjonen vil gi etterforskningsledelse allerede i starten av ei sak og skal også legge til rette for likere prioriteringer av, og raskere avgjørelser i, den enkelte straffesak.
- Etablere felles operasjonssentral: Operasjonssentralene i de gamle distriktene blir slått sammen (samlokalisering med 100-sentralene). Politiet skal bli bedre både på styringen av den daglige tjenesten og kriseledelse.
- Etablere Politikontakt: Politikontaktene skal bidra til tettere og mer systematisk samarbeid mellom politiet og lokale aktører for å forebygge kriminalitet og skape trygge lokalsamfunn. Skal sammen med politirådene sørge for god samhandling med kommunene.

Organisering av reformarbeidet

På sentralt nivå har POD fått ansvaret for gjennomføring av reformen, og direktoratet har etablert en nasjonal ledergruppe for prosjektet (NLG) hvor alle politimesterne, leder av særorganene, Riksadvokaten og POD sin egen ledergruppe møtes månedlig og diskuterer blant annet reformarbeidet (Difi 2017:2).¹⁰ Justis- og beredskapsdepartementet (JD) følger dette regelmessig opp gjennom et eget prosjektsekretariat. Statsrådene i departementet fulgte arbeidet med reformen tett ved månedlige styringsmøter med Politidirektøren i 2016 (Difi 2017:2, s. 11). Thomassen, Søholt-Sandvik og Didriksen 2017. En overordnet styringsgruppe for reformen har blitt nedsatt av POD som inkluderer ledergruppen i direktoratet,

¹⁰ Politiet har integrert påtalemyndighet under overordnet faglig ledelse av Den høyere påtalemyndighet som består av riksadvokat- og statsadvokatembetet (det tosporede system).

arbeidstakerorganisasjonen og hovedverneombudet.¹¹ Noen av delprosjektene har også egne styringsgrupper. Linjeansvarlige, og særlig avdelingsdirektørene i direktoratet, har fått nøkkelroller i arbeidet med reformen på sine områder.

POD har gitt klare føringer for gjennomføringen av nærpolitireformen i distriktene i «Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt» (POD 2016). I dokumentet beskrives mål og tiltak i nærpolitireformen, organisering og koordinering av arbeidet, samt styring og oppfølging av delprosjektene i reformen. Dokumentet inkluderer også en beskrivelse av 44 standardiserte funksjoner i form av funksjonsbeskrivelser som distriktene skal ha på ulike områder. Standardiserte funksjoner skal sammen med en enhetlig organisering danne grunnlaget for lik kvalitet på tvers av politidistrikter, og sikre at norsk politi får en enhetlig utvikling innenfor prioriterte områder.

Frem til ny lokal organisasjonsstruktur er klar, er det etablert lokale interimløsninger i politidistriktene. Interimsorganisasjonen skal sikre løpende drift og resultater etter beste evne og i tråd med satte prioriteringer, inntil ny organisasjon er på plass. I tillegg til interimløsninger har det blitt etablert lokale prosjektorganisasjoner i form av «Prosjekt nye politidistrikter» (PNP). PNP-lokalt skal lede og koordinere arbeidet med å innføre de ulike tiltakene i reformen. I hvert av de tolv nye politidistriktene er det ansatt egne ledere for de lokale reformprosjektene. Lederne skal jobbe på heltid med å etablere og bemanne hver sin lokale prosjektorganisasjon. De skal meisle ut planen for reformarbeidet lokalt, og har på denne måten avgjørende rolle i gjennomføring og operasjonalisering av reformen distriktet.

Stortinget har formulert konkrete krav til hvordan kommunene skal involveres i arbeidet med å endre lokal tjenestestruktur (Innst. 306 S (2014–2015), Prop. 61 LS (2014–2015)). En forutsetning var at det skulle etableres en styringsgruppe for det lokale endringsarbeidet i det enkelte distrikt. Denne skal blant annet utforme mandatet for arbeidet, og godkjenne plan for involvering av lokalsamfunnet. Gruppen skal ledes av politiet, og berørte kommuner skal være representert.

Politireformer i andre nordiske land

Endringene som nå foretas i norsk politi viser mange likhetstrekk til endringer som har blitt foretatt i politiorganisasjonen i andre land i nyere tid. Dette illustrerer at den norske nærpolitireformen ikke står i en særklasse, men på mange punkt føyer seg inn

¹¹ I tillegg møtes POD og tjenestemannsorganisasjonene i IDF-møter (informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøter) jevnlig.

i et reformmønster internasjonalt, og kanskje særlig et skandinavisk sentraliseringsmønster.

Flere europeiske land, som Nederland, England, Wales og Skottland har implementert eller gjennomgår store strukturelle endringer som innebærer en sentralisering av sine politiorganisasjoner (Fyfe, Terpstra & Tops, red. 2013). Dette inkluderer også de skandinaviske landene. En pussig vri er at slike sentraliseringsreformer presenteres som desentraliseringsreformer (Granér 2017). Politianalysens forslag om sentralisering i politiet viser likhetstrekk til hvordan andre skandinaviske land reformerer politiet i større enheter (Wathne 2015: s. 391).

Danmark fikk sin politireform i 2007, med mange av de samme mål og tiltak som nå er på trappene i Norge: langt færre politidistrikter, krav til responstid, formalisering av samarbeidet med kommunene og bedre utnyttelse av ny teknologi. En evalueringsrapport kom fire år senere. Den slo fast at politiet er blitt mer profesjonell, bedre i stand til å etterforske kompliserte saker og at samarbeidet med kommunene går bra. Men, tilbakemeldingene går også ut på at det har vært vanskelig å bygge opp fagmiljøer fordi spesialistene ikke vil flytte på seg. Politiet har fått dårligere lokalkunnskap og svakere lokal tilknytning. Dette siste var reformens største problem, mener forfatterne av rapporten (Balvig, Holmberg og Nielsen 2011). Politiets resultater falt betydelig i implementeringsprosessen, og befolkningens tillit til politiet sank. Resultatene bedret seg imidlertid etterhvert (ibid.).

I Sverige var sentrale mål med politireform å få tydeligere ansvarsforhold og styringslinjer, og bedre forutsetninger for kvalitet og kostnadseffektivitet. Reformen er basert på utredningen *En sammanhållen svensk polis* (SOU 2012:13). Politiet var organisert i 21 lokale politimyndigheter (Prop. 61 LS (2014–2015)). Fra 1. januar 2015 ble disse erstattet med én myndighet – «Polismyndigheten». «Säkerhetspolisen» ble innrettet som en frittstående myndighet. Den nye «Polismyndigheten» ble organisert i syv politiregioner, nasjonale avdelinger og et «kansli» (Prop. 61 LS (2014–2015)), kapittel 4). Politiregionene har et helhetlig ansvar for politiets virksomhet innenfor et angitt geografisk område. Fra politikernes side ble reformen solgt inn som en reform som skulle bringe politiet og innbyggerne tettere sammen. Realiteten har vært stikk motsatt (Digernes og Stavnes 2014). Reformen var underfinansiert, kaotisk og har fjernet politiet fra innbyggerne (Aftenposten 2016).¹² Funn i følgeevalueringer fra det svenske Statskontoret tyder på at viktige styringsaspekter knyttet til den svenske politireformen ikke har blitt fullt ut implementert og at forutsetningene for et mer likeverdig og effektivt servicetilbud overfor innbyggerne dermed ikke er optimale.

¹² Aftenposten.no (<https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/Pxw46/Kronikk-Politiet-i-Norden-roper-varsko-Trygghet-tillit-og-narvar-forsvinner>).

Reformen har gitt noen bedre forutsetninger for politiets lokale arbeid, men det vises også til flere utfordringer på lengre sikt knyttet til målet om større nærhet til publikum. Nye organisasjonsløsninger kan også utnyttes bedre (Statskontoret 2016:22 og 2017:10). Statskontoret har så langt levert to delrapporter til Regeringskansliet, og sluttrapport ventes 1. oktober 2018.

Tidligere evalueringer av nærpolitireformen

Difi har i to tidligere rapporter foretatt evalueringer av nærpolitireformen. Den første kom i form av en statusrapport for politiets gjennomføring av reformen for 2016 (Difi 2017:2). I denne rapporten var en av hovedkonklusjonene at arbeidet med reformen i politidistriktene så langt var i rute. Politiet hadde stort sett gjennomført de tiltakene som var planlagt i 2016, selv om enkelte tiltak var noe forskjøvet i tid. I evalueringen vises det til at det var mye uro og usikkerhet rundt reformen blant politifolk, spesielt knyttet til lokal organisering. Mange i etaten hadde liten tiltro til at reformen ville lykkes, og politiet opplevde store kommunikasjonsutfordringer når reformen omfattet iboende spenninger mellom ønsket om lokal forankring og mer robuste fagmiljøer. Difi sine funn bekrefter og støtter på mange områder opp om funn fra en spørreundersøkelse utført av forskere ved Universitetet i Bergen 2016 (Renå 2016). Spørreundersøkelsen ble sendt til alle ledere og ansatte i politietaten og noe under 6000 svarte på undersøkelsen. Hovedfunnene i undersøkelsen var at mindre enn tredjedel trodde reformen ville ha positive konsekvenser for eget arbeidssted. Andelen var enda lavere når det gjaldt konsekvenser for politiet mer generelt. Andelen ledere i politiet som var positive til reformen var større enn blant vanlig ansatte, men et flertall av lederne i politiet stilte seg likevel skeptiske til om reformen ville få nevneverdig positive konsekvenser.

Difi sin andre evalueringsrapport kom høsten 2017 og hadde et fokus på kultur, holdninger og ledelse. (Difi 2017:9). I rapporten har Difi fulgt en rekke tiltak som Politidirektoratet hadde satt i verk for å styrke kultur, holdninger og ledelse i politiet. Etter Difi sin oppfatning var det viktigste nå å sikre gjennomføring og gjennomslag for disse tiltakene i hele organisasjonen. Det vises til at dette forutsetter at politidistriktene i større grad setter kultur og ledelse på dagsorden. Hovedfunn i underveisevalueringen var blant annet at kulturen i politiet er svært sammensatt. Politiet har definert kultur med «måten vi jobber på hos oss» (Difi 2017:9). Difi fant imidlertid at variasjoner mellom politidistrikter, enheter, oppgavetyper og profesjoner gjør at det jobbes på ulike måter. Mange i politietaten følte også at det var uklart hva som var ønskelig eller skulle gjøres. En anbefaling var derfor også å bli klarere overfor medarbeidere om hva som er ønsket kultur og hvor det er behov for endring (ibid.).

Stiavhengighet og internasjonal påvirkning

Beskrivelsene gitt i dette kapitlet viser tydelig at nærpolitireformen har historiske røtter tilbake til tidligere endringsforslag i norsk politi. Det er altså ikke kun problemdefinisjonen i etterkant av 22. juli-hendelsen som fullt ut kan forklare de endringsprosesser norsk politi nå står overfor. Vi ser klare paralleller til tidligere reformer og endringsforsøk i politiet forut for terrorangrepet i 2011.

Vi ser også paralleller til endringer som har skjedd i våre nordiske naboland. En mulig forklaring på likheter mellom land er økende globalisering og at mange land møter de samme utfordringer i fra sine omgivelser. Det kan også være et uttrykk for at noen organisasjonsideer og løsninger fremfor andre oppfattes som moderne og «riktige» måter å organisere på (Røvik 2007).

Dette setter nærpolitireformen inn i en større fortolkningskontekst. Dels kan pågående endringer i politietaten sees på som et svar på reformmuligheter og anledningsvindu til å begrunner store endringer i politiet. Reform og endring kan samtidig også være et svar i møte med reelle endringsbehov som følge av samfunns- og kriminalitetsutvikling. Deler av nærpolitireformen følger i tillegg et spor som er veldig sammenlignbart med tidligere endringsforslag og reformforsøk (f.eks. Resultatreformen) og har således kanskje trekk av sti-avhengighet (Thelen 1999).

Kapittel 3. Organisering og styring av politiet

Politiets oppgaver

I et overordnet perspektiv skal politi- og lensmannsetaten sikre trygghet, lov og orden. Dette innebærer blant annet å forebygge, avdekke og stanse kriminalitet. Det handler også om å beskytte person, eiendom og all lovlig virksomhet. Målet med arbeidet er å opprettholde offentlig orden og sørge for sikkerhet for befolkningen (Politiet, 2016).¹³ Politiet utfører også flere spesialoppgaver, som organisering av rednings- og leteaksjoner, utstedelse av pass, fremmedkontroll, trafiksikkerhetsarbeid og kontroll av våpensalg.

Politiets brede oppgavesett ble av politianalyse-utvalget oppfattet som å vanskeliggjøre riktig prioritering og effektiv løsning av politiets kjerneoppgaver (forebygge, etterforske, beskytte, opprettholde ro og orden). Utvalget anbefalte at politiet i fremtiden gis et mer spisset oppgavesett, som i hovedsak avgrenses til oppgaver direkte knyttet til politiets kjerneoppgaver, samt oppgaver som direkte understøtter løsning av disse (Røksundutvalget, 2013). Vedtaket om nærpolitireformen innebærer noe færre oppgaver for politiet.

Regjeringen har ønsket å overføre noen av politiets oppgaver helt eller delvis til andre etater (f.eks. transport av psykisk syke til helsemyndighetene, transport av varetektsfanger til Kriminalomsorgen, løse og farlige hunder til Mattilsynet). Arbeidet med å overføre oppgaver vil i noen tilfeller kreve lovendringer. Det skal vurderes nærmere om utstedelse av pass, meldingsordningen for EØS-arbeidstakere og sekretariatsfunksjonen til forliksrådet kan overføres til kommunene.¹⁴

Organisering og styring

Politi- og lensmannsetaten består i dag av Politidirektoratet, Politiets Sikkerhetstjeneste (PST), tolv regionale politidistrikter, seks nasjonale særorganer (Utrykningspolitiet, Kripas, Økokrim, Politiets utlendingsenhet, Nasjonalt ID-senter og Politihøgskolen), samt Politiets fellestjenester og Politiets IKT-tjenester. Tilsammen i etaten beregnes det rundt 15 500 ansatte (Politiet, 2016).

¹³ Politiet (2016) Organiseringa av politi- og lensmannsetaten. [Internett]. Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/om_politiet/organisasjon/ [Lest: 12.10.2017].

¹⁴ Regjeringen.no (<https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/narpolitireformen/fakta-om-narpolitireformen/id2398894/>).

Ansvarsforholdet i politiet er todelt: Ansvar for straffesaksbehandlingen ligger til riksadvokaten.¹⁵ Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for den overordnede styringen av politi- og lensmannsetaten som inkluderer forebyggende virksomhet og ordenstjeneste. Politidirektoratet leder etaten og har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og særorganene i politiet. Straffesakshåndteringen ved Kripos og Økokrim ligger under Riksadvokaten (politiet.no).¹⁶

Politidistriktene har før nærpolitireformen vært noe ulikt organisert under politimesteren, men nivået under politimesteren vil i den nye strukturen i hovedsak bestå av geografiske driftsenheter (politistasjoner og lensmannskontor), og funksjonelle enheter (Felles operativ enhet, administrativ enhet, retts- og påtaleenheten, etc.). Enhetene ledes av en driftsenhetsleder og deles videre inn i avdelinger eller seksjoner, som igjen deles i grupper eller avsnitt (Solem 2016).

Politi- og lensmannsetaten påvirkes av flere styringssystemer (Johannessen & Glomseth, 2015:59). Regelstyring er helt sentralt gitt viktige hensyn til rettssikkerhet og legalitet (Solem 2016). Mål- og resultatstyring er nedfelt som et grunnprinsipp i staten og har vært pålagt alle statlige virksomheter siden innføringen på 1990-tallet (Christensen mfl., 2006). Mål- og resultatstyringen konkretiseres gjennom de årlige tildelingsbrevene fra POD og gjennom Politidistriktets styringsverktøy (PSV). Etatens mål og resultater følges videre opp gjennom årlige styringsdialogmøter mellom direktoratet og Justis- og beredskapsdepartementet. Økonomistyring er også sentralt i etaten, og skal sikre at statlige midler brukes i samsvar med politiske vedtak og forutsetninger. Det er fastsatt et felles administrativt regelverk for økonomistyring i staten. Regelverket består av Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten.¹⁷ Det er også innslag av verdistyring i politiet (Solem 2016:6). Etaten styres ut fra samfunnsverdier som ytringsfrihet, legalitet, demokrati og rettssikkerhet. Lundquist (1998) omtaler dette som «det offentlige ethos»; grunnleggende forestillinger om hvordan samfunnet bør styres. Interne etatsverdier, etiske retningslinjer og profesjonsnormer påvirker også politiets virksomhet (Strand & Slettebø, 2012).

Departementets styring av politi- og lensmannsetaten har vært gjenstand for kritikk. 22. juli-kommisjonens rapport peker blant annet på en sviktende mål- og

¹⁵ <https://www.riksadvokaten.no/om-oss/#acc-item-3>

¹⁶ Politiet.no (<https://www.politiet.no/om/organisasjonen/>).

¹⁷ Finansdepartementet har utarbeidet «Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten». Regelverket ble fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015, og er tilgjengelig via: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/>.

resultatstyring (MRS) av politiet (NOU 2012:14). Politianalysen tar også dette opp (NOU 2013:9). I analysens omtale av styringen av politiet i 2013 heter det at: «Det er grundig dokumentert gjennom både interne og eksterne evalueringer at dagens styring av politiet ikke fungerer tilfredsstillende».

Styringen har blitt oppfattet som altfor detaljorientert og at det har vært for mange mål for etaten å forholde seg til (Prop. 61 LS (2014–2015)). Det ble derfor utarbeidet en ny målstruktur for etaten der antall mål ble kraftig redusert (fra 52 i 2013 til 10 i 2015). De nye hovedmålene er basert på politiske prioriteringer og en vurdering av utfordringene i sektoren. Målene dekker således ikke alle etatens oppgaver, men gir en klarere prioritering.

POD er plassert under et aktivt departement i en politisert virkelighet, hvor folkevalgte, fagforeninger og medier har stor påvirkning på hva som settes på dagsordenen (Njaastad 2017:1). Samtidig er direktoratet plassert over 12 distrikter, hvor nærhetsprinsippet og distriktspolitiske hensyn skal tas (Difi 2013:3). Denne mellomposisjonen skaper interessante konfliktlinjer i et mål- og resultatstyringssystem.

Om de tre politidistriktene i denne studien

Finmark politidistrikt

Finmark politidistrikt ble etablert med virkning fra 01.01.2016 og består av de to tidligere distriktene Øst-Finmark og Vest-Finmark. Politidistriktet er landets nordligste distrikt og har et værhardt klima. Finmark er ett av landets største politidistrikt geografisk sett, med et flateinnhold på 48 631 km², og preges av store avstander og spredt befolkning. Det nye distriktet er imidlertid også landets minste hvis man tar utgangspunkt i befolkningstall med 76 000 innbyggere. De store avstandene, klimaet og befolkningsmønsteret stiller distriktet overfor spesielle utfordringer sammenlignet med andre distrikter. Etter sammenslåing av Øst- og Vest-Finmark har Finmark politidistrikt om lag 350 ansatte. Politidistriktet skal yte tjenester til 19 kommuner.

I tillegg til ordinære politioppgaver har Finmark politidistrikt ansvar for å vokte grensen mot Russland, og ivaretar både nasjonale og internasjonale oppgaver knyttet til grensekontroll og politiattester. Grensesoldater fra garnisonen i Sør-Varanger utfører grenseovervåking på vegne av politimesteren i Finmark. Grensen mot Russland er Norges eneste grense mot et land utenfor Schengen, og området Storskog er et internasjonalt grenseovergangssted. Høsten 2015 brøt nesten politiets

grensekontroll sammen som følge av det enorme trykket av asylsøkere og immigranter som kom til Norge via Storskog. Inn- og utreisekontroll er derfor særlig viktige områder for politiet i distriktet, og inkluderer både utlendingskontroll og avdekking av mulig grenseoverskridende kriminalitet. Det har over tid eksistert et samarbeid mellom politiet og russiske og finske politimyndigheter. En annen oppgave som tilligger Finnmark politidistrikt som særskilt område er operativt og administrativt ansvar for Reinpolitiet. Politidistriktet er også vertskap for Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester, som holder til i Vardø. Politiattestkontoret har landsdekkende ansvar for kontroll av vandel og utstedelse av politiattester, og har i 2017 27 medarbeidere.

Hovedsetet i det nye politidistriktet er lagt til Kirkenes. Nye lederstøttestaber og funksjonelle driftsenheter ble driftsatt 01.02.2017. Distriktet har fire funksjonelle driftsenhetene: felles enhet for operativ tjeneste, felles enhet for påtale, felles enhet for etterretning, forebygging og etterforskning, felles enhet for utlending, forvaltning og sivil rettspleie, pluss (se vedlegg for oversikt over ny overordnet organisasjonsmodell). I tillegg kommer Politiets sikkerhetstjeneste i Finnmark. 22.02.2017 ble også de tidligere to operasjonssentralene i distriktet slått sammen til en felles operasjonssentral i Kirkenes. Personalløpet i distriktet foregikk i første halvår av 2017.

Resultatet i etterkant av høring i distriktene om antall tjenestesteder og POD sin endelige beslutning er at kun et lensmannskontor legges ned som følge av reformen (Nesseby lensmannskontor). Frem til 2018 var Finnmark politidistrikt delt inn i 6 regioner. Inndelingen var basert på de tidligere politidistriktene Øst- og Vest-Finnmark. Dette var altså en midlertidig inndeling. Den nye geografiske organiseringen av distriktet trer i kraft fra 01.02.2018 og vil bestå av en geografisk driftsenhet som igjen vil deles inn i fire politistasjons- og lensmannsdistrikter. Distriktet vil ha 17 tjenestesteder. Dette vil være Alta lensmannsdistrikt (Alta, Loppa og Kautokeino, Lensmann sitter i Alta), Hammerfest politistasjonsdistrikt (Hammerfest, Kvalsund, Måsøy og Nordkapp, politistasjonssjef sitter i Hammerfest), Porsanger lensmannsdistrikt (Gamsvik, Lebesby, Karasjok og Porsanger, Lensmannen sitter i Lakselv), og Varanger politistasjonsdistrikt (Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby, Sør-Varanger, Tana, Vadsø og Vardø, politistasjonssjef sitter i Kirkenes). Ledelsen for den nye geografiske driftsenheten blir lagt til Alta. Ved driftssetting av den nye geografiske enheten vil dermed selve omorganiseringen være ferdigstilt.

Politikontakt-ordningen ble satt i verk i distriktet i juni 2017 og innbefatter 19 politikontakter.

Politidistriktets øverste ledelse består av Politimester Ellen Katrine Hætta og visepolitimester Trond Eirik Nilsen. Politimester Hætta ble, sammen med resten av de nye politimestrene, utnevnt av Kongen i statsråd som politimester for nytt politidistrikt

i november 2015, med virkning fra 01.01.2016. Politimester Hætta kom til stillingen som tidligere politimester i Øst-Finnmark politidistrikt siden 2011. Hun er utdannet jurist og har også bakgrunn som politiadvokat og politijurist i Øst-Finnmark politidistrikt, og som statsadvokat ved Troms og Finnmark statsadvokatembete. Foruten politimesteren og visepolitimesteren, inngår lederne av de ulike stabene, driftsenheter og Politiets sikkerhetstjeneste som del av ledergruppen i distriktet. Dette gjelder også for Innlandet og Vest politidistrikt.

Innlandet politidistrikt

Innlandet politidistrikt består av de tre tidligere politidistriktene Hedmark, Vestoppland og Gudbrandsdal. Det nye politidistriktet dekker Hedmark og Oppland fylke (med unntak av Jevnaker kommuner som ligger under Sør-Øst politidistrikt), og er i dag landets største i utstrekning med en befolkning på rundt 380.000 innbyggere og et flateinnhold på 52 590 km². Distriktet består av enkelte sentrale byer som f.eks. Lillehammer, Gjøvik og Hamar, og flere små samfunn spredt over store geografiske avstander. Befolkningstettheten er størst i området rundt Mjøsa. Det nye distriktet omfatter til sammen 47 kommuner (25 i Oppland og 22 i Hedmark fylke). Distriktets hovedsete er lagt til Hamar. Distriktet har vel 800 ansatte.

I likhet med Finnmark stiller blant annet store geografiske avstander det nye distriktet overfor utfordringer knyttet til beredskap, bemanning og responstid. Distriktet omfatter også turiststeder som tidvis fører til en mangedobling av befolkningen i området, og har viktige infrastrukturknutepunkter som gjennomfartsårer mellom Sør-Norge, Vest-Norge og Midt-Norge. Politidistriktet grenser mot Sverige, hvilket også gjør gjennomfartsåren mellom Sør-Norge og Sverige sentral og innebærer problemstillinger knyttet til grensekriminalitet og organiserte kriminelle nettverk. Innlandet politidistrikt har også viktige industrianlegg i sitt område som Raufoss industrier (herunder militærindustri).

Tidspunktet for etableringen av det nye distriktet var 01.01.2016. Distriktet er inndelt i 5 politistasjonsdistrikt og 6 lensmannsdistrikt, og omfatter til sammen 21 lensmannskontor og politistasjoner. Som en følge av JD sitt endelige vedtak om lokal tjenestestruktur i de nye politidistriktene ble 20 tjenestesteder nedlagt (politiet.no).¹⁸ Fra 01.03.2017 ble ny organisasjon med funksjonelle driftsenheter og lederstøttestaber iverksatt. Det nye distriktet fikk da 6 funksjonelle driftsenheter (felles enhet for operativ tjeneste, felles enhet for påtale, felles enhet for forebygging,

¹⁸ Politiet.no (<https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2017/06/27/lokal-organisering-innlandet/>).

felles enhet for etterretning og etterforskning, felles enhet for sivil rettspleie og felles enhet for utlending og forvaltning, pluss politiet sikkerhetstjeneste) og tre lederstøttestaber. Ny felles operasjonssentral ble etablert 29.3.2017 og innebar sammenslåing av tre tidligere sentraler i Hedmark, Vestoppland og Gudbrandsdal. Den nye operasjonssentralen er lagt til Hamar. I juni 2017 trådte politikontaktene i kraft, til sammen 47 stykker i distriktet som helhet. Ny lokal tjenestestruktur ble iverksatt 01.07. 2017. Personalløpet ble ferdigstilt i løpet av høsten 2017. Politidistriktet får i tillegg tre geografiske driftsenheter med administrasjonssenter i Lillehammer (kommunene Stange, Løten, Hamar, Ringsaker, Lillehammer, Øyer, Gausdal, Ringebu, Sør-Fron, Nord-Fron, Sel, Vågå, Lom, Skjåk, Dovre og Lesja), Gjøvik (kommunene Gran, Lunner, Østre Toten, Vestre Toten, Gjøvik, Søndre Land, Nordre Land, Etnedal, Sør-Aurdal, Nord-Aurdal, Øystre Slidre, Vestre Slidre og Vang) og Elverum (kommunene Eidskog, Kongsvinger, Sør-Odal, Nord-Odal, Grue, Åsnes, Våler, Elverum, Trysil, Engerdal, Åmot, Stor-Elvdal, Alvdal, Folldal, Rendalen, Tynset, Tolga og Os). De geografiske driftsenhetene driftsettes i løpet av første halvår 2018. Ny organisasjon skal være på plass 01.04.2018.

Distriktet ledes av politimester Johan Brekke og visepolitimester Arne Hammersmark. Politimester Brekke tiltrådte stillingen 01.01.2016. Han har tidligere også politimestererfaring fra Søndre Buskerud og Sogn og Fjordane. Politimester Brekke har bred politifaglig bakgrunn, og har blant annet vært assisterende rektor ved politihøgskolen. Visepolitimester Hammersmark har tidligere vært politimester i Gudbrandsdalen og har ledet arbeidet med lokal organisering av det nye politidistriktet.

Vest politidistrikt

Det nye Vest politidistrikt ble etablert 01.01.2016 og består av Hordaland politidistrikt og Sogn og Fjordane. Distriktet dekker til sammen 54 kommuner, hvilket er mest i landet når det gjelder antall kommuner som inngår i et politidistrikt. Vest politidistrikt dekker fylkene Hordaland og Sogn og Fjordane. Distriktet dekker i tillegg Vanylven på Sunnmøre. Kommunene Bømlo, Fitjar og Stord i Hordaland er lagt til Sør-Vest politidistrikt. Disse tre kommunene skal imidlertid flyttes til Vest politidistrikt når transportløsninger (som Hordfast) er på plass. Distriktet strekker seg over et flateinnhold på 32 542 km² og skal betjene vel 586.000 innbyggere. Distriktets hovedsete er lagt til Bergen. Samlet sett har distriktet vel 1300 ansatte.

Distriktet har store beredskapsmessige utfordringer. Det er stor rasproblematikk flere steder i distriktet, mange gamle tunneler som sårt trenger vedlikehold, farlige veistrekninger og en geografi og værforhold som kan skape utfordringer med tanke på

tilgjengelighet. Distriktet har også beredskapsmessige utfordringer knyttet til olje og gassvirksomhet, og kystlinjen. Distriktet må håndtere problemstillinger knyttet til både by og bygd. Distriktet har hatt flere store og tunge saker i løpet av senere år, hvilket har gjort at distriktet også har vært mye i søkelyset nasjonalt og i media. I Bergen har politiet også sentrale oppgaver og utfordringer knyttet til Flesland Lufthavn, som er en av de travleste flyplassene i Norge, og et viktig trafikkknutepunkt også internasjonalt. Flere sentrale turistmål ligger innenfor distriktet, som genererer omfattende turisttilstrømning i løpet av året.

Som et resultat av nærpolitireformen har 16 tjenestesteder blitt lagt ned. Aurland var foreslått nedlagt, men ble ikke tatt til følge fra sentralt hold. Ett nytt er opprettet ved Flesland Lufthavn. Distriktet skal ha 44 tjenestesteder fordelt på 39 lensmannskontorer og 5 politistasjoner. Deler av den nye organisasjonen ble iverksatt 01.06.2017 med enkelte av de funksjonelle enhetene og de tre lederstøttestabene. Midlertidige politikontakter kom på plass 15.06.2017. Faste politikontakter vil tre inn etter at omorganiseringen er ferdigstilt. Ny felles operasjonssentral trådte i kraft 08.01.2017. Personalløpet i distriktet ble ferdigstilt i løpet av høsten 2017. Den nye operasjonssentralen er lagt til Bergen og er en sammenslåing av to operasjonssentralene i tidligere Hordaland og Sogn og Fjordane. Felles enhet for forebygging ble driftsatt 01.01.2018, og resten av organisasjonen skal være på plass 01.03.2018. Dette gjelder felles enhet for etterretning og etterforskning, og tre geografiske driftsenheter. Disse vil være Bergen, Sotra, Askøy og Øygarden, Hordaland og Sogn og Fjordane.

Vest politidistrikt ledes av politimester Kaare Songstad og visepolitimester Ida Melbo Øystese. Politimester Songstad trådte inn i stillingen 01.01.2016 og har tidligere vært politimester i Haugalandet, Sunnhordland og Vest-Finnmark. Han har også tidligere erfaring fra Hordaland politidistrikt. Visepolitimester Øystese ble utnevnt desember 2016 og tiltrådte stillingen som visepolitimester i distriktet januar 2017. Hun har tidligere erfaring fra Follo politidistrikt. Både politimester og visepolitimester har tidligere også hatt stilling i POD.

Kapittel 4. Informantenes perspektiver på gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser

Innledning

Dette kapitlet baserer seg på våre informanters synspunkter og perspektiver fremkommet gjennom intervju på gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser knyttet til nærpoltiireformen. Spørsmålene og tematikken i intervjuene var fokusert rundt delstudiens problemstillinger (jf. beskrivelse s. 8):

Hvordan gjennomføres nærpoltiireformen, hvordan mottas reformen i organisasjonen på ulike nivå, og hvilke konsekvenser får dette for gjennomføringen?

- Hvordan er oppfølgingen av reformvedtaket operasjonalisert i politidistriktene vi undersøker (Prosedyrer, organisering, sentrale aktører, fortolkning og konkretisering av mål og målsettinger, justering og tilpasning m.m.)?
- Hvilke økonomiske ressurser og personalressurser er satt av for implementeringsarbeidet i politidistriktet (Nødvendig og tilstrekkelig ressurstilgang? Beslutningskapasitet og autoritet)?
- Hvordan oppleves informasjonsflyten i gjennomføringen av reformen, fra departement/direktorat til politidistrikt, og motsatt, av aktørene i politidistriktet?
- Opplever ansatte og ledere i politidistriktet at det er (for) mye eller lite styring av reformarbeidet fra departement og/eller direktorat? Har dette fått konsekvenser for implementeringsarbeidet?
- Hvordan oppleves samarbeidet mellom departementet og direktoratet sett fra politidistriktenes side? Er det hensiktsmessig innrettet eller vanskeliggjør noe samarbeidet?
- Betydning av oppslutning og motstand for gjennomføring av reformtiltak?

Gjennomføring av reformen

Selve reformarbeidet oppleves i alle tre politidistriktene som å ha vært tett styrt fra sentralt hold gjennom POD, hvor arbeidet med gjennomføringen Nav-reformen er organisert som et stort nasjonalt prosjekt. Det har vært mye informasjon fra direktoratet inn mot distriktene i prosessen med gjennomføring av reformen bestående av ulike arbeidspakker, etablering og drift av nasjonalt intranett for politiet og annen sentralkoordinert informasjon til ansatte i etaten. Oppskriften på hvordan gjennomføring av reformen skal rigges har altså kommet fra POD.

Lokalt har arbeidet med gjennomføringen av reformen vært organisert i form av et lokalt prosjekt, ledet av en egen prosjektleder, som svarer til en styringsgruppe i distriktet med representanter fra både arbeidsgiver, arbeidstakerorganisasjoner og vernetjeneste. I perioder har styringsgruppen blitt utvidet ved at også kommunene har vært representert. Dette er i tråd med Stortingets krav til gjennomføring av reformen (Innst. 306 S (2014–2015), Prop. 61 LS (2014–2015)). Blant de tre lokale prosjektledere som inngår i våre undersøkelser er det noe variasjon i om vedkommende ivaretar vervet på heltid og uten andre ansvarsområder. Enkelte av prosjektlederne har også tidligere erfaringer fra omstillingsprosesser i politiet som innebærer sammenslåinger av distrikter.

POD og «Prosjekt Nye Politidistrikter»-sentralt (PNP-sentralt) har definert milepæler for omorganiseringen tilpasset hvert distrikt, og alle prosjektlederne har vært fulgt opp ukentlig av direktoratet i form av videomøter, prosjektstyring og avviksrapportering.¹⁹ Foruten om prosjektleder, består den lokale prosjektgruppen av ulikt støttepersonell som for eksempel innføringsansvarlig for operasjonssentral (OPS), innføringsansvarlig for «Politiarbeid På Stedet» (PPS), prosjektkoordinator og distriktsinstruktører. POD har her satt noen minimumskrav til standardfunksjoner som skal etableres i «Prosjekt Nye Politidistrikt» lokalt (PNP-lokalt) (POD 2016). Denne strukturen er felles for alle politidistriktene. Ifølge våre informanter har instruktørene hatt en viktig rolle i opplæring av personell, for eksempel knyttet til å ta i bruk nye arbeidsmåter som PPS. Arbeidsmetoden i delprosjektet innebærer at førstelinjen utfører og ferdigstiller en større mengde oppgaver så tidlig som mulig, på stedet, ved hjelp av teknologiske hjelpemidler som ny oppgradert telefon eller iPad, for å kunne sikre spor, ta lydavhør og kommunisere med operasjonssentralen på en effektiv og god måte.

Det er i dag tolv lokale prosjektleder knyttet til arbeidet med nærpolitireformen i Norge og samarbeidet mellom dem blir beskrevet av våre informanter som et veldig

¹⁹ Milepælsplanene omfattet de samme aktivitetene, men tidsplanen for gjennomføring varierer mellom distriktene.

nyttig hjelpemiddel i implementeringsprosessen. Prosjektlederne har hatt jevnlig samlinger, i noen perioder hver måned, i tillegg til de ukentlige videomøter med POD gjennom 2017. De prosjektlederne som vi har intervjuet gir uttrykk for at de har rukket å bli godt kjent med hverandre gjennom to år med reformarbeid. Det er opp til prosjektlederne selv i hvor stor grad man vil følge opp dette nettverket utenom de formelle møtearenaene. En av prosjektlederne som har blitt intervjuet har for eksempel hatt jevnlig kontakt med to–tre «kollegaer» utenom den formelle dialogen. Hvilket distrikt man velger å ta kontakt med varierer ut fra hvilken type problemstilling det er snakk om ifølge gjeldende informant.

Nærpolitibegrepet

Begrepet «nærpoliti» kan sees på som en samlebetegnelse for alle former for lokalbasert polititjeneste (Nilstad og Nilsen 2000). Begrepet innebærer blant annet at politiet er synlig og tilgjengelig i et geografisk avgrenset område og at det er sterke bånd, tillitt og nær kontakt mellom politi og befolkning. Regjeringens uttalte ambisjon med nærpolitireformen er blant annet å «... sikre tilstedeværelse av et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti, der befolkningen bor ...». I mediebildet har enkelte tatt til orde for at et sentralisert nærpoliti er en selvmotsigelse (Nilsen 2015). Våre informanter peker på at det fra sentralt hold har vært manglende tydelighet i hva som menes med «tilstedeværelse» og et «lokalt nærpoliti», om dette betegner fysisk tilstedeværelse av operativt politi eller om det er snakk om tilgjengelighet til tjenester for publikum.

Mange av våre informanter peker på at man fra sentralt hold har aktivt forsøkt å gå bort fra bruken av nærpoliti-begrepet i senere tid. Dette har vist seg vanskelig etter all den oppmerksomheten og debatten begrepet har skapt, i media, i befolkningen og i politiorganisasjonen. Selv foretrekker samtlige av våre informanter å referere til reformen som *politireformen*.

De fleste av våre informanter viser til at det er utfordrende å kalle reformen for en *nærpolitireform* når grunnleggende tiltak i reformen innebærer en sentralisering. Det å kalle det for nærpoliti skaper gjerne assosiasjoner om at man skal styrke den politioperative bemanningen ute i distriktene. Begrepet har ført til en viss form for «energi-lekkasje», der fokuset har vært rettet mot ordbruk istedenfor hva som egentlig ligger i reformen, både for politiet generelt, men også for tillitsvalgte i etaten.

Begrepet oppfattes av enkelte som å være et politisk forsøk på å gjenopplive målsetningen om et nært politi tilbake fra Politirulleutvalget på 1980-tallet. Man oppfatter dermed at det foreligger visse distriktspolitiske signaler i begrepet. Hverken

Gjørsv-kommisjonen eller Politianalysen bruker begrepet. Informantene mener det er viktig å se begrepet i sammenheng med at politiet som etat er en politisk styrt organisasjon og at politiet er samfunnets sivile maktapparat. På tidspunktet begrepet ble lansert var det ifølge våre informanter en nødvendighet å ta i bruk denne betegnelsen for å skape bred politisk oppslutning om reformen i Stortinget. Dette vurderes som viktig av informantene for å skape kontinuitet i utviklingslinjene for politiet som organisasjon også i tiden fremover:

(...) Dette var jo en politisk innpakning som statsråden ville ha. Det er jo ikke noen hemmelighet det. Vi hadde jo tidligere bare snakket om politianalysen og politireform. (...) ... det ble kastet litt på oss, og det var jo ikke vanskelig å se at dette kunne gi noen utfordringer etterhvert. Nå har vi i distriktet gått litt vekk fra dette igjen da, det har blitt myket litt opp og vi gjør det som er anbefalt – å bruke flere begreper om hverandre (informant, politimesternivå).

(...) det var vel for å få et bredest mulig forlik (...). Det tenker jeg er viktig i et lite land med valg hvert fjerde år, at vi har en oppslutning slik at vi ikke ved neste korsvei får alt snudd opp ned igjen. Så hvis det var en av de tingene som måtte til, et nærpolutipreg, og derav navnet. Så det var vel egentlig en misoppfatning at dette var et begrep som politiet selv hadde funnet på, og så ble det jo harselert litt rundt dette med «fjernpoliti» osv. Men, det er jo altså ikke politiet selv som har funnet på dette (informant, politimesternivå).

At begrepet har skapt grobunn for mye kritikk mot politiet og reformen både i media, internt i etaten, men også fra fagforeninger, knyttet opp mot et gap mellom oppfatninger om hva et «nærpoliti» skal være og de konkrete tiltak som har blitt vedtatt og iverksatt; som nedleggelse av lokale tjenestesteder og sammenslåinger av politidistrikter. Særlig fagorganisasjonene har følt at den normative diskusjonen og avklaringen om hva som er et bra og nært politi, hvor norsk politi skal i fremtiden, har manglet. Dette burde ha kommet som et første utgangspunkt for reformen (informant, tillitsvalgt). Dette har skapt noen konfliktlinjer som også preger reformarbeidet den dag i dag:

Det er en av de utfordringene som jeg mener at vi drar med oss helt frem til i dag - fordi at vi har helt fra toppen og ned, men også innad i politidistrikter, uenighet om preferansen på hva som er bra politiarbeid eller hva som er et nært politi (informant, prosjektleder PNP-lokalt).

Fra sentralt hold har man ikke klart å presisere tydelig nok hva «et politi som er nært der befolkningen er» betyr ifølge informantene. Flere av informantene peker derfor på at det har vært nødvendig å operasjonalisere nærpoluti-begrepet i eget distrikt. Dette har imidlertid blitt gjort på litt ulike måter og med ulike begrunnelser i de tre politidistriktene. Imidlertid har aspekter knyttet til geografi, desentralisering og lokal tilstedeværelse vært sentralt i alle tre distrikter.

Distriktenes operasjonalisering av nærpolitireformen

Desentralisering av funksjoner

Særlig i Finnmark oppleves begrepet som problematisk i og med at distriktet dekker et område som er 12 ganger større enn Danmark og har en veldig spredt befolkning. I Finnmark har man derfor aktivt omdefinert ideen om et nærpoliti til å gjelde distriktet som helhet – ved å satse på desentralisering og sette ut sentrale funksjoner i hele distriktet, fremfor å sentralisere det til distriktets hovedsete i Kirkenes. Informantene i distriktet mener dette har vært viktig, både for å kunne rekruttere den nødvendige kompetansen i etaten i hele distriktet, men også for å kunne formidle hensikten med omstillingen av politiet overfor publikum og egne ansatte på en troverdig og forståelig måte:

... veldig mye i reformen legger opp til at det skal være store, robuste enheter, helst samlokalisert. Det var en vei som vi så var helt umulig for oss i Finnmark, fordi vi har en geografi ... I Finnmark har vi jo ikke et naturlig bysentrum, du har Alta som har 20 000 innbyggere, så har du Kirkenes, Hammerfest og Vadsø hvor befolkningen er veldig sprett, så du kunne ikke legge opp til en sentralisering til Kirkenes bare fordi hovedsetet ligger der. Vi mente dette ville ha vært uforsvarlig og også uhensiktsmessig, og i hvert fall ikke et nærpoliti ... Vi omdefinerte egentlig nærpolitiet fra det som jeg har inntrykk av at veldig mange har følt og tenkt; at det er den patruljen som kjører forbi og liksom er nærme, til å bli noe større, noe videre. Det syns jeg vi har lyktes veldig godt med. Nærpoliti for oss er ikke da det lokale lensmannskontoret, men det er hele Finnmark (informant Finnmark politidistrikt).

Gitt distriktets store geografiske avstander og spredt befolkningsmønster har man fra tidligere av hatt en viss aksept for at man ikke kan levere alle tjenester i alle kommuner i fylket (informant, Finnmark politidistrikt). Operasjonaliseringen av nærpolitibegrepet i Finnmark har dermed i større grad rettet fokus på at man har den nødvendige kompetansen tilgjengelig i distriktet som helhet, fremfor på ditt lokale lensmannskontor eller den lokale politipatruljen. De fleste av informantene i distriktet mener å ha klart å formidle dette godt utad mot kommunene og befolkningen, men at det tidvis har vært mer utfordrende å kommunisere budskapet internt i organisasjonen.

I distriktet har man vært veldig bevisst på å operasjonalisere nærpoliti-begrepet inn i en ramme som gir distriktmessig mening. Kommunikasjonsrådgivere har også bistått i dette arbeidet. Tidlig i omstillingsprosessen startet man arbeidet med å kommunisere utad at personell som ivaretar fellesfunksjoner for distriktet (for eksempel operasjonsleder, dommere) også er nærpoliti for innbyggere i Loppa selv om man sitter i Kirkenes eller befinner seg i Vadsø. For distriktet har det vært sentralt å kommunisere utad til publikum, til kommunene i fylket, men også til egne ansatte, at det er viktigere å satse mer offensivt på mobilitet og tekniske løsninger for å skape et

kompetent nærpolti, fremfor den lokale patruljen som skal være nært der befolkningen bor. Sentrale endringsagenter i distriktet oppfatter at de over tid har klart å få aksept for dette fra ordførerne i fylket og internt i etaten.

En informant fra Innlandet politidistrikt peker på at nærpolti-begrepet «treffer mildt sagt dårlig» og at reformen heller skulle hatt navnet «politireformen» som ble brukt i innledende forhandlingsrunder fra politisk hold fordi *«det vi holder på med nå er egentlig en fjernpolitireform, politiet fjerner seg fra folket»*. I likhet med Finnmark, spenner Innlandet politidistrikt over store geografiske avstander. Distriktet utgjør i dag Norges største i utstrekning. Størrelsen på distriktet, i kombinasjon med nedleggelse av tjenestesteder, har gjort det vanskelig å bruke begrepet om endringsprosessene i distriktet. Det har derfor blitt brukt mye tid på å operasjonalisere begrepet for å tydeliggjøre meningen og innholdet i reformen. En annen informant i distriktet forklarte at dette blant annet har betydd å tolke begrepet mindre bokstavelig. Man har forsøkt å knytte det til den lokale politipatruljen:

Vi har brukt mye tid på å selge inn at «politiet slik vi har hatt det tidligere ikke har vært noe godt nærpolti, det er ikke noe trygghet i å ha et lensmannskontor uten vakt og beredskap, der ingen kan rykke ut, verken på trafikkulykker eller vold eller bråk» Så har vi prøvd å være tydelig på at nærpolitiet i fremtiden, jo, det betyr et politi som er på hjul, som har det utstyret og den kompetansen som man trenger for å komme raskere til alle uansett hvor de bor hen, og uansett om tjenestestedet eksisterer eller ikke (informant, Innlandet politidistrikt).

For Innlandet politidistrikt har det altså vært viktig å kommunisere til innbyggerne i kommunene at man må tenke nærpolti i en bred sammenheng. Det å ha ett nært politi i dag handler om hvor tilgjengelig politiet er og at det i dagens samfunn er mange arenaer for publikum å kontakte politiet på uten å ha et åpent lensmannskontor. Her blir særlig teknologi og internett trukket fram som naturlige kommunikasjonskanaler. Videre har Innlandet fokusert på å formidle at reformen skal innebære bedre publikumsservice, bedre formalisert samarbeid med kommuner og andre etater, økt innsats på forebygging og politikontakt-ordningen, i operasjonaliseringen av begrepet ut mot publikum. I Innlandet blir det oppfattet som utfordrende å selge dette inn for kommuner som tidligere har opplevd tap av arbeidsplasser (banken, posten med mer) og som nå opplever at enda en institusjon i kommunen forsvinner. Inntrykket i Innlandet er likevel at man har klart å formidle dette på en god og forståelig måte ved å synliggjøre at reformen er en kvalitetsreform og at endring i strukturen er nødvendig for å kunne finansiere målene på kvalitet. Videre er oppfatningen at kommunen og publikum har forståelse for at man ikke stenger kontorene fordi man har et mål om færrest mulig tjenestesteder, men fordi man mener at polititjenesten blir bedre av det, og at man må bruke de ressursene man har til å levere best mulig tjenester til publikum.

Ulike oppfatninger om hva et nært politi er

Også i Vest politidistrikt gir man uttrykk for at man aktivt har forfulgt en desentralisert strategi. Dette har delvis sin bakgrunn i geografiske trekk i distriktet, med både tettområder og utkantstrøk som tidvis også er vanskelig tilgjengelig. Distriktet har også mange beredskapsmessige utfordringer knyttet til mange tunneler og rasutsatte områder. Distriktet oppfatter selv at de fremstår som forholdsvis fragmentert i og med at de skal dekke 54 kommuner. Våre informanter i Vest politidistrikt viser til at det varierer innad i distriktet i hva man knytter nærpolti-begrepet til, og at dette derfor har vært viktig å ta hensyn til i formidling av hva nærpolitireformen i distriktet vil innebære. Dette er også noe man konkret har erfart helt inn i arbeidsgruppen for prosjektet lokalt. For enkelte handler det om lokalkunnskap og relasjoner til nærmiljøet, mens andre har et sterkere fokus på at politiet må jobbe mer effektivt på tvers av distriktet, både i bruk av ressurser og personell, ta i bruk bedre teknologi, arbeidsprosesser m.m. Det vises til at fokuset på lokalkunnskap kan være grunnleggende inn i et forebyggingsaspekt, mens bedre ressursbruk på tvers i distriktet kan være sentralt i en beredskapssammenheng. Slik distriktet ser det og har formidlet utad, vil politikontaktene være et sentralt lokal forankringspunkt i tiden fremover. Politikontaktene vil være personer som kjenner samarbeidspartnerne i kommunene godt, og blir en viktig funksjon som kan ta over noe av det tidligere lokale preget.

Distriktenes oppfatninger om behovet for reform og reformens målsettinger

Enige i endringsbehov og positiv til målsettingene

Alle våre informanter gir uttrykk for at man er positivt innstilt til omstilling og at man ser behovet for en endring av politiet på et generelt grunnlag. Flere av våre informanter viser til at det er enklere å være for omstilling og endring som prinsipp, men at det til syvende og sist ikke er like lett å akseptere når det treffer en selv.

Mange mener det var på høy tid å gjøre noe med det som på flere områder har vært oppfattet fra distriktene sin side som en utdatert politistruktur og måter å arbeide på. De fleste opplever at reformen i all hovedsak er veldig godt begrunnet og nødvendig, og overmoden på mange måter:

Det er jo ingen som vil tilbake til den gamle strukturen bestående av flere politidistrikt og veldig små tjenestesteder overalt i et langstrakt land. Man vil videre, og for å komme videre så måtte vi ha et nytt oppsett i politistyrkene. Både strukturelt og innholdsmessig.

(informant på politimesternivå)

De fleste informanter oppfatter at reformtiltakene i nærpolitireformen er viktige skritt i riktig retning. Distriktene kjenner seg imidlertid ikke helt igjen i det som ofte knyttes opp som en del av bakgrunnen for reformen, nemlig problembeskrivelsen av at norsk politi gjorde en dårlig jobb 22. juli 2011:

... vi kjenner oss ikke helt igjen i at norsk politi er dårlig og at vi mislyktes 22 juli. Det var ett politidistrikt og ett lensmannskontor som mislyktes, og så faller dommen over hele norsk politi. Det synes jeg er et feil utgangspunkt (informant, politimesternivå).

Enkelte av våre informanter viser til at mye av arbeidet allerede var i gang i distriktene forut for 22. juli, med den såkalte Resultatreformen. Endringene ville ha tvunget seg fram uavhengig av 22. juli-hendelsen. Også de tillitsvalgte stiller seg generelt bak reformen og behovet for omstilling. Man er stort sett enige i reformens grunnprinsipper og målsetninger, og at dette er den riktige veien å gå for politiet fremover på et generelt grunnlag. Det vises til at utviklingen i samfunnet og kriminalitetsbildet over tid har vært formidabelt (f.eks. innen online-problematikken), og at kriminalitetsbildet i tiden fremover vil være hurtig omskiftende, hvilket gjør at også politiet må tenke annerledes enn før. Likevel er det ikke alle som mener man har valgt rett fremgangsmåte i endringsprosessen, og enkelte peker på at både rekkefølge og avsatt tid til endring burde vært annerledes.

Tilstedeværende, tilgjengelig og robust politi - tilgang på kompetanse, tjenester og desentralisering

I Finnmark har man forsøkt å knytte målsetningen om et tilstedeværende og tilgjengelig politi opp mot tilgang på kompetanse og tjenester i distriktet som helhet, fremfor fysisk nærhet til politiet i form av lokale lensmannskontor eller lokale patruljer. Desentraliseringen av viktige funksjoner i distriktet vurderes som grunnleggende for å kunne etablere et «nært politi der folk bor» i et så stort geografisk distrikt. Det oppleves også som vesentlig for å kunne få på plass «robusthet» i distriktet generelt sett, men også «robuste fagmiljøer» som er en uttalt målsetting for reformen:

... vi prøver rett og slett å skaffe robusthet ved å være spredt; det at vi er spredt utgjør også robusthet, fordi distriktet ser ut som det gjør i geografien. Vi har for eksempel kriminalteknikere lokalisert på fire steder, og da vil det være mye kortere vei å hente en kriminaltekniker når det vil være behov for det. Det samme gjelder personer som tar tilrettelagt avhør, de befinner seg på fire plasser i dag, og da vil det være mye enklere å hente inn de ressursene (...) da har du egentlig kompetansen der hvor folk bor, samtidig som den kanskje ikke blir styrt av en lokal lensmann sånn som tidligere, men av en fagavdeling (informant, Finnmark politidistrikt).

Likere polititjenester – til en viss grad

Flere av informantene på politimesternivå mener det har vært et problem at politiets felles tjenestetilbud har vært så ulikt avhengig av hvor man er bosatt, og at det ikke har vært etablert noen minimumsstandarder å forholde seg til. Hvilket tilbud man har mottatt har i stor grad vært påvirket av hvor i distriktet eller landet man har bodd, fremfor sakens karakter. For mange i politiet har dette vært opplevd som uholdbart. Reformens målsetninger om likere polititjenester slutter man seg derfor fullt til som ønskelig og helt nødvendig, og man har inntrykk av at dette har bred oppslutning generelt i distriktene. Imidlertid trekkes det fram at spørsmålet om hvordan politidistrikter- og tjenester skal bli likere til syvende og sist har vært og er et politisk spørsmål. Våre informanter gir uttrykk for at politiet som organisasjon, basert på den kunnskapen og kompetansen politiet selv besitter, kanskje ville ha nærmet seg spørsmålet om likere polititjenester og distrikter på en noe annen måte hvis de selv fikk bestemme. Idealet om likere polititjenester bør likevel ikke gå for langt, det må være rom for distriktsmessige variasjoner etter særskilte behov. At distriktene får et visst handlingsrom legger også bedre til rette for utnyttelse av viktig lokal kunnskap ifølge våre informanter. Det vil være mer hensiktsmessig å etterstrebe likhet i form av minstestandarder på tvers av distrikter, for å sikre at like saker behandles likt:

Det må være de samme kvalitetskomponenter som slår inn, også langt ute i geografien hvis du utsettes for alvorlige ting. Men, du kan ikke ha et likt politi i forhold til f.eks. responstider. Der må man akseptere store forskjeller (informant, politimesternivå).

Flere av våre informanter viser til at reformens ambisjoner om likere polititjenester på tvers av distrikter ikke alltid er så lett å gjennomføre i praksis, og på noen områder ikke nødvendigvis ønskelig heller gitt særskilte distriktsmessige hensyn.

I Finnmark vises det blant annet til at behovet for vakt og beredskap stiller seg noe annerledes enn i mange andre politidistrikt, blant annet på grunn av Storskog og den russiske grensen. En informant i distriktet uttrykker et klart ønske om tilpassede løsninger og lokalt prioriteringsrom: «En del løsninger bør skreddersys for det enkelte politidistrikt, ut ifra de prioriteringene som vi mener er viktig for vårt politidistrikt».

Hvordan distriktene skal etablere likere tjenester oppfattes videre som uklart på flere områder ifølge våre informanter. Dels gjelder dette at distriktene har ulike forutsetninger ut fra tilgang på utstyr og materiell, ressursbegrensninger eller mangel på kompetanse som behøves:

I Oslo har de Delta og helikopter og alt mulig tilgjengelig, det kommer sannsynligvis ikke vi til å ha i fremtiden. Så hvordan skal vi bli likere? Det er jo faktisk ikke mulig. I Finnmark er det for eksempel sånn at alle må beherske å kjøre snøscooter, de må kunne kjøre tilhenger. De fleste som kommer ut av politiskolen har jo ikke den kompetansen i dag, og det må vi bekoste de

ungdommene når de kommer opp her, og kanskje blir de bare et år. De kan ikke ha vakt og beredskap på vinteren hvis ikke de har den kompetansen.

Det er generelt dyrere å drifte Finnmark enn andre politidistrikt. Til tross for det, så får vi mindre per ansatt enn andre politidistrikt får. Så det er en litt sånn der, ja, vi skal ha likhet – men på bekostning av hva? Bare det å ha ordentlige biler i Finnmark, du har fjelloverganger, veier som plutselig blir stengt, været slår om veldig fort. Det er ikke bare, bare, å sende folk over fjelloverganger i en dårlig Ford Focus (informant Finnmark politidistrikt).

De organisatoriske grepene som gjøres gjennom reformen i form av etablering av fellesfunksjoner og driftsenheter i politidistriktene, oppleves imidlertid av våre informanter som å skape gode forutsetninger for likere polititjenester. Etablering av felles operasjonssentraler i distriktene oppfattes som viktig for et felles politi.

I Finnmark innebar den tidligere organiseringen i 6 regioner at funksjoner som etterforskning, etterretning, operative funksjoner m.m. måtte ivaretas innenfor den enkelte regions geografiske nedslagsfelt. Det var ingen på distriktsnivå som hadde fagansvar. Organisering i form av funksjonelle driftsenheter, som har et veldig tydelig fagansvar og skal yte bistand til hele distriktet, oppleves som en mye ryddigere måte å organisere på, og som i større grad sikrer at ting gjøres likt i distriktet. Imidlertid understrekes det av informantene i distriktet at selv om ting muligens kan gjøres likere på tvers i distriktet er det fremdeles begrensninger for hvor likt det kan bli. Selv med et nasjonalt måltall på to politifolk per 1 000 innbyggere, vil det være ulikt hvilke tjenester man kan tilby i områder preget av store geografiske avstander og spredt befolkning, sammenlignet med områder som er geografisk konsentrert. Den nye organiseringen vurderes også som å legge bedre til rette for å skape mer robuste fagmiljø, ved å ha spesialisert fagansvar i ulike funksjonelle driftsenheter. Imidlertid iser informantene til at ny struktur også innebærer at man rokker ved tidligere myndighetsområder og etablerte måter å arbeide på:

Å få faglige innspill fra et spesialisert fagmiljø, i stedet for tidligere hvor det var seks geografiske enheter som kanskje blandet fag, er en mye bedre måte å organisere på. Så er det nok også sånn, at noen nok nå føler at de kanskje er litt «vingeklippet», fordi at man hadde tidligere fagansvar og man kunne bestemme mye mer selv, men nå er det slik at de må levere personell til å løse oppdrag, mens andre har fagansvaret (informant, Finnmark politidistrikt).

I Vest politidistrikt oppleves det som utfordrende å få på plass ett mer enhetlig politi og likere polititjenester når distriktet i seg selv er såpass fragmentert. I tillegg innebærer nærpolitireformen en sammenslåing av to tidligere forholdsvis ulike distrikt med hensyn til kriminalitetsbilde, kapasitetsforutsetninger, men også i tradisjoner og kulturer. Sammenslåingen gir også store beredskapsmessige utfordringer i distriktet.

Tidligere Sogn og Fjordane politidistrikt hadde ikke forutsetningene på plass for å kunne håndtere sentrale utviklingstrender i kriminalitetsbildet eller levere tilstrekkelig godt på etterforskningsområdet. Reformen og sammenslåing av distriktene vil skape bedre kapasitet og muligheter for likere, mer effektive og kompetansebaserte

polititjenester på slike områder på tvers i Vest politidistrikt ifølge våre informanter. En informant viser til at dette imidlertid forutsetter mindre vekt på generalist-rollen innen politiet, og mer fokus på spesialisering og bygging av kompetansemiljø:

Før var jo politiet sånn at man skulle klare alt innen kontoret, du skulle levere på alt. Men, den tiden går ikke lengre, det er en spesialisering som må til i dagens samfunn.

Etter våre informanters mening var kompetansemiljøer allerede på plass i det tidligere Hordaland politidistrikt, men den nye strukturen i Vest oppfattes som en «robustifisering» av fagmiljøer i form av etablering av funksjonelle driftsenheter og i en større geografisk kontekst. Det sees likevel som viktig at behovet for å skape robuste fagmiljø hele tiden veies opp mot geografi og fysiske avstander. Informantene peker på at man kan for eksempel bygge opp gode fagmiljø utenfor distriktets hovedsete i Bergen – som i Førde, Sogndal og Florø. Hensynet til geografi og gode fagmiljø utenfor Bergen oppfattes også som viktig for å sikre bred rekruttering i distriktet, men ikke minst å sikre kontinuitet, at ansatte blir værende i jobben. Hyppig skifte av personell og nye ansatte hvert år legger et dårlig grunnlag for gode polititjenester, det er derfor viktig å ha attraktive arbeidsplasser også i mer spredtliggende strøk. En informant viser til at dagens teknologi skaper noen muligheter som politiet ikke hadde før:

Folk stiller høyere krav til innholdet i jobben sin. De har gjerne en høyskoleutdannelse. Og nå bruker vi teknologi. Du kan jobbe med saker hvor de ikke trenger å sitte fysisk sammen. Det gir oss noen muligheter.

Våre informanter viser likevel til at robuste fagmiljø ofte innebærer en viss sentralisering, men at dette er vanskelig å unngå.

Iboende spenninger i reformen skaper utfordringer

Nærpolitireformen har blitt beskrevet som å innebærer et forsøk på balansere mange ulike hensyn; forebygging mot det reaktive arbeidet, det lokale mot det grenseoverskridende, generalistarbeidet mot spesialistarbeidet, nye kriminalitetsutfordringer mot etablerte og kjent kriminalitet (Carlson 2017, Renå 2016).

Spenninger mellom beredskap og straffesaksfeltet

Informantene viser til at man ikke skal lete lenge før man finner innebygde spenninger i reformen. På politimesternivå vises det til spenninger mellom beredskapsområdet og straffesaksfeltet. Oppfatningen er at straffesaksfeltet kom litt sent inn i reformplanleggingen, men at det arbeidet som har blitt gjort i «Etterforskningsløftet» virker lovende og er bra. Tidligere har beredskapsfeltet vært mest i fokus ifølge

informantene, til dels på bekostning av andre sentrale områder av politiets virksomhet, som en konsekvens av 22. juli-terroren:

Etter 22/7 ble det jo et særskilt fokus på beredskap, responstid, utstyr og materiell, trening, våpen og kuler og krutt – nå svinger den pendelen litt tilbake, og det er også tatt opp i reformen om en noe sent. (...) ... nå ser det faktisk ganske lovende ut. Mye fokus på etterforskningsiden fremover tenker jeg det blir. Det er nok en slags motreaksjon etter de årene som har vært siden 2011, hvor mye ressurser ble forskjøvet i favør av beredskapsfeltet. Vi ligger veldig godt an på beredskap, responstid, utstyr og materiell, men sliter litt med straffesaksporteføljen. Vi har en ubalanse, som startet den gangen eller i alle fall ble sterkere i etterkant av 2011 (informant, politimester).

Omfattende krav til standardiserte funksjoner skaper spenninger

Andre iboende spenninger i reformen som distriktene kjenner på, er ønsket om robuste fagmiljøer gjennom oppbygning av funksjonelle driftsenheter, omkostninger ved lokal tilstedeværelse og sterke geografiske driftsenheter. Det vises til at hvis distriktene skulle gjort alt som står i rammer og retningslinjer for de nye politidistriktene fra POD når det gjelder de nye funksjonelle enhetene og fagmiljøene, ville det ikke vært så mange politiansatte igjen der ute. På dette punktet mener informantene at reformplanleggingen kom veldig skjevt av gårde. Lokalt var det ikke mulig å få dette til:

Når disse rammene og retningslinjene ble produsert, dette er jo en sånn bibel for gjennomføring av reformen, så samlet man sammen de flinkeste fagmenneskene på hvert enkelt fagfelt inn i POD i arbeidsgrupper, som skrev ut fra hvert enkelt fagområde. Og hva skjer da? Da får du en voldsom satsing på alt, og dette ble rett og slett lite realistiske styringsdokumenter for oss. Dette måtte vi selv justere ned (informant, politimester).

Ulempen som fulgte i distriktene var at noen fagmiljø internt i distriktene fikk veldig høye forventninger til hva reformen ville innebære for sitt felt, og så ble skuffelsen deretter når man skjønnte at slik ble det jo ikke likevel. Det skapte dermed noe misnøye i enkelte miljø, og også en grobunn for splid mellom miljøer i politiet. Prosessen kunne her ha vært håndtert bedre ifølge våre informanter:

Rent ressursmessig er det jo ingen som satser på politiet i kraft av politireformen. Det er jo de eksisterende ressursene som vries om og skrus på. Men der var det nok mange som trodde noe annet. Hvis du setter fagmennesker i et rom for å skrive om sitt felt, isolert, og hva som nå er drømmen fremover, så blir det fort uhåndterlig samlet sett. Dette kunne vært gjort på en annen måte (informant, politimesternivå).

Rammene og retningslinjene var et forsøk på å skape en felles policy for politiets virksomhet og utforming nasjonalt, legge et grunnlag for et mer enhetlig politi, men inntrykket blant våre informanter er at det er variasjoner i hvordan dette har blitt operasjonalisert og tatt ned i distriktene. Noe av variasjonen oppfattes som å være nødvendig gitt distriktenes ulike forutsetninger, men man mener også at dette ikke

forklarer variasjonene fullt ut. Her dreier det seg også om ulike fortolkninger, oppfatninger og ledelsesstil. En av informantene beskriver det på følgende måte:

Distriktene er så forskjellige at man må ha variasjon. Men, man ser jo også variasjon i ganske like distrikt. I Vest har man for eksempel valgt en mer geografisk vei, en pro-geografisk driftsenhetsløsning, mens Sør-Vest har lagt seg på en mer spesialisierende variant. (...) Det er et lokalt handlingsrom her, det er ulike mennesker som leser disse dokumentene, som har forskjellige bakgrunner og historier. Ledelsens profil har nok også mye å si, og hvordan man tenker omkring disse tingene (informant, Vest politidistrikt).

Også en informant som er tillitsvalgt er inne på spenninger i reformen som kan knyttes opp til de sentralt gitte rammene og retningslinjer fra PO, og viser til at det kan ligge en viss spenning mellom ambisjonen om ett politi, likere politidistrikter og behovet for innovasjon og nytenkning. Ifølge informanten må likheten ikke komme dit hen at man kun opererer innenfor standardiserte mønstre og arbeidsmetoder. Dette har særlig noe å si for hvilke typer av ledere man ønsker og har behov for i politiet i fremtiden. Fastlåste mønstre fører til at man får reaktive ledere, handlingsrommet for å lede blir borte, rommet for å tenke og handle innovativt smuldrer bort. Innovasjon er viktig, også i politiet:

Jeg ønsker ledere som er ledere, som tar et ansvar, som ser framover og viser retning, men det vi er redd for at vi gjør, det er at vi får ledere som skal bli kun reaktive, begrensende og er administratorer, ikke ledere (informant, tillitsvalgt).

Frykten begrunnes delvis med henvisning til det som oppfattes som for rigide rammer og retningslinjer for politiets virksomhet, og at dette vurderes i politidistriktene som obligatoriske krav. Slike rigide strukturer oppleves også som å stå direkte i motstrid til målsettingen om å skape robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer. Dette fordrer, ifølge våre informanter, fleksibilitet og autonomi. En annen informant viser til at det dreier seg om spørsmålet om kapasitet, og at det er uklart hvordan distriktene skal kunne bygge opp robuste fagmiljø og samtidig ivareta kravene til funksjonsbeskrivelser i distriktene:

Hva ligger i et robust fagmiljø, eller robuste politidistrikt? Du kan ta halvparten av de funksjonsbeskrivelsene de kom med, så har du brukt politiet i Norge 2–3 ganger (informant, prosjektleder PNP-lokalt).

Sentralisering og desentralisering

Flere av informantene viser til at valget av mer desentraliserte løsninger hadde bakgrunn i en frykt for at mer sentraliserte løsninger skulle tappe deler av distriktene for ressurser og skape ulikheter i tjenestetilbudet og responstider. Det understrekes at lokalt handlingsrom kan være en suksessfaktor for at man får gjennomført tiltak. Informantene i Vest opplever for eksempel særlig selve prosessen med geografiske driftsenheter som å ha vært veldig lokalt forankret, og at man har hatt herredømme over det, riktignok innenfor nasjonale føringer.

Andre informanter peker på at kvalitetsdelen av reformen har potensiale til å bli veldig bra, samtidig som en konsekvens av dette blir at politiet ikke kan være tilstede overalt til enhver tid, fordi man må sentralisere noen oppgaver for å bygge robuste fagmiljø. Dette kan i utgangspunktet sees som et dilemma og en spenning i reformens målsettinger. Likevel er håpet blant enkelte informanter at delmålene i reformen i praksis vil fange opp hovedmålet om et tilstedeværende og samhandlede politi med god lokal forankring, som er tilgjengelig når publikum har behov for det.

Nye ledelsesstrukturer en forutsetning for å kunne innfri på målsettinger

Å kunne innfri på reformens målsettinger handler også om at politiet får ta i bruk egnede styringsmetoder internt i distriktene. Et viktig organisatorisk grep i reformen som trekkes frem av informantene på politimesternivå har her vært å etablere hensiktsmessige ledergrupper i distriktene, som kan fungere som utøvende og samlende beslutningsorgan, samt etablere kortere linjer mellom ulike ledd i politiorganisasjonen. Utfordringene har tidligere vært svært store og fragmenterte ledergrupper, som igjen har skapt store avstander fra beslutninger på politimesternivå til førstelinjeledere. I den nye strukturen skal ledere av lederstøttestaber og funksjonelle og geografiske driftsenheter inngå i politimesterens ledergruppe. En av politimestrene beskriver frustrasjonen over tidligere sammensetning av ledergruppen som følgende:

(...) vi har alt for mange representanter i ledergruppen. Det går ikke an. Minstemann er et tjenestested med 5 ansatte, og så har vi de veldig store med betydelig flere ansatte. Og de har en stemme hver, uavhengig av om du er stor eller liten, og det blir egentlig ikke et reelt beslutningsorgan. (...) vi blir veldig sårbare på politimesternivået i forhold til om sakene får den rette behandlingen gjennom organisasjonen før det blir tatt en beslutning. Jeg tror vi vil få et bedre beslutningsgrunnlag, sikre mer riktige beslutninger, når vi får en ledergruppe som er satt sammen slik at vi faktisk er et utøvende organ (informant, politimesternivå).

(...) vårt produkt leveres hovedsakelig i ytterste ledd, dvs. de politibetjentene som er i kontakt med befolkningen. Det er vår aller viktigste leveranse. Det er der virksomhetsutvikling og forbedring i virksomheten vår kan skje. Det er i dag for lang vei opp, men også ned, og for ustrukturert slik at de beslutninger som det kanskje er nødvendig tas på det øverste nivået, de kommer aldri frem eller når ikke helt ut i linjen. Så det er disse tingene som det er behov for å gjøre noe med (informant, visepolitimesternivå).

Nærpolitireformen åpner også for nye muligheter

Endringsprosessene i politiorganisasjonen innebærer på noen områder nye muligheter for ønsket og nødvendig forbedring i distriktene, som nevnt over i forbindelse med etablering av mer hensiktsmessige ledergrupper lokalt. I noen av

distriktene innebærer reformen en anledning til å etablere funksjoner som ikke tidligere var gjennomførbart i distriktet, og som derfor opplevdes som særlig positivt:

Det som er veldig bra er at vi har muligheten til å få på plass en god del viktige funksjoner som vi ikke har hatt råd til å skaffe oss tidligere. Et banalt eksempel er kommunikasjonsrådgivere, det har vi ikke klart å få til tidligere, eller få med oss fagforeningene på at vi burde prioritere (informant, politimesternivå).

En av prosjektlederne viser til at distriktet nå har fått tilgang på ny teknologi som følge av reformen, blant annet nye mobiltelefoner, som ikke hadde kommet på plass ellers. Ifølge noen av våre informanter, gir den nye strukturen med funksjonelle driftsenheter på mange måter den fordel at man nå må jobbe mer systematisk på ulike områder. Det forebyggende aspektet trekkes her særlig frem i ett av distriktene som ikke å ha vært prioritert høyt nok tidligere, og i tillegg som å ha vært veldig personavhengig. Ny struktur sikrer i større grad en systematisk prioritering på tvers i distriktet og reduserer personavhengigheten ifølge informantene. Den såkalte rullerende politipatruljen, som representerer de operative politimannskapene, skal jo også drive med forebygging og etterforskning, men på mange måter innebærer ikke dette noe radikalt nytt, slik våre informanter ser det. Dette minner om den mer tradisjonelle generalisten som man har hatt i distriktene tidligere på de små lokasjonene. En av informantene viser til at kjerneinnholdet i «Politiarbeid på stedet» i bunn og grunn er noe man har drevet med før også, men reformen og den nye strukturen innebærer at det nå er noen andre som skal lage de helhetlige planene, det er noen andre som skal iverksette dette gjennom politipatruljen. At politiets forebyggende virksomhet systematisk styrkes gjennom vurderes av de fleste av våre informanter i distriktet som noe udelt positivt. Likevel er det enkelte som stiller et forsiktig spørsmål om det er riktig å legge så mye fokus og energi mot forebygging basert på den eventuelle kostnadsverdi dette vil kunne gi:

Det er litt sånn misbruk av tid, man burde jo kanskje vært mer rettet mot de 2 prosentene som faller litt utenfor for å si det sånn. De håper jeg det kommer til, at vi skal begynne å se nærmere på. Veldig opptatt av politiet som kommer rundt, men effektene med forebyggende arbeid stiller jeg spørsmålstegn ved, om det egentlig er kostnadsverdi i henhold til de ressursene som vil bli lagt ned her (informant, mellomledernivå).

Lokal implementering

Finmark politidistrikt

Ulike særtrekk ved distriktene legger rammer for hvordan forskjellige aktører innen politiet kan samordne virksomheten og samhandle på viktige områder. Det skaper også ulike forutsetninger for hvordan implementeringsarbeidet i forbindelse med reformen kan gjøres rent praktisk. I enkelte distrikt er det for eksempel muligheter til å samle alle relevante aktører fysisk i form av allmøter. I andre distrikt byr dette på

større utfordringer, som for eksempel i Finnmark. Der må man da ta i bruk andre løsninger som videokonferanser, hvilket ifølge våre informanter i distriktet blir hyppig brukt.

Informantene i Finnmark viser til at man i formidling av sentrale reformtiltak i nærpolitireformen har fulgt en bevisst kommunikasjonsstrategi med fokus på godene man oppnår med reformen. Man har vist til de gode eksemplene fremfor mulige svakheter og det som man eventuelt har mislyktes med. Ifølge en av informantene handler det om å skape en fremtidshorisont og visualisere hvor man skal og hvilken vei man må ta. En av informantene viser til at geografien i Finnmark oppleves som særlig utfordrerne for ledelse, og da særlig avstandsledelse.

Overfor egne ansatte har man aktivt forsøkt å kommunisere behovet for endring, og hva endringene innebærer. Det har vært behov for å gjøre dette i flere omganger for å nå ut i organisasjonen, og distriktet har i tillegg til interne kanaler (som f.eks. politiets intranett) brukt sosiale medier som Facebook og Twitter. Selv om distriktet aktivt tar i bruk nettbaserte løsninger i arbeidet med gjennomføring av reformen, vises det til at man også har et behov for å møtes fysisk ved noen anledninger. Finnmark politidistrikt møter litt andre forutsetninger for å kunne få dette til enn enkelte andre distrikt hvor man på en dag kan samle alle i større møtesaler og avslutte dagen med at aktørene drar hjem. Å samle den utvidete ledergruppen i Finnmark politidistrikt, hvilket består av 46 ledere på nivå 2 og 3 i distriktet, krever overnatting og blir dermed svært kostbart. Å kunne fysisk møtes oppfattes samtidig som helt avgjørende for å kunne sveise distriktet sammen og legge til rette for avstandsledelse på lengre sikt. Dette krever ifølge informantene i distriktet at aktørene er kjent med hverandre, har opparbeidet gode tillitsforhold og har felles synspunkt. Å bygge en felles kultur og styrke fellesskapsfølelsen sees som helt grunnleggende for å skape et bedre politi. Slike møteplasser finansieres ikke ekstra gjennom reformen, men bekostes distriktene selv. Finnmark politidistrikt har investert mye i dette, som har krevd knallharde prioriteringer i distriktet:

Det er utfordrende, fordi distriktet har vært nødt til å kutte noe på de øvrige polititjenestene for å bekoste overnatting for alle. Pengene må tas fra et annet sted. Så, det har nok sikkert vært en knallhard prioritering for distriktsledelsen. Men, man er jo nødt til å gjøre det sånn, for hvis ikke man gjør det, så er det klart at det fort går utover kvaliteten i de endringene som skal gjøres (informant, Finnmark politidistrikt).

Gjennomføring av reformen og forventninger til distriktene medfører etter informantenes oppfatning at politiets handlingsrom begrenses. Flere viser til at det hadde vært ønskelig at politimesteren i større grad hadde hatt rom for å prioritere det som vurderes som viktig lokalt. Informantene viser videre til at politiet som etat i tillegg møtes med sterke styringssignaler og forventninger fra aktører som Stortinget, departementer og Riksadvokaten generelt, som kommer i tillegg til reformen. I

Finnmark har man ikke fått noen ressurser til selve gjennomføringen av reformen, men distriktet ble i 2017 styrket i form av 30 politistillinger, hvilket beskrives av en informant i distriktet som forholdsvis mye i forhold til antall stillinger politiet får tildelt i løpet av ett år. I distriktet oppfattes dette som en bekreftelse på at man sentralt (POD, JD) ser behovet for å bygge opp distriktet om man skal klare å levere på reformens målsetninger. Imidlertid vises det til at distriktet ikke kun har behov for politistillinger, men også andre former for kompetanse som sivile stillinger som f.eks. også kan brukes inn på analyse- og forebyggingssiden av politiets virksomhet. Dette er ikke en ny problemstilling, hverken for politiorganisasjonen generelt, eller distriktet som sådan (se f.eks. POD 2008, 2010, 2018). Men, problemstillingen aktualiseres ved at politiet i en stor og kostnadskrevende omstillingsprosess har veldig begrensede ressurser tilgjengelig for å ansette personell med slik kompetanse og kan heller ikke omdisponere midler knyttet til politistillinger til sivile stillinger.

Ifølge våre informanter ønsket man i utgangspunktet ikke å legge ned tjenestesteder i Finnmark. Likevel opplevdes presset fra sentralt hold som så intenst at distriktet endte opp med forslag om ett tjenestested nedlagt, og ytterligere to som man kunne gå for. Det var en bekymring i distriktet for ivaretagelsen og opprettholdelsen av sentrale beredskapsfunksjoner, med hensyn til både personell, materiell og beredskapsbaser. Andre krav satt i reformbeslutningen i Stortinget opplevdes også som særskilt utfordrende i distriktet. Her så man helt klart et lokalt behov for tilpasning av reformen ut fra særskilte trekk ved politidistriktet. Dette gjaldt blant annet kravet til åpningstider for tjenestesteder. Omfattende krav fra POD til standardfunksjoner (44 funksjonsbeskrivelser) som skal implementeres i distriktene ble også oppfattet som krevende. Med et antall ansatte på vel 360 personer i distriktet så man klart at dette ville bli vanskelig å innfri på. Oppfatningene er videre at dette vil kunne komme til å stå i konflikt med det man så som viktige hensyn i distriktet, som beredskap. Det at man har lagt inn en god del andre ting som ikke var en del av Stortingets beslutning fra starten av, som de 44 prioriterte funksjonene med et forholdsvis høyt detaljnivå, gjør at informantene opplever at det er stor avstand fra Stortingets reformbeslutning til det som er innholdet i politireformen i dag. Erfaringene fra distriktet i den første perioden av utrullingsfasen var at det på enkelte områder var omfattende detaljstyring fra sentralt hold, helt ned til beslutninger om størrelsen på skyvedører som skulle være mellom brann og politi i nødsentralene. Informantene. Det peker imidlertid på at det har skjedd en bevegelse i løpet av reformprosessen, fra en særlig rigid og standardisert vinkling til å åpne opp for mer fleksibilitet og lokale tilpassingsbehov:

... kravet til åpningstider vil vi ikke klare å opprettholde på de bitte små stedene, i hvert fall ikke om vi skal tilby det samme faglige innholdet som det var krav om på begynnelsen av reformen. De kravene er ikke så voldsomme i dag som de opprinnelig var. Det er noe som har roet seg ned, det er liksom ikke så stress fordi vi kan gjøre ting litt mer lokalt, i mye større grad enn man kunne for et år siden. I begynnelsen av reformen var det veldig stramt, alt skulle inn i samme boks, men

det går jo ikke i Finnmark. Det fikk vi heldigvis gehør for (...). Det er heller ikke ønskelig at vi skal ta folk ut av beredskap for å ha radikaliseringskontaktfunksjon, næringslivskontaktfunksjon eller hundetreneransvarlig, sånne ting som vi ikke egentlig har behov for, eller i alle fall et begrenset behov for å ha i full stilling (...) (informant, Finnmark politidistrikt).

Finnmark politidistrikt var tidlig ute med å iverksette tiltak i forbindelse med nærpolitireformen. Distriktet var ett av to politidistrikt i landet hvor de strukturelle endringene først ble rullet ut. Oppfatningen i distriktet om at POD sin styring av reformens gjennomføring har endret seg i løpet av implementeringsperioden knyttes av våre informanter opp til positive erfaringer underveis; at man ser at ting går bra til slutt, selv om det gjøres litt annerledes en først forutsatt. Inntrykket i distriktet er at det har funnet sted en opparbeidelse av gode tillitsforhold underveis, samt en erkjennelse av at pengene ikke alltid strekker til. Våre informanter peker på at reformtiltakene nok ikke hadde vært mulig å få til i distriktet uten en lokal tilpasning. Likevel viser en av informantene til at det har vært utfordringer forbundet med å være tidlig ute i utrulling av reformen. Prosessen har vært preget av en skrittvis justering, med bevegelser både fram og tilbake, både i distriktet og fra sentralt hold: Arbeidet har hatt korte tidsfrister og tidvis har stoppet noe opp. På mange måter beskrives et forløp som innebærer en form for prøving, læring og gjensidig tilpasning. Noe av årsaken til dette, ifølge våre informanter, kan være at selv om Agder var først ute, så innebar ikke endringene i det distriktet like store endringer som i Finnmark:

Ja, det var Agder som var først og vi var en måned etter, men i Agder var det jo ingen geografiske endringer, det var jo gamle Agder politidistrikt. De hadde mange av de gamle funksjonelle driftsenheten fra før av, så der var det ikke de store endringene. Vi var det første politidistriktet som slo sammen politidistrikt, felles operasjonssentral, opprette helt nye funksjonelle driftsenheter (...). Vi var det første politidistriktet som har hatt den ordentlig store jobben, og det har vært utfordrende (informant, Finnmark politidistrikt).

Implementeringsarbeidet lokalt i Finnmark har hatt et stort fokus på etableringen av de funksjonelle virksomhetene og at disse kommer godt i gang med arbeidet. Informantene i distriktet oppfatter at dette har blitt godt mottatt lokalt. For reformen sin del vurderes det som grunnleggende at man lykkes på disse områdene, og informantene viser til at det har vært knyttet høy prestisje til etableringen av felles straffesaksinntak og ny operasjonssentral i distriktet. Oppfatningene er at hvis de to tingene mislykkes, så faller hele «kortstabelen» (informant, Finnmark politidistrikt). Distriktet har derfor brukt mye energi på å få disse to enhetene til å fungere. Enkelte peker på at det er en utfordring å implementere reformtiltak samtidig som løpende drift skal opprettholdes. Begrensede ressurser personalmessig har gjort at etableringen av enkelte store avdelinger, for eksempel på forebyggingsområdet, på intervju tidspunktet sto uten ledere. Ifølge informantene hadde ikke distriktet ressurser for å sette inn nye ledere på det tidspunktet, det ville ha medført at man måtte ta ansatte vekk fra vakt og beredskap. Begrenset tilgang på personale har også

gjort at enkelte tiltak er vanskelig å innfri på i tråd med ambisjonene i reformen. En informant på mellomledernivå i Finnmark beskriver situasjonen som følgende:

Vi er jo midt i reformen så vi har ikke kommet ordentlig i gang, men jeg ser jo i dag at den såkalte politipatruljen som skulle være hjørnesteinen, den er parkert i garasjen. Politipatruljen må bruke tiden til helt andre ting, blant annet etterforskning inne på kontoret. Foreløpig så har man ikke klart å komme ut slik jeg i hvert fall forventet denne politipatruljen skulle gjøre (informant, Finnmark politidistrikt).

Informanten viser videre til at nye strukturelle løsninger i distriktet, og selve måten dette iverksettes på, oppleves som utfordrende blant ansatte i distriktet og har skapt noe misnøye. Delvis knyttes dette til flytting av kompetanse fra politistasjoner over i de nye spesialavdelingene som medfører et kompetansetap og vanskeliggjør løpende drift på stasjonene. Man opplever at saker hopper seg opp på ulike steder i distriktet, særlig på straffesaksfronten. Bekymringer over kvaliteten i sakshåndteringen ble trukket fram som en følge av dette. Det blir mye overtid på gjenværende personell som man kanskje ikke føler har den rette kompetansen. Arbeidsbelastningen hadde blitt merkbart større:

Man har flyttet folk over i spesialavdelingen, og så har man redusert vakt og beredskap for å kompensere for å bruke folk på etterforskning. Men, det medfører jo at overtid blir ganske mye brukt, (...). Folk må rykke ut på selvtjeneste, det går mye overtid og situasjonen er ikke særlig lystbetonet (informant, Finnmark politidistrikt).

Nærpolitireformen innebærer at man i Finnmark politidistrikt går fra 18 til 5 ledere. Man har redusert antall ledere i geografien fra 17 lennsmenn/stasjonssjefer til 4, og kuttet i ledernivå. Det har ikke blitt færre ledere i distriktet totalt sett som følge av reformen, men ansatte har blitt flyttet fra geografien over til funksjonelle driftsenheter og fagmiljø. En informant viser til at det for enkelte nok har vært vanskelig å svelge, lennsmannen er kanskje den siste statlige institusjonen i en kommune, og man har tradisjonelt hatt ganske høy status som lennsmann i små lokalsamfunn. Å miste lennsmannsautoriteten på små steder kan også medføre en viss risiko for å miste kontinuiteten og lokalkompetansen i politivirksomheten lokalt, ved at det blir overvekt av relativt nyutdannede politibetjenter, som i Finnmark også ofte har hatt en forholdsvis høy turnover i distriktet. Problemstillingen trekkes også frem av informanter i de to andre distriktene.

Flere av informantene i distriktet gir også uttrykk for at ny tjenestestruktur med færre tjenestesteder, samt opprettelse av nye geografiske driftsenheter i distriktene, har skapt usikkerhet blant enkelte ansatte om egen rolle i den nye strukturen, særlig blant dem som i den tidligere strukturen hadde hatt et lederansvar, men der dette nå var mer usikkert. Dette var gjerne ansatte med et langt og variert tjenesteløp bak seg, men som grunnet usikkerhet opplevde prosessen som delvis demotiverende. En annen informant viser til at det vil ta tid før ansatte venner seg til overgangen til nye

myndighetsområder og ny struktur, også fordi det er knyttet til kulturen i politiet som oppleves som ganske satt:

Den nye strukturen innebærer at man nå må tenke helhetlig og bruke ressursene på tvers innad i distriktet; de som sitter på en liten plass med god kapasitet må kanskje bistå og ta avhør ved en annen lokasjon som har større utfordringer eller flere saker. Man kan ikke lenger bare tenke innenfor sitt lille geografiske område. Men det vil jo potensielt sett kunne gå på bekostning av for eksempel oppklaringsprosenten i en liten kommune med god bemanning og få saker (...). Og det er jo det som er den kulturelle utfordringen. Sikre at de ansatte skjønner det og erkjenner at det er til det beste for innbyggerne i distriktet, ikke bare å tenke for sin kommune. (...) De ansatte har hatt et sterkt «eierforhold» til sin kommune, og du må kanskje svare for deg om politiets prioritering når du står i butikken og ellers i det daglige, og det er klart det er utfordrende – det vil nok ta litt tid før man kommer dit (informant, Finnmark politidistrikt).

Vest politidistrikt

Deler av det nye Vest politidistrikt har tidligere erfaringer med sammenslåinger av politidistrikter i forbindelse med fase 5 av Politireform 2000. Hordaland politidistrikt ingikk sammen med Follo politidistrikt i en prøveordning for å se an mulighetene for videre sentralisering av det norske politiet. Prøveordningen i Hordaland politidistrikt trådte i kraft 1.1.2009.²⁰ Evalueringer av prøveordningen viste at kommunenes erfaringer i hovedsak var positive (Agenda Kaupang 2012). Våre informanter i distriktet mener erfaringene fra den runden har vært og er nyttig inn i gjennomføringen av nærpolitireformen. På flere områder oppfattes nærpolitireformen som en videreføring av disse tidligere prosessene.

Informantene viser til at nye Vest politidistrikt på den ene siden preges av storbyproblematikk, samtidig som man fremdeles har små kontorer med opptil fem ansatte. Dette har også preget den lokale implementeringen av reformen. Det har vært viktig for distriktet å ta hensyn til at ulike aktører vektlegger forskjellige forståelser av nærpolitibegrepet. Man har derfor hatt en bevissthet om at opplevelsen av trygghet og beredskap i små kommuner og spredtliggende strøk har vært satt i relasjon til det lokale lensmannskontoret. For distriktet har det vært viktig å kommunisere overfor kommunene at det vanskelig lar seg rettferdiggjøre, både ressursmessig og kvalitetsmessig, å opprettholde veldig små lensmannskontor med få ansatte i fremtiden. I distriktet opplever man at det fra kommunenes side har vært delte meninger om behovet for endring i utgangspunktet var så stort, men at det etter hvert har vokst fram en forståelse for endringsbehovet. Det har skjedd en modningsprosess underveis.

²⁰ Fokuset da var blant annet å se på muligheten for et mer effektivt politi. Grensereguleringene i Hordaland politidistrikt omfattet 25 lensmannskontorer som ble slått sammen til syv lensmannsdistrikter. Prøveordningen omfattet ikke politistasjonene i Bergen og berørte heller ikke driftsenhetene sentralt i politidistriktet.

Informantene viser til at beslutningen om sammenslåing av tidligere Sogn og Fjordane og Hordaland politidistrikt i hovedsak har blitt mottatt bra. Beslutninger om nedleggelse av veldig små tjenestesteder har også stort sett blitt mottatt positivt ifølge våre informanter, selv om det her vises til enkelte unntak. Distriktet hadde forventet større innvendinger og motstand på dette punktet. Oppfatningen blant informantene er at prosessen med kommunikasjon og dialog med kommunene har fungert, kommunene har følt seg sett og hørt. Informantene viser til at Stortingets krav til samhandling med kommunene i gjennomføring av reformen har blitt tatt på stort alvor i distriktet. Det å ha et godt forhold til kommunene og opparbeide gode tillitsforhold har imidlertid vært svært krevende til tider, grunnet medias fremstilling av reformen og de tiltak som iverksettes. I distriktet oppleves det som helt grunnleggende å etablere et godt tillitsforhold til kommunene. Dialogen med kommunene i distriktet viste seg også å bli en læringsprosess for politiet selv:

For oss var det viktig å ta dette på alvor, og så har vi kanskje vært passelig ydmyke i ulike sammenhenger slik at de har trodd på oss, hatt tillit til oss. Hvis man begynner å tulle med tilliten i kommune-Norge, da er det tungt å være politi tror jeg. (...) vi har erkjent underveis at vi gjør jo vår reform på vårt område, men vi har jo ikke god nok innsikt i andre reformer som pågår samtidig og som treffer de samme kommunene. Det er noe vi i distriktet har lært underveis. Det går an å forstå ordføreren som kjemper litt irrasjonelt hardt for sitt lensmannskontor, når det er den siste statlige arbeidsplassen de har i kommunen. Vi vet jo ikke hva NAV gjør, hva Skatt gjør, hva asyl eller UDI gjør. Ideelt sett skulle dette vært en koordinert prosess, men det er jo ikke mulig i dette landet. Her jobber hver sektor på egen hånd (informant, Vest politidistrikt).

Internt i distriktet har det vært jobbet ganske grundig med intern kommunikasjon og forklaringer av selve reformen som sådan. Forskjellige kanaler har vært benyttet som både små og store møter, personlige samtaler, intranettet, presentasjoner m.m. Det har blitt lagt ned mye arbeid i dette som har pågått over tid, likevel føler man seg ikke helt sikker på om man har klart å nå ut til alle. Noen av erfaringene som har blitt gjort underveis er ifølge våre informanter at det ikke nytter bare med informasjonsdrypp og bruk av intranettet, man må faktisk fysisk samle folk og ta dem ut av sin nåværende kontekst for å klare å nå fram med informasjon om sentrale tiltak. Slike prosesser og prosjekter er kostbart og kan fort bli en trussel for linjeorganisasjonen i situasjoner med få ressurser tilgjengelige i en endringsprosess. Dette er et synspunkt som også våre informanter i Finnmark eksplisitt gir uttrykk for.

Våre informanter i Vest mener at måten omstillingsarbeidet har vært organisert på, samt en veldig profesjonell prosjektstyring fra sentralt hold, har vært svært nyttig for distriktet i gjennomføring av reformen. Prosjektlederrollen for PNP-lokalt blir beskrevet av flere som å ha vært kritisk avgjørende for gjennomføring av reformen i distriktet så langt, men at det til tider nok har vært en svært krevende rolle å inneha. Man befinner seg gjerne i et krysspress, og må forholde seg ulike nivåer i etaten, men også utover mot kommuner, samarbeidspartnere og publikum. Andre roller som av informantene oppfattes som avgjørende i reformarbeidet er instruktørene i distriktet

som ivaretar viktige opplæringsfunksjoner for ansatte. I 2017 har instruktører vært utplassert i alle geografiske driftsenheter. Enkelte av informantene så med en viss bekymring på at instruktørens opplæringsfunksjon ikke skulle videreføres i 2018, og meldte fra til POD at dette var ønskelig fra distriktets side.

Prosjektet stopper jo ikke til nyttår. Og da ... Hva er vi ferdig med da? Jo, da er vi ferdige med opplæringen. Vi er ikke ferdige med at vi faktisk endrer atferd og da hadde det vært veldig lurt å opprettholde instruktørfunksjonen en stund til. Jeg opplever at distriktet har fått gjennomslag for at disse instruktørene må videreføres, foreløpig så ser det slik ut (informant, Vest politidistrikt).

I likhet med det enkelte av våre informanter i Finnmark ga uttrykk for, peker flere av informantene i Vest politidistrikt på utfordringer knyttet til at de strukturelle delene av reformen har kommet på plass før det innholdsmessige. Man har savnet et tydeligere fokus på kvalitetsdelen av reformen, selv om «politiarbeid på stedet» og «etterforskningsløftet» hadde kommet i gang til en viss grad i distriktet. På intervjudispunktet gjaldt dette særlig «politiarbeid på stedet», hvor man hadde fått noe opplæring. Imidlertid var det ifølge noen av informantene langt mindre tydelig hva «etterforskningsløftet» konkret skulle innebære. Enkelte informanter opplevde en form for «stillstand» i distriktet på påtale-området:

... på den polisiære delen ser vi at det kommer inn nye ting, der har distriktet så langt vært flink. Men, påtale, som er et særdeles viktig spor for politiets virksomhet – det å følge opp straffesakene og føre dem til doms, der er det stillstand. Det er ikke gjort noe som helst. De har tegnet en boks og laget noen seksjoner, men det er kliss likt sånn som det var ... (informant, Vest politidistrikt).

En annen informant viser til at det i nærpolitireformen er en nær sammenheng mellom etterforskning, den lokale patruljen og straffesaksbehandling. I Bergen ble det i januar 2017 etablert et pilotprosjekt med et felles straffesaksmottak (FSI). Vest politidistrikt var først ute med dette i hele landet. Funksjonen innebærer at alle nye saker vurderes i det felles mottaket, som består av etterforskere og jurister med kontorstøtte. Om mulig skal saken ferdigstilles med én gang, eller sendes videre til rette vedkommende. Informantene oppfatter resultatene fra piloten som veldig lovende, og viser til at funksjonen vil kunne bidra til å sikre større grad av likebehandling i distriktet ved at sakene vurderes av de samme personene. Juristene skal også gi tilbakemelding til patruljene på den jobben de har gjort. Pilotprosjektet identifiserte et stort forbedringspotensialet ved at det felles mottaket stoppet 55% av sakene.

En annen informant i Vest politidistrikt peker imidlertid på at man i distriktet ikke har ønsket å gå for langt inn i detaljene for hvordan ting skal gjøres i de nye funksjonelle driftsenhetene, i motsetning til enkelte andre politidistrikt. Det har vært ønskelig å overlate dette til den nye ledergruppen som etter hvert skal komme på plass. Oppfatningen er at ledelsen av disse nye enhetene selv bør få en rolle i å utforme og definere virksomheten, og i å skape gode relasjoner til omgivelsene, både internt og

eksternt. Denne nye ledergruppen vil dermed få en sentral rolle i å operasjonalisere visjonene for de nye enhetene i tiden fremover, innenfor rammen av sentrale føringer. Det har også vært krevende for distriktet at mange erfarne ansatte trekkes ut av stillinger for å arbeide med reformen, og at en del lederstillinger ikke var kommet på plass:

De elementene i organisasjonen som blir hardest rammet, som blir utsatt for størst endring, er mellomlederne. Så når man mister mellomledernivået i operativ funksjon, så blir det en utrolig mismatch mellom den kunnskapen man har på toppen i politiorganisasjonen og den kunnskapen man har ute i politibilene. Og det gapet der, det skal bli veldig godt å komme over, det er den største utfordringen nå (informant, Vest politidistrikt).

Informantene viser til at man i distriktet har vært nødt til å tilpasse noen deler av reformtiltakene og avvike fra direktoratets opprinnelige milepælsplan, gitt særtrekk i distriktet. Dette gjaldt for eksempel oppstarten av den nye felles etterforskningsenheten, som etter planen skulle hatt oppstart i løpet av sommermånedene 2017. Distriktet valgte å skyve på oppstartsdato, i hovedsak fordi ledelsen fremdeles ikke var på plass og man så et behov for å holde alvorlige saker under tett oppsyn også gjennom sommeren i påvente av ny ledelse. Internt i distriktet oppfattet man at det var god forståelse for det fra sentralt hold. Enhet for felles etterforskning og etterretning skal etter planen nå driftsettes innen 01.03.2018.

Et annet eksempel på lokal tilpasning som trekkes frem av informantene er at distriktet har valgt å ikke utarbeide forslag til politirådskontakt med alle kommunene i distriktet innen gitte tidsfrister fra POD (utgangen av 2017). Dette beskrives som et bevisst valg fra distriktets side, fordi enkelte kommuner ikke er omforent om hvordan denne funksjonen bør utformes, om man kan gå sammen med andre kommuner på dette, eller om man skal ha et eget politiråd. Det er altså hensynet til å gi kommunene noe mer tid som ligger bak. Ifølge våre informanter vil funksjonen formelt være på plass når hele den nye organisasjonen i politidistriktet igangsettes 01.03.2018. Innkalling til politiråd vil bli en av de første oppgavene til de nye lensmanns- og politistasjonsenhetene.

På intervju tidspunktet så våre informanter også for seg at politikontaktens rolle, selv om disse formelt var på plass 15. juni 2017, over tid ville kunne bli annerledes i byområder sammenlignet med utkantstrøk grunnet ulike forutsetninger og behov lokalt i kommunene. På grunn av omorganiseringen er de som fyller politikontaktoppgavene midlertidige. Etter hvert som den nye organisasjonen blir ferdig, blir faste politikontakter tilsatt.

Innlandet politidistrikt

Informantene i Innlandet politidistrikt gir uttrykk for at de har fått det lokale handlingsrommet de har hatt bruk for i gjennomføringen av reformen så langt, selv om det har vært POD som har satt frister for milepæler i arbeidet med reformen. Dette blir sett på som en nødvendighet og det blir oppfattet som positivt at POD har satt tydelige rammer for prosjektet, selv om noen av fristene blir beskrevet som korte.

I det lokale arbeidet fremhevet informantene viktigheten av å involvere mange av aktørene i distriktet gjennom prosessen med reformarbeidet. De har blant annet hatt fokus på geografi når de har satt sammen arbeidsgruppene for reformen, for å sørge for god representasjon. I dette arbeidet har man oppfordret til diskusjon og det har etter våre informanters mening vært stor takhøyde for å si om man er uenig. De har også sørget for flere arenaer for innspill fra kommunene. Et grep som har blitt gjort er å sette representanter fra de ti regionrådene i Hedmark og Oppland inn i styringsgruppen som skulle bestemme strukturen i distriktet. I ettertid har styringsgruppen fått signaler om at regionråd-representantene har vært fornøyd med prosessen. Etter informantenes oppfatning kan dette grepet ha vært med på å holde antallet klager fra kommunene i distriktet på ny lokal tjenestestruktur lavt, på tross av at det i utgangspunktet var foreslått mange nedleggelse:

Det var jo en klagebehandling på struktur, det resulterte i 3 klager i hele politidistriktet og det er ganske lite (informant, Innlandet politidistrikt).

Samtidig har det vært en utfordring med store avstander også når det gjelder medvirkning og inkludering. En utfordring har vært hvordan man skal nå ut til alle med informasjon og hvordan man skal klare å styre alle enhetene når det tar flere dager å kjøre mellom enhetene i distriktet. Det har likevel vært brukt mye tid på å involvere aktørene i prosessen «ansikt-til-ansikt» blant annet gjennom workshops, arbeidsgrupper og høringskonferanser. Etter invitasjon fra kommuner og regionråd har man kjørt mye rundt på kveldstid for å informere og orientere aktørene utenfor selve politiorganisasjonen. Dette for å sikre at aktørene skulle føle at ledelsen i politidistriktet var tilgjengelig for dem, noe som har vært avgjørende for å få reformarbeidet til å gå raskere ifølge enkelte informanter. Det har også vært lagt ned mye tid ovenfor andre ledergrupper i distriktet med oppfordring om å videreformidle informasjon i for eksempel politirådsmøter.

Det har vært en utfordring å kommunisere utad overfor kommunene og publikum hva nærpolitireformen innebærer, fordi det resulterer i nedleggelse av mange lensmannskontorer. Kommunene ønsket i utgangspunktet ikke nedleggelse, men inntrykket i politidistriktet er at man møter forståelse fra kommunene for at strukturen må legges om for å oppnå bedre kvalitet på polititjenestene. Det har vært viktig for

distriktet å få frem at det lokale nærpolitiet er den lokale patruljen og ikke et lokalt tjenestekontor. En informant viser til at det har vært en forståelse blant innbyggerne og ordførere om at de kan få den hjelpen de trenger på det lokale kontoret, men at det i realiteten har vært lenge siden dette var tilfelle generelt. For distriktet har det derfor blitt sentralt å tenke nytt omkring ressursbruk i lys av nye strukturelle løsninger i distriktet:

Derfor har det vært et viktig poeng for oss når vi nå fikk på plass ny lokalstruktur, at vi tenker vakt og patruljetjeneste, hvor mye ressurser må vi ha og hvor må vi ha de plassert, og at vi skal ha så god geografisk dekning som mulig i politidistriktet hele døgnet, hele året. Så får det selvfølgelig noen konsekvenser, fordi i forhold til andre oppgaver, det å søke om våpen, førerkort, den type ting, da må man reise lenger (informant, Innlandet politidistrikt).

I likhet med Vest og Finnmark politidistrikt har det ifølge våre informanter vært arbeidet mye med intern informasjon om endringene, blant annet gjennom politiets intranett, presentasjoner m.m. Internt i distriktet har det eksistert delte meninger rundt reformen blant de ansatte ifølge våre informanter. Enkelte mener at misnøye blant ansatte mot reformen kan ha en sammenheng med generasjonsdeling, der eldre politifolk i mindre kommuner er mer negative til reformen. Informantene er klar over at det finnes politifolk som setter pris på den tette relasjonen mellom ledelsen i kommunen og lokal lennsmann, som liker organiseringen som den er nå og som ikke ønsker endring i det hele tatt. Informantene opplever samtidig at det kommer flere unge nyutdannede polititjenestemenn som i utgangspunktet er positive til endringene og ser behovet for en reform. Opplevelsen i distriktet, litt i likhet med det som fremgår også av informantene i Finnmark og Vest, er at det er svært krevende å få etablert nye strukturer lokalt samtidig som man har begrensede ressurser og skal levere på de samme måltall som før. En informant mener dette kan være noe av forklaringen på at tilliten til nærpolitireformen lokalt kan virke lav:

Om de tror på nærpolitireformen? Nei, for det er overhodet ikke realistisk i forhold til de økonomiske rammene som politiet har. Intensjonene er sikkert gode, ja det er behov for det, men det er ikke mulig å få til, sett i forhold til de ressursene som politiet sitter på eller kan bruke (informant, Innlandet politidistrikt).

Også i Innlandet politidistrikt pekes det på noen endringsutfordringer knyttet til særskilte trekk ved distriktet. En klar utfordring er at de er Norges største politidistrikt i geografisk utfoldelse. De har Norges nest største grenseovergang (kun Svinesund er større) og dermed kriminalitet som er knyttet spesielt til Kongsvinger. Informantene peker på manglene ressurser til å håndtere grenseproblematikk og viser til at Øst politidistrikt har fått øremerkede midler til dette. Ett annet særtrekk ved Innlandet politidistrikt er at de ikke har en stor by som hadde vært ett naturlig hovedsete for politiet, men fem mellomstore byer med Gjøvik, Hamar, Lillehammer, Elverum og Kongsvinger. Ifølge våre informanter har det vært viktig å ikke samle alt på Hamar, men heller spre de utover distriktet. Dette er også tenkt av praktiske hensyn siden en

veldig sentralisering av tjenestene på ett sted kan føre til lang reisevei for at polititjenestemennene skal komme seg på jobb. I tillegg er Norges største vintersportanlegg på Trysil og for politiet tar dette mye kapasitet.

I likhet med de andre distriktene er økonomi, samt pressende tidsfrister, en tilbakevendende bekymring også i Innlandet. En annen utfordring og læringspunkt for Innlandet politidistrikt har vært hvordan bli bedre på å kommunisere og informere innad i egen organisasjon. Selv om dette er noe de har vært bevisst på, har de stadig opplevd å få tilbakemelding om at noe kunne blitt sagt ifra om før eller at ting kunne blitt gjort på en annen måte.

En stor utfordring i Innlandet har vært det som gjelder plassering av arresten. Innlandet er Norges største geografiske politidistrikt og sentralarresten ligger på Hamar. Særlig fra Os i Østerdalen, Tønset og Grotli er det svært lang reisevei til Hamar. Anbefalingen fra sentralt hold er at sentralarresten skal fortsette å ligge ved politistasjonen på Hamar. De store geografiske avstandene gjør at dette ville ha krevd 18 årsverk, dersom retningslinjene hadde blitt fulgt. Selv om Innlandet i stor grad prøver å følge anbefalingene og retningslinjene som blir gitt, har man i dette tilfelle fått lov til, i hvert fall midlertidig, å legge ansvaret for arresten på operasjonssentralen og dermed klart seg med 9 årsverk, altså halvparten av det man egentlig måtte brukt. Informantene er tydelig på at dette er ett avvik fra retningslinjene, men at det var nødvendig for å kunne opprettholde kapasiteten ute i distriktet:

Vi må ha nok biler ute, vi må ha et godt samarbeid mellom patruljer i de forskjellige delene av politidistriktet, sånn at vi ikke tar og flytter vekk alle politiressursene og bruker de til transport. Hvis alle ressurser brukes på transport og det skjer et nytt tilfelle, så er det ikke ressurser tilgjengelig. Så det er en ganske stor utfordring, vi prøver så godt vi kan men det er klart at med den geografien vi har så skjønner alle at det er spesielt utfordrende hos oss (informant, Innlandet politidistrikt).

Informantene i Innlandet viser til at selv om reformen legger opp til mange positive forbedringer gjennom nye måter å arbeide på og nye strukturelle løsninger, så har politidistriktet fremdeles ikke funnet den optimale organiseringen når det gjelder spesialiserte oppgaver som for eksempel økonomisk kriminalitet, organisert kriminalitet og avhør av barn. Selv om det i ramme- og retningslinjene fra POD står at de funksjonelle enhetene skal ha ansvaret her mener en av informantene at det kan bli aktuelt å spesialisere ytterligere for å løse de sakene der man trenger et kompetansemiljø og nok muskler. Likevel pekes det på at man i Innlandet ser behov for en desentralisert løsning som et generelt utgangspunkt, i likhet med det informanter i både Finnmark og Vest politidistrikt viste til:

Det er viktig å plassere ut forskjellige enheter, ta hele politidistriktet i bruk. Det er det vi trenger i vårt distrikt som er så stort. Alt kan ikke samles på Hamar. Det tror vi faktisk også er ganske vesentlig i forhold til å lykkes med reformen. Hvis du skal få med deg alle på å forankre det, så

må det være muligheter for interessante jobber andre plasser enn rundt Hamar (informant, Innlandet politidistrikt).

I distriktet har ansatte hatt tre dager med opplæring i «politiarbeid på stedet». Dette i likhet med ansatte i Finnmark og Vest politidistrikt. Informantene i Innlandet peker på at man i distriktet er i mål med de fleste av de 6 prioriterte funksjonene for 2017, men at to av dem ikke vil være driftsklar før 01.04.2018. Dette er felles straffesaksinntak og seksjon for etterforskning. Oppfatningene i distriktet er at det er veldig god sammenheng mellom de 6 prioriterte funksjonene, som gjør at de forsterker hverandre. Informantene trekker særlig fram «etterforskningsløftet» som et pågående prosjekt i Innlandet som har krevd forholdsvis mye fokus og energi i 2017. For distriktets del medførte det at man måtte drive omfattende kompetanseutvikling, som også vil være nødvendig inn i 2018. Også på etterretningsområdet hadde distriktet utfordringer i 2017. Her har distriktet hatt alt for få ressurser i forhold til det som nå kreves, og det må oppbemannes ganske kraftig. På straffesaksinntaket vises det til at dette er en helt ny funksjon som gjør at man enten må hente politiansatte fra den operative tjenesten ute i distriktet eller ved at man bruker av nye stillinger.

Gjennom intervjuer med informantene i distriktet fremkom det også en skepsis til at forebyggingsfeltet i distriktet nå skal organiseres i en egen funksjonell driftsenhet, mens etterforskning og etterretning legges til en annen enhet. Beslutningen om dette ble tatt i forhandlinger sentralt. Hadde man klart å få til en enighet lokalt med fagforeningene hadde det vært mulig å velge en annen løsning ifølge en av informantene. Informantene viser til tette koblinger mellom forebygging, etterretning og etterforskning og at det etter deres mening ville ha vært en fordel å organisere det sammen selv om man kunne se fordelene ved at forebygging ble løftet opp som et eget fagfelt. Man frykter altså samordningsutfordringer ved at funksjonene organiseres i separate enheter. Til forskjell vises det til andre og mindre politidistrikt med felles enhet for forebygging, etterforskning og etterretning. I Innlandet politidistrikt er det i tillegg en deling mellom sivile gjøremål og forvaltning. Distriktet er optimistiske på at de skal få samhandlingen mellom områdene til å fungere i praksis, men at dette krever at lederne for disse enhetene kommuniserer veldig tett i tiden fremover.

Medvirkning, inkludering og motstand

I intervjuene med informantene i politidistriktene stilte vi en del spørsmål som handlet om hvordan man så på medvirkning og inkludering av aktører i reformprosessen, hvilke erfaringer man hadde gjort seg underveis og hvordan distriktene eventuelt hadde håndtert og erfart motstand som følge av nærpolitireformen. Spørsmålene var rette mot lokale aktører mer generelt, som for eksempel kommunene, men et særlig fokus var rettet mot ansatte og fagorganisasjoner. En tidligere spørreundersøkelse fra

2016 utført ved Universitetet i Bergen har for eksempel vist at svært mange i politiet, både ansatte og ledere, var svært skeptisk til reformen. Mindre enn en tredjedel av de 5786 som svarte på undersøkelsen trodde reformen vil ha positive konsekvenser for eget arbeidssted (Renå 2016).

I alle tre distrikter viser både politimestrene og prosjektlederne til at man generelt har møtt mindre motstand til reformen enn forventet, selv om det helt klart også har vært det. Oppfatningene omkring dette på tillitsvalgt-nivå og mellomleder-nivå er mer delte. Informanten på mellomledernivå gir uttrykk for at man som mellomleder ikke inkluderes i forkant av iverksetting av reformtiltak fra distriktsledelsens side, snarere at de har blitt satt på sidelinjen og at de ikke skal ha noen mening i forkant av beslutninger. Det pekes på en viss grad av fryktkultur, som i kombinasjon med usikkerhet i hvordan reformen vil påvirke personalløpet i etaten gjør at man modererer seg og forsøker å ikke snakke for høyt:

(...) på sett og vis føler flere at vi egentlig er satt ut på sidelinjen, for de ønsker ikke at vi skal ha noen meninger om reformen før ting blir besluttet. Så jeg føler at vi har blitt tilsidesatt i reformarbeidet i forkant av det her ja. Så tar man opp ting, så skylder man på nasjonale beslutninger (...). Ja, for å si det sånn – man føler seg ofte som en liten mann i en båt, som bare sitter og skulper med nedover i elven (...) man tar det som kommer. Man tør ikke være åpen på hva man mener, fordi man frykter det skal slå tilbake i forhold til personalmuligheter fremover (informant, mellomledernivå).

Politimestrene i distriktene gir uttrykk for at med så store endringer som har blitt gjennomført som følge av reformen, er det naturlig med motstand. Imidlertid er alle informanter samstemte i at medvirkning og involvering, som prinsipp, særlig fra de ansatte, er svært viktig for at en gjennomføringsprosess skal gå bra. Medvirkning og involvering trekkes også fram av flere informanter som noe med stor nytteverdi generelt fordi det legger bedre til rette for å utnytte organisasjonens samlede kapasitet, kompetanse og kunnskap.

Politimestrene og prosjektlederne i distriktene viser til at kommunene stort sett har mottatt endringstiltakene positivt til slutt. Som beskrevet tidligere peker distriktene på faktorer som bevisste kommunikasjonsstrategier, distriktsmessig operasjonalisering av nærpolutibegrepet, dialog og tillit som sentralt. Politidistriktene har i gjennomføringen av reformen fått økt forståelse for at enkelte kommuner stritter imot i møte med et omfattende reformpress på kommunalt nivå og en forvitring av viktige lokale institusjoner.

Flere av informantene peker også på at motstanden kanskje har vært mindre enn først antatt fordi berørte aktører etter hvert har fått mer kjennskap til og erfaring med hva endringene vil innebære, og at man oppfatter at ting gjerne går bedre enn fryktet. I alle tre distrikter viser informanter til at det har vært lettere å oppnå aksept for at endring i seg selv er bra, mens det har vært mer utfordrende når denne endringen

rammer den enkeltes arbeidsplass eller arbeidsoppgaver. Det har til tider vært krevende for både politimestre og prosjektledere å kommunisere at man som ansatt gjerne må gjøre andre oppgaver enn tidligere og kanskje på et nytt sted. Det pekes videre på at knappe tidsfrister fra sentralt hold til tider ikke har lagt til rette for optimale prosesser i distriktene med tanke på involvering og medvirkning av ansatte og fagorganisasjonene.

Informantene på politimesternivå viser til at det har vært viktig for dem å lytte til innspill, men samtidig ha et fokus på ikke å gå seg vill i negative innspill. Ledergruppene i distriktene oppfattes som å ha hatt en grunnleggende støtterolle i dette arbeidet, både som et forum for diskusjon, men også formidling av synspunkt fra ansatte i organisasjonen opp til distriktsledelsen. Likevel pekes det på at det går en grense for hva som er mulig å få til og nytteverdien av det:

(...) du får ikke alle til å applaudere alt du holder på med. Det går ikke. Da er utholdenhet av oss som skal drive arbeidet igjennom sentralt, fordi du må jo dra det gjennom til slutt (informant, politimesternivå).

En av informantene viser også til at involvering ikke nødvendigvis betyr at man får gjennomslag, og at det av og til virker som at fagforeningene blander disse to tingene sammen. I tilfeller hvor fagforeningene er saklig uenig i tiltak som skal iverksettes, opplever man at det ofte vises til en prosessuenighet der fagforeningene mener at de ikke har fått nok tid til å vurdere eller uttale seg, eller at det har vært manglende involvering. Dette er ikke noe som oppfattes som å være spesielt for politiet eller for nærpolitireformen som sådan, men heller at det er en naturlig respons ved store omstillinger.

Sett fra tillitsvalgts-hold har prosessen rundt utforming og iverksetting av reformtiltak lokalt vært preget av et «gi-og-ta» forhold mellom distriktledelse og fagorganisasjon. I ett distrikt valgte representanter fra en fagorganisasjon å gå tidlig ut for å fronte viktigheten av en helhetlig linje i implementeringsprosessen i distriktet. Sett fra fagorganisasjonens perspektiv var det viktig at distriktet klarte å skape en rød tråd i utformingen og iverksettingen av reformtiltakene. Oppfatningen var at det ville være uheldig å gå inn i et endringsløp der man først bemannet og styrket lederstabene og de funksjonelle driftsenhetene, slik at når man kom til de geografiske enhetene var det ikke ansatte igjen å ta av:

Noen distrikt har jo tatt en og en bolk etter hverandre, men vi så fra starten av at vi ville ha en rød tråd. Første forslag til stabene når jeg kom inn i prosessen, var at distriktet skulle avgi ressurser til stabene med 20 personer mer enn det det er i dag. Her satt vi foten ned, det her kan vi ikke gjøre. Det er ikke det, at det ikke hadde vært fornuftig med flere ansatt i stabene, men så skulle du flytte folk over i fellesfunksjonen (...). Hvor er da folkene igjen i forhold til de geografiske enhetene? Og heldigvis så fikk vi jo medhold i det, vi ble lyttet til (informant, tillitsvalgt).

Et annet grep fra tillitsvalgt-hold i samme distrikt var å gå tidlig ut med et krav om avklaring av blant annet avlønningsspørsmål innenfor de nye strukturene. Dette ble gjort før man satte seg ned ved bordet for å forhandle om det nye organisasjonskartet. Informanten viser til at man på denne måten klarte å få til noe i forkant av videre forhandlingsprosesser i distriktet som ikke har blitt gjort i de fleste andre politidistrikter. Dette bidro ifølge informanten til å skape en viss ro på noen områder, som gjorde det lettere å gå inn i prosessen med et konstruktivt blikk. Fagorganisasjonen har hatt en tett dialog med arbeidsgiver og det lokale prosjektet i distriktet. Dette har resultert i det informanten beskriver som en felles og omforent enighet mellom aktørene i distriktet. Ferdigstillingen av personalløpet i distriktet oppleves av den tillitsvalgte som å ha gått veldig smertefritt.

I enkelte saker har distriktsledelsen og fagorganisasjonen stått sammen i krav rettet mot sentralt hold. Et konkret eksempel det ble vist til var et ønske overfor POD om å gjøre noe med ledernivåstrukturen i en av de nye funksjonelle driftsenhetene. Utfordringen var ifølge informanten et misforhold mellom myndighetsområde og hierarkisk posisjon i kontaktflaten mellom seksjonsledere i funksjonelle driftsenheter og stasjonssjefer som inspektører. Seksjonsleder skal i tråd med retningslinjene ha et overordnet ansvar for å styre saksporteføljen innenfor sitt fagområde, men hierarkisk står stasjonssjefene et nivå over. I tilfeller med uenigheter eller konflikt, kan dette medføre fastlåste situasjoner og uryddige ansvarslinjer. Dette fikk man ikke medhold i fra sentralt hold fordi det brøt med prinsippet om enhetlig politi på tvers av distrikter. Ifølge informanten var det viktig for POD at distriktet ikke skulle legge til flere ledernivåer enn de fem som er laget, det var et maksimum. Løsningen i distriktet ble til slutt et kompromiss der seksjonslederen ble løftet opp til inspektørnivå.

Den tillitsvalgte beskriver at det har vært og er en krevende tid for medlemmene, men at man tidlig ble omforent i distriktet om at det var viktig å bygge gode tillitsrelasjoner som et fundament for endringsprosessen. Det har vært et ønske fra fagorganisasjonen om å ha et samspill, en dialog, samhandling, der man sammen skal bygge opp distriktet. Informanten oppfatter at dette også har vært viktig sett for distriktsledelsen.

Den tette dialogen mellom de tillitsvalgte, prosjektleder for PNP-lokalt og politimesteren i distriktet har i stor grad hatt et uformelt preg ifølge informanten. Saker og problemstillinger har kunnet blitt tatt opp i uformelle samtaler underveis, og viktige avklaringer har blitt gjort før mer formaliserte forhandlinger har funnet sted. Å klare å skape slike uformelle møteplasser beskrives av informanten som i stor grad å være avhengig av person og ledelsesstil:

De gode forhandlingene er ofte ferdig lenge før vi kommer til forhandlingsrommet. Mye av grovarbeidet gjøres på forhånd. De gangene vi faktisk ikke gjør et forarbeid, så ryker det gjerne. At det er uformelt er nesten en forutsetning for at det skal fungere. Man kan si og ta opp ting i

en engere krets som vanskelig lar seg gjøre i mer formaliserte sammenhenger. Vi har funnet de gode kompromissløsningene der det ble nødvendig. (..), det er veldig personavhengig, jeg vet ikke om vi hadde klart å få dette til under annen ledelse (...) (informant, tillitsvalgt).

Det uformelle preget beskrives av informanten som en kritisk suksessfaktor i endringsarbeidet, og at det handler om en form for samspill, en form for tillit, forståelse og ledelsesstil. Prosjektleder lokalt i samme distrikt bekrefter langt på vei det samme inntrykket i vårt intervju med vedkommende. Det oppfattes også som viktig å synliggjøre progresjon og resultater underveis, å vise at man har troen på det man gjør.

POD og sentrale myndigheter

Styringen av reformarbeidet fra sentralt hold oppleves i hovedsak av informantene i politidistriktene som positivt og tett på, og prosjektledelsen i direktoratet får mye skryt. Det pekes på at det er viktig for gjennomføringen av reformen at noen holder i tømmene og sørger for at tempoet holdes oppe. Uten det, hadde det ikke vært mulig å få på plass så store strukturelle omstillinger som nærpolitireformen innebærer ifølge flere av våre informanter. Dialogen mellom politimestrene og sentrale myndigheter har vært god, og politimestrene uttrykker at de opplever å bli tatt på alvor og lyttet til. Informantene peker imidlertid på at sentrale myndigheter i gjennomføringen av reformen er helt avhengige av å kjøre en samarbeidslinje med distriktene:

De er jo veldig avhengig av oss, det er jo i distriktene reformen iverksettes. Vi merker at vi er viktige i møter der vi diskuterer konkrete problemstillinger. Politidirektøren er nødt til å ha politimestrene bak seg i saker som skal kjøres opp (til departementet), og det får man jo ved å snakke sammen. Her er det en samarbeidslinje, og det har fungert bra (informant, politimesternivå).

Til tider har enkelte følt at det kanskje har vært i overkant mye styring av arbeidet, eller som en av våre informanter uttrykte det: «litt mye prosjektledelse for prosjektledelsens skyld» (informant, politimesternivå). Informasjonsflyten fra direktoratet til distriktene oppleves generelt også som bra. På politimesternivå mener man at man får den informasjonen som er påkrevd og nødvendig, selv om en generell utfordring er at jo lenger ned i etaten en kommer, jo mer utfordrende er det å få informasjonen til å nå frem. Imidlertid viser flere til at de ikke alltid har opplevelsen av at kommunikasjonen internt i POD har vært like god. Noen tilskriver dette som mulige «voksesmerter»; at POD etter hvert har blitt ganske stort, og at man ikke opplever at alle snakker med hverandre i direktoratet. Dette oppleves dermed av enkelte som interne samordningsutfordringer i en voksende organisasjon. Samordningsutfordringer kan oppstå når noen fra fagavdelinger i POD sender ut beskjeder direkte til saksbehandlere i distriktene, uten å ha vært innom ledelsen i distriktene eller kontaktpersonen i POD først. Dette gjør at mange ting kommer på en

gang, skaper kaos og endringssignaler kommer i feil rekkefølge. Det har altså vært noen utfordringer mellom linje og prosjekt i direktoratet slik våre informanter oppfatter det. Dette tilskrives av enkelte av våre informanter til at reformarbeidet er en tilpasningsprosess, både for POD og for distriktene. Distriktene har som følge av dette gitt tilbakemelding til POD om at de må samordne bedre internt, noe som informantene mener at direktoratet har tatt til etterretning og endringssignaler kommer nå stort sett gjennom de rette kanalene. Videre ble det av flere av informantene lagt vekk på at fagavdelingene har mye god fagkompetanse som er ivrige etter å komme i gang med reformen. Problemer som har oppstått har i hovedsak dreid seg om at POD har kommet med bestillinger fra fagmiljøer i direktoratet til fagmiljø i distriktene som enda ikke har fått bygd seg opp. En prosjektleder lokalt beskriver situasjonen som følgende:

Men så ser vi at så snart vi har etablert et fagmiljø eller besluttet at det skal være et fagmiljø og plukket ut ledere der, så begynner fagavdelingen i POD allerede å pøse på med bestillinger i forhold til det fagmiljøet og er veldig på, og mener at dette er det viktigste faget i hele politiet, ikke sant og det gjør alle fagmiljøene parallelt (informant, prosjektleder PNP-lokalt).

En annen prosjektleder peker videre på at distriktene ikke klarer å holde følge med alle de parallelle prosessene på grunn av manglende ressurser, men også fordi en omstillingsprosess tar tid i det enkelte distrikt, selv om POD har vært klar i to år. Fagavdelingene i direktoratet, med driftsansvar for sine respektive områder, oppleves dermed som å ha kjørt hardt på overfor fagmiljøene i distriktet og samtidig lagt seg på en veldig rigid linje hvor alt skal gjøres i henhold til fastlagte rammer og retningslinjer. Ifølge informantene har det vært tøffe krav på leveranse på fagområdene, men disse kravene opplevdes ikke fra distriktenes side som å ha blitt sett i sammenheng i direktoratet. Fagavdelingene i direktoratet var i full drift og kjørte sitt løp, mens distriktet befant seg i omstilling.

I distriktene oppfattes dette som også delvis å være et resultat av omfattende detaljstyring fra JD ovenfor POD. En informant i et av politidistriktene beskriver forholdet mellom direktoratet og departementet i følgende ordelag:

Det er for så vidt relatert til at POD kanskje skal svare Justis, og vi får noen frister som er helt usannsynlig korte.. (...) Nå er nok problemet delvis at vi har et justisdepartement som i veldig stor grad detaljstyrer. Departementet burde heller legge seg på et overordnet nivå, gi strategiske føringer og overlate til POD å faglig styre norsk politi og faktisk stole på at politimesterne gjør den jobben de skal, uten å gi detaljføringer til politimestrene om hva de skal bruke pengene på. Det er faktisk ganske slitsomt å forholde seg til, og det gjør jo at det handlingsrommet som vi burde ha som politimester, det er nesten ikke-eksisterende (informant, politimesternivå).

Informanten som er tillitsvalgt viser til at POD har satt flinke personer til å styre gjennomføringen av reformen, og at de har forståelse for at det på noen områder må kjøres en stram linje. Likevel gis det utrykk for at man savner det samspillet mellom organisasjonene og ledelsen, som man opplever å ha hatt på lokalt nivå, på nasjonalt

nivå. Samspillet har ikke vært like bra på det nasjonale nivået hvilket tidvis har vært opplevd som å vanskeliggjøre ting og skape gnisninger ifølge informanten.

Flere av informantene i politiet viser til at det er med en viss bekymring at man mener å registrere en holdning på sentralt nivå om at reformen nå nærmer seg en slutt. Lokalt oppfatter man i større grad at man egentlig ikke har kommet skikkelig i gang enda. Alt har ikke blitt rullet ut. Man ser også følgende av dette lokalt ved at prosjektledere om ikke lenge forsvinner ut og over i nye stillinger i distriktene:

(...) hvis prosjektet smuldrer opp fordi man tror at reformen lever i sitt beste velgående med en linjeledelse som ikke ennå er satt – så er det sånn at man snubler før man egentlig har startet (...). Det her ruller ikke av seg selv. Vi har ikke begynt en gang (informant, prosjektleder PNP-lokalt).

I distriktene føler man på at POD nå har gått videre, er ferdige med sitt og signaliserer et annet fokusområde i tiden fremover. Lokalt erfarer man imidlertid at endringsarbeidet i forbindelse med reformen er ikke gjort over natten og krever et kontinuerlig og langsiktig fokus, også i tiden fremover. Selv om ny struktur i distriktene er fastsatt er det fremdeles ikke alt som har kommet på plass enda. En av informantene viser til at det så langt er den gamle strukturen i distriktene som fungerer. Det vil i tillegg ta tid å få nye ansatte, nye rutiner, nye problemstrømninger til å virke sammen. Enkelte peker på at man i distriktene allerede har erfart at den parallelle eksistensen av de gamle strukturene har virket korrigerende for ting som ellers ville ha gått galt, fordi ting enda ikke har satt seg og fordi det dukker gjerne opp utfordringer og svakheter underveis som man ikke hadde forutsett forbundet med nye strukturene. Så ifølge flere må man her må ha litt is i magen og tenke langsiktig når det gjelder reform-implementering og reformoppfølging fra POD sin side. Mangelfull langsiktig oppfølging kan være en fallgrube som medvirker til at reformen ikke når de målsetningene som er satt.

Nødvendige og tilstrekkelige ressurser i distriktene til gjennomføring av reformen

Å gjennomføre store strukturelle og innholdsmessige omstillinger er kostbart. I tillegg skal politiet opprettholde løpende drift parallelt med omstillingsarbeidet. På spørsmål om distriktene har fått de nødvendige ressurser stilt til rådighet i implementering av reformen, både økonomisk og personalmessig, sier de fleste av våre informanter at dette er et av reformens største ankepunkt. For mange fremstår det som paradoksalt at man setter i gang en så omfattende reform uten at reformarbeidet smøres skikkelig økonomisk.

Distriktene opplever altså ikke at det har blitt satt av tilstrekkelige og nødvendige ressurser til å gjennomføre reformen. Det vises til at det har blitt satt av noen midler blant annet til ombygging av operasjonssentraler og tekniske ting, men at reformarbeidet ellers må gå over de ordinære budsjettene. En informant på politimesternivå omtaler situasjonen som å ville ha en reform, men at man vil ikke betale det det egentlig koster.

Informanter i flere av politidistriktene viser videre til at man samtidig stilles overfor parallelle krav om effektivisering gjennom regjeringens pågående avbyråkratiseringsreform (ABE-reformen) og resultatoppnåelse over en lav sko. I flere politidistrikt har det blitt påpekt at kostnader knyttet til fysiske samlinger av aktørene i distriktet må bekostes av distriktene selv. Særlig i Finnmark politidistrikt har dette vært oppfattet som et problem, men også informantene i Innlandet trekker dette fram.

2017 beskrives av flere informanter som å ha vært et vanskelig år. Noen elementer i organisasjonen hadde begynt å jobbe på en ny måte. De gamle arbeidsmetodene måtte likevel opprettholdes fordi effekten av det nye ikke ville manifestere seg før over noe tid. Dette har slitt på personalet som arbeidet i det gamle regimet ifølge våre informanter. De har ofte ikke hatt nok personell å benytte seg av i det daglige, og det har samtidig gjort det vanskelig for dem å se at det nye regimet skal gjøre livet så mye bedre:

(...) folk blir slitne, og da blir jo organisasjonen sliten, og til slutt gir man kanskje litt blaffen i den der reformen og bare gjør ting slik vi har gjort det før (informant, politimesternivå).

Det har også vært krevende for distriktene å avsette personell til å jobbe med omstillingsarbeidet i distriktet, rett og slett fordi det ikke har vært satt av tilstrekkelig med egne ressurser til dette fra sentralt hold:

Hvis vi setter av 15 personer til prosjektet, så får vi ikke det erstattet. Og da går det ut over oppklaring av saker og utrykninger, ikke sant? Det der har vært en lei affære, rett og slett. Det er jo snakk om 40-50 mennesker inne i prosjektet i perioder og store avhørsgrupper som har reist her og der. Ingenting. Ingenting er dekket. Da får vi la vær å kjøpe en politibil da. Du får holde en sivil stilling ledig (informant, politimesternivå).

En faktor som trekkes frem av en av informantene, og som oppleves som å være på kollisjonskurs med sentrale målsetninger i nærpolitireformen, er at distriktene pålegges å ansette personell som er politiutdannede parallelt med gjennomføring av reformen. Dette henger sammen med det politiske løftet i Stortinget om at alle de som begynner på politihøyskolen skal få jobb. Andre informanter i de andre politidistriktene er inne på noe av det samme, og viser til at distriktene har forståelse for viktigheten av et slikt krav rent prinsipielt, men peker samtidig på at det skaper store utfordringer i omstillingsarbeidet lokalt. En problematisk side som beskrives er

at dette spiser opp hele handlingsrommet på investeringsiden i distriktene, man har ingen mulighet for å bruke disse midlene til andre ting.

Det større problemet, og som ikke oppfattes av våre informanter som å bli fanget opp av reformen ifølge informantene, er at distriktene har behov for å ansette flere i politiet som ikke har politiutdannelse, men som er dataingeniører, som har spesiell kompetanse, som kan jobbe med nye former for kriminalitet. Dette vurderes også som grunnleggende for å når ambisjonen om et mer effektivt, kompetent politi og robuste fagmiljøer. Her kunne man ha ønsket seg en litt annen fremgangsmåte:

Etterhvert som samfunnet flytter seg fra analoge til digitale flater – så flytter kriminaliteten seg etter, og da nytter det ikke med politihøgskolen som eneste utdanning. Vi må ha ingeniører, teknikere, programmerere, folk med annen kompetanse (...) ... vi kunne ha fått de samme midlene til å ansette, men at vi kunne selv velge om de var politiutdannet eller ei. Og så kunne reformen i større grad vært smurt med noen midler. De kunne ha smurt maskineriet i en reformfase på en litt annen måte, for eksempel gjennom en sånn engangs-toårs affære, som de kunne tatt vekk etterpå (informant, politimesternivå).

Dette ville potensielt ha synliggjort resultatene ved den nye organiseringen raskere, ifølge våre informanter. En av prosjektlederne lokalt i et av distriktene viser til at noe av årsakene til at reformen ikke er bedre ressursmessig smurt kanskje henger sammen med utgangspunktet for den tidligere Resultatreformen, og at politiet over en lengre periode hadde fått tilført mer ressurser uten å kunne påvise tilsvarende resultater. Imidlertid peker informanten på at det er vanskelig å se gevinsten av det politiet gjør på mange områder, særlig kvalitative aspekter som for eksempel forebygging. En annen informant er inne på noe lignende og trekker paralleller til sentrale velferdsinstitusjoner som sykehusene eller NAV, hvor måleproblemer i forhold til samfunns effekter er utbredt. Å utvikle resultatindikatorer på hva man gjør er fullt mulig, det er imidlertid vanskeligere å utvikle indikatorer som i tilstrekkelig grad måler effekten av det man gjør. Informanten etterlyser en annerkjennelse generelt av politiet som også en av statens kjerneinstitusjoner, kanskje også en av de viktigste, på velferdsområdet:

NAV blir sett på som en del av velferds-Norge. Pensjon er viktig, at eldre har det bra. Sykehus blir sett på som EN del av velferden. Men, vi representerer visst nok de mye hardere verdiene. Selv om vi er blitt mye flinkere til å snakke om verdien av forebyggingen som en hovedstrategi, så defineres vi ikke som en del av velferds-Norge. Jeg mener, at er det noe som truer velferden så er det kriminalitet. Grunnen til at trusselen er så stor er fordi vi ikke ser det før det er godt i gang (informant, prosjektleder PNP-lokalt).

Også informanten som er tillitsvalgt peker på at reformen er mildt sagt underfinansiert. Informanten viser videre til at en ytterligere utfordring i denne sammenheng er at store deler av politiets kostnader er bundet opp i et lengre tidsperspektiv som det ikke er så lett å gjøre noe med på kort sikt, for eksempel husleie. Dette har gjort det veldig vanskelig i distriktene å omdisponere midler eller justere budsjetter etter lokale behov. Den eneste reelle muligheten, som enkelte

informanter viser til, er bemanningsdelen av budsjettene. Å skulle røre denne delen av politiets budsjett er problematisk i distrikter som ligger et godt stykke unna det nasjonale måltallet om 2 politifolk per 1000 innbyggere. Om politiet i tillegg skal nå reformens overordnede målsetting om å møte dagens og fremtidens kriminalitetsutfordringer, vil det ifølge informantene kreve helt andre ressurser enn det det nå legges opp til. Etableringen av de nye funksjonelle driftsenhetene på etterforskning og etterretningsområdet vil få en helt ny og langt mer sentral rolle i politiets fremtidsrettede virksomhet, sammenlignet med de mer tradisjonelle delene av politiets virksomhet. Ifølge en informant, er det nå allerede synlig at bemanningen på dette punkt burde vært skalert betydelig opp i forhold til det som ligger i reformen per i dag. Behovet for flere politiansatte kan fort få negative konsekvenser for distriktene som helhet, og da særlig i forhold til mer utenforliggende strøk:

Det er behov for flere ansatte i de nye og sentraliserte enhetene, og dette taper utkantstrøk for personell, da blir det færre igjen ute i distriktene. Dette berører jo distriktspolitikken igjen, det kan fort bli en negativ trend. Jeg er ikke imot sentralisering, men det er utfordringer med det som jeg tror vi ikke er bevisste nok på. Kriminelle som driver på tradisjonelt vis, flytter jo på seg i tråd med at de ser at her er det jo ikke politi, her kan jeg drive relativt fritt (informant, tillitsvalgt).

Mangler i reformen

Selv om det store flertall av våre informanter oppfatter at tiltakene i nærpolitireformen er bra og nødvendig, pekes det samtidig på at reformen også mangler noe, eller kunne gått lengre på noen områder. Et av områdene som ikke i tilstrekkelig grad oppfattes å dekkes godt nok inn gjennom de endringsprosessene politiet foretar nå er hensynet til cyber-kriminalitet. Dette henger sammen med det flere av informantene i politidistriktene har vist til – et behov for annen kompetanse i politietaten i tillegg til politiutdannede:

Man sier man skal skape et politi for fremtiden, men jeg syns det satses litt for lite på cyberdelen. Det er der kriminaliteten skjer i dag. Man ønsker å skape et robust politi, men man er likevel litt sånn reaktiv i forhold til at man fremdeles satser på de gamle måtene; etterforske, forebygge. De er jo ting som vi har gjort hele tiden, men jeg håper jo for fremtiden at alle politidistrikt har en nettpatrulje, ikke bare en patrulje (informant, politimesternivå).

Enkelte andre informanter tar opp noe av den samme problemstillingen, om enn med et litt annet nedslagsfelt i etaten. Oppfatningen er at reformen preges av å fremdeles tenke for konservativt, og at endringene i større grad er justeringer, fremfor å tenke innovativt og nytt. I noen politidistrikt er det ikke større reelle endringer å spore ifølge en av informantene, man flytter på noen firkanter, og så gjør man ting slik de har blitt gjort før. Det handler om å skape en kultur for fremtidsrettet endring. Her kunne reformen ha gått lenger:

Skal vi endre oss så nytter det ikke å bare endre på firkantene, vi må endre på måten vi tenker på, måten vi jobber på, måten vi møter utfordringer på, vi må faktisk se fremover. Vi ser ikke langt nok frem (...) intensjonen er god, men det går ikke langt nok i forhold til hvordan vi faktisk skal manøvrere oss. De har laget en struktur som egentlig er en flikking på dagens struktur (...) ... og da blir vi haltende etter hele veien, vi burde ha sett mer inn i glasskulen – «sånn kommer det til å bli» (informant, tillitsvalgt).

Selv om man i distriktene nå ser at reformen forsøker å rette på dette, er oppfatningen hos flere informanter at man fremdeles er for opphengt i den tradisjonelle måten å gjøre ting på. Dette er, ifølge enkelte av våre informanter, knyttet til kultur i deler av etaten, særlig på ledelsesnivå. Det vises til at mange av de eksisterende ledere i politiet har blitt sosialisert inn i en kultur i politiet med sterkt fokus på normer som konformitet, eldstemannsprinsippet og ansiennitet og lojalitet. Dette fremmer ifølge enkelte informanter ikke ledere som tenker nytt, som tør å stille kritiske spørsmål og som aktivt deltar i samfunnsdebatten. Man får reaktive ledere, fremfor proaktive.

At mange på ledernivå har profesjonsbakgrunn som jurist trekkes også inn i dette til en viss grad av informantene, og at denne profesjonslogikken er vesentlig annerledes enn det som opptar de politituddannede, og det som man mener politiet har behov for i fremtiden. Man er mer opptatt av å følge regler og prosedyrer, holde ryggen klar, fremfor å tenke nytt og lede:

Og det gjør at du får noen utfordringer, krasjer i systemet vårt, som jeg tror gjør at du totalt sett får mange ledere som egentlig har mer fokus på å få dagen til å gå rundt, enn ledere som skal sette retning og si noe som hvordan vi faktisk møter morgendagen, hvordan møte framtidsutfordringer. ja, men det finnes jo også hederlige unntak her, det skal være sagt informant, politidistrikt).

Kulturelt betingede utfordringer knyttes også til politiansatte mer generelt og det vises her til en viss bekymring om selve implementeringen av sentrale reformtiltak. Mange av de som nå går inn i nye lederstillinger har vært vant til å gjøre som de får beskjed om, ta imot ordre. De skal nå selv vise retning, evne å definere, være ledere og ikke administratorer. Dette krever mental omstilling for mange, og det vil være sentralt ned opplæring og tilrettelegging for lederkompetanse. Flere av våre informanter føler ikke at det har vært nok fokus på dette så langt i gjennomføringen av reformen, hverken sentralt eller lokalt.

Det trekkes frem av flere informanter at det er en svakhet i reformen at man ikke har hatt et større fokus på påtale-elementene i politiet. Det er fraværende. Det vises også til at heller ikke Politianalysen sier noe om det norske to-spor systemet, som internt i etaten oppfattes som en veldig viktig del og som man mener er overmodent for en gjennomgang. En av våre informanter viser til at det er veldig få andre land i verden som har et liknende system, og påtalesporet burde ha vært sett i sammenheng med nærpolitireformen og de store strukturelle og innholdsmessige endringene den innebærer. Man reformerer ikke politiet på bakgrunn av politiets helhetlige og

særskilte institusjonelle trekk ved kun å reformere halve delen av etaten, ifølge våre informanter. Det pekes også på at ambisjonene om et mer effektivt og kompetent politi også handler om å sørge for at påtaleleddet ikke blir en flaskehals i systemet. Påtaleleddet er viktig del av politiets samfunnsoppdrag i en større sammenheng.

Enkelte av våre informanter viser til at målsettingen om et effektivt politi ikke bare handler om å ta i bruk bedre metoder og ny teknologi. Noen mener man kunne ha gått enda lengre inn i diskusjonen om politiets kjerneoppgaver enn det vedtaket om nærpolitireformen innebærer. Det er marginalt av oppgaver som har blitt skrelt vekk som følge av reformen. Det stilles for eksempel spørsmål ved om forhold knyttet til gjeld og tvang burde være politiets oppgave av en av våre informanter. Det er få politimenn igjen som jobber med de oppgavene i dag. Det er i hovedsak sivile ansatte i etaten som holder på med det.

Kapittel 5. Oppsummering av hovedfunn

Nærpolitireformen innebærer store strukturelle og innholdsmessige endringer for politiet. Forskning viser at en vellykket endringsprosess avhenger av en rekke faktorer (Durlak & DuPre 2008, Mihalic et al 2004, Rogers 2003). Endring skal for det første virke gjennom de personene som utøver endringen. Dette krever kompetansebygging. Hvordan det «nye» integreres i organisasjonens virksomhet som helhet, har avgjørende betydning. Det som har blitt fremhevet som den mest avgjørende faktoren er aktiv og støttende ledelse, som tar ansvar for både å forberede og løse organisasjonen gjennom iverksetting av nye tiltak og som også sørger for strukturer som bidrar til satsingene vedlikeholdes over tid. Ledelsen må både fungere som leder ved å vise vei og motivere, og som administrator ved å tilrettelegge ressurser og organisasjonsmessige forhold.

I gjennomføringen av nærpolitireformen beskrives POD som å hatt en veldig profesjonell prosjektstyring av våre informanter. Det har vært dyktige fagpersoner i direktoratet som har fulgt distriktene tett på, noe som har blitt oppfattet som nyttig og stort sett positivt. Direktoratet har holdt tett i tømmene hvilket av informantene vurderes som nødvendig for å gjennomføre en stor omstillingsprosess. Vår undersøkelse viser likevel at koordineringen internt i POD har blitt oppfattet som å tidvis svikte, og at signaler og forventinger fra fagmiljøene i POD har kommet samtidig og før tilsvarende fagmiljø har vært på plass lokalt. Dette har skapt frustrasjon i distriktene.

Distriktene gir videre uttrykk for at det til tider har vært krevende å ha et direktorat som er omfattende detaljstyrt av Justis- og beredskapsdepartementet.

Avgjørende endringsagenter lokalt har vært prosjektlederne ifølge våre informanter. De har hatt og har en viktig rolle i operasjonalisering og utforming av reformen i det enkelte distrikt. Samarbeid mellom prosjektledere på tvers av distrikt blir beskrevet som nyttig for erfaringsutveksling. Dette samarbeidet har i stor grad vært opp til prosjektlederne selv. Lokale instruktører blir også trukket frem som å være veldig viktig for en god gjennomføring av sentrale tiltak i nærpolitireformen. Instruktørene har hatt en vesentlig rolle i opplæring og kompetansebygging knyttet til nye arbeidsmetoder.

Andre viktige endringsagenter på distriktsnivå er politimestrene og tillitsvalgte. Ledelsesstil, lydhørhet og tilgjengelighet for ansatte vurderes som vesentlige faktorer som det er viktig at politimestrene ivaretar godt i gjennomføringsprosessen. Et godt samspill ned fagorganisasjoner og tillitsvalgte vektlegges som kritiske suksessfaktorer

for en vellykket implementering. Et slikt samspill forutsetter uformelle kontaktpunkt og møteplasser ifølge våre informanter.

Et viktig funn i denne undersøkelsen er at informantene ønsker et mer langsiktig tidsperspektiv i oppfølgingen av nærpolitireformen på sentralt nivå enn det de oppfatter at det legges til grunn nå. Vi registrerer bekymring i distriktene for hva som vil skje når prosjektledere og instruktører forsvinner over i nye stillinger. Endringene i distriktene er ikke ferdigstilt, og det vil ta tid før nye strukturer, nytt personell og nye måter å arbeide på setter seg.

Våre informanter peker på flere endringsutfordringer i distriktene. Det som blir sett på som mest kritisk er utilstrekkelig finansiering av reformen og implementeringen av den. Det pekes på manglende finansiering av lokal prosjektorganisasjon og lokale prosjektledere. Det er kostbart for distriktene å ha mange politiansatte involvert i endringsarbeidet, og dette utgjør en risiko for linjeorganisasjonen. Man ser seg nødt til å foreta tøffe prioriteringer og dette kan fort gå utover øvrige polititjenester i distriktene.

Lokale endringsagenter har i gjennomføringsprosessen erfart at det er svært viktig å kunne samle aktører i distriktet rent fysisk ved noen anledninger. Distriktene må selv bekoste slike samlinger. Informantene mener fysiske kontaktpunkt vil være avgjørende for å skape en felles kultur og problemforståelse i de nye distriktene.

Andre endringsutfordringer som oppleves som svært krevende for distriktene i implementering av reformen er mangelen på personell. Distriktene beskriver en hverdag i etaten som preges av at man har for få ansatte å ta av, at dette går utover saksområder og sliter på ansatte og organisasjonen som helhet. Det pekes på en frykt for at denne slitasjen vil kunne motvirke at reformen fører til reell endring i distriktene fordi resultatene ikke synliggjøres fort nok og at man derfor velger å gjøre ting slik de har blitt gjort før. Mangelen på ansatte tilskrives for det første manglende ressurser, men også at opprettholdelse av løpende drift og gamle strukturer parallelt med etableringen av nye strukturelle løsninger og funksjoner er utfordrende med tanke på personell-disponering. Manglende ressurser, både økonomisk og personellmessig, har hatt som konsekvens at saker hopper seg opp på noen områder, ansatte føler misnøye og legger ned mye overtid, og man har i noen tilfeller prioritert vekk andre ting i distriktene.

Distriktene har også særtrekk som gjør at de står overfor ulike forutsetninger og rammevilkår i gjennomføring av nærpolitireformen. Dette knytter seg for eksempel til geografiske avstander, befolkningstetthet, kriminalitetsbilde, men også kompetansebehov. Her er det både noen likhetstrekk, men også viktige forskjeller

mellom distriktene. Distriktene har også ulike beredskapsmessige utfordringer. Gjennom vår undersøkelse ser vi at slike variasjoner har fått utslag i distriktsmessige tilpasninger av nærpolitireformen på enkelte punkt. Imidlertid viser enkelte av våre informanter til at nærpolitireformen har ulike uttrykk også i tilsynelatende mer like distrikter. Dette skyldes ifølge våre informanter at det rett og slett er ulike mennesker med ulike preferanser og lederstil som skal fortolke og utformere reformen lokalt.

Likevel er distriktene stort sett i rute i gjennomføringen av tiltak i nærpolitireformen, selv om enkelte forskyvninger i tid har skjedd og enkelte tilpasninger gjøres lokalt.

Mange av våre funn støtter opp om funn som Difi har gjort i sine tidligere evalueringer av reformen (jf. Difi 2017:2). Våre funn støtter også til dels opp om funn fra UiBs undersøkelse fra 2016 (Renå 2016). Implementeringsprosessen oppleves fremdeles som svært krevende, og informantene gir uttrykk for at 2017 har vært et utfordrende år.

Distriktenes oppfatninger av selve nærpolitibegrepet er at dette er et utfordrende navn på reformen siden reformen i stor grad innebærer en sentralisering. Begrepet har medført «energi-lekkasje» i distriktene i og med at begrepet har nødvendiggjort mye fokus på ordbruk og formidling internt og eksternt om hva endringene vil innebære lokalt. Distriktene mener også at det har vært og er uklart hva man sentralt legger i et «nært politi». I distriktene har det derfor vært nødvendig å ta begrepet ned på distriktsnivå og operasjonalisere det inn i noe som gir distriktsmessig mening. Dette har fått litt ulike uttrykk i de tre distriktene som inngår i vår undersøkelse. Informantene foretrekker selv å bruke andre begrep om reformen enn nærpolitireform, som for eksempel politireformen. Mange av våre informanter viser til at andre pågående omstillingsprosesser som treffer lokalt og regionalt nivå, og som innebærer det kommunene oppfatter som en sentralisering, også ha gjort det ekstra utfordrende å kommunisere utad hva det «nære» politiet i fremtiden skal være.

Alle våre informanter stiller seg i utgangspunktet positive til behovet for en endring av politiet og reformens målsettinger. Man mener at det absolutt var på tide å gjøre noe med det som av mange oppfattes som en utdatert struktur. Likevel ser i vårt datamateriale at det eksisterer delte meninger i henhold til reformens rekkefølge og tidshorisont. Informantene gir også uttrykk for at endringer er mer utfordrende når det berører den enkelte ansatte eller deres arbeidshverdag.

Særlig målsettinger knyttet til et mer enhetlig politi og likere polititjenester mottas positivt, men samtidig vises det til uklarheter også her i hva dette egentlig innebærer og at man ikke må bli likere for enhver pris. På noen områder oppfattes ikke likhet som mulig eller ønskelig. Det må være rom for lokale variasjoner.

De nye strukturelle grepene med funksjonelle driftsenheter oppfattes som å legge til rette for målsettingene om et mer enhetlig politi, likere polititjenester og kompetente, robuste fagmiljø. Imidlertid vises det til flere iboende spenninger i nærpolitireformens mål. Spenninger som trekkes frem er for eksempel mellom beredskap og straffesaksfeltet, mellom standardisering, mer enhetlige strukturer og behovet for innovasjon og nytenkning, eller mellom spesialisering og nært, tilgjengelig politi.

Nærpolitireformen har også gitt noen nye muligheter for politiet som ifølge våre informanter ellers ikke ville ha funnet sted, eller som har vært vanskelig å få på plass tidligere. Dette gjelder både enkelte nye funksjoner som nå etableres i distriktene, men også tilgang på utstyr og materiell av mer teknisk art.

Medvirkning og inkludering av fagorganisasjonene beskrives som sentralt for å kunne gjennomføre nærpolitireformen på en god måte, det oppfattes videre som effektivt i den forstand at man benytter større deler av organisasjonens samlede kapasitet og kompetanse. Likevel pekes det på at dette også er en balansegang, fordi man til slutt er forpliktet til å gjennomføre tiltak. Medvirkning og inkludering er ikke alltid det samme som gjennomslag. Reformens knappe tidsfrister oppfattes også som å ha gitt dårlige vilkår for inkludering og medvirkning generelt.

Vi finner imidlertid ikke samme nivå av skepsis til nærpolitireformen som vist i tidligere undersøkelser (jf. Renå 2016, Difi 2017:2). Flere av informantene viser til at man i distriktet har opplevd mindre motstand mot reformen enn først antatt, både eksternt og internt.

Noe av årsaken til at vi i vår undersøkelse ikke finner samme nivå av skepsis kan skyldes forskjeller i metodisk innretning; vår rapport er hovedsakelig basert på dybdeintervju med personer på politimesternivå og prosjektledere, selv om vi også ha inntak fra mellomledernivå og tillitsvalgte. Det kan godt tenkes at resultatene ville ha vært annerledes dersom vi i større grad også hadde inkludert øvrige ansatte i etaten. Vår problemstilling fordrer et mer konsentrert fokus mot selve gjennomføringen, mulige endringsutfordringer underveis og konsekvensen av dette, hvilket har ledet oss i retning av sentrale endringsagenter – fremfor å tappe inn på ansattes synspunkter og perspektiver. Likevel, kan enkelte funn i vår undersøkelse tyde på at motstand og skepsis mot reformen har blitt noe moderert over tid. Våre informanter tilskriver for eksempel noe av dette som å kunne ha sammenheng med at involverte aktører etter hvert har fått mer kjennskap til hva endringene innebærer, mer erfaring i hvordan endringene gjøres underveis og en viss forsikring og tillit til om at de blir hørt og sett. Ting går gjerne bra til slutt, og behovet for endring har kanskje over tid nådd mer frem.

Selv om vi gjennom vår undersøkelse finner at politiorganisasjonen stort sett er enig i behovet for reform og oppfatter tiltak i nærpolitireformen som viktige skritt i riktig retning, pekes det også på noen mangler i reformen eller at reformen på enkelte punkt kunne og burde ha gått lenger. Foruten det helt åpenbare sett fra informantenes ståsted, som handler om finansiering og tilgang på nok personell, gjelder dette særlig politiets behov for annen kompetanse enn politiutdannede og for eksempel satsing på bekjempelse av cyber-kriminalitet. Det pekes også på at reformen kunne ha gått lengre i spørsmålet om hvilke oppgaver politiet skal ha i fremtiden, her var det etter enkelte informanternes mening ikke særlig mange oppgaver som har blitt luket vekk i reformvedtaket. Reformen burde i langt større grad også ha hatt et fokus på innovasjon og nytenking, og gått inn i en diskusjon omkring hvilket politi vi har behov for og ønsker å ha i fremtiden. Dette fordrer også perspektiver på ledelse.

Enkelte mener at den reformen vi får nå er en justering og flikking på tidligere struktur, og at reformen følger et for konservativt og tradisjonelt fokus. Reformens manglende inkludering og fokus av påtalesporet i politietaten trekkes også frem som en viktig mangel i reformen. Etter våre informanternes mening reformeres halve politiorganisasjon, og nærpolitireformen tar ikke innover seg politiets fulle institusjonelle særpreg. En normativ diskusjon om grunnprinsipper for politiet, hvilket politi vi ønsker å ha i fremtiden er også manglende.

Neste delstudie/bidrag

Denne rapporten har bidratt til kunnskap om hvordan nærpolitireformen gjennomføres i politidistriktene, hvilke endringsutfordringer de opplever å stå overfor og konsekvensen av disse for implementeringen av reformen. Vår undersøkelse representerer imidlertid et øyeblikksbilde på et bestemt punkt i tid. På tidspunktet for gjennomføring av denne delstudien var det i hovedsak de strukturelle endringene i politidistriktene som har stått i fokus. Deler av de nye organisatoriske grepene hadde enda ikke satt seg fullt ut, mens deler av kvalitetsreformen fremdeles skulle rulles ut. Reformarbeidet i 2018 vil ha et større fokus på tiltak for å styrke kultur, holdninger og ledelse i politiet. Dette vil dermed utgjøre et sentralt omdreiningspunkt for vår neste delstudie på nærpolitireformen, som vil utføres i løpet av 2018. Den kommende delstudien vil også ta utgangspunkt i utvalgte politidistrikter, og åpner også for en mulighet til å undersøke synspunkter og oppfatninger av strukturelle endringer og reformtiltak etter at disse har satt seg noe mer enn på tidspunktene for intervjudataene som danner grunnlaget for denne rapporten.

Referanser

- Agenda Kaupang (2012), *Evaluering av prøveordning i Follo politidistrikt. Virkningene av å slå sammen lensmannskontorer og politistasjoner*. Rapport levert til Politidirektoratet juni 2012.
- Balvig, F. L. Holmberg, og M.P. Nielsen (2011), *Verdens bedste politi: politireformen i Danmark 2007–2011*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Brugrand C.S og Rønne K.P. (2017), Ny organisering av norsk politi, *Dagens Perspektiv* (digital nettavis). Hentet fra: <http://www.dagensperspektiv.no/samfunnsstyring/2017/ny-organisering-av-norsk-politi>.
- Carlson, Y. (2017), Politireformen – veien videre: Hva må kommunene følge med på og hvorfor? Innlegg på KS Østfolds Høstkonferanse, 11. oktober 2017.
- Christensen, T., M. Egeberg, J. Larsen, P. Læg Reid og P. Roness (2002), *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget. 2. opplag.
- Christensen, T., M. Egeberg, P. Læg Reid, P. Roness, K.A. Røvik (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., P. Læg Reid og A. Ramslien (2006), *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Universitetsforlaget.
- Christensen, T., P. Læg Reid og L. Rykkja (2017), Reforming the Norwegian Police Between Structure and Culture. Community Police or Emergency Police. *Public Policy and Administration*. Article first published online: June 5, 2017, <https://doi.org/10.1177/0952076717709523>.
- Digernes S.B og A. Tuft Stavnes (2014), *Fremtidens politi i distrikt-Norge*. Bacheloroppgave, Politihøgskolen. Tilgjengelig via: https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/196465/bachelor_Digernes_Stavnes.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Difi (2013), *Evaluering av Politidirektoratet*. Difi rapport 2013:3.
- Difi (2014), *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi rapport 2014: 07.
- Difi (2017), *Erfaringer og læringspunkter fra arbeidet med samordning 2014–2017*. Difi-rapport 2017:2. Tilgjengelig via: https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-notat_2017_2_samordning.pdf

[Difi \(2017\), «Evaluering av nærpolitireformen. Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse». Difi rapport 2017:9.](#)

Durlak J.A. og DuPre E.P. (2008), Implementation matters: a review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *American Journal of Community Psychology* 413–4, 327–350.

Ellefsen, B. (2013) Det Politianalysen ikke sier noe om. Hentet fra <http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/det-politianalysen-ikke-sier-noe-om-1.457006>

Fimreite, A.L., P. Lango, P. Lægreid og L.H. Rykkja (2012), 22.-julikommisjonen. Organisering, styring og ansvar. *Nordiske organisasjonsstudier* 14 (4): 49–58.

Fimreite, A.L., P. Lango, P. Lægreid og L.H. Rykkja (2014), *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Fyfe, N.R., Terpstra, J. & Tops, P. (red.) (2013), *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*. The Hague: Eleven International Publishing.

Garathun, Mari Gisvold (2012), Utsettelse av resultatreformen kan bli dyrt for politiet. Publisert: 09.09.12, 18:40. Oppdatert: 04.12.13, 10:43. *Nationen*. Tilgjengelig via: <http://www.nationen.no/tunmedia/utsettelse-av-resultatreformen-kan-bli-dyrt-for-politiet/>.

Gerring, J. (2007), *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press.

Glomseth (2010), Resultatreformen – politi og samfunn i samhandling? Norges Politilederslag, publisert b4. november 2010. Tilgjengelig via: <https://www.politilederen.no/fagligforpolitiledere/ledelse/433-resultatreformen-politi-og-samfunn-i-samhandling>

Glomseth, R. 2015, Politiet som organisasjon. I S. Johannessen og R. Glomseth (red.) (2015) *Politiledelse*, 42–72. Gyldendal Akademisk.

Granèr, R. (2017), Literature on Police Reforms in the Nordic Countries. *Nordisk politiforskning* (2): 4.

Hansen, B.K., C. N. Lewin og H. P. Gravrok (2014), *Politiets omdømmeforsvar og krisekommunikasjon etter 22.juli 2011*. Masteroppgave. Universitetet i Norland.

Innst. S. nr. 241 (2000–2001), *Innstilling fra justiskomiteen om Politireform 2000. Et tryggere samfunn*. Stortinget: Justiskomiteen. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/26c40d034d6540a0bc49ccdf3c4512f0/n/pdffa/stm200020010022000dddpdfa.pdf>

- Innst. S. nr. 145 (2005–2006), *Innstilling fra justiskomiteen om politiets rolle og oppgaver*. Stortinget. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2005-2006/inns-200506-145/>
- Innst. 306 S (2014–2015), *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. Stortinget: Justiskomiteen.
- Kvam, B. (2015), *Politirelatert forskning i vid forstand*. Rapport 1-2015, Uni Research Rokkansenteret, Bergen.
- Johannessen, S. O. og R. Glomseth (2015), *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lewin, K. (1951). *Field theory in social science*. New York: Harper & Row.
- Lundquist, L. (1998), *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Mihalic, S., Irwin, K., Fagan, A., Ballard, D. og Elliott, D. (2004), Successful Program Implementation: Lessons From Blueprints. *Juvenile Justice Bulletin*, July 2004, retrieved fra: www.ojp.usdoj.gov. 23. of May 2006
- Nilsen, E. (2015), «Et sentralisert nærpolti er en selvmotsigelse som bare bekrefter den enorme avstanden mellom skrivebord og virkelighet». *Rana Blad* 23.april 2015. Tilgjengelig via: <https://www.ranablad.no/politireform/politi/leserbrev/et-sentralisert-narpolti-er-en-selvmotsigelse-som-bare-bekrefter-den-enorme-avstanden-mellom-skrivebord-og-virkelighet/o/5-42-47474>.
- Nilstad, M. og J. R. Nilsen (2004), *Publikumsrettet politiarbeid: generell del*. Nesbru: Vett & Viten.
- Njaastad, M.L. (2017), *Mål- og resultatstyring av politiet: en studie av Justis- og beredskapsdepartementet sin mål- og resultatstyring av politiet*. Masteroppgave, Universitetet i Bergen.
- NOU 1981:35. (1981), *Politiets rolle i samfunnet: Delutredning 1*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NOU 1987:27. (1987), *Politiets rolle og oppgaver i samfunnet: Delutredning 2*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NOU 2012:14 (2012), *Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Avgitt til statsministeren 13. august 2012*. Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning. Oslo.
- NOU 2013:9 (2013), *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*. Politianalysen (Røksund-utvalget). Justis- og beredskapsdepartementet. Oslo.
- Politidirektoratet (2008), *Politiet mot 2020 – bemanning- og kompetansebehov i politiet*. Tilgjengelig via:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/JD/Vedlegg/Rapporter/politiet_mot_2020.pdf.

Politidirektoratet (2010), *Politiets behov for personell med annen kompetanse enn politihøyskole*, Tilgjengelig via:

https://www.politilederen.no/dokumenter/Info_sentralt/Rapport%20fra%20arbeidsgruppe%20tilknyttet%20driftsanalyseprosjektet.pdf.

Politidirektoratet (2012), *22.juli. Evaluering av politiets innsats* (Sønderland-utvalgets rapport). POD-publikasjon 2012/03. Også tilgjengelig fra:

<https://evalueringsportalen.no/evaluering/22.-juli-2011-evaluering-av-politiets-innsats>.

Politidirektoratet (2016), *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt*.

Tilgjengelig via: https://www.politilederen.no/dokumenter/Avtaleverket/20160510-Rammer%20og%20retningslinjer%20for%20etablering%20av%20nye%20politidistrikter_v1.0.pdf.

Politidirektoratet (2018), *Politi- og lensmannsetatens kapasitets- og kompetansebehov de kommende ti-årene*. Rapport fra arbeidsgruppe ledet av J. Lystad avgitt februar 2018 til Politidirektoratet. Tilgjengelig via:

<https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2018/02/08/vil-styrke-utdannelsen-av-politifolk/>.

Politi-loven (1995) LOV- 1995-08-04-53. Hentet fra

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>.

Prop. 61 LS (2014–2015), *Endringer i politi-loven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet

Renå, H. (2016), *Nærpolitireformen – politiansatte og ledes vurdering av dagens situasjon og forventninger til reformen*. Rapport, Institutt for Administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Rogers, E.M. (2003), *Diffusion of innovations*. 5th edition. Free press, New York

Rykkja, L.H., Fimreite, A.L., Lango, P. og Læg Reid, P. (2012), 22. juli kommisjonen. Organisering, styring og ansvar. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 14(4): 49–58.

Røksundutvalget (2013), «*Forsvarets bistand til politiet*». Hentet fra:

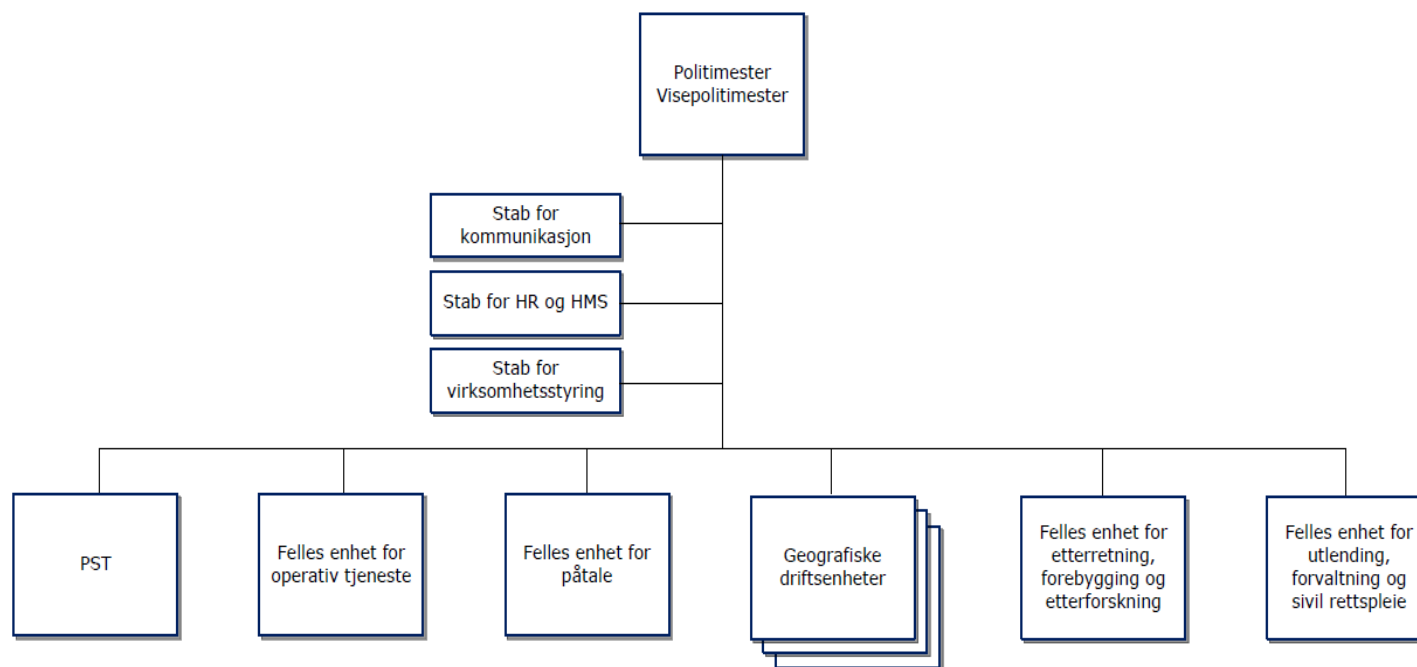
<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/20160930-rapport-fra-arbeidsgruppen-for-utarbeiding-av-forslag.pdf>

Røvik, K.A. (2007), *Trender og Translasjoner. – Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget.

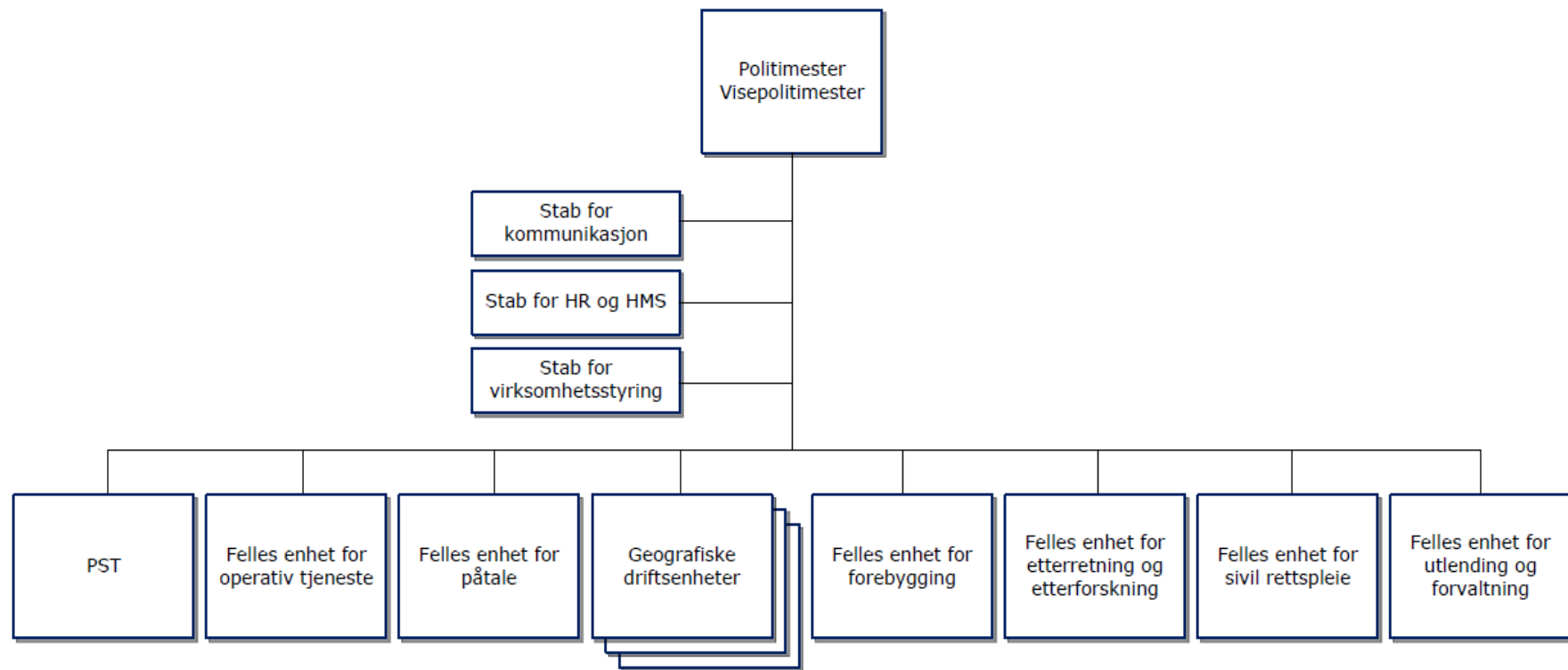
- Solem, G. (2016), *Mellomledere i politireformen – translatører mellom idé og praksis?* Masteroppgave, Høgskolen i Østfold.
- SOU 2012:13 (2012), *En sammanhållen svensk polis*. Stockholm: Justitiedepartementet
- Statskontoret (2016), *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 1 om genomförandearbetet*. Statskontoret rapport 2016:22, avgitt til Regeringskansliet.
- Statskontoret (2017), *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 2 – om den nya organisationens genomslag*. Statskontoret rapport 2017:10, avgitt til Regeringskansliet.
- St.meld. nr. 22 (2000–2001), *Politireform 2000 Et tryggere samfunn*. Oslo: Justis og beredskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 42 (2004–2005), *Politiets rolle og oppgaver*. Oslo: Justis- og Politidepartementet.
- Strand, P.O og Å. Slettebø (2012), *Grunnleggende verdier, moral og etikk: en innføring i etikk for ansatte i politi- og lensmannsetaten*. Oslo: Politidirektoratet.
- Thelen, K. (1999), Historical Institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 4 (2): 369–404
- Thomassen, J., E. Sjøholt-Sandvik og T. Didriksen Viste (2017), *Hvordan kan politiets forebyggende arbeid styrkes gjennom nærpolitireformen – sett i et strategisk perspektiv?* Masteroppgave. Høgskolen i Innlandet.
- Wathne, C. T. (2015), *Som å bli fremmed i eget hus: politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer*. Phd-avhandling, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Yukl, G. (2004), Å lede organisasjonsendringer. I Ø. Martinsen (red.), *Perspektiver på ledelse*, s. 117–56. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vedlegg 1 Overordnet organisasjonsmodell

Figur 1. Ny overordnet organisasjonsmodell for Agder, Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark skal ha følgende funksjonelle enheter.
Kilde: Politidirektoratet 2016.



Figur 2. Ny overordnet organisasjonsmodell for Øst, Sør-Øst, Sør-Vest, Vest, Innlandet og Trøndelag politidistrikter. Kilde: Politidirektoratet 2016.



Vedlegg 2 Intervjuguide

Tematisk intervjuguide

Denne tematiske intervjuguiden er veiledende og danner et utgangspunkt for samtalen. Spørsmålene er i første rekke en pekepinn på hvilke tema vi ønsker å få mer informasjon om og som vi mener er sentrale å berøre. Ikke alle spørsmål vil være like relevante å ta opp i alle sammenhenger og for alle informanter. Vektlegging av spørsmål og rekkefølge vil også kunne variere.

Dersom det er tema og forhold som ikke i tilstrekkelig grad dekkes i denne intervjuguiden som informantene mener det er sentralt å ta opp, er det rom for å ta slike forhold opp på slutten av intervjuet.

Om prosjektet:

Uni Research Rokkansenteret holder for tiden på med et prosjekt om Nærpolitireformen med fokus på gjennomføring og endringsutfordringer knyttet til reformen, og konsekvenser for implementeringen av reformen. Arbeidet utføres på oppdrag fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).

Hovedproblemstillingen i prosjektet er: *Hvordan gjennomføres nærpolitireformen, hvordan mottas reformen i organisasjonen på ulike nivå, og hvilke konsekvenser får dette for gjennomføringen?*

Målet for Uni Research sin delstudie av nærpolitireformen er å bidra til kunnskap om *endringsutfordringer* og konsekvenser av disse for implementeringen av nærpolitireformen på ulike nivå, samt mulige resultater av reformen innenfor bestemte temaområder.

Vi er særlig opptatt av hvordan reformens målsettinger operasjonaliseres på distriktsnivå, og hvordan sentrale aktører (på distriktsnivå) oppfatter og implementerer/gjennomfører reformen. Vi ønsker å inkludere politidistrikt som har ulikt geografisk nedslagsfelt, som varierer med hensyn til befolkningstetthet- og spredning, i kriminalitetsbilde og aktuelle utfordringer i politiarbeidet i distriktet. Vi ønsker i tillegg å inkludere politidistrikt der det kan være forskjeller i hvordan reformarbeidet slår ut i organisasjonen (f.eks. i antall nedleggelse av tjenestesteder).

Om intervjusituasjonen: Vi håper det er greit at selve intervjuet tas på lydbånd da dette vil lette transkribering av intervjuet i etterkant og legge til rette for større flyt i samtalen.

Alle direkte sitater vil forelegges sitatsjekk før bruk, og anonymiseringen vil tilstrebes i størst mulig grad.

TEMA 1: Bakgrunnsinformasjon og om nærpolitireformen

- Kjønn
- Alder
- Utdanning og eventuelt lederutdanning
- Yrkeserfaring i politiet og fartstid
- Antall år med lederansvar
- Stilling
- Ansvarsområde

TEMA 2: Om reformen og benevnelsen «nærpolitireform»:

- Hvilke vurderinger/assosiasjoner gjør du deg om begrepet «nærpoliti» generelt (uavhengig av pågående reform)?
- Hva er nærpolitireformen slik du oppfatter dette? Hvor skal norsk politi?
- Dine tanker om behovet for reform (bakgrunn og hensikt)?
- Dine tanker om hvordan politiet skal omstilles for å nå politireformens intensjoner?
- Om benevnelsen «nærpoliti»: – er dette en god benevnelse? Eventuelt hvorfor/hvorfor ikke?
 - Hva i reformens målsetninger passer eventuelt godt/mindre godt i henhold til begrepet?
 - Og – mer spesifikt for ditt politidistrikt?
 - Dine og vurderinger knyttet til dette (og eventuelt ansattes tanker om du har kjennskap til dette)?

Om reformens målsetninger og behov:

- Målet med politireformen er å sikre tilstedeværelse av et kompetent og effektivt lokalt nærpolti, der befolkningen bor, og samtidig utvikle gode fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer.
 - Vil reformen føre til dette? Dine tanker omkring dette?
 - Bedre kapasitet til forebygging, etterforskning, påtale av kriminelle handlinger?
 - Mer enhetlig og likere politi nasjonalt sett?
 - Bedre kvalitet på tjenestene?
 - Hvordan oppleves målsetningene å stå i forhold til hverandre? Er det samsvar og/eller uklarheter, motstrid?
 - Hvor klare føringer legger dette på styring og prioritering i praksis? Hvor lett er det å omsette (målsetningene) i praksis)?
 - Noen deler som er lettere å implementere enn andre (organisatoriske, kvalitative deler av reformen – kultur, holdninger, ledelse)
 - Poliorganisasjonen og kultur – et mangfold/enhetlig? I hvilken grad bør reformen ta høyde for dette, og gjør den det?
 - Har dette eventuelt påvirket hvordan dere lokalt i distriktet omsetter reformvedtaket i praksis? (lokal operasjonalisering)
- Hensiktsmessigheten ved:
 - Inndeling i politidistrikt
 - Inndeling i tjenestesteder
 - Geografiske driftsenheter

- Konsekvenser for oppgaveporteføljen ved i distriktet (eventuelt tjenestesteder i distriktet)
- Synspunkter på nasjonal organisering generelt (nasjonalt) og i distriktet (og eventuelt ved tjenestesteder)?

TEMA 3. Om operasjonalisering og oppfølging av reformvedtaket i distriktet:

- Kan du si litt om hvordan oppfølgingen av reformvedtaket i politidistriktet har foregått/foregår? Status i dag?
 - Distriktsmessig organisering, prosjektgruppe, sentrale aktører?
 - Hvilke økonomiske og personalressurser er satt av for implementeringsarbeidet i politidistriktet? *Nødvendig og tilstrekkelig ressurstilgang? Har man beslutningskapasitet og beslutningsautoritet?*
 - driftsenheters rolle i arbeidet?
 - Dine tanker om hvordan behovet for endring har blitt kommunisert, generelt (fra sentralt hold, i distriktet? I politiorganisasjonen, overfor samfunnet/befolkningen?
- Hvordan oppleves informasjonsflyten i gjennomføringen av reformen?
 - fra departement/direktorat til politidistrikt?
 - i politidistriktet?
- Hvor og hvordan mottar du endringssignalene?
 - Hva gjør du når du mottar disse?
 - Hvordan omsettes endringssignalene i egen organisasjon/distrikt?
- Om din rolle (politimester/prosjektleder/tillitsvalgt/mellom leder) generelt og i reformarbeidet mer spesifikt- refleksjoner om betydning av din rolle:
 - Hva er det viktigste du gjør, hva forventer ansatte av deg, dine ledere, befolkningen/publikum? Sentrale myndigheter (departement og direktorat)?
 - Din rolle i reformarbeidet, sentrale funksjoner og oppgaver, forventninger og krav?
 - Noe mer utfordrende enn andre deler?
- Fortolkning av mål og målsetninger, tilpasninger og justeringer:
 - I hvilken grad er politireformideene omsettbare i praksis? Hvorfor/Hvorfor ikke?
 - Særskilte endringsutfordringer for ditt distrikt, for tjenestesteder i distriktet?
 - Har endringsutfordringer noen konsekvenser for implementering og gjennomføringen av politireformen?
 - Hvor mye arbeid ligger det i å videreformidle til ansatte i organisasjonen/distriktet, er det noe som har vært mer eller mindre utfordrende?
 - Er det behov for at reformtiltak endres/tilpasses? Eventuelt hva endres/tilpasses?
 - Hva påvirker eventuelle endringen (hva ligger til grunn for endring/tilpasning/justering av reformtiltak)?
- Virker alle endringene fornuftige, gir de umiddelbar mening?
 - Hvorfor/Hvorfor ikke?
 - Hva skjer dersom de ikke gir mening?
 - Hvem snakker du med om politireformen? Kommunikasjon og arenaer?

- Hvor og hvordan blir politireformen omhandlet i organisasjonen? F.eks.: formelle møter, uformelle møter, tilfeldige møtepunkt (piketten)
- Er denne kommunikasjonen/praten om reform bevist planlagt, eller tilfeldig?
- Hvordan påvirker du hvordan dine medarbeidere/distriktet ser på endringene?

TEMA 4: Oppslutning og involvering

- Betydning av oppslutning, motstand og involvering for gjennomføring av reformtiltak?
 - Hvordan oppleves og håndteres eventuell motstand mot reformtiltakene i distriktet?
 - Relasjoner mellom relevante aktører i distriktene (kommuner, fagorganisasjoner, ansatte)

TEMA5: Forholdet til sentrale myndigheter

- Dine tanker om sentrale myndigheters rolle i reformarbeidet:
 - Politidirektoratet, Justisdepartementet
 - Er det for mye eller lite styring av reformarbeidet fra departement, direktorat? Hvordan oppleves dette i distriktet? Har dette fått konsekvenser for implementeringsarbeidet?
 - Hvordan oppleves samarbeidet mellom departementet – direktoratet? *Er det hensiktsmessig innrettet eller vanskeliggjør noe samarbeidet?*
 - Dine tanker om tydelighet i styringssignaler fra sentralt hold, ivaretagelse av ansvaret for god organisering av prosessen, håndtering av tilbakemeldinger fra distriktene og andre aktører (kommuner)?
- Har distriktet blitt hørt (av sentrale myndigheter)? Eventuelt hvordan eller hvorfor ikke?
 - Dine tanker om oppfølging av tilbakemeldinger fra distriktene til sentrale myndigheter?
 - Dine tanker om oppfølging av tilbakemeldinger fra tjenestesteder til distriktets hovedsete?
 - Får tilbakemeldinger konsekvenser i praksis?

TEMA 6: Andre tema

- Er det andre tema, eller momenter vi ikke har vært inne på som du med din kunnskap om politireformen og fokuset for denne studien mener vi burde berørt?