

UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350

Masteroppgåve

VÅR 2019

Politireform og samarbeid

**Ei komparativ casestudie av to kommunar i
Vest Politidistrikt**

Even Bakke Korsvik

Føreord

Eg skuldar mange ei stor takk for deira bidrag til arbeidet mitt med denne oppgåva. Eg vil først og fremst takke mine to rettleiarar, Lise Hellebø Rykkja og Synnøve Økland Jahnsen for god og konstruktiv rettleiing. Dykkar kommentarar, innspel og idear har utan tvil løfta kvaliteten på oppgåva. Ei stor takk også til Kristin Rubecksen for mange gode råd, innspel, og kommentarar på forskjellige utkast.

Ei stor takk skal også rettast til Uni Research Rokkansenteret/Norce for kontorplass og stipend tilknytt prosjektet «*Nærpolitireformen – gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser*». Å få lov til å vere del av miljøet på Rokkansenteret har betydd mykje og er noko eg er svært takksam for. Takk også til mine sidemenn på kontoret, Jonas og Daniel, for mange interessante diskusjonar om både fag og mindre viktige ting i livet.

Eg vil også takke deltakarane på seminara i forskingsgruppa *Politisk organisering og fleirnivåstyring* ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, under leiing av professor Per Lægreid, for gode kommentarar på forskjellige utkast undervegs. Tusen takk også til KS for masterstipend og arrangering av masterseminar.

Ei stor takk også til alle informantane mine for at dykk var så imøtekomande og valde å setje av tid til å snakke med meg.

Til slutt vil eg ikkje minst takke mamma og pappa som har lese korrektur i innspurten, oppmuntra og støtta meg undervegs i arbeidet med oppgåva.

Even Bakke Korsvik

Bergen, 03.06.2019.

Innholdsliste

1.0 Innleiing	1
1.1 Forskingsspørsmål og avgrensingar	2
1.2 Aktualisering og grunngjeving for val av forskingsspørsmål	4
1.3 Kapitteloversikt	6
2.0 Kontekst: Politiet og politireformer	7
2.1 Politireforma: Bakgrunn og underliggende element	7
2.2 Politireforma: Vedtak, sentrale element og målsettingar	9
2.3 Historisk utvikling i politi- og lensmannsetaten.....	11
2.4 Politiet som organisasjon: Målsettingar, prinsipp, kjenneteikn og særtrekk	12
2.5 Politiets samarbeid med kommunane	15
2.5.1 Politiråd	16
2.5.2 Forholdet mellom politiråd & SLT.....	18
2.5.3 Politikontakten.....	19
2.5.4 Evalueringar av politirådssamarbeidet	20
2.6 Forsking på politireforma: Evalueringar og følgjeforsking.....	22
2.6.1 Relatert forskning: Politireformer i Europa og Skandinavia	26
3.0 Teoretisk rammeverk.....	29
3.1 Organisasjonsteoretisk tilnærming	29
3.2 Samordning	29
3.2.1 Dimensjonar ved samordning.....	31
3.2.2 Samordning og spesialisering.....	33
3.3 Forklarande teori	34
3.3.1 Det instrumentelle perspektivet.....	35
3.3.2 Det institusjonelle perspektivet	38
4.0 Metode og strategi for datainnsamling.....	42
4.1 Casestudie som forskingsstrategi	42
4.2 Komparasjon	44
4.3 Val av case-kommunar	45
4.4 Studiens datagrunnlag	46
4.4.1 Intervju	47
4.4.2 Dokumentanalyse	49
4.5 Ethiske omsyn og vurderingar.....	50

4.6 Datakvalitet	51
5.0. Empiri.....	53
5.1 Vest Politidistrikt.....	53
5.2 Bergen	57
5.2.1 Bergen & SAØ GDE	57
5.2.2 Bergen kommune: Organisering.....	59
5.2.3 Oppretting av politiråd i Bergen kommune.....	59
5.2.4 Sentrale aktørars erfaringar med politiråd før politireforma: «Negativ samordning».....	61
5.2.5 Kva endrar politireforma ved mandatet for samarbeidet?	63
5.2.6 Kva endrar politireforma ved strukturen for samarbeidet mellom politiet og kommunen? .	66
5.2.7 Kultur for samarbeid: Kva endrar politireforma ved kulturen for samarbeidet mellom politiet og kommunen?	76
5.3 Austrheim	80
5.3.1 Nordhordland lensmannsdistrikt: Organisering.....	80
5.3.2 Austrheim kommune: Organisering	82
5.3.3 Oppretting av politiråd i Austrheim kommune	83
5.3.4 Sentrale aktørars erfaringar med politiråd før politireforma: «Positivt» samarbeid.....	83
5.3.5 Kva endrar politireforma ved mandatet for samarbeidet?	84
5.3.6 Kva endrar politireforma ved strukturen for samarbeidet mellom politiet og kommunen? .	86
5.3.7 Kultur for samarbeid: Kva endrar politireforma ved kulturen for samarbeidet mellom politiet og kommunen?	92
5.4 Oppsummering: Likskapar og skilnadar mellom kommunane.....	94
5.4.1 Likskapar og ulikskapar	94
5.4.2 Oppsummering	99
6.0 Analyse.....	100
6.1 Instrumentelt perspektiv	100
6.1.1 Mandat.....	100
6.1.2 Struktur.....	101
6.1.3 Kultur for samarbeid	104
6.2 Det institusjonelle perspektivet	105
6.2.1 Mandat.....	105
6.2.2 Struktur.....	106
6.2.3 Kultur for samarbeid	107
6.3 Oppsummering	108
7.0 Avslutning og konklusjon	110

7.1 Oppsummering av hovudfunn	110
7.2 Teoretiske implikasjonar	113
7.3 Empiriske implikasjonar.....	114
7.4 Vidare forskning.....	115
8.0 Referanseoversikt	CXVII
8.1 Litteraturliste	CXVII
8.2 Offentlege dokument og rapportar	CXXV
8.3 Lover og instruksar.....	CXXXI
8.4 Internettkjelder	CXXXII
Appendiks 1:	CXXXVIII
Appendiks 2:	CXL

Liste over forkortinger

Fortkorting	Fullt namn
AVS	Austrheim Vidaregåande Skule
DIFI	Direktoratet for ikt og forvaltning
GDE	Geografisk driftseining
Innst.	Innstilling til Stortinget
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
JUG	Joined-up-government
NOU	Noregs offentlege utgreiingar
NHLD	Nordhordland Lensmannsdistrikt
NPM	New Public Management
NSD	Norsk senter for forskingsdata
POD	Politidirektoratet
Prop S.	Proposisjon til Stortinget
SLT	Samordning av lokale rus og kriminalitetsførebyggande tiltak
St. meld.	Stortingsmelding
Vest PD	Vest Politidistrikt
WOG	Whole of government

1.0 Innleiing

Politiet og kommunane deler somme av samfunnets viktigaste oppgåver, nemleg førebygging av kriminalitet og det å skape eit trygt samfunn. Politilova § 1 andre ledd¹ speglar att behovet for samarbeid mellom politi og kommune: «*Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende, og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig*» (Lovdata, 2018). Samarbeid² mellom politiet og kommunane er viktig då etatanes ansvarsområde og avgjersler er kryssande og påverkar kvarandre. Kommunane sine prioriteringar har konsekvensar for politiet sitt arbeid, og politiet sine avgjersler har konsekvensar for kommunen sitt arbeid (POD, 2005). Eit godt samarbeid er då naudsynt for at ein skal vere i stand til å ta tak i lokale utfordringar. Dei siste 10-15 åra har samarbeidet mellom politiet og kommunane utvikla seg mykje og fått ein meir sentral plass i kriminalpolitikken (POD, 2005; Rambøll, 2014, s.6). Dette gjeld særleg med omsyn til førebygging av kriminalitet blant ungdom, vald i nære relasjonar, arbeidslivskriminalitet, økonomisk kriminalitet, kriminelle MC-gjengar, og valdeleg ekstremisme. I tillegg samarbeider politiet og kommunane om handtering av ulykker og naturkatastrofar. Ansvar mellom politi og kommune fordeler seg gjerne slik at politiet i hovudsak handterer symptoma, medan kommunen i hovudsak kan løyse dei bakanforliggende årsakene (POD, 2007). Dei to aktørane kan difor seiast å vere gjensidig avhengig av kvarandre og med eit klårt behov for å samordne seg i mellom. Ein fordel i dette samarbeidet har vore at kommunane og det lokale politiet stort sett har hatt samanfallande grenser. Politiet har hatt fysiske tilhaldsstadar i dei fleste kommunane, noko som har gitt høve til utvikling av gode samarbeidsrelasjonar mellom politiet og kommunane. Denne strukturen har vorte endra med Nærpolitireforma (heretter omtala som politireforma) som vart vedtatt i 2015. Eit viktig spørsmål er då kva konsekvensar omorganiseringa av politi- og lensmannsetaten gjennom politireforma har for samordninga mellom politi og kommune (Rambøll, 2014, s.6-7).

Samordning kan vidare hevdast å vere eit stort og sentralt tema i samtidas diskurs innan offentleg administrasjon og forvaltning, både for forskarar og praktiskarar. Samordning har vorte

¹ I politilova § 1 heiter det at det er statens oppgåve å tilby polititjenester. Det står i motsetning til tidlegare då kommunen var ansvarleg for ordenstjenester.

² Eg nyttar i denne studien omgrepa samordning og samarbeid synonymt, i betydninga av samordning som vert gjort greie for i kapittel 4.

særleg aktuelt i kjølvatnet av omfattande reformer i offentleg sektor dei siste 30 åra (Læg Reid mfl., 2015, s.928), og ein nyttar i dag store ressursar på å samordne ulike offentlege organisasjonar og aktivitetar. Det auka fokuset på samordning kan også sjåast i samanheng med ei større vektlegging av kompleksitet og såkalla *gjenstridige problem (wicked-problems)* (Rittel & Webber, 1973). Dette er problem og utfordringar som gjerne går på tvers av fagfelt og sektorar der samordning vert sett på som eit nøkkelelement i handteringa av slike utfordringar (Læg Reid & Rykkja, 2015, s.475-78).

Politireforma vart vedteken i juni 2015 og tredde i kraft 1. januar 2016. Reforma var eit resultat av eit forlik mellom regjeringspartia Høgre og Framstegspartiet, og Arbeidarpartiet, Venstre og Kristeleg Folkeparti. I proposisjonen vart betydinga av eit velfungerande samarbeid mellom politi og kommune trekt fram:

«Trygge lokalsamfunn skapes gjennom bredt samarbeid om lokale forebyggende tiltak. En velfungerende kontaktflate mellom politi og lokalsamfunn er en forutsetning for god forebygging og kriminalitetsbekjempelse. God dialog og informasjonsflyt mellom aktørene sikrer økt kunnskap og forståelse for rolle og oppgaver. Deltakelse og eierskap til forebyggende arbeid må forankres på toppnivå, så vel i kommunene som hos politiet lokalt» (Prop. 61 LS, (2014-2015), s.75).

Meir og betre samarbeid mellom politiet og kommunane vart heldt fram som eit nøkkelelement i reforma (Politiforum, 2015; POD, 2016). Nytt med reforma er også at kvar kommune har fått ein «politikontakt³». Politikontakten, som første gang dukka opp i ein avtale mellom regjeringspartia og Venstre, er ein ny funksjon og skal fungere som eit kontaktpunkt i det førebyggjande arbeidet i sitt politidistriktet samt bistå politirådet⁴ i «sin» kommune (Prop. 61 LS, (2014-2015), s.26,76). Politikontakt er saman med politiråd ein av seks prioriterte funksjonar i politireforma (POD, 2018).

1.1 Forskingsspørsmål og avgrensingar

I denne studien vil eg undersøke korleis omorganiseringa av politiet i Noreg gjennom politireforma påverkar samarbeidet mellom politi og kommune på lokalt nivå i to kommunar,

³ Politikontakten er ein både ein funksjon og ein person. Politikontakt vert gjort nærare greie for i kapittel 2.

⁴ Politiråd er eit tverretatleg samarbeidsorgan mellom politi og kommune på strategisk nivå. Dette vert gjort nærare greie for i kapittel 2.

Bergen og Austrheim. Politiet og kommunane har fleire ulike samarbeidsforum, og eg vil i denne studien avgrense meg til å studere politirådet og politikontakten. Det overordna forskingsspørsmålet som ligg til grunn for studien er:

«Påverkar politireforma samarbeidet mellom politi og kommune? I så tilfelle, korleis? Og korleis kan ein forstå desse endringane?»

Forskingsspørsmålet er todelt med ein beskrivande del og ein forklarande del. Føremålet med den skildrande delen er å gjere greie for kva som kjenneteiknar samarbeidet mellom politiet og kommunane ved å skildra korleis politirådsamarbeidet er organisert, kva aktørar som deltek i politiråda, og kva slags kultur ein har for å samarbeide. I denne samanheng vert eit viktig spørsmål om politireforma endrar på dette, og dersom den gjer det, på kva måte. Det overordna forskingsspørsmålet vert vidare undersøkt gjennom tre spørsmål: Kva endrar politireforma ved mandatet for samarbeidet? Kva endrar politireforma ved strukturen for samarbeidet? Kva endrar reforma ved kulturen for samarbeidet?.

Fleire kommunar har også gitt uttrykk for at politikontaktfunksjonen sto fram som uklår og det var til dømes varierende forventingar til politikontaktens tilstadeverelse (DIFI, 2016, s.31). Korleis ein har valt å tilpasse og tolke funksjonen i dei to kommunane er difor også eit interessant spørsmål. Då funksjonen er såpass ny⁵ kan studien også bidra med viktig kunnskap om kva den har tilført samordninga mellom politiet og kommunane. Føremålet med den forklarande delen av forskingsspørsmålet er å forklare dei empiriske funna og eventuelle endringar i samarbeidet mellom politiet og kommunane.

For å avgrense det empiriske nedslagsfeltet vil eg studere to kommunar i Vest politidistrikt; Bergen kommune og Austrheim kommune. Nærare grunngjeving for valet av desse kommunane samt dei metodiske vala som er gjort vert greia ut om i metodekapittelet. Studien kan seiast å vere ein komparativ casestudie der føremålet er dybdekunnskap, og nyttar eit variert datagrunnlag

Studiens faglege og teoretiske forankring er organisasjonsteoretisk. Meir bestemt tek den utgangspunkt i ei organisasjonsteoretisk forståing av offentleg forvaltning og offentlege reformer. I den forklarande analysen nyttast to perspektiv, eit instrumentelt perspektiv i to variantar og eit institusjonelt perspektiv. Dette er perspektiv med ei organisasjonsteoretisk forankring (Lægreid & Rykkja, 2015, s.478). Perspektiva nyttast *utfyllande* der føremålet er å

⁵ Politikontaktar skulle vere på plass i alle landets kommunar i juni 2017.

gje ei så god forklaring som råd snarare enn å setje perspektiva opp mot ein annan (Roness, 1997, s.100-101).

1.2 Aktualisering og grunngjeving for val av forskingsspørsmål

Grønmo (2004) viser til at eit forskingsspørsmål bør vere relevant i høve til samfunnsmessige, faglege og praktiske omsyn for å kunne reknast som eit samfunnsvitskapleg forskingsspørsmål. Det er fleire grunnar til at forskingsspørsmåla som denne studien søker å svare på er relevante og viktige å studere.

Wathne (2015, s.67) viser til at den nordiske politiforskinga har eksplodert sidan midten av 1990-talet, men at hovudvekta av bidraga som har kome har vore forankra i kriminologi, sosiologi og antropologi. Vidare er det gjort mykje politirelatert forskning i Noreg, men ifølgje Wathne (2015, s.68) er det gjerne dei kriminologiske tilnærmingane som har dominert. Ein studie forankra i ei organisasjonsteoretisk tilnærming vil difor kunne bidra til å setje fokus på kva betydning organiseringa av politirådet og politikontakten har for samarbeidet mellom politiet og kommunane.

Politiet og kommunane er to sentrale samfunnsinstitusjonar i Noreg med mange og krevjande oppgåver. Politiet er gjennom politilova ansvarleg for å oppretthalda eit trygt samfunn og forventast å vere i forkant av kriminalitetsutviklinga. I eit stadig meir kompleks samfunn må politiet til dømes forholde seg til utfordringar knytt til førebygging av kriminalitet, terrorisme, samfunnstryggleik og beredskap, og cyber-kriminalitet. Dette er utfordringar som kjenneteiknast av at dei kryssar sektorar, forvaltningsnivå og eksisterande organisasjonsstrukturar der det gjerne vert manglande samsvar mellom organisasjonsstruktur og problemstruktur. Samarbeid på tvers av organisasjonar, forvaltningsnivå og policy-felt vert naudsynt og viktig for å handtere slike gjenstridige problem (Fimreite mfl., 2014, s.11-12; Lægreid & Rykkja, 2015, s.475-478; Rubecksen & Ryssdal, 2018, s. 12-13). Det stiller store krav til at ulike organisasjonar, som politi og kommunar, evnar å samarbeide seg i mellom for å kunne handtere slike grenseoverskridande utfordringar. Korleis ein organiserer for slikt samarbeid er då eit sentralt spørsmål (Christensen & Lægreid, 2008; Lægreid mfl., 2015; Sarapuu mfl., 2014).

Politireforma den største omorganiseringa av politiet i Noreg nokon gong og har vore og er framleis utsett for mykje merksemd. Reforma vart vedteken i eit breitt forlik i Stortinget og det var brei semje om at politiorganisasjonen var moden for endring (Regjeringen, 2018). Politireforma må likevel kunne seiast å vere omstridd og omgrepet «nærpolitireform» har vore

problematisk⁶ (DIFI, 2016, s.45-46). Dette kjem mellom anna til uttrykk ved at reforma har vore eit mykje debattert tema dei seinare åra og framleis får stor merksemd i media. Eit viktig verkemiddel var organisering der ein fekk nye politidistrikt og nye funksjonar. Somme har skulda politireforma for å vere ei sentraliseringsreform forkledd som ei desentraliseringsreform (Larsson, 2017). Politireforma er også ei reform med ibuande spenningar. Reforma skal styrke beredskapen samstundes som ein skal bli betre på førebygging. Ei anna spenning ligg i at ein skal styrke det lokale nærpolitiet samstundes som ein sentraliserer ved å legge opp til færre og større einingar med vekt på eit beredskapspoliti (Inderhaug, 2017; Regjeringen, 2018).

Ifølgje Christensen & Læg Reid (2008) og Egeberg (2012) er organisering ikkje berre eit teknisk nøytralt spørsmål, men i stor grad eit politisk spørsmål som fører med seg seleksjon og prioritering. Korleis ein organiserer politiet vil legge føringar for kven som deltek, kva saker som vert prioritert, kva spørsmål som vert stilt, og kva løysingar og tiltak som vert sett i verk (Christensen & Læg Reid, 2018; Egeberg, 2012). Denne studien tek utgangspunkt i ei slik forståing.

Studiens forskingsspørsmål føyer seg inn i ein etablert tradisjon for å forske på reformer i statsvitskapleg og forvaltningsretta forskning. Slike studiar er viktige då dei bidreg med kunnskap om korleis det offentlege styringsapparatet endrast og utviklast samt kva som vert effektane av politikken som førast (Rubecksen & Ryssdal, 2016, s.12). Reformar i politiet er eit viktig studieobjekt då politiet utgjer ein av samfunnets grunnleggande institusjonar, innehar sterke maktmidlar og kan gripe inn i folks personlege fridom. Omorganiseringar i offentlig sektor kan vere utfordrande med omsyn til styrking av både styringskapasiteten og styringslegitimiteten. Større organisatoriske einingar aukar gjerne styringskapasiteten men kan samstundes svekke styringsrepresentativiteten og styringslegitimiteten (Christensen mfl., 2013, s.21; Christensen, 2018, s.58). Politiets valdsmonopol, det vil seie politiets rett til utøving av legitim vald, gjer det også naudsynt at politiet har tillit i befolkninga (Finstad, 2018, s.12-13). Korleis politietaten organiserast og endrast vert difor eit viktig samfunnsanleggande.

Gitt den generelle skepsisen til reforma blant tilsette i politiet (Renå mfl., 2017) vil min studie kunne gje eit bidrag ved at den undersøker kva som faktisk har skjedd med omsyn til samarbeidet opp mot kommunane. Denne studien ikkje berre studerer politiet si oppfatning av samarbeidet med kommunane, men omfattar også kommunane si oppfatning av samarbeidet.

⁶ Då Benedicte Bjørnland overtok som politidirektør i januar 2019 omtala ho politireforma som ei profesjonalisering- og kvalitetsreform (Politiet, 2019).

Kommunane vert også påverka av reforma, om enn i meir indirekte grad. Det gjer også at ein i kommunane kanskje betraktar endringane med større grad av avstand og kjensler enn kva tilsette i politiet gjer. Dette gjer denne studien fagleg, samfunnsmessig og praktisk relevant.

Denne studien inngår også i forskingsprosjekta *Koordinering, kapasitet og legitimitet: Klimaendringer, innvandring og politi (COCAL)*⁷ og *Nærpolitireformen – gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser*⁸. Begge prosjekta vert gjennomført og leia av forskarar ved Uni Research Rokkansenteret i samarbeid UiB. COCAL-prosjektet, som er finansiert av Noregs forskingsråd sitt DEMOS-program, studerer betydninga av organisering og styringskapasitet ved å undersøke samordning av offentlege ressursar, avgjerslesystem og styringsverktøy. Studien føyer seg då til forskning på politiet i forskargruppene ved institutt for administrasjon og organisasjonsvitskap og på Uni Research Rokkansenteret. Eg vil også presisere at sjølv om min studie er utført i tilknytning til dei to nemnde prosjekta så er den eit sjølvstendig arbeid.

1.3 Kapitteloversikt

Studien er delt inn i sju kapittel. I kapittel 2 vert konteksten som studien kan plasserast i gjort greie for. I kapittel 3 vert studiens teoretiske rammeverk lagd fram. Det inkluderer sentrale teoretiske omgrep samt dei teoretiske perspektiva som nyttast i analysen. Kapittel 4 gjere greie for studiens datagrunnlag og metodiske tilnærming. Det vert gjort nærare greie for dei konkrete framgangsmåtane som eg har nytta for samle inn data samt korleis datamaterialet har vorte behandla. Kapittelet drøftar også datamaterialets validitet og reliabilitet. I kapittel 5 vil eg legge fram studiens empiriske materiale. I kapittel 6 følgjer ein analyse av det empiriske materialet med bakgrunn i studiens teoretiske rammeverk. I det sjuande og siste kapitlet vert studien summert opp. Kapittelet drøftar også studiens empiriske og teoretiske implikasjonar før eg til sist kjem med somme forslag til vidare forskning.

⁷ Prosjektet leia av Simon Neby ved UniResearch Rokkansenteret. For meir informasjon om prosjektet, sjå: <http://uni.no/nb/uni-rokkansenteret/demokrati-velferd-og-forvaltning/koordinering-kapasitet-og-legitimitet-klimaendringer-innvandring-og-politi-cocal/>

⁸ Prosjektet er finansiert av DIFI. Prosjektet leia av Kristin Rubecksen ved UniResearch Rokkansenteret. For meir informasjon sjå: <http://uni.no/nb/uni-rokkansenteret/demokrati-velferd-og-forvaltning/nrpolitireformen-gjennomfring-endringsutfordringer-og-konsekvenser/>

2.0 Kontekst: Politiet og politireformer

I dette kapittelet vil eg legge fram den kontekstuelle ramma for studien. Kapittelet gjer kort greie for reformer i politiet dei seinare åra, bakgrunnen for politireforma samt politireformas innhald og sentrale element. Då politireforma er ei svært omfattande reform vil eg avgrense meg til dei mest sentrale elementa samt dei som er av relevans for denne studien. Vidare gjer kapittelet greie for politiet som organisasjon samt politirådet og politikontakten som denne studien undersøker nærare. Til sist i kapittelet vil eg også gjere greie for forskning på politireforma samt anna relevant forskning for denne studien.

2.1 Politireforma: Bakgrunn og underliggende element

Reform i politiet er ikkje noko nytt. Med *Politireform 2000. Et tryggere samfunn*, som då var den mest omfattande reforma av politi- og lensmannsetaten, vart talet på politidistrikt redusert frå 54 til 27. Ein viktig føresetnad for reforma var at ein skulle vidareutvikle og styrke kvaliteten i det lokale samarbeidet. Reforma peika på, som Nærpolitireforma 15 år seinare, at samarbeidet med kommunane er av stor betydning for betre og meir effektiv bekjemping av kriminalitet (St.meld. nr.22 (2000-2001)) (Kvam, 2015, s.31). I 2009 tok arbeidet med *Resultatreforma* til, som ei oppfølging av Politireform 2000. POD, på oppdrag frå departementet, skulle greie ut grunnlaget for resultatreforma fram mot 2013. Arbeidet med resultatreforma vart stogga då Noreg 22. juli 2011 vart råka av eit omfattande terroråtak.

Hendingane 22. juli 2011 utgjorde eit viktig bakteppe for politireforma som kom i 2015. Eit av inntrykka etter terroråtakane var at politiet ikkje var førebudd og at beredskapen svikta. Rapporten til 22.juli-kommisjonen peika på problem med samordning, kommunikasjon, fragmentering, administrativ kultur, og leiarskap. Kommisjonens meinte at ein først og fremst måtte styrka leiarskap, samhandling og kultur i politiet (NOU 2012: 14). Rapporten har seinare vore gjenstand for kritikk, mellom anna av Renå (2017)⁹. Kommisjonen kom ikkje med nokre anbefalingar om endring av den formelle strukturen i politi- og lensmannsetaten, sjølv om rapporten avdekkja at denne svikta (Christensen, Læg Reid & Rykkja, 2018).

I etterkant av terroråtakane vart arbeidet med resultatreforma avløyst av eit hastevedtak der dåverande justisminister Grete Faremo sette i 2012 ned *politianalyseutvalet* (JD, 2012;

⁹ Renå (2017) peikar på at han i sin analyse finn at kommisjonen i si tolking av si oppgåve viste til perspektiv og omsyn som var delvis motstridande. Vidare peikar Renå på at kommisjonens rapport i spørsmålet om ansvar er utydeleg på kva og kor mykje ein kunne tilskrive høvesvis systemet og personane i systemet (Renå, 2017).

Gundhus, Talberg & Wathne, 2018, s.202; Christensen, 2018, s.61). Utvalet skulle analysere utfordringane til politiet og ein viktig føresetnad var at ein skulle styrke nærpolitiet der lensmannskontor og lokale politistasjonar framleis skulle vere kjernen i det kriminalitetsførebyggande arbeidet (JD, 2012; Politiforum, 2015; POD, 2016).

Utvalet overrakk sin rapport, *NOU 2013:9 Ett politi rustet til å møte fremtidens utfordringer – Politianalysen*, til justisministeren i juni 2013. Arbeidsgruppa si anbefaling var å gjennomføre to reformer, ei strukturereform og ei kvalitetsreform (NOU 2013:9, s.9). Ein meinte at dei formelle strukturane måtte endrast først, slik at endringar i åtferd og uformelle trekk kunne tilpasse seg desse over tid (Rubecksen & Ryssdal, 2018, s.23). Politianalysen peika på behovet for større einingar, omorganisering og sentralisering av politiet si verksemd. Dette kan seiast å gå på tvers av politiets 10 grunnprinsipp som vektlegg eit desentralisert politi som jobbar førebyggande i lokalsamfunna og som er tett på befolkninga.

Politianalysen sine vektleggingar skilde seg difor frå 22. juli kommisjonen sin rapport ved at ein la meir vekt på struktur og formell organisering enn kultur og leirskap (Christensen, Lægreid & Rykkja, 2018). Også Politianalysen fekk ein del kritikk. Riksadvokaten hevda til dømes at ein ikkje drøfta argument for og imot forslaga ein kom med og at «alle piler peika utan atterhald i same retning» (Riksadvokaten, 2013). Analysens anbefaling om å redusere talet på politidistrikt frå 27 til 6 vart også gjenstand for kritikk. Kritikken kom mellom anna frå kommunar som meinte at utvalet la opp til ei altfor omfattande sentralisering av politiet (Christensen, Lægreid & Rykkja, 2018, s.9). Også Politiets Fellesforbund stilte seg kritiske til politianalysen og hevda at den korkje bygde på eller drøfta forskingsbasert kunnskap i høve til konsekvensane av dei forslaga som den kom med (Politiets Fellesforbund, 2013). Politianalysen vart også skulda for å bryte med det norske politiets tradisjon med eit desentralisert politi. KRÅD¹⁰ meinte i sitt høyringssvar at ein nytta mykje plass til å drøfte samordning internt i politiet, medan ein var for lite oppteken av samordning på tvers av forvaltningsområde og etatsgrenser. KRÅD viste også til at ein i analysen nemnde samarbeid på tvers av politidistrikt og landegrenser som viktig for effektiv bekjemping av kriminalitet, medan samarbeid med andre etatar utanfor politiet vart derimot ikkje nemnd i det heile tatt. I høve til politiråda frykta KRÅD at den omfattande sentraliseringa som utvalet la opp til kunne føre til at politimeister,

¹⁰ KRÅD var eit uavhengig råd som skulle bidra til samordning av førebyggande tiltak i kriminalpolitikken. Dette vart i 2015 avvikla og erstatta av eit kompetansesenter for kriminalitetsførebygging og eit departementsutval for kriminalitetsførebygging

ordførar og rådmann ville få meir perifere roller der politirådet fungerte som styringsgruppe for SLT-samarbeidet (KRÅD, 2013).

2.2 Politireforma: Vedtak, sentrale element og målsettingar

I mars 2015 la regjeringa fram eit forslag til reform av politiet. Forslaget til reform fekk namnet *Prop. 61 LS (2014-2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. Proposisjonen tok for seg politi- og lensmannsetatens struktur, oppgåveportefølje og ansvarsdeling i tillegg til at den sette fokus på kultur og leiing i politiet. I høve til Politianalysen var grunnlaget for proposisjonen ein avtale mellom regjeringspartia og Venstre der partane var samde om at regjeringa skulle fremje ein stortingsproposisjon for eit «framtdsretta og robust nærpoliti». I avtalen var det bestemt at politiet skulle organiserast i tolv politidistrikt, og ikkje seks som politianalysen anbefala (Regjeringen, 2015). I juni 2015 behandla Stortinget regjeringa sitt forslag til reform av politiet. Justiskomiteen la etter eit forlik mellom Ap, H, Frp, Krf og V fram si innstilling. Forliket inneheldt somme endringar i høve til det opphavlege forslaget som vart lagt fram for Stortinget i mars 2015. Reduksjonen i talet på politidistrikt frå 27 til 12 låg fast, men det vart gjort somme endringar i inndelinga. Forliket endra også kommunane sin rett til å berre uttale seg til at kommunane kunne klage til departementet. Reforma understreka viktigheita av eit politi med lokal forankring, og ei nyvinning var at alle kommunar skulle få ein politikontakt.

10. juni 2015 vedtok Stortinget formelt politireforma (*Prop. 61 LS (2014-2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*). Det overordna målet med reforma er å skape eit nærpoliti som er operativt, synleg og tilgjengeleg og er ifølgje tidlegare politidirektør Humlegård den største reforma og utviklinga av politiet i Noreg nokon gong (POD, 2016b; Humlegård, 2017). Reforma er sett saman av ulike element med vekt på både strukturelle og kvalitative endringar. Dei strukturelle endringane skal være eit sentralt verkemiddel for å bidra til å skape større fagmiljø med meir spesialisert kompetanse, likare polititenester og syte for meir effektiv utnytting av ressursar. Reforma skal også gje polititenester som er kvalitativt betre saman med tiltak for å betre kultur, haldningar og leiing i politiet (DIFI, 2017, s.3). Eit av grepa for å nå målet om meir robuste fagmiljø og betre ressursutnytting var å legge til rette for større einingar. Dei strukturelle endringane førte til ein reduksjon i talet på politidistrikt frå 27 til 12 samt ein reduksjon i talet på tenestestader (Prop. 61. LS, (2014-2015, s.5). JD argumenterte for at moderne teknologi opna for at meir av

politiarbeidet ikkje treng gjerast på faste tenestadar. Ein trekte også fram at politiet i dag kan kommunisere med publikum via fleire kanalar enn før. Ifølgje departementet gjer dette politiet mindre avhengige av faste tenestestadar for å levere gode polititjenester (Prop. 61. LS, (2014-2015), s.7). Det sett i samanheng med eit politi som var organisert på eit stort tal, og til dels små tenestadar, meinte departementet var eit dårleg utgangspunkt for å organisere politiet med omsyn til politiets nærvær for publikum. Vidare understreka reforma at gitt politiets oppgåver måtte strukturen til politi- og lensmannsetaten vere desentralisert og ha tydelege band til lokalmiljøa (Prop. 61. LS, (2014-2015), s.67). Reformas forsøk på å balansere mellom eit sentralisert, beredskapspoliti og eit lokalt nærpolit gjer at den kan seiast å vere ei reform med ibuande spenningar. Dei strukturelle endringane i reforma legg opp til større og færre einingar og eit politi som kan kallast eit beredskapspoliti. Samstundes skal reforma ein styrke nærpolitiet og det førebyggjande arbeidet (Inderhaug, 2017).

Meir og betre samarbeid mellom politiet og kommunane var eit av hovudelementa i proposisjonen. Ein peika i proposisjonen på at evne til godt samarbeid og god samhandling er vesentleg for å lukkast i politiarbeidet, og at eit godt samarbeid med andre aktørar bygger på ei «grunnhaldning om å søke den meirverdien som ligg i å løyse oppgåver i kontakt med andre» (Prop. 61 LS (2014-2015), s.30-33). Ein gjekk då inn for å vidareutvikle samarbeidet mellom politiet og kommunane i politirådet (Prop. 61 LS (2014-2015), s.32-33). Ein gjekk derimot ikkje djupare inn på kva ein meinte med dette eller korleis dette skulle skje. Gjennom oppretting av av politikontaktar, som ein fast kontaktperson ved den politistasjonen eller det lensmannskontoret som kommunen er tilknytt, skulle ein også sikre alle kommunar, uavhengig av storleik, god kontakt med politiet. Vidare skulle politikontakten syte for at det førebyggjande arbeidet vart prioritert og kontinuerleg følgd opp. Dokumentet viste ikkje til noko faglege anbefalingar eller råd som ligg til grunn for politikontaktfunksjonen. Det vart heller ikkje vist til nokre konkrete ønsker om ei slik ordning (Prop. 61 LS (2014-2015), s.32-33,76,78). Til trass for at ein omtalar samarbeid mellom politi og kommune som eit av hovudpunkta i reforma vert temaet omtala relativt sporadisk i proposisjonen.

