

Å forstå og forklare en reformidè sin skjebne



---

Universitetet  
i Stavanger

**MASTERGRADSSTUDIUM I**

**ENDRINGSLEDELSE**

**MASTEROPPGAVE**

---

**SEMESTER:**

Vår 2018

---

**FORFATTER:**

**Nina Thaulé**

**VEILEDER:**

Kjell Arne Røvik

---

**TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:**

Å forstå og forklare en reformide sin skjebne.

---

**EMNEORD/STIKKORD:**

Nærpolitireformen, politi -og påtalemyndighet, straffesaksbehandling, instrumentell, institusjonell, ny-institusjonell og translasjonsteoretisk beskrivelser og forklaringer på kunnskapsoverføring og implementering.

---

**SIDETALL: 84**

**STAVANGER 15.06.18**

**DATO/ÅR**

# INNHALDSFORTEGNELSE

<b>INNHALDSFORTEGNELSE</b> .....	
<b>SAMMENDRAG</b> .....	
<b>FORORD</b> .....	
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>6</b>
<b>2. HISTORIEN OM POLITI- OG PÅTALEMYNDIGHETEN FRA 1984 -2018</b> .....	<b>8</b>
<b>3. ORGANISERINGEN AV STRAFFESAKSARBEIDET I POLITI OG PÅTALEMYNDIGHET</b> .....	<b>11</b>
<b>4. STRAFFESAKSBEHANDLING OG DE TRE STADIER</b> .....	<b>15</b>
4.1 ETTERFORSKNING STADIET.....	16
4.2 PÅTALE STADIET.....	17
4.3 FULLBYRDELSSTADIET .....	18
<b>5. STRAFFESAKSBEHANDLINGENS STRATEGI, MÅL OG FORUTSETNINGER</b> .....	<b>18</b>
<b>6. LEDERFORANKRING SOM GRUNNLAG FOR ENDRING</b> .....	<b>22</b>
6.1 MÅL- OG RESULTATSTYRING SOM VERKTØY FOR STYRING OG RAPPORTERING .....	23
6.2 KOMPETENTE LEDERE – EN ENDRINGSAGENT MED ROLLEBEVISSTHET? .....	25
6.3 TRYGGE MEDARBEIDERE .....	26
6.4 NETTVERKSBYGGING .....	28
<b>7. PROBLEMSTILLING</b> .....	<b>29</b>
<b>8. DE TEORETISKE RAMMENE</b> .....	<b>32</b>
8.1 ORGANISASJONEN SOM INSTRUMENT FOR MÅLOPPNÅELSE .....	33
8.2 FORVENTNINGER TIL INSTRUMENTELL TEORI .....	36
<b>9. DET KULTURELLE PERSPEKTIVET</b> .....	<b>37</b>
9.1 Å ENDRE ORGANISASJONSKULTUR.....	38
9.2 FORVENTNINGER TIL INSTITUSJONELL TEORI .....	41
<b>10. ORGANISASJONERS TILSYNELATENDE LIKHET – MYTEPERSPEKTIVET</b> .....	<b>42</b>
10.1 FORVENTNINGER TIL NY-INSTITUSJONELL TEORI – MYTEPERSPEKTIVET .....	44
<b>11. KULTUR OG MYTER SOM NATURLIGE UTVIKLINGSPROSESSER</b> .....	<b>45</b>
<b>12. TRANSLASJONSTEORETISK PERSPEKTIV – IDEER SOM OPPSKRIFTER</b> .....	<b>46</b>
<b>13. FREMSTILLING AV DE VALGTE TEORIER</b> .....	<b>49</b>
13.1 VALG AV FORSKNINGSDESIGN OG METODE .....	49
12.1 FORVENTNINGER TIL TRANSLASJONSTEORETISK PERSPEKTIV.....	54
13.2 REFLEKSJON OVER EGEN ROLLE SOM FORSKER, OG EGET STÅSTED .....	54
<b>14. NÆRPOLITIREFORMENS EMPIRISKE LANDSKAP</b> .....	<b>55</b>
<b>15. PRESENTASJON OG DRØFTING AV RESULTATER</b> .....	<b>67</b>
<b>16. OPPSUMMERING AV FUNN I ANALYSEN</b> .....	<b>76</b>
<b>VEDLEGG 1 - FORUNDERSØKELSE – POLITIDIREKTORATET – 13.01.18</b> .....	<b>78</b>
<b>VEDLEGG 2 – FORUNDERSØKELSE – RIKSADVOKATEN 18. FEBRUAR 2018</b> .....	<b>80</b>
<b>KILDER</b> .....	<b>82</b>

## *Sammendrag*

Problemstillingen som reises i denne studien er hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for å få til en enhetlig og lik straffesaksbehandling i alle landets politidistrikter. Det en ønsker svar på er om Nærpolitireformen er «fasiten» som skal løse alle de forventninger samfunnet og andre aktører stiller til etaten.

For å besvare forskningsspørsmålet har jeg søkt til ulike organisasjonsteoretiske perspektiver som alle gir ulike beskrivelser og forklaringer på virkningsmekanismene i en organisasjon. I institusjonell teori rettes fokus mot struktur og hirarkisk ledelse. I instrumentell teori vil forhold som kultur, normer og verdier være i fokus, mens en i ny-institusjonell teori forskningen opptatt av de forventninger og forpliktelser omgivelsene har til organisasjonen. I det siste teoretiske perspektivet er en opptatt av å se organisasjonen ut i fra et komplekst samspill mellom planlagte strategier, kulturelle bindinger og ulike former for indre og ytre press. I dette perspektivet er det og interesse for å se på hvordan organisasjoner oversetter, omformer og lager tilpassede varianter av nye reformidèer.

De over nevnte teorier er brukt som forklaringsgrunnlag i min analyse av empirien. Sentralt i studien står forholdet mellom organisasjonsstruktur, kultur, verdier og normer. Men og forholdet til hvordan politidistriktene har tilpasset reformen til sin organisasjon er av interesse for forskningsspørsmålet.

Konklusjonen i studien viser at Nærpolitireformen som reformide, på selvstendig grunnlag ikke har svar på alle de utfordringer politidistriktene vil møte gjennom implementeringsprosessene. Nærpolitireformen vil i så måte måtte ses på som en idemessig representasjon av de krav og forventninger samfunnet stiller til etaten.

Ansvar for gjennomføringen av Nærpolitireformen vil således ligge i de oversettelser politidistriktene og deres ledere gjør av endringstiltakene. Dette betyr at ansvaret for utviklingen av en enhetlig og lik straffesaksbehandling vil ligge på politidistriktenes ledere.

## *Forord*

Det som er mest frustrerende med å være student er at jo mer en studerer jo mindre føler en at en kan. For meg har dette bidratt til et semester i en følelsesmessig berg- og dalbane, som har gått fra dyp fortvilelse over å ikke se sammenhenger eller skjønne de store linjene til stor glede og engasjement over å ha oppdaget eller lært noe nytt.

For meg handler det å studere om læring og utvikling av seg selv som menneske. Det handler om å utvide sin egen horisont og innse at verden består av svært mange mennesker som er mye mer kunnskapsrike enn deg selv.

Jeg vil til slutt takke alle som har bidratt til at jeg har klart å få denne avhandlingen i havn. Aller mest må jeg takke min snille mann som nå i snart 2 år har tatt ansvar for hus og hjem mens hu «mor» studere.

## 1. Innledning

### **Hvilke forutsetninger må ligge til grunn for å få til en enhetlig og lik straffesaksbehandling i alle landets politidistrikter og vil Nærpolitireformen være svaret på de utfordringer etaten står ovenfor?**

Er omstrukturering av landets politidistrikter og satsing på kjerneoppgaver, fagkompetanse og teknologi det riktige virkemiddelet for at oppgaveløsningen i straffesaksarbeidet skal bli mer enhetlig og lik i landets politidistrikter og er det mulig å finne noen faktorer som må ligge til grunn for at en skal få til en vellykket endrings og implementeringsprosess?

19. juni 2013 ble politianalysen «*Et politi - rustet til å møte framtidens utfordringer*» (Stortinget.no, 2013) overlevert til regjeringen. I Rapporten ble det gjort klart at Norsk politi må fornyes. Rapporten avdekket at politiet ikke har de nødvendige rammevilkår som skal til for å kunne styre, lede og utvikle virksomheten. Et annet poeng som ble påpekt var at politiet ikke har evnet å utnytte de muligheter som faktisk finnes.

Utvalgets forslag til tiltak var at politiet i framtiden må få større handlingsrom til å organisere, styre og lede virksomheten, dette samtidig med at politiets egen evne til å gjøre nettopp dette må forbedres. (Stortinget.no, 2013)

Rapporten dannet grunnlaget for Nærpolitireformen som ble vedtatt i Stortinget 10. juni 2015. (Regjeringen.no; Stortinget.no, 2013) Reformen har tatt opp i seg de funn politianalysen påpekte. (Regjeringen.no, 8. november 2012; Stortinget.no, 2013)

Tiden er altså inne å fornye norsk politi og etaten er nå godt i gang med implementeringen av Nærpolitireformen. Reformen anses å være en avbyråkratiserings- og kvalitetsreform med fokus på effektivitet og kvalitet i alle ledd må på plass for å få til forbedringer i praksisfeltet. Fornyingen av etaten skal skje gjennom å omstrukturere organisasjonen og ved at fokus rettes mot fagkompetanse og teknologi i alle faser av kriminalitetsbekjempelsen.

Kravet om styrket samhandlingen og mer enhetlige og like arbeidsmetoder har ført til etableringen av nye funksjoner og arbeidsmåter. Disse knytter seg til felles straffesaksmotak, nye operasjonssentraler, felles tjenestekontor og politiarbeid på å stedet.

I denne avhandling vil en søke å finne svar på om Nærpolitireformen er reformen som skal sørge for at det blir etablert velfungerende og moderne prosesser som og vil gi en mer enhetlig og lik straffesaksbehandling.

Ved å ta i bruk et utvalg av de beskrivelser og forklaringer som instrumentell, institusjonell, ny-institusjonell og translasjonsteoretiske teori gir på organisasjonsadferd mener jeg det skal være mulig å kunne finne svar på forskningsspørsmålet.

Utgangspunktet for denne studien er Riksadvokatens revisjonsrapport for 2017, hvor status for straffesaksbehandlingen blir oppsummert på følgende måte: *«Det er ingen tvil om at det hver dag, i det ganske land, utføres etterforskning og påtalearbeid av meget høy kvalitet i en rekke saker. Dedikerte medarbeidere, det være seg etterforskere, jurister eller sivile, legger ned en betydelig innsats for å løse vårt viktige samfunnsoppdrag. Saker av meget høy vanskelighetsgrad oppklares med adekvate reaksjoner til følge. Likevel har vi store utfordringer og oppgavene løses for ulikt, det være seg fra politidistrikt til politidistrikt, eller innad i det enkelte distrikt»*(Riksadvokaten, 2017, p. 6)

En av forutsetning for å forstå en organisasjons utvikling og potensiale er å kjenne til dens historikk, da dette vil gi et godt innblikk i hvilke rammer som har formet organisasjonen til det den er i dag. Dette vil og gi et innblikk hvordan de institusjonelle rammene som kulturer, normer og verdier har formet seg gjennom tidens løp

Videre vil historien og gi et innblikk i hvordan organisasjonen har endret seg i takt med de forventninger samfunn og omgivelser har stillet. Tiden er kommet for en gjennomgang av historien til politi- og påtalemyndigheten fra 1984-2018.

## *2. Historien om Politi- og påtalemyndigheten fra 1984 -2018*

I perioden fra 1894 ble «lov om delvis omorganisering av det sivile embetsverk» vedtatt. Loven dannet rammene for at embetsverkene skulle nedlegges og erstattes av politimesterembeter. Dette dannet grunnlaget for den første reformen i politiet, hvor omorganiseringen ble gjennomført ved naturlig avgang, noe som resulterte i at den siste fogd ikke ble avviklet før i 1919.

På denne tiden kunne en politimesterens distrikt være en by, en by sammen med et omliggende landsdistrikt eller et rent landsdistrikt. Med tiden så ble landet delt inn i 54 distrikt. Etter hvert som utviklingen av distriktene kom på plass fikk politimestrene flere og flere juridiske embetsmenn til å bistå særlig med straffesakene og rettshåndhevelsen. Etter som arbeidsoppgavene for denne gruppen økte som følge av at juryloven kom den 1. juli 1887, resulterte dette i at statsadvokaten og riksadvokaten avløste amtmannen som øverste påtalemyndighet.

Overgangen til et statlig politi kom først med vedtakelsen av politiloven 10. juni 1927. Da fikk staten forvaltningsmyndighet over politiet. I denne overgangen ble de økonomiske forhold fordelt mellom stat og kommune. Etter som utviklingen gikk, inngikk Staten en rekke «statsoverenskomster» med enkelte av landets kommuner dette skjedde allerede under den første verdenskrig. Staten hadde og enkelte rusdrikkpolitibetjenter som prøvde å dekke behovet for ekstraordinært politi.

Ikke før vedtakelse av ny politilov 13. mars 1936 som trådte i kraft i 1937 ble både politi herunder og politimestrene statens ansvar. Siden denne tid har Norge hatt et enhetlig politi og et rikspoliti underlagt Justisdepartementet. Denne endringen innebar at det ansvar kommunene hadde hatt for politiet ble borte og overført til staten.

Fram til 1995 var det fylkesmennene som hadde det overordnede ansvar for lensmennene. Disse hadde fram til denne tid en uavhengig rolle i forhold til politimestrene. Endingen av ansvaret for lensmennene kom med lov av 4. august 1995 «om politiet» (Politoloven) som trådte i kraft 1. oktober 1995. Denne erstattet politiloven av 13 mars 1936.



Lovendringen innebar at politimestrene og fikk det administrative ansvaret for lenssmennenes polisære oppgaver. Når det gjaldt sivile oppgaver har lensmannen fortsatt et selvstendig ansvar i forhold til politimestrene.

Fram til 1. januar 2001 ble den øverste ledelsen av politi og lensmannsetaten styrt direkte fra politiavdelingen i Justisdepartementet. Opprettelsen skulle gi en friere og mer faglig ledelse av etaten. Politidirektoratet fikk da ansvaret for politidistriktene og for politiets særorganer.

Fra før januar 2002 var det 54 politidistrikter i Norge, 55 med Svalbard. Ved resolusjon av 26. februar 1998 kom det forslag fra Bondevik regjeringen om organisasjonsendringer i politi og lensmannsetaten. 1. mars 1999 (Regjeringen.no, 1999) kom utvalget ANOVA med sin innstilling som foreslo å redusere antall politidistrikter til 40. Innstilling ble fulgt opp av stortingsmelding om behovet for en politireform (Regjeringen.no, 2000-2001; Stortinget.no, 15.05.01) Reformen ble vedtatt 1. januar 2002 og innebar en reduksjon av antall politidistrikter fra 54 til 27 ( 28 med Svalbard)

Neste reform ble som vedtatt av Stortinget fikk navnet Nærpolitireformen(Regjeringen.no). (Nærpolitireformen.no, 2017) Strukturelt innebærer reformen en reorganisering av landets politidistrikter fra 27 til 12 distrikt. Strukturendringen ble satt i verk 1. januar 2016.(Regjeringen.no, 2017a) og innebærer en avbyråkratisering og effektivisering av politinorge(Regjeringen.no, 2017c)

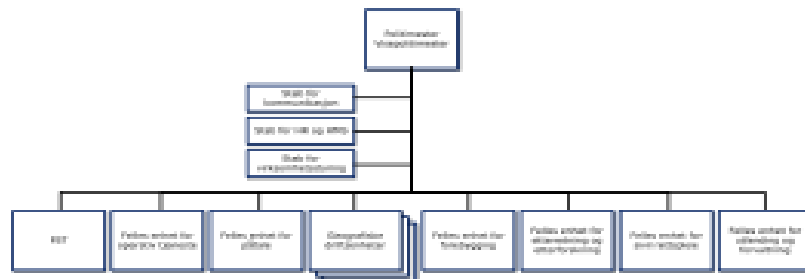
Den nye strukturen har som overordnet målsetting å bidra til høyere og likere kvalitet på polititjenestene som tilbys innbyggerne, herunder og en mer enhetlig og lik oppgaveløsning i straffesaksbehandlingen.

Med en mer enhetlig og lik organisering er det en forventning om at etaten i framtiden skal bli mer tilpasningsdyktig og få styrket erfaringslæringen gjennom lettere samhandling mellom distriktene. Videre skal reformen bidra til økt fokus på kunnskapsstyrt fagutvikling. (Regjeringen.no)

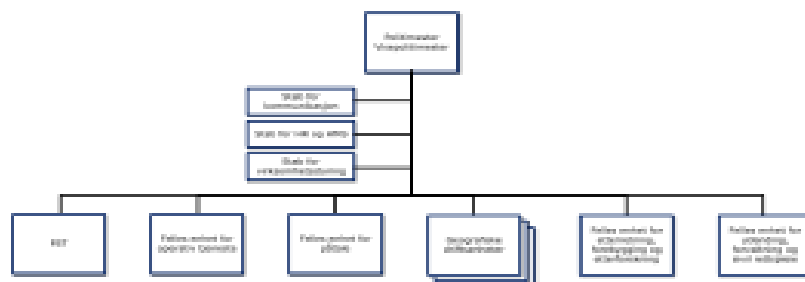
Bakgrunnen for omorganiseringen av etaten kommer som følge av at samfunnsutviklingen utfordrer og stiller nye krav til hva som er god og tilfredsstillende polititjeneste.

Kriminalitetsbildet er i dag preget av å være vel organisert og innehar derfor mer kompleksitet, hvilket stiller større krav til større grad av fagkompetanse og spesialisering.(Regjeringen.no, 2017a)

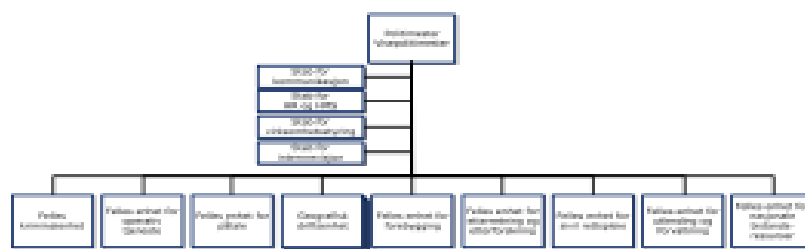
I de nyetablerte politidistriktene har politidirektoratet bestemt hvordan distriktene skal være organiserte og det er lagt opp til tre grunn modeller for organiseringen, en organisasjonsmodell for større distrikter og en for mindre politidistrikter og en for Oslo som er det største politidistriktet i landet.



Figur 5 - Organisasjonsmodell<sup>1</sup> for Øst, Sør-Øst, Sør-Vest, Vest, Innlandet og Trøndelag politidistrikter



Figur 6 - Organisasjonsmodell<sup>1</sup> for Agder, Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark politidistrikter



Figur 7 - Organisasjonsmodell<sup>1</sup> for Oslo politidistrikt

<sup>1</sup> Mærket på Felles kriminalenhet kan bli justert i etterkant av lokale forhandlinger i Oslo.

Fig. 1 Overordnet organisasjonsmodell for de nye politidistriktene (Politidirektoratet, 16. juni 2017, p. 17)

Organiseringen er gjort for å ivareta de geografiske forskjeller som finnes ute i politidistriktene og for å sikre større fagmiljøer som har spesialkompetanse til å handtere mer organisert og alvorlig kriminalitet i tillegg til hverdagskriminaliteten.

Historien om organiseringen av norsk politi og påtalemyndighet i perioden viser at det fram til år 2001 har vært lite overordnet styring og kontroll med den praksis som har vært ute i politidistriktene. Politidistriktene har i stor grad fått operere som autonome enheter hvor makten har vært delegert til den enkelte politimester.

På den andre siden er det viktig å se at norsk politi opererer med et to-spor system med to styringslinjer hvor Riksadvokat og Statsadvokatene har ansvar for de faglige spørsmål som knytter seg til straffesaksbehandlingen.

Tiden er kommet for å se nærmere på hvordan en viktig del av kriminalitetsbekjempelsen er organisert – nemlig organiseringen straffesaksarbeidet i politi og påtalemyndighet er organisert.

### *3. Organiseringen av straffesaksarbeidet i politi og påtalemyndighet*

Arbeidet med å bekjempe kriminalitet følger et to spor-system som innebærer at påtalemyndigheten kalt fremskutt og integrert påtalemyndigheten er integrert i politiet. Politiet har og arbeidsgiveransvaret for påtalejuristene. Ordningen får den konsekvens at påtale og etterforskning samlokalisert i politidistriktene. Begrepet «fremskutt, integrert påtalemessig ledelse» oppstod og fikk sitt innhold i løpet av 1990 tallet (ref.)

To spor systemet innbærer et to delt ansvarsforhold hvor Politidirektoratet har ansvar for etatsledelsen og for den strategisk -og operativ planlegging og koordinering, beredskap, lov- og forskriftsarbeid og behandling av klagesaker fra politidistriktene og særorganene. Politidistriktene rapporterer til politidirektoratet ved politidirektøren i faglige og administrative saker. For den del av politiets virksomhet som er underlagt politidirektøren og justisministeren(Politiet.no) styres etaten gjennom politisk kontroll(Påtaleanalysen, 2017; påtalemyndighet; Regjeringen.no).

For den del av kriminalitetsbekjempelsen som retter seg mot straffesaksarbeid har Riksadvokaten det overordnede ansvar for straffesaksbehandlingen, dette ansvaret er uttrykkelig forankret i straffeprosessloven §56 og påtaleinstruksen §7-5 tredje ledd. Her er det et viktig prinsipp som ligger til grunn at påtalemyndigheten i Norge skal være fri og uavhengig, altså være fritatt politisk styring og kontroll. Delingen av politi og påtalemyndighet kan illustreres på følgende måte:

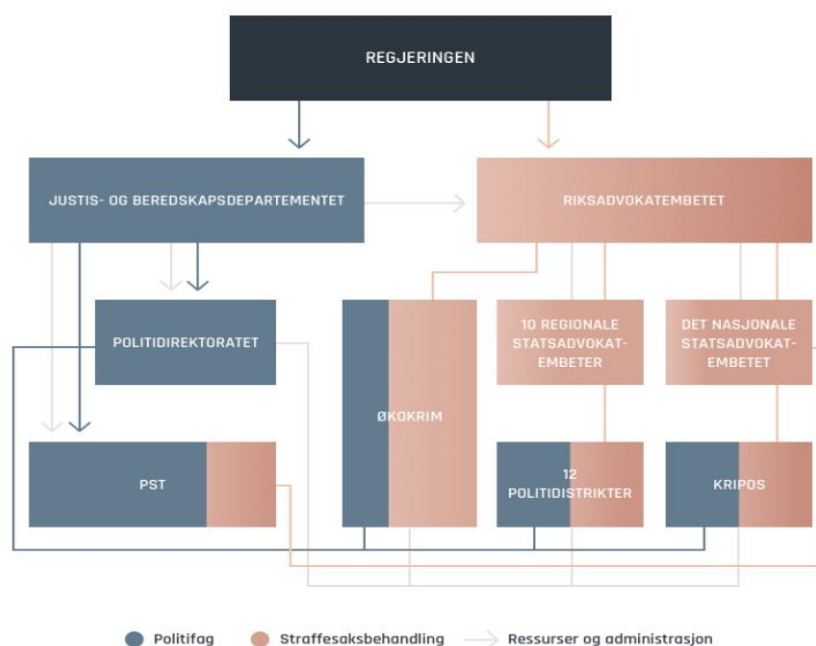


Fig. 2 – påtalemyndighetens uavhengighet (Riksadvokaten.no, 2018)

På første nivå er disse to «sporene» samlet hos Politimesteren som er både leder for påtalemyndigheten i politiet men er og leder for politiets øvrige virksomhet.

To spor systemet innebærer at politimesteren rapporterer til distriktenes statsadvokat på forhold knyttet til straffesaksbehandlingen mens for de øvrige delene av politiets virksomhet er politimestrene underlagt politidirektøren som rapporterer til justisministeren. De to systemene forenes i siste instans først ved Kongen.

Historisk ser en at det er så vel tilhengere som motstandere av dagens «to spor system»

Tilhengerenes argumenter for gjeldende «spor system» viser til viktigheten av nærhet og godt samarbeid og samspill mellom påtalejurister og polititjenestemenn under etterforskningen av straffbare forhold og at ordningen fremmer kvalitet og effektivitet. Videre argumenteres det for at direkte involverte politijurister er med å øke kvaliteten og effektiviteten i kriminalitetsbekjempelsen. Sentralt i argumentasjonen for en integrert påtalemyndighet står og muligheten påtale har til å føre legalitetskontroll med politiets virksomhet (ref.) (sjøvold rapporten pkt. 7.1.2)

I prosjekt nye politidistrikter (PNP) er forholdet mellom påtalemyndighet og politi beskrevet på følgende måte:

*«Felles enhet for påtale har det overordnede ansvar for etterforskningen i politidistriktet, og skal sikre kvalitet og effektivitet i straffesaksbehandlingen i tråd med Riksadvokatens mål, prioriteringer og direktiver. Påtalemyndighetens representanter i politiet har ansvar for at etterforskningen utføres i samsvar med lov og instruks, og kan gi pålegg om innretningen av etterforskningen. For øvrig treffer de avgjørelser om å reise tiltale og henlegge straffesaker, fatter andre påtaleavgjørelser, og fører saker for domstolene. Leder for Felles enhet for påtale har ansvar for påtalesfunksjonen i distriktet, og skal på vegne av politimesteren ha ansvar for dialogen med den høyere påtalemyndighet om straffesaksbehandlingen. Det skal legges til rette for at jourhavende påtalejurist, som er en del av straffesaksinntaket, skal kunne arbeide i nært samarbeid med operasjonssentralen for å støtte etterforskningen og ta påtaleavgjørelser fortløpende der dette er nødvendig eller hensiktsmessig. Dette er særlig viktig for å kunne legge til rette for mer påtalearbeid på stedet og for å utvikle et effektivt straffesaksinntak med god påtaleledelse i initialfasen av straffesakene. Felles enhet for påtale har faglig og administrativt ansvar for alle påtalejurister i politidistriktet, og skal lede fagutvikling og utvikling av god praksis på området. Prinsippet om fremskutt, integrert påtale videreføres for å sikre et tett samarbeid mellom påtalejuristene og etterforskningsenhetene også i fremtiden.» (pkt. 10.3.3Påteleanalysen, 2017)*

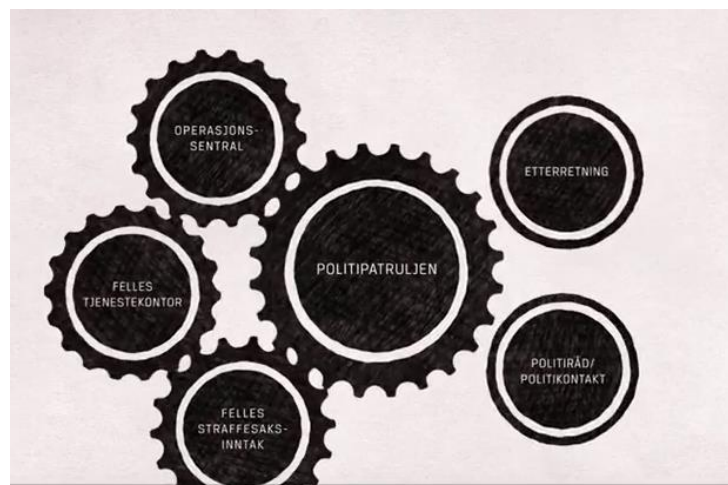
Motstanderne av «to spor systemet» hevder at integrering av påtalemyndigheten i politiet utgjør en fare for at politijuristene skal bli for involverte i politiets arbeid og at deres objektivitet svekkes. Svekket objektivitet vil være å anse som en trussel for påtalemyndighetens uavhengighet og således være et rettsikkerhetsproblem.

De ytre krav og forventninger som i dag stilles fremgår av straffeprosessloven §226 fjerde ledd. Her stiller lovverket krav om at etterforskningen skal gjennomføres så raskt som mulig. Etaten er altså å anse som en «produksjonsbedrift» hvor krav til tilstrekkelig produksjon er avgjørende for hvordan man innretter strukturen og styringen av virksomheten. Av tiltak som fremheves som effektivitetsfremmende er bedre støttfunksjoner.

Nærpolitireformen kommer med seks slike konkrete tiltak som skal gi en effektivitetsfremmende og samhandlende effekt på produksjonen.

De seks prioriterte områdene knytter seg til opprettelsen av nye felles operasjonssentraler, felles tjeneste kontor, felles straffesaksmotak (Politiet, 2017), politipatruljen, (*Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*, 31. mai 2016) etterretning og politiråd/politikontakt.

Målet med de prioriterte områder er at disse skal virke uavhengig av hverandre men anses å få størst effekt ved å virke sammen og at en gjennom samarbeid vil få etablert en bedre kriminalitets bekjempelse og mer effektiv straffesaksbehandling.



Figur 3 - Nærpolitireformens seks prioriterte områder

Straffesaksbehandlingen står sentralt i den fornyingsprosess som følger av Nærpolitireformen da det at kriminelle handlinger blir straffeforfulgt og gitt adekvat reaksjon anses som en viktig del av rettshåndhevelsen i Norge.

En har nå sett på hvordan rollene mellom etterforskning og påtalemyndigheten i politiet er fordelt i to spor systemet.

Men interessant her er og hvordan integreringen av påtalemyndigheten er organisert ute i politidistriktene, Undersøkelser som er foretatt viser at det er stor variasjon mellom politidistriktene, I noen distrikter er juristene spredt på alle geografiske og funksjonelle driftsenheter. Et distrikt har samlet alle juristene i en desentralisert modell som ikke har fungert tilfredsstillende. De øvrige distriktene har gått for en mellomløsning. Det har ikke vært mulig å påvise noen direkte sammenheng mellom organisering og produktivitet.

Det som har vist seg å ha en effekt er turnover og at dette er en medvirkende årsak til restanser. Målrettede tiltak for å motvirke dette har vært å jobbe med juristenes lønnsbetingelser. Det å ha tilstrekkelig påtalekapasitet syntes å være noe alle politidistriktene anser som viktig for at restansene skal gå ned. (Påtaleanalysen, 2017.5.9 Femmeranalysen)

Over har en sett at det i straffesaksbehandlingen er en prosess hvor politiet står for etterforskningen mens påtalemyndigheten fører kontroll og irttefører straffbare handlinger.

En skal nå bli bedre kjent med hva straffesaksbehandling er og hvordan denne har utviklet seg gjennom tiden.

#### *4. Straffesaksbehandling og de tre stadier*

Tiden er kommet for å bli bedre kjent med hva en straffesak er og se nærmere en straffesaks ulike stadier.

Straffesaksbehandlingen har lange og rike tradisjoner i Norge og er å anse som en viktig del av vår rettstat. Hvordan saksbehandlingen skal være i en straffesak følger i dag av et sammensatt regelverk som er svært omfattende.

Ser en straffesaksbehandling i et historisk perspektiv finner en av N.L av 1967 at det ikke var noe skille mellom straffesaker og andre typer saker, synet var da at den som var utsatt for et lovbrudd hadde en rett til å få lovbrøyteren straffet, prosessen var å rette søksmål på samme måte som en i Norge i dag må i sivile rettssaker. Straffesystemet var på denne tiden bygget opp på bøtestraff og i de saker det offentlige reiste sak var det som regel for å gjøre gjeldende kongens andel av bøtestraff der en fornærmet ikke forfulgte lovbruddet (N.L 1-22-8). Ikke før i 1887 fikk vi i Norge et skille mellom straffeprosess og sivilprosess.

Det finnes ingen egen definisjon som kan forklare hva «straffesaksbehandling» er utover at dette er et sett av saksbehandlingsregler og prosedyrer som ansatte i politi og påtalemyndighet må følge i det administrative arbeidet som følger av at det åpnes en straffesak. Dette gjøres for at politiet skal få avklart om det har skjedd en handling som er lovstridig. En straffesak opprettes som oftest på grunnlag av at politiet får kjennskap til at noe har skjedd ved at de blir kontaktet av fornærmede eller andre, for eksempel vitner og at disse anmelder forholdet. Et annet alternativ for opprettelse av straffesak er at politiet av eget itinativ oppretter sak, dette basert på mistanke eller ved at en gjerningsperson blir tatt på fersk gjerning.

Alle de prosesser som skjer i kjølvannet av at en straffesak blir opprettet, vil være å anse som straffesaksbehandling. Straffesaksbehandlingen deles inn i tre stadier; *etterforskningsstadiet - påtalestadiet – og fullbydelsesstadiet.*

#### 4.1 Etterforskning stadiet

I dag opprettes en straffesak som oftest på grunnlag av at politiet får kjennskap til at det har skjedd en hendelse og at politiet som følge av dette blir kontaktet av fornærmede eller andre, for eksempel vitner og at disse anmelder forholdet. I dag kan mange anmelde saker på nett eller ved å møte på sin nærmeste politistasjon. Et annet alternativ for opprettelse av straffesak er at politiet av eget itinativ oppretter sak, dette basert på mistanke eller ved at en gjerningsperson blir tatt på fersk gjerning. Alle de prosesser som skjer i kjølvannet av at det startes etterforskning i en straffesak, vil være å anse som straffesaksbehandling.



Når straffesaken er registrert i saksbehandlingssystemet BL, vil en politietterforsker starte med etterforskning og da gjerne ved å avhøre fornærmede, mistenkte samt eventuelle vitner. Dette for å finne ut hva som har skjedd. Det etterforsker gjør er å samle bevis for hva som har skjedd. Bevis kan være dokumenter, elektroniske spor, uttalelser fra vitner, bilder, biologisk materiale eller lignende. Når etterforsker er ferdig med å samle bevis sendes saken til påtaleenheten for videre behandling hos ansvarlig påtalejurist.

#### 4.2 Påtale stadiet

Påtalejuristen er den som avgjør og beslutter sakens videre skjebne, Det vil si, tar avgjørelse om anmeldt forhold er å anse som straffbart og om lovbrøteren skal straffeforfølges. I hver sak er juristen og leder for etterforskningen. Blir konklusjonen basert på de samlede bevis at den begåtte handling ikke er straffbar, henlegges saken.

Ender juristens konklusjon med at det er skjedd et lovbrudd, vil det tas ut tiltale før saken oversendes til domstolen for endelig avgjørelse og domfellelse. For forhold som har lav straffverdighet(Regjeringen.no, 2004, p. 118), hvilket betyr at handlingen som er begått ligger i nedre del av gjerningsinnholdet i et straffebud, kan påtalejuristen gi gjerningspersonen tilbud om å gjøre opp det straffbare forholdet gjennom en forenklet behandling som innebærer å gi gjerningsmannen et forelegg.

Et annet alternativ er en påtaleunntatelse, hvilket betyr at påtalemyndigheten unnlater å reise tiltale for en straffbar handling(Lovdata). I de saker hvor det er begått en straffbar handling og overtredelsen kan straffes med betinget, ubetinget fengsel eller annet vil påtalejuristen ta ut tiltale og sende saken til retten for pådømmelse. Det en gjør er å be domstolen vurdere det som har skjedd ut i fra de samlede bevis for vurdering om lovbrøteren skal bli straffet med dom. Når dom er rettskraftig vil dom beordres fullbyrdet hvilket vil si at alt er klart for at lovbrøteren skal gjøre opp for seg f.eks ved å sone i fengsel. Når jurist beordrer fullbyrdelse vil dom blir oversendt til distriktets domskontor som har ansvar for registrering og oversendelse av soningssak til kriminalomsorgen.

### 4.3 Fullbyrdelsesstadiet

Fullbyrdelse stadiet innebærer at de rettskraftige dommene registreres ved politidistriktenes domskontor før rettskraftig dom oversendes til kriminalomsorgen for iverksettelse av soning. Straffesaker med dom avsluttes først når dom er ferdig sonet hos kriminalomsorgen og soningsattest foreligger. (Fullbyrdelsesstadiet).

De tre stadiene i en straffesak er sentrale for å nå målsettingen om at en i framtiden skal få etablert en mer enhetlig, lik og effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet. Et vilkår for å få dette til er at involverte aktører evner i større grad enn i dag å samhandle i og utenfor egen organisasjon/politidistrikt.

Tiden er derfor kommet for å se nærmere på hvile strategi, mål og prioriteringer Politidirektoratet og Riksadvokaten har lagt til grunn for framtidens straffesaksarbeid.

## 5. *Straffesaksbehandlingens strategi, mål og forutsetninger*

Strategien som legges til grunn for kriminalitetsbekjempelsen har vært todelt. (Regjeringen.no, 8. november 2012) På den ene siden har fokus vært rettet mot generell forebygging, det vil si å hindre kriminalitet gjennom synlig, tilstedeværende og målrettet polititjeneste og tradisjonelt holdningsskapende arbeid. På den andre siden rettes fokus på straffesaksbehandling som omfatter etterforskning, påtaleavgjørelser, iretteføring, saksbehandling og iverksettelse av rettskraftige dommer (fullbyrdelse).

Målet for straffesaksbehandling er å bidra til å ivareta rettssikkerheten og hensynet til fornærmede, siktede og andre som er impliserte i straffesaker på en god og tilfredsstillende måte.

For å nå målsettingen om å redusere kriminaliteten i Norge vil en være avhengig av at politi og påtalemyndighet evner å samhandle ved at begge parter aktivt og deltar i planlegging og gjennomføring av tiltak som forebygger og reduserer kriminalitet. Samspillet mellom politi og påtalemyndighet er en viktig forutsetning for å kunne nå de overordnede målsetningene. (Riksadvokatens rundskriv nr 2/12, 2012, p. 2) Viktigheten av samhandling er og understreket i uttalelsen gitt i Prop. 1 S hvor det på side 112 uttales:

*«Et godt samspill mellom etterforsker og påtalejurist er en av de viktigste suksessfaktorene for en god og riktig etterforskning. Videre er det viktig at det blir lagt til rette for at påtalejuristen leder etterforskningen i riktig og formålstjenlig retning» (Regjeringen.no, 2011 - 2012, p. 112)*

At politi og påtalemyndighet sliter med å nå satte mål- og prioriteringer, kom tydelig til uttrykk i Lund kommisjonens rapport etter 22 juli angrepet. (Regjeringen.no, 2012).

I rapporten blir politidirektoratet kritisert for politiets store utfordringer knyttet til regional og lokal organisering, kritikken favner både taktisk og operativt nivå. På taktisk nivå innebærer dette manglende kompetanse til å kunne analysere, styre og utvikle etaten strategisk. I forhold til det operative nivået holdes bemanningssituasjonen på operasjonssentralene frem som en viktig nøkkel for manglende samhandling i krisesituasjoner. Videre tas det opp og et oppgjør med de dårlige ikt strategier som har vært i etaten og hvorledes dette har bidratt til manglende samhandling på alle nivå. (Regjeringen.no, 2012, p. s 458)

19. juni 2013 ble politianalysen «Et politi - rustet til å møte framtidens utfordringer» (Stortinget.no, 2013)» overlevert til regjeringen. Analysen hadde som mål å danne grunnlaget for en langsiktig plan for utvikling av det framtidige politinorge.

Mandatet som ble lagt til grunn var å analysere utfordringer knyttet til politiets ressursbruk, prioriteringer, kompetanse, ledelse og organisering herunder og omdisponering av administrative ressurser for å gi mer politiskraft ute i distriktene.

Hovedspørsmålet for analysen var å vurdere hvilke endringer som må til for at oppgaveløsningen i etaten kan gjøres bedre og mer effektivt. Utvalgets funn var todelt. Det ble vist til at politiet ikke har nødvendige rammevilkår for å kunne styre, lede og utvikle virksomheten. Et annet poeng som ble påpekt var at politiet ikke har evnet å utnytte de muligheter som faktisk finnes. Utvalgets forslag til tiltak var at politiet i fremtiden må få et større handlingsrom til å organisere, styre og lede virksomheten, dette samtidig med at politiets egen evne til å gjøre nettopp dette må forbedres.

Av konkrete tiltak ble det foreslått en strukturreform og en kvalitetsreform. Intensjonen med strukturreformen var å styrke politiets innsats mot kjerneoppgavene, sikre robuste politidistrikt som har et lokalt preg og som er i stand til å jobbe mot effektiv forebygging og som sikrer lov og orden. (Regjeringen.no, 8. november 2012).

Kvalitetsreform delen av analysen bygget på prinsippet om et kunnskapsbasert og effektivt politi som evner å skape kontinuerlig forbedring og utvikling, som består av gode

ledelsesprosesser som er knyttet opp mot kvalitet og prestasjon.(Regjeringen.no, 8. november 2012) Rapporten ble det som å danne grunnlaget for Nærpolitireformen

Nærpolitireformen er reformidèen som skal sikre at Norge har et lokalt tilstedeværende, effektivt og kompetent politi som er tilstede der folk bor og som har gode fagmiljøer som er i stand til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer.

Nærpolitireformen er i likhet med reform 2000 i det vesentlige en reformidè om struktur, effektivitet, kvalitet og samhandling. Reformen ble vedtatt i Stortinget 10. juni 2015(Politidirektoratet, mai 2017; Regjeringen.no; Stortinget.no, 2. juni 2015, 2014-2015)

Strukturelt innebærer reformen en sentralisering av tjenestesteder noe som innebærer færre og større driftsenheter i det enkelte politidistrikt. Konsekvensen av sentraliseringen vil medføre at også beslutningsmyndigheten sentraliseres ved at politidistrikter slås sammen fra 27 til 12 politidistrikter(Politiet.no). Bakgrunnen for de betydelige reduksjonene av distrikter knyttet seg til en bekymring over at det er store forskjeller mellom politidistriktenes størrelse og kriminalitetsomfang noe som vil få den konsekvens at de miste politidistriktene i framtiden ikke vil være i stand til å utvikle spesialfunksjoner og kapasiteter til å håndtere større og alvorlige saker.(Regjeringen.no, 13. mars 2018)

Kvalitetsdelen av reformen innebærer en spesialisering, hvor fokus skal være rettet mot «kjerneoppgaver» som relaterer seg til arbeid knyttet til orden og beredskap, etterforskning av kriminalitet og forebyggende arbeid.

I årene etter granskningsrapporten fra 22 juli ble offentliggjort har fokuset på at noe må gjøres med norsk politi blitt stadig økende, noe som kanskje blir mer forståelig når en tar et tilbakeblikk på politidistriktenes utvikling gjennom tidene.

Organiseringen av politidistriktene som fant sted på 1800 tallet forble omtrent uendret helt fram til Reform 2000(Stortinget., 2000)

Politireform 2000 hadde som målsetting å gi norsk politi større og mer ressurseffektive enheter, tjenesteordninger, mer aktiv patruljetjeneste, bedre utnyttelse av fagkompetanse og effektivisering av de administrative funksjonene (Stortinget., 2000).

Implementeringen av reformen foregikk gjennom inndeling av i to faser. I fase 1 var hovedtiltaket å foreta en omstrukturering av politinorge med en reduksjon av antall politidistrikter fra 54 til 27 som skulle sikre større og mer ressurs effektive enheter. I fase 2 som ble iverksatt 1. januar 2005 ble fokus rettet mot gjennomgang og samordning av

driftsenhetsstruktur og tjenesteordninger, mer aktiv patruljetjeneste, bedre utnyttelse av fagkompetanse, effektivisering av administrasjonen og bedre ressursutnyttelse. (Stortinget., 2000)

Nærpolitireformen er en effektivitets og kvalitetsreform som vil ha betydning for alle de oppgaver politiet er satt til å utføre. Herunder og for straffesaksbehandlingen. Alle de tiltak som følger av Nærpolitireformen har det for øyet at en i framtiden må sikre at politiet er i stand til å drive med effektiv kriminalitetsbekjempelse. I en slik filosofi skal det på den ene siden jobbe aktivt med forebyggende arbeid dette samtidig med at en skal sørge for at de lovbrudd som blir begått blir fanget opp og gitt adekvate straffer. For å få dette til vil det kreves økt samhandling og bedre utnyttelse av tilgjengelig teknologi i alle ledd av straffesaksbehandlingen.

Men selv om en i etaten nå har startet dette fornyingsarbeidet er det mye som tyder på at etaten har en lang vei å gå for å oppfylle reformens målsettinger. Revisjonsrapporten fra Riksadvokaten for 2017 viser dette med tydelighet. Revisjonen peker på det fortsatt er store utfordringer knyttet til ulik oppgaveløsning. (*Riksadvokaten, 2017, p. 6*)

Virkemiddelet som skal tas i bruk for implementering av Nærpolitireformens nye arbeidsmåter skal foregå gjennom lederforankring hvor en bruker mål- og resultatstyring som verktøy for å overvåke politidistriktenes drift og resultater. For å sette lederen i politiet i stand til å utføre sine lederoppgaver som og knytter seg til implementering av reformens nye arbeidsmåter og prosesser er det satt i verk lederutviklingstiltak. Disse skal sette lederene i stand til å på den ene siden lede, styre og organisere sine avdelinger på en måte som gir trygge og kompetente medarbeidere. Videre skal det etableres ulike nettverk som skal sikre erfaringsutveksling og kompetansedeling.

Som en har sett fører av de utviklingstrekk som her vises at en i etaten i løpet av de siste 15-20 årene i større og større grad har gått mot en økt styring og kontroll. Dette har ført med seg at Politidirektorat og Riksadvokat har økt fokuset på styring, ledelse og organisering av politidistriktene hvor fokus rettes mot lederforankring, mål-og resultatstyring, lederutvikling og fokus på trygge medarbeidere. Videre er og erfaringsutveksling gjennom ulike nettverk opprettet for å få økt samarbeid på tvers i organisasjonen.

## 6. Lederforankring som grunnlag for endring

Et av tiltakene som følger av Nærpolitireformen er valget om å styrke utøvelsen av den strategiske ledelsen av organisasjonen ved at det er etablert en ny nasjonal ledergruppe på strategisk nivå som består av Politimestrene i hvert distrikt, særorgansjefer. (Kripes og Spesialenheten for etterforskning av politisaker) Det er også etablert nye ledergrupper i hvert distrikt. Hensikten er å styrke styringsprosessene for å sikre bedre gjennomføringskraft av lederforankringen av reformprosessene. Videre gjennomføres det ledergruppeutvikling. Nytt her er at alle agendaer, beslutningsprosesser og strategiske prioriteringer gjøres tilgjengelig for alle medarbeiderne i etaten.

Politimestrene og deres ledergrupper anses å være de viktigste endringslederene i organisasjonen. Her har hver og en fått tildelt et ansvar for å skape forutsigbarhet gjennom god informasjonsflyt i eget distrikt. Åpenheten skal sikre fremdrift og tilbakemeldinger til sentrale prosjekt om endringsbelastningen og status for gevinst. Videre er politimestrene tillagt ansvar for å legge til rette for at tilbakemeldinger fra medarbeidere og parter blir ivarettatt og at en således påser at det balanseres mellom utvikling og drift av organisasjonen samtidig som en sikrer en forsvarlig håndtering av eventuelle endringsbelastninger som måtte komme som følge av reformarbeidet. (Politidirektoratet, 2017)

For å følge opp utviklingen i det enkelte politidistrikt brukes mål- og resultatstyring som verktøy, dette gjøres i alle deler av driften og vil være måten en fører kontroll med utviklingen av alle deler av politiets virksomhet, herunder og i straffesaksbehandlingen.

En skal nå se litt nærmere på hva grunnprinsippene for mål- og resultatstyring er og hvordan en i etaten bruker dette for å føre kontroll med virksomhetens verdiskapningsprosess.

## 6.1 Mål- og resultatstyring som verktøy for styring og rapportering

Lederforankringen er tett knyttet opp til den mål- og resultatstyringen som skjer i det enkelte politidistrikt. En skal derfor se nærmere på nærmere på hvilke prinsipper som ligger til grunn for den lederforankring og dialog og ser det derfor som nyttig å stoppe opp og se litt nærmere på hva som ligger i «styrings hjulet» for lederforankring og dialog



Fig 4. Styringshjulet (staten, 2010)

Modellen er selvsagt en forenkling av virkeligheten men tar opp i seg det faktum at en forutsetning for mål- og resultatstyring er at mål konkretiseres til underliggende virksomheter. Her må måloppnåelsen i seg selv kunne måles i kvalitative eller kvantitative metoder.

I veilederen fra DFØ beskrives de ulike stegene i «styrings hjulet» og denne forklarer hva som ligger til grunn for mål og resultatstyringen. (staten, 2010)

I denne prosessen må overordnet nivå angi hva underordnet i virksomhet skal oppnå for brukere og samfunn. Til sammen utgjør dette saksjeden hvor en synliggjør virksomhetens verdiskapningsprosess.



Fig. 5. Resultatkjeden(staten, 2010)

Det resultatkjeden vil vise er hvilke innsatsfaktorer, aktiviteter og tjenester som underliggende virksomheter gir på bruker og samfunns-effektene – dette vil være å anse som interne mål.

Fra DFØ understrekes fordelene av at målene som gis er rettet mot nettopp bruker og samfunns effekter, da dette vil gi en større handlefrihet til å avgjøre hvilke innsatsfaktorer, aktiviteter og tjenester som er nødvendige for å nå satte mål

Satte mål gis i «styringsparametere» som gjør det mulig å måle virksomhetens resultater og gir grunnlag for vurdering av måloppnåelse for alle deler av virksomheten. Kontroll med måloppnåelsen skjer gjennom resultatrapportering og vurdering. Kriteriene er at resultatene ikke bare skal måles men og vurderes og settes inn i en sammenheng. I tillegg gjennomføres evalueringer for å utfylle den løpende styringsinformasjonen.

Et annet element i mål og resultatstyringen er risikoanalyser. Risikostyring- og analyse er en integrert del av resultat og målstyringen. Risikoanalysene er utformet for å identifisere, vurdere, håndtere og følge opp risiko slik at disse holdes på et akseptert nivå. Risiko i denne sammenheng vil være utfordringer og former for usikkerhet som kan påvirke resultatet negativt og en kan derfor si at dette er et verktøy som skal sikre måloppnåelse. Det siste steget i prosessen for mål- og resultatstyring er evalueringen også kalt læring og forbedring. I evaluering kan det komme fram elementer ved driften som viser at ledelsen må iverksette tiltak for at en skal få bedre måloppnåelse, altså kan slike evalueringer få en direkte konsekvens for styring og drift av virksomheten.

Således vil det være et viktig prinsipp at det er en tett kobling mellom de ulike fasene, altså skal det være en rød tråd mellom mål, resultatindikatorer, rapporterte resultater og styring som til enhver tid gjør seg gjeldende (staten, 2010)



For analysen som her skal gjøres er dette et interessant element, da den mål- og resultatstyringen som foregår i politidistriktene vil kunne beskrive om Politidirektoratet og politidistriktene forholder seg til veilederes ulike steg og således vil kunne bruke mål- og resultatstyringen til å overvåke utviklingen i straffesaksbehandlingen. Dette vil og være et verktøy for å finne ut hvor forbedringspotensialet ligger og om endringstiltakene gir ønsket effekt.

Men for å drive med mål- og resultatstyring trenger politimestrene hjelp av dyktig ledere som er beviste i sin rolle og som evner å iverksette nødvendige tiltak som gjør at organisasjonen oppfyller sine mål. Med kompetente ledere forstår en her ledere som er sin rolle bevisst og følger opp sine medarbeidere tett.

En skal nå se nærmere på disse endringsagentene som har fått en så sentral plass i implementeringsprosessene knyttet til reformen.

## 6.2 Kompetente ledere – En endringsagent med rollebevissthet?

Endringsaktivitetene knyttet til reformen skal skje gjennom et samarbeid mellom Politimesterne og distriktets ledergrupper. Dette er utgangspunktet for å sikre innføring av reformaktiviteter og etterlevelse av nye arbeidsmåter. Og her har politimestrene fått en avgjørende rolle sett i forhold til å formidle temaer og beslutninger fra nasjonal ledergruppe til distriktets ledergrupper (Politidirektoratet, 2017)

Oppgavene til politimestrene og deres ledergrupper er at disse er ansvarlige for at det skapes en forståelse og motivasjon hos underliggende ledere og medarbeider for hvorfor omstillingen er nødvendig. Videre har de og ansvaret for at nok informasjon blir gitt om reformen og at det legges til rette for opplæring og veiledning av egne ledere i forhold til personalomsorg og endringsledelse. (Politidirektoratet, 2017 3.2 Tydelig ledelse)

Et tiltak som skal gi ledere tilstrekkelig kompetanser er gjennomføringen av lederutviklingstiltak som retter seg mot mellom -og førstelinjeledere. Her er kursenes distriktenes ledere med personalansvar gjennom samlinger som skal styrke deres lederkompetanse. Programmet for samlingene utarbeides i samarbeid mellom hvert distrikt og Politidirektoratet.

Hensikten med tiltaket er å gi lederne økt kunnskap om Nærpolitireformen, lederrollen i endring dette samtidig med at det legges til rette for erfaringsutveksling og faglige diskusjoner. Typiske tema vil være medbestemmelse, etikk, fjernledelse, konflikthåndtering og varslinger. Lederutviklingen som tilbys er behovsbasert fra distrikt til distrikt.

Et annet tiltak er igangsetting av utviklingsprogram ved Politihøgskolen for politioperative førstelinjeledere. Programmet tar sikte på å bidra til at politiet jobber mer effektivt og enhetlig ved at en tar i bruk bedre metoder og ny teknologi. Utdanningen skal og bidra til å innføre god praksis og utvikle ledelseskulturen i retning av åpenhet og tillit helt ut til medarbeiderne i første ledd. Og i dette utviklingsprogrammet står endringsledelse som eget tema.

Det siste tiltaket som er iverksatt er mentorprogrammet som ble etablert i 2017. Dette skal utvikle lederferdigheter og utruste lederne til å håndtere den kontinuerlige endring etaten kommer til å være i. Også her vil fokus rettes mot åpenhetskultur som skaper tillit gjennom bevisstgjøring, gjensidige tillitsforhold mellom mentor og adept.(Politidirektoratet, 2017, p. 14)

Men en organisasjon trenger og sine medarbeidere og et viktig mål i reformprosessene er å utvikle trygghet og aksept for det endringsarbeidet som skal iverksettes.

### 6.3 Trygge medarbeidere

Som en har sett i de foregående punkter medfører Nærpolitireformen endring i organisering, arbeidsoppgaver, arbeidsprosesser og samhandlingsmønstre for den enkelte medarbeider og for den enkelte leder. Dette betyr at en må ha kvalifiserte, trygge og kunnskapsrike ledere som evner å skape motivasjon, ønske og vilje hos den enkelt medarbeider til å arbeide på nye måter. At en får til dette ved at medarbeiderne faktisk endrer adferd en forutsetning for en vellykket endringsprosess.

Det er den enkelte medarbeider som skaper de varige endringene, dette gjennom å endre arbeidsmåter. For å få medarbeiderne til å skifte adferd må den enkelte medarbeider føler seg i varetatt og trygg i sin hverdag og gis mulighet til å påvirke eget arbeidsmiljø og fagområde(Blaalid, April 2010).

For å få engasjerte medarbeidere må det gis tilstrekkelig informasjon – det er viktig at medarbeiderne kjenner til de endringer som kommer og hva de innebærer for egen arbeidssituasjon. For å få dette til må politidistriktene jobbe med tydelige internkommunikasjon på alle nivåer - fra direktorat og helt ned til den enkelt ansatte.

For å sikre slik kommunikasjonsflyt er det utarbeidet en felles strategi for kommunikasjon i endring. Dette tiltaket skal sikre til at de lokale kommunikasjonsplanene har felles retning og utgangspunkt.

Ivaretagelse av kompetanse er og et annet viktig tiltak. Nye arbeidsmetoder og teknologi vil kunne skape usikkerhet og det skal som følge av dette utarbeides kompetanseplaner som legger til rette for faglig utvikling og som setter medarbeideren i stand til å utføre nye arbeidsoppgaver.

Forskning viser at trygge medarbeidere vil og støtte opp om endringene og gjennom dette bidra til måloppnåelsen. Konsekvensen vil være at den enkelte medarbeider utnytter sitt handlingsrom og utviklingsmuligheter dette samtidig med at en får mulighet til å oppleve de fordeler endringene gir for egen arbeidssituasjon.(Blaalid, April 2010)

Her vil utviklingsprosjekter lokalt og sentral med fokus på «best practice» og utvikling stå sentralt. Disse prosjektene skal og legge til rette for kunnskapsdelingsaktiviteter og erfaringslæring mellom distriktene og de reformaktivitene som skjer i kjølvannet av reformen.(Politidirektoratet, mai 2017, pp. 14-15)

Det siste tiltaket som er satt på agendaen for endringsaktivitetene er nettverksbygging. Nettverk skaper erfaringsutveksling og vil gi mulighet for utvikling av en «best practis» tilnærming til endringsprosessene.

## 6.4 Nettverksbygging

I plan for endringsledelse som er utarbeidet for å veilede politidistriktene i endringsarbeidet framholdes det å få etablert og utviklet fagnettverk for kunnskapsoverføring og erfaringslæring som et av tiltakene som skal gi økt kommunikasjon og sikre den helhetlige styringen av politiet.

Gjennom nettverkene er målsettingen at en skal kunne dele erfaringer på hva som virker og hva som ikke virker og at en gjennom denne erfaringsbaserte deling kan foreslå tiltak til forbedringer av gjeldende praksiser men og se på mulighetene for å videreutvikle gjeldende praksiser. Selv om nettverkene etableres nå i forbindelse med endringsprosessene er intensjonen at disse og etter reformperioden skal bestå og vil således være en del av etatens framtidige fagforvaltning.

Målsettingen med fagnettverkene er å sikre kunnskaps- og erfaringsoverføring men og å sikre at etaten utvikler likere praksiser på tvers av distrikter og særorgan. Til sammen vil fagnettverkene være viktige bidragsytere i prosessen mot at etaten skal utvikle seg til å bli en moderne og lærende organsiasjons(Politidirektoratet, 2017)

Til sammen vil de tiltakene som her er skissert være den plan som er lagt til grunn for det endringsarbeid som skal gjøres for å få skapt en moderne og effektiv organisasjon.

Politidirektoratet mener altså at involvering og forpliktende samarbeid på alle nivåer vil være nøkkelen til en vellykket endring.

Over har en sett på den historiske utvikling av politi- og påtalemyndighet og hvordan organiseringen av straffesaksbehandlingen har vært fram til iverksettelsen av Nærpolitireformen. Videre har en sett på de tre stadiene av en straffesak, dette for å bedre forstå hvilke komplisert samhandlingsprosesser som er i aksjon når en straffesak reises. I Nærpolitireformen må ses på som en reform som har som mål og fornye og modernisere Norske politi som etat. Som en har sett er en avhengig av alle de ulike delene av organisasjonen tar inn over seg at endringen er kommet for å bli. Tiden er kommet for å se nærmere på studiens problemstilling.

## 7. Problemstilling

**Hvilke forutsetninger må ligge til grunn for å få til en enhetlig og lik straffesaksbehandling i alle landets politidistrikter og vil Nærpolitireformen være svaret på de utfordringer etaten står ovenfor?**

Det som blir synlig etter å ha gjennomgått utredninger, uttalelser, rammer og retningslinjer, planer mål og strategier og annet som ligger til grunn for Nærpolitireformen er at det fra regjering, riksadvokat og politidirektorat er utarbeidet klare strategier, målsettinger og krav til hva som forventes av det arbeidet som skal utføres i politidistriktene. Disse strategier, målsettinger og krav vil og berøre straffesaksbehandlingen i det enkelte politidistrikt ettersom de er samlende for samfunnsoppdraget som er en best mulig kriminalitetsbekjempelse.

Av framstillingen over blir det synlig at grunnmodellen som legges til grunn i Nærpolitireformen er at tjenesteproduksjonen i all hovedsak utføres lokalt i politidistriktene, mens Politidirektoratet står for den strategiske ledelsen (*Forenklet høringsinnspill - særorganutredningen*, 2017) I strategien legges og til grunn et ønske om at politiet i framtiden skal bli en «lærende og moderne organisasjon» som utfører sitt samfunnsoppdrag på en effektiv og kvalitativ god måte.

I retningslinjene for organisering av de nye politidistriktene finner en klare føringer for hvordan politidistriktene skal være organisert samtidig som en finner klart definerte satsingsområder og rollefordelinger som skal bidra til at en i framtiden får en mer enhetlig og lik straffesaksbehandling.

I pkt. 3 ble seks konkrete nøkkelfunksjoner presentert, det var opprettelsen av nye felles operasjonssentraler, felles tjeneste kontor, felles straffesaksmotak (Politiet, 2017), politipatruljen, etterretning og politiråd/politikontakt. (*Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*, 31. mai 2016) Intensjonen med disse er at de skal være effektivitetsfremmende og gi en samhandlende effekt på alle etatens prosesser.

Altså skal disse overordnede tiltak være nøkkelfunksjoner som i framtiden også skal sikre en mer effektiv, enhetlig og lik straffesaksbehandling. Grunnlaget reformen er tuftet på er at kunnskapsoverføringen skal skje gjennom lederforankring, opplæring, kommunikasjon, og at utviklingen følges gjennom overordnet styring og rapportering.

Det som er mindre klart er detaljerte beskrivelser av hvordan disse prosessene skal være i politidistriktene og kanskje viktigst for organisasjonsmedlemmene, hvordan skal en løse og utføre nye arbeidsoppgavene knyttet satsingsområdene.

De strukturelle rammene er klare for hvordan politidistriktene skal være organisert. (Politidirektoratet.no, 2016) Videre har politidirektoratet utarbeidet rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter som inneholder en detaljert beskrivelse av hvilke funksjoner politidistriktene skal ha knyttet til straffesaksbehandlingen og andre standardiserte funksjoner.

Beskrivelsen angir hva som forventes i forhold til den rolle en innehar i organisasjonen. (Politidirektoratet, 16. juni 2017) I mai 2017 ble og masterplan for Nærpolitireformen rullet ut. Dokumentet har som funksjon å sikre styring og oppfølging av reformen. (Politidirektoratet, mai 2017) Videre er det og utarbeidet en plan for endringsledelse som er en langsiktig plan for å utvikle politiet i perioden fram mot 2020. Planen er kommet på plass etter krav fra Justisdepartementet til Politidirektoratet og er en helhetlig plan for arbeidet med endringsledelse som skal sikre at etaten oppnår satte effektmål.

Planen er utarbeidet på et overordnet og generisk nivå og er en rettleider for politidistriktene i sitt implementeringsarbeid som og er forankret i Nærpolitireformen sin strategi 2017 – 2025. (Politidirektoratet, 2017)

Realitet er at selv om Departement, politidirektorat og Riksadvokat gir klare føringer, instruksjer og planer for hvordan struktur og rollefordeling skal være for å oppnå endring i praksisfeltet, så tegner det seg et bilde av en etat hvor de enkelte politidistriktene fortsatt har stor grad av autonomi ved at politimestrene er gitt stor frihet til å organisere, styre og lede egne enheter. Videre oppfordres og politidistriktene å ta i bruk det handlingsrom som faktisk finnes i forhold til å gjøre endringer som bidrar til at en når satte mål.

Pr i dag har jeg ikke klart å lokalisere gode forklaringer på hvorfor en helt opp til i dag ikke har klart å få til en mer ensartet og lik oppgavehåndtering i politidistriktene. Og det er nettopp slike forklaringer og beskrivelser en skal søke etter i denne studien. For hva kan årsaken være til at etaten ikke evner å nå satte mål for kriminalitetsbekjempelsen og har dårlig samhandling og utnyttelse av teknologi.

For å finne ut hvilke faktorer som må være til stede for at politi og påtalemyndighet skal få til en enhetlig og lik straffesaksbehandling må en først klargjøre alle de ulike faktorene som spiller inn i en slik prosess. For å finne disse har jeg søkt til organisasjonsteorier knyttet til instrumentell, institusjonell, ny-institusjonelt og translasjonsteoretisk perspektiv på organisasjoner.

Disse teoretiske perspektivene gir hver for seg ulike forklaringer og beskrivelser på en organisasjons virkningsmekanismer, altså skal det gjennom de fire nevnte teorier være mulig å søke en dypere forståelse for hvilke faktorer som må være til stede for å få til en vellykket kunnskapsoverføring av de endringer som faktisk må gjøres som følge av reformen. Men vel så viktig i en slik søken etter forklaringer vil det være å finne enkelt elementer i organisasjonen som kan virke negativt på en endrings og implementeringsprosess.

Det første teoretiske perspektivet knytter seg til instrumentell teori. I instrumentell teori rettes fokus mot organisasjonens struktur og forholdet mellom ulike handlingslogikker herunder hvordan organisasjonene kan styres gjennom utforming og bruk av handlingsrom. (Christensen, 2009, p. 48) Her vil og forholdet til rask implementering av nye reformideer og rask effekt for måloppnåelse stå sentralt. Her vil en og finne forklaringer knyttet opp mot hirarkisk ledelse som og er av interesse for denne studien.

I institusjonell teori rettes fokus mot hvilken betydning uformelle normer og verdier har for virkningsmekanismene i formelle organisasjoner både internt og eksternt. Her vil fokus rettes mot på hva som er det kulturelt passende, dvs. et handlingsmønster som bygger på erfaringsbaserte regler som organisasjonen i fortiden har lagt til grunn for sin drift. (Christensen, 2009, Kap 3)

I ny-institusjonell teori også omtalt som myteperspektivet vil søkelyset rettes mot at organisasjonen er omgitt av institusjonelle omgivelser hvor den til stadighet blir konfrontert med sosialt skapte normer for hvordan organisasjonen bør være utformet og således om den passer til de forventninger omgivelsene har til organisasjonen.

Videre ser en på hvordan det i forvaltningen har blitt et økt fokus på å ta i bruk nye reformideer dette for å bevare sitt omdømme ovenfor media, publikum og overordnede politiske myndigheter. (Christensen, 2009, Kap 4 )

Det siste perspektivet som skal benyttes i analysen er translasjonsteorien. I translasjonsteorien søker en å se organisasjonen ut i fra at det utspiller seg komplekst samspill mellom planlagte strategier, kulturelle bindinger og ulike former for indre og ytre press. Når disse i ulike sammenhenger materialiseres, vil en i ulike sammenhenger og kombinasjoner finne et samspill som kan forklares gjennom beslutninger knyttet til organisasjonsstruktur, strategier, ulike former for ledelse og organisasjonenes historiske fortellinger og myter.

Analysen tar mål av seg å gi et bidrag til en bedre forståelse blant endringsledere om hvor viktig det er å ha kjennskap til organisasjonen som helhet nettopp for å kunne trekke ut eller rette blikket på de faktorene som gjør at en endringsprosess kan stoppe opp eller forsinkes..

Når en i denne studiet reiser problemstillingen om Nærpolitireformen er reformen som skal gi en mer enhetlig og lik straffesaksbehandling handler denne studien om å søke å finne forklaringer på hvilke forutsetninger som må være på plass for at en skal lykkes med målet om en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse hvor en enhetlig og lik straffesaksbehandling står som et sentralt virkemiddel

Min påstand er at dersom en som endringsleder har god kunnskap om organisasjonen og dens bestanddeler og samtidig har god kjennskap til hvordan ulike virkningsmekanismer påvirker hverandre i en endringsprosess vil dette kunne utgjøre forskjellen mellom suksess og fiasko.

## *8. De teoretiske rammene*

Organisasjonsteori er en betegnelse på teorier som brukes for å beskrive, forklare og gi råd om organisasjoners adferd, altså kan teoriene hjelpe å finne svar på hvilke faktorer som kan ha bidratt til den ulike oppgaveløsningen som er dokumentert i straffesaksbehandlingen. Den kan også være et verktøy som kan gi oss forklaringer på hvordan ulike sosiale konstruksjoner kan resultere i en organisasjons manglende måloppnåelse.



De teoretiske rammene for studien har sitt opphav i instrumentell, institusjonell, ny-institusjonell og translasjonsteoretiske forskningstradisjon. I studien er et slikt vidt teoretisk perspektiv anlagt for å få en bredest mulig ramme for forståelse og forklaring.

### 8.1 Organisasjonen som instrument for måloppnåelse

Den instrumentelle forskningstradisjon ser på organisasjonen som et instrument for å nå organisasjonens mål. Altså brukes organisasjonsstrukturen aktivt i forhold til reguleringen av oppgaveløsningen som organisasjonen er satt til å utføre (hvem skal gjøre hva)

I en slik tradisjon vil for eksempel mål- og resultatstyring brukes som redskap for å overvåke organisasjonens produksjon. Viser denne avvik mellom ønsket situasjon og nå situasjon vil et virkemiddel kunne være å foreta re-design av organisasjonsstrukturen, dette for å minske gapet mellom nå og ønsket situasjon. Altså vil ledelsen gjennom dette søke å få «bukt» med avviket som gjør seg gjeldende. Innenfor forskningstradisjonen betegnes dette som konsekvenslogikk(Christensen, 2009, pp. 33-35) (March 1991, konsekvenslogikk) Ledelsesformen i denne typen organisasjoner preges av hierarkisk styring og kontroll. Dette betyr at når øverste ledelse har truffet en beslutning er det en forventning om at beslutningen iverksettes av organisasjonsmedlemmene.

Men konsekvenslogikken handler ikke bare om å ha fokus på avstanden mellom nå og ønsket situasjon. Like viktig i en slik tilnærming er det å foreta en avveining av de ulike alternativene en står ovenfor, dette samtidig med at må ha konkrete vurderinger på hva som er mulig å få til.

Altså vil det hos ledelsen og hos medarbeideren finne sted kontinuerlige avveining av konsekvenser og muligheter som ligger i valgt alternativ.(Christensen, 2009, pp. 33-35) Felles for de vurderinger og avveininger som knytter seg til slik prosesser er at en for å finne svar eller komme fram til det eller de beste alternativene, oppstår behov for bruk av aktørens rasjonalitet. Med rasjonalitet forstås en her den kunnskap, erfaring, utdanning mm som finnes blant organisasjonsmedlemmene.

Ser en til Max Webers byråkrati teori mente han at byråkratene gjennom sin etikk og fagkunnskap alltid ville utføre sitt arbeid på den mest formålsrasjonelle måten, dette fordi de hadde den nødvendige rasjonalitet for å treffe de mest riktige beslutningene. (Gray, 2013) I et slik resonnement vil det å ha rett kompetanse i rett rolle stå sentralt for å få til et kvalitativt best mulig resultat, slik at oppgavene løses på en best mulig måte. Har en derimot feil person i feil posisjon vil manglende kompetanse gi seg utslag i manglende rasjonalitet med de konsekvenser det kan få for oppgavene løsningen som skal foretas.

I det instrumentelle perspektivet skilles det mellom en hierarkisk og en forhandlingsvariant av perspektivet. I handlingsrommet mellom disse to variantene vil en kunne finne at det til dels finnes motstridende mål, interesse og kunnskaper blir satt opp mot hverandre.

Typisk for slike motstridende mål, interesser og kunnskaper kan være at organisasjonens ulike grupper av ansatte eller deres interessegruppers deltar i ulike prosesser og forhandlinger knyttet til den daglige drift, herunder og profesjonskamper.

Utgangspunkt i et slikt perspektiv er at ingen av aktørene kan ivareta egne interesser eller mål alene, derfor vil utfallet av mange av organisasjonenes prosesser være påvirket av forhandlinger og kompromisser mellom flere aktører. Hovedtariffavtalen i staten, er eksempel på et slik kompromiss og er et eksempel på inngått avtale mellom arbeidsgiver representert i de enkelte Departement og Hovedsammenslutningene. (LO Stat, UNIO og YS Stat)(moderniseringsdepartementet, 01.05.2016 - 30.04.2018)

Avtalen er forhandlet fram frampå vegne av alle statsansatte og er det instrument som brukes for å regulere lønnsfastsettelsen til alle statsansatte.

Et annet eksempel på avtaler som er kommet i stand som følge av kompromisser gjennom forhandlinger er Hovedavtalen i Staten. Avtalen regulerer rettigheter og plikter knyttet til et ansettelsesforhold i staten og regulerer for eksempel hvilke saker arbeidsgiver kan bruke sin styringsrett og hvilke saker som skal forhandles med fagbevegelsen(Regjeringen.no, 01.01.17 - 31.12.2019)

I forbindelse med omstilling i en offentligetat er det således vanlig at det inngås omstillingsavtaler mellom ledelsen og organisasjonens interessegrupper hvor en på forhånd blir enige om hvilke prosesser som skal settes i verk og hvordan disse skal gjennomføres. Herunder ligger og en regulering av i hvilke forhold ansatte eller deres representanter skal kunne kreve forhandlinger om og hvilke saker disse kun har rett på å bli holdt orientert om

I et slikt perspektiv er det viktig å se at skiftet mellom hirarkisk styring og forhandlingsvarianten skjer fra øverst til nederst i organisasjonen og vil være knyttet opp til alle de prosesser som finner sted i organisasjonen

Et kjennemerke i denne tradisjon er at når beslutningen er tatt, ligger det en forventning til at det vil skje en «*rask tilkobling*». Dette betyr at en foretar en planmessig og rasjonell implementering, hvor det forventes at endringen vil gi relativt rask positiv effekt på måloppnåelsen ved at nye praksiser raskt tas i bruk av organisasjonsmedlemmene. (Christensen, 2009, p. 91)

I et slikt perspektiv vil «rollen» en har fått ved ansettelse i organisasjonen ha betydning for hvilke arbeidsoppgaver den enkelte ansatte skal utføre, herunder hvilken beslutning den enkelte kan foreta innenfor rammene av sin rolle.

I et implemeteringsperspektiv vil det således være viktig at endringsagentene som skal iverksette besluttede endringer har makt til å treffe de beslutninger som trengs for å få initiert de nødvendige tiltak og iverksettelse.

Konsekvensen av at en ikke har tilstrekkelig slik makt vil være at prosessene vil stoppe opp som følge av at en ikke kan gjøre mer enn den makt en er tildelt

## 8.2 Forventninger til instrumentell teori

Når en ser Nærpolitireformen og effekten den kan få på straffesaksbehandlingen i et instrumentelt perspektiv er spesielt de forklaringene teoriene gir på forholdet mellom organisasjonsstruktur og forhold som kan knyttes opp mot ledelsens «makt» interessante. Videre vil og forklaringene knyttet til forholdet mellom hirarkisk variant av perspektivet og forhandlingsvarianten og de forsinkelser dette kan medføre i en implementerings prosessen av interesse. Spørsmålet som reiser seg er hvor «rask tilkobling» til reformen som er mulig å få til?

Jeg forventer derfor at en i analysen vil finne:

- *At Nærpolitireformen ikke er en ferdig «pakke» som en bare kan installeres og ta i bruk.*
- *At den hirarkisk oppbyggede organisasjonsstrukturen som ligger til grunn for politidistriktene vil bidra til at implementeringsprosessene stopper opp eller forsinkes som følge av at beslutningsmyndighet knyttet til de enkelte prosessene er fordelt ut på de enkelte enheter*
- *At en vil få en reduksjon i mål oppnåelsen*

Over har en sett på beskrivelser og forklaringer som for denne studien er relevante for studien av empirien. Men en organisasjon kan og ses på som noe annet enn et instrument for organisasjoner har og et innhold. Det er disse bestanddelene en er opptatt i neste organisasjonsteoretiske retning som er det institusjonelle perspektiv, også kalt kulturperspektivet.

## 9. Det kulturelle perspektivet

Det å si noe klart hva kulturen i en organisasjon er, sies å være en vanskelig øvelse. I dette teoretiske perspektivet er en opptatt av hva som rører seg på innsiden av organisasjonen, altså studeres organisasjonens normer, verdier og adferdsmønstre og ellers det som samler og integrerer organisasjonsmedlemmene. Det er i kulturen en finner organisasjonens «moralske rammer» og det er disse som skaper gjensidig tillit mellom organisasjonens aktører og gir grobunn for et felles verdigrunnlag.

Det finnes flere ulike tilnærming hvordan organisasjonskultur skapes. En slik tilnærming finner en i Phillip Selznick sin teori, hvor det trekkes et skille mellom «institusjonen» og «organisasjonen». Her vil «institusjonen» representere det uformelle og det som gradvis vokser fram over tid, altså en form for organisk metafor, mens «organisasjonen» vil være de formelle rammene, vil «institusjonen» bestå av det «verktøy» eller «mekanismer» som har betydning for organisasjonens innhold.(Christensen, 2009, p. 52)

Ser en over i pkt 8.1 skisserer den instrumentelle handlingslogikk opp at mål ofte blir gitt ved at de formelle strukturer og normer er virkemidler for å oppfylle disse.

I institusjonell teori anses handlingslogikken å være noe som utvikles underveis og at det gjennom denne gradvis dannes uformelle normer, verdier, identiteter og forventning til de oppgaver som organisasjonen er satt til å forvalte. Dette betegnes som organisasjonens kultur.

Men de institusjonelle rammene strekker seg lenger enn innad i organisasjonen, en organisasjon har og omgivelser som direkte påvirker hvordan organisasjonen løser arbeidsoppgavene for å realisere satte mål. Men det er ikke bare interne aktører som påvirker hvordan en organisasjon løser sine arbeidsoppgaver.

I organisasjonsteori – Jackobsen & Thorsvik kap 6 tegnes og opp et bilde om hvordan omgivelsene er med å former de institusjonelle rammene. Her trekkes det et skille mellom tekniske og institusjonelle omgivelser. Hvor de tekniske omgivelsene angår alle de forhold som påvirker organisasjonen på dens vei til å nå satte mål mens de institusjonelle omgivelsene tar opp i seg de forhold som kan si noe om kulturen i organisasjonen dvs. hvilke oppfatninger, verdier, normer og forventninger som stilles til det arbeidet som skal

utføres..("Organisasjonsteori - Jacobsen & Thorsvik kap 6 - organisasjon og omgivelser,"

03.12.09)

Etter å ha sett på noen av rammen for institusjonell teori kan en oppsummere med å stille spørsmålet om hva vil skje dersom reformen ikke passer inn i forhold til de etablerte praksiser som finnes i organisasjonen eller er kompatible med for eksempel verdier og normer som gjør seg gjeldende i profesjons og praksisfeltet.

Det er ikke vanskelig å se for seg at dette vil ha betydning for en implementeringsprosess, altså vil en stå ovenfor muligheten for at organisasjonen frastøter seg endringsidéene. Det er derfor nødvendig å foretas konkrete vurderinger på reformens kompatibilitet før en iverksetter en implementeringsprosess (Christensen, 2009, p. 92)

I dette kapitlet har en sett på beskrivelser av hva innholdet i en organisasjons kultur kan være og en har og sett at det å definere kultur kan være vanskelig. Videre har vi sett på hvordan forholdet mellom organisasjonens kultur, normer og verdier kan påvirker en implementeringsprosess.

Det neste spørsmålet som er relevant i forbindelse med implementeringsprosesser er hvordan ledelsen på ulike nivåer i en organisasjon kan gå inn og endre en organisasjonskultur. Spørsmålet er hvilke virkemiddel en som endringsleder kan ta i bruk for å endre en uønsket organisasjonskultur Et viktig element her er hvordan en som endringsleder kan gå inn i en organisasjon og jobbe aktivt med forming av organisasjonskulturen.

### 9.1 Å endre organisasjonskultur

Lederskap på ulike nivåer i organisasjoner kan bevisst forsøke å designe organisasjonskulturen. Formålet vil være å sikre visse uformelle institusjonelle normer blir etablert og utviklet. En slik målrettet innsats for å forme organisasjonskulturen kan være at organisasjonen utad er klar på hva den står for, noe som og vil lette arbeidet med å sosialisere nye organisasjonsmedlemmer samtidig som en sender ut klare føringer ovenfor etablerte organisasjonsmedlemmer(Christensen, 2009, p. 201)

Design kan og ha som formål om å bygge bevisst opp om normativ støtte til hierarkisk styring. Dette vil kunne gjøres gjennom reformer hvor lederskapet ser at det kan være potensielle kulturelle motstanden mot endring noe som vil kunne hindre gjennomføringen av ønskede endringstiltak

En leders rolle i forhold til å endre kultur vil således være å verne, utvikle eller ta grep for å endre organisasjonskulturen. En vei som er vel kjent, er å ta i bruk er «kritiske avgjørelser» som tvinger fram et nytt tankesett eller at en foretar en omdefinering av organisasjonens misjon eller rolle. Typisk her vil være avgjørelser som retter seg mot oppsigelser, endring av arbeiderenes sammensetning hvor en søker å få etablert nye konstellasjoner og gjennom dette nye måter å jobbe på. Beslutninger av denne art vil medføre en operasjonalisering av satte kulturelle normer og verdier.

I fra det instrumentelle perspektivet har en sett at den formelt satte organisasjonsstrukturen regulerer maktforholdene i organisasjonen gjennom tildeling av ulike roller/funksjoner. I institusjonell teori er en opptatt av at makt ikke nødvendigvis bare tildeles gjennom den formelle organisasjonsstrukturen. I organisasjoner finnes det og det man kan kalle «kulturelle ledere»

Dette er lederskikkelser som vinner sin makt på grunn av sin person. (karismatisk leder) Personen er en som andre følger og årsakene til dette kan være mange men et eksempel er at personen har høy faglig status og blir som følge av dette «lyttet» til.

Men og grupperinger kan ha høy sosial status og vinne makt som følge av dette. I straffesaksarbeidet vil typisk etterforskere og jurister være eksempel på slike grupperinger. (Christensen, 2009, p. 66) og i forhold til en endringsprosess er det ikke vanskelig å se at dette og er grupper som blir hørt i av organisasjonens ledere.

En siste gruppe som det og er verdt å merke seg som ikke så tydelig kommer fram i et slikt perspektiv er de sivilt ansatte. Gjennom litteratur søket finner en at og denne gruppen i større grad enn før nå har fått større anerkjennelse for sin rolle i straffesaksbehandlingen.

Ser en til retningslinjene for etablering av de nye politidistriktene og til Riksadvokatens rundskriv fremheves og denne gruppen som en ressurs i straffesaksbehandlingen. (Riksadvokaten, 2017)

Spørsmålet som da kan stilles er hvordan de grupperingene som tradisjonelt har vært i best posisjon for å bli hørt vil reagere når maktforholdet svekkes eller endres. Her finnes det ingen fasit men at det kan oppstå interessekonflikter som fører med seg uro, usikkerhet og potensielle konflikter er ikke vanskelig å forestille seg.

Det en ser i det kulturelle perspektiv er at kulturelt lederskap ikke nødvendigvis trenger å være sammenfallende med formelt lederskap.

En måte å endre disse strukturelle og kulturelle normene på kan være gjennom design og re-design av organisasjonsstrukturen. På den ene siden kan design kan og har formål å bygge bevisst opp om normativ støtte til hierarkisk styring.

En typisk design vil da være en klar rollestruktur. På den annen side kan slike endringer være et verktøy som brukes av lederskapet når en ser at potensiell kulturell motstanden er på vei og at dette kan hindre gjennomføringen av reformen. Maktforskyvning i det kulturelle landskapet kan typisk være en slik hindring

Forutsetninger for å bruke design som strategi er at lederskapet har nok kunnskap og innsikt i hvilke kulturelle endringer som trengs og hvilke midler som skal brukes og kanskje viktigst, ledelsen må ha makt og vilje til å gjennomføre de nødvendige tiltak.

Ser en til Nærpolitireformen finner en at effektivitet og kvalitet står sentralt i endringsarbeidet.

Da effektivitet i forbindelse med straffesaksarbeid handler om «*at man ikke skal bruke mer tid enn hva den enkelt sak krever*» Og for å få dette til må prosessene rundt det arbeidet som skal gjøres være optimale.

I New Public management (NPM) teorien finne en igjen dette tankesettet om at offentlige organisasjoner må reorganiseres for å bli mer effektive og at kulturen må og endres ved at en søker å skape en «*corporate culture*» som gir den konsekvens at de offentlig ansatte bør tenke mindre på egen jobbsikkerhet og egeninteresser, være mindre rigide og regelorienterte og være mer orienterte mot brukerne av tjenestene som tilbys.

Virkemiddelet som tas i bruk for å endre bedriftskulturen retter fokus på utvikling av personalet gjennom ferdigheter, holdninger og tenkemåte. Det å få til dette krever at ledelsen i alle ledd er tilstede, følger opp og selv innehar nødvendige faglige kvalifikasjoner som gjør at den enkelte medarbeider blir sett, kan stille spørsmål, få faglig veiledning og råd som gjør at en får et eierskap til de endringer som skal gjøres.



For å få resultater kreves kontinuitet og utholdenhet. Det holder ikke å bare være tilstede av og til, da vil en miste kontakten og en vil kunne gå glipp av viktige justeringer som må foretas underveis som følge av at en ikke vet hva som foregår til enhver tid. (Hansen, 2012)

Konsekvensen av å la den interne kulturelle motstanden få utvikle seg vil kunne få den konsekvens at ledelsen må gi opp endringsprosessen. Så fokus på å endre den kulturelle motstand vil være et sentralt element i en implementeringsprosess. Grep for å hindre at den kulturelle motstanden får vokse er å forsøke å legitimere årsakene til at en må foreta endringer. En måte å gjøre dette på er å synliggjøre behovet for endring gjennom medieomtale, kampanjer eller at en gjennom rapporter og revisjoner viser til hvor dårlige resultater dagens organisering medfører.

Erfaringer fra angloamerikanske lang viser at jo mer likhet det er mellom de kulturelle tradisjonene og reformideen jo lettere er det å iverksette reformen. (Christensen, 2009, p. 204) Det er ikke alle endringsideer som er tilstrekkelig kompatible med gjeldende kultur.

I et slikt tilfelle vil et alternativ være å innføre de deler av reformen som er mest kompatible med de tradisjonelle normene i virksomheten og så velger en å tilpasse de mer kontroversielle delene.

## 9.2 Forventinger til institusjonell teori

Over har en sett at kulturperspektivet innehar resonnementer om at kultur er preget av naturlige utviklingsprosesser så vel som mer kalkulerte og beviste tiltak som har til hensikt å endre kulturen. På bakgrunn av dette vil mine forventninger til funn innenfor dette perspektivet knytte seg til:

- *At en reform ikke er kompatibel med alle de ulike praksiser som er knyttet til straffesaksbehandlingens ulike stadier*
- *At det ikke eksisterer en «felles» kultur men et mangfold av kulturer*
- *At organisasjonen mangler endringsrasjonalitet*
- *At de ansvarlige lederene ikke vil være i stand til i tilstrekkelig grad å følge opp nødvendige kulturendringstiltak som bidrar til utvikling av personalets ferdigheter, holdninger og tenkemåte*

- *At det oppstår «hybride løsninger» eller tilpassede varianter som er knyttet til innføringen av nye arbeidsmetoder og prosesser.*
- *At politimestrene ikke er i stand til å ta i bruk det handlingsrom som finnes.*

Det neste en skal rette fokus på er ny-institusjonell teori som er opptatt av de sosialt skapte normene som befinner seg i de institusjonelle omgivelsene. Altså skal en nå se nærmere på hvilke forventninger og normer som stilles til organisasjoner, herunder forventningen til hvordan de skal være utformet. Disse sosialt skapte normene betegnes i organisasjonsteorien som myter.(Christensen, 2009, p. 75)

### *10.Organisasjoners tilsynelatende likhet – myteperspektivet*

Over har en sett at kulturperspektivet innehar resonnementer om at kultur er knyttet til kultur, normer og verdier. Ser en derimot til det en i teorien kaller organisasjonens «myter» forstår en noe som vokser fram på makronivå, og som sprer seg raskt mellom og innen organisasjonen.

Altså vil et sentralt element i myteperspektivet være aktørenes felles forståelse av den virkelighet de er en del av og at disse virkelighetene oppfattes som relevante og derfor blir tatt inn og aksepterte av organisasjonsmedlemmene.

I det ny-institusjonelle perspektiv finner en mer «artistisk» organisasjonsteoretisk tilnærming til implementering av reformer enn hva en finner i de to foregående teoriene.

I dette perspektivet er en opptatt av å vise omgivelsene at en som organisasjon kan leve opp til de forventninger som stilles for drift, ledelse og resultater.

Denne teoretiske retning er å kjenne igjen i mange offentlige reformer de siste 20-30 årene og knyttes tett opp mot utviklingen av New Public management.(NPM) Retningens har ført til oppsplitting av offentlig virksomhet hvor en har behold kjernevirksomheten og outsourser oppgaver som lønn/regnskap, HR og IKT til egne sentraliserte enheter som har som mål å gi en mer effektiv og økonomisk drift.

NPM legger altså opp til at organisasjonene strukturelt fristilles ved at deler av virksomheten endrer tilknytningsform ved at f.eks ansatte blir ansatt i fristilte enheter i stedet for i hovedvirksomheten.(Christensen, 2009, p. 157) I denne styringsformen vil og mål-og resultatstyring stå sentralt i forhold til å overvåke organisasjonens utvikling. Men og Post-New Public management er den del av dette bildet hvor en retter fokus på effektivitet og kvalitet gjennom økt sentralisering.

Gjennom NPM og Post-NPM rettes fokus på å klargjøre de ulike rollene som finnes i organisasjonen, det gir økt fristilling av tjenester som ligger utenfor virksomhetens kjerneområde og gjennom dette vil og bruken av kontrakter og itinativ systemer øke, altså får en økt kommersialisering og privatisering av enkelte tjenester. I dette ligger og at fokus rettes mot økt service og økt brukerorientering, altså rettes fokus på hvilken oppgave organisasjonen er satt til å utføre.(Christensen, 2009).

Det er og vanlig i denne tradisjon å delegere myndighet gjennom målstyring som kombineres med økt rapportering og kontroll gjennom resultat- og mål styring (Gottweis 2005). Resultatet av de grep som gjøres er at en får en avbyråkratisering hvor en i større grad får selvstyrte enheter som blir gitt ansvar og forplikter seg til å ta ansvar for sitt område.

Spørsmålet som reiser seg og som vil være sentralt når virksomheten styres etter mål- og resultatstyring er hvor klare målene er (Mazmanian og Sabatier (1981, 1983)). For hvis ikke reformideen innehar klare, entydige og konsise mål vil en oppleve at det kan være vanskelig å implementere reformen.

Over har en sett at innenfor det instrumentelle perspektivet opereres det med to varianter – den hierarkiske varianten og forhandlingsvarianten for implementeringsstrategi.

De to variantene legger til grunn to ulike perspektiv for implementering. I den hierarkiske varianter vil tydelige mål være viktig for å sikre en formålsrasjonell implementering. Ser en derimot til forhandlings variant vil enighet være viktigere en tydelige mål.

Så spørsmålet blir da hva skjer dersom en ikke lykkes med å sette tydelige mål eller at det oppnås enighet som forhandlingsvarianten legger til grunn for en vellykket implementering?

Jo, det som skjer er at en får en frikobling av prat og praksis. (Røvik, 2007, p. 338)

Reformideen vil i en slik situasjon komme i skyggen av de forventninger som stilles til drift, ledelse og resultater og reformideen vil således bli et symbol på at organisasjonen kan leve opp til de sosiale forventningene som stilles.

Mayer og Rowan (1991) skiller mellom teknisk og institusjonelt press fra omgivelsene.

Her er de tekniske omgivelsene knyttet tett opp mot de instrumentelle effekter og beslutninger mens de institusjonelle omgivelsene handler om at myter og spredning av disse ikke tas på alvor. Oppsummert kan si at myter kan bidra til å så vel hemme som fremme en endringsprosess.

I negativ forstand vil en finne at det i organisasjonen spres overdrevne negative rykter av de negative effektene av reformideen. I positiv forstand vil myter kunne bidra til at medarbeiderens ser at endringer må iverksettes for eksempel som følge av at en ikke klarer å levere de resultat som er forventet. Myter vil i denne sammenheng bidra til at det skapes et handlingsrom for ledelsen til å få gjennomført nødvendige reformtiltak. (Christensen, 2009, p. 204)

### 10.1 Forventinger til ny-institusjonell teori – Myteperspektivet

Forventningene til hva myteperspektivet vil avdekke retter seg mot hvordan etaten synliggjør ovenfor sine omgivelser at de er i stand til å oppfylle de forventninger som omgivelsene har til de prosesser som er og skal igangsettes.

Videre vil en trolig se at det enkelte distrikt må tilpasse reformidèene til egen organisasjon og at fokuset på ny teknologi blir selve symbolet på et moderne politi og en enhetlig og lik straffesaksbehandling.

Jeg forventer derfor at en i analysen vil finne:

- *At politidistriktene iverksetter reformtiltakene og tilpasser disse sitt distrikt*
- *At nye teknologiske løsninger blir tatt i bruk der en ser behov for slike løsninger*
- *At igangsatte tiltak gjøres synlige for omgivelsene*

Før en til slutt i dette teorigapitlet skal se nærmere på translasjons teoriens måte å se verden på skal en først se litt på hvordan kultur og myter anses å være en del av de naturlige utviklingsprosesser som utvikles i organisasjoner og samfunn.

### *11. Kultur og myter som naturlige utviklingsprosesser*

Selv om kultur og myte pregede prosesser blir omtalt som naturlige utviklingsprosesser og at de baserer seg på felles definisjon av den sosiale virkelighet vil det imidlertid være et skille hvor kulturelle prosesser fører til distinkthet eller ulikhet mens mytepregede prosesser innebærer at det formes en tilsynelatende likhet på organisasjonens overflate.

De kulturelle institusjonaliseringsprosessene består av gjensidig tilpasning til en ulik kombinasjon av internt press og press fra omgivelsene. De myterelaterte prosessene derimot er klart mer likerettingsprosesser hvilket innebærer at dersom en anser kultur som dominerende framfor myter, kan kulturen være opphav til myter ved at institusjonene trekk framstår som overdrevne og i form av myter. Men dersom en velger å anta at myter har forrang framfor kultur kan og myter være opphav til kulturelle trekk. (Christensen, 2009, p. 207).

Reformer er ofte er både vage og representerer således en forenkling av den virkelighet organisasjonen befinner seg i .

Slike forenklinger kan føre til at en ikke har tatt med hensyn som knytter seg til organisasjonens kompleksitet. Dette kan få den konsekvens at det oppstår et skille mellom reformtiltakene og de ansatte ved at en opplever at «*det nye*» står i strid med de gjeldende normer og regler som eksisterer i organisasjonen. På tross av dette vil organisasjonen oppleve presset fra omgivelsene om å gjennomføre fornyingstiltak. Altså må moderne organisasjoner forholde seg til dilemmaet at en på den ene siden må opprettholde sin effektivitet, noe som taler for å holde fast ved innarbeidede og erfaringsbaserte rutiner mens en på den annen side føler seg forpliktet til å vise at en er en organisasjon som er i stand til å fornye seg og være moderne. Det som kommer til syne er organisasjonens behov for å legitimere sin drift ovenfor omgivelsene. Ut fra et slikt syn vil reformer bli sett på som noe som vises utad, men som på innsiden vil en fortsetter å arbeide som før. (Christensen, 2009, pp. 92-93)

Sånn sett blir reformene et slags utstillingsvindu mer en faktisk endringsprosess.

Det kan eksistere myter om hvilke organisasjonsprinsipper som er mest legitime eller moteriktige, og slike sosialt konstruerte myter kan være institusjonalisert i omgivelsene. Det er disse sosialt konstruerte normene og ideene i omgivelsene som betegnes som myter. Myter gjør seg typisk gjeldende i form av at organisasjonen kommuniserer ut til sine omgivelser at driften foregår etter de forventningene som stilles og gjennom dette framstiller organisasjonen seg selv som en legitim, effektiv og moderne organisasjon.

Ved å synliggjøre dette signaliserer organisasjonen at de har en drift som er etter de forventninger som stilles, selv om nettopp adopsjon av mytene kan føre til at nedgang i effektiviteten for kjernevirksomheten. (Breivik, 2010)

Teoriene som til nå er presentert har det til felles at de har fokus på hva reformen kan gjøre for organisasjonen. I translasjonsteoretisk perspektiv snus dette fokus til å spørre – Hva kan organisasjonen gjøre med reformidèene. Det er dette en skal se på i neste kapittel.

## *12. Translasjonsteoretisk perspektiv – Ideer som oppskrifter*

I translasjonsteorien søker en derimot å se organisasjonen ut i fra et komplekst samspill mellom planlagte strategier, kulturelle bindinger og ulike former for indre og ytre press. Ved å studere de ulike prosessene og se disse i en større kontekst vil en finne at det i noen situasjoner vil være et samspill mellom forhold knyttet til organisasjonsstruktur, strategier, ulike former for ledelse og organisasjonenes historiske fortellinger og myter. Det en vil se er at disse i noen sammenhenger spiller på lang i en endringsprosess mens den i andre situasjoner vil bidra til det motsatte – at de motvirker hverandre.

I disse tilfellene vil det kunne være helt nødvendig å ta grep for å sikre at endringsprosessen ikke stopper opp eller tar feil retning ved at en må omformulere, revidere eller redigere og sørge for at en får på plass en refortolkning som i større grad tar innover seg den kontekst som organisasjonen til enhver tid befinner seg i.

I de foregående avsnitt har en sett på hvordan instrumentelle, institusjonelle, ny-institusjonell teori hver for seg stiller opp ulike deler av en organsiasjons, hvor en har sett at det innenfor hvert perspektiv er viktige elementer som kan være avgjørende for en endrings- og implementeringsprosess.

I et transformativt perspektiv åpner en opp for at det kan være elementer fra ulike teoretiske perspektiv som kan medvirke til eller svekke en endringsprosess gjennom at det innenfor de ulike perspektivene finnes en gjensidig påvirkning og samspill.

Translasjonsteorien retter fokus på hvordan en reformide reiser fra en organisasjon til en annen. Teorien tar utgangspunkt i at reformideer nettopp er ideer som på sin reise inn i ulike organisasjoner må oversettes og omformes når den ankommer mottakerorganisasjonen. Dette hevder Rørvik er en årsak til at reformideer vil komme til uttrykk på ulike steder i ulike varianter og versjoner (Rørvik, 2013, s. 88). Teorien utfordrer og den sosialkonstuktivistiske forestilling som forfekter at ideer og praksis er to separate fenomener som må holdes adskilt (Rørvik, 2007, p. 56).

Det translasjonsteorien gir åpning for er en mer pragmatisk fortolkning, dvs. at det er mulig med kunnskapsoverføring mellom organisasjoner ved å se på reformideen som ulike oppskrifter som i form som må gis idemessig representasjon, altså sidestilles ikke reformideer med et objekt eller ting.

Overføring av organisasjonsideer omfatter dels at noe blir forsøkt tatt ut av en sammenheng (dekontekstualisering, Rørvik 2007, kap 12 s. 260 - 291) og dels at noe blir forsøkt satt inn i en ny sammenheng.(kontekstualisering, Rørvik 2007, kap 13 s 260-292) Det som skjer er en form for transformasjon ved at noe forsøkes kopiert, noe legges til, mens annet trekkes fra for så å tilpasses og blandes. (Rørvik, 2007, p. 56)

Gjennom dekontekstualiseringprosessen får en kartlagt hva en suksessoppskrift faktiske inneholder. Målet er å få belyst flest mulig av de forhold som virker i og sammen med suksessoppskriften en søker overført. Jo mer nøyaktig informasjon en klarer å få ut, jo lettere er det å få på plass en god oversettelse. Vi er nå inne på praksisens eksplisitet, kompleksitet og innvevdhet.

Jo mer språkligjort, kommuniserbar og synlig en praksis er jo lettere er det å kommunisere og overføre den til en ny organisasjon (Rørvik 2007, s 263) Imidlertid kan en og oppleve at praksiser i mindre grad er språkligjort eller består av taus kunnskap. Praksisen kan like fullt være merkbar men i slike tilfeller er det viktig at en som endringsleder søker å få oversatt reformen til et språk som organisasjonsmedlemmene forstår. Utgangspunktet er at jo mer språkligjort en praksis jo mer transformativ vil den være. Altså vil det å ha mest mulig inngående informasjon om organisasjonen reformen skal implementeres inn i også vil øke mulighetene for å få til en vellykket og god praksisoverføring. Jo bedre en praksis er oversatt jo større er sannsynligheten for at alle forstår hva som skal gjøres og hvorfor.

Men ikke alle reformer er like enkle å oversette. Alle vet at organisasjoners praksis felt kan være ulike, hvilket og vil betyr at ikke alle reformer lar seg like enkelt overføre. Det en vet er at komplekse praksiser vil være vanskeligere å oversette enn enkle praksiser. (Rørvik 2007 s. 263-264)

Det en som endringsleder må spørre seg er hvor klart årsak-virkning forholdet kommer fram i relasjonene som virker i organisasjonen og så videre, er det mulig å identifisere disse sammen med de faktorene som gjør at en får en samvirkende effekt? Her kommer og samspillet mellom mennesker og teknologi inn som et selvstendig moment.

Den siste utfordringen en står ovenfor er hvor innvevd praksisen er, (Rørvik 2007, s. 264 - 265) jo mer innvevd praksisen er desto mindre oversettbar vil den være. Dette betyr at det i prinsipper kan være vanskelig å få tak de praksiser som eksisterer, noe som vil gjøre det vanskelig å lage gode idemessige representasjoner da praksisen er så innstøpt at den «bare er slik» - for en endringsleder vil dette være et vanskelig å gjenskape.

Viktig i slike prosesser er å se etter de kausale relasjonene som virker i gitt praksis. Ser en til straffesaksbehandlingen vil en som endringsleder her måtte se til hvordan virkningsforholdet er mellom for eksempel etterforskere, jurister og sivile som alle hver for seg vil være bidragsyttere i framtidens straffesaksbehandling. Når en reform skal implementeres er det lett å bli blendet av gode intensjoner, men her er det viktig å ikke glemme å se på hvilke faktorer som kan være avgjørende for om en lykkes med implementeringen.



Slike elementer i en implementeringsprosess kan være relatert til kultur, struktur sammensetningen av ansatte, sammensetning av faggrupper eller en kombinasjon av ansatte, maskiner, teknologi og fagkunnskaper. Ved implementering vil det at en har evnet å gi reformen en språklig og idemessig representasjon kunne være avgjørende for reformens utvikling (*Løsrivelse, Rørvik, 2007 s. 265*)

Det en søker etter er klarhet i er hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres og til slutt hvilket resultat som det siktes mot.

### *13.Fremstilling av de valgte teorier*

Spørsmålet om framstilling av de valgte teorier er spørsmålet om hvordan en i studien har tenkt å bruke teorien i min studie av empirien.

I denne studien skal en i analysen bruke de beskrivelser og forklaringer organisasjonsforskningen stiller opp om virkningsmekanismene i organisasjoner og bruke disse til å danne et komplementerende rammeverk for min studie av empirien.

I analysen vil jeg ta utgangspunkt i de virkemidlene en i Nærpolitireformen har stillet opp som sentrale for reformens implementeringsprosesser og se hvilke mulige implikasjoner disse vil kunne sies å ha spørsmålet om hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for å få til en enhetlig og lik straffesaksbehandling i alle landets politidistrikter.

#### *13.1 Valg av forskningsdesign og metode*

I denne kvalitative studien ønsker en å finne svar på om de tiltak og virkemidler som Politidirektoratet har lagt til grunn for endringsprosessene knyttet til Nærpolitireformen er tiltak som vil bidra til at en i framtiden vil få etablert en mer enhetlig og lik straffesaksbehandling.

Hvilke Design som er mest hensiktsmessig å bruke på en slik studie vil avgjøres av hva som er mest hensiktsmessig for å komme fram til best mulig svar på forskningsspørsmålet.

Altså følger det at valg av forskningsdesign er retningsgivende for den metode en benytter for å framskaffe forskningsdata. Som Blaikie (2010) framsetter så må tilnærmingen til forskningsspørsmålene passe sammen med valgt design.

Utgangspunktet for denne studien er at det ikke finnes noen klare svar på forskningsspørsmålet. Bare min forskningsmessige interesse av å finne en forklaring på at en ikke har klart å få til en mer enhetlig og lik oppgaveutførelse i straffesaksbehandling. Valget av forskningsdesign falt derfor på et eksplorerende design.

Det som skiller eksplorerende design fra øvrige forskningsdesign er læringsprosessen, hvor jeg i motsetning til kausale og deskriptive design har hatt en kontinuerlig læring gjennom hele forskningsperioden. Dette har medført at denne studien har vært en kontinuerlig læringsprosess, hvor jeg daglig har lært noe nytt og som har gjort at jeg i forskningsperioden gradvis har fått økt innsikt i relevante elementer og teorier knyttet til problemstillingen.

Et viktig element for meg i valget av et eksplorerende forskningsdesign var at jeg gjennom en slik prosess kan ta i bruk min arbeidserfaring fra nettopp straffesaksbehandling i et av landets politidistrikter hvor jeg har brukt mine erfaringer, kunnskaper, kreativitet og innsikt inn i forskningsarbeidet.

Jeg vil og framsette at disse elementene har bidratt til at jeg gjennom mine objektive observasjoner av ulike prosesser knyttet til implementering av Nærpolitireformen og betydningen dette vil ha på straffesaksbehandlingen, vil gi forskningen mer dybde som følge av at jeg har inngående kunnskap og forståelse for hva straffesaksbehandling innebærer av pågående prosesser, forventninger, rutiner, krav mm.

Det jeg i mitt forskningsarbeid har søkt å gjøre er å koble eksisterende kunnskap med den kunnskap som jeg gjennom studiet i endringsledelse har fått om hvordan organisasjonsteori kan gi forståelse, råd og forklaringer på ulike fenomener som oppstår i, utenfor og rundt en organisasjon. Gjennom arbeidet har jeg forsøkt å koble denne kunnskap til de forklaringene jeg i denne studien skal bruke for å besvare forskningsspørsmålet og som skal bidra til å avdekke om Nærpolitireformen sett fra et teoretisk ståsted er «konstruert» på en slik måte at

den lar seg gjennomføre slik at en kan får etablert en mer enhetlig og lik oppgaveløsning i straffesaksbehandlingen.

Et hvert forskningsprosjekt må ta stilling til hvilken metode en skal bruke for å få besvart forskningsspørsmålet.



Fig. (e-studier)

Valg av metode er valget om hvordan en skal gå fram for og framskaffe data, som forsker må en i forhold til metoden foreta en vurdering av hva som er mest hensiktsmessig i forhold til å få besvart studiens forskningsspørsmål. (Johannesen, 2005) . Utgangspunktet for denne studien er at det ikke finnes noen klare svar på om en kommer til å lykkes med implementeringen av Nærpolitireformen og at en gjennom de prosesser som nå er lagt til grunn for endringsarbeidet vil nå målet om en enhetlig og lik straffesaksbehandling. Forskningsmessig er dette interessant da jeg mener at det å forstå hvorfor en endringsprosess lykkes eller mislykkes vil kunne bidra til at en kan forutse hva som vil skape problemer for implementeringen og at en gjennom dette på forhånd kan ta grep som sikrer at endringsprosessene ikke stopper opp og at en således lykkes med reformarbeidet.

Som følge av det noe uoversiktlige landskap som ligger til grunn for studien, startet datainnsamlingen med å foreta forundersøkelser som rettet seg mot å få oversikt over det som kjennetegnet organisasjonen, fokus ble da rettet mot hvem er denne organisasjonen, hvordan har den utviklet seg og hvilke roller som er knyttet til de oppgaver organisasjonen er satt til å utføre. Formålet var å få god oversikt over problemets kontekst.

Undersøkelsene som er foretatt rettes seg mot litteraturstudier av organisasjonsteorier, offentlige utredninger og epost intervjuer med representanter for Riksadvokaten og Politidirektoratet (Politidirektoratet, 2018) og utfyllende telefonintervju med førstestatsadvokat Nybø. (Førstestatsadvokat Terje Nybøe, 2018) Informasjonen som ble gitt er benyttet kun i forundersøkelsesfasen av studien og er således ikke benyttet i analysen av empirien.

Gjennom undersøkelsene har jeg søkt å få en så god oversikt som mulig over hva denne organisasjonen er og representerer og hvilke tiltak det er rettet fokus på når det gjelder å få implementert reformen.

Det ble tidlig klar for meg at en enhetlig og lik straffesaksbehandling vil være å anse som virkemiddelet eller symbolet på en god kriminalitetsbekjempelse. Som følge av dette kan en ikke i denne studien anlegge en framgangsmåte som isolerer straffesaksbehandlingen fra de øvrige aktivitetene som foregår i etaten, dette gjør at en i deler av studien og må søke å se til alle delene av etaten, særlig vil forhold knyttet til etterforskning være interessant da de prosesser som ligger til dette første stadiet i en straffesak er tett knyttet opp til det arbeidet påtalejuristene skal gjøre i sitt påtalearbeid. Faktum at mangler i etterforskningen medfører manglende grunnlag for påtalejuristen til å foreta en påtalemessig vurdering av straffesaken. En kan derfor i studien ikke se straffesaksbehandlingen som en separat prosess, den må ses i sammenheng med den organisasjon den virker i.

Fordelene ved å benytte eksplorativ design er at en ved starten av studien sto ovenfor en meget kompleks organisasjon hvor det å få oversikt over alle sider av organisasjonen ikke var noe som var mulig å få til på den tiden en har til disposisjon for dette prosjekt. Det har derfor vært viktig for meg å anlegge et objektivt perspektiv i forhold til problemstilling og hele tiden prøvd å søke etter hvilke ulike virkningsmekanismer som gjør seg gjeldende i de tre stadiene av en straffesak. Spørsmålet jeg har stilt er hvordan blir endringer innført, hvordan blir de presentert, hvilke handlingsmønster gjør seg gjeldende og kanskje viktigst hvilke elementer kan bidra til at det oppstår problemer knyttet til implementeringen.

I alle forskningsprosjekter må en ta stilling til prosjektets validitet og relabilitet

Det har i forbindelse med forberedelse til denne oppgaven blitt brukt mye tid på å få god kjennskap til konteksten av temaet jeg undersøker.

Validitet deles inn i tre typer. Intern, ekstern og begrepsvaliditet. Internvaliditet (Yin 2009) viser om det finnes en kausalrelasjon, altså vil denne typen validitet være mest anvendelig i studier som forutsetter kausalanalyse. En Kausalanalyse tar sikte på å klarlegge påvirkningsforhold mellom variabler, gjennom å dekomponere bivariate sammenhenger i direkte, indirekte og spuriøs effekt.

Begrepsvaliditet gir henvisning til om de empiriske dataene måler det en hadde tenkt å måle. For at mitt prosjekt skal ha størst mulig grad av begrepsvaliditet har jeg benyttet flere ulike kilder som analysen baserer seg på. Teoretiske vil mitt prosjekt ta utgangspunkt i relevant teori mens en i forhold til datainnsamlingen vil jeg bruke ulike kilder til informasjon som kan kaste lys over forskningsspørsmålet. Mest relevante kilder vil være Politidirektoratet og Riksadvokatens svar på epost intervju samt informasjon lagt ut på Regjeringen.no, Riksadvokaten.no, Politidirektoratet.no, politiet.no . Gjennom disse kanalene har jeg gjennom hele forskningsperioden hatt tilgang til den dokumentasjon som er brukt i forskningen.

Den eksterne validiteten forteller om resultatene analysen kan overføres til andre utvalg og situasjoner. Er det slik at de funn analysen viser kan belyse hvorfor vi i dag står med en reformide som lett vil la seg implementere i politidistriktene. Følger en Johannessen et al (2004, s 229) vil spørsmålet være at en lykkes med å lage gode nok beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som kan komme til nytte i andre sammenhenger. For å styrke prosjektets eksterne validitet har jeg valgt å benytte flere kilder og respondenter som skal danne grunnlag for analysen. Dette i tillegg til min kunnskap om organisasjonens virkningsmekanismer gjør at jeg mener at den eksterne validiteten i dette prosjektet er sterk.

Studiens svakheter knytter seg helt klart opp imot at en har hatt for liten tid til å få foreta dybdestudier fra hver enkelt del av organisasjonen straffesaksbehandlingen er den del av. Spesielt retter dette seg mot ønsket om at en i større grad enn det som har vært mulig her å gå inn å gjøre seg enda bedre kjent med de tre stadiene av en straffesak og at en gjennom dette ville fått en mer subjektiv og detaljert framstilling.

Her kunne og med fordel intervju med etterforskere, jurister og sivilt ansatte gitt mer dybde i studien. Videre er det en svakhet at en ikke har hatt tilstrekkelig tid til å gå i dybden av alle utredninger og rapporter som er gitt og som helt klart er relevante for en studie som dette.

Studiens styrke er helt klart min kjennskap og forståelse til de krav som stilles til straffesaksbehandling. Straffesaksbehandling er et komplekst studieobjekt hvor det å ha kunnskap til så vel de juridiske som administrative sidene vil være en fordel da en sikrer en noe mer detaljert og kunnskapsbasert perspektiv på analysen.

### 12.1 Forventninger til translasjonsteoretisk perspektiv

I translasjonsteoretisk perspektiv søker en etter klarhet etter hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres og til slutt rettes fokus mot hvilket resultat ønsker en å oppnå. På bakgrunn av dette er mine forventninger til funn:

- *At de ulike delene av reformen vil bli omformet underveis i implementeringsprosessene ute i det enkelte politidistrikt*
- *At oppgaveløsningen vil bli tilpasset det enkelte politidistrikts praksiser*
- *At det blir opp til den enkelte leder å oversette de nye praksisene*

### 13.2 Refleksjon over egen rolle som forsker, og eget ståsted

Som forsker har jeg en moralsk plikt til å utføre mitt arbeide etter de retningslinjer som er gitt i de forskningsetiske retningslinjer. (humaniora, 2016) Retningslinjene har som formål å gi forskere og forskersamfunnet kunnskap om gjeldende forskningsetiske normer.

Retningslinjene er rådgivende og skal bidra til godt forsker skjønn og refleksjon, avklare etiske dilemmaer og sørge for god vitenskapelig praksis. Som forsker er jeg moralsk forpliktet til å følge de normer og juridiske lover som gjelder for den forskning jeg skal gjøre. (humaniora, 2016, pp. 9-10) Som forsker vil jeg utføre mitt arbeid på en slik måte at det at den fremmer originalitet, åpenhet og etterprøvbarhet. Jeg er forpliktet til å bevare min faglige frihet og uavhengighet og har en forpliktelse til å ikke la kommersielle eller strategiske hensyn komme i veien for min frie forskning. (humaniora, 2016, p. 11)

I et forskningsprosjekt er jeg og forpliktet til å ta hensyn til alle personer som er involvert i prosjektet. Sikring av menneskeverd, personvern, informasjonsplikt herunder fritt samtykke. Kravet om fritt samtykke skal forebygge krenkelser av personlig integritet og sikre forskningsdeltakerenes frihet og selvbestemmelse. At samtykket er fritt betyr at det er avgitt uten ytre press eller begrensninger av personlig handlefrihet. (humaniora, 2016, pp. 14-17) Informasjon som samles inn i forbindelse med forskningen skal behandles konfidensielt og kan ikke uten videre brukes i forbindelse med andre forskningsprosjekter. Informantene i denne studien har samtykket til at deres navn kan oppgis i forbindelse med studien. Studien inneholder ikke personrelaterte opplysninger men en har valgt å anlegge en objektiv tilnærming til forskningen som er foretatt.

Også i mitt prosjekt vil jeg måtte ta en vurdering av om det skal lagres personopplysninger. Dersom må dette søkes om til datatilsynet og opplysningene skal ikke lages lenger enn nødvendig. For dette prosjektet har en ikke hatt behov for lagring av personopplysninger og en har således ikke søkt datatilsynet om lagringstillatelse. Mitt ståsted som forsker er at jeg alltid vil søke sannhet.

Mitt ståsted som forsker er at jeg alltid vil søke sannhet gjennom å følge de forskningsetiske rettingslinjene.(humaniora, 2016)

#### *14.Nærpolitireformens empiriske landskap*

At det å få til en mer effektiv straffesaksbehandling med enhetlig og likhet oppgaveløsning er et høyt prioritert mål for politidirektoratet blir synlig gjennom tildelingsbrevet for 2018 til politidistriktene (*Tildelingsbrev 2018 - Politidirektoratet*, 2018)og i årsrapport for politiet 2017(Regjeringen.no, 2017b) I oppsummeringen av reformarbeidet for 2017 gis en beskrivelse av en organisasjon som etter preges av høy endringsbelastning.

I tildelingsbrevet understrekes det at Politi og Påtalemyndighet har avgjørende funksjoner i arbeidet med å sikre at straffbare forhold blir avdekket og oppklart slik at gjerningspersonene kan straffes og ilegges adekvate reaksjoner. Målet er å oppklare så mange saker som mulig.

Målet må imidlertid balanseres mellom fornuftig ressursbruk i den enkelte sak og da veiet opp imot alvorlighetsgrad og den sannsynlighet for oppklaring. (*Tildelingsbrev 2018 - Politidirektoratet, 2018*)

Men det er ikke slik at politi og påtalemyndighet står fritt til å vurdere hvilke saker som skal settes høyest opp på prioriteringslisten. Føringer for hvilke saker som skal gis høyest prioritet gis av Riksadvokaten (to-spor systemet) I Riksadvokatens mål og prioriteringer for 2018 settes volds- og seksuallovbrudd, overgrep mot barn, trusler mot dommere og journalister og målrettet bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Høyest opp på prioriteringslisten står de mest alvorlige volds- og seksuallovbrudd og overgrep mot barn.

I straffesaksbehandlingen finner en at det legges opp til både regionale og lokale prioriteringer. (Riksadvokaten, 26. feb. 2018, p. 11) Riksadvokatens landsdekkende mål blir for generelle og det er derfor nødvendig at politimestrene i styringsdialog med politidirektoratet og i samråd med statsadvokatene så lang som det lar seg gjøre konkretiserer de sentrale mål og prioriteringer. I tildelingsbrevet for 2018 understrekes viktigheten av at politiet benytter seg av etatens gode analyseverktøy og at det er et ledelsesansvar å benytte disse til motivasjon og oppfølging av utviklingen i straffesaksarbeidet. (Riksadvokaten, 26. feb. 2018, p. 11) mot de ansatte i politidistriktene

For å overvåke at disse mål følges opp må politidistriktene foreta rapportering hvert Tertiial i tillegg til års rapportering. For 2018 skal politidistriktene rapportere på restansestatus og utvikling over tid, dette er saker som ikke har fått en påtaleavgjørelse (er opprettet og ikke ferdig behandlet hos påtalemyndigheten) Dersom disse sakene ikke blir behandlet i løpet av 3 mnd. vil de bli betegnet som restanser, dette er det stort fokus på og noe politidistriktene pålegges å rapportere på. I tildelingsbrev for 2018 slås det fast rapporteringsplikt på saker som er eldre enn 3. mnd. og 12 måneder. (*Tildelingsbrev 2018 - Politidirektoratet, 2018*)

I forhold tildelingsbrevet fra Politidirektoratet og i mål og prioriteringer fra Riksadvokaten for 2018 blir det synlig at det at en driver med en omfattende omorganisering av politidistriktene ikke begrenser de krav og mål som settes av overordnet ledelse – heller tvert imot. Kravene innskjerpes og rapporteringsgraden økes og da blir spørsmålet er det mulig å gjøre alt på en gang? Og Kan politidistriktene klare å levere på resultater etter satte mål, samtidig med at hele organisasjonen er i omstilling?



De overordnede målene for straffesakskjeden (etterforskning-påtale-fullbyrdelse) er at det skal være god kvalitet og fremdrift i alle ledd. Dette vil og være forutsetning for å oppnå best mulig forebyggende effekt, økt rettssikkerhet for de involverte og bedret kriminalitetsbekjempelse.

Hovedmålene om målrettet og effektiv straffesaksbehandling av høy kvalitet som ivaretar rettssikkerheten og grunnleggende menneskerettigheter blir videreført inn i det omstillingsarbeid som skal gjøre i Nærpolitireformen. (Riksadvokaten, 26. feb. 2018, p. 3) Nærpolitireformen representerer en betydelig omstilling av politiet hvor formålet er å styrke etatens kompetanse, tilgjengelighet og måloppnåelse, dette for å bidra til et tryggere samfunn. Det er her viktig å se at dette vil ha betydning for alle de prosesser som er knyttet til politiets arbeid, herunder og straffesaksbehandlingen.

Det er forventet at reduksjonen i antall politidistrikter og en mer enhetlig og lik organisering vil gi muligheter til å bygge sterke fagmiljøer og bidra til mer kompetent og kunnskapsstyrt politi. (*Tildelingsbrev 2018 - Politidirektoratet*, 2018, p. 5)

Det er imidlertid tegn i tiden som viser at omorganiseringen har betydning for måloppnåelsen. Ser en til Riksadvokatens status for straffesaksbehandlingen for 2017 hvor det påpekes at effektiviteten i straffesaksbehandlingen har gått noe ned i 2017 sammenlignet med tallene fra 2016. Det påpekes og at det ved denne oppsummering er noe mer krevende enn vanlig som følge av endringer knyttet til statistikkgrunnlagene ved at det er innført nye statistikk koder. (Riksadvokaten, 08.02.2018)

Begrunnelsen som gis for den negative trenden er de omstillingsprosessene som skjer i forbindelse med Nærpolitireformen hvor særlig endringer i organisering og endrede arbeidsrutiner vil gi noe uro som igjen vil påvirke effektiviteten. I et forskerperspektiv er dette interessant – for skulle ikke Nærpolitireformen bidra til økt effektivitet og kvalitet? Og har en ikke tidligere sett at politidirektoratet har iverksatt tiltak som nettopp skulle motvirke slike effekter av reformen en tenker da på lederforankring, lederutvikling, nettverksbygging og tiltak som bidrar til trygge og kompetente medarbeidere.

Dette krever en mer inngående forklaring noe som betyr at vi må gå tilbake å se på forholdet mellom organisasjonens oppbygning, struktur og se hvordan det å endre en organisasjons struktur kan ha innvirkning på måloppnåelsen.

Nærpolitireformen er tuftet på forestillingen om at norsk politi ikke har hatt god nok samhandling, effektivitet og kvalitet i sitt arbeid, noe som og har ført til ulik oppgaveløsning.

Konsekvensen av dette var at det fra samfunn og politikere kom krav om at norsk politi må fornyes. Tiltakene som ble vedtatt var at en for å bli bedre måtte få til en mer lik organisering av politidistriktene og samtidig sette i verk tiltak for å øke effektivitet og kvalitet i arbeidet som utføres. Bedre samhandling mellom politidistrikter og fagmiljøene er og sentrale tema.

Etter gjennomgang av Nærpolitireformens, rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter og tildelingsbrev mm blir det klart at omorganiseringen av politidistriktene preges av å være en instrumentell hierarkisk implementering som innehar klare føringer for hvordan politidistriktenes struktur skal se ut og hvilke roller som skal være dekket i det enkelte distrikt. Rollene er og retningsgivende for hvilke arbeidsoppgaver som skal utføres. Hvordan disse arbeidsoppgavene skal løses er i en stor grad styrt av lov og regelverk som det forventes at rolle innehaver kan og arbeider etter. I instrumentell teorien er en av forutsetningen for å lykkes med implementering av en reform at reformen er kompatibel, det vil si at det er mulig å få til en «rask tilkobling» gjennom en planmessig og rasjonell tilnærming som relativt raskt vil gi positiv en effekt på organisasjonen ved at de nye praksiser relativt raskt kan tas i bruk i organisasjonen. (Christensen, 2009, p. 91) De nye politidistriktene ble etablert 1. januar 2016 og målet er at alle politidistriktene skal ha fått på plass ny organisasjon med nye geografiske enheter før sommeren 2018.

I organisasjonsteorien fremholdes «rask tilkobling» som et viktig element i en endringsprosess. Kan det tenkes at det ikke er mulig å få implementert de nye arbeidsmetodene og prosessene raskt nok, altså kan det finnes en mulighet for at de nye tiltakene ikke i tilstrekkelig grad er kompatible og at det derfor det nå rapporteres om stor endringsbelastning i politidistriktene (Regjeringen.no, 2017b, p. 12)

Det som er klart er at de nye arbeidsmetodene og prosessene er helt ny måte å jobbe på for både ledere og medarbeidere ute i distriktene noe som og vil bety at den rasjonalitet som har vært i forhold til utførelse av arbeidsoppgaver og rutiner nå i stor grad er skiftet ut ettersom medarbeidere er blitt flyttet til nye tjenestesteder eller seksjoner alternativt fått tildelt nye roller. Ser en til Webers byråkratiteori var hans visjon at byråkratene alltid ville handle riktig som følge av sin rasjonalitet bestående av etikk og fagkunnskaper på sitt arbeidsfelt. Det en ser er at Nærpolitireformen bryter ned den opparbeidede rasjonalitet som både ledere og politiansatte har bygget gjennom år med arbeidserfaring. Og når en da ser at det i



Figuren over viser hvordan strukturen i de nye politidistriktene er satt på ledernivå 1-4. Lederene på nivå 2 er gitt har makt og myndighet til å treffe beslutninger for sine enheter av politimesteren. Denne beslutningsmyndighet delegeres så videre ned til seksjonsledere og avsnittsledere hvor ansvaret er gitt er fastlagt i rammer og retningslinjer for etablering av politidistriktene.

Poenget med gjennomgangen av lederstrukturen er å få stadfestet at den hirarkisk modell med innslag av forhandlingsvarianten også gjør seg gjeldende i den nye organiseringen av politidistriktene. Og hvorfor er det viktig å stadfeste? Jo dette er viktig for å se hvordan spredningen av reformen skjer i organisasjonen. Med den struktur som er lagt for politidistriktene vil de nye arbeidsprosessene som rulles ut spres gjennom organisasjonsstrukturen, altså i fra leder på nivå 1 og nedover i den enkelte enhet. Ser en til modellen som vist over vil dette bety at de syv enhetene med førstenivåledere kun har beslutningsmyndighet for sin enhet og implementering av nye arbeidsmåter og prosesser vil måtte skje gjennom enhetsleders lederteam. I et endringslederperspektiv er det vel verdt å merke seg at en leder på 1. nivå ikke har beslutningsmyndighet ovenfor en annen enhet.

Det en ser er silo preget implementering med klare «skott» for hvor langt en leders makt og myndighet strekker seg.



Figur 7 - illustrasjon silo organisasjon

Konsekvensen blir at det hirarkisk design som er valgt for implementering av Nærpolitireformen vanskeligjør samhandling mellom de ulike enhetene. I en implementeringsprosess vil en oppleve en filtrering av informasjon og at det oppstår forsinkelser.

Med et slik utgangspunkt er det ikke vanskelig å se at det kan oppstå stor avstand mellom øverste ledelse i politidistriktene og ansatte i organisasjonen, en må rapportere gjennom nærmeste leder som så må rapportere til sin leder osv. Ser en dette i et implemeteringsperspektiv vil en slik faktor få den konsekvens er at en ikke får den nødvendige kontinuitet i endringsarbeidet, ved at en ikke får korrigert utfordringer når de oppstår, og prosessen/framdriften må settes på «vent» til en beslutning foreligger

I kapitel 3 ble det redegjort for de funn politianalyseutvalget fant i sin utredning – «*Et politi – rustet for å møte framtidens utfordringer*» (Stortinget.no, 2013) I analysen var et av funnene knyttet til at politidistriktene ikke har utnyttet sitt handlingsrom til å organisere, styre og lede virksomheten, dette til beste for det enkelte distrikt. Dette må trekkes i retning av å være kritikk til da sittende politimestre om at de ikke har evnet og organisere, lede og styre virksomheten sin på en tilstrekkelig god måte. Men hva kunne vært gjort anledes og kan det tenkes at det finnes alternative strukturer som kunne vært etablert i politidistriktene som ville gitt en mer effektiv saksflyt.

En forutsetning for å besvare dette spørsmålet er at det finnes alternative måte å organisere organisasjonen på. (Christensen, 2009, pp. 92-93) I utgangspunktet står en ovenfor mange samhandlende prosesser som må virke sammen dersom en skal få til en mer enhetlig, lik straffesaksbehandling. Det

Slik organiseringen er i dag vil politiansatte innenfor de ulike prosessene rapportere til hver sine seksjonsledere eller avsnittsledere som alle har ansvar for tre ulike fagområder hvor en rapporterer til vil avhenge av hvilket saks- eller fagfelt en jobber i.

Det blir ikke vanskelig å se at det i et slik landskap vil være vanskelig å drive endringsledelse som en enhetlig og lik prosess en vil her møte en virkelighet bestående av mange endringsprosesser med de farer det medfører i forhold til utvikling av nye og «hybride» varianter av de prosesser som skal innføres. For hvordan kan en sikre at alle ansatte får samme informasjon om rutiner, endringstiltak og annet som kan ha betydning for implementering av nye arbeidsmåter å rutiner.

Etter det en har drøftet under kapittel 6 vil en måtte knytte og informasjonsflyten til reformens lederforankring

En annen ting som kan bidra til ulikheter i innføringen av reformen er å ha et uvaklart forhold til den effekt kultur kan ha på en implementeringsprosess.

Det å si noe klart hva kulturen i en organisasjon er, sies å være er en vanskelig øvelse. Men i tradisjonell institusjonell teori beveger en seg her bort fra landskapet hvor en ser på organisasjonen som et instrument.

En skal nå se nærmere på kulturen i politiet er og hvilken betydning kultur kan ha for utviklingen av de pågående endringsprosessene. Det en nå skal se etter er hvilke normer, verdier og adferdsmønstre som er etablert og som samler og integrerer organisasjonsmedlemmene alternativt splitter og skiller dem. Det som er sikkert er at kulturen i politiet er svært sammensatt og i organisasjonen er det er på ingen måte snakk om «en felles kultur». I organisasjonen vil en finne flere subkulturer med noen felles trekk som er så vel av positiv som av negativ karakter.

I politiet har en valgt å definere kultur som:

*«Organisasjonskultur er de sett av felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikles i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene, og som kommer til uttrykk i medlemmenes handlinger og holdninger på jobben.»(kultur, 2017)*

I de planene som er lagt for endringsarbeidet finner en at det er anlagt en bred tilnærming til kultur begrepet men et av problemene ved å anlegge en slik bred tilnærming er at de ansatte ikke klarer å fange opp hva som må endres. Det er derfor viktig at ledelsen tydelig kommuniserer og setter standarden for hva god kultur er.

Kulturen i politiet er mangfoldig. Her finner en kombinasjon av streng linjestyrt kommando - og lojalitetskultur og en operativ kultur med stor individuell frihet på tjenestenivå. En vil og finne kombinasjonen av byråkratisk administrativ rasjonalitet og den operative handlingsrasjonalitet.

I Difi rapporten for 2017 (kultur, 2017) ropes et lite varsko rundt det faktum at det selvbildet politiansatte har, særlig knyttet til kultur, holdning og ledelse avviker noe i forhold til det bildet forskning og andre utredninger tegner av den samme kultur.

Politidirektoratet har definert kultur som «*måten vi jobber på hos oss*». Å definere kultur på denne måten er ikke uvanlig men kan skape problemer i forhold til kulturforståelsen fordi faktum er at det ikke finnes en «felles måte». Det finnes derimot mange ulike måter å løse de samme oppgavene på. I et slikt perspektiv vil det kunne skje at medarbeiderne adopterer «*måten vi jobber på hos oss*» og fortsetter som før, noe som vil resultere i at eksisterende kulturer bevares.

Det er derfor en viktig erkjennelse å gjøre at en som leder ser at det å endre en kultur en tidkrevende prosess som krever innsats over tid for å kunne realiseres. En må derfor ta innover seg at det ikke bare er ledere og medarbeidere som bidrar til kulturutviklingen, det gjør og nye arbeidsprosesser og strukturer. Viktige bidrag for endring av kultur finner en i tiltakene knyttet til sammenslåingen av politidistriktene, politiarbeid på stedet, etterforskningsløftet, nye operasjonssentraler, felles straffesaksmotak. (kultur, 2017, p. 1) Alle disse tiltakene vil bidra til at en får nye måter å jobbe på ved at ansatte må jobbe i eller forholde seg til nye enheter med nye og gamle kollegaer. Dette vil bidra til at nye konstellasjoner oppstår og kan skape rom for vekst av nye kulturer og normer.

Selv om de kulturelle trekkene i politiet syntes å være flerkulturelle har en gjennom studier klart å finne noen trekk som går i retning av at en i organisasjonen har medarbeidere som er handlingsorienterte, stolte av jobben sin og at kollegaer tar godt var på hverandre.

Mer negative trekk i organisasjonen er at det eksisterer en omkampskultur som er allment akseptert, det er altså lov og bestride fattede beslutninger og søke disse omgjort. Videre syntes det som om at politiansatte er lite opptatt av samarbeid og læring av andre og det viser seg og at det er en etablert kultur for å ta vare på «hverandre» ved at det er tendenser til kameraderi. Videre er det og en kultur for å «*skylde på andre*» altså er kritikk kulturen svak. Til slutt viser det seg og at kunnskapsoverføring skjer i stor grad muntlig, altså vil veien fra øverste leder og ned til den enkelte medarbeider være lang. (kultur, 2017, p. 29) Her ligger og en fare for at det spres et «varierende» budskap om prosesser og rutiner noe som gjør at det kan være ulik forståelse for hva som skal gjøres og hvordan en skal gjøre ulike oppgaver.

Det å kritisere kulturen i politiet åpenlyst har og en ekstern side som gjør at medarbeidere finner det vanskelig å være kritiske – spørsmålet knytter seg til om det i politiet finnes en «frykt kultur». I media ser en til stadighet oppslag hvor det stilles spørsmålstegn ved politiets virksomhet noe som bidrar til at medarbeiderne vegrer seg for å komme med sterke kritiske uttalelser i offentligheten, da dette kan bli tolket som illojalt. At noen medarbeidere faktisk opplever denne fryktkulturen er understreket i UIB undersøkelsen som ble foretatt i 2016 (Granås, 2015)



Figur 8 UIB undersøkelse 2016(kultur, 2017)

Undersøkelsen viser her at det i politiet kan være vanskelig være kritisk(kultur, 2017, pp. 30-31)

For uten om noen av de over nevnte kulturelle trekkene ved politiet som organisasjon må en ikke glemme å ta innover seg det faktum at sammenslåingen av politidistriktene og vil medføre at ulike kulturer møtes. Politi og lensmannsetaten er en stor organisasjon med om lag 16000 ansatte som daglig løser mange ulike oppgaver knyttet til straffesaksbehandlingen. Momenter som at sammenslåingen av politidistriktene fører sammen gamle «fiender» og hvor det potensielle konfliktforholdet knyttet til kulturelle forskjeller enda ikke har lagt seg som følge av reform 2000.(Regjeringen.no, 2000-2001)



Her vil tema som om lensmannskulturen lever i beste velgående uavhengig av reformen og betydningen av det kulturelle lynne gi utsalg for kulturen som finnes ute på de enkelte tjenestestedene. En sammenslåing av flere mindre distrikt vil således bidra til at to eller flere kulturer møtes og når den da skal følge Politidirektoratets kulturelle definisjon «måten vi jobber på hos oss» er det ikke behov for verken teorier eller annen dokumentasjon som kan dokumentere at dette vil bidra til kamp og omkamper om hva som er den beste måten å jobbe på. Og knytter en dette til det faktum at det i politiet er en omkamp kultur, er det ikke vanskelig å se at dette kan bidra til et urolig og usikkert landskap å jobbe i.

Et eksempel er fra Sør-Øst politidistrikt hvor fire tidligere politidistrikt ble sammenslått som følge av Nærpolitireformen. I dette distriktet står en etter sammenslåing med fire ulike måter å løse oppgaveutførelse på, fire ulike tradisjoner for samarbeid mellom ledelsen og tjenesteorganisasjonene og i tillegg har det vært tradisjon for å organisere arbeidsprosessen på fire forskjellig måter.(kultur, 2017, p. 32)

Når en så setter dette i sammenheng med pågående profesjonskamper mellom politipersonell, jurister og til dels sivile begynner det å utkrystallisere seg noe som kan betegnes om et kulturelt «kaos» hvor alle vil ha rett, men ingen vil få det som de vil eller vil bli helt fornøyde med gjeldende situasjon. (forhandlingsvarianten instrumentell teori) Spørsmålet er hvordan dette vil påvirke kulturen i politiet, i det enkelte distrikt og på det enkelte tjenestested, herunder kommer og spørsmålet hva dette vil gjøre med resultatoppnåelsen som er en viktig del av årsakene til at reformarbeidet er iverksatt.

Som tidligere nevnt er ledelsen en viktig brikke i formingen av det kulturelle landskapet.

I kjølvannet av 22. juli kommisjonens rapport (Regjeringen.no, 2012) ble i likhet med kultur, ledelse satt på dagsorden. For hvem er disse ansatte som skal bidra til at intensjonene i Nærpolitireformen blir implementert.(Politidirektoratet, mai 2017; Regjeringen.no, 2017b) og hvilken bakgrunn har disse som sikrer i varetakelse av det landskap som her er beskrevet

I forskningslitteraturen om ledelse i politiet fremgår det at det historisk ikke har vært stilt krav om formell lederutdanning for å bli ledere i politiet. En typisk måte å rekruttere ledere på har vært at det «var min tur». Historien viser og at det ikke har vært noen kultur for å stille krav om at de beste lederkandidatene skulle få stillingene og få er og kjent med hvilke krav som

stilles til lederrollen. Det var før heller ingen oppfølging av lederne og det var og fravær av kompetansehevingstiltak.

Med tiden har det såkalte ansiennitetsprinsipp hvor ledere ble ansatt på bakgrunn av lang og tro tjeneste blitt byttet ut med kvalifikasjonsprinsippet noe som innebærer at den best kvalifiserte lederen skal ansettes. At dette er et viktig prinsipp synliggjøres og i de framlagte jobbanalysene som politidirektoratet har utarbeidet i rammer og retningslinjer for etablering av de nye politidistriktene. (Politidirektoratet, 16. juni 2017, p. 29) Spesielt av interesse vil her være de beskrivelser som er gjort av lederrollene og den funksjon de er tiltenkt.

I dette perspektivet er det viktig å se at medarbeiderundersøkelser (Ramboll, 2017) viser at medarbeiderne i etaten i stor grad er utrykker seg fornøyd med nærmeste leder men at de har mindre tiltro til øverste ledelsen i politidistriktene. Men alt er ikke helt som det skal være for selv om medarbeiderundersøkelsen viser et godt resultat for de nærmeste leder kommer det og fram i undersøkelsene til Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) at det og i organisasjonen utøves åpenbar dårlig ledelse. Dette rettes mot dårlig personalledelse hvor medarbeidere ikke får den oppfølging, støtte og heller ikke får tilstrekkelige svar og avklaringer knyttet til jobbutførelse. Ser en dette resultatet i sammenheng med «muntlighets» kulturen som det ble vist til i forbindelse med de undersøkelser som er gjort av organisasjonskulturen i politiet ser en igjen at det er utfordringer knyttet til muntlighet og behovet for avklaringer/ gode beskrivelser knyttet til f.eks jobbutførelsen.

Som følge av at mange lederstillinger har ikke har vært avklart på et tidlig tidspunkt opplever og mange medarbeidere mangelfull informasjon om konsekvenser og virkninger av de endringer som nå skyldes inn over organisasjonen. Dette vil heller ikke være til hjelp i de kulturelle landskapene som finnes i organisasjonen og kan i ytterste konsekvens bidra til at organisasjonen «frastøter» seg endringene som følge av at de ikke passer inn hos oss.

Konsekvensene av et slikt vendepunkt for Nærpolitireformen vil være at en noen steder i organisasjonen må gi opp å innføre nye arbeidsmåter og prosesser, et annet alternativ er at en må finne alternative løsninger som passer bedre inn. Det blir her derfor synlig at lederene i organisasjonen har en sentral rolle når det gjelder arbeidet med å bygge den «nye kultur». Uten en slik lederforankring som grunnlag vil det vise seg vanskelig å få gjennomført politireformen og en vil mislykkes i forsøket på å få etablert en enhetlig og lik straffesaksbehandling. Til nå har fokus vært rettet mot de instrumentelle, kulturelle og faktorer som har innflytelse på de interne forholdene knyttet til implementeringsarbeidet. Men

det er her hvert å merke seg at reformer som Nærpolitireformen og må ses i en større samfunnsmessig kontekst.

Reaksjonene på politiets manglende samhandling etter 22. juli var steke og førte til forliket som ble inngått av Arbeiderpartiet, Høyre, Venstre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti(Regjeringen.no) og som var starten på kravet om at Norsk politi må moderniseres.

Som en har sett Nærpolitireformen en reform hvor politiet som organisasjon må handtere tildels motstridende hensyn ved at en internt kan oppleve at reformen kommer i konflikt med de normer og verdier som har gjort seg gjeldende i de gamle politidistriktene, dette samtidig med at en fra omgivelsene og overordnet politisk og administrativ ledelse stilles ovenfor store forventninger til gjennomføringen av reformen .

Et eksempel på svar på slike forventninger er at etaten i forbindelse med implementeringen legger ut ulike informasjonsfilmer på nettet. Dette kan være knyttet til ulike deler av politiets arbeid eller annet som synliggjør den modernisering etaten nå gjør. Konkret kan her nevnes informasjonsfilmer som knytter seg særlig mot det arbeidet politipatruljene gjør, hvor en finner overskrifter som Ny og enda bedre polititjeneste (Publisert 22. mar. 2018) og Politipatruljen (Publisert 13. jan. 2016).

I Informasjonsfilmene fremheves egenskaper som at politipatruljene er grunnberedskapen i nærmiljøet, at disse innehar en bred kompetanse med utstyr til å løse de fleste politioppgavene. Videre rettes fokus på kjerneoppgavene, forebygging og avdekking av kriminalitet.

Videre fremheves politiets nye verktøy og arbeidsmetoder og at de nå kan utføre sitt politiarbeid mens de er på stedet og skulle det oppstå en nødsituasjon har en nå nye operasjonssentraler som effektivt kan planlegge og styre oppdragene etter hvert som de meldes inn til politidistriktene. Til slutt vises det og til at politidistriktene nå har etablert de nye straffesaksmottakene og at disse nå «tar imot» straffesakene etter hvert som de oppstår og at en gjennom denne funksjonen nå vil ha tilgjengelige etterforskningsledere og andre spesialister som støtter patruljene med kompetanse og erfaring.

## *15.Presentasjon og drøfting av resultater*

Etter å ha gjennomgått noen sentrale elementer av det som befinner seg i det empiriske landskapet som gjør seg gjeldende i de prosesser som knytter seg til straffesaksbehandlingen

er tiden kommet for å drøfte de funn og resultater som er kommet fram gjennom dette prosjekt.

Dette skal gjøres ved at en heter opp de forventningene som ble framsatt under kap 6.2, 7.2 og 8.2 og presentere de funne som er kommet fram gjennom denne studien.

Den første forventningen innenfor det instrumentelle perspektivet var at Nærpolitireformen ikke er en ferdig «pakke» som en bare kan installere og ta i bruk.

For er det slik at Nærpolitireformen er en ferdig «pakke» som en bare kan installeres og ta i bruk og at denne «lett» kan la seg installere for å få bukt med det avvik som er mellom nå situasjon og ønsket situasjon i mange av de arbeidsprosessene som er knyttet til straffesaksbehandlingen

Svar på dette er etter denne studies resultater – et klart nei. En får ikke en mer enhetlig og lik straffesaksbehandling eller økt måloppnåelse bare ved å implementere det rammeverk av en struktur reform som Politidirektoratet og Riksadvokaten har lagt til grunn for etablering av de nye politidistriktene.

For selv om det i motsetning til tidligere reformer i etaten nå er lagt fram klare krav og mål til politidistriktene for det arbeidet som skal gjøres, er beskrivelsene som ligger til grunn implementeringsprosessene svært mangelfulle og det er vanskelig å se hva som skal gjøres anderledes. Det finnes ingen «ferdig pakke» som skal tas i bruk, kun overordnede beskrivelser, rammer og retningslinjer. Det som kommer for en dag er at ansvaret for å utfylle dette er lagt til det enkelt politidistrikt ved politimestrene, som nå må spesifisere detaljene rundt det endringsarbeid som skal gjøres.

For hva ligger det i at en må få til en mer enhetlig og lik straffesaksbehandling eller i at oppgavene løses for ulikt. Knytter «gapet» seg til at det må etableres nye rutiner og nye måter å løse arbeidsoppgavene på eller skyldes «gapet» dårlig arbeidsflyt, noe som vil være knyttet opp mot ansattes rasjonalitet men og mot organisasjonens struktur og beslutningsvirksomhet.

Det som blir klart er at det Politidirektorat og Riksadvokaten har presentert for politidistriktene er et rammeverk som det blir opp til den enkelte politimester å forvalte innenfor de rammene som er tildelt det enkelte distrikt.

Tidligere har en sett at politimestrene er blitt kritisert for å ikke utnytte sitt handlingsrom. Dvs. at de har manglet evne til å organisere, styre og lede sine politidistrikter på en slik måte at en evner å nå satte mål.

Således strider Nærpolitireformen og dens reformideer mot hovedargumentasjonen for en instrumentell implementering av nye reformideer som er at reformidene er ferdige «pakker» som relativt enkelt kan la seg implementere og at en relativt raskt vil se en forbedring i måloppnåelsen som følge av den nye reformideen. Ser en til Riksadvokaten og Politidirektoratets oppsummeringer for 2017 oppgis «endringsbelastningen» som følger av politireformen som årsak til at en innenfor noen områder viser en negativ trend i måloppnåelsen. Det som kommer til syne er klare indikatorer på at reformideen ikke bare har vært å installere. Og når resultatene i dag viser et større avvik en det en hadde som utgangspunkt blir da naturlig å stille spørsmålet – hvorfor er det slik?

Når en skal implementere en reform kan dette gjøres på mange måter og men metoden en bruker vil henge sammen med hvordan en har valgt å utforme organisasjonsstrukturen.

Dette bringer en over til spørsmålet om den hierarkisk oppbyggede organisasjonsstrukturen som ligger til grunn for politidistriktene her har bidratt til at implementeringsprosessene stopper opp eller forsinkes som følge av at beslutningsmyndighet knyttet til de enkelte prosessene er fordelt ut på de enkelte enheter og det gjennom dette oppstår en «silo» effekt som følge av at makten til å treffe beslutninger ligger til tildelte rolle i politidistriktenes struktur.

I Nærpolitireformen har en valgt en hierarkisk oppbyggede organisasjonsstrukturen noe som innebærer at reformen rulles ut gjennom organisasjonens ledere. Et resultat av den hierarkisk oppbyggede organisasjonsstrukturen er at lederene vil ha begrenset beslutningsmyndighet for arbeidsoppgaver og prosesser som ligger utenfor sin egen enhet/ansvarsområde.

Konsekvensen av dette vil være at implementeringsprosessene kan stopper opp eller forsinkes som følge av at en må vente til «rett» beslutningstaker gir sin tilslutning til hvordan f.eks et problem skal løses. Det vil ikke være vanskelig å argumentere for ulempene ved en slik hierarkisk beslutningsmodell som gjør at den enkelte leder ikke kan treffe beslutninger som går ut over eget ansvarsområde.

For straffesaksbehandlingen vil dette betyr at ledere for politibetjentene som pågriper en person har ansvar for den jobbutførelsen politibetjentene gjør, for de beslutninger påtale juristene gjør vil det være en annen leder som er ansvarlig og blir det behov for å søke administrativ støtte vil det være en ansvarlig leder for dette fagfeltet. Når det da oppstår feil, mangler eller uklarheter vil «makten» den enkelte leder har til å treffe en beslutning kun gjelde for sitt ansvarsområde. Og hvilke konsekvenser vil dette få. Jo, for det første vil det

ikke være vanskelig å se at det kan ta tid å finne ut hvem som er rett person for å treffe en nødvendig beslutning noe som vil få den konsekvens at de politiansatte i prosessen blir satt «på vent» inntil avklaring foreligger. Altså vil en få stopp i arbeidsprosessene og i en hektisk arbeidshverdag vil dette være en viktig kilde til frustrasjon både hos den enkelte leder men og hos de politiansatte som ikke i tide får svar på spørsmål som kan være avgjørende for at en kommer videre i oppgaveutførelsen.

Skal en få implementert reformen må en sikre at det er ledere med makt til å treffe nødvendige beslutninger i alle deler av prosessene knyttet til straffesaksbehandlingen.

Gjennom struktur delen av reformen (sammenslåingen av politidistriktene) har en sett at politidistrikt som før kunne styre seg selv nå er innordnet i større enheter. Avstanden til dem som styrer er blitt større og en har fått en omfordeling av roller, arbeidsoppgaver og i tillegg er krav til nye måter å utføre arbeidet på innført gjennom økt ikt satsing.

En skal nå se nærmere på hvilke funn som er gjort i tilknytning til de normer, verdier, identiteter og forventninger som er knyttet til politi og påtalemyndighetens arbeid med en straffesak. Men før en gjør det er det her viktig å ha klart for seg betydningen av de tre stadiene i en straffesak.

Som en har sett under pkt. 4 er påtalemyndigheten i politiet sin oppgave å føre kontroll med politiets virksomhet. Dette vil få den betydning at Nærpolitireformen ikke vil berøre de juridiske aspekter og formaliteter som følge av at dette er lovfestede prosesser som er underlagt Riksadvokatens kontroll.

Men når det gjelder den administrative siden av straffesaksbehandlingen vil ettforskningsløftet, ikt satsingen og ellers de forhold som berører administrative, økonomiske og polisære forhold berøre alle politiansatte også dem som har sin rolle knyttet til påtalearbeid. Altså vil alle omfattes og av politidistriktenes mål og resultatstyring, herunder og kravet om lederforankring som grunnlag for å skape trygge og kompetente medarbeidere. Men her som for øvrig i politiet må en stille spørsmålet om reformen er kompatibel med de gjeldende verdier, normer og praksiser som i dag eksisterer i etaten.

Resultatene fra empirien viser at det her ikke nødvendigvis er et svar på dette spørsmålet og at det kan være indikatorer som trekker i retning av at reformen er lettere å implementere i de distrikt som fra før sammenslåingen var store, mens en for de mindre gamle politidistriktene som ble sammenslått med større distrikter er større avstand mellom de verdier og normer som

gjør seg gjeldende. Når det i tillegg er foretatt entydige undersøkelser av at det i politidistriktene finnes mange kulturer som tidvis har vært og er uenige om hvordan organiseringen skal være begynner det å tegne seg et «konfliktfylt» og uoversiktlig landskap med mye motstand og når en da legger til at det å ta omkamper har vært allmenn akseptert, er det vanskelig å se at organisasjonens ledere vil få tilstrekkelig ro til å drive med endringsarbeid.

Når en og i studien registrerer at det i politidistriktene er mange nye ledere og at det i en del distrikter er blitt en betydelig større avstand mellom ledelsen og de politiansatte, er det grunnlag for å heise et rødt flagg i forhold til om det faktisk er mulig for organisasjonens ledere i tilstrekkelig grad å følge opp i forhold til nødvendige kulturtiltak som retter seg mot utvikling av medarbeidernes ferdigheter, holdninger og tenkemåte.

Selv om en Nærpolitireformen innebærer en betydelig strukturendring og dette anses i teorien som et virkemiddel for å bevisst støtte opp om hierarkisk styring, vil det etter funn i empirien være indikatorer som trekker i retning av at en og etter reformen sitter igjen med de samme ansatte, de samme arbeidsoppgaven og at en ikke i politidistriktene har sett behovet for å redesigne «gamle» strukturer i den hensikt å splitte opp eksisterende kulturer. Jeg mener derfor det er grunnlag for å legge til grunn at en i politidistriktene ikke har hatt nok fokus på det kulturelle aspektet ved det endringsarbeid som skal gjøres og at en gjennom dette har tillatt at gamle kulturer lever videre og gjennom dette akseptert at det lages «hybride løsninger» eller tilpassede varianter av prosessene som er knyttet reformarbeidet som følge av den kulturelle motstand som finnes.

En viktig del av reformen er knyttet opp til at politimestrene i større grad må utnytte sitt handlingsrom for å få iverksatt effektivitet og kvalitetstiltak i egen organisasjon. Altså må den enkelte politimester ha kunnskap og innsikt i hvilke kulturelle endringer organisasjonen trenger og at en gjennom slik kunnskap tildeler sin ledergruppe fullmakter som gjør dem i stand til å iverksette nødvendige tiltak slik at en i straffesaksarbeidet ikke «bruker mer tid enn den enkelte sak krever» - det en snakker om er å sette makt bak kravet om optimaliserte arbeidsprosesser. En har allerede fremhevet viktigheten av lederforankring. Ett annet element som ikke ble nevnt tidligere er ledernes mulighet for å rettfærdiggjøre årsakene til de endringer som må gjøres.

Når det gjelder å rettfærdiggjøre behovet for økt kvalitet, effektivitet, samhandling mm. i er dette vel dokumentert i så vel media som gjennom andre medier og debatter som skjer i

samfunnet. 22. juli rapporten ble på sett og vis selve symbolet på at norsk politi ikke hadde den standard som samfunnet forventet. Altså følger en symbolsk .

Mine funn hva gjelder de kulturelle sidene av implementeringsprosessen sier tydelig at en ikke skal undervurdere den innflytelse kultur og kulturelle ledere har for den skjebne Nærpolitireformen står ovenfor. Det som er tydelig er at organisasjonens ledere har en jobb å gjøre dersom en skal få på plass et felles kulturelt grunnlag å bygge etaten på.

Men det er ikke bare struktur og kultur som vil påvirke utviklingen i politiet generelt og straffesaksbehandlingen spesielt. I forhold til den fornyingsprosess som nå pågår i hele politinorge er det på det rene at hele samfunnet krever at en har behov for å fornye politiet og måten de utfører sine oppgaver på. Der er sålede et stort press knyttet til gjennomføringen av reformen samtidig som organisasjonen tydelige er opptatt av å vise at det jobbes målrettet for å nettopp vise at endringsarbeidet er i full sving og at organisasjonen nå er på vei til å bli det politi Norge vil trenge i framtiden. Men hvor langt er en egentlig kommet?

At etaten er opptatt av hvordan omgivelsene tenker om organisasjonen er helt åpenbart. Og en ser til stadighet at etaten nå søker å vise at den er en moderne, handlekraftige og framtidsrettede. En måte dette vises på er at all overordnet ramme verk som politidirektoratet og Riksadvokaten har lagt til grunn for implementering av reformen ligger ute på nett og er således tilgjengelig for dem som er interesserte. Dette sender og ut et tydelig signal om at organisasjonen ønsker en åpenhetskultur knyttet til reformarbeidet. En ønsker å vise hva en gjør og hva som skal gjøres.

Den beste indikatoren på at det faktisk foregår et reformarbeid ute i politidistriktene er at Justisdepartementet og følger opp implementeringen gjennom å foreta underveis evalueringer hvert år fram mot 2020.(kultur, 2017) For evalueringen, Statusrapport for 2016 viste undersøkelsen at det blant ansatte i politiet og i kommunene var liten tiltro til at en ville lykkes med reformen. Årsakene knyttes til forutsetningene for reformen, som var tilstrekkelig økonomi og bedre ikt løsninger. I 2016 var det ikke klarhet i de økonomiske rammene knyttet til reformen samtidig var ikke de nødvendige ikt løsninger kommet på plass. Da disse to elementene ble framhold som to viktige deler å få på plass for å lykkes med reformen er det ikke vanskelig å forstå den skepsis som fantes blant de ansatte ((Difi), 17. feb 2017)

Den videre framdrift for evalueringer er at det for 2017 skal gi en status på reformarbeidet, knyttet til lederforankring, kultur og utvikling og at det ved evaluering i 2018-2019 skal se på



effektene som er oppnådd gjennom reformimplementeringen. Avslutningsvis skal det i 2021-2022 foretas en tjenestevaluering.

Nå to år etter finner en at en del av disse bekymringene som viste seg i 2016 ikke har slått til. De digitale løsningene er på full fart inn over politidistriktene og i dag finnes det digitale løsninger som knytter seg opp til alle stadiene i en straffesak. Politiarbeid på stedet bidrar til at det er mulig for etterforskere å foreta bevisopptak digitalt mens de er ute på oppdrag, de administrativt ansatte sender i større og større grad straffesakene gjennom digitale løsninger (Politiet.no, 02.11.17) og påtalejuristene irettefører i større grad straffesakene digitalt som følge av innføringen av digitale aktorater (Politiet.no) . Nye operasjonssentraler er satt i drift og landets straffesaksmotak er satt i drift.

Det som er klart er at alle politidistriktene nå har fått tilgang til ulike digitale løsninger. Således bekreftes min forventning om at ny teknologi er tatt inn og tatt i bruk. Men når det gjelder spørsmålet om dette har bidratt til økt måloppnåelse, er svaret nei.

Ser en på måloppnåelsen for straffesaksbehandlingen for 2017 viser denne ikke en umiddelbar nedgang i saksbehandlingstiden.

Tabell 12: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid ulike sakskategorier for landet som helhet 2015-2017

Sakskategori	2015		2016		2017	
	Totalt for alle saker	Oppklarte saker	Totalt for alle saker	Oppklarte saker	Totalt for alle saker	Oppklarte saker
Økonomi	148	177	77	183	101	227
Vinning	45	96	43	98	40	91
Vold	118	119	112	111	118	121
Sedelighet	171	165	160	159	171	171
Narkotika	104	105	101	101	94	95
Skadeverk	44	108	44	100	44	100
Miljø	111	127	107	112	109	115
Arbeidsmiljø	166	236	185	253	209	327
Trafikk	73	74	69	68	66	65
Annen	82	80	87	85	85	85
Sum	73	96	71	94	73	96

Fig.8 (Riksadvokaten, 08.02.2018)

Heller ikke for restansene viser effektivitetstiltakene knyttet til ikt noen umiddelbar effektiviseringsgevinst i straffesaksbehandlingen.

Tabell 13: Saksbeholdning for landet som helhet 2013-2017 JUS 089

	2013	2014	2015	2016	2017	Diff. 2016-17	% vis andel
Under arbeid, ikke påtaleavgjort	85 381	79 113	73 244	68 372	74 665	+6 293	47,8 %
Påtaleavgjort, men ikke rettskraftige	84 511	86 309	88 583	82 806	81 355	-1 451	52,2 %
Total saksbeholdning	169 892	165 432	161 827	151 178	156 020	+4 842	100 %

Fig. 9.(Riksadvokaten, 08.02.2018)

På bakgrunn av dette kan en ikke bekrefte forventningen om at implementering av digitale løsninger knyttet til straffesaksbehandlingen har gitt noen umiddelbar effektivitetsfremmende effekt.

Men det var ikke bare bedre utnyttelse av ikt-systemer som det i Nærpolitireformen lå en forventning til skulle gi økt måloppnåelse.

Det ligger og forventning til at reformen må implementeres gjennom organisasjonens ledere. Undersøkelsene som her er foretatt viser at det på dette området er satt i gang tiltak og det er og opprettet tilbud til ledere om lederutdanning.

For å kartlegge hvilke tiltak som er iverksatt har Direktoratet for forvaltning foretatt to evalueringer for perioden 2016 og 2017. (kultur, 2017)Mandatet for evalueringen for 2016 var å gi en oversikt over hva som er gjort og som skal gjøres både når det gjelder planlegging og videre gjennomføring av reformen. I evalueringen for 2017 rettes evalueringen mot forholdet mellom lederforankring, kultur, holdninger. Den har her bla. sett på hvilke tiltak som sikrer implementering av reformen. Målsettingen er å få innsikt i hvordan tiltak nyttet mot struktur, utvikling av ledelse, kultur og holdninger har å si for måloppnåelsen.

Det en kan slå fast er at det er iverksatt tiltak som Politidirektoratet mener på sikt vil gi effekt men per i dag er det ingen indikatorer som viser effekt på måloppnåelsen. Gjennom dette er det heller ikke tegn som tyder på at de tiltak som her er sett på har gitt økt samhandling og mer ensartet praksis. Men det som er klart er at politidistriktene «har tatt» inn reformen men at den kun i begrenset grad er tatt i bruk. De seks prioriterte områdene opprettelsen av nye felles operasjonssentraler, felles tjeneste kontor, felles straffesaksmotak (Politiet, 2017), politipatruljen, etterretning og politiråd/politikontakt(*Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*, 31. mai 2016) er derimot implementert.

Dette bringer en over på den delen av analysen hvor en skal se nærmere på hvordan de ulike delene av reformen er blitt omformet underveis i implementeringsprosessene ute i politidistriktene. Det en spør om er hvordan reisen til Nærpolitireformen vil være fra Politidirektoratet og Riksadvokatens overordnede planer og retningslinjer til det møtet tiltakene får med det enkelte politidistrikt.

Fra empirien har en sett at politidistriktene er organisert etter ulike modeller og det vil derfor være en stor sannsynlighet for at de nye arbeidsprosessene og rutinene vil måtte tilpasses det enkelte arbeidssted, altså må det finne sted en tilpasning som gjør at de ulike delene av reformen passer inn. Mindre distrikter eller tjenestesteder vil og måtte ta hensyn til at en kanskje ikke har den nødvendige kompetansen til å utføre alle deler av reformen og at en som følge av dette blir nødt til å tilpasse i forhold til slike utfordringer.

Det som blir synlig er at Nærpolitireformen ikke er en ferdig pakke men en reformidè som må oversettes og omformes før den skal tas i bruk ute i politidistriktene. En slik oversettelse av oppgaver knyttet til straffesaksbehandlingen er etableringen av Nasjonal og lokale straffesaksinstruks.

Nasjonal Straffesaksinstruks er en beskrivelse av det arbeidet som skal gjøres i forbindelse med distriktets straffesaksbehandling. Denne angir således hvilke krav som stilles til det arbeide som skal utføres på de ulike stadiene i en straffesak. I forbindelse med Nærpolitireformen har Politidirektoratet gitt føringer for hva disse instruksene skal ha av innhold. Nasjonal Straffesaksinstruks er både en faglig og en saksbehandlingsinstruks.

Den nasjonale instruks har til hensikt å dekke ulike hensyn. Et av disse er å få etablert en mer lik straffesaksbehandling, gjennom klart definerte roller og ansvarsområder.

Forventningene knyttet til de lokale straffesaksinstruksene er at politidistriktene selv velger hvordan en skal fylle ut de overordnede rammene som er fastlagt i den Nasjonale straffesaksinstruks. Disse fastlagte rammene skal være et bidrag til økt kvalitet og effektivitet som resulterer i høyere oppklaringsprosent. (Førstestatsadvokat Terje Nybøe, 2018)

Gjennom dette gis det enkelte politidistrikt anledning til å tilpasse instruks til eget distrikt samtidig som en sikrer at det finnes et felles rammeverk for det arbeidet som skal gjøres.

Som en har sett tidligere fører reformen med seg og en del nye funksjoner og nye måter å arbeide på og sammenholder en disse utfordringene med det som er sagt om at reformen skal

iverksettes gjennom styrking av styringsprosessene og gjennomføringskraft skal skje gjennom lederforankring

Oversatt vil dette få den konsekvens at det vil være politidistriktene ledere som må oversette reformidèene ovenfor sine ansatte og sette dem i stand til å jobbe etter nye og mer effektive metoder. Det nytter ikke at en som leder «prater» om reformen, det en må gjøre er å språksette de deler av reformen som er relevant for det arbeidsfeltet en hører til – det lederene må gjøre er å stille opp klare rammer (oversettelser) for hva som skal gjøres, hvordan det skal jobbes og til slutt hvilket resultat som forventes av den enkelte.

Som leder må en altså søke å løsrive de deler av reformen, oversette de deler som er relevante før en starter med implementering. Dersom en som leder foretar dårlige oversettelser vil resultatet mest sannsynlig bli at en ikke få til ønsket utvikling og en kan risikere at organisasjonen frastøter seg de nye reformidèene.

## *16. Oppsummering av funn i analysen*

Resultatet av denne studien viser at veien til en vellykket implementering av Nærpolitireformen går gjennom politidistriktene ledere. Det er disse som må jobbe aktivt med de problemstillinger som knytter seg til de utfordringer som ligger i deres begrensede beslutningsmyndighet. Det er og lederene som må initiere tiltak som retter seg mot bygging av en felles kultur og kompetanseheving.

For å få dette til vil en måtte ha faglig dyktige ledere som er kompetente og som jobber målrettet for å utvikle sine medarbeidere. For å få ro til dette arbeidet vil et konkret tiltak være å sette en stopper for omkampskulturen som er vel etablert i organisasjonen. Det å sette en stopper for denne, vil skape ro rundt foretatte beslutninger og vil gi forutsigbarhet og tydelighet i forhold til å sette retning for hvordan en i ny organisasjon skal jobbe.

Det å løse opp i kulturer som skaper uro, vil skape forutsigbarhet, noe som er viktig for å skape ro i organisasjonen.

Det å skape ro og vil gi muligheter for å rette fokus på utvikling av den enkelte medarbeider slik at disse blir trygg i sin rolle. Trygghet skapes gjennom målrettet opplæring i nye arbeidsmetoder og teknologi, altså vil det å legge til rette for faglig utvikling bidra til positive effekter ved at medarbeidere begynner å utnytte sitt handlingsrom og at en gjennom dette gis muligheten til å oppleve de fordeler endringene gir for egen arbeidssituasjon. Basert på de funn analysen har gitt er dette de viktigste forutsetningene for å få til en enhetlig og lik straffesaksbehandling. Således vil det ikke være riktig å si at Nærpolitireformen er svaret på de utfordringer etaten står ovenfor. Nærpolitireformen vil i dette bilde bare være en idemessig representasjon av hva myndigheter og samfunn forventer av etaten og vil ikke på selvstendig grunnlag være svaret på de utfordringene etaten i framtiden skal løse – Svaret vil ligge i de oversettelser politidistriktene og deres ledere gjør av de ideer som er presentert i reformen, ansvaret for at en får til en enhetlig og lik straffesaksbehandling vil således hvile på om lederne klarer å lage enhetlige og like oversettelser ute i politidistriktene.

## Vedlegg 1 - Forundersøkelse – Politidirektoratet – 13.01.18

Min henvendelse kommer som følge av at jeg nå er i oppstartfasen på min Masteravhandling i Endringsledelse ved Universitetet i Stavanger innenfor emnet Organisasjonsendring- og implementering.

Jeg ønsker å spørre om det er mulig å få tilsendt Nasjonale straffesaksinstruks samt to eller tre straffesaksinstruks utarbeidet i politidistriktene. Basert på det jeg har funnet på nettet, så skal Politidirektoratet i samarbeid med Riksadvokaten nå har utarbeidet en nasjonal straffesaksinstruks som skal danne grunnlag for de lokale straffesaksinstruks i de enkelte politidistrikt.

*"Riksadvokaten har for øvrig i samarbeid med Politidirektoratet utformet en ny straffesaksinstruks som utdyper roller og ansvarsforhold på dette feltet, og supplerer lovens mer overordnede regulering". ( Riksadvokatens uttalelse - Høring - NOU 2016: 24 Ny Straffeprosesslov, side 37)*

Etter det jeg har forstått så er instruks(e) tenkt som et viktig rammeverk for at politiet og påtalemyndigheten i framtiden skal levere bedre og likere tjenester til befolkningen.

**Kan direktoratet si noe om hvordan en har tenkt å gå fram for å få "likere" og bedre tjenester slik som intensjonen bak politireformen syntes å være.**

**Hvordan er implementeringen av den Nasjonale straffesaksinstruks tenkt implementert ut i politidistriktene?**

Videre ønsker jeg å spørre om Direktoratet har annen dokumentasjon eller kan gi en uttalelse som kan kaste lys over hvordan straffesaksarbeidet i politidistriktene faktisk har vært organisert ( fra før politireformen) og da sammenlignet med hvordan en ønsker dette for framtiden. Tenker her på likheter, forskjeller og på eventuelle problemområder. Det er et ønske om å få innsikt i hvilke planer som er lagt for organiseringen av den framtidige straffesaksbehandlingen.

**Jeg er spesielt interessert i dokumenterte forskjeller i organiseringen av arbeidet med en straffesak, antatte konsekvenser av de forskjellene dere ser og eventuelt hvilke begrunnelser som er gitt for den utvikling som har vært.**

Informasjonen som etterspørres skal brukes i min Masteravhandling som har fått tittelen : " Å forstå og forklare en reformidees skjebne", hvor reformideen jeg ønsker å undersøke nærmere er "straffesaksbehandling ved påtalemyndigheten i politiet".

## *Vedlegg 2 – Forundersøkelse – Riksadvokaten 18. februar 2018*

Henvender meg som følge av at jeg søker informasjon som skal brukes i min Masteravhandling innenfor faget organisasjonsendring og implementering. Avhandlingen har fått tittel : " Å forstå og forklare en reformidees skjebne",

*Avhandlingen tar sikte på å identifisere faktorer som kan gi en bedre forståelse av hvorfor reformideen "straffesaksbehandling" har utviklet seg ulikt i landets politidistrikter.*

Siden Riksadvokaten har det overordnede ansvar for den faglige delen av straffesaksbehandlingen håper jeg det er mulig å besvare noen spørsmål.

Mitt første spørsmål retter seg mot Riksadvokatens uttalelse i Høring NOU 2016: 24 Ny Straffeprosesslov, side 37

*"Riksadvokaten har for øvrig i samarbeid med Politidirektoratet utformet en ny straffesaksinnstruks som utdyper roller og ansvarsforhold på dette feltet, og supplerer lovens mer overordnede regulering".*

a)Er det mulig å si noe om hvilke faglige momenter som har vært viktige for Riksadvokaten å få inn i den nasjonale straffesaksinstruksen og videre, hvilken effekt forventes disse å få sett i forhold til de ulikheter som belyses i deres revisjonsrapporter fra politidistriktene.

I Påtaleanalysen (NOU 2017: 5) er det påpekt forskjeller mellom politidistriktene hva gjelder opplæring, rolleforståelse, resultat oppnåelse osv.

b) Hva gjør/ hvilken framgangsmåte benytter Riksadvokaten for å sikre større likhet i politidistriktene? Er det mulig å si noe om hvilke vurderinger som er lagt til grunn for den framgangsmåte som benyttes? og videre, hva anses som de viktigste årsakene til den variasjon som er avdekket?



c) I påtalemyndigheten i politiet er arbeidsoppgavene delt mellom det juridiske og det administrative, altså er det behov for såvel juridisk som administrativ kompetanse for å nå målsettingen i Nærpolitireformen. Styrket fag opplæring og rolleforståelse for juristene er nevnt om et tiltak, vil slik opplæring og rettes inn mot de administrative funksjonene i straffesaksbehandlingen?

## Kilder

- (Difi), D. f. f. o. i. (17. feb 2017). *Evaluering av Nærpolitireformen - Statusrapport 2016*. Retrieved from [https://www.difi.no/sites/difino/files/evaluering\\_av\\_naerpolitireformen\\_statusrapport\\_2016\\_difi\\_rapport\\_2017\\_2.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/evaluering_av_naerpolitireformen_statusrapport_2016_difi_rapport_2017_2.pdf):
- Blaalid, S., Aintila. (April 2010). *Ny innsikt i arbeidslivet - funn fra forskningsen*. Retrieved from [www.forskningsradet.no/arbeidsliv](http://www.forskningsradet.no/arbeidsliv):
- Breivik, B. (2010). *En studie av styringsdialog mellom Arbeids-og inkluderingsdepartementet og Arbeids-og velferdsdirektoratet*. Retrieved from <https://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?cid=1253960299816&pagename=VedleggPointer&target=blank>:
- Christensen, L., Roness, Røvik (2009). *Organisasjonsteori i offentlig sektor* (Vol. 2. utgave, 3 opplag 2013). Universitetsforlaget.
- e-studier. Eksplorerende forskningsdesign.
- Forenklet høringsinnspill - særorganutredningen*, (2017).
- Førstestatsadvokat Terje Nybøe, R. (2018) *Svar på spørsmål om ulikheter i straffesaksbehandlingen/Interviewer: N. Thaule*.
- Granås, L. m. f. (2015). «Å sitte stille i båten». *En kvantitativ studie av hvordan fryktkultur beskrives og oppleves i politiet – og hva den fører til.* . Retrieved from <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/283069>:
- Gray, C. (2013). *A very short, fairly interesting an reasonably cheap book about studying organizations* (3rd edition ed.): SAGE Publications Ltd.
- Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*. (31. mai 2016). <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/handlingsplan-for-loft-av-etterforskningsfeltet.pdf>.
- Hansen, M. T. (2012). *Great by choice* Universitetsforlaget: Universitetsforlaget.
- humaniora, D. n. f. k. f. s. o. (2016). *Forskningsetiske retningslinjer In for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*
- [www.etikkom.no](http://www.etikkom.no): De nasjonale Forskningsetiske komiteene.
- kultur, D. f. f. o. (2017). *Evaluering av nærpolitireformen, uderveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse*. Retrieved from
- Lov om rettergangsmåten i straffesaker - Straffeprosessloven.
- Hovedtariffavtalen i staten for LO Stat, UNIO og YS Stat, (01.05.2016 - 30.04.2018).
- Nærpolitireformen.no. (2017). Nærpolitireformen.
- Organisasjonsteori - Jacobsen & Thorsvik kap 6 - organisasjon og omgivelser. (03.12.09).
- Politidirektoratet. (16. juni 2017). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter versjon 1.2*. Retrieved from Politidirektoratet.no:
- Politidirektoratet. (2017). *Plan for endringsledelse 2017*. [https://www.politilederen.no/dokumenter/POD/2017\\_plan-for-endringsledelse.pdf](https://www.politilederen.no/dokumenter/POD/2017_plan-for-endringsledelse.pdf): Politilederen.no.
- Politidirektoratet. (2018, 13. Januar 2018) *Henvendelse om dokumenter, uttalelser og annet til bruk i Masteroppgaver/Interviewer: N. Thaule*.
- Politidirektoratet. (mai 2017). *Masterplan Nærpolitireformen*. Retrieved from Politidirektoratet.no. (2016, 10. mai 2016). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*.

- Politiet (Writer). (2017). Felles Straffesaksmottak. In. <https://www.politiet.no/om/narpolitireformen/prioriterte-funksjoner/felles-straffesaksinntak-fsi/>.
- Politiet.no. Digitale aktorater.
- Politiet.no. Nye politidistriktet.
- Politiet.no. Politidirektoratets rolle.
- Politiet.no. (02.11.17). Digital straffesaksforsendelse.
- Påtaleanalysen. (2017). *NOU 2017:5*. Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-5/id2540653/sec3>.
- påtalemyndighet, D. h. Påtalemyndigheten i politiet.
- Ramboll. (2017). *Medarbeiderundersøkelsen 2017 - Kommentert hovedrapport*. Retrieved from Regjeringen.no. Nærpolitireformen.
- Regjeringen.no. *Prop. 61 LS (2014-2015)*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f5847ca5bae4b2996b6441423e5ea09/no/pdfs/prp201420150061000dddpdfs.pdf>: Justis-og beredskapsdepartementet.
- Regjeringen.no. (01.01.17 - 31.12.2019). *Hovedavtalen i Staten*. [https://www.regjeringen.no/contentassets/1d80f80f0ba24db3ad018c75052e81eb/no/pdfs/h-2387\\_hovedavtalen-i-staten.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/1d80f80f0ba24db3ad018c75052e81eb/no/pdfs/h-2387_hovedavtalen-i-staten.pdf): Regjeringen.no.
- Regjeringen.no. (8. november 2012). Politianalysen - Utredning levert 19. juni 2014.
- Regjeringen.no. (13. mars 2018). Fakta om nærpolitireformen
- Regjeringen.no. (1999). *NOU 1999: 10 - Et bedre organisert politi*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1999-10/id141625/sec3>.
- Regjeringen.no. (2000-2001). *St. melding nr 22 (2000-2001)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-2000-2001-/id431872/sec3>
- Regjeringen.no. (2004). *NOU 2002:4 - regjeringen*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2002-04/id380296/sec6>.
- Regjeringen.no. (2011 - 2012). *Prop. 1 S (2011 -2012)*.
- Regjeringen.no. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>: Norske offentlige utredninger.
- Regjeringen.no. (2017a). Fakta om nærpolitireformen.
- Regjeringen.no. (2017b). *Politiets årsrapport 2017*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/arsrapport-2017-politidirektoratet.pdf>:
- Regjeringen.no. (2017c). *Tildelingsbrev 2017 - Den høyere påtalemyndighet*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2017/tildelingsbrev-2017-den-hoyere-patalemyndighet.pdf>: Regjeringen.no.
- Riksadvokaten. (08.02.2018). *Straffesaksbehandlingen i politiet i 2017 - Riksadvokatens bemerkninger*. Retrieved from <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2018/02/Straffesaksbehandlingen-i-politiet-2017-riksadvokatens-bemerkninger.pdf>:
- Riksadvokaten. (26. feb. 2018). Riksadvokatens mål og prioriteringer for 2018.
- Riksadvokaten. (2017). *Revisjonsrapport 2017*. Retrieved from <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2018/03/Årsrapport-Dhp-2017.pdf>:
- Riksadvokaten.no. (2018). Påtalemyndighetens uavhengighet. *Riksadvokatens rundskriv nr 2/12*. (2012). <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/09/Rundskriv-2012-2-Krav-til-straffesaksbehandlingen-i-Politiet-og-ved-statsadvokatembetene.pdf>: Riksadvokaten.no.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget.: Universitetsforlaget.

staten, S. f. ø. i. (2010). *Mål-og resultatstyring i staten*. Retrieved from <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>:

Stortinget. (2000). *Innst. S. nr. 145 (2005-2006) - Politireform 2000*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2005-2006/inns-200506-145/5/>: Stortinget.no.

Stortinget.no. (2. juni 2015). *Inst. 307 L (2014 -2015)*. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2014-2015/inns-201415-307.pdf>.

Stortinget.no. (15.05.01). *Instilling S. nr 241 (2000-2001)*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2000-2001/inns-200001-241/?lvl=0>.

Stortinget.no. (2013). *NOU 2013:9 Politianalysen, Et politi rustet for framtidens utfordringer*.

Stortinget.no. (2014-2015). *Innst. 306 S (2014-2015)*. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2014-2015/inns-201415-306.pdf>: Stortinget.no.

*Tildelingsbrev 2018 - Politidirektoratet*. (2018). Justis-og beredskapsdepartementet.