Proposisjonen drøfta i liten grad erfaringar med liknande politireformer i Danmark, Sverige og Finland. I erfaringane frå Danmark trekte ein fram at samarbeidet med kommunane var om lag like bra eller betre enn før reforma, men at politiets lokalkunnskap vart svekka og politiet i mindre grad hadde personlege relasjonar til befolkninga (Prop. 61 LS (2014-2015), s.23). Noko underleg let ein det vere med dette og drøfta ikkje vidare funnas relevans for Noreg.

Myndigheit til å fatta avgjersler om endringar i politiets lokale struktur vart gitt til POD under føresetnad av at kommunane vart involverte i råd (lokale styringsgrupper) (Ellefsen, 2018). I 2017 vart det, etter at JD hadde handsama klagane på POD sitt forslag til ny tenestestruktur, bestemt at 115 lensmannskontor og politistasjonar skulle leggst ned. Det førte til ein reduksjon i talet på tenestestadar frå 340 til 225; 159 lensmannskontor og 66 politistasjonar (Døvik mfl., 2017; POD, 2017b,e; Ellefsen, 2018).

Iverksettinga av reforma kan delast inn i 3 fasar. I fase 1 skulle ein etablere fundamentet medan ein i fase 2 skulle realisere muligheiter. På noverande tidspunkt er ein i fase 3 (2018-2020) der ein skal hausta gevinstar frå dei tidlegare åras endringsarbeid¹¹ (Politiet, 2018g). Den første utrullingsfasen sette dei strukturelle og organisatoriske endringane i hovudfokus, medan dei kvalitative elementa har kome meir i sentrum i frå slutten av 2017 og framover (Rubecksen & Ryssdal, 2018, s.13).

I samband med iverksetting av politireforma var det ifølgje POD særleg seks prioriterte funksjonar som måtte tidleg på plass. Desse er etterretning, *politiråd* og *politikontakt*, tenestekontor, politipatruljen – og innføring av politiarbeid på staden, operasjonssentralen, og felles straffesaksinntak. Ifølgje regjeringa skal desse gje «meir lik kvalitet, betre samhandling og legge til rette for kunnskapsstyrt fagutvikling» (Regjeringen, 2019). Funksjonane skal fungere kvar for seg, men ifølgje POD vil ein oppnå størst effekt når dei spelar i lag (POD, 2018).

2.3 Historisk utvikling i politi- og lensmannsetaten

Lensmannsordninga i Noreg oppstod allereie under Kong Sverre sitt styre på 1100-talet (Ellefsen & Larsson, 2014, s. 38). Den kan difor reknast som ein av dei eldste organisasjonane i Noreg som framleis eksisterer i dag¹² og kan omtalast som ein institusjon. Politiet som institusjon slik ein kjenner den i dag kan likevel seiast å vere relativt ny, og byrja å vekse fram i dei største byane i landet på 1600-talet (Larsson & Gundhus, 2007, s.14).

Fram til 1937 var etaten blanda, det vil seie den var delvis kommunal og delvis statleg (St. meld 22 (2000-2001), s.87, 89-90). Den øvste leiinga av politiet i Noreg vart lagd til departementet for justis- og politivesenet i 1819 og det er i dag JD som har den overordna styringa av politi-

¹¹ For meir informasjon om dei ulike fasane i reforma, sjå:

<https://www.politiet.no/om/narpolitireformen/reformplan/>

¹² Lensmenn og politi var opprinneleg to ulike fenomen, der lensmannsordninga er den eldste. For ei meir detaljert skildring av politi- og lensmannsetaten si historie, utvikling og relasjonen mellom dei, sjå t.d. Ellefsen (2018) og Ellefsen & Larsson (2014) I: Larsson, P., Gundhus, H.O.I., & Graner. R. red. *Innføring i politivitenskap*.

og lensmannsetaten (Christensen, 2015, s. 177). Politiet vart likevel ikkje ein reint statleg etat før i 1937 då politilova kom på plass. Kommunane sitt ansvar hadde fram til då vore å finansiere konstabelkorps, men i perioden 1859-1937 bidrog ein del kommunar i større grad også til finansieringa av politiet. Den faglege leiinga av politiet har derimot alltid vore plassert hjå sentrale statlege myndigheiter (St. meld 22 (2000-2001), s.87,89-90). Dei uklåre og uoversiktlege ansvarsforholda var blant årsakene til at ein valde å samle dei økonomiske og tenestemessige funksjonane på ei hand i 1937 (St. meld. nr. 42 (2004-2005), s.89). Det administrative ansvaret for lensmannsetaten vart i 1994 overført frå fylkesmennene til politimeistrane (Ellefsen, 2018, s.42). Ansvaret for styring, fagleg, leiing, oppfølging og utvikling av politiet ligg i dag hjå Politidirektoratet (POD), som vart oppretta som eit forvaltingsorgan underlagd JD i 2001 med Ot. prp. nr. 7 (1999-2000) *Om endringer i politiloven (den sentrale politiledelse)*.

2.4 Politiet som organisasjon: Målsettingar, prinsipp, kjenneteikn og særtrekk

Politiet utgjer det sivile maktapparatet i Noreg og skal sikre befolkninga sin tryggleik samt oppretthaldelse av lov og orden. Politiets overordna målsetting går fram av politiinstruksen § 2-1:

«Målet med politiets virksomhet er å opprettholde den offentlige orden og sikkerhet, forfølge lovbrudd og utføre andre oppgaver fastsatt etter lov eller sedvane. I ethvert tilfelle gjør politiet best nytte for seg hvis det på forhånd lykkes i å forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser» (JD, 1990).

Vidare er politiet gjennom politilova § 2 nr. 6 pålagt «å samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette» (Lovdata, 2018).

Den førande arbeidsfilosofien for politiet i dag er kunnskapsbasert politiarbeid¹³ (POD, 2008, s.22). I denne tilnærminga ligg det også ei forventning om at politiet aktivt skal forholde seg til og nytta andre typar kunnskap enn si eiga erfaringsbaserte kunnskap (NOU 2009:12, s.185).

¹³ Kunnskapsbasert politiarbeid har vore den førande strategien for politiet sidan slutten av 2000-talet. Før det og på tidleg 2000-talet var problemorientert politiarbeid (POP) den rettleiande arbeidsmetoden politiet i Noreg. POP - strategien vart utforma som ein reaksjon på reaktivt og hendingsstyrt politiarbeid, og speglar att ein arbeidsfilosofi for politiet som vektlegg heilskapleg arbeid internt i politidistrikta og i samarbeid med andre aktørar og publikum. POP knytte seg også spesielt knytt opp mot det førebyggjande arbeidet (POD, 2002; Balchen, 2004, s.9-10). For ei djupare innføring i POP, sjå t.d. Goldstein (1990).

Informasjon frå andre samfunnsaktørar politiet er avhengig av å samarbeide med, som kommunane, vert viktig i denne samanhengen og kan spele ei viktig rolle for politiets førebyggjande arbeid (Nøkleberg, 2014, s.103). Også i *Etterretningsdoktrine for politiet* (POD, 2014), som utgjer rammeverket for politiet sitt etterretningsarbeid vert det understreka at politiets samfunnsoppdrag fordrar samarbeid med andre organisasjonar og myndigheiter¹⁴ (POD, 2014). Viktigheita av at politiet samarbeider med andre aktørar vert også trekt fram i St. meld. 42 (2004-2005, s.56) der ein peika på at politiets overordna verksemd er: «*at politiet i samvirke med andre skal bidra til økt trygghet i samfunnet*» (St. meld. 42 (2004-2005), s.56).

Ein opererer også med 10 grunnprinsipp for politiets organisering og samfunnsrolle. Desse går attende til Politirulleutvalet som vart oppretta i 1976. Dei 10 prinsippa er:

1. *Politiet skal spegla att samfunnets ideal*
2. *Politiet skal ha eit sivilt preg*
3. *Me skal ha eit enhetspoliti*
4. *Politiet skal vere desentralisert*
5. *Politimannen skal vere ein generalist*
6. *Politiet skal verka i samspel med publikum*
7. *Politiet skal vere integrert i lokalsamfunnet*
8. *Politiet skal ha brei rekruttering*
9. *Politiet skal prioritere mellom sine oppgåver*
10. *Politiet skal vere underlagd effektiv kontroll frå samfunnets side* (NOU 1981:35, s.74-83).

Sidan 1990-talet, då dei fekk Stortinget si tilslutning, har dei 10 prinsippa låge til grunn for utviklinga av politiet. Det fjerde prinsippet seier at politiet skal vere desentralisert medan det sjuande prinsippet seier at politiet skal vere integrert i lokalsamfunna. Dei speglar då også att politiets historiske forankring lokalt og i kommunane (St. meld. 42 (2004-2005), s.9-10). Eit desentralisert politi som er tilstades i lokalsamfunna er viktig for å oppretthalda nærleik og kontakt mellom befolkninga og politiet (Rambøll, 2014, s.55).

Politirulleutvalet sine utgreiingar har vore viktige referansepunkt for utviklinga av det norske politiet. Dei 10 grunnprinsippa vart formulerte i dei to første utgreiingane til utvalet og danna

¹⁴ Etterretningsdoktrina utgjer grunnlaget for prioriteringar, tiltak og koordinering av politiets innsats, og legg mellom anna grunnlag for kunnskapsdeling med kommunane i politirådet (POD, 2014). Etterretningsdoktrina kan også sjåast som eit bidrag til kvalitetsdelen i politireforma (Gundhus mfl., 2018, s.351).

grunnlaget for det utvalet omtala som «*nærpolitimodellen*». Utvalet meinte at det var ein indre samanheng mellom dei 10 prinsippa. Legg ein dei 10 prinsippa til grunn for politiordninga i Noreg fekk ein ifølgje utvalet eit politi kjenneteikna av små einingar, liten grad av arbeidsdeling, mangfald av oppgåver, eit minimum av maktbruk, nært samarbeid med publikum, integrasjon i lokalsamfunnet, representativitet, førebygging som hovudmål og yrkesmoral som grunnlag for kontroll (NOU 1981:35, s.16; St. meld. 42 (2004-2005), s.10). Nærpolitimodellen har, om enn noko moderert, blitt liggjande som ein grunnleggande verdi for politiet¹⁵. Politirolleutvalet hevda også at politiet i Noreg sin styrke tradisjonelt har låge i den nære kontakten med befolkninga i lokalsamfunna (NOU 1981:35, s.16).

Politiorganisasjonen må balansere mellom ulike styringsprinsipp som målstyring, regelstyring, verdistyring og politisk styring. Politiet i Noreg har lenge vore eit desentralisert, sivilt-prega, ikkje-væpna, enhetspoliti¹⁶ med vekt på oppretthald av lov og orden og bruk av så lite makt som naudsynt i handtering av konflikter. Politiet i Noreg er av ein slik storleik at det ikkje vert oppfatta som ein ytre trugsel mot innbyggerane. Denne organiseringa er kjend som den såkalla *samtykke-modellen (policing by consent)* (Finstad, 2018, s.8). Politiet i Noreg nyter, i kontrast til mange andre land, også høg tillit i befolkninga (Kantar TNS, 2018; Christensen, Lægred & Rykkja, 2018; Finstad, 2018, s.8).

Politiorganisasjonen er kjenneteikna av å vere ein hierarkisk og byråkratisk organisasjon med top-down styring der ansvar og roller er tydeleg definert. Ifølgje Glomseth (2015, s. 46) kan politiet seiast å ha mykje til felles med det Henry Mintzberg omtalar som profesjonelt byråkrati i hans klassifisering av organisasjonar (Mintzberg, 1979). Vidare kjenneteiknast politiet av å vere uniformert og med profesjonelle medarbeidarar. Eit anna sentralt trekk ved det norske politiet er «*det to-spora system*», det vil seie at ansvaret for etterforskning av straffesaker er delt mellom JD og riksadvokaten. Riksadvokaten er ansvarleg for behandling av straffesaker medan POD og departementet har ansvar for polisiære, administrative og økonomiske spørsmål (Glomseth, 2015, s.57). Politiet er også nøydd til å leve med eit mediefokus der måten politiet løyser oppgåvene på er i eit konstant fokus.

¹⁵ Ifølgje Wathne (2015, s.145) hadde nærpolitimodellen si stordomstid på 1980-talet med eit meir desentralisert og sjølvregulert politi som i mindre grad var råka av ein byråkratisk styringsstruktur. Ho peikar vidare på at dei seinare åra har gradvis vakse fram ein «ekspertmodell» i Noreg, og at denne har segla opp som det nye idealet der eit profesjonelt politi og kunnskapsbasert politiarbeid står sentralt. Etterretningsstyrt politiarbeid, intelligence-led-policing (ILP), er ein sentral arbeidsmetode i denne modellen (Wathne, 2015, s.146).

¹⁶ Omgrepet enhetspoliti viser til eit politi der politimannen er ein generalist og som skal kunne det meste. Motstykket til dette vert eit politi som er sterkt spesialisert og meir fragmentert.

Politiorganisasjonens hierarkiske oppbygging saman med ein kultur kjenneteikna av ei sterk yrkesidentifisering kan gjere samarbeid med andre aktørar utfordrande. Denne vert gjerne referert til som «*cop-culture*» (politikultur). Gundhus (2017) viser til at det er gjort forskning som syner at forsøk på kulturreformar gjennom top-down tilnærmingar har vorte møtt med betydeleg motstand (Gundhus, 2017, s.2). Samstundes kan organisasjonskulturen i politiet seiast å vere meir heterogen enn homogen, der ein har både politiutdanna, juristar og sivilt tilsette (POD, 2017d; Crawford & Cunningham, 2015, s.75).

2.5 Politiets samarbeid med kommunane

Kommunane i Noreg er generalistkommunar som vil seie at alle kommunar gjennom lov er pålagde dei same oppgåvene, det same finansieringssystemet er gjeldande for alle, og lova gjev like rammer for styring og organisering av kommunane (St. meld. 12 (2010-2011), s.22). Noreg er ein stat der mange av velferdsoppgåvene vert utført av kommunane, og det kommunale sjølvstyre har hatt ein tradisjonelt sterk posisjon trass i at Stortinget først i 2016 sa ja til å grunnlovsfeste det kommunale sjølvstyret ((St. meld. 12 (2010-2011), s.12); Fimreite & Flo, 2017; Christensen mfl., 2014, s.137). Furuhaugen (2017) hevdar kommunane i Noreg har hatt ein sterk posisjon i relasjon til staten sidan 1800-talet. Han trekk fram kommunane si makt som ei viktig forklaring på kvifor det lokale politiet har stått sterkt i Noreg (og i dei andre skandinaviske landa), samt kvifor forslaga til eit nasjonalt politi lenge var møtt med sterk motstand. Det lokale politiet vart lenge oppfatta som ein del av kommunane, og eit nasjonalt politi kunne i så måte stå fram som eit angrep på kommunane sin integritet. Desse motstridande interessene; staten sitt behov for å kontrollere politiet og behovet for eit lokalt politi er også viktige utfordringar i dag (Furuhaugen, 2017).

I Noreg er det eit etablert prinsipp at oppgåver bør utførast på eit så lågt nivå i forvaltninga i som mogleg, noko som gjev kommunane ei vid oppgåveportefølje (St. meld. 12 (2011-2012), s.19). Dette omfattar også mellom anna ansvar for grunnskulane, barnehagar, helse- og omsorgstenester, og sosialtenester. Vidare står kommunane også fritt til å ta på seg oppgåver som ikkje er tillagde andre forvaltingsorgan eller private aktørar. Kommunane har også eit grunnleggande ansvar for å ivareta tryggleiken til innbyggjarane, og er viktige berebjelkar i beredskapsarbeidet i Noreg (St. meld. 12 (2011-2012), s.15). Dette gjev kommunane ei viktig rolle i arbeidet med førebygging av kriminalitet, beredskapsplanlegging og handtering av kriser.

Kommunane har som nemnd lange historiske band til politiet, og er i dag ein viktig aktør i det kriminalitetsførebyggande arbeidet. Kommunane har oversikt over og sit med ansvar for områder som er viktige i det lokale førebyggande arbeidet. Dette er til dømes skular, helse, integrering. Mange kriminalitetsutfordringar og polisiære problem er også gjenstridige av natur, noko som krev engasjement og involvering av aktørar på fleire nivå (Crawford & Cunningham, 2015, s.75).

2.5.1 Politiråd

Som nemnd i kapitlet er det lange tradisjonar for samarbeid mellom politi og kommune i Noreg. Temaet har derimot fått auka merksemd i kriminalpolitikken i seinare tid, og i St. meld. 42 (2004-2005) *Politiets rolle og oppgaver* peika ein på eit behov for eit meir formalisert samarbeid mellom den enkelte kommune og den øvste leiinga i det lokale politiet, samt at kommunane i større grad tok del i og ansvar for det kriminalitetsførebyggande arbeidet (St. meld. nr. 42 (2004-2005), s.89; Regjeringen, 2014; POD, 2016, s.9). Då justiskomiteen i Stortinget i 2006 behandla St. meld. 42. (2004-2005) vart det føreslått at det skulle opprettast *politiråd* for å formalisere og vidareutvikle samarbeidet mellom politi og kommune. Komiteen meinte at dette burde gjerast på bakgrunn av erfaringar frå SLT-samarbeidet samt rettleiarer *Politiet i lokalsamfunnet*¹⁷ (Innst. S. nr. 145 (2005-2006), s.12). Dette vart følgd opp i St. prp. nr. 1 (2006-2007, s.15): «*Det skal opprettes lokale politiråd som samler politi og myndigheter til systematisk samarbeid og felles idedugnader. Dette gir en arena for å omsette kunnskap om lokale problemer til en samordnet innsats*». Politiråd vart vidare omtala som eit supplement til det eksisterande SLT-samarbeidet ved at politirådet innførte eit formalisert samarbeid på eit strategisk nivå (St. prop. 1 (2006-2007), s.92,99). Styrking og utvikling av det tverrgående samarbeidet mellom politiet og kommunane var då eit klårt politisk mål. Det vart derimot ikkje sett av økonomiske midlar til politirådssamarbeidet (POD, 2012).

Vedtaket om å opprette politiråd var ei politisk avgjersle som vart følgd opp av POD som i 2007 sende ut rundskrivet «*Formalisert samarbeid mellom kommunale myndigheter og politiet*

¹⁷ Omgrepet *politiråd* var ikkje nytt, då det vart nytta allereie i NOU 1981:35 *Politiets rolle i samfunnet*. Politirådet tok i 1978 initiativ til eit prøveprosjekt med lokale (kommunale) politiråd i fem kommunar for å undersøke om det kunne vere behov for eit slikt organ. Råda var samansette av representantar frå politiet og kommunen, og prøveperiode varte ut 1981. Utvalet meinte at råda kunne bidra til eit meir konstruktivt samarbeid mellom kommunane og politiet, men at dette først og fremst gjaldt dei større kommunane. I 1987, i andre del av utgreiinga, konstaterte ein derimot at ordninga ikkje hadde vore nokon suksess (NOU 1981:35, s.9,14,37,80; NOU 1987: 27, s.45, 50).

(*Politiråd*)» (POD, 2007). Politiet vart då forplikta til å ta initiativ til å opprette politiråd med den einskilde kommune. I skrivet vart det presisert at politiråd var ei frivillig ordning for kommunane, men ein forventa at kommunane ville stille seg positive til innføring av samarbeidsordninga. Ansvar for at lokale politimyndigheiter skulle ta initiativ til oppretting av politiråd i sine respektive kommunar vart lagd til politimeistrane i dei enkelte politidistrikta. I rundskrivet anbefala POD også at partane vart samde om ein formell avtale med oversikt over felles utfordringar, prioriteringar og møtestruktur (POD, 2007; Regjeringen, 2014). Dei første politiråda vart etablerte i 2007, og i 2015 hadde ein politirådssamarbeid med nær samtlege kommunar i landet (POD, 2016c, s.14).

Politiråd er då eit tverrsektorielt formelt samarbeid mellom den øvste leiinga i kommunen og det lokale politiet, og er det øvste formelle samarbeidsorganet mellom politiet og kommunane. Politirådet skal sikra utveksling av kunnskap og erfaringar mellom politi og kommune, og vere eit strategisk organ for det lokale kriminalitetsførebyggande arbeidet. Vidare skal politiråda bidra til å forsterke målsettinga om eit lokalt forankra politi, og ein viktig føresetnad for politirådet er at kunnskapen om lokale utfordringar skal setjast om til samordna innsats (Politiet, 2017; Rambøll, 2014, s.1). Arbeid med beredskapsplanar og samfunnstryggleik fell også inn under politirådet sitt (POD, 2016, s.9).

Med politireforma vart politirådsarbeidet trekt fram som ein sentral samarbeidsarena og heldt opp som eit viktig grep for å sikre eit nærpoliti på strategisk nivå. Dette går mellom anna fram i ein rettleiar for evaluering av politirådsarbeidet: «*Politiråd spiller en nøkkelrolle i politireformen*» (POD, 2016, s.1, 10).

Organisatorisk er politiråda tilknytt den lokale tenesteeininga til politiet og dei tilhøyrande kommunane/kommunen. Politiråda skal som eit minimum vere sett saman av representantar frå leiinga i kommunen og politiet. POD rådar også at politikontakten tek del i politiråda. Det er også eit ønskje at representantar frå næringsliv, interesseorganisasjonar og frivillige organisasjonar er med i politiråda (POD, 2016, s.114-115). Møtefrekvensen til politiråda skal tilpassast utfordringane som politiet og kommunen har knytt til kriminalitet, beredskap og tryggleik, men ein skal som eit minimum halde 2 møter i året (POD, 2016, s.115). Politiråda er i hovudsak organisert på to måtar, som enkeltpolitiråd og som samansette politiråd. Enkeltpolitiråd er sett saman av ein kommune og den lokale politistasjonen eller lensmannskontoret. Samansette politiråd er regionale og består av fleire kommunar og fleire geografiske drifteseiningar i politiet (Rambøll, 2014, s.5; Politiet, 2016,

s.9). Det er gjennomført to evalueringar av politirådsarbeidet. Ei evaluering gjennomført i 2012 hadde utgangspunkt i politiets oppfatning av samarbeidet, og vart utført av seksjon for førebygging og kriminalitetsbekjemping i POD (POD, 2012). Rådgjevingsverksemda Rambøll utførte i 2014 ei evaluering av politiråda på oppdrag JD med fokus på deltakarane sine opplevingar av politirådssamarbeidet (Rambøll, 2014). Desse omtalast nærare i avsnitt 2.5.4.

2.5.2 Forholdet mellom politiråd & SLT

Samordning av lokale rus og kriminalitetsførebyggande tiltak (SLT) er ein modell som skal samordne lokale tiltak for å førebygge kriminalitet. SLT-modellen vart teke i bruk 1989, etter initiativ frå det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD), og kan sjåast som eit svar på eit stadig større behov for ei formalisert samarbeid mellom politiet og kommunale einingar. Den norske SLT-modellen er basert den danske SSP-modellen¹⁸ (Gundhus mfl., 2008, s.5,23,42). Målet med SLT-samarbeidet var å styrka samarbeidet mellom ulike offentlege, etatar, profesjonar og frivillige organisasjonar i det kriminalitetsførebyggande arbeidet (JD, 2013, s.42; Gundhus mfl., 2008, s.43).

Då Noreg er eit land der kommunane er svært varierte med omsyn til mellom anna geografisk storleik og innbyggjartal er SLT-modellen i utgangspunktet svært fleksibel. Det opnar for at SLT-einingar kan vere interkommunale og ikkje berre kommunale (Gundhus mfl., 2008, s.45). SLT-modellen organisert på tre nivå. Øvst er det styringsnivået som er sett saman av ei styringsgruppe der lokale toppleiarar frå politi og kommune er med. Under dette ligg koordineringsnivået som er samansett av einings-/verksemds-/mellomleiarar- frå politi og kommune. Til sist har ein det utførande nivået der ein finn dei som arbeider med born og unge hjå SLT-nettverkets deltakarar i politi, kommune og frivillig sektor (Rambøll, 2014, s.22-23). SLT-koordinator, som er tilsett i kommunane, skal vere eit bindeledd mellom nivåa i SLT-modellen og syte for at dei som er involverte i arbeidet samordnar sine tiltak. Den skal bidra til både horisontal og vertikal samordning av tiltak samt vere drivkrafta i høve til målsettinga om å planlegge og samordne kriminalitetsførebyggande tiltak på høgt nivå i SLT-eininga (Gundhus mfl., 2008, s.69; Kriminalitetsforebygging, 2019).

Organisatorisk er det somme likskapar mellom SLT-eininga og politirådet. Politiråda er organiserte på same måte som og har samanfallande arbeidsområde som styringsgruppa i SLT-modellen (Gundhus mfl., 2008, s.142-143). Evalueringa av politiråda frå 2014 fann at politiråda

¹⁸ SSP-samarbeidet er eit lokalt samarbeid mellom skulen, sosialforvaltinga og politiet der formålet er å førebygge kriminalitet blant born og unge.

og SLT i praksis var integrert i kvarandre mange stadar då ein betydelig del av målsettingane deira var samanfallande (Rambøll, 2014, s. 22). Desse måla omfattar betre informasjonsflyt og samarbeidsrelasjonar mellom politi og kommune, høve til innsikt i politiets prioriteringar og innsatsområde for kommunale myndigheiter, gjensidig påverknad med omsyn til utvikling av både kommunens og politiets prioriteringar, styringsdokument og handlingsplanar (Gundhus mfl., 2008, s. 142-143).

Det er derimot somme viktige skilnadar mellom politirådet og SLT-eininga. Ifølgje Gundhus mfl. (2008) er politirådet i større grad oppteken av informasjonsflyt mellom politikarar og kommunen, medan SLT har meir fokus på kommunikasjon mellom politiet og kommunens faginstansar. Det skuldast at politirådet og SLT-eininga har ulike mål og målgrupper. Medan politirådets mål er tryggleik i lokalsamfunnet og målgruppa er heile kommunen så er målet til SLT førebygging av kriminalitet blant born og unge (Gundhus mfl., 2008, s.143; Rambøll, 2014, s.22). Føremålet med politirådsmodellen er i utgangspunktet dialog og samhandling mellom politi og kommune medan SLT siktar seg inn på å samordne forskjellige kriminalitetsførebyggande tiltak knytt til oppvekst (Gundhus mfl., 2008, s.143).

Det er i hovudsak to måtar å organisere SLT i høve til politiråda. Den første, og mest vanlege, organiseringa inneber at politirådet og styringsgruppa til SLT er separate. I den andre organiseringa fungerer politirådet som styringsgruppe for SLT. Basert på respondentanes svar meinte Rambøll at den første organiseringa var den mest føremålstenlege (Rambøll, 2014, s.22-23).

2.5.3 Politikontakten

Nytt med politireforma var at kvar kommune skulle få ein eigen politikontakt. Konseptet kontaktpunkt opp mot kommunane vart nemnd i St. meld. 22 (2000-2001) (Larsson, 2017, s.176), men funksjonen «politikontakt» er ny og er ei politisk oppfinning som dukka opp for første gong i avtalen som vart inngått mellom regjeringspartia og Venstre i 2015:

«Hver kommune har minst en fast kontaktperson ved lensmannskontoret eller politistasjonen (politikontakt). Politikontakten bistår i politirådsarbeidet i «sin» eller «sine» kommuner, og fungerer som et kontaktpunkt for det forebyggende arbeidet i distriktet» (Regjeringen, 2015, s.7; Politiforum 2015).

Politikontaktane er organiserte ved ei tenesteeining på ein måte som sikrar at alle kommunar har fått tildelt ein politikontakt. Politikontakten skal vere tenesteeiningsleiar sitt daglege

kontaktledd med kommunane samt vere rådgjevar innan kriminalitetsførebyggjande verksemd. Ifølgje POD er politikontakten eit supplement til det øvrige kriminalitetsførebyggjande arbeidet som vert utøva i dei geografiske driftseiningane¹⁹, og er både ei strategisk og ei operativ rolle (POD, 2016, s.116-117; Politiforum, 2017). Politikontakten skal også vere pådrivar for at politirådet fungerer og skal syte for at politiet, kommunen og andre aktørar følgjer opp anbefalingar frå politirådet (POD, 2017c, s.125-126). Vidare er det eit mål at: «*politikontakten skal bidra til å få leiing ved tjenesteenheter og kommuner til å samarbeide og handle helhetlig*» (POD, 2016, s.117). Ein viste også til at det må gjerast lokale tilpassingar av politikontaktrolla og at dette skulle avtalast i politiråda (Politiet, 2016, s. 27). POD understrekar også at det er viktig at politikontakten har god lokalkunnskap. Kvar kommune skal ha minst ein politikontakt knytt til seg, og politikontakten skal vere tilstades i kvar kommune minst ein eller fleire dagar i veka. Det gjeld også dei kommunane der politiet ikkje har tenestekontor (POD, 2016, s.116-117; POD, 2017c, s.125).

2.5.4 Evalueringar av politirådssamarbeidet

Det er gjennomført to større evalueringar av politirådssamarbeidet. Den første vart utført av POD i 2012, på oppdrag frå JD då departementet ønska ei evaluering av politiråda etter at dei hadde vore i drift i nokre år (POD, 2012). Ønsket var å få kunnskap om korleis ordninga fungerte, korleis ein hadde valt å organisere politiråda, samansetninga i politiråda, møtefrekvens og innhaldet i møta (ibid, 2012, s.5). Evalueringa såg på politiets erfaringar og oppfatningar av politirådssamarbeidet, og var mellom anna interessert i organisering av politirådssamarbeidet og samansetning, samt innhaldet i samarbeidet. Ei spørjeundersøking²⁰ samt dokumentanalyse utgjorde evalueringas empiriske materiale. Spørjeundersøkinga var ei populasjonsstudie då den omfatta samtlege politiråd per juni 2011. Respondentane i undersøkinga var den personen frå politiet si side som hadde ansvar for oppfølging av det enkelte politiråd. Til saman var det 212 respondentar og omfatta 321 kommunar (somme respondentar representerte fleire kommunar) (ibid, s.6-7). Evalueringa til POD fann at innhaldet i politirådsmøta hadde stor breidd og famna om mange tema. Vidare hadde politileiarane i stor grad ei positiv oppfatning av samarbeidet og at politirådsmøta bidrog til betre informasjonsutveksling og kommunikasjon. Det vart også trekt fram at politiråda bidrog til

¹⁹ Geografisk driftseining (GDE) er ei administrativ oppfinning frå Justis- og beredskapsdepartementet og viser til ei organisatorisk eining som kan innehalda fleire tenesteiningar/tenesteområder

²⁰ Undersøkinga omfatta samtlege politiråd per juni 2011 og var ein populasjonsstudie (POD, 2012, s.6).

betre kontakt og kommunikasjon på leiarnivå mellom politi og kommune. Ei overvekt av respondentane var samde i at politirådet bidrog til å gje eit større felles kunnskapsgrunnlag. Dette gjaldt særleg kunnskap rundt politiet og kommunens organisering og kunnskap om lokalsamfunnet. Med omsyn til samordning mellom politiet og kommunen var $\frac{3}{4}$ av respondentane heilt eller delvis samde i påstanden «*Politirådet bidrar til en mer hensiktsmessig koordinering mellom kommune og politi*» (ibid, s.24).

Respondentane peika på faktorar som formalisering, kontinuitet, forankring, tydeleg definerings av målsettingar, profesjonalitet, eigarskap, engasjement, gjensidigheit samt tillit, openheit og god kjemi som fremjande for samarbeidet. Ifølgje POD (2012, s.5) vart det i liten grad gitt føringar frå sentrale myndigheiter om korleis politiråda skulle organiserast eller kva som skulle vere det konkrete innhaldet i politirådsmøta. Organisering, deltaking, drift, konkrete målsettingar og innhald i møta vart i stor grad opp til kvart einsskilte politiråd å løyse i sin lokale kontekst (ibid, s.5). POD konkluderte vidare med at politirådets fleksibilitet i form av vide mandat og mangel på sentrale føringar som ei årsak til den gjennomgåande positive oppfatninga av samarbeidet. Samstundes hevda POD at evalueringa synte at ei sterkare formalisering kunne vere føremålstenleg (ibid, s.34).

Somme respondentar gav derimot uttrykk for at politirådssamarbeidet ikkje fungerte så godt og viste til årsaker som manglande interesse frå kommunane si side samt politiets ressursituasjon som hindringar for samarbeidet. Fleire av respondentane peika også på informasjonsutvekslinga som nokså einssidig der politiet vart premissleverandør og sette agendaen for samarbeidet (ibid, s.19-20).

Evalueringa fann vidare at respondentane frå større kommunar var gjennomgåande meir nøgde med samarbeidet enn respondentane frå dei mindre kommunane. Evalueringa gav derimot ikkje noko svar på kva dette kunne skuldast, men nøydde seg med å spekulere i moglege årsaker. Respondentane frå kommunar med SLT-samarbeid var også jamt over meir nøgde med samarbeidet i politirådet enn dei utan (ibid, s. 27-28).

Den andre evalueringa som er gjort av politirådssamarbeidet vart utført i 2014 av Rambøll Management Consulting på oppdrag frå JD. Mandatet for evalueringa var å gje auka kunnskap om samarbeidet mellom politi og kommune gjennom politirådet, suksessfaktorar i det kriminalitetsførebyggjande arbeidet mellom politi og kommune, og relasjonen mellom politiråd og SLT i dei kommunane som nytta seg av begge samarbeidsformene (Rambøll, 2014, s.1). Til skilnad frå POD si evaluering vart kommunane sine erfaringar med politirådssamarbeidet teke

med i denne evalueringa. Datagrunnlaget omfatta dokument, spørjeundersøking, eksplorative intervju samt kvalitative intervju (ibid, s.1).

Etter Rambøll si oppfatning syn synte evalueringa at organisatorisk forankring var ein viktig faktor for å lukkast med tverretatleg samarbeid. Rapporten peika spesielt på forankring i kommunen og politiets øvste leining som ein suksessfaktor, då det gav leiinga eigarskap til prioriteringar som vert gjort samt at det gjev avgjersler og prioriteringar fatta i politirådet legitimitet i den enkelte organisasjon. Forankring på operativt nivå vart også trekt fram som viktig, for å syte for at prioriteringar som fattast i politirådet vert sett i verk. Vidare teikna evalueringa eit bilete av politirådsdeltakarane som nøgde med politiråd som samarbeidsform, og at deltakarane i politiråda samarbeida godt. Det kom også fram at politirådet var blitt ein viktig del av det kriminalitetsførebyggande samarbeidet mellom politi og kommune (ibid). Kva gjaldt organisering fann ein at det hovudsakleg var to måtar ein organiserte politirådssamarbeidet på; anten som enkeltpolitiråd eller som samansette politiråd der fleire kommunar gjekk saman om å ha politiråd (ibid, s.1-4).

Til sist i rapporten kom Rambøll også med nokre refleksjonar kring korleis ei politireform som den *Politianalysen* la opp til kunne påverke politirådsarbeidet. Dei viste til at det var ulike meiningar, både i politiet og kommunane, om korleis ei mogleg strukturell endring ville påverke politiråda. Ei bekymring var at større einingar vil føre til tap av kontakt mellom administrasjonen i kommunen og politiet, og såleis lokal forankring (Rambøll, 2014, s.63-64). Somme av respondentane spekulerte også i at politiråda kunne få auka i betyding dersom politiet vart omorganisert i større einingar, då kontaktpunkta mellom politiet og kommunens politiske og administrative leining ville verte reduserte (Rambøll, 2014, s.64). Rambøll peika då på at det ville vere viktig å ikkje miste fokuset på politiråda si lokale forankring ved ei eventuell omorganisering av politiet til større einingar. Rambøll åtvare også om at det ikkje ville vere føremålstenleg for alle politiråda å bli omorganisert til større einingar som konsekvens av ei eventuell omorganisering av politiet (Rambøll, 2014, s.64-65).

2.6 Forsking på politireforma: Evalueringar og følgjeforsking

I samband med gjennomføring av reformer i offentleg sektor er det ikkje uvanleg at reformer vert gjenstand for evalueringar. Politireforma er ikkje noko unntak i så måte. Det vert her lagd særleg vekt på tre statusrapportar utarbeida av DIFI, rapporten *Nærpolitireformen: gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser*, utarbeida av forskarar ved Uni Research

Rokkansenteret (Rubecksen & Ryssdal, 2018)²¹ samt ein rapport frå Politihøgskulen (Filstad & Karp, 2018). Eg vil også kort nemne ei masteroppgåve som studerte kommunane si oppleving av prosessane rundt politireforma (Hagen & Klaussen, 2018).

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) har fått i oppdrag frå JD å evaluere politireforma. Oppdraget går over ein periode på fire år og DIFI har per juni 2019 levert tre statusrapportar; *Evaluering av nærpolitireformen: Statusrapport 2016*, *Evaluering av nærpolitireformen: Statusrapport 2017* og *Evaluering av nærpolitireformen: Statusrapport 2018*. Statusrapporten for 2016 vurderte reformarbeidet som var gjort i 2016 og kom med nokre råd og anbefalingar til departementet og POD med omsyn til arbeidet vidare (DIFI, 2017). Rapporten for 2017 er ei oppfølging av rapporten for 2016. Med omsyn til denne studiens forskingsspørsmål er det særleg det rapportane seier om samarbeidet/relasjonen til kommunane som er av relevans og som vil leggast vekt på her.

Rapporten for 2016 fann at reforma på dåverande tidspunkt var i rute og at planlagde endringar for 2016 i hovudsak var gjennomført. Rapporten såg også på politiet sin relasjon til kommunane og legg størst vekt på politiets forhold til kommunane samt politikontaktrolla. Rapporten fann at kommunane jamt over var nøgde med måten dei vart involvert i prosessen som leia fram til ny tenestestruktur i distrikta. Derimot var ikkje kommunane like nøgde med forslaga til ny tenestestruktur som vart spela inn til POD frå politimeistrane. Vidare fann DIFI at kommunane frykta at politireforma ville føre til tap av lokalkunnskap i samband med til dømes sentralisering av operasjonssentralar (DIFI, 2017). DIFI fann i sine intervju med sine informantar at mange var usikre på skilnaden mellom dei to funksjonane politiråd og politikontakt. Ifølgje DIFI verka årsaka til det å vere lite eller manglande kunnskap og informasjon knytt til politikontaktrolla (ibid). Rapporten seier derimot lite om korleis politirådssamarbeidet påverkast av eller endrast med politireforma, noko ein kanskje kunne venta seg då politiråd og politikontakt er prioriterte funksjonar i politireforma.

I samband med utarbeidinga av rapporten gjennomførte DIFI case-studiar i tre politidistrikt der eitt av desse distrikt var Vest PD. Då dette politidistriktet rommar Bergen og Austrheim kommune er funna frå dette distriktet av særleg relevans for denne studien. Studiane omfatta dokumentstudiar og intervju med tilsette i distriktet og på to tenestestadar, kommunar og sentrale samarbeidspartnarar. Ifølgje rapporten var politidistriktet på dei fleste område i rute med reformarbeidet. Omstillinga vart likevel omtala som krevjande for organisasjonen og ein

²¹ Uni Research Rokkansenteret har motteke midlar frå DIFI til å gjennomføre forskning som er relevant for oppfølginga av politireforma.

gav uttrykk for at tidskjemaet var i stramaste laget, og DIFI stilte spørsmål om prioritering av tid og kostnadskontroll til ein viss grad gjekk ut over kvaliteten i prosessen (ibid, s.7).

Gjennom intervju med tilsette i Vest PD fann DIFI at dei fleste var samde om behovet for reform, men at det vart stilt spørsmål om alle måla var moglege å realisere grunna ressursmessige og geografiske avgrensingar. Tilsette i distriktet var på ei anna side positive til større vektlegging av førebygging samt større og meir robuste etterforskingssmiljø. Samstundes peika dei på ei spenning mellom førebygging og etterforskningsarbeidet. Dei heldt fram lokal kunnskap og tilstadeverelse som det viktigaste grepet i det førebyggjande arbeidet, medan ein meinte at sentralisering og større einingar var vegen for å styrke etterforskningsarbeidet. Ein informant uttala til DIFI at: *«den største bekymringa er at det forebyggende ikke blir godt nok forankret i lokalmiljøet»*. Dei same bekymringane vart framsett av tilsette både i Bergen og ute i distrikta (ibid, s.65-66).

Basert på sin dokumentasjon og intervju i Vest PD trekte DIFI fram somme forhold som politidistriktet burde være spesielt merksame på i arbeidet framover. For det første peika ein på at Vest PD var det distriktet som hadde gitt klårast uttrykk for at styringa i den strukturelle prosessen var i stramaste laget. For det andre viser ein til at Vest PD parallelt med dei strukturelle endringane har hatt fleire store og tunge etterforskningsoppgåver samt fleire «varsarsaker». Dette er element som har kravd mykje ressursar og merksemd frå leiinga. Vidare har det spela inn på arbeidskapasiteten og motivasjonen hjå mange av dei tilsette i distriktet (ibid, s.66). Eit anna forhold som ein burde vere merksam på ifølgje DIFI er skilnadane mellom by og bygd. Nye Vest PD rommar det som tidlegare var Sogn & Fjordane politidistrikt og Hordaland Politidistrikt. Tilsette i Sogn & Fjordane og Bergen gav i intervju på forskjellig vis uttrykk for at variasjonane er store med omsyn til kriminalitetsutfordringar, arbeidsmåtar, og prioriteringar mellom Bergen sentrum politistasjon og mindre lensmannskontor og politistasjonar utanfor Bergen. Ein fann også at viljen til å samarbeide og respekten for kvarandre sine utfordringar var varierende og at denne kunne ha vore større. Etter DIFI sitt syn var auka forståing for kvarandre sin arbeidssituasjon noko Vest PD burde vere spesielt merksame på for å lukkast i målet med å skape betre og likare polititenester i distriktet (ibid, s.66-67).

DIFI sin statusrapport for 2017 hadde same mandat og målsettingar som statusrapporten for 2016. I statusrapporten for 2017 fann DIFI at arbeidet med reforma i hovudsak var i rute og

gjekk som planlagd sjølv om 2017 var det dei omtalar som eit krevjande år. Ny tenestestruktur vart fastlagd i mai 2017 og i juni same år vart politikontaktar til alle landets kommunar utpeikt (DIFI, 2018). Med omsyn til kommunane fann DIFI at ein hadde ulike forventingar til reforma, og at desse kan sjåast i samanheng med kommunestorleik. Mesteparten av representantane frå større byar og tettstadar gav uttrykk for at ein berre rekna med mindre endringar, medan ein i kommunar der lensmannskontoret vart nedlagd hadde ei meir avventande haldning. Dette knytte seg opp til usikkerheit rundt korleis politikontaktordninga ville fungere i praksis og om politiets lokale forankring ville vere tilfredsstillande (ibid).

Rapporten for 2017 teiknar i likskap med rapporten frå året før eit bilete av at kommunane er nøgde med politiet. Kommunane legg vekt på at samarbeidet er godt og at politiet ofte er på «tilbodssida». DIFI sine informantar gav uttrykk for at ein opplevde lokal tilstadeverelse som ei utfordring, og særleg gjaldt dette informantar i mindre kommunar i geografisk meir periferare strom. Dei fleste av informantane som DIFI var i kontakt med frå kommunane var likevel positive til politireforma (ibid, s.36).

Difi sin førebels siste statusrapport vart lagd fram våren 2019 og gav ei vurdering av reformarbeidet som var gjort i 2018 (Difi, 2019). Difi peika på at strukturdelen av reforma vart gjennomført etter planen i 2018, men at kvalitetsdelen av reforma framleis var i startfasen. Politiråd og politikontakt var jamt over på plass, og ein hadde inngått samarbeidsavtalar med om lag halvparten av kommunane. Ifølgje rapporten var politiråda i hovudsak vidareført utan vesentlege endringar. Med omsyn til politikontaktrolla peika ein på at denne framleis var under utvikling, og at ein har valt å organisere den noko ulikt på tvers av politidistrikta. I dei fleste distrikta er den lagd til førebyggjande eining på GDE-nivå, medan somme politidistrikt har lagd funksjonen til tenesteeiningsleiar (Difi, 2019).

Ein evalueringsrapport utarbeida under leiing av Kristin Rubecksen ved Uni Research Rokkansenteret, på oppdrag for Difi, vart publisert i 2018 (Rubecksen & Rysskdal, 2018). Rapporten undersøkte korleis reformvedtaket vart følgt opp, tolka, og operasjonalisert lokalt. Studien tek utgangspunkt i tre politidistrikt; Vest, Finnmark og Innlandet, og baserer seg på kvalitative intervju med tilsette i politiet på ulike nivå samt dokumentstudiar. Rapporten avdekkar ei brei semje om at reform av politiet var naudsynt, med omsyn til både struktur, innhald og metode, men fann at det var skepsis knytt til nærpoliti-omgrepet då mange av reformas sentrale element medfører sentraliseringar. Rapporten fann mangel på finansiering av reforma som den mest kritiske endringsutfordringa (Rubecksen & Rysskdal, 2018, s.5-6).

Følgforskning på politireforma føregår også ved Politihøgskulen (PHS) og Trøndelag Forsking og Utvikling (TFoU). Filstad & Karp ved PHS leverte i desember 2018 ein rapport i samband med forskingsprosjektet *Ledelse, implementering, effekter og resultater av nærpolitireformen* (Filstad & Karp, 2018). Deira arbeid set særleg fokus på leing i politiet på fleire område, men dei har også gjort intervju med om lag 25 politikontaktar frå høvesvis Troms, Innlandet, Øst, Agder, og Harstad området. Dei fann, som Difi, at det var usikkerheit rundt kva politikontaktfunksjonen skulle innebere, og at ein har valt å løyse rolla nokså ulikt. Dei viser til at politikontaktane sjølve og deira eigne leiarar oppfatta politikontakt som ei rolle, medan den på eit oppstartsmøte for politikontaktane vart presentert som ei heiltidsstilling. Rapporten hevdar at det i praksis er slik at politikontakt for mange vert ein funksjon i stillinga deira allereie har innan førebygging. I intervju med politikontaktane vart det gitt uttrykk for at det var positivt at dei kan ta del i politirådsmøta og at det vil vere med å løfte det førebyggjande arbeidet (Filstad & Karp, 2018, s.16-17)²².

TFoU bidreg med underleveransar til Difi sitt arbeid og gjennomfører følgjeforskning av politireforma med vekt på førebygging og samarbeid mellom politi og kommunar. TFoU har Trøndelag politidistrikt som sitt geografiske nedslagsfelt (Lysø & Slettrød, 2018).

Ei masteroppgåve ved universitetet i nord av Hagen & Klaussen (2018) med tittelen «*Nærpolitireformen: Kommunenens opplevelse av prosessen*», sette fokus på korleis kommunane har opplevd at dei har vorte involverte i prosessane i samband med politireforma. Oppgåva sette særleg fokus på graden av informasjon og involvering, der hovudfokus var på kommunane si oppleving av prosessane som førte fram til POD si avgjersle for ny tenestestruktur. Oppgåvas datamateriale er ei spørjeundersøking utført av fagtidsskriftet *Politiforum*²³. Respondentane i undersøkinga var eit representativt utval av ordførar som tok del i prosessane gjennom styringsgrupper og lokale politiråd. Svarprosenten i undersøkinga var 53%. Oppgåva fann at involvering og informasjon, mellom anna gjennom politirådet, bidrog til at kommunane var meir positive til effektane av politireforma (Hagen & Klaussen, 2018).

2.6.1 Relatert forskning: Politireformer i Europa og Skandinavia

Den norske politireforma har likskapstrekk med reformer av politiet i andre land dei siste 10-15 åra, og det er gjort forskning som syner at den norske reforma ikkje er unik, men inngår

²² Filstad & Karp held fram med vidare forskning på politikontaktar våren 2019

²³ Politiforum omtalar seg sjølv som Noregs største uavhengige politimagasin, og som redaksjonelt uavhengig (Politiforum, 2012).

snarare i eit internasjonalt reformmønster, og muligens særleg i eit skandinavisk sentraliseringsmønster (Rubecksen & Ryssdal, 2018, s.33-34). Fyfe, Terpstra & Tops (2013, red.) studerer i antologien *Centralizing forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe* politireformer i europeiske land som Wales, Skottland og Nederland. Landa har til felles at dei alle har iverksett eller gjennomgår omfattande strukturelle endringar i sine politiorganisasjonar som medfører sentralisering (Fyfe mfl., red. 2013). Dette kan også seiast å vere gjeldande for dei skandinaviske landa. I ein litteraturstudie av nordiske politireformer fann Granér (2017) at alle nylege politireformer på tvers av landa har det til felles at dei er sentraliseringsreformer presentert som desentraliseringar (Granér, 2017, s.138-146).

Den danske politireforma som tredde i kraft 1. januar 2007 har fleire likskapar med den norske politireforma, og vart også lansert som ei desentralisering (Holmberg, 2014; Granér, 2017). Reforma innebar ein betydeleg reduksjon i talet på politidistrikt, samarbeidet med kommunane skulle bli meir formelt, krava til responstid vart skjerpa, og ein skulle utnytta teknologi betre (Rubecksen & Ryssdal, 2018, s.34). Ei større evaluering av reforma er gjort av Balvig mfl. (2011). Evalueringa fann mellom anna at samarbeidet med kommunane fungerte godt og at politiet var blitt meir profesjonelt. På ei anna side fann ein at reforma førte til at var det vanskeleg å oppretthalda kontakt med lokalsamfunna, og at politiets lokalkunnskap var blitt svekka. Vidare førte reforma til tap av personlege relasjonar mellom politiet og lokale samarbeidspartnarar då samarbeid i mindre distrikt gjerne baserte seg på personlege forhold mellom politiet og deira samarbeidspartnarar. Politiets samarbeidspartnarar gav også uttrykk for at det vart vanskelegare å få tak i politiet. På ei anna side fekk ein ei styrking på det formelle nivået gjennom etablering av lokale råd med ordførar og politiet med møter minst 4 gongar i året. Dette vart også oppfatta som eit vellukka element i reforma. Politiet vart også meir dedikerte til SSP-arbeidet²⁴, som har ein del likskapar med politiråda/SLT i Noreg. Kommunane er i Danmark, i likskap med Noreg, ein svært viktig samarbeidspartnar for politiet (Balvig mfl., 2011; Holmberg & Balvig, 2013).

Den svenske politireforma tredde i kraft 1. januar 2015 og reknast som den største og mest omfattande reforma i den svenske statsforvaltninga nokon gong. Målet med reforma var å skape større nærleik mellom politiet og innbyggjarane, samstundes som leiinga i politiet sentralt skulle

²⁴ SSP-samarbeidet er eit lokalt samarbeid mellom skulen, sosialforvaltninga og politiet der formålet er å førebygge kriminalitet blant born og unge.

kunne ta avgjersler på eit samordna sentralt nivå (Ivarsson Westerberg, 2019, s.1, 4-5). Ifølgje Graner (2017) har reforma ført med seg liknande resultat som i Danmark og ført til det som kan omtalast som «ein politiorganisasjon i krise».

Det finst også andre studiar som på ulike måtar har berøringspunkt til min studie, men som eg av omsyn til studiens omfang berre vil kort nemne her. Eit viktig bidrag knytt til forskning på det norske politiet er Renå (2019) si avhandling *Police Coordination in Crises. Who knew what, when, where and why in managing the terrorist attacks in Oslo and Utøya in 2011?*. I avhandlinga, som bygger på eit unikt og rikt datamateriale, studerte Renå politiets respons på dei to terroråtak 22. juli. Studien hans fann mellom anna at koordineringsstrukturar og praksisar som eksisterte før terroråtak i betydeleg grad avgrensa politiets høve til å gjennomføre ein rask og koordinert respons på åtak (Renå, 2019).

Christensen, Lægreid & Rykkja (2018) har studert avgjersleprosessen som leia fram til vedtaket av politireforma, Nøkleberg (2014) har studert den lokale tryggleiksforvaltinga i Bergen der politiet og kommunen er sentrale aktørar, medan Birkelund (2009) undersøkte kva som var det politiske siktemålet med oppretting av politiråd, korleis politiråd vart etablert og fungerte lokalt i 5 kommunar.

3.0 Teoretisk rammeverk

Dette kapitlet gjer greie for det teoretiske rammeverket i studien. Dette omfattar dei teoretiske omgrepa som vert nytta i studien samt det analytiske rammeverket som eg nyttar meg av. Først vert det gjort greie for kva som kjenneteiknar ei organisasjonsteoretisk tilnærming. Deretter gjer eg greie for samordning som omgrep og ulike element ved dette. Vidare gjer eg greie for dei teoretiske perspektiva som vert nytta i den forklarande analysen og som utgjer studiens analytiske rammeverk. I tilknytning til dei forklarande perspektiva vil eg også utleie empiriske forventingar.

3.1 Organisasjonsteoretisk tilnærming

Den teoretiske tilnærminga er som nemnd ei organisasjonsteoretisk institusjonell forståing av offentlege reformer og offentlig forvaltning. Eit sentralt utgangspunkt i denne tilnærminga er at det eksisterer ein viktig samanheng mellom politisk organisering og innhaldet i offentlig politikk. Ei anna sentral antaking er at aktørane si organisasjonstilknyping og den organisasjonssamanhengene dei opererer innfor påverkar deira tenke- og handlemåtar, gitt at bestemte organisatoriske trekk er tilstades. Det vil seie at organisering har betydning for kva ein oppfattar som viktige problem, kva som vert som prioritert, kva løysingar som vert foreslått, og kva som vert styrande (Christensen mfl., 2013, s.11-12,20-21; Læg Reid, 2018, s.282; Egeberg, 2012). Schattschneider omtala då organisering som «mobilisering av bias» (Schattschneider, 1975, s.30), og organisering fører med seg systematisk og rutinemessig utveljing av bestemte problem, løysingar og deltakarar/aktørar (Christensen mfl., 2013, s.21).

3.2 Samordning

Organisering har betydning for samordning. Samordning handlar om korleis ulike organisasjonar arbeidar saman og er eit viktig for tida særskilt aktuelt tema i forvaltninga. I takt med at oppgåvene har vorte fleire nyttar offentlege myndigheiter mykje energi og ressursar på å skape meir samordna praksisar og meir samanhengande policyar. Utfordringar knytt til samordning er derimot ikkje noko nytt og har vore ei utfordring sidan offentlege organisasjonar vart differensierte slik at fleire organisasjonar utførte ulike tenester eller den same tenesta på ulike måtar. Samordning er difor ei av dei eldste utfordringane som offentlig sektor står ovanfor og kan omtalast som ein «*philosopher`s stone*». Innfor organisasjonsteorien reknast samordning, gjerne saman med spesialisering, som dei to konstituerande elementa i organisasjonar (Peters,

2015, s.1-2; Verhoest & Bouckaert, 2005, s.95; Seidman, 1970). Krav om samordning veks fram med auka spesialisering og arbeidsdeling (Gulick, 1937), der ei tradisjonell oppfatning er at samordning er ei utfordring som kan løysast gjennom organisatorisk design (Kettl, 2003, s.258). I ei verd der offentleg sektor er samansett av stadig fleire aktørar og einingar på ulike organisatoriske nivå vert samordning mellom ulike nivå og på tvers av policy-felt viktig (Læg Reid & Rykkja, 2015, s.475). Samordning er difor eit grunnleggande organisasjonsteoretisk problem.

Det auka fokuset på samordning i og mellom offentlege organisasjonar har mellom anna kome til uttrykk gjennom såkalla post-NPM tiltak (Læg Reid & Rykkja, 2015, s.475, 478). Dette er også kjende under merkelappane «*joined up government*» (JUG) og «*whole of government*» (WOG) (Christensen & Læg Reid, 2007, s.1059-60). Framveksten av JUG og WOG reformer kan forståast som ein respons på NPM-reformer²⁵. NPM-tiltak førte til ei meir fragmentert og silo-prega offentleg sektor. Vidare tenderte dei til å ignorere utfordringane knytt til horisontal samordning. Presset for meir horisontal samordning og integrering auka som følgje av fragmenteringa som kom med NPM (Christensen & Læg Reid, 2007, s.1059-60; Christensen & Læg Reid, 2008, s.99). Målet med JUG og WOG-tiltak var å bli betre rusta til å handtere såkalla *gjenstridige problem*. Dette er gjerne problem og utfordringar som går på tvers av fagfelt og sektorar (Rittel & Webber, 1973, s.160). Omgrepet viser til problem som er kjenneteikna av å vere komplekse, tvetydige, opne, uforutsigbare og vanskelege å handtere. Ifølgje Head & Alford (2015) kan gjenstridige problem vise til både klare eller utydeleg definerte problem. Løysinga på problemet er derimot som regel uklår og gjenstridige problem er gjerne motstandsdyktige mot løysingar (Head & Alford, 2015, s.711-712, 716), og det kan hevdast at det ligg i definisjonen til gjenstridige problem at dei ikkje finst noko optimal løysing på dei. Typiske dømer på gjenstridige problem er velferdspolitik, klimapolitik, førebygging av kriminalitet, samfunnstryggleik og migrasjon. For å hindre at ulike policyar underminerte kvarandre søkte ein med JUG-tiltak å styrke den horisontale og vertikale samordninga (Christensen & Læg Reid, 2007, s.1059-60).

²⁵ Omgrepet «New Public Management» vart første gong nytta av Hood (1991), og kan omtalast som eit samleomgrep for ei rekkje reformtiltak i offentleg sektor. Hovudideen bak NPM-tiltak var at offentlege organisasjonar burde vere meir like private organisasjonar, noko som førte til organisatoriske tiltak som t.d. mål- og resultatstyring, privatisering, desentralisering, offentleg-privat samarbeid og prestasjonsbasert leing (Læg Reid, 2018; Christensen & Læg Reid, 2007, s.1060). For meir informasjon om NPM, sjå t.d. (Hood, 1991) og (Læg Reid, 2015).

Omgrepet samordning kan hevdast å vere omstridd og fleirtydig. Det er også eit komplekst og mangesidig omgrep med fleire dimensjonar. Til dømes kan samordning vise til ein prosess der ulike avgjersler vert brakt saman. Samordning kan også vere eit utfall av den prosessen (Lægreid & Rykkja, 2015, s.477; Peters, 2015, s.3, 9). Vidare kan samordning også hevdast å vere eit universelt omgrep som gjerne nyttast utan å vere klårt definert. Dette kjem til dømes til uttrykk ved at omgrep som samordning, koordinering, samhandling (collaboration), samvirke, samarbeid (cooperation), collaborative governance, og integrering vert nytta for å vise til om lag dei same fenomena (Peters, 2015, s.3-4; Batory & Svensson, 2017, s.16; Serigstad, 2003). Det kan derimot argumenterast for at omgrepa har noko ulike konnotasjonar. *Collaborative governance* er til dømes eit omgrep som gjerne nyttast i kontekstar der samordninga skjer mellom private og offentlege aktørar, også kjend som offentleg-privat samarbeid (Ansell & Gash, 2008, s.544-545). Integreringsomgrepet kan seiast å gå lenger enn samordningsomgrepet då det gjerne inneberer samanslåing av fleire einingar til ei større eining (Verhoest & Bouckaert, 2005, s.95). Ifølgje Batory & Svensson (2017, s.16) kan samordning seiast å ligge nær koordineringsomgrepet. Peters (2015) hevdar at det også er ein klår distinksjon mellom samordning og samarbeid. Samordning viser til formelle strukturar og prosedyrar som er designa med omsyn til «presse fram» betre samordning mellom organisasjonar og individ. Samarbeid vert derimot sett på som ein måte å skape uformelle og midlertidige forhold mellom organisasjonar på med omsyn til gjensidige fordelar (Peters, 2015, s.5-6).

Eg nyttar meg i denne studien av Verhoest & Bouckaert (2005) sin definisjon av samordning. Dei definerer samordning som «*the purposeful alignment of tasks and efforts of units or actors in order to achieve a defined goal*» (Verhoest & Bouckaert, 2005, s.95). Eg nyttar i denne studien omgrepa samordning og samarbeid om ein annan då det gjer teksten meir lesevenleg, då i betydinga «*the purposeful alignment of tasks and efforts of units or actors in order to achieve a defined goal*».

3.2.1 Dimensjonar ved samordning

Ein kan skilje mellom 3 ulike basismekanismar for samordning; *hierarki, marknad og nettverk*²⁶ (Bouckaert mfl., 2010, s.6). Dei tre mekansimane kan sjåast på som idealtypar då røynda som regel er meir kompleks og gjerne kjenneteiknast av meir hybride løysingar (Lægreid mfl., 2015,

²⁶ Peters (1998) viser i tillegg til *institusjonar* som samordningsmekansime. Mintzberg (1979) skil mellom 5 ulike samordningsmekansimar; gjensidig tilpassing, direkte ordre, standardisering av arbeidsprosessar, standardisering av mål og resultat, og standardisering av ferdigheiter. Desse kan derimot sjåast som meir retta mot intra-organisatorisk samordning.

s.934). Samordning gjennom hierarki er kjenneteikna av autoritet og makt og er den vanlegaste samordningsmekanismen i offentleg sektor. Hierarki som samordningsmekanisme kan sporast attende til Max Weber sin byråkrati-teori som på den eine sida la vekt på arbeidsdeling, og prosedyrar, reglar og autoritet som samordningsmekanismer på den andre (Weber, 1971). Samordning gjennom marknad er basert på konkurranse, kjøparar og seljarar, og at samordning skjer via marknaden og «den usynlege hand» (Bouckaert mfl., 2010). Samordning via nettverk er kjenneteikna av aktørarar som er avhengige av kvarandre, tillit, forhandlingar og gjensidig tilpassing. Samordning gjennom nettverk tek utgangspunkt i horisontal «frivillig» samordning, i motsetnad til hierarki der samordninga er meir vertikal og styrt ovanfrå (ibid). Nettverk kjennteiknast av at dei er oppretta for å løyse spesifikke oppgåver, av at det ikkje fins berre ein anerkjent måte å løyse oppgåva på, og av at ulike aktørar vert involvert etter behov. Råd, utval, forum og kollegiale organ kan vere dømer på slike nettverk. Nettverk varierer i intensitet, frå høg grad av formalitet til låg formalitet, og i breidd (Helgøy & Aars, 2008, s.28; Læg Reid, 2018b). Felles for dei 3 mekanismane er ei antaking om at det er ulike interesser hjå aktørane, anten det er eit resultat av ulike policy-preferansar eller at ein forsvarar «si tue» (Peters, 1998, s.297-298). Samordning er ifølgje Peters (1998, s.300) også ein ibuande politisk prosess. Samordningsmekanismer er ikkje nøytrale, tekniske og reint administrative verkty. Dei er politiske og avheng av interessehaldarane sitt synspunkt (Sarapuu mfl., 2014, s.273).

Samordning er eit dynamisk omgrep der ein kan skilje mellom *positiv* og *negativ* samordning (Bouckaert mfl., 2010, s.19-20). Negativ samordning føregår der ulike aktørar er klare over kvarandre, men unngår eller er samde om å ikkje blande seg i kvarandre sine aktivitetar eller planar (Bouckaert mfl., 2010, s.19-20; MacCarthaigh & Molenveld, 2018, s.657). Denne semja kan vere taus og ikkje-uttalt, og er gjerne typisk for hierarkiske og byråkratiske organisasjonar med sterk spesialisering. Organisasjonar er då i utgangspunktet gjerne positive til samordning med andre organisasjonar, men berre så lenge det ikkje råkar deira egne aktivitetar eller mål. Ønskje om å samordne er då som regel større enn viljen. Dette kan til dømes skuldast frykt for at samordning vil gå ut over egne mål og at samordning kan føre til konflikhtar. Aktørane vurderer då kostnaden ved å samordne som større enn gevinsten (Fimreite mfl., 2014, s.23-24, 29-30). Ifølgje Christensen mfl. (2016) er denne typen samordning mest karakteristisk for den norske forvaltninga. I det norske systemet rår prinsippet om ministerstyre og sjølvstendige departement, noko som gjev ei «silo-prega» forvaltning der negativ samordning er mest vanleg, slik at samordninga somme stadar er på eit minimumsnivå (Christensen mfl., 2016; Læg Reid

mfl., 2015). Denne strukturen finn ein att på kommunenivå, som også har ei sektorbasert organisering. Konsekvensane av denne typen samordning kan vere motsetningar, overlappande policiar og «ufylte hol». Bouckaert mfl. 2010 (s.20) peikar samstundes på at det å vente seg at organisasjonar skal ofre eigne mål og strategiar for det som står fram som uklåre og usikre fordelar oppnådd gjennom samordning er mykje å be om. Positiv samordning er vanskelegare å oppnå då dei involverte aktørane i somme tilfelle vert nøydd til å justere eller setje eigne mål og aktivitetar samt deira føretrekte måte å nå desse måla på til sides. Derimot kan positiv samordning bidra til å redusere konfliktrar, gje meir samanhengande politikk, samt bidra til bygging av samhald (MacCarthaigh & Molenveld, 2018, s.657; Peters, 2015, s.10).

Eit viktig skilje går også mellom *horisontal* og *vertikal* samordning. Vertikal samordning føregår der ein samordnar mellom ulike nivå i forvaltninga innfor ein sektor. Dette skjer til dømes der eit departement samordnar med eit underliggende direktorat. Horisontal samordning føregår der organisasjonar eller einingar på same hierarkiske nivå i forvaltninga samordnar seg i mellom. Dette er til dømes samordning mellom ulike departement. Eit viktig kjenneteikn ved horisontal samordning er at også ingen av aktørane har hierarkisk autoritet til å presse gjennom avgjersler mot andre aktørar si vilje. Horisontal samordning vil difor i større grad vere prega av frivilligheit samanlikna med vertikal samordning (Bouckaert mfl., 2010, s.23-24). Samarbeidet mellom politi og kommune kan seiast å føregå i skjeringsflata mellom horisontal og vertikal samordning. Samarbeidet har trekk av vertikal samordning ved at det er ein hierarkisk relasjon mellom stat (politiet) og kommune. Samstundes har det horisontale trekk då politiet ikkje har hierarkisk myndigheit ovanfor kommunane og samarbeidet er basert på frivilligheit.

3.2.2 Samordning og spesialisering

Behov for samordning kan i dei fleste tilfelle sporast attende organisasjonsteorien og til auka *spesialisering* og arbeidsdeling (Gulick, 1937; Peters, 2015, s.5). Gulick (1937) viser også til det dynamiske forholdet mellom spesialisering og samordning. Dess meir ein spesialiserer dess meir aukar presset for å samordne. Spesialisering viser til korleis ein fordel arbeidsoppgåver, og vanlege prinsipp å spesialisere etter er formål/sektor, prosess, klienttype, og geografi (Gulick, 1937). Føremålet med å spesialisere er at det gjev organisasjonar fordelar som til dømes konsentrasjon av ekspertise samt klårare mål for organisasjonar og deira medlemmar (Peters, 2015, s.5). Både i organisasjonsteorien og innan standard økonomisk teori er det ein føresetnad at spesialisering gjev gevinstar med omsyn til effektivitet (Verhoest mfl., 2007,

s.327), og ifølge Christensen & Lægheid (2007, s. 1063) er spesialisering i organisasjonar og separasjon av arbeidsoppgåver naturlege trekk ved moderne organisasjonar som ein ikkje kjem utanom. I offentlege organisasjonar kjem spesialisering til uttrykk ved at organisasjonane fordeler seg langs vertikale og horisontale dimensjonar. Ifølge Sarapuu mfl. (2014, s.217) fungerer spesialisering av arbeidsoppgåver godt der problem og utfordringar følgjer organisasjons- og sektorgrenser. Det er difor fleire gode grunnar til kvifor ein vel å spesialisere.

Samstundes er det naturleg at spesialisering og arbeidsdeling fører med seg utfordringar og konsekvensar med omsyn til samordning. Det gjeld særleg i tilfelle der utfordringar kryssar organisasjonar og sektorar. Det er rimeleg å anta at kva prinsipp ein spesialiserer etter har betydning for samordning, då val av spesialiseringsprinsipp spelar inn på kva problem og løysingar ein ser i samanheng (Fimreite mfl., 2014, s.24-25). Spesialisering kan også føre til at organisasjonar jobbar meir uavhengig av einannan og dermed vere ei potensiell kjelde til utfordringar for offentlege organisasjonar. Dobbeltarbeid og ansvarsfråskrivning kan verte resultatet av dårleg kommunikasjon (Lango, 2010, s.14). MacCarthaig & Molenveld (2018, s.655) held fram veksande kjeder av gjensidig avhengigheit og auka kompleksitet som resultat av spesialisering. Spesialisering kan også føre til segmentering («siloesing») av problem, noko som kan gå på kostnad av meir integrerte tilnærmingar (Peters, 2015, s.5). Ein anna risiko relatert til spesialisering er at organisasjonar kan verte så opptekne av si eiga hensikt og måloppnåing at det vert det vanskeleg å finne felles mening og løysingar saman med andre organisasjonar (Bouckaert mfl., 2010, s.27-28, 30-31). For sterk spesialisering kan difor hindre samordning, medan for sterk samordning igjen kan vere til hinder for spesialisering. Gevinstane ved å spesialisere må difor balanserast opp mot gevinstane frå ei meir holistisk tilnærming (Peters, 2015, s.5).

3.3 Forklarande teori

Dette delkapittelet gjer greie for den forklarande teorien som vert nytta i studien. For å forklare korleis omorganiseringa av politiet gjennom politireforma har påverka samordninga mellom politi og kommune vil eg nytta meg av to vide overordna perspektiv; eit instrumentelt og eit institusjonelt perspektiv. Den instrumentelle tilnærminga skil seg frå den institusjonelle på tre hovuddimensjonar; det er handlingslogikken som ligg til grunn for organisasjonsmedlemmane si åtferd, kva oppfatning ein har av kva politikk handlar om, og til slutt korleis ein ser på endring

(Christensen mfl., 2013, s.13-14). Eg vil også gjere greie for empiriske forventingar som kan stillast i tilknytning til dei ulike perspektiva.

Det empiriske materialet frå dei to case-kommunane vil seinare i studien analyserast gjennom bruk av desse to perspektiva. Bakgrunnen for valet av desse perspektiva er Roness (1997) sin strategi om *utfylling*. Den er basert på ei manglande tru på at det eksisterer einfaktorforklarings, og at det difor er naudsynt å dra vekslar på ulike typar forklaringsfaktorar for å forklare organisasjonsmessige endringar og reformer. Reformar har gjerne eit instrumentelt utgangspunkt ved at dei sikte på å endre formelle strukturar og prosedyrar. Endring er derimot ikkje alltid uproblematisk, og Christensen mfl. 2013 (s.22) peikar på at offentlege organisasjonar ikkje naudsynt kan omstillast og endrast på ein enkel og uproblematisk måte. Institusjonelle element, i form av kultur, reglar, normer og verdiar legg gjerne føringar og avgrensingar på dei avgjerslene som vert fatta i offentlege organisasjonar. Instrumentelle tilnærmingar vert då i somme tilfelle utilstrekkelege og det kan argumenterast for at det kan vere føremålstenleg å supplere med eit institusjonelt perspektiv som tek utgangspunkt i organisasjonar som institusjonar. For forstå korleis organisasjonar fungerer og endrast må ein gjerne ta utgangspunkt i at endring påverkar av både planlagde strategiar, kulturelle trekk og bindingar (Christensen mfl., 2013, s.207-209).

3.3.1 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet bygger på teoretiske bidrag frå klassiske organisasjonstenkarar som Frederick Taylor, Max Weber, og Luther Gulick²⁷. I det instrumentelle perspektivet vert organisasjonar sett på som eit instrument retta inn mot å nå bestemte mål, og organisasjonen kan omtalast som eit reiskap hovudsakleg for leiinga (Christensen mfl., 2013, s.13). Eit instrumentelt perspektiv legg vekt på formelle arrangement og trekk, og samarbeid gjennom design. Utgangspunktet er at samarbeid påverkar av formelle strukturar som styrer aktørane si merksemd. Vidare oppfattast utfallet i avgjersleprosessar å vere prega av hierarkisk styring frå toppen. Den formelle organiseringa er i dette perspektivet primært eit instrument for å oppnå mål og kanalisere aktørane si merksemd og avgjersletaking (Fimreite mfl., 2014, s.29). Dette kan knytast opp til Webers konseptualisering av byråkrati som vektlegg styring gjennom formelle reglar, spesialisering og hierarki (Weber, 1971).

²⁷ Sjå til dømes Taylor (1911), Gulick (1937), & Weber (1971).

Ut frå eit instrumentelt perspektiv vil endring skuldast bevisste val fatta på bakgrunn av mål og forventingar (Roness, 1997). Endring kan i hovudsak skje på to måtar; som rasjonell tilpassing til nye mål og styringssignal, eller som tilpassing til dei tekniske omgjevnadane (Christensen mfl., 2013, s.14). Endring er utfallet av viljestyrte val som speglar att enkeltaktørar sine mål og forventingar. I eit instrumentelt perspektiv vil basis for endring vere ei forventing om at endring vil redusere ei opplevd avstand mellom faktisk og ønska tilstand (Brunsson & Olsen, 1997).

Handlingslogikken som ligg til grunn i det instrumentelle perspektivet er ein *konsekvenslogikk* (*logic of consequences*) (March & Olsen, 1989, s.35-36). Denne baserer seg på ein ide om rasjonelle aktørar som har klare preferansar og interesser og som handlar ut frå ein mål-middel tankegang. Dette kjem til uttrykk ved at organisasjonsmedlemmane handlar formålsrasjonelt, som vil seie at dei vurderer tilgjengelege verkemiddel og alternativ til handling ut frå deira forventa konsekvensar. Ut frå dette vil aktørane velje det alternativet som ein ventar vil best oppnå dei ønskja effektane. Handlingsval vil då vere resultatet av målretta og viljestyrte val blant ulike handlingsalternativ. Handlingsvala speglar då att enkeltaktørar sine mål og forventingar (Roness, 1997, s.63-64). Aktørane ventast å score høgt på rasjonell-kalkulasjon, som vil seie at dei har klare mål, intensjonar og ei klår organisatorisk tenking (Dahl & Lindblom, 1953). Organisasjonsstrukturen legg i dette perspektivet grunnlaget for rasjonalitet ved at den kanaliserer ressursar og åtferd mot førehandsdefinerte mål. Dette kan også kome til uttrykk i utforminga av organisasjonsstrukturen ved at den utformast på bakgrunn av mål-middel vurderingar (Christensen mfl., 2013, s.33-34; Roness, 1997, s.63).

Ideen om formålsrasjonelle handlingar og fullstendig rasjonalitet har derimot vorte utfordra og modifisert gjennom omgrepet *avgrensa rasjonalitet* (Simon, 1997)²⁸. Simon hevdar at avgjersletakarane har kognitive, tids- og ressursmessige avgrensingar som gjer at dei ikkje er i stand til å vere fullstendig rasjonelle. Ein har ikkje klare og stabile preferansar, og ein kan ikkje ha fullstendig oversikt over alle moglege handlingsalternativ og deira konsekvensar. Dette fører til at aktørane tek val som er tilfredsstillande og «gode nok». Handlingsvala kjenneteiknast då av *satisfisering*, og ikkje maksimering (Simon, 1997, s.92-94,118-119). Av dette følgjer det at avgjersletakarane ut frå eit instrumentelt perspektiv er rasjonelle, men at dei handlar ut frå

²⁸ Simon skil mellom *economic man* og *administrative man*. *Economic man* viser til den perfekt rasjonelle aktøren som er maksimerande i sine handlingar. *Administrative man* er avgrensa rasjonell, opererer med eit forenkla bilete av verda og tek avgjersler som er satisfierande (Simon, 1997, s.119).

ufullstendig informasjon (March & Olsen, 1989). Eg tek i denne studien utgangspunkt i aktørane som avgrensa rasjonelle.

Eit skilje kan gjerast mellom ein hierarkisk variant og ein forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet (March & Olsen, 1983). Den *hierarkiske varianten* tek utgangspunkt i at autoritet og avgjerslemakt er samla i organisasjonsleiinga sine hender og at denne er samstemd/homogen. Ein ser på organisasjonen som eit verkty for leiinga, som då har naudsynt makt og autoritet til å oppnå sine mål. Grunnlaget for maktutøving og kontroll i denne varianten er hierarkisk posisjon (Christensen mfl., 2013, s.34). Leiinga i organisasjonen sjåast på som samstemd og vil ha kontroll over reform- og endringsprosessar i organisasjonen (Christensen mfl., 2006, s.18).

I *forhandlingsvarianten* oppfattast organisasjonsleiinga som meir *heterogen* og kjenneteikna av interessehevding, forhandlingar og kompromiss (Christensen mfl., 2006, s.18; Christensen mfl., 2013). Organisasjonen er samansett av grupper og koalisjonar med mål og interesser som kan vere motstridande. Aktørane handlar rasjonelt og ut frå eigne mål og interesser, men ingen av aktørane har naudsynt makt til å nå sine mål og interesser på eiga hand. Organisatoriske løysingar og endringar vil difor vere kjenneteikna av og reflektere forhandlingar og kompromiss mellom ulike aktørar og koalisjonar (March & Olsen, 1983; Roness, 1997, s.70-71; Christensen mfl., 2013, s.34).

3.3.1.1 Empiriske forventingar basert på den hierarkiske varianten

Ut frå den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet kan det ventast å finne ei tett kopling mellom reformas mål og intensjonar og faktiske endringar. I politireforma vart meir og betre samarbeid mellom politi og kommunane haldt fram som eit av hovudmåla reforma. Dette skulle bygge vidare på eksisterande ordningar med politiråd samt gjennom opprettinga av politikontakt (Prop. 61 LS, (2014-2015), s.5). Ut frå ei hierarkisk tilnærming kan det ventast at ein nyttar organisering som eit verkemiddel for å styrke samarbeidet. Politiråda kan ventast å vere organisert ut frå ei oppfatning av kva som er mest føremålstenleg og at det er semje om denne. Eventuelle endringar kan ventast å vere gjort med utgangspunkt i eit mål om å redusere avstanden mellom eksisterande og ønska tilstand. Endringar kan vidare ventast å kome til uttrykk ved at ein endrar ved dei formelle trekka ved samarbeidet, det vil seie strukturen som ligg til grunn for politirådet samt formaliserte dokument, avtalar og/eller retningslinjer som legg føringar for samarbeidet.

Det kan ventast at ein har organisert politiråda med utgangspunkt samarbeidets målsettingar og kva kunnskap og kompetanse som er naudsynt for å tene det føremålet. Av dette kan det også ventast at endringane går i retning av ei meir standardisert samansetning og større likskap då det vil vere ei utbreidd oppfatning av kva som er den beste måten å organisere samarbeidet på. Med omsyn til politikontaktrolla kan ein venta seg at den har ført til ei styrking av samordninga mellom politiet og kommunane. Meir spesifikt kan ventast det politikontaktrolla har bidrege til at leiinga ved politistasjonen og i kommunane samarbeider betre og meir heilskapleg.

3.3.1.2 Empiriske forventingar basert på forhandlingsvarianten

Ut frå forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet kan det ventast at eventuelle endringar i samarbeidet mellom politiet og kommunane i politirådet vil vere eit resultat av forhandlingar og interessehevding mellom politi og kommune. Det kan ventast at aktørane kvar for seg har ei klår oppfatning av kva som er ei føremålstenleg organisering, men at det ikkje er semje om kva som er den beste organiseringa og at ingen av aktørane har hatt naudsynt makt til å presse gjennom sine interesser. Det ventast difor at eventuelle endringar i organiseringa av politirådet har vore gjenstand for forhandlingar mellom politiet og kommuneleiing. Resultatet av forhandlingane kan ventast å vere eit kompromiss, og eventuelt spegla att interessene til ein dominerande part. Formelle dokument/retningslinjer og endringar av innhaldet i desse ventast også å vere gjenstand for forhandlingar der resultatet speglar att interessene til både kommunen og politiet. Med omsyn til politikontakten kan det ventast at politiet og kommunane i samspel og gjennom drøftingar har vorte samde om korleis denne funksjonen skal jobbe i og opp mot kommunen.

3.3.2 Det institusjonelle perspektivet

Det institusjonelle perspektivet understrekar at organisasjonars uformelle trekk, som til dømes kultur, historie, normer, og verdiar, også spelar ei rolle for korleis aktørar i organisasjonar fattar avgjersler (Krasner, 1988; Olsen, 1988, s.23-24). Eg tek i denne studien utgangspunkt i eit breitt institusjonelt perspektiv. Det vil seie at eg operer med eit institusjonelt perspektiv der opphavet til normer, verdiar og kulturelle trekk kan vere interne eller kome frå organisasjonens institusjonelle omgjevnadar.

I eit institusjonelt perspektiv står omgrepet *institusjon* sentralt, ein ser på organisasjonar som institusjonar og snakkar gjerne om «institusjonaliserte organisasjonar». March og Olsen (2011) definerer ein institusjon som:

«...a relatively enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources that are relatively invariant in the face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals and changing external circumstances» (March & Olsen, 2011, s.159).

Institusjonelle trekk kan kome til uttrykk ved at organisasjonar utviklar kulturelle trekk, normer, verdiar og reglar som gjer dei til verdiberande institusjonar (Christensen mfl., 2014, s.22). Selznick omtala institusjonalisering som «to infuse with value beyond the technical requirements of the task at hand» (Selznick, 1957, s.16-17). Det vil seie at organisasjonar vert berar av verdiar og normer som går ut over den tekniske oppgåveløysinga.

Handlingslogikken som ligg til grunn i det institusjonelle perspektivet er *logikken om det passande (logic of appropriateness)* (March & Olsen, 1989, s.38). Det vil seie at avgjersletakarane tek avgjersler ut frå kva som vert oppfatta som passande og rimeleg ut frå reglane, normene og verdiane som er dominerande i organisasjonen, eller ut frå kva som har fungert godt i fortida. Aktørane handlar ut frå reglar som dei ut frå deira identitet og institusjonelle tilknytning oppfattar som naturlege, legitime og rettmessige (March & Olsen, 2011, s.163; Olsen, 2018). Når aktørane står ovanfor ein ny situasjon vil dei stille seg tre spørsmål; kva slags situasjon er dette, kven er eg, og kva er passande handlingar å utføre for meg i denne situasjonen. Ut frå logikken om det passande vil aktørar sine handlingar vere intensjonale, men ikkje forsettlege. Utgangspunktet for handling er ei oppfatning av nødvendigeheit snarare enn preferansar. Denne handlingslogikken står difor i kontrast til *konsekvenslogikken* der aktørane vurderer ulike handlingsalternativ, deira konsekvensar, og vel det alternativet som ein forventar at best oppnår målet (March & Olsen, 1989, s.23-24,160-161).

Det institusjonelle perspektivet skil seg vidare frå det instrumentelle i korleis endring føregår. Sett frå det institusjonelle perspektivet er institusjonar gjerne robuste og motstandsdyktige mot endringar, og institusjonar fasiliterer gjerne stabilitet. Ved introdusering av reformer eller endringar vil element som ikkje er kompatible med organisasjonens kulturelle røter ha mindre sannsyn for å verte implementerte. Det betyr derimot ikkje at institusjonar ikkje endrast med tida, og institusjonar kan endrast både på inkrementelt og revolusjonært vis. Derimot vil institusjonens normer, reglar og verdiar fungere som stabilisatorar (March & Olsen, 2011; Scott, 2014, s.57,66; Christensen, Lægred & Rykkja, 2018; Selznick, 1997, s.26-27). Dette

vert av March & Olsen omtala som *historisk ineffektivitet*, og inneber at organisasjonens normer og reglar ikkje naudsynt er ideelt tilpassa utføringa av arbeidsoppgåvene, noko som over tid vil avgrense den historiske effektiviteten og leie til historisk ineffektivitet (March & Olsen, 1989, s.53-55). Ein anna måte å sei dette på er at «*history-matters*» – det som har skjedd før påverkar gjerne det som skjer seinare (Pollitt & Bouckaert, 2009, s.15). I relasjon til dette står også omgrepet *sti-avhengigheit* (Krasner, 1988, s.67). Sti-avhengigheit handlar om at dei normene og verdiane som dominerer i organisasjonen saman med tidlegare avgjersler legg føringar og avgrensingar for framtidige endringar (Christensen & Lægred, 2018, s.55). Ein måte stiafhengigheit kan brytast på er gjennom såkalla *kritiske hendingar* (*critical junctures*) som opnar for endringar og der ein ny sti kan ta til (Mahoney & Thelen, 2010; March & Olsen, 1989, s.95,106). Kritiske hendingar kan også opne eit *muligheitsvindaug* (*window-of-opportunity*) der endring kan føregå raskt og den institusjonelle stabiliteten vert broten. Slike vindaug er gjerne vanskelege å føreseie og kan lukkast raskt (Kingdon, 1995; Christensen mfl., 2013, s.142). Ideen om at organisasjonar kan endrast gjennom hierarkisk styring og intensjonar, som er utgangspunktet i det instrumentelle perspektivet, vert då problematisert i det institusjonelle perspektivet.

I tillegg til formell struktur og organisasjonskultur kan organisering formast av press og forventingar i organisasjonars omgjevnadar. Det også er rimeleg å anta at organisasjonar formast av deira omgjevnadar, då organisasjonar er avhengige av å ha legitimitet i omgjevnadane. For denne studien kan det tenkast at omgjevnadane spelar ei rolle for korleis politireforma påverkar samarbeidet mellom politiet og kommunen. Det er vanleg å skilje mellom to typar omgjevnadar som organisasjonar må forholde seg til: *tekniske* og *institusjonelle* (Meyer & Rowan, 1977). Dei tekniske omgjevnadane kan tenkast å påverke samarbeidet, men i denne studien vel eg å legge vekt på dei institusjonelle omgjevnadane. Dei tekniske omgjevnadane vert difor ikkje omtala meir her. *Institusjonelle omgjevnadar* dreier seg om at organisasjonar eksisterer i institusjonaliserte omgjevnadar der dei må forholde seg til myter, normer og idear knytt til korleis organisasjonar bør organiserast og utformast. Sjølv om slike normer og idear ikkje naudsynt gjer organisasjonen meir effektiv eller betrar måloppnåinga, vil organisasjonar forsøke å ta dei i bruk og syne det utad (DiMaggio & Powell, 1983; Christensen, 2013, s.75; Christensen mfl., 2006, s.20). I reformprosessar vil bruk av symbol og myter kunne vere viktig for å skaffe naudsynt legitimitet og handlingsrom for politisk leiing. Brunsson (2002) trekk fram at det er viktig for organisasjonar å *gje inntrykk* av at dei er legitime, moderne

og opererer i tråd med forventingar i omgjevnadane, men det kan føregå utan at det er samsvar mellom snakk og handling. Leiurar forsøker gjerne å balansere deira handlingar med snakk og manipulering av symbol. Der det ikkje er samsvar mellom snakk og handling skjer det ei organisatorisk *frikopling*, også omtala som window-dressing. Brunsson omtalar dette avviket mellom snakk om handling som organisatorisk hykleri (Brunsson, 2002, s.199-201,204-205; Christensen mfl., 2013, s.92).

3.3.2.1 Empiriske implikasjonar basert på det institusjonelle perspektivet

Ut frå det institusjonelle perspektivet kan det ventast at politirådssamarbeidet ikkje naudsynt vil organiserast og eventuelt endrast ut frå eit rasjonelt-instrumentelt syn hjå leiinga i politiet og kommunane, men at det formast av og bygger på allereie etablerte, uformelle reglar og verdiar som har utvikla seg over tid. Eventuelle endringar i mandat og struktur, inkludert medlemssamansetning, ventast å vere stiafhengige, inkrementelle og i samsvar med eksisterande normer og verdiar i dei to organisasjonane. Det ventast difor at krav og føringar frå sentralt hald vil tilpassast eksisterande normer og verdiar. Forsøk på endringar som ikkje er samsvar med etablerte normer og tradisjonar for samarbeidet ventast å verte avviste eller møtt med motstand.

I dette perspektivet ventast det også at tidlegare erfaringar med samarbeid og historie har betydning for korleis samarbeidet endrast. Dersom ein har gode erfaringar med samarbeid mellom politiet og kommunen og har ei oppleving av at samarbeid er nyttig, og har utvikla somme felles normer og verdiar for samarbeidet kan dette ventast å gjere det enklare å få til endringar og styrke samarbeidet. Motsett kan ein vente at dårlege erfaringar med samarbeid og ein dårleg kultur for samarbeid vil gjere det vanskeleg å få til ei styrking av samarbeidet.

Med omsyn til politikontaktfunksjonen kan det ventast at den ikkje naudsynt er utforma i tråd med sentrale føringar, men at det vil vere ei laus kopling mellom dei formelle lovnadane og det som skjer i praksis. Av det kan det ventast at funksjonen formast med utgangspunkt i ein passande logikk der uformelle normer, verdiar og kva ein oppfattar som passande er styrande.

4.0 Metode og strategi for datainnsamling

I dette kapitlet vil eg gjere greie for korleis eg har gått fram for å samle inn data for å svare på studiens forskingsspørsmål. Eg vil også grunngje dei metodiske vala som er gjort. Først i kapitlet vil eg greie ut om casestudie som forskingsstrategi, då det er den tilnærminga eg har valt å nytt meg av. Eg vil også kort drøfta styrkar og svakheiter ved ei slik tilnærming. Vidare vil eg gjere greie for kommunane som vert undersøkt i denne studien og kvifor eg har valt desse. Deretter vil eg legge fram studiens datagrunnlag før eg går nærare inn på dei konkrete metodane eg har nytta meg av i datainnsamlinga, det vil seie intervju og dokumentanalyse. I den samanheng vert også styrker og svakheiter ved desse metodane drøfta. Dette vert følgd av ei drøfting av etiske omsyn og vurderingar ved studien. Til slutt i kapitlet vert reliabilitet og validitet vurdert.

4.1 Casestudie som forskingsstrategi

Casestudie som forskingsstrategi, også kjend som tilfellestudiar, har lang tradisjon i og er utbreidd i samfunnsvitenskapane. Det finst likevel ikkje noko eintydig og klår definisjon av kva ei casestudie er og definisjonane er mange (Andersen, 2013, s.23; Gerring, 2004, s.341-342). Eg vel i denne studien å forholde meg til Gerring (2007, s.28) sin definisjon, som definerer ei casestudie som: «...an intensive study of a single case or a small number of cases which draws on observational data and promises to shed light on a larger population of cases». Yin (2003, s.5-6) hevdar casestudiar er høvelege å nytta der forskingsspørsmålet er formulert som eit «kva», «kvifor» eller «korleis» spørsmål. Eg vil difor hevde at ei casetilnærming er høveleg med omsyn til denne studiens forskingsspørsmål.

I casestudiar som baserer seg på fleire case/einingar vil det vere naturleg å nytta eit komparativt perspektiv. Denne studien kan difor omtalast som ei komparativ casestudie då den samanliknar to case (George & Bennett, 2005, s.18; Ringdal, 2016). Det sentrale elementet i komparasjonen i denne studien er at analyseeiningane har teoretisk interessante eigenskapar som kan nyttast til å forklare det utfallet eller fenomenet som ein studerer (Ringdal, 2016, s.169, 171). Samanlikning av korleis politireforma påverkar to ulike kommunar i same politidistrikt sitt samarbeid med politiet i politirådet vil vere interessant då det kan avdekke likskapar og variasjon på tvers av kommunane.

Ved gjennomføring casestudier er det naudsynt å klargjere kva studien er eit case eller tilfelle av. Casen i ei casestudie kan vere til dømes ei hending, ein organisasjon, ei handling eller ein prosess (Andersen, 2013, s.23). Casen i min studie er eit tilfelle av samordning, der eg vil undersøke korleis politireforma påverkar samordninga mellom politi og kommune. Denne vert vidare belyst gjennom ein studie av samordninga gjennom politiråd og politikontakt. Det er då eitt case der samordninga mellom politiet og Bergen kommune og politiet og Austrheim kommune utgjer analyseeinane (Gerring, 2004, s.343). Som Peters (1998b, s.147) peikar på kan det vere relevant å nytte ei case-tilnærming til å samle inn data, særleg der ein studerer eit fenomen som framleis er i/under utvikling då informantane sine oppfatningar og minner gjerne vert meir selektive etter kvart som ting går seg til.

Ei av styrkane ved ei case-orientert tilnærming er at det gjev høve til å studere fenomen i djupna og utvikle ei djup forståing av det fenomenet som vert undersøkt. Dette er eit viktig argument i mitt val av forskingsstrategi då politireforma er fersk og kunnskapen om korleis reforma har påverka samarbeidet mellom politiet og kommunane er nokså avgrensa. Høve til å gå i djupna gjennom å studere eit lite tal på einingar meir inngåande kan også seiast å vere ein av casestudien sine hovudstyrkar. Casestudier opnar vidare opp for gjere «kontekstualiserte samanlikningar», det vil seie samanlikningar som tek omsyn til kontekstuelle faktorar, noko som er vanskeleg å gjere i statistiske studiar. Dette er viktig då denne studien studerer to kommunar som på mange vis er ulike (George & Bennett, 2005, s.19-22).

Som nemnd er ikkje casestudie som forskingsstrategi bunde til ein konkret metode eller datakjelde, og opnar for bruk av fleire konkrete metodar i datainnsamlinga. *Metodetriangulering* (mixed methods) er då også vanleg i casetilnærmingar og kan seiast å vere ein av casestudien sin styrkar då det opnar for å nytta ulike datakjelder, metodar og teoriar slik at forskningsspørsmåla kan belysast frå ulike vinklar og synspunkt (Mabry, 2008, s.218). Samstundes bør det understrekast at triangulering ikkje er noko garanti for betre og meir pålitelege resultat (Andersen, 2013, s.157).

I definisjonen av casestudie som nyttast her er det også eit ønskje at studien skal kunne seie noko utover den bestemte casen som vert undersøkt. Ei vanleg innvending som ofte rettast mot casestudie som forskingsstrategi er derimot at grunnlaget for å trekke vidare slutningar (statistisk generalisering), er lite eller ikkje til stades (Gerring, 2007; George & Bennett, 2005; Yin, 2003). Kritikken føreset derimot at statistisk generalisering er målet, noko som ikkje er føremålet med denne studien. Då denne studien empirisk undersøker to einingar i eit univers der det totale talet på på einingar er langt større vil studiens potensiale vere knytt opp til *teoretisk*

generalisering. Teoretisk generalisering baserer seg på teoretisk forståing av det fenomenet ein studerer. Grønmo (2004, s.88) held fram to sentrale føremål med teoretisk generalisering. Det eine er å nytta studien til å utvikle omgrep, teoriar og hypotesar. Det andre er å studere eit utval einingar med omsyn til utvikling av ei heilskapleg forståing av den konteksten eller gruppa som einingane er knytt opp til (Grønmo, 2004, s.88). Denne studien tek då sikte på å utvikle ei djupare forståing av korleis politireforma påverkar samarbeidet mellom politi og kommune lokalt. Det at studien ikkje har eit grunnlag for statistisk generalisering hindrar difor ikkje studien frå å vere relevant og frå å kunne gje eit viktig bidrag til forskingsfeltet.

4.2 Komparasjon

Casestudiar kan som nemnd ovanfor vere avgrensa til eitt enkelt case eller vere komparative ved at ein samanliknar fleire case. Ei komparative casestudie gjer ein i stand til å gjere gode kontekstuelle skildringar av kvart einskilde case samt å utforske likskapar og ulikskapar ved casene (Landman, 2008, s.5).

Den komparative tilnærminga som nyttast her kan omtalast som *konfigurativ* eller samansett. Hovudmålet i ei konfigurativ tilnærming er grundig skildring av einingane (Peters, 1998b, s.6; Gaukstad, 2017, s.46). Ei konfigurativ tilnærming tek utgangspunkt i at dei undersøkte einingane er ulike, men at samanlikning likevel er interessant (Frendreis, 1983). Kommunane som vert undersøkt i denne studien er ulike på fleire områder, men har også somme likskapar og fellestrekk. Føremålet med det komparative elementet i denne studien er då å skildra eventuelle skilnadar i samarbeidet mellom politi og kommune i dei to undersøkingseiningane, samt avdekke eventuelle skilnadar i måten politireforma spelar inn på samarbeidet mellom politiet og kommunane. Til dømes er politireforma felles for begge kommunane, og dei er også underlagd same politidistrikt og politimeister. Denne studien er då oppteken av korleis politireforma, som antakast å vere ein sentral uavhengig variabel med omsyn til samarbeidet, påverkar samarbeidet mellom politi og kommune i politirådet. Vidare vil det vere interessant å undersøke om det er ting som går igjen og er felles for dei to kommunane trass dei ulike kontekstuelle tilhøva. Ei slik tilnærming, der einingane som vert undersøkt, er ulike på mange områder med unnatak av det sentrale fenomenet ein studerer, i dette tilfelle politireforma, har ein del til felles med det som er kjent som *Most Different Systems Design* (MDSD) (Frendreis, 1983). Tilnærminga i denne studien kan også seiast å ha eksplorative trekk. Eksplorative

studiar²⁹ nyttast gjerne der ein forskar på felt eller tema som er lite utforska (Grønmo, 2004, s.86).

4.3 Val av case-kommunar

I denne studien har eg valt å studere to kommunar som høyrer inn under Vest PD, Bergen og Austrheim. Eg har valt å studere desse kommunane ut frå vurderingar av kva som er relevant og interessant med omsyn til analytiske og teoretiske føremål. Grønmo (2004, s.88) omtalar ein slik som utvalsstrategi som *strategisk utval*. Ved val av case-kommunar var det også ei målsetting å velje kommunar som var ulike med omsyn til storleik (målt i tal på innbyggjarar), og ulike med omsyn til om lensmannskontor vart nedlagd eller ikkje.

Valet av case-kommunane er også ei avveging mellom det interessante og det pragmatiske, praktisk gjennomførbare. Bergen kommune er den nest største kommunen i Noreg målt i tal på innbyggjarar og er regionhovudstad på Vestlandet. Kommunen er den største i Vest PD og over 60% av kriminaliteten i Vest PD førekjem i denne kommunen og har eit komplekst kriminalitetsbilette (Politiet, 2016). Med omsyn til kommunal organisering skil kommunen seg også ut då den er styrt etter ein parlamentarisk modell. Politirådssamarbeidet er i Bergen organisert også på to nivå. Bergen skil seg difor på mange vis ut i høve til resten av kommunane i Vest PD.

I Austrheim, som kan seiast å vere ein liten kommune, vart lensmannskontoret i kommunen lagd ned med politireforma. Som resten av landets kommunar har kommunen fått tildelt politikontakt. Med utgangspunkt i kommunanes ulikskapar, både i struktur og utfordringar, vil det vere interessant å undersøke korleis politireforma påverkar kommunanes samarbeid med politiet. Dei to kommunane kan også seiast å representere ei sentral spenning mellom sentrum og periferi i Noreg, der mange i utkantane og meir perifere strok har oppfatta politireforma som ei sentraliseringsreform (Lipset & Rokkan, 1967).

Tabell 1: Likskapar og ulikskapar ved kommunane. Kjelder: (SSB, 2019, 2019b; Kartverket, 2018).

Kommune	Innbyggartal	Areal	Nedlagd tenestekontor	Politiråd	Politikontakt	SLT-samarbeid
Bergen	Om lag 281 000	570,2 km ²	Nei	Ja	Fire – ein i kvar bydel	Ja
Austrheim	Om lag 2900	161,9 km ²	Ja	Ja	Ein	Nei

²⁹ Grønmo (2004) viser til at studiar med eksplorerande trekk gjerne er basert på kvalitative tilnærmingar med nokså små utval. Eit lite utval kan då vere tilstrekkeleg dersom det fangar opp viktige variasjonar og breidda i det fenomenet som vert studert (Grønmo, 2004, s.86).

Ei innvending som kan rettast mot studien er at to kommunar ikkje er tilstrekkeleg til å trekke slutningar for eit større tal på kommunar. Det kan også innvendast at kommunane som undersøkast i denne studien ikkje representerer typiske «idealkommunar», og at studiens funn og konklusjonar difor er utan relevans for eit større tal kommunar. Til dette vil eg argumentere for at det ikkje finst noko «idealkommune» då kommunane i Noreg er sær sære varierte på mange områder. Kommunane i Noreg varierer mykje med omsyn til storleik, målt i både areal og folketal, der den største kommunen har eit folketal på om lag 680 000 og den minste eit folketal på under 200 (SSB, 2019c,d).

4.4 Studiens datagrunnlag

Føremålet med å definere og gjere greie for studiens datagrunnlag er å syte for at det er mogleg å etterprøve studiens slutningar og vurdere haldbarheita til funna (Bratberg, 2017, s.16). I denne studien har eg nytta fleire typar datakjelder for å svare på forskingsspørsmålet. Studiens datamateriale kan omtalast om kvalitativt. Datainnsamlingsteknikkane som eg har nytta er intervju og dokumentanalyse.

Intervjudata frå intervju med *nøkkelinformantar* i politi og kommunar utgjer saman med stortingsproposisjonar, NOU-ar, samarbeidsavtalar og møtoreferat studiens primærdata. Nøkkelinformantar forståast som personar som antakast å ha særskild innsikt i og oversikt over spørsmål som forskaren ønskjer å setje ljøs på (Andersen, 2006, s.279). Dokument som evalueringsrapportar og relevant forskning og litteratur utgjer studiens sekundærdata. Desse har vore nytta til å få oversikt over politireformas mål og innhald samt status for reformarbeidet. Datainnsamlinga tok til med innleiande dokumentanalysar slik at eg kunne skaffe meg oversikt over forskingsfeltet. Dokumentaanalysen gjorde at eg fekk ein oversikt over forskingsfeltet, og gjorde meg i stand til å vurdere kven som var relevante informantar.

Informantane vart valde ut frå kva som var føremålstenleg i høve til studiens forskingsspørsmål. Sentrale informantar som er involvert i politirådssamarbeidet i dei to kommunane vart kontakta gjennom e-post via offentleg tilgjengeleg kontaktinformasjon. To av informantane vart det oppretta kontakt med etter *snøballmetoden*, det vil seie at dei vart føreslått og peika på som relevante av andre informantar (Grønmo, 2004, s.99, 102). Eg vil i dei neste punkta gjere nærare greie for dei ulike metodane eg har nytta samt korleis eg konkret har gått fram i datainnsamlinga.

Tabell 2: Ein oversikt over studiens dokument.

Datakjelde	Tal på dokument
Stortingsproposisjonar, Stortingsmeldingar, innstillingar til Stortinget, regjeringsdokument o.l.	- 11
NOU-ar og høyringssvar til NOU-ar.	- 7
Evalueringar, forskingsrapportar o.l.	- 13
Diverse dokument frå POD og Vest PD.	- 18
Interne styringsdokument, møtereferat, intern korrespondanse.	- 5
Medieartiklar, riksmidia og lokalmedia.	- 24

4.4.1 Intervju

Dybdeintervju med nøkkelinformantar er utbreidd i samfunnsvitskapane. Innan statsvitskap har samtalebasererte intervju lang tradisjon og står sentralt innan studiar av politiske elitar, reformer, diplomati og institusjonar (Andersen, 2006, s.279).

Det var enkelt å opprette kontakt med fleirtalet av respondentane og samtlege av informantane ønskja å stille til intervju. Eit par av informantane tok det noko tid og somme purringar for å få kontakt med, men i det kontakt var oppretta var dei imøtekomande og ønskja å stille til intervju. Alle førespurnadar om å gjere intervju vart først sendt ut via e-post. I eit par tilfelle der informantane ikkje svara på e-post vart kontakt oppretta via telefon. Med e-posten som informantane fekk følgde eit informasjonsskriv³⁰ om studien som gjorde greie for studiens føremål og forskings spørsmål. Informasjonsskrivet presiserte også informantane sine rettigheter og understreka at dei når som helt kunne trekke seg frå prosjektet utan å oppgje noko grunn. Dette er i tråd med NSD sine retningslinjer og er kjend som informert samtykke. Informasjonsskrivet vart utforma saman med rettleiarane mine og forskarar knytt til COCAL-prosjektet ved Uni Research Rokkansenteret/Norce.

Det sentrale kriteriet ved utveljing av informantar var at dei sat med informasjon som kunne belyse sider ved samarbeidet i politirådet. Samtlege av informantane er difor medlemmer i politirådet eller har vore med i politirådet sin kommune fram til 2018. Totalt er det gjennomført 12 intervju med til saman 14 informantar. Av desse var 6 informantar frå Austrheim og 7 frå

³⁰ Sjå appendiks 1.

Bergen. Ein informant i Vest PD bidrog med informasjon om begge kommunane og kan difor seiast å representere begge to. Eg anser talet på informantar som høveleg då eit større tal på informantar ville lite truleg tilført ny informasjon. Seks av intervju vart gjennomført i perioden september-november 2018, tre intervju vart gjort i januar 2019, og dei tre siste intervju vart gjort i april 2019.

Utforming av intervjuguidar vart gjort etter kvart som avtalar om intervju vart gjort med informantane. Då ingen av informantane uttrykte ønskje om å få tilsendt intervjuguiden på førehand vart ikkje det gjort. Kvar intervjuguide vart spesielt tilpassa kvar av informantane med utgangspunkt i deira stilling og ansvarsoppgåver. Ein del spørsmål og tema har likevel vore relevante for fleire av informantane og difor gått att i fleire av intervjuguidane. Eit døme på intervjuguide er lagd ved som eit appendiks³¹.

Tilnærminga i intervju var semi-strukturert, noko som opna for å stille oppfølgingsspørsmål og gå utover intervjuguiden. Fokus i intervju var på informantane si oppfatning av samarbeidet mellom politi og kommune med særleg fokus på politiråd og politikontakt, korleis det fungerer/har fungert, samt korleis dette har endra seg med politireforma.

Ni av intervju vart gjennomført ansikt til ansikt med informantane, medan tre intervju vart gjort via telefon. På tre av intervju deltok også forskarar frå Uni Research Rokkansenteret/Norce. Utgangspunktet for intervju var like fullt denne studiens forskingsspørsmål og intervjuguiden eg hadde utarbeida på førehand. Eg opplevde det som ei styrke at dei tok del då dei har god erfaring med gjennomføring av intervju og stilte gode, supplerande spørsmål.

Alle «ansikt til ansikt» intervju fann stad på informantane sin arbeidsstad og intervju vart tekne opp med lydopptakar, noko alle informantane samtykka til. Informantane vart gjort kjende med temaet og føremålet med intervjuet i informasjonsskrivet dei mottok via e-post. For ordens skuld vart informantane også orienterte om dette før intervjuet tok til. Gjennomføringa av intervju gjekk uproblematisk og informantane svara på alle spørsmål som vart stilt. Inntrykket er også informantane svara ærleg og oppriktig på spørsmåla. Fleirtalet av intervju tok om lag ein time, medan to av intervju varte i om lag ein time og førti minuttar. Telefonintervju var noko kortare og varte om lag 20 minuttar. Alle intervju vart i etterkant transkriberte med omsyn til seinare analyse.

³¹ Sjå appendiks 2.

4.4.2 Dokumentanalyse

Kvalitativ innhaldsanalyse av dokument baserer seg på systematisk gjennomgang av dokument der relevante data vert registrert og kategorisert. Dette medfører at datainnsamlinga til dels skjer parallelt med analysen. Ei styrke knytt til dokumentanalyse er at kjeldene som regel ikkje vert påverka av datainnsamlinga. Dette er også kjend som *reaktivitet*. Derimot inneberer dokumentanalyse at forskaren påverkar utveljinga av og tolkinga av dokumenta. Det kan vere både ei styrke og ei svakheit, men der forskaren gjer greie for utvalet og tolkinga av materialet er det ikkje naudsynt eit problem (Grønmo, 2004, s.187, 192-193).

Dokumentanalysen gjev viktig bakgrunn- og kontekstinformasjon om politireforma samt politirådsarbeidet. Dokumentanalysen var viktig for å kunne danne seg eit heilskapleg bilete av politireformas målsetningar, korleis politirådssamarbeidet er strukturert og kva som skal vere politiråda sitt fokus. Dokumenta eg har nytta er offentlege dokument som stortingsmeldingar og proposisjonar, NOU-ar, dokument frå POD, lokale politirådsavtalar, evalueringar av politirådssamarbeidet samt relevant forskingslitteratur. Diverse medieartiklar har også vore nytta. Medieartiklane bidreg til å belyse lokale tilhøve og syner også kvifor reforma er omstridd. I tillegg til å utgjere delar av studiens empiriske materiale har dokumenta og medieartiklane vore viktige for å kunne gje ei god kontekstuell skildring. For å skaffe meg ein oversikt over relevante medieoppslag gjorde eg søk i arkivtenesta *Atekst*³². I den tidlege fasen av studien vart det gjort ein meir overordna gjennomgang av relevante dokument. Føremålet med denne var å skaffe meg naudsynt bakgrunns- og kontekstinformasjon. Ein meir omfattande analyse vart gjort på seinare tidspunkt. Til å kategorisere datamaterialet har eg nytta meg av dataprogrammet *Nvivo 12*³³, som er eit program for kvalitativ analyse av tekst. Bruken av Nvivo gjorde det enklare å få god oversikt over datamaterialet og førebu materialet med omsyn til seinare analyse.

I samband med bruk av dokument som datakjelde er det naudsynt å gjere kjeldekritiske og kontekstuelle vurderingar. Som forskar må ein vurdere om kjelda er *autentisk*, altså om kjelda er ekte. Om kjelda er autentisk er det også naudsynt å vurdere om informasjonen frå kjelda er *truverdig* (Grønmo, 2004, s.122-123,190). Utdrag frå media skil seg særleg ut då dei kan ha

³² Atekst er eit mediearkiv som omfattar originalutgåver av riks-, region-, og lokalaviser samt ei rekke andre magasin og tidsskrift.

³³ For meir informasjon sjå: <https://www.qsrinternational.com/nvivo/what-is-nvivo>

spesielle vinklingar eller vere skrivne av aktørar med ein bestemt agenda (Yin, 2003, s.87-88). Dokumenta er henta frå nettsidene til mellom anna regjeringa, Stortinget, POD, DIFI, og dei undersøkte kommunane sine nettsider. I tillegg fekk eg tilsendt kopi av politirådsavtalen samt referat frå eit politirådsmøte i Bergen kommune. Eg har ikkje hatt grunnlag for å trekke autensiteten til desse kjeldene i tvil, og eg ser det som lite truleg at kjeldene frå desse aktørane ikkje er ekte eller truverdige.

Medieartiklane eg har nytta er i hovudsak frå NRK, Bergens Tidende, og Politiforum for å nemne somme. Mesteparten av dokumenta som er analyserte var å finne fritt tilgjengeleg på internett. Gjennom bruk av Atekst var det mogleg å få tak i relevante medieartiklar som elles berre er tilgjengelege for abonnentar eller bak betalingsmur. Eg anser også desse kjeldene som autentiske, men det var naudsynt å vere ekstra merksam på om kjeldene forsøkte å fremje særskilde interessere eller meiningar.

4.5 Ethiske omsyn og vurderingar

I samband med datainnsamlinga har det vore naudsynt å gjere fleire forskingsetiske vurderingar. Det kan hevdast at ein ved å syne kven informantane i studien er kan styrke studiens reliabilitet, og at det er i tråd med idealet om størst mogleg openheit. Eg har likevel valt å halde informantane mine anonyme. Dette er gjort for å unngå at direkte sitat skal kunne koplast til enkeltpersonar og for at informantane skulle kunne snakke fritt under intervju. Dette er også i tråd med NESH³⁴ sine retningslinjer for forskingsetikk som mellom anna seier at forsking skal beskytte mot skade og urimelig belastning. Anonymitet er difor eit ledd i å syte for at deltaking i studien ikkje fører med seg uheldige konsekvensar for informantane mine. Der det er nytta direktetit frå respondentane er det gjennomført sitatsjekk med respondentane slik at dei ikkje skal kjenne seg feilsitert.

Eit kvart forskingsprosjekt som samlar inn personsdata skal etter norsk lov tilråddast av Personvernombodet for forsking ved Norsk senter for forskningsdata AS (NSD). Denne studien er tilknytt COCAL-prosjektet som er tilrådd av Personvernombodet for forsking ved NSD – Norsk Senter for forskningsdata AS. Dette prosjektet deltek også i NSD sin NORDi-pilot som

³⁴ Retningslinjene er gitt av Den nasjonale forskningsetiske komite for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2016). For meir informasjon sjå:

<https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/>

bidreg til sikker datalagring og forsvarleg lagring av data. All forskning knytt til COCAL-prosjektet følger også dei forskingsetiske retningslinjene i NESH samt interne forskingsetiske retningslinjer ved Uni Research Rokkansenteret.

4.6 Datakvalitet

Til å vurdere studiens datakvalitet tek eg utgangspunkt i *reliabilitet* og *validitet* som kriterier. Desse er vanlege å nytte til vurdering av datakvalitet og omgrepa kan seiast å utfylle kvarandre. Validitet og reliabilitet er samstundes delvis overlappande ved at høg reliabilitet er ein føresetnad for høg validitet (Grønmo, 2004, s.221).

4.6.1 Reliabilitet

Omgrepet reliabilitet handlar om datamaterialets pålitelighet, det vil seie om ein vil få dei same svara ved gjentekne datainnsamlingar. Høg reliabilitet vil då seie at ein ved å nytte dei same prosedyrane på måte alltid vil kome fram til dei same resultata, gitt at studieobjektet ikkje er vesentleg forandra (Yin, 1993, s.33,36; King mfl., 1994, s.25). Vurdering av datamaterialets reliabilitet i kvalitative forskingsopplegg kan derimot vere vanskeleg ifølgje Grønmo (2004, s.220). Andersen (2013, s.14) kjem med nokre råd om korleis ein kan styrke studiarers reliabilitet som eg har forsøkt å etterleve i denne studien. Det vil seie at eg har forsøkt å tydeleg dokumentere korleis eg har gått fram for å samle inn data, kva datakjelder eg har nytta, samt korleis gjennomføringa av analysen er gjort. Dette rådet har også mykje til felles med Van Thiel (2007, s.92) som anbefalar loggføring eller registrering av alle steg i forskingsprosessen i ein database. Desse tiltaka vil kunne gjere høva til å replisere studien betre. For å styrke reliabiliteten til studien har eg forsøkt å vere så tydeleg som mogleg på korleis eg har gått fram i forskingsprosessen.

Ei utfordring i studien, som kan vere problematisk med omsyn til datamaterialets reliabilitet, er det eg opplev som mangel på skriftlege kjelder som dokumenterer ulike sider ved politirådssamarbeidet i dei to kommunane. Med det siktar eg til dømes til møtereferat, politirådsavtalar lenger attende i tid, samt andre dokument som kan belyse sider ved politirådssamarbeidet i dei to kommunane. Følgjeleg har eg i større grad enn ønskjeleg måtte ta utgangspunkt i *erindringsdata*, det vil seie informantane sin eigen hukommelse og erindringar. Dette kan, som Grønmo (2004, s.379) peikar på, vere problematisk då informantane kan ha bevisste eller ubevisste erindringsfeil. Altså kan informasjonen vere feilaktig eller unøyaktig av den grunn at informantane ikkje hugsar godt nok attende i tid eller ved at dei skapar seg ei historie av korleis ting var eller har skjedd (Andersen, 2006, s.292; Grønmo, 2004, s.379). Det har vore vanskeleg for meg å avdekke slike feil. Eg vil presisere at eg har ikkje noko grunnlag

for å trekke informantanes oppfatningar av hendingar attende i tid i tvil, men det er like fullt eit moment som må takast med i vurderinga av datamaterialets kvalitet.

4.6.2 Validitet

Medan reliabilitet omhandlar datamaterialets pålitelighet, handlar *validitet* om datamaterialets presisjon. Validitet handlar om ein måler det ein faktisk ønskjer å måle, og om datamaterialet er adekvat for å svare på forskingsspørsmåla (King mfl., 1994, s.25; Mabry, 2008, s.221). Denne typen validitet er også vanleg å omtale som *intern* validitet. I casestudiar ligg gjerne høva til rette for at den interne validiteten vert høg då ein som forskar har høve til å få djup innsikt og detaljert kunnskap om det fenomenet ein studerer (Andersen, 2013, s.156). I denne studien har eg gjort intervju med 14 informantar som har sentrale roller med omsyn til politirådssamarbeidet i dei to kommunane. Datamaterialet samla inn i intervjuet kan reknast som svært relevant for studiens forskingsspørsmål. I casestudiar og andre fortolkande studiar er det vanleg å nytta *triangulering*, som kan vere eit ledd i å styrke studiens validitet. Triangulering viser til at ein nyttar fleire datakjelder og metodar for å samle inn data, noko som kan gje forskaren auka kontroll over forskingsprosessen. Som det er gjort greie for i dette kapittelet baserer studien min seg på data frå fleire kjelder og eg har nytta meg av ulike metodar til å samle inn data (Andersen, 2013, s.156-157; Mabry, 2008, s.221).

I denne studien har eg også nytta *kommunikativ validitet/kollegial vurdering* som eit verkty for å styrke validiteten. Denne baserer seg på drøftingar og dialog mellom forskar og andre om datamaterialets treffsikkerheit for forskingsspørsmåla (Grønmo, 2004, s.235). Etersom min studie er utført i tilknytning til prosjekta forskingsprosjekta «*Nærpolitireformen – gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser*», og «*Coordination, Capacity and Legitimacy: Organizing for Climate Change, Immigration and the Police*» (COCAL)³⁵ har eg hatt høve til drøfta sentrale delar av mitt empiriske materiale med forskarar tilknytt desse prosjekta. Gjennom desse samtalane har datamaterialet vorte drøfta ut frå studiens siktemål og forskingsspørsmål. Drøftingane var av stor nytte då det vart avdekka somme moglege svakheiter i datamaterialet mitt. Dette tillot meg å gjere justeringar undervegs i datainnsamlinga slik at datamaterialet i størst mogleg grad vart treffande for forskingsspørsmåla. På grunnlag av dette vel eg å vurdere studiens interne validitet som høg.

³⁵ For meir informasjon om prosjektet, sjå: <http://uni.no/nb/uni-rokkansenteret/demokrati-velferd-og-forvaltning/koordinering-kapasitet-og-legitimitet-klimaendringer-innvandring-og-politi-cocal/>

5.0. Empiri

Eg vil i dette kapitlet legge fram studiens empiriske funn, som bygger på data samla inn gjennom intervju med sentrale medlemmer i politiråda i Bergen og Austrheim kommunar samt føreliggande data i av form av skriftlege dokument. Eg tek til med å gjere greie for Vest PD, som med politireforma er eit nyoppretta politidistrikt, og som dei to kommunane eg studerer høyrer inn under. Deretter vil eg presentere det empiriske materialet for dei to kommunane, først Bergen og så Austrheim.

Innfor kvar av kommunane vil eg gjere greie for opprettinga av politiråd samt erfaringar ein har hatt med å samarbeide gjennom politiråd. Vidare vil eg gjere greie for korleis politireforma påverkar dette samarbeidet. Dette med utgangspunkt i tre kategoriar; *mandat, struktur og kultur for samarbeid*. Med mandat siktar eg til dei formelle føringane for samarbeidet, innhaldet i samarbeidet og oppgåvene som politiråda skal fatte seg med. Dette kan til dømes vere nedfelt i eit skriftleg dokument. Med struktur siktar eg her til den formelle organiseringa av samarbeidet mellom politiet og kommunane i politirådet og politikontakten. Dette omfattar også medlemssamansetninga i politiråda, det vil seie kven som representerer organisasjonane inn i politirådet. Med kultur for samarbeid siktar til kva slags kultur ein har for å samarbeide i politirådet og meir uformelle trekk som kan ha betydning for samarbeidet, som til dømes personlege relasjonar.

Kapitlet avsluttast med ei oppsummering der eg gjere greie for dei viktigaste funna. I oppsummeringa vil eg også gjere greie for likskapar og ulikskapar mellom dei to kommunane.

5.1 Vest Politidistrikt

Vest politidistrikt (heretter Vest PD) vart formelt oppretta 1. januar 2016 då ein slo saman Hordaland politidistrikt med Sogn & Fjordane politidistrikt. Dette var del av dei strukturelle endringane i politireforma der talet på politidistrikt vart redusert frå 27 til 12, med mål om å skape likare og meir standardiserte politidistrikt (Politiet, 2018e). Vest PD rommar 54 kommunar i Hordaland og Sogn & Fjordane og er med det det politidistriktet i landet som rommar flest kommunar (Rubecksen & Ryssdal, 2018, s.42). Vest PD dekkjer heile Hordaland fylke med unntak av eit par kommunar³⁶ samt Sogn & Fjordane. Politidistriktet er organisert

³⁶Kommunane Stord, Fitjar og Bømlo ligg i Hordaland fylke, men høyrer inn under Sør-Vest PD.

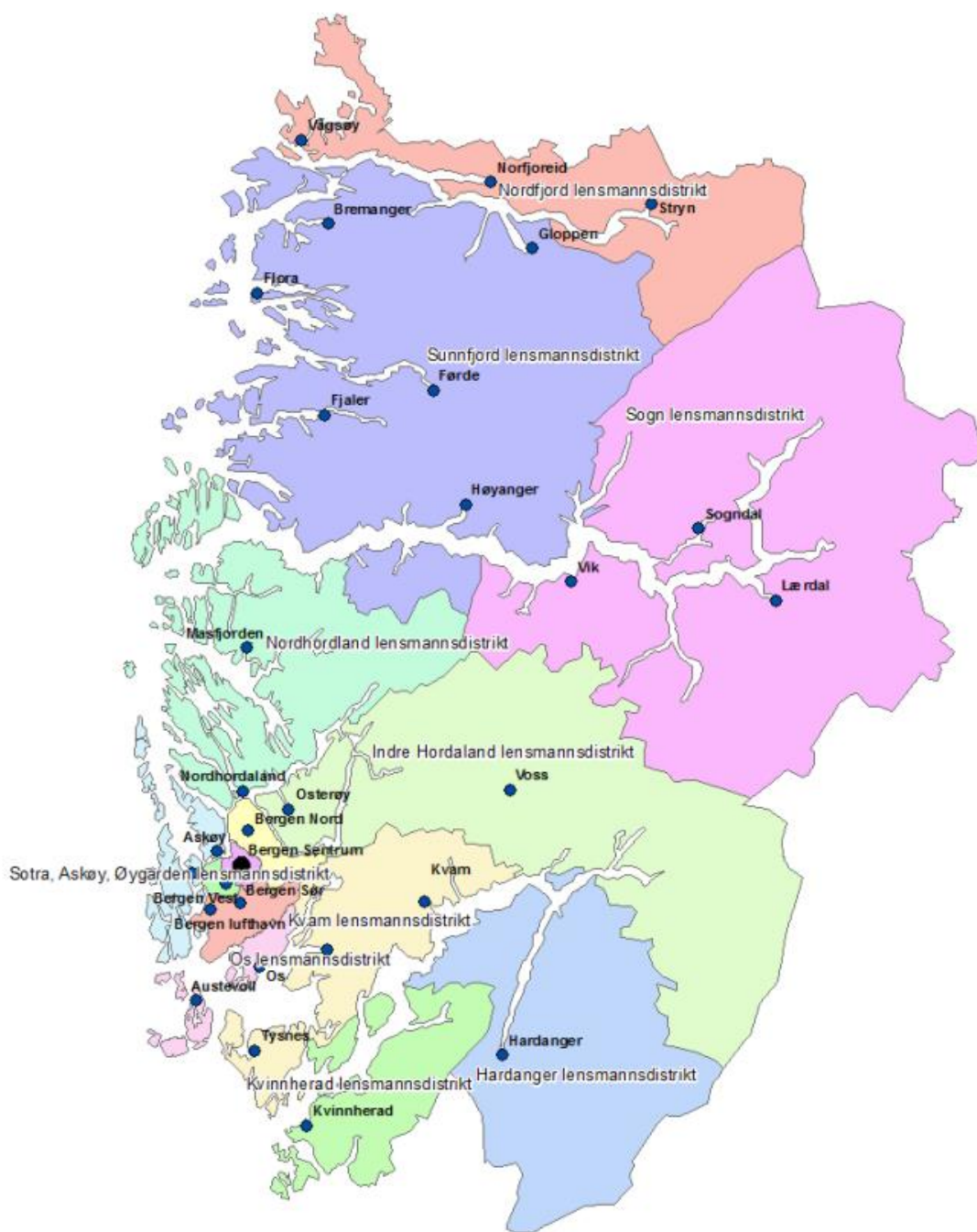
etter to prinsipp; *geografi* (geografiske driftseiningar) og *funksjon* (funksjonelle driftseiningar³⁷). Det inneber at det faglege ansvaret for det tverretatlege samarbeidet opp mot kommunane gjennom politiråd og politikontakt i Vest PD ligg hjå politidistriktets funksjonelle eining for førebygging. Dei skal mellom anna syte for at dei lokale einingane har naudsynt kompetanse til drive det førebyggjande arbeidet. Ansvaret for det utøvande førebyggjande arbeidet skal derimot hovudsakleg skje ute i tenesteeiningane. Politimeisteren i Vest PD omtala i dokumentet *Tilråding. Effektivisering av tjenesteenheter og tjenestesteder* kvaliteten på det kriminalitetsførebyggjande arbeidet, som krev samarbeid med mellom anna kommunane, som «varierende», og liten grad av samordning vart peika på som ei svakheit. Med den nye organiseringa skal ein då i større grad samordne og formalisere det førebyggjande arbeidet opp mot kommunane og andre samarbeidspartnarar (Politiet, 2016, s.27).

Politidistriktet dekker om lag 590 000 innbyggjarar, og det er om lag 1300 tilsette i politidistriktet. Politimeister er Kaare Songstad som held til i Bergen der politidistriktet også har sitt hovudsete. Distriktet er delt opp i tre geografiske driftseiningar (GDE-ar); 1) Bergen, Sotra, Askøy og Øygarden (SAØ), 2) Hordaland, og 3) Sogn og Fjordane (Politiet, 2018e,f). Som ein følge av strukturelle endringar i samband politireforma vart 16 tenestestadar i distriktet nedlagd, medan ein ny, Flesland Lufthamn, vart oppretta. Til saman er det 44 tenestestadar fordelt på 39 lensmannskontor og 5 politistasjonar i distriktet. Ein felles operasjonssentral for distriktet er etablert og lokalisert i Bergen (Rubecksen & Ryssdal, 2018, s.42; DIFI, 2016, s.63).

Utfordringane som politidistriktet må handtere er mangfaldige og ein møter problemstillingar frå både by og bygd. Ein har beredskapsutfordringar rundt olje- og gassverksemd, dårlege vegstrekningar, Flesland Lufthamn er eit trafikknutepunkt på Vestlandet, ulukkeutsette tunnelar, fjordar, ferjestrekningar, samt værtilhøve og ein geografi som kan skape vanskar med omsyn til tilgjenge (Politiet, 2016). Med omsyn til Bergen er risikoen for bybrann også eit sentralt beredskapsspørsmål då byen har ein del eldre trehus-bebyggelse. Også kriminalitetsbiletet i Vest PD er varierende og kjenneteiknast av eit skilje mellom by og bygd.

³⁷ Funksjonelle driftseiningar (FDE) er einingar som er felles for heile politidistriktet. FDE-ane samlar politidistriktet sine spesielle fagmiljø og ekspertise. Denne kompetansen skal vere tilgjengeleg for heile distriktet. I Vest PD har ein seks funksjonelle driftseiningar: felles eining for førebygging, felles eining for påtale, felles operativ eining, felles eining for sivil rettspleie, felles eining for forvaltning, og felles eining for etterretning og etterforskning (Politiforum, 2018).

Til dømes er kriminalitetsrata for Bergen sentrum 3 til 4 gonger høgare enn i resten av distriktet. Bergen utgjer også eit knytopunkt i narkotikamarknaden på Vestlandet og vert ifølgje politiet oppfatta som ein attraktiv stad for utanlandske kriminelle (Politiet 2016, s.12-13; DIFI, 2016, s.62). Felles for mange av desse utfordringane er at dei er grenseoverskridande (*wicked*) og krev samarbeid mellom politiet og kommunane. I tillegg har politidistriktet vore mykje i medias søkelys dei siste åra grunna mellom anna varslingsaker (Rubecksen & Ryssdal, 2018, s. 42-43; DIFI, 2016, s.62).



Figur 1: Kart over geografisk organisering av Vest PD (POD, 2017b, s.25).

5.2 Bergen

5.2.1 Bergen & SAØ GDE

Politiet i Bergen er underordna nye Vest Politidistrikt. Bergen og Sotra, Askøy og Øygarden GDE har i dag 4 politistasjonsdistrikt og eitt lensmannsdistrikt som leiast av kvar sin stasjonssjef/politiinspektør og ein lensmann. Politistasjonsdistrikta i Bergen skal ivareta politimessige gjeremål i Bergen kommune innfor den enkelte stasjon sitt avgrensa område. Tenestestadane er Bergen Vest (Fyllingsdalen), Bergen Sør (Fana og Flesland Lufthamn), Bergen Nord (Åsane), og Bergen sentrum. I tillegg høyrer Sotra, Askøy og Øygarden lensmannsdistrikt inn under den same GDE-en. Bergen Vest og Bergen sentrum politistasjonsdistrikt er vidareførte utan endringar, medan Bergen Sør og Bergen Nord politistasjonsdistrikt er vidareførte med endringar i tenestad. Administrasjonsstad for Bergen og SØA GDE er Bergen sentrum politistasjonsdistrikt (POD, 2017b).

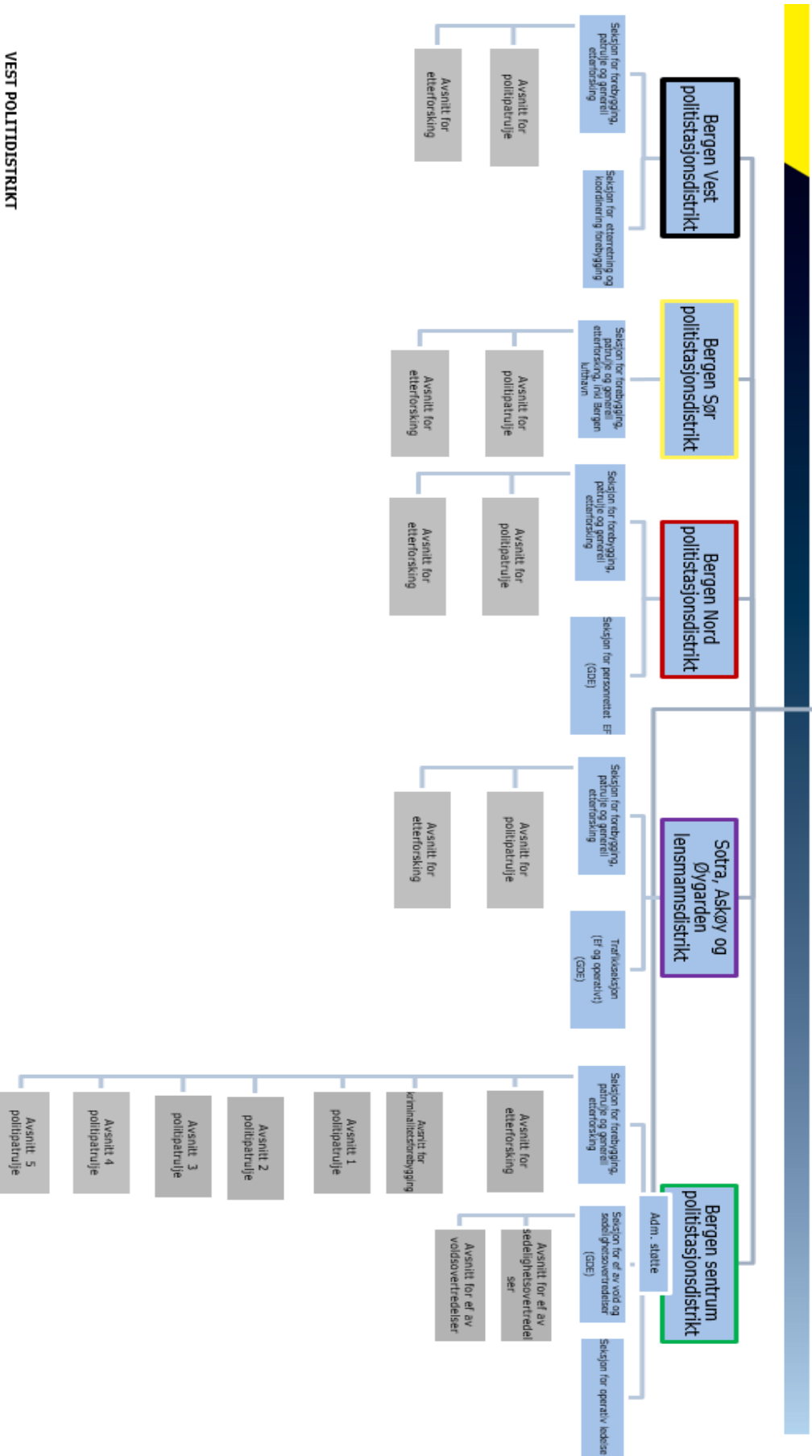
Dei 5 einingane er underlagd driftseiningsleiar for Bergen og Sota, Askøy og Øygarden GDE. Ved innlemminga av Sotra, Askøy og Øygarden i Bergen GDE, har ein fått ein auke i folketalet på i underkant av 60 000 og GDE-en rommar i dag om lag 340 000 innbyggjarar. Bergen og SAØ GDE har om lag 325 tilsette (informant 1, Vest PD).



POLITIET

Driftsenhet
Bergen, Sotra,
Askøy og
Øygarden

WESTERN POLICE DISTRICT



VEST POLITIDISTRIKT

Figur 2: Funksjonell organisering av politiet i Bergen (Politiet, 2018e).

5.2.2 Bergen kommune: Organisering

Bergen kommune er den nest største kommunen i Noreg målt i tal på innbyggjarar med om lag 281 000 innbyggjarar (SSB, 2019), og Bergen by er regionhovudstad på Vestlandet. Kommunen skil seg ut på fleire vesentlege områder i høve til resten av kommunane i distriktet, til dømes ved at den har om lag 70 % av kriminaliteten i Vest PD (informant 1, Vest PD). Bergen kommune har sidan år 2000 vore styrt etter ein parlamentarisk modell, og er ein av få kommunar i Noreg som har kommunal parlamentarisme. *Bystyret* er kommunens folkevalde organ og leiast av ordføraren. Bystyret vedtar kommunens budsjett samt overordna mål, strategiar, prinsipp og planar for kommunens verksemd. Ut av fleirtalet i bystyret går *Byrådet* som leiar kommunen sin administrasjon og som er kommunen sitt utøvande organ. Som politisk organ kjem byrådet med innstillingar til vedtak i andre politiske organ.

Byrådet vert leia av byrådsleiaren medan dei øvrige byrådene leiar kvar si byrådsavdeling. Byrådsavdelingane utgjer kommunen sin sentraladministrasjon og fungerer som administrativt støtteapparat til byrådet. Byrådsavdelingane har i tillegg det daglege ansvaret for at byrådet sin politikk vert sett i verk i eiga avdeling samt hjå underliggende etatar og verksemd. Fullmakter i økonomi-, fag-, og personalspørsmål er tillagd byrådet, men er i stor grad delegert til kommunens administrasjon. Ein har i dag 7 byrådsavdelingar. Øvste administrative leiar i byrådsavdelingane er kommunaldirektøren, og Bergen kommune har per i dag 8 kommunaldirektørar på ulike felt som er formelt likestilt. Kommunaldirektørgruppa i Bergen leiast av kommunaldirektøren ved byrådsleiars kontor. Ansvaret for oppfølging av politirådssamarbeidet er i kommunen lagd til seksjon for samfunnstryggleik og beredskap, som er underordna byrådsleiar si avdeling. Byrådet for perioden 2015-2019 består av Arbeidarpartiet (Ap), Kristeleg Folkeparti og Venstre (Bergen kommune, 2019; Bergen kommune, 2017; Bergen kommune, 2014, s.43).

5.2.3 Oppretting av politiråd i Bergen kommune

I Bergen hadde ein i fleire år før 2009 faste møter på toppleiarnivå mellom byrådet og leiinga i politiet der ein møttest om lag ein gong i halvåret, somme gonger oftare. Desse møta eksisterte før politiråd formelt vart oppretta, og var difor ikkje formelt politirådsmøter. Møta hadde ifølgje informantar i Bergen kommune og Vest PD likevel ei liknande rolle som dagens politiråd (informant 1, Vest PD).

Då komité for helse og sosial i 2009 behandla sak om rusrelatert gatevald i Bergen sentrum kom komiteen med innstilling om at det måtte rettast ei oppmoding til Hordaland PD om å opprette eit politiråd for å samordne det kriminalitetsførebyggande og tryggleiksskapande arbeidet (Bergen kommune, 2009). I bystyremøtet i Bergen 26. april 2010 sa dåverande byrådsleiar Monica Mæland at ein i nær framtid ville fremje forslag om oppretting av eit politiråd der ein ville invitere med seg viktige samarbeidspartnarar. Grunnlaget for dette initiativet var at ein ønska å forsterke den gode og viktige dialogen som kommunen hadde med Hordaland PD i arbeidet rundt samfunnstryggleik. Målet med opprettinga av politirådet var å forsterke samarbeidet mellom politiet og kommunen med omsyn til eit robust samfunn og trygge lokalmiljø (Bergen kommune, 2010a). I oktober 2010 kom Byrådet med innstilling til bystyret om oppretting av politiråd, og i november 2010 gjekk Bystyret einstemmig inn for å opprette eit *overordna/strategisk politiråd*³⁸ til å samordne det kriminalitetsførebyggande arbeidet (Bergen kommune, 2010b; Bergen kommune, 2010c). Initiativet til å opprette eit politiråd kom då frå kommunen. Det nyoppretta politirådet skulle då også ta over funksjonen som styringsgruppe for SLT-arbeidet, noko som førte til at politirådet vart det øvste nivået i SLT-samarbeidet i Bergen. SLT-modellen vart i Bergen teken i bruk i år 2000 med ei styringsgruppe og lokale SLT-grupper i kommunens bydelar (Bergen kommune, 2008). Desse lokale SLT-gruppene vart seinare, etter opprettinga av det overordna politirådet, omtala som lokale politiråd.

Ifølgje ein informant i politiet vart dei tidlegare leiarmøta døypte om til politirådsmøter etter at politimeisteren tok opp det faktum at ein ikkje hadde politiråd på leiarnivå (informant 1, Vest PD). Ifølgje Nøkleberg (2014, s.132-133) var det indikasjonar på at kommunen i utgangspunktet ikkje var positive til oppretting av politiråd i Bergen. Han viser til to forhold som indikasjonar på dette. For det første hadde ein allereie lokale politirådssamarbeid (SLT-grupper) i ute kommunens bydelar. For det andre føregjekk det ein kamp mellom kommunen og tidlegare SLT-koordinator om oppretting av politiråd der kommunen visstnok forsøkte å trenere opprettinga av politiråd (Nøkleberg, 2014).

³⁸ Dette vert vidare berre omtala som politirådet. Der eg referer til lokale politiråd vil eg spesifikt omtale desse som lokale politiråd.

5.2.4 Sentrale aktørars erfaringar med politiråd før politireforma: «Negativ samordning»

Informantar i både politiet og kommunen understrekar at ein har hatt mykje godt samarbeid i mange år. Samarbeidet rundt den opne russcena i Nygårdsparken vert heldt fram som eit døme på dette. Det er likevel nokså brei semje blant informantane, både i politiet og kommunen, om at samarbeidet i politirådet ikkje fungerte optimalt. Informantane peikar derimot på ulike årsaker til kvifor det overordna politirådet ikkje fungerte etter intensjonen.

Ein informant i kommunen er klår på at ein frå kommunen si side ikkje klarte å følge opp politirådsmøta slik ein burde, og at ein «rota vekk det organet» (informant 1, Bergen kommune). Informanten peikar på organiseringa og strukturen til politirådet som årsaker til det. Ein viser til at ein i det overordna politirådet fekk inn byråkratar som jobba meir ute i bydelane saman med SLT-koordinator, aktørar som ifølgje informanten ikkje hadde noko i dei overordna/strategiske møta mellom politimeister og byrådet å gjere. Plasseringa av SLT-koordinator som referent i det overordna politirådet vert også trekt fram som uheldig og som eit døme på at organiseringa ikkje var ideell. Inkluderinga av SLT-koordinator i politirådet fungerte ifølgje informanten i kommunen greitt då SLT-koordinator var plassert i ei av byrådsavdelingane. SLT-funksjonen vart så flytta ned i etat for born og familie, noko informanten samanliknar med å flytte eit ansvar frå eit departement til eit direktorat. Det førte til at problemstillingane ein drøfta i det overordna politirådet vart liggande utanfor SLT-koordinator sitt domene: «*Politirådet vart ei samling av sånne SLT-problemstillingar som byrådene eigentleg ikkje hadde eit aktivt forhold til, og saker som me hadde eit aktivt forhold til på politisk nivå, men som SLT-koordinatoren ikkje var inne i elles*» (informant 1, Bergen kommune). Resultatet vart at SLT-koordinator sat med eit samordnande ansvar som vart svært vanskeleg å gjennomføre då SLT-koordinator ikkje lenger hadde kontakt med politisk leiing og berre møtte byrådsleiar i politirådsmøta. Dette førte ifølgje informanten til ein «nivå-bom» (informant 1, Bergen kommune).

«Nivå-bom» vert også trekt fram av ein informant i Vest PD, men då med omsyn til politimeisteren si rolle. Politimeisteren pleidde å møte i dei overordna politirådsmøta, noko informanten omtalar som underleg og peikar på at ein ved å inkludere politimeisteren ikkje følgde føresetnadane for politirådet (informant 3, Vest PD). Informanten støttast av ein anna informant i Vest PD som seier at det bidrog til at ting vart for overordna og lite konkret (informant 2, Vest PD). Dette indikerer at organiseringa av det overordna politirådet, som då

strekke seg frå politimeisternivået og ned til det meir operativt retta SLT-nivået, var ei sentral årsak til at ein ikkje fekk ut potensialet som låg i politirådet då det førte til at problemstillingane som vart drøfta ikkje var relevante for alle medlemmene.

Manglande formalisering og tydelege rammer for politirådsmøta er også noko fleire informantar trekk fram som ei årsak til at politirådet ikkje fungerte. Ein hadde ifølgje fleire informantar ein skriftleg avtale for politirådssamarbeidet, men informantar, både i politiet og kommunen, gjev uttrykk for at denne avtalen truleg aldri vart signert: *«Me hadde ikkje formalisert det gjennom ein overordna avtale sånn som me har no. Og det har ein verdi. Det har ein verdi for tenestene våre at den ligg der»* (informant 1, Bergen kommune). Politirådsmøta vart difor i stor grad vart uformelle informasjonsmøter:

«Eg meiner at me ikkje fekk det til å fungere skikkelig. Det vart altfor overordna. Me har møttes ein gang i året, og så har me informert kvarandre om litt forskjellig, og så spist snittar og så har vi gått heim, for å seie det litt flåsete. Me har ikkje fått det til å fungere godt nok» (informant 1, Vest PD).

Politirådsmøta vart då etter informanten sitt syn ein møtestad der ein ikkje heilt hadde avklart kva som var målsettinga med møta, der møtefrekvensen ikkje var fast og der oppmøtet var varierende. Det førte også til at ingen av partane opplevde naudsynt eigarskap til politirådet: *«Det vart litt sånn at det kom frå byrådsavdelinga og så vart det kanskje svart opp av politimeisteren her eller nokon sant, det var ikkje nokon som hadde eigarskap til det»* (Informant 1, Vest PD). Ein informant i politiet trekk også fram på mangel av forståing, både i politiet og kommunen, rundt at utfordringar knytt til kriminalitet ikkje er noko ein kan løyse åleine, som ei årsak til at det fungerte dårleg:

«Visst eg skal vere heilt ærleg, så trur eg det var mangel på forståing. Også i eigen etat, hos oss, på at politiet sitt på eigen haug og er opptatt av å fange kjeltringar og fortelle korleis andre skal gjere det i staden for å sjå at politiet er ein av mange aktørar i ein kriminalitetsførebyggande sirkel» (informant 2, Vest PD).

Informanten indikerer også at ein både frå politiet og kommunen si side kanskje ikkje heilt såg behovet og verdien i politirådsmøta: *«Det har vel kanskje vore ei oppleving hjå dei som representerte politiet inn der at dette kanskje ikkje var så veldig korkje effektivt eller nyttig»* (informant 2, Vest PD). Informanten er samstundes klår på at også politiet kan ha framstått som noko bedrevitande i slike møter tidlegare, og viser til at politiet har ei sterk definisjonsmakt.

Ifølgje informanten er det noko som gjerne har vore ein del av kulturen i politiet og som har skjedd til dels ubevisst frå deira side (informant 2, Vest PD).

5.2.5 Kva endrar politireforma ved mandatet for samarbeidet?

I 2017 vart det tilsett ny leiar for Bergen Vest politistasjon og for det førebyggjande arbeidet i GDE-en. Dette inngjekk som eit ledd i omorganiseringar knytt til opprettinga av nye Vest PD der fleire leiarstillingar i det nye politidistriktet skulle fyllast. Då ny leiar for førebyggjande arbeid kom på plass sette vedkomande seg ned og kikka på den eksisterande politirådsmodellen. Ein fann då fleire ting ein ønskja å forankre i politirådet, men ein viktig føresetnad var då at ein måtte få politirådet til å fungere. Politiet byrja difor i 2017 ein prosess der ein sette politiråda (både overordna og lokale) sitt mandat, struktur og samansetning under lupa.

Med bakgrunn i dette utarbeida politiet eit forslag til kommunen med eit meir formalisert samarbeid, som passa overeins med politiet si nye organisering, og med lokale politiråd i bydelane. I politiet opplevde ein derimot at kommunen var treige med å respondere og ein hadde i politiet eit inntrykk av at kommunen ikkje heilt såg nytten i å møte politiet. Ein informant i politiet seier ein sende fleire purringar til kommunen angående politiråd og utan å få noko særleg respons (informant 2, Vest PD). Informanten seier at ein difor vart nøydd til å gå utanom dei formelle strukturane og kanalane for å få kommunen på banen. Informantar i politiet opplever derimot at kommunen derifrå har vore svært samarbeidsvillige og respondert veldig positivt på initiativa og ønskja frå politiet. I det overordna politirådsmøtet i april 2018 vart kommunen og politiet samde om rammene for ein ny skriftleg samarbeidsavtale som legg opp til eit mykje meir formalisert politirådssamarbeid i høve til kva ein har hatt tidlegare. I perioden mellom politirådet i april 2018 og politirådet i oktober 2018 har kommunen og politiet også hatt arbeidsmøter der ein har drøfta og snakka om kva det er politiet og kommunen skal ha som felles satsingsområder (informant 2, Vest PD).

Den nye politirådsavtalen, *Samarbeidsavtale mellom Bergen kommune og Vest Politidistrikt*, vart formelt signert av leiar for Bergen & SAØ GDE og byrådsleiaren i politirådet i oktober 2018. Avtalen, som legg føringane for politirådssamarbeidet i Bergen, er eit dokument på 6 sider der det går fram at: «*Politirådet er Bergen kommune og Vest Politidistrikt sitt formaliserte samarbeidsforum for det lokale kriminalitetsførebyggjande arbeidet og for arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap*». Avtalen fastset mellom anna kor ofte ein skal møtast, kven som skal delta i møta, kven som leiar møta og kven som skal skrive referat. Det er i avtalen

også lagt opp til at ein skal ha ein møteagenda med faste punkt. Avtalen er gyldig for ein periode på fire år og skal reviderast kvart fjerde år etter kommunevalet. Avtalen forpliktar deltakarane frå dei to organisasjonane til å samarbeide gjennom politirådet samt å syte for at arbeidet som vert sett i verk vert samordna og gjennomført (Politiet, 2018).

Eit interessant moment er politikontakten, som berre er nemnd ein stad i avtalen, då i samband med organiseringa av dei lokale politiråda der politikontakten saman med SLT-koordinator skal vere ansvarleg for at anbefalingar i politirådet vert følgd opp av kommunen og politiet. Det kan seiast å vere noko underleg at politikontakten ikkje har fått større merksemd då politikontakten ifølgje sentrale dokument, som til dømes *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter* frå POD (POD, 2017c), skal vere ein pådrivar for at politirådet fungerer i sin/sine kommunar.

Samarbeidsavtalen skisserer til saman ni lokale mål og satsingsområde for avtalen sin gyldigheitsperiode, som politirådet ut frå felles situasjonsforståing og forventa utfordringar, har vorte samde om. Det sentrale gjennomgangstemaet ved desse måla er førebygging av kriminalitet, men politirådet skal også legge til rette for at kommunen og politiet skal samordne sin innsats i arbeid med samfunnstryggleik- og beredskap (Politiet, 2018). Inkludering av arbeid med samfunnstryggleik framstår derimot som eit paradoks. Ein informant seier følgjande:

«Den samhandlinga som skjer når det gjeld beredskap skjer som regel i heilt andre og meir operative fora enn politirådet. Me har også i beredskapssamanheng masse god samhandling. Men det føregår eigentleg ikkje i politirådet» (informant 1, Vest PD).

Dette vert også understreka av ein informant i kommunen: *«Det er ikkje beredskap som er det viktigaste inn i politirådet, det er førebygging»* (informant 1, Bergen kommune). Informantane gjev vidare uttrykk for at sjølv om ein no har eit klårt mandat for samarbeidet så er ikkje tematikken ein drøftar eller typen saker ein samordnar nemneverdig endra.

Avtalen presiserer at dei overordna politirådsmøta skal leiast av byrådsleiar og at politiet skal stå for sekretariatsfunksjonen. Byrådsleiar har som leiar av det overordna politirådet derimot inga styring, instruksjonsmyndigheit eller direkte involvering i dei lokale politiråda. Vidare er det presisert at møteagendaen seinast skal sendast ut ei veke før møtet vert heldt. Det overordna politirådet skal ha to møter i året, som er ei vidareføring av møtefrekvensen frå tidlegare år. Ingen av informantane ser dette som ein urimeleg møtefrekvens og viser til at eitt møte i

halvåret er høveleg for den type saker som politirådet befattar seg med. På politirådsmøtet som vart heldt hausten 2018 vart det fatta avgjersle om at avtalen skal ligge som eit fast punkt på møteagendaen til politirådet, slik at ein kan vurdere om det er behov for å revidere den i politirådsmøta (Politiet, 2018c). Avtalen, som er signert i det overordna politirådet, legg også føringar for organiseringa av dei lokale politiråda. Dei lokale politiråda skal ha eitt møte i kvartalet, til saman fire møter i året (Politiet, 2018). Ansvar for organisering og drift av dei lokale politiråda er ifølgje ein informant i kommunen tillagd SLT-koordinator (informant 2, Bergen kommune).

Informantar i begge organisasjonar gir uttrykk for at den nye politirådsavtalen er viktig for samarbeidet: *«Eg har veldig store forhåpningar til at når me no skal sette avtalen i større grad ut i live, setje den i verk, så vil det bli bra»* (informant 3, Bergen kommune). Informanten understrekar også at avtalen er viktig då den gjev politirådssamarbeidet klårare definerte rammes og ei noko stramare definering av møtefrekvensen i høve til tidlegare. Fleire av informantane gjev uttrykk for at den nye politirådsavtalen, og at dei tydelegare rammene og formaliseringa som følgjer av den, er ei direkte konsekvens av politireforma. Ein informant i Vest PD seier følgjande om politirådet og politirådsavtalen: *«Det er ein del av reforma, og det er ein del sånne arbeidspakkar som me skal levere på»* (informant 2, Vest PD). Ein informant i kommunen oppfattar det også slik at politiet no med politireforma er forplikta til å levere på politiråd: *«Så du kan godt seie at det har vore ein pisk inn mot politiet lokalt om at dei har eit krav på seg om at dette må leverast»* (informant 1, Bergen kommune). Også informantar i politiet er tydelege på at oppryddinga i politirådsstrukturen og den auka formaliseringa gjennom ny politirådsavtale er element i reforma som politiet er nøydd til å levere på (informant 2, Vest PD). At politiet har større fokus på politirådet som samordningsarena er noko ein også merkar i kommunen: *«Det er openbart at kommunen, men også særlig politiet då satsar mykje tyngre på politirådet som koordineringsarena mellom politiet og kommunen»* (informant 4, Bergen kommune). Dette tyder såleis på framhevinga av politiråd og politikontakt som ein prioritert funksjon i politireforma er noko som har gjeve utslag i form av eit meir formalisert samarbeid.

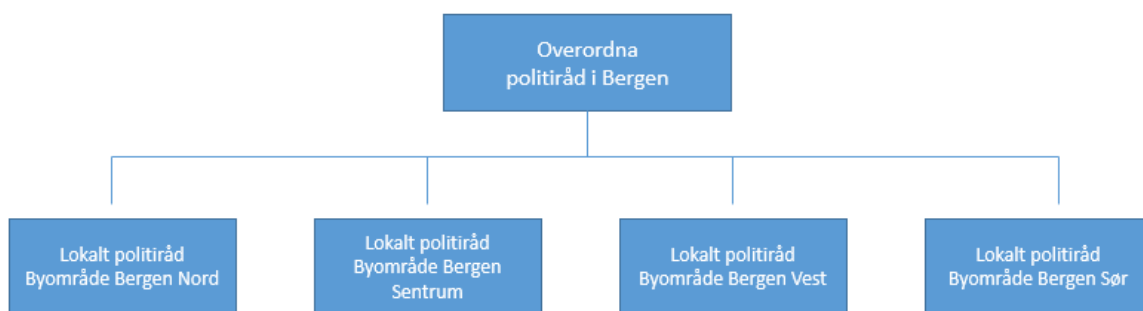
Ein informant i politiet ser også at den nye avtalen kan bli viktig med omsyn til å gjere politirådssamarbeidet mindre avhengig av enkeltpersonar. Den nye politirådsavtalen kan sjåast som eit forsøk på etablering av samarbeidsordningar som fungerer godt utan at kvar ein skilde person er «mega-engasjert» slik ein informant i Vest PD uttrykker det (informant 1, Vest PD).

5.2.6 Kva endrar politireforma ved strukturen for samarbeidet mellom politiet og kommunen?

5.2.6.1 Politirådet

Etter omorganiseringar i samband med politireforma har dei fire politistasjonane i Bergen fått tildelt ulike funksjonelle ansvar. Bergen Vest politistasjon har driftseiningsansvar for førebygging og etterretning, Bergen Sør for patruljetenesta og Flesland Lufthamn, Bergen sentrum for vald- og sedelighet, Bergen Nord har ansvar for personretta etterforskning, medan SAØ har ansvar for trafikktenesta. Ifølgje ein informant i Vest PD gjer organiseringa arbeid med samordning av dei seks prioriterte funksjonane i politireforma til ein naturleg del av oppgåvene i driftseininga. Organiseringa fører også til at stasjonssjefane i Bergen har ei samordnande rolle på tvers etter funksjonell inndeling og såleis tvingar organisasjonen til å samordne på tvers av geografiske inndelingar og grenser (informant 2, Vest PD). Det funksjonelle ansvaret for førebygging i Bergen & SAØ GDE er lagd til Bergen Vest politistasjon og av den grunn har denne politistasjonen no fått eit særleg ansvar for politirådet. Det kjem til uttrykk ved at leiaren for denne stasjonen har leia arbeidet med den nye politirådsavtalen og har eit samordnande ansvar opp mot kommunen i samband med det overordna politirådet. Ein informant i politiet understrekar også at personlege eigenskapar hjå denne personen er ein viktig faktor:

«Ho har ein eigen seksjon som skal drive med etterretning og førebygging, og difor så er det naturleg. Og så er det også fordi at ho er eitt rivjern og er knallgod på samhandling med andre etatar. Så difor har eg plukka ut henne. Det er ikkje tilfeldig det» (informant 1, Vest PD).



Figur 3: Organisering av politiråd i Bergen kommune frå og med 2018.

Strukturen for politiråd i Bergen er som det går fram av figur 3 organisert på to nivå. Organiseringa av politirådet på to nivå er i seg sjølv ikkje ny, og er noko ein har hatt sidan opprettinga av politiråd i Bergen. Politiet føreslo å halda fram med ein struktur med eit

overordna politiråd for heile Bergen med lokale politiråd i bydelane, og denne modellen er vidareført i dag (Politiet, 2017). Politirådet er då organisert som eit nettverk med to hierarkiske nivå. Øvst er det overordna politirådet der sentrale personar i den lokale politileiinga møter saman med ulike aktørar frå kommuneleiinga. Dette leiast av byrådsleiaren saman med leiar for Bergen og SAØ GDE. Andre medlemmer der er diverse byrådar, kommunaldirektørar, driftseiningsleiar i politiet for Bergen, Sotra, Askøy og Øygarden, samt politistasjonssjefane i Bergen. Det er ingen utanfor politiet eller kommunen som deltek her. Ifølgje informantane drøftar ein på dette nivået i stor grad prinsipp på eit meir overordna og mindre konkret nivå, og ein informant viser til at det skuldast at ein på det nivået har politikarar, og det er ifølgje informanten ikkje det rette nivået for å vere detaljorientert. Ein har heller ikkje kapasitet til å drøfte forskjellige bydelsspesifikke problemstillingar på dette nivået. I den grad detaljar knytt til enkeltsaker er tema på overordna nivå er det som regel for å illustrere prinsipp (informant 1, Bergen kommune). På nivået under er det lokale politiråd knytt til kvar bydel og som har ansvar for lokale og meir bydelsspesifikke saker.

I den nye strukturen har ein no fire lokale politiråd som har ein meir «operativ karakter» i høve til det overordna politirådet. Dei lokale politiråda er organisert i 4 byområder; Bergen Vest, Bergen Nord, Bergen Sør, og Bergen Sentrum. Dei lokale politiråda omtalast også som «SLT-ressursmøter» då dei er samanfallande med tidlegare SLT-ressursgrupper. Inndelinga og den geografiske strukturen til dei lokale politiråda baserer seg på politistasjonane i Bergen sine grenser. Då politistasjonane sine geografiske grenser ikkje er heilt samanfallande med kommunen sine bydelsgrenser er det ikkje ein fullstendig overlapp mellom desse. Ein informant i kommunen viser derimot til at ein no har ein mykje betre «match» mellom desse to i høve til kva ein hadde tidlegare og at dette til dels er eit resultat av politireforma:

«Du kan si at noko av initiativet rundt dette kom jo frå politiet og noko har jo sånn sett då reforma å seie fordi at dei blir målt på nye ting som igjen då genererer til dømes då denne strukturen. Den tenker eg me kan kreditere politireforma, og initiativet frå politiet om at dei skal levere på det» (informant 1, Bergen kommune).

Informanten er også tydeleg på at kommunen si organisering har betyding og viser til at kommunen har gjort endringar i sin struktur som er viktig for dei lokale politiråda. Dette er omorganiseringar internt i kommunen som har føregått uavhengig av politiet sine omorganiseringar. Informanten viser til at dette er administrative endringar som kommunen har jobba med «i det stille» dei siste 4-5 åra. Bakgrunnen for omorganiseringane var at ein såg at

det var vanskeleg å samordne seg internt i kommunen når tenestene hadde såpass ulik struktur (informant 1, Bergen kommune). Ein har i kommunen no fått på plass ei administrativ inndeling av tenestene som no passar godt overeins med politiets geografiske organisering av politistasjonsdistrikta. Dette gjer samordninga med politiet i politirådet, og då særleg i dei lokale politiråda, enklare ifølgje informantane. Ein informant i kommunen seier følgjande:

«Du kan seie me har også, dette er ikkje skjedd på grunn av politireforma, men det har skjedd at me har hatt den utviklinga hos oss gradvis administrativt. At me deler inn for å få på plass tverrsektorielt samarbeid i vår organisasjon, og då passa det jo så godt at politiet....eigentleg passa det godt med desse inndelingane dei gjorde. Så det var egentleg sånn pussig vinn-vinn» (informant 1, Bergen kommune).

Den same informanten gjev uttrykk for at ein har veldig tru på den nye politirådsstrukturen, men peikar samstundes på at dei er nøydd til å få den til å fungere i ein by og at det å jobbe i politiråd er annleis i Bergen enn i mindre kommunar. Dette indikerer at det ikkje berre er politireforma og dens satsing på politiråd som har vore viktig, men at også omorganiseringar internt i kommunen har vore viktig.

Det overordna politirådet og dei lokale politiråda er strukturelt kopla saman slik at saker frå dei lokale politiråda vert spela inn til det overordna politirådet. Ansvar for å spele inn aktuelle lokale saker til det overordna politirådet og samordning med dette nivået er tillagd politikontaktane og SLT-koordinator. Det er også ein overlapp i medlemssamansetninga ved at stasjonssjefane i Bergen møter i sitt lokale politiråd og i det overordna politirådet. Det gjennomgåande målet med organiseringa er då at det i større grad skal vere ein raud tråd i frå det som skjer på toppen til det som skjer ute i dei meir lokale samarbeidsarenaane (informantar i Vest PD & Bergen kommune). Ansvar for drifta av dei lokale politiråda er tillagd SLT-koordinator, som i kommunen sit i byrådavdelinga for bustad, sosial og inkludering,

Ansvar for det overordna politirådet i kommunen er forankra i seksjon for samfunnstryggleik og beredskap ved byrådsleiars avdeling. Ansvar for det overordna og dei lokale politiråda har altså ulik organisatorisk forankring i kommunen. At ein i kommunen har valt å plassere ansvaret for det overordna politirådet i seksjon for samfunnstryggleik- og beredskap må kunne seiast å vere interessant. Hjø politiet har politirådsarbeidet ei klår forankring i det førebyggjande arbeidet, noko som kjem til uttrykk ved at det samordnande ansvaret er tillagd leiar for førebyggjande arbeid. Som nemnd i tidlegare i kapitlet skal det overordna politirådet legge til

rette for at kommunen og politiet samordnar i saker knytt til samfunnstryggleik og beredskap. Ut frå dette kan det verke fornuftig å plassere ansvaret for politirådet hjå denne seksjonen. Det at denne seksjonen er underordna byrådsleiar si avdeling i byrådet kan også gjere at det er fornuftig å plassere ansvaret for det overordna politirådet der, då byrådsleiaren formelt er leiar av politirådet. Samstundes kan det verke noko paradoksalt då informantane, i både politiet og kommunen, er tydelege på at samfunnstryggleik og beredskap er eit felt ein samarbeider om i mange andre fora enn akkurat politirådet.

5.2.6.2 Medlemssamansetning

Som nemnd ovanfor skisserer politirådsavtalen kven som skal delta i politirådet. Av avtalen går det fram at frå politiet skal GDE-leiar for Bergen og SAØ stille saman med leiarane for dei 4 politistasjonane i byen. Politiet har også høve til å kalle inn eigne ressurspersonar ved behov. Frå kommunen skal byrådsleiar stille saman kommunaldirektørar og relevante fagfunksjonar. Omgrepet «relevante fagfunksjonar» er ikkje utdjupa i avtalen. Avtalen opnar såleis for at medlemssamansetninga, då særleg frå kommunen si side, kan variere noko etter behov og ut frå kva type saker som står på møteagenden (Politiet, 2018). Møtereferatet frå politirådet hausten 2018 kan illustrere kva relevante fagfunksjonar er. På dette politirådsmøtet stilte kommunen med til saman 9 personar: byrådsleiar, seksjonssjef for samfunnstryggleik og beredskap, rådgjevar ved seksjon samfunnstryggleik og beredskap, seksjonssjef for strategi og utvikling som møtte for ein kommunaldirektør, byråd for sosial, bustad og utvikling, kommunaldirektør for sosial, bustad og inkludering, konstituert kommunaldirektør for helse og omsorg, byråd for helse og omsorg samt kommunikasjonsdirektør i Bergen kommune (Politiet, 2018).

Den tydelegaste endringa i medlemssamansetninga i høve til tidlegare er at politimeisteren og SLT-koordinator ikkje lenger deltek i dei overordna politirådsmøta. Inntrykket gjennom intervju med informantar i kommunen er at kommunen helst kunne ønskja seg at politimeisteren framleis tok del i politirådsmøta i Bergen. Ein gjev ikkje uttrykk for at ein er direkte misnøgd med at politimeisteren ikkje lenger møter i politirådet, men ein gjev likevel forsiktig uttrykk for at ein hadde føretrekt at politimeisteren framleis tok del i dei overordna politirådsmøta:

«Eg trur nok kommunen ville sett pris på at ein møtte politimeisteren fordi at Bergen kommune er det einaste bysenteret i politidistriktet, det verkeleg store bysenteret i politidistriktet og som består av ca. halvparten av alle innbyggjarane i

politidistriktet og ein vesentlig del av all kriminaliteten som begås i distriktet begås i Bergen» (informant 4, Bergen kommune).

Det vart i politirådsmøtet hausten 2018 då også stilt spørsmål frå kommunen om alle relevante avgjersletakarar var tilstades, med omsyn til at politimeisteren ikkje lenger er med i politirådsmøta. Svaret frå politiet var då at politiet sine deltakarar i møta vil ha avgjerslemyndigheit i dei fleste saker som er aktuelle for politirådet (Politiet, 2018c). Ein informant i politiet seier det slik: *«Sånn som organiseringa er no så skal jo ikkje Bergen kommune snakke med politimeisteren»* (informant 2, Vest PD). Informantar i politiet gjev uttrykk for at ein har motteke signal frå sentralt hald om at ein ønskjer ei større grad av standardisering av politiråda, noko som kan sjåast i samanheng med politireformas mål om likare tenester (informantar, Vest PD). Det visast også til at ein ikkje følgde føresetnadane til politirådet når politimeisteren stilte i politirådet, politirådet skal vere ein samarbeidsarena mellom kommunen og det lokale politiet. Det at politimeisteren, som leiar for heile politidistriktet, møtte i politirådet var då ikkje i tråd med dei sentrale føringane for politirådssamarbeidet (Informant 2, Vest PD). Ein har difor løfta politirådssamarbeidet ned frå politimeisternivået til GDE-leiar sitt nivå, slik at det hierarkiske spennet i politirådet no er mindre.

Kommunane skal etter den nye organiseringa møte øvste ansvarlege i den geografiske driftseininga som kommunen høyrer inn under. Eit argument som har vore nytta frå politiet er at dersom politimeisteren skulle stilt i politirådet i kvar kommune i politidistriktet så hadde det vorte uhandterleg (informant 1, Vest PD). Informantar i kommunen har forståing for dette, men opplever derimot dette som ei noko forenkla framstilling då Bergen etter deira syn er den dominerande kommunen i Vest PD. Det at politimeisteren ikkje lenger møter politirådet har likevel ikkje budd på nokre særskilde utfordringar ifølgje informantar i kommunen. Dei har samstundes forståing for at politiet ønskjer ei større grad av standardisering og formalisering av medlemssamansetninga i politirådet, og ein ser i kommunen dette i samanheng med politireformas mål om likare tenester (informant 4 & 5, Bergen kommune). Ein informant i kommunen seier likevel: *«Visst det er ting i politirådet som eg meiner ikkje vert teken på alvor så vil eg forbeholda meg retten til å ta kontakt med politimeisteren om det»* (informant 3, Bergen kommune). Informanten understrekar at det ikkje har vore naudsynt til no.

Det at SLT-koordinator ikkje lenger møter i det overordna politirådet er ifølgje informantane ikkje ei direkte konsekvens av politireforma då SLT-koordinator ikkje hadde stilt i det overordna politirådet på ei tid då ein starta arbeidet med å sjå på politirådets organisering og mandat (informant 2, Bergen kommune). Snarare verkar det som at ein ut frå egne erfaringar kom fram til at det var meir føremålstenleg at SLT-koordinator ikkje var med i det overordna politirådet. Dette kan seiast å kome til uttrykk i den nye politirådsavtalen der ein har valt å ikkje inkludere SLT-koordinator på det overordna nivået, men snarare vorte samd om at SLT-koordinator skal vere ansvarleg for dei lokale politiråda. SLT-koordinator er likevel ikkje heilt frikopla frå det overordna politirådet då SLT-koordinator no er ansvarleg for å samordne med det overordna nivået om kva som føregår i dei lokale politiråda. SLT-koordinator, som er organisert under avdeling for *bustad, sosial og inkludering* i kommunen, skal då i utgangspunktet samordne dette via sin kommunaldirektør eller byråd som då tek aktuelle saker inn i det overordna politirådet. Avhengig av sak vil SLT-koordinator då gå til kommunaldirektøren ved byrådsleiars avdeling eller byrådsleiaren sjølve. Denne fleksibiliteten til å gå på tvers av det formelle hierarkiet vert trekt fram som svært viktig for at samarbeidet skal fungere: «*Når SLT-koordinator har lokale politiråd så kallar ho inn einingsleiarar heilt på tvers av byrådsavdelinga, og så lenge ho får lov til å gjere det så går det an. Den dagen Bergen kommune seier at ho må gå tenestevegen så går det ikkje an å sitte i ein etat*» (informant 2, Bergen kommune).

5.2.6.3 Koordinatorroller

I samband med den nye organiseringa av politirådet har ein i politiet valt å delegere ansvaret for koordinering med kommunen i forkant av politiråda til leiar for førebygging i Bergen og SAØ GDE. I politiet ligg dette ansvaret i utgangspunktet hjå leiar for Bergen og SAØ GDE, men grunna tids- og kapasitetsutfordringar hjå GDE-leiar har ein delegert dette til leiar for førebygging. Arbeidsoppgåvene til GDE-leiar for Bergen og SAØ GDE er av ein slik karakter at det vert vanskeleg å halde fokus på politirådet og stille førebudd der utan å delegere ansvaret:

«Utan det så hadde eg møtt aldeles uførebudd. Det må eg berre seie. Men sånn er det jo med mange ting sant. Eg har 325 tilsette og ei utruleg stor spennvidde i oppgåver og oppgåveløysing, sånn at eg må berre innrømme at eg må ha hjelp av folk som er flinkare enn meg sjølv. Og det får eg jo då» (informant 1, Vest PD).

Ei tilsvarande koordinatorrolle er også oppretta i kommunen i 2018. Ansvar for det overordna politirådet ligg i kommunen hjå seksjon for samfunnstryggleik og beredskap, som er underordna byrådsleiar si avdeling. Ein har då valt å organisere det slik at ein har delegert det koordinerande ansvaret til ein rådgjevar ved denne avdelinga. Dei to «koordinatorane» sine oppgåver omfattar mellom anna planlegging av møta, utveksling av innspel til program og møteagenda samt arbeid med til dømes felles dokumentasjon som utarbeidast av politiet og kommunen. Innkalling til politirådsmøta er også eit ansvar som er tillagd koordinatorane. «Politirådskoordinatoren» til kommunen har då også teke del i politirådsmøta som har vore heldt sidan 2018.

Informantar i både politiet og kommunen gjev uttrykk for at ordninga, der dei to «koordinatorane» førebur politirådsmøta og kva saker som skal drøftast i forkant av møta, fungerer godt: *«Eg opplever no at me har ein veldig god struktur på våre førebuingar og vår inngang i politirådet. Det føler eg verkeleg»* (Informant 1, Vest PD). Samordninga i forkant av møta gjer at deltakarane i politirådet får kjennskap til alle dokument, program og eventuelle forslag til vedtak før politirådsmøta. Ein stiller difor betre førebudd til politirådsmøta no enn kva ein gjorde tidlegare ifølgje informantane. Inntrykket er vidare at ordninga har ført til at det i mindre grad er utfordrande å oppretthalda kontinuitet i politirådsarbeidet:

«Når du først har fått møtepunkt så er folk flinke å møte og dei skjønner viktigheita av det. Det som har vore utfordringa er å ha den faste koordineringa sånn at dokument som skrivast eller prosjekt som følges opp, at det skjer i mellom kvart møtepunkt» (informant 4, Bergen kommune).

Tidkrevjande arbeid som gjennomlesing av dokument, samarbeidsavtalar og oppfølging av konkrete prosjekt gjer at ein ser fordelar ved at det er faste personar som har dette ansvaret: *«Då er det veldig greitt at det er nokre faste som held det som skjer i mellom politiråda»* (informant 4, Bergen kommune). Mangelfull samordning i forkant av politirådsmøta vart då også peika som på som ei av årsakene til at ein ikkje fekk politirådssamarbeidet til å fungere tidlegare. Informantane viser til at dei stiller betre førebudd og at ein har ei klårare formeinng om kva målet med møta er når ein no får samordna seg før sjølve politirådsmøta i større grad enn tidlegare.

Det verkar derimot å vere noko sprikande meinngar om kor vidt denne ordninga med koordinatorar er heilt ny eller ikkje:

«Det har me jo på ein måte alltid hatt, at det er nokon som på sett og vis klarar å få alt i frå å finne møtetidspunkt som passar, stad og utveksle kva saker politiet vil veksle inn og kva saker me vi spele inn, sånn at me kan på ein måte sy saman ein dagsorden» (informant 1, Bergen kommune).

Ein anna informant i kommunen gjev derimot uttrykk for at dette med faste koordinatorar er nytt då ansvaret for å samordne med politiet i forkant av politirådsmøta tidlegare ikkje var fast plassert i kommunen (informant 3, Bergen kommune).

5.2.6.4 Politikontakten

Politikontaktane i Bergen har vore på plass sidan 2017. Politimeisteren i Vest PD sa følgjande om politikontakten i 2017: *«Vi skal jobbe endå meir kunnskapsbasert og i større grad evne å vere i forkant av kriminaliteten. Her har politikontakten ein avgjerande rolle saman med tenesteeininga og den geografiske driftseininga»* (NRK, 2017). Organisatorisk er politikontaktane i Bergen tilsett ved Bergen & SAØ GDE, medan dei er fagleg underlag felles eining for førebygging i Vest PD og fagleg styrt av denne (informant 3, Vest PD). Det er altså ei organisatorisk krysskopling der politikontakten er organisatorisk og fagleg underlagd ulike einingar³⁹. Bergen har i dag 4 politikontaktar, ein tilknytt kvar ein skilde politistasjon. Altså er dei også organisert etter eit geografi/område prinsipp. Ifølgje ein informant har politikontaktane ei viktig rolle opp mot kommunane då dei skal jobbe med såkalla gjenstridige problem: *«Heile cluet til politikontaktane er å spotte wicked-problems»* (informant 3, Vest PD). Dette vil seie problem som ikkje kan løysast av ein aktørar åleine, men som krev samarbeid på tvers av etatar. At politikontakten er ein ny funksjon, slik det går fram i sentrale politiske dokument, er derimot informantane ikkje samde i. Politikontaktane i Bergen arbeider i hovudsak med førebyggande arbeid i sitt politistasjonsdistrikt, som er i tråd med politimeisteren si beskriving: *«Det er dei som har vore førebyggjarar i kvart byområde som har vorte politikontakt for å seie det sånn. Sånn at alle dei som er førebyggjarar i dei ulike områda eller de ulike stasjonane har same jobben som før men med noko nytt innhald meiner eg»* (informant 2, Bergen kommune).

Informanten peikar vidare på at ein ikkje har ressursar til å tilsette folk utelukkande som politikontakt, og ein har no færre tilsette i utøvande tenestearbeid i høve til før politireforma: *«NN sitt ikkje berre som ein politikontakt, for det har me ikkje råd til»* (informant 2, Vest PD).

³⁹ Ifølgje ein informant i Vest PD har ein fleire slike krysskoplingar i politiet der nokon er fagleg og organisatorisk underlagd ulike einingar.

Fleire informantar i politiet opplever difor heller ikkje at politikontakten er ei reell forsterking med omsyn til det førebyggande arbeidet. Politikontakten er slik dei opplev det noko ein har hatt allereie då ein har hatt tilsette som har jobba med førebygging på kvar politistasjon, og som har hatt den type kontakten med kommunen som ein legg opp til med politikontakten. For politiet i Bergen sin del er difor oppfatninga at politikontakt berre er eit nytt namn. Ein informant seier det slik: *«For me har ikkje fått inn ei ny stilling som heiter politikontakt, det er berre det at me kallar førebyggerane ein politikontakt»* (informant 2, Vest PD). Arbeidsoppgåvene som er tiltenkt politikontaktane er vidare svært omfattande, og ein informant seier følgjande: *«Me er alle eigentleg ei form for politikontakt og Bergen er så stor at me må gjere det sånn. Det viktigaste er at folk veit kvar dei skal ringe og kvar dei får hjelp. Så sånn har me valt å forvalte den rolla»* (informant 2, Vest PD). Av dette verkar det noko uklårt kvar grensene mellom det å vere førebygger og politikontakt går då arbeidsoppgåvene er delvis overlappende.

Ein informant i politiet ser likevel at politikontaktfunksjonen har somme fordelar med omsyn til legitimitet, då førebyggerane som no er politikontaktar har fått eit mandat som politikontakt. Informantar i politiet opplever også at politikontakten er eit uttrykk for at samordninga med kommunane har høg prioritet i politireforma. Derimot er informantar i politiet klar på at politikontaktane åleine ikkje kan stå for all samordninga med kommunen i Bergen. Til det er samarbeidsarenaane for mange etter deira oppfatning. Ein ser det som meir naturleg at politikontaktane vil kunne fylle denne rolla i mindre kommunar der kontaktpunkta er færre. Både politiet og kommunen oppfattar difor politikontakten som viktigare for mindre kommunar, særleg der ein har lagd ned lensmannskontoret. Grunnlaget for dette er at mindre kommunar gjerne ikkje har eit like stort og strukturert apparat for å samarbeid som det ein har i Bergen, og at kontaktpunkta er færre enn i Bergen. Til dømes viser ein informant til at ein i Bergen truleg har mellom 15 til 20 ulike samarbeidsarenaar mellom politiet og kommunen, fordelt på ulike tema og saker (informant 1, Bergen kommune).

Kommunen ser det som positivt at det med politikontakten i større grad er blitt synleggjort kven i politiet det er som skal ha kontakt med relevante samarbeidsaktørar som mellom anna kommunen. Ein ser også eit potensiale til å bygge sterkare relasjonar med politiet gjennom politikontaktane, då særleg på operativt nivå. Ein informant i kommunen seier følgjande om politikontakten: *«Eg trur det er ei fornuftig satsing av politiet det dei har gjort eg. Med profesjonalisering, tydeliggjering av ansvar og roller»* (informant 4, Bergen kommune). Det er

då særleg på fagnivå og på operativt nivå at politikontaktane jobbar opp mot kommunen ifølgje informantar i kommunen. Dette understøttast av at politikontaktane i Bergen møter i dei lokale, meir operative politiråda, og ikkje i det overordna politirådet.

Ein informant i politiet har inntrykk av at politikontaktfunksjonen har fått ei noko blanda mottaking rundt om i politiet, men at ein i Bergen opplev at politikontakten har fått ei positiv mottaking. Forståinga av politikontaktrolla og bruken av den er også aukande etter informanten sitt syn (informant 1, Vest PD).

Ein anna informant i Vest PD er derimot meir skeptisk til politikontaktrolla. Informanten er tydeleg på at slik det er lagt opp så har politikontaktane ei veldig krevjande rolle som krev ei «vanvittig forståing og kompetanse». Politikontakten oppfattast som eit forsøk på behalda «den gamle lensmannen»:

«Visst du les ein del av desse styringsdokumenta så ønsker ein jo liksom den gamle lensmannen attende som kunne snakke ungdommen til rette, og dette er nok dei ganske gode på. Men det verkar jo ikkje så veldig bra i dag når du har dei samfunna me har i dag, altså, denne gamle lensmannsrolla og korleis den er politisk gjort veldig idyllisk» (informant 3, Vest PD).

Bekymringa er då at dei som er blitt politikontaktar ikkje sit med den naudsynte kompetansen og dei rette «verktøya» til å fylle rolla slik den er beskrive i styringsdokumenta. Ein etterlyser difor ei betre verktøykasse i høve til den førebyggingsmodellen som politireforma legg opp til. *Problem-orientert-politiarbeid* (POP) vert trekt fram som ein slik modell som inneheld dei naudsynte verktøya ein treng for å handtere politikontaktrolla. POP, som var den førande arbeidsfilosofien i politireform 2000, er derimot ikkje nemnd i politireforma og ein har ikkje eit tilsvarande verktøy no:

«I førre politireform så fekk me det verktøyet, problemorientert politiarbeid — det er det som skal være det førande. I denne reforma så har me ikkje fått noko. Og problemorientert politiarbeid det er eit ikkje-tema. Eg tok det opp på eit møte med POD, kvifor er ikkje problemorientert politiarbeid lenger på agendaen, og då var det sånn at ``nei det er heilt utdatert``» (informant 3, Vest PD).

5.2.7 Kultur for samarbeid: Kva endrar politireforma ved kulturen for samarbeidet mellom politiet og kommunen?

Informantane i politiet gjev uttrykk for at det føregår ei positiv utvikling knytt til kulturen og innstillinga ein har i politiet med omsyn til det å samarbeide horisontalt med andre etatar. Dei viser til at ein har hatt ein svak kultur for å samarbeide med andre etatar og ei noko gamaldags forståing av politiet sitt samfunnsoppdrag der ein ikkje har hatt ei god nok forståing av politiet si rolle inn i det førebyggande arbeidet (informant 1, 2 & 3, Vest PD). Ein anna informant ser dette i samanheng med politiet sine institusjonelle trekk der ein har hatt ein kultur kjenneteikna av stivhengigheit og der endring er vanskeleg: *«Det eg er oppteken av i politiet er jo at me tør å tenke litt utanfor boksen, at me har ein kultur som ikkje er så stivhengig»* (informant 3, Vest PD). Ein annan informant peikar på det at somme i politiet ikkje var kjende med skilnaden på *politirådsavtalen* og *tenestetilbudsavtalen*⁴⁰ som eit døme på at ein må jobbe med å auka politiets grunnleggande kunnskap om deira samfunnsoppdrag (informant 2, Vest PD). Informanten peikar også på at kulturen har vore for sterkt retta mot at politiet har sine kjerneoppgåver og at ein må øve seg på å tenke førebygging i alt ein gjer:

«Me har ganske mange i vår etat som ikkje skjønner poenget, fordi at politiet skal jo berre få beskjed om eit problem, ut å fortelle kva er det me ser og så gjere noko med problemet. Det har med kulturen og det har med forståinga av politiet si rolle inn i det kriminalitetsførebyggande arbeidet å gjere. Eg ser at mine kollegaer ute på dei andre politistasjonane, dei er heldigvis veldig audmjuke på at dette kan dei ikkje, så dei ringer og spør. Og dei er veldig interessert, men dei må nok øve seg på å jobbe på den måten, og dei må kanskje erfare....dei må sjå nytten av det» (informant 2, Vest PD).

Informanten peikar på at ein framleis har ein veg å gå, men at ein jobbar med å ha førebygging som primærstrategi og jobbe førebyggande på alle felt. Dette støttast av ein anna informant som seier: *«Kulturen vår på at me har våre kjerneoppgåver og andre har sine kjerneoppgåver, det er i ferd med å endre seg»* (informant 3, Vest PD). Informanten understrekar vidare at kultur, haldningar og verdiar er eit hovudfokus i politireforma og noko ein har fokus på: *«Det der kulturperspektivet dras fram oftare og oftare, og det er noko som det snakkast om»* (informant, 3 Vest PD). Informantane i politiet opplever at det er blitt større bevissthet blant tilsette i politiet

⁴⁰ Tenestetilbudsavtalen er ein gjensidig forpliktande avtale mellom politidistriktet og kommunane om tenestetilbodet.

om at ein ikkje kan redde verda åleine og at ein må nytta samfunnets samla ressursar på ein betre måte. Ein informant trekk fram at politireforma og dens prioritering av politirådet som funksjon er viktig her då det gjer at politirådssamarbeidet ikkje er noko «valfag». Informantane i politiet er likevel klare på at det er ei endring som «ikkje er gjort over natta» og at det er ein prosess som ein ikkje er ferdig med (informant 2 & 3, Vest PD).

At ein i politiet jobbar med kultur for å samarbeide med andre aktørar er noko ein merkar i kommunen, der ein opplever eit politi som er meir eksternt retta og som er flinkare til å «sjå ut av eigen organisasjon» (informant 5, Bergen kommune). Informantar i kommunen opplever at det i politiet er mindre innslag av «silo-tankegong» og auka forståing for viktigeita av systematisk og forpliktande samarbeid med andre etatar (informant 4 & 5, Bergen kommune).

Ein informant i kommunen ser dette også i samanheng med eit generasjonsskifte i politiet der andelen med utdanning frå den tidlegare etatsskulen er minkande i høve til dei med utdanning frå Politihøgskulen⁴¹. Informanten seier følgjande: «*Og ein er nok meir samarbeidsorientert dess yngre ein er*» (informant 5, Bergen kommune). Dette er også eit inntrykk ein har på eit lågare og meir operativt nivå. Ifølgje ein informant i kommunen jobbar politiet jobbar no meir i det «førebyggjande sporet», medan dei tidlegare har vore meir opptekne av «straffesporet» og det å produsere straffesaker. Informanten opplever at politiets sosialfaglege kompetanse også er styrka og oppfattar at ein har eit politi som i større grad ser «heile mennesket» (informant 2, Bergen kommune). Kommunen oppfattar vidare at føringar frå POD i samband med politireforma synleggjer og understrekar at samarbeid med kommunen og eksterne aktørar er prioriterte områder for politiet, og at det når i gjennom til politiet i Bergen. Av denne grunn er informantane i kommunen likevel noko tilbakehaldne med å slå fast at dei oppfattar det som ei permanent kulturell endring hjå politiet, då politiets satsing på politirådssamarbeidet også kan vere ein respons på styringssignala som politiet mottar frå POD (informant 4, Bergen kommune).

Kva gjeld samarbeidstonen i sjølve politirådsmøta omtalast denne som god. Det er god takhøgd i møta, rom for friske ordvekslingar, og ein er ikkje redd for å drøfte saker ein er usamde i. Ein informant i kommunen seier at det i utgangspunktet nok er veldig ulike kulturar internt i politiet og i kommunen, men ein opplev ikkje dette som noko problem i politirådet. Den interne organisasjonskulturen er noko ein legg frå seg når ein kjem på det nivået som dei overordna

⁴¹ Før Politihøgskulen vart oppretta i 1993 hadde ein Politiskulen som var ein etatsskule. Det siste kullet som vart uteksaminert frå Politiskulen var våren 1993 (Politihøgskulen, 2019).

politirådsmøta føregår på (informant 5, Bergen kommune). Ein informant i kommunen peikar vidare på at det er eit balansert maktforhold mellom dei to organisasjonane: «*Det er ikkje gitt kven som trekk det lengste strået i ulike diskusjonar*» (informant 4, Bergen kommune). Der det er usemje klarer ein ifølgje informanten som oftast å drøfte seg fram til eitt kompromiss. Ein oppfattar i kommunen at politiet er blitt meir opne om interne utfordringar og at ein i politiet er meir opne for å drøfta sårbarheiter knytt til arbeidsmetodar, kompetanse og ressursar. Informantar i kommunen peikar på dette som viktig for relasjonen til politiet. Ein har mykje større tillit til nokon som erkjenner at ein har utfordringar og som ikkje er redd for å drøfte dei med andre (Informant 4 & 5, Bergen kommune).

Andre uformelle trekk ved samarbeidet vert også trekt fram som av betydning for samarbeidskulturen i politirådet, av informantar både i politiet og kommunen. Informantar i begge organisasjonar gjev uttrykk for at dei personlege relasjonane mellom politirådsmedlemmene i politirådet er gode: «*Me er samstundes så liten som by at me kjenner kvarandre godt og har mykje relasjonar. Så det er jo litt av det som er vår fordel at me kjenner kvarandre og me treffes i ulike settingar*» (informant 1, Bergen kommune). Dei uformelle banda mellom politiet og kommunen framstår difor som viktig dei bidreg til å bygge relasjonar på tvers av organisasjonane. Den gode uformelle kontakten gjer at formelle møter i politirådet blir enklare. Ein informant seier det slik: «*Det er nok sånn at dei formelle kontaktane gjør det lettare å kontakte i dei uformelle og omvendt*» (informant 1, Vest PD).

Ein informant i kommunen trekk fram sykkel-VM som vart arrangert i Bergen i september 2017 som ei viktig hending då den gav kommunen og politiet svært gode erfaringar med å samarbeide og at dette har fått betydning for samarbeidskulturen mellom politiet og kommunen (informant 1, Bergen kommune). Ein etablerte i samband med arrangementet eit eige samvirkesenter⁴², etter initiativ frå kommunen, der ein samlokaliserte til saman 31 beredskapsaktørar, inkludert politiet, i Bergen Rådhus. Informantar, både i politiet og kommunen, held då fram Sykkel-VM som svært betydingsfullt for samarbeidet, både på strategisk og operativt nivå. Arrangementet gjorde at dei vart nøyde til å samarbeide tett for halde byen trygg og sikker under arrangementet: «*Rådhuset og politihuset kom veldig tett på kvarandre. Me ligg jo liksom på kvar vår side av vegen der borte, men kom veldig veldig tett i det arbeidet*» (informant 1, Bergen

⁴² Bergen kommune fekk i 2017 DSB sin samfunnstryggleikspris for initiativet til, etablering og drift av samvirkesenteret. For meir informasjon, sjå: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsleders-avdeling/920/article-148778>

kommune). Samarbeidet ein hadde under arrangementet har ifølgje informanten hatt positive effektar på politirådssamarbeidet då det bidrog til å styrke tilliten mellom dei organisasjonane.

Somme av politirådsmedlemma på tvers av politi og kommune gjev uttrykk for at dei er nær sagt på fornamn med kvarandre, og fleire av informantane viser til at politiet og kommunen har mange andre treffpunkt utanom politirådet, som t.d. fylkesmannens beredskapsråd, som bidreg til å bygge relasjonar og skape band mellom leiinga i kommunen og politiet. Ein informant seier at betydinga av gode personlege relasjonar for samarbeidet ikkje må undervurderast: *«Det er også noko som me må ta vare på, og som jo ofte undervurderast når ein i gåseauge berre ser på dei formelle strukturane»* (informant 3, Bergen kommune).

Ein iformant understrekar at personleg engasjement og motivasjon er viktig for at ein skal ha ein god samarbeidskultur i politirådet, og at det smittar over på andre når ein har folk som «brenn» for samarbeidet (informant 1, Vest PD).

5.3 Austrheim

5.3.1 Nordhordland lensmannsdistrikt: Organisering

Nordhordland lensmannsdistrikt (NHLD) er underlagd Hordaland-GDE i Vest PD og har hovudkontor i Knarvik i Lindås kommune i tillegg til eit kontor i Masfjorden. I samband med politireforma vart lensmannsdistriktet utvida ved at lensmannsdistriktet Gulen, Masfjorden og Solund vart ein del av NHLD. Lensmannsdistriktet rommar no ni kommunar og om lag 37 000 innbyggjarar (NRK, 2018). NHLD er geografisk langstrekt og strekk seg frå Lindås i sør til Solund i nord. Lensmannsdistriktet følgjer ikkje fylkesgrensene nøyaktig og rommar også dei to kommunane Solund og Gulen i Sogn & Fjordane fylke. Vidare er busetjinga spreidd, distriktet har fleire øyar og fleire fjordkryssingar der køyretida mellom ytterkantane er på 3-4 timar (BT, 2018; NRK, 2018). Lensmannsdistriktet har utfordringar knytt til mykje trafikk og høg ulykkesbelastning, mykje transport av farleg gods, Schengen-kontrollar i samband med hamna på Mongstad og beredskap rundt Equinor sitt oljeraffineri på Mongstad.

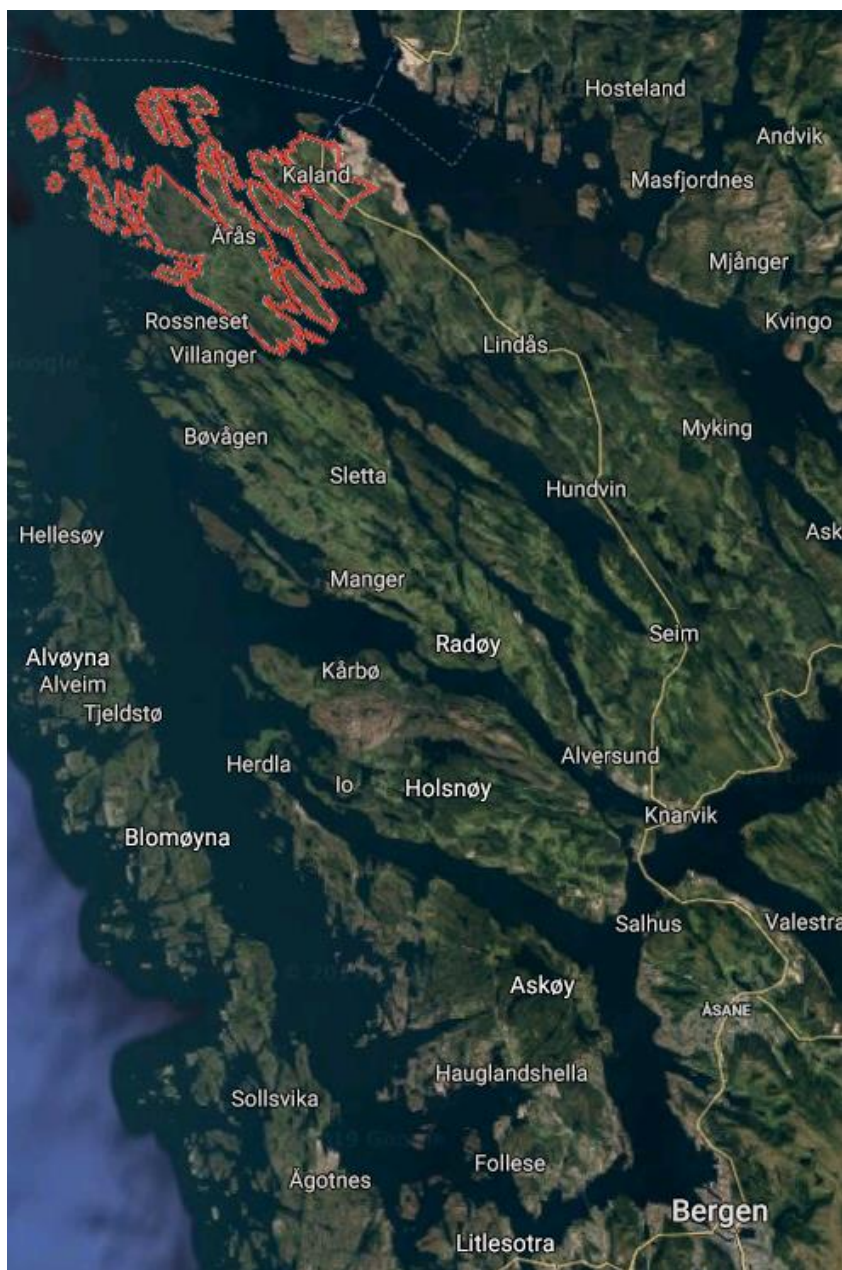
Frå og med 2009 inngjekk Austrheim kommune i ei prøveordning med lokale grensejusteringar der ein slo saman fleire lensmannskontor i Hordaland for å opprette større og meir slagkraftige driftseiningar. For lensmannskontoret i Austrheim innebar prøveprosjektet at ein hadde ope tre dagar i veka (Lensmannsbladet, 2014, s.5).

I politimeisteren i Vest PD sitt forslag til ny lokal struktur i samband med politireforma var Austrheim lensmannskontor ein av tenestestadane som vart føreslått nedlagd. POD som hadde avgjerslemakt i saka støtta politimeisteren sine anbefalingar (POD, 2017b). Austrheim lensmannskontor vart då nedlagd i november 2017. Ein informant i Austrheim kommune uttrykker forståing for avgjersla om å legge ned lensmannskontoret:

«Me var ikkje direkte i mot det, fordi at det som hadde skjedd var jo eigentleg at desse tenestemenna gjekk inn i vaktlaget til Nordhordland lensmannsdistrikt. Og dermed så var det ikkje ope alle dagar her nede. Så det var i grunnen ikkje så praktisk å ha eit lensmannskontor her» (informant 1, Austrheim kommune).

Informanten gjev vidare uttrykk for at kommunen stilte seg positive til politireforma gitt at ein fekk behalda organiseringa av lensmannsdistriktet sånn nokonlunde slik det var, at bemanninga skulle vere som før og lovnadar om at innsparingane skulle gje fleire politipatruljar: *«Det me vart lova når denne politireforma skulle gjennomførast var at det skulle kome meir politi på*

hjul. Me støtta for så vidt den tanken sjølv om eg veit at det var nokon i politiet som var litt skeptisk til den nye arbeidsmetoden» (informant 1, Austrheim kommune). Også hjå tilsette i NHLD hadde ein forståing for at strukturelle endringar var naudsynt. Lensmannen utala til avisa Strilen at han var positiv til reforma og at ein tykte at reforma var framtida (Strilen, 2018).



Figur 4: Austrheim kommune omkransa i raudt (Bilete kopierte frå Google Maps).

I 2018 var det mykje mediefokus på NHLD grunna ressursituasjonen i lensmannsdistriktet. Lensmannen omtala intensjonane til politireforma som gode: «I januar var me heilt fullrigga 24/7 og følte me var komne lenger enn mange andre og nokon gong før, med nytt utstyr, fleire patruljar og avhøyr på staden. Me gjorde ein kjempejobb og syntest at reforma var framtida»

(Strilen, 2018). Utover i 2018 vart derimot ikkje folk, som av ulike årsaker var ute av teneste, erstatta. Lensmannsdistriktet mista sju tenestemenn og ein vart nøydd til å redusere talet på patruljar frå to til ein (Strilen, 2018). Det er noko kommunen ikkje er nøgd med og ein gjev på ein måte uttrykk for at ein ikkje fekk det ein vart lova: «*Så ute hjå oss så har det vore smått med politi. Med mindre det sjølvst har vore ulykker, då kjem dei. Så me føler oss litt sånn lurt av heile politireforma så langt, men det står att å sjå*» (informant 1, Austrheim kommune). Tilsette i NHLD har også vore misnøgde med situasjonen og lensmannen omtala situasjonen som alvorleg (BT, 2018; Nordhordland 2018b). Tilsette i NHLD gjekk også hardt ut mot tilhøva i eit innlegg i avisa Nordhordland, og saka fekk mykje mediemerksemd sommaren 2018. Politimeisteren i Vest PD uttrykte forståing for kritikken, men peika på at budsjettsituasjonen måtte sjåast i samanheng med at ein held på å bygge opp politidistriktet (NRK, 2018b). Budsjettansvaret for NHLD, som tidlegare låg hjå lensmannen i Nordhordland, er no lagd til leiar i Hordaland GDE som held til på Voss. Ein i kommunen er uroa for at styringa av politiets ressursar vil kunne gå ut over det gode samarbeidet og høve til å prioritere ressursar etter lokale behov: «*[...] me er litt bekymra for at det sit andre og vaktar pengesekken, at ein ikkje får disponera ressursane på same måten*» (informant 1, Austrheim kommune).

5.3.2 Austrheim kommune: Organisering

Austrheim kommune er politisk organisert og styrt etter formannskapsmodellen, som er den mest utbreidde måten å styre på i norske kommunar. Formannskapet er det utøvande politiske organet i kommunen og vert valt av og blant kommunestyret sine representantar (Christensen mfl., 2014, s.151). Kommunestyret er det øvste folkevalde organet i kommunen, og er samansett av 17 representantar frå 5 politiske parti. For valperioden 2015-2019 er Per Lerøy (Ap) ordførar og partiet har eit valteknisk samarbeid med Krf og Senterpartiet (Austrheim kommune, 2019 & 2013b). Administrativt er kommunen organisert på to nivå, med ein sentraladministrasjon og eit tenestenivå. I sentraladministrasjonen har ein ei rådmannsgruppe med rådmann, assisterande rådmann og økonomisjef. Rådmannen har også ein eigen stab. Tenestenivået er delt inn i 7 avdelingar; pleie og omsorg, oppvekst, kultur, helse, teknisk drift, (plan, byggesak, oppmåling, og miljø), og NAV. Kvar eining leiast av ein avdelingsleiar som har overordna og samla ansvar for si avdeling. Øvste administrative leiar i kommunen er rådmannen som også har instruksjonsmynde over dei tenesteytande einingane (Fylkesmannen, 2015). Kommunen har om lag 2900 innbyggjarar (SSB, 2019b).

5.3.3 Oppretting av politiråd i Austrheim kommune

I samband med eit prøveprosjektet med lokale grensejusteringar i Hordaland PD fekk Austrheim kommune, saman med andre kommunar i distriktet, tilbod om auka formalisering av samarbeidet med politiet gjennom polititråd i 2009 (Agenda Kaupang, 2010, s.10). Politirådet vart då organisert som eit samansett politiråd der ein hadde politiråd saman med kommunane Radøy og Fedje.

5.3.4 Sentrale aktørars erfaringar med politiråd før politireforma: «Positivt» samarbeid

Prøveprosjektet med lokale grensejusteringar vart i 2010 evaluert av konsulentverksemda Agenda Kaupang. Innføringa av politiråd vart omtala som eit særst vellukka tiltak: «*Ordningen er ny, men bærer allerede frukter i form av økt gjensidig kunnskap om behov og muligheter, og den gir bedre planlegging av forebyggende innsats både i politiet og i kommunene*» (Agenda Kaupang, 2010, s.7-9, 23-24). Bedt om trekke fram tre aktivitetar som bidrog til betre utnytting av det førebyggjande arbeidet og potensialet i lensmannsdistriktet var etableringa av politiråd det alternativet som fekk høgast oppslutnad (57,9%) blant respondentane (N=19). Rapporten drøfta ikkje erfaringar med politiråd i kvar ein skilde kommune, men samtlege kommunar i Nordhordland gav uttrykk for at ein god dialog og eit allereie godt samarbeid med politiet var blitt betre og meir systematisk grunna politirådet og ein dyktig lensmann (Agenda Kaupang, 2010, s.16, vedlegg 1).

Dette vert også understøtta i intervjuar med informantane der inntrykket er at kommunen og NHLD har samarbeida svært godt i politirådet over fleire år: «*Det har vore eit strålende godt samarbeid i mange år*» (informant, NHLD). Ein informant i kommunen seier: «*Me har hatt eit fantastisk godt samarbeid med politiet*» (informant 1, Austrheim kommune). Informanten trekk vidare fram at der kommunen gjennom politirådet har bede politiet om å vere vakt for spesielle ting eller saker så har politiet respondert med å setje inn ressursar på å «ta ting tidleg» (informant 1, Austrheim kommune). Eit døme som vert trekt fram er vinningskriminalitet der politiet ved noko «rå» bruk av ressursar og overtid fekk stogga eit miljø som opererte i distriktet tidleg. Høvet og fridomen til å bruke ressursar på denne måten lokalt vert trekt fram som viktig for at ein har lukkast med å handtere utfordringar rundt til dømes rus, bilkøyning og vinningskriminalitet (informant 1 & 2, Austrheim kommune). Ein anna informant peikar på at

politirådet har spela ei viktig ved at det har gjeve politiet og kommunen innsyn i kvarandre sine utfordringar og redusere skotta mellom organisasjonane:

«Ein fekk meir forståing for kva dei haldt på med og dei kanskje fekk meir forståing for vår problemstilling. Så for mitt vedkomande så fekk eg meg ein del sånne aha-opplevingar som gjorde at eg fekk ei anna forståing for ein del ting» (informant 5, Austrheim kommune).

Ein informant i kommunen gjev vidare uttrykk for at ein hadde ei nokså uformell tilnærming då ein starta opp med politiråd i Austrheim: *«Både han (lensmannen) og ordførarar ville at me snakka fritt og uformelt»* (informant 3, Austrheim kommune). Ein tok ikkje referat frå politirådsmøta og ein informant seier: *«Det var nok snakk om ein avtale, kor skriftleg den var det veit eg ikkje»* (informant 3, Austrheim kommune). Ein hadde då ikkje noko særleg formalisering av politirådssamarbeidet i form av skriftlege avtalar eller rammer. Informantane er likevel klare på at samarbeidet har fungert svært godt sjølv om ikkje alt har vore så formelt, og dei oppfattar dei uformelle trekka ved samarbeidet som ein styrke snarare enn ei svakheit: *«Det er relativt uformelt hjå oss. Og eg er veldig godt nøgd med det altså»* (informant 1, Austrheim kommune).

5.3.5 Kva endrar politireforma ved mandatet for samarbeidet?

Som nemnd ovanfor har politirådssamarbeidet i Austrheim i liten grad vore kjenneteikna av skriftlege avtalar eller rammer. I løpet 2018 skulle dei nye politidistrikta sikre etablering av dei seks nasjonale standardiserte funksjonane i politireforma. Inngåing av avtalar om politiråd med kommunane var eit ledd i dette (POD, 2018). NHLD vart då pålagt å inngå ein formell politirådsavtale med kommunane ein har politiråd med. Ein ny samarbeidsavtale for politirådet mellom NHLD og Austrheim kommune, *Samarbeidsavtale mellom Austrheim kommune og Nordhordland lensmannsdistrikt*, vart signert av ordføraren i Austrheim og lensmannen i Nordhordland i september 2018 (Politiet, 2018b). Avtalen, som er eit dokument på fire sider, gjer greie for føremålet med politirådssamarbeidet, og skisserer lokale mål og satsingsområder som politiet og kommunen ut frå felles situasjonsforståing har vorte samde om. Desse måla er trafikkførebyggande arbeid, oppfølging av ungdom, og satsing på såkalla kjernegrupper ved ungdomsskulane i kommune. Avtalen skisserer også samordning av strategiske avgjersler for kriminalitetsførebyggande arbeid, beredskap og samfunnstryggleik samt utarbeiding av felles handlingsplanar innfor desse områda som ei hovudoppgåve for politirådet (Politiet, 2018b).

Ifølgje fleire informantar er dette i stor grad ei vidareføring av tidlegare samarbeidsfelt, og avtalen inneber ikkje noko stor omvelting av mandatet: «*Me skal berre formalisere eit samarbeid i form av kontraktar*» (informant, NHLD). Ein informant i kommunen opplever heller ikkje at den nye avtalen har endra politirådets mandat: «*Nei, det kan eg eigentleg ikkje seie altså. Som sagt legg ein veldig mykje vekt på førebygging i frå begge partar*» (informant 1, Austrheim kommune). Ein anna informant i kommunen opplever derimot at samarbeidet i sterkare grad er blitt retta inn mot skulane: «*No er det sagt at det er meir den skule-biten som skal inn, altså oppvekst som skal være i politirådet*» (informant 5, Austrheim kommune). Også ein anna informant i kommunen deler synet om at ein rettar seg meir mot skulane. Informanten understrekar at det ikkje er noko negativt i det, men seier: «*Det som skjer på fritida føler eg ikkje fekk same verdi. Ungdomane er no ungdomar 24 timar i døgeret*» (informant 3, Austrheim kommune). Sitatet kan sjåast i samanheng med at leiar for kultur i kommunen, som mellom anna har ansvar for ungdomsarbeidet i kommunen, ikkje lenger skal ta del i politirådet som ein konsekvens medlemssamansetninga som den nye politirådsavtalen skisserer. Informanten opplev at ønskje at skulane skal vere i hovudfokus kom frå politiet og at kommuneleiinga ikkje kom med nokre innvendingar på det (informant 3, Austrheim kommune).

Avtalen legg også føringar for kven som skal møte i politirådet. Etter den nye avtalen skal det haldast to møter i året, som er ei vidareføring av den eksisterande møtefrekvensen. Avtalen er gyldig for eitt år om gongen og skal reviderast årleg. Ein skal også ta referat frå møta som skal arkiverast (Politiet, 2018b).

Arbeid med samfunnstryggleik og beredskap vert heldt fram som eit samarbeidsområde i avtalen, og Austrheim kommune har som nemnd eit beredskapsansvar i tilknytning til Equinor sitt anlegg på Mongstad. Samordning i beredskapsspørsmål er likevel ikkje noko ein har hatt for vane å drøfta i politirådet ifølgje informantane. Informantane gjev også uttrykk for at dette ikkje er blitt eit meir sentralt tema i politirådet med politireforma, og inntrykket gjennom intervjuet er at samordning av beredskap i liten grad er eit tema i politirådet (informantar NHLD & Austrheim kommune). Det at leiar for brann og tekniske tenester i kommunen, som er ansvarleg for beredskap i kommunen, ikkje lenger møter i politirådet kan også sjåast som ein indikasjon på at dette ikkje er eit sentralt tema. I møtereferatet frå politirådsmøtet som vart heldt hausten 2018 går det fram at beredskap var eit tema på møtet, men dette var beredskap knytt til politiet sin mannskaps- og ressursituasjon, og omhandla såleis ikkje samordning av beredskapsressursar mellom politiet og kommunen (Politiet, 2018d). Ifølgje ein informant har

derimot politiet teke initiativ til å opprette ei «faggruppe» underordna politirådet der arbeid med beredskap og samfunnstryggleik skal vere hovudtema. Etter planen vil politikontakten ha ei sentral rolle i organiseringa av dette samarbeidet. Dette er førebels ikkje kome på plass, men er ifølgje informanten noko ein jobbar med (informant 5, Austrheim kommune).

5.3.6 Kva endrar politireforma ved strukturen for samarbeidet mellom politiet og kommunen?

5.3.6.1 Politirådet

Då ein oppretta politirådet i Austrheim valde ein å organisere det som eit samansett politiråd, det vil seie at ein hadde politiråd saman med kommunane Radøy og Fedje. Ein hadde då eit felles politiråd for desse tre kommunane i ytre Nordhordland og eit for resten av kommunane i indre Nordhordland (informant 3, Austrheim kommune). Avgjersla om å organisere felles politiråd der fleire kommunar inngår vart grunngeve med at ein såg det som meir hensiktsmessig og praktisk då kommunane gjerne hadde liknande utfordringar. Denne organiseringa er vidareført i dag, slik at det er inga endring i kommunesamansetninga. Dette er også i tråd med ønskje til politimeisteren i Vest PD som i skrivet *Orientering om tenestetilbodet til kommunane i Vest* gav uttrykk for at ein vil at lensmannsdistrikt som famnar om fleire kommunar skal organisere politiråda som regionale politiråd. Dette vert grunngeve med at ein ser at kriminalitetsutfordringane ofte kryssar kommunegrensene (Politiet, 2017).

I tilknytning til politirådet har ein også såkalla «kjernegrupper», som vart sett ned av politirådet i 2015. Kjernegruppene kom på plass etter initiativ frå politiet og har vore særst godt mottekne i kommunen (informantar, Austrheim kommune). Kjernegruppene har fokus på styrke det førebyggjande arbeidet inn mot skulane og då særleg ungdomsskulane. Ein informant seier følgjande om kjernegruppene: «Det er ei veldig viktig satsing for oss, det har jo betydd faktisk veldig mykje for å førebygge ungdomskriminalitet her i Austrheim» (informant 5, Austrheim kommune). Gruppene er sett saman av ein representant for førebyggjande arbeid i politiet, rektor på ved den aktuelle skulen som også leiar gruppa, og andre aktuelle instansar som til dømes helsesøster eller barnevernet. Kjernegruppene nyttast der det er konkrete problemstillingar og bruken av dei varierer difor mykje (informantar, Austrheim kommune).

Austrheim kommune nyttar ikkje SLT-modellen. På politirådsmøtet hausten 2018 vart det fremja eit forslag om å få på plass ein SLT-koordinator i området⁴³. Vidare kom det forslag om

⁴³ Kva ein siktar til med «området» er ikkje spesifisert men det er rimeleg å anta at ein siktar til dei tre kommunane som inngår i dette politirådet.

at det ville vere passande å ta det opp i regionrådet. Som oppfølging til dette vart då Austrheim kommune anmoda til å ta opp i regionrådet⁴⁴ om det er ønskeleg å søke om midlar til SLT-koordinator (Politiet, 2018).

5.3.6.2 Medlemssamansetning

Politirådet i Austrheim har tradisjonelt hatt ei vid fagleg samansetning. Frå Austrheim kommune har ein som regel stilt med fire faste deltakarar; ordførar, assisterande rådmann, leiar for kultur i kommunen samt leiar for brannvesenet og kommunen. Ved somme høve har også ungdomskoordinatoren i kommunen vore med på møta. Politiet har vore representert med lensmannen, som også har hatt ansvaret for innkalling og leiing av møta. Som ein illustrasjon på den vide faglege samansetninga at ein pleidde frå Radøy kommune, i tillegg til ordførar og rådmann, å stille med presten i politirådet, medan ein frå Fedje stilte med helsesøster. Kommunane har difor hatt høve og rom til å stille med ulike representantar ut frå deira lokale tilhøve og ønskjer (informant 1 & 2, Austrheim kommune; Informant, NHLD).

I samband med politireforma og den nye politirådsavtalen er dette derimot endra. Avtalen skisserer eit minimum av faste medlemmer og set såleis ikkje noko øvre tak for tal på deltakarar. Talet på deltakarar frå kommunen er likevel redusert: *«Ein har jo slanka samansetninga i politirådet»* (informant 4, Austrheim kommune). Informantar i kommunen gjev uttrykk for at politiet var litt skeptiske til den tidlegare organiseringa, og at kommunen etter politiets syn stilte med litt for mange representantar i politirådet (informantar, Austrheim kommune). Informanten i NHLD seier: *«Tidligere har det vore litt sånne ``bastardløysingar``, kanskje har presten vore med, og så har helsesøster vore med og litt sånn i hytt og vær»* (informant, NHLD). Informanten seier at ein ikkje kan plukke folk i «hytt og pine», og at hensikta med den nye organiseringa er å skape ei likare og meir standardisert medlemssamansetning: *«Ikkje det at presten ikkje gjer ein god jobb her, men det må vere ein slags raud tråd her»* (informant, NHLD). Det at politirådet som Austrheim tek del i består av fleire kommunar vert også heldt fram som ei årsak til at ein ville gjere endringar, då politiet ønskjer likare representasjon på tvers av kommunane (informant, NHLD). Politiet orienterte kommunane i politirådet om at dei ville ha ein anna struktur på politirådet og at ein ønskja å ha kontakten meir inn mot ordførar og rådmann: *«Men det var jo ein anna måte å strukturere det på. No ville dei heller ha kontakt med ordførar og rådmann. Me har ikkje dei ulike faglege samansetningane med frå kommunane då»* (informant

⁴⁴ Regionrådet i Nordhordland, *Nordhordland Utviklingselskap IKS*, er eit samarbeidsorgan mellom kommunane Austrheim, Masfjorden, Meland, Gulen, Fedje, Modalen, Radøy, Osterøy og Lindås. For meir informasjon sjå: <http://www.nordhordland.net/om-region-nordhordland.352350.nn.html>

3, Austrheim kommune). Det er som nemnd også eit ønskje frå politiet å rette politirådsarbeidet i større grad mot skulane og ungdom (informant 2 & 3, Austrheim kommune). Som følge av det møter ikkje lenger leiar for brann og tekniske tenester i kommunen saman med kultursjefen i Austrheim kommune i politirådet. Ein informant peikar på at brannvesenet framleis kunne hatt ei relevant rolle i politirådet:

«Så tenker eg kanskje dei som er i brannvesenet, dei er jo ofte ute på nattestid og treff gjerne treff på desse 20-åringane når dei begynner å ta seg til vege, så me har jo kanskje noko me også som kan vere interessant for politiet» (informant 5, Austrheim kommune).

Ifølgje ein informant i kommunen motsette ikkje kommuneleiinga (rådmann og ordførar) seg politiet sine ønskjer: *«Dei har på ein måte ikkje sagt noko til eller frå»* (informant 3, Austrheim kommune).

Etter den nye avtalen er medlemmane i politirådet no lensmannen i Nordhordland, politikontaktane i Nordhordland, ordføraren, rådmannen samt leiar for oppvekst i kommunen (Politiet, 2018b). Frå kommunen har ein pleidd å stille med assisterande rådmann, men etter ønskje frå politiet skal ein no stille med rådmannen.

Ein informant i kommunen seier at ein var klar over at politiet ville gjere endringar i samansetninga av politirådet: *«Lensmannen gav beskjed i eit politirådsmøte at han ville ha ein anna struktur på det»* (informant 3, Austrheim kommune). Då det først skjedde så kom det likevel brått på ifølgje informanten: *«Så me vart kalla inn på eitt møte då, og spurte er det skjedd noko endring eller ikkje, og då fekk eg tilbake ein avtale (politirådsavtalen) som var inngått i kommunestyret som eg ikkje visste om»* (informant 3, Austrheim kommune). Det informanten seier tyder på at leiinga i politiet, med kommuneleiinga (rådmann og ordførar) som ein samtykkande part, har gjort endringar i medlemsamansetninga ut frå kva dei såg som føremålstenleg utan at fagleiarar i kommunen vart involverte i prosessen. Informanten gjev uttrykk for at ein helst skulle sett at ein ikkje skar ned i talet på medlemmer og med det reduserte den faglege breidda i politirådet. Informanten peikar på at det ville vere naturleg å ha med anten leiar for kultur eller ungdomskoordinator i kommunen (som er underlagd leiar for kultur) i politirådet. Ifølgje informanten er informasjonen og kunnskapen til kultursjefen vekke i frå politirådet (informant 3, Austrheim kommune). Ein anna informant i kommunen er ikkje usamd i det, men seier samstundes: *«Det er noko med den informasjonsflyten som går der. Kor mange hender skal det vere?»* (informant 4, Austrheim kommune). Det informanten seier kan tolkast

som at det kan vere eit problem dersom det vert for mange aktørar involverte i politirådet. Informanten peikar vidare på at ungdomskoordinatoren har tett kontakt med ungdomane i kommunen og at ungdomane har høg tillit til denne personen. Av omsyn til teieplikt vil det difor vere problematisk for å ungdomskoordinatoren å dele for mykje informasjon med politiet utan å risikere at ein mistar tillit hjå ungdomane: «*Ungdomskoordinator vil jo bli ståande litt sånn midt i mellom i forhold til å både kunne gi informasjon og bruke informasjon. Det blir litt sånn bunde mandat då i dette rådet, fordi at du kan ikkje delta fullt ut som aktør*» (informant 4, Austrheim kommune). Ungdomskoordinator hamnar i eit krysspress som gjer at ein har valt å ikkje inkludere denne. Informanten understrekar at ein koplar inn ungdomskoordinator i alle relevante saker slik at ein ikkje mistar relevant informasjon, og ungdomskoordinatoren er involvert på mange andre arenaar der ein drøftar ungdomsrelaterte problemstillingar (informant 4, Austrheim kommune).

Som nemnd set ikkje politirådsavtalen eit tak på medlemmer og i oktober 2018 vart det sendt ein førespurnad frå kommunen til Austrheim Vidaregåande skule (AVS) der ein ønska at rektor ved skulen skulle ta del i politirådet. Initiativet kom frå kommunestyret i Austrheim, og ein grunna ønsket med at ein såg det som naturleg at rektoren ved AVS vart med i politirådet og der samarbeid om felles ungdomsgruppe er ei sentral sak. Rektoren ved AVS takka ja til tilbodet slik at samansetninga i politirådet no er noko breiare enn det avtalen set som minimum (Austrheim kommune, 2018). Innlemminga av rektor ved AVS kan også sjåast i samanheng med politiets ønskje om å rette politirådssamarbeidet meir inn mot skulane, og er i tråd med mandatet for politirådssamarbeidet.

5.3.6.3 Politikontakten

Austrheim kommune har, i likskap med resten av landets kommunar, fått tildelt politikontakt. Av POD sitt skriv *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter* (POD, 2017c, s.125) går det fram at politikontakten skal vere tenesteeiningsleiars daglege kontaktledd med kommunane samt vere rådgjevar i det kriminalitetsførebyggande arbeidet. Samstundes som POD sitt skriv legg føringar for innhaldet i politikontaktfunksjonen viste politimeisteren i Vest PD til at ein måtte gjere lokale tilpassingar, noko ein skulle avtale med kommunane i politirådet (Politiet, 2016, s.27).

Informantar i kommunen gjev uttrykk for at det var viktig for dei at personen som vart utpeikt som deira politikontakt hadde god kjennskap til kommunen og lokalmiljøet, noko som også

understrekast i dokumenta *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter* (POD, 2017c) og *Orientering om tenestetilbodet til kommunane* (Politiet, 2017). I tillegg til dette skulle ein ved utpeiking av politikontaktar legge vekt på faglege og personlege eigenskapar. I NHLD kjem det til uttrykk ved at politikontaktrolla er tildelt tenestefolk med lang erfaring med førebyggjande arbeid opp mot born og ungdom i tillegg til tverretatleg samarbeid opp mot kommunane. Personen som er utpeikt som politikontakt for Austrheim har vore lensmann i kommunen på eit tidlegare tidspunkt og er leiar for førebyggjande arbeid i Hordaland GDE som NHLD er underlagd (informant, NHLD). Dette er noko kommunen verdset høgt, og ein er godt nøgd med at det er ein tidlegare lensmann i kommunen som no er blitt deira politikontakt: *«Me har hatt eit veldig godt samarbeid med han tidlegare»* (informant 1, Austrheim kommune). Det at ein kjenner personen og veit kva vedkomande står for vert også trekt fram som viktig av informantar i kommunen. Det har også bidrege til å redusere noko av usikkerheita som ein har kjend på i samband med politireforma (informantar, Austrheim kommune).

Politikontakten til Austrheim er tilsett som tenestemann i 100% stilling slik at ansvaret som politikontakt kjem i tillegg til dei ordinære arbeidsoppgåvene. Personen som innehar funksjonen er vidare ikkje berre politikontakt for Austrheim, men også for 5 andre kommunar i lensmannsdistriktet. Det har konsekvensar for korleis ein utøver politikontaktrolla: *«Hadde dei sett av ressursar til at eg berre skulle vere politikontakt, så kunne eg sjølvsagt vore mykje oftare i kommunane. Men her sitt eg og tek imot folk som har alle mulige typar utfordringar frå heile regionen»* (informant NHLD). Lovnaden om at politikontakten skal vere tilstades i kvar kommune ein eller fleire dagar i veka, slik det går fram av i *Rammer og retningslinjer* frå POD, er noko ein difor har valt å sjå vekk frå i NHLD:

«Kvifor skal politikontakten sitte på rådhuset på Austrheim? Eller på Fedje eller Modalen og klø seg i hekken? Dette er uproblematisk, hos meg i alle fall, somme er veldig firkanta på det, kollegaer av meg. Eg syns berre det er å lage problem» (informant, NHLD).

Ein viser også til at reknestykket med 6 kommunar og 5 arbeidsdagar ikkje går opp med omsyn til å det vere ein dag i kvar kommune, og informanten omtalar lovnaden om at ein skal vere tilstades minst ein dag i kvar kommune som «ufornuftig» og «urealistisk». Det vert understreka at dersom ein skulle praktisert dette ville mesteparten av tida gått vekk i køyring og reising

mellom dei ulike kommunane. Det viktigaste etter er at informantens syn at politikontakten har god dialog med og skapar gode relasjonar til lokalsamfunnet: *«Ein må snakke med folk og ein må vere på møter saman med dei»* (informant, NHLD).

I samband med opprettinga av politikontaktfunksjonen har kommunen kome med eit tilbod til politiet der ein har stilt ein kontorplass på kommunehuset til disposisjon som politikontakten kunne nytta. Dette har politikontakten enn så lenge ikkje nytta seg av og ein var i NHLD tilsynelatande ikkje klar over tilbodet frå kommunen. Informanten i NHLD hintar derimot til at det er lite aktuelt til at ein kjem til å nytta seg av det tilbodet: *«Eg veit ikkje om eg trur på det der altså»* (informant, NHLD). Ein informant i kommunen gjev uttrykk for at ordninga med politikontakt likevel fungerer godt, sjølv om ein hadde sett for seg at politikontakten ville vere tilstades i Austrheim minst ein dag i veka. Ein har derimot forståing for at den geografiske storleiken og avstandane i NHLD gjer det utfordrande for politikontakten å vere synleg og mykje tilstades i kommunen (informant 1 & 2, Austrheim kommune). Til trass for lite fysisk tilstadeverelse frå politikontakten opplever likevel informantane i kommunen at det er kort veg til politikontakten og at det er låg terskel for å kunne ta kontakt. Ein informant opplever at ein i politikontakten har ein nyttig drøftingspart og rådgjevar i saker der «noko kan utvikle seg til å bli kriminelt» og som ligg i grenseområdet for kommunens regelverk (informant, Austrheim kommune). Informant 3 seier at politikontakten har ein del kontakt med ungdomskoordinator: *«Der er det ganske kort linje»* (informant 3, Austrheim kommune). Kontakten mellom politikontakten og kommunen vert også omtala som relativt uformell, men ein understrekar likevel at det som må vere formelt er formelt (informant 5, Austrheim kommune).

Inntrykket av at politikontakten representerer noko nytt for samarbeidet mellom politi og kommune delast av korrkje politiet eller kommunen. Ein informant i kommunen viser til at ein no har ein fast kontaktperson å forhalda seg til, men at det på sett og vis ikkje er noko nytt i høve til tidlegare då ein forholdt seg til lensmannen (informant 1, Austrheim kommune). Informanten i NHLD seier følgjande om politikontakten: *«Folk begynte å slite seg i håret og sa «skal me begynne å gjere mykje meir no, me har jo ikkje tid til å gjere det me held på med». Då sa eg, ta det rolig, det er ingenting nytt som skal skje»* (informant, NHLD). Ein peikar vidare på at personen som no har vorte politikontakt ikkje har fått nokre færre arbeidsoppgåver, men at vedkomande har dei same oppgåvene som før. Politikontaktrolla kjem då i tillegg til det å vere politimann full stilling. Inntrykket hjå politiet er samstundes at politikontakten er noko rikspolitikarar kom opp med for å gjere reforma meir mottakeleg: *«og så hadde dei då brakt på*

bana ein sånn reddande engel, og det er politikontakten, og det har dei jo uttalt, den skal redde politireforma» (informant, Nordhordland LD).

Ein informant i kommunen har inntrykk av at politikontakten ikkje heilt har funne rolla si, og peikar på at politikontakten ikkje har noko myndigheit: *«Det eg veit er at politikontakten føler ...i dag har jo politikontakten eigentleg ingen myndigheit. Sånn at dei har vel gjerne ikkje heilt funne rolla si heller»* (informant 5, Austrheim kommune). Informanten djupar dette med å vise til at politikontaktane gjerne er tidlegare lensmenn som sat med ansvar for mellom anna budsjett og personell, medan dei som politikontakt ikkje har den same myndigheita (informant 5, Austrheim kommune). Informanten i NHLD ser derimot somme positive sider ved funksjonen og viser til at satsinga på politikontaktfunksjonen kan bidra til å gje førebyggjarar i politiet eit naudsynt statusløft. Statusen til førebyggjarar i politiet har ifølgje informanten «vore i kjellaren» og informanten peikar på at det å jobbe med førebygging har vore sett som å vere «bamsepoliti»⁴⁵. Informanten er difor positiv til at det i politireforma, frå POD og frå justisministeren er uttalt at førebygging skal vere prioritet nummer ein (POD, 2018). Ein opplever at politikontaktfunksjonen er eit steg i riktig retning då informanten har inntrykka av at førebyggjande arbeid som politiets primærstrategi lenge berre var ei uttalt målsetting utan noko makt bak (informant, NHLD). Informanten meiner også at politikontakten vil verte viktig for å bidra til at målet om at ein skal jobbe førebyggjande vert implementert tverretatleg:

«Det kan ikkje vere sånn at det berre er politiet som skal drive alt tryggingarbeidet i kongeriket. Andre må ta mykje meir ansvar, deriblant kommunane. Ungdomssamlingar, ungdomsproblem, rusing — er det berre politiet sitt ansvar? Eller kanskje det faktisk er kommunen som må tilsette fleire ungdomsarbeidarar, eller opne fleire ungdomsklubbar? Dette er ikkje noko nytt. Det har vore sånn i tusen år, eller i alle fall i mange år. Men nokon må styre det, nokon må pushe det, og der kjem politikontakten på banen» (informant, Nordhordland LD).

5.3.7 Kultur for samarbeid: Kva endrar politireforma ved kulturen for samarbeidet mellom politiet og kommunen?

Samarbeidskulturen mellom Austrheim kommune og NHLD vert av begge partar oppfatta som svært god. Eit tidlegare medlem seier: *«Me har eigentleg eit veldig godt samarbeid med politiet,*

⁴⁵ Betegnelsen «bamsepoliti» nyttast også av Larsson (2005), som hevdar at omgrepet er ein noko belastande betegnelse som nyttast innad i politiet om førebyggjande og «mjukt» politiarbeid (Larsson, 2005, s.275).

me føler at dei respekterer den jobben me gjer og motsett. Det er vel egentleg berre godt å seie om det lokale politiet» (informant 5, Austrheim kommune). Informanten utdjupar dette med å vise til at det er god takhøgde i politirådet der ein ikkje treng uroa seg for å ta opp saker (informant 5, Austrheim kommune). Ein anna informant seier: «*Det er ein veldig open dialog og ein veldig positiv dialog på at politiet skal på ein måte vere noko anna ein berre lovas lange arm»* (informant 4, Austrheim kommune).

Informantane gjev uttrykk for at dette ikkje er endra med reforma, og at den gode samarbeidskulturen ikkje har vorte påverka av dei formelle endringane i samarbeidet.

Betydinga andre uformelle trekk som personleg engasjement, interesse og forståing for at ein tener på å samarbeide er faktorar som informantane også trekk fram som viktig for at ein har ein god kultur for å samarbeide. Noko av nøkkelen til det gode samarbeidet ein har ligg ifølgje informantane i at enkeltpersonar brenn for samarbeidet, og at kjemien mellom desse er god. Ein informant i kommunen seier følgjande om politiet: «*Dette er folk me kjenner og har jobba i lag med i veldig veldig mange år»* (informant 1, Austrheim kommune). Ein anna informant seier: «*Det er ikkje større område enn at me kjenner...me har han som er lensmann her ute som alltid er tilgjengeleg dersom me lurar på noko. Og det er desse andre betjentane her som er lett å ta ein telefon til»* (informant 5, Austrheim kommune).

Det at kontakten ikkje alltid skjer i formelle kanalar og at det rom for meir uformell kontakt er noko informantane verdsett høgt: «*Eg er veldig nøgd med det altså, at me kan ta kontakt og diskutere ting nær sagt over telefonen»* (informant 1, Austrheim kommune). Dette vert mogleg då tilsette i politiet og kommuneleiinga gjennom fleire har utvikla eit godt samarbeid over mange år. Samstundes ser informantane at dette kan ha ei nedsida og at det gjer samarbeidet til ein viss grad sårbar og personavhengig: «*Det er sårbart sjølv sagt»* (informant, NHLD).

5.4 Oppsummering: Likskapar og skilnadar mellom kommunane

I dette kapitlet har studiens empiriske materiale vorte presentert. Eg vil her summere opp studiens viktigaste funn med utgangspunkt i somme sentrale likskapar og ulikskapar i dei to kommunane. Desse er også summert opp i tabell 3.

Tabell 3: Oppsummering av hovudfunn.

Endring i:	Bergen	Austrheim
Mandat	Ny avtale for politiråd. Tydelegare mandat og meir formalisert samarbeid. Innhaldet i samarbeidet er i hovudsak likt som før.	Ny avtale for politiråd. Meir formalisert samarbeid der ein også tek referat frå møta, noko ein ikkje gjorde tidlegare. Innhaldet i samarbeidet mykje det same, men meir retta mot skulane og oppvekst.
Struktur	Vidareføring av politiråd på to nivå, overordna politiråd og fire lokale politiråd. Endring i struktur for lokale politiråd. Fire politikontaktar – ein i kvar bydel.	Politiråd på eitt nivå – samansett politiråd saman med Fedje og Radøy kommunar. Meir standardisert samansetning i politirådet, mindre fagleg breidde. Ein politikontakt.
Medlemssamansetning	Politimeister og SLT-koordinator er teke ut av politirådet. Frå politiet møter no leiar for GDE Bergen og SØA saman med dei fire politistasjonssjefane. Kommunen stiller med byrådsleiar, aktuelle byrådar, kommunaldirektørar og relevante fagfunksjonar. Samla tal på medlemmer kan variere. Ein var 5 frå politiet og 9 frå kommunen på møtet hausten 2018.	Politiet stiller med lensmann og politikontaktar. Frå Austrheim kommune møter ordførar, rådmann, leiar for oppvekst, og rektor ved Austrheim vidaregåande skule. Til saman 7 medlemmer.
Kultur for samarbeid	Betre kultur for tverretatleg samarbeid i politiet, betre forståing for at ein må jobbe i samspel med andre aktørar. Sykkel-VM 2017 var ei hending som var viktig for å skape ein kultur for samarbeid mellom politiet og kommunen.	Lite endring, vidareføring av ein allereie god samarbeidskultur.

5.4.1 Likskapar og ulikskapar

5.4.1.1 Sterkare formalisering av politirådssamarbeidet gjennom ny avtale

Studien syner at ein har hatt ei nokså lite formell tilnærming til politirådet i begge kommunar. Ein hadde i Bergen ein skriftleg avtale som lite truleg vart formelt signert og ein peika på at

manglande formalisering og skriftligheit i politirådet var ei svakheit. Også i Austrheim hadde ein uformell tilnærming, om enn noko meir bevisst enn i Bergen, med lite skriftligheit der ein også ikkje pleidde ta referat frå møta. Med politireforma har dette endra seg ved at samarbeidet i begge kommunar er no blitt meir formelt. Politiråd er ein prioritert funksjon i politireforma og noko ein i begge kommunar opplev at politiet satsar tyngre på. Det kjem til uttrykk ved at ein hausten 2018 inngjekk skriftlege samarbeidsavtalar for politirådet i begge kommunane, etter initiativ frå politiet i høvesvis Bergen og Nordhordland. Politiråd er, som ein informant i politiet sa, noko dei «skal levere på», med henvisning til at politirådsavtalar er del av i ei arbeidspakke i reforma. I Austrheim tek ein no også referat frå møta som også vert arkiverte (Politiet, 2018b).

5.4.1.2 Mindre standardisert medlemssamansetning

Dette funnet kan sjåast i samanheng med punktet ovanfor då det er politirådsavtalen mellom politiet og den enkelte kommune som legg føringane for medlemssamansetninga i det einskilde politiråd. Det empiriske materialet syner at ein i begge kommunar har gjort grep i medlemssamansetninga. I Austrheim har ein gjort kommunen sin representasjon inn i politirådet smalare for sikre ein likare representasjon på tvers av dei tre kommunane som inngår i politirådet. Leiar for kultur i kommunen og leiar for brann og tekniske tenester er difor teke ut av politirådet. Ungdomskoordinator som møtte meir sporadisk er også teke ut av politirådet. Politiet i Nordhordland peika på at likast mogleg representasjon på tvers av kommunane vil gjere det enklare å samarbeide og å ha ein raud tråd i samarbeidet. Dette kan også sjåast i samanheng med politireformas mål om at politiet skal levere likare tenester og at politiråd skal vere ein standardisert funksjon (POD, 2017, s.7).

I Bergen inneber endringane i medlemssamansetninga at politimeisteren og SLT-koordinator ikkje lenger møter i politirådet. Kommunen stiller med byrådsleiar, byrådar, kommunaldirektørar og relevante fagfunksjonar, medan politiet er representert ved GDE-leiar og dei fire politistasjonssjefane. Informantane peika på at det vide spennet mellom politimeisteren som øvste leiar i politidistriktet og SLT-koordinator gjorde at det vart manglande samsvar mellom representantane som møtte og typen problemstillingar som vart drøfta. Det vart også trekt fram at det ikkje var i tråd med føresetnadane for politirådet at ein hadde med politimeisteren, då politirådet skal vere ein møtestad mellom kommuneleiinga og deira lokale politi. At har ein teke ut politimeisteren frå politirådet kan då sjåast som eit grep for å sikre at politiet yter likare tenester til kommunane.

5.4.1.3 Framleis rom for lokale tilpassingar trass auka standardisering

Trass auka standardisering og politireformas målsetting om likare polititjenester i politidistrikta viser studiens datamateriale at det likevel er rom for å gjere lokale tilpassingar i politirådssamarbeidet. Dette kjem til uttrykk i begge kommunane og inneber *per se* at politirådssamarbeidet vert mindre likt på tvers av kommunane. Dette kjem til syne ved at ein har rom for gjere tilpassingar med omsyn til både struktur og medlemssamansetning. I Bergen syner dette seg sterkast til gjennom organiseringa av politirådet på to nivå. To-nivå organiseringa tek omsyn til fleire av kommunens særtrekk og utfordringar, mellom anna kommunal parlamentarisme og kommunens storleik. Dette gjer det meir hensiktsmessig å ha lokale politiråd i bydelane og eit overordna politiråd der øvste leining i kommunen og politiet samarbeider og drøftar meir strategiske problemstillingar. Som ein informant gav uttrykk for er Bergen av ein slik storleik at kommune- og politileinga ikkje har kapasitet til å drøfte detaljar og enkeltsaker frå fleire bydelar i politirådsmøta, slik ein kan gjere i mindre kommunar som Austrheim.

I Austrheim kan dei lokale tilpassingane hevdast å vere mindre tydelege enn i Bergen. Ein har likevel hatt høve til å gjere somme tilpassingar. Dette kom til dømes til uttrykk ved at ein hausten 2018, etter initiativ frå kommunestyret i Austrheim, valde å inkludere leiar for oppvekst og rektoren ved AVS i politirådet. Ein har difor, til tross for politiet i Nordhordland sitt ønskje om likare representasjon frå kommunane og meir spesialisering, hatt eit visst rom for å tilpasse representasjonen frå kommunen etter dei utfordringane ein har lokalt i kommunen.

5.4.1.4 Politikontakten – eit nytt namn på førebyggjarar i politiet

Begge kommunar har fått politikontaktar, Bergen ein i kvar bydel (fire til saman) og Austrheim ein. I begge kommunar jobbar politikontaktane hovudsakleg med førebyggjande arbeid opp mot skular og ungdom. Ein deler i begge kommunar ei oppfatning av at politikontaktfunksjonen eigentleg ikkje er noko nytt sjølv om den i fleire dokument vert omtala som ein ny funksjon. I Bergen viste ein til at politikontakt først og fremst er eit nytt namn som somme av førebyggjarane i politiet har fått, og i Austrheim understreka informanten i NHLD at «*det er ingenting nytt som skal skje*». Dette vart vidare understøtta av at dei som no har fått rolla som politikontakt i begge kommunar, i tillegg er politibetjentar i 100% stilling.

5.4.1.5 Lite fokus på beredskapssamarbeid i politirådet

I POD sitt rundskriv om politiråd frå 2013 vert beredskap heldt fram som eit felt der politirådet skal bidra til å legge til rette for samarbeid mellom politiet og kommunane (POD, 2013). I begge kommunane sine politirådsavtalar er også samordning av beredskapsplanar og arbeid med samfunnstryggleik trekt fram som ei viktig oppgåve for politirådet (Politiet, 2018 & 2018b). Studien syner imidlertid at samordning av beredskapsarbeid mellom politiet og kommunane i liten grad er eit tema i politiråda i nokon av kommunane. I begge kommunar var informantane klare på at beredskap ikkje er eit sentralt tema i politirådet sjølv om samordning av dette i fleire sentrale dokument vert omtala som viktig (POD 2007, 2013, 2016b). I Austrheim vert dette vidare understreka ved at ein med den nye organiseringa ikkje lenger har med leiar for brann i kommunen i politirådet, som møtte i politirådet før den nye avtalen kom på plass. Kommunen har også ein eigen beredskapskontakt som heller ikkje møter i politirådet. Med omsyn til Bergen var informantane klare på at politiet og kommunen samarbeider godt med omsyn til samfunnstryggleik og beredskap, men at det skjer i andre forum og organ enn akkurat politirådet. Det kan likevel seiast å framstå noko paradoksalt at tematikken ikkje vert drøfta i politirådet i nokon av kommunane då det i dei formelle avtalane vert heldt fram som eit tema politirådet skal engasjere seg i.

5.4.1.6 Endring møtest med ulike syn

Studiens datamateriale syner at det har vore nokså ulike oppfatningar av nytteverdien i politirådssamarbeidet i dei to kommunane, men at dette har endra seg no. I Austrheim har ein i mange år opplevd stor nytte av samarbeidet gjennom politirådet. Dette vart trekt fram av informantar i både politiet og kommunen som gav uttrykk for at dei har hatt eit «fantastisk samarbeid». Potensialet for å styrke samarbeidet i politirådet framstår difor som avgrensa. Ingen av informantane gav uttrykk for at endringane som er komne i politirådet i samband med politireforma er av avgjerande betydning for samarbeidet. Derimot er ein uroa for at samarbeidet kan verte svekka grunna politiets ressursituasjon og det at lensmannen i Nordhordland ikkje lenger har budsjettansvar. Det beste ein håpar på er difor ei vidareføring av eit allereie godt samarbeid.

Dette står i kontrast til Bergen der utgangspunktet var eit politirådssamarbeid som ifølgje fleire av informantane ikkje har fungert optimalt og som hadde eit betydeleg potensiale for forbetring.

Endringane ein no har fått på plass som følgje av politireforma si satsing på politirådet som samarbeidsforum er difor noko både politiet og kommunen ser stor verdi i og ønskjer velkomen. Informantane gjev uttrykk for at politirådssamarbeidet har vorte styrka på fleire områder, der særleg auka formalisering og opprydding i strukturen vart peika på som viktig.

5.4.1.7 Innslag av forhandlingar i samband med endringar

Politiet og den einskilde kommune skal saman verte samde om mandat og organisering av politirådet. Studiens empiriske materiale kan indikere at dette i noko ulik grad har vore tilfelle i dei to kommunane. I Bergen tok politiet initiativ til møter med kommunen for å drøfte mandat og organisering av politirådet. Trass i at kommunen var seine med å respondere på politiet sitt initiativ var innhaldet i avtalen, samarbeidsfelta skal jobbe med, og medlemssamansetninga i politirådet eit resultat av drøftingar mellom politiet og kommunen der kommunen vart involverte frå starten av. I Austrheim verkar derimot endringane å i større grad reflektere politiets ønskjer. Politiet i Nordhordland ønska likare representasjon frå kommunane i politirådet samt å rette politirådet sitt fokus i enno sterkare grad inn mot skulane. Ein var i kommunen klar over at politiet ønskja ei meir standardisert samansetning. Det at ein av informantane likevel først vart klår over endringane då den nye politirådsavtalen vart lagd fram i kommunestyret tyder på at kommunen i mindre grad har vorte involverte i prosessen. Rett nok gjev ikkje informantane i kommunen uttrykk for at dei føler seg overkøyrde eller at dei er usamde i den nye organiseringa, men inntrykket er likevel at det i hovudsak er politiet som har lagd føringane for korleis politirådet skal organisert framover. Ein hadde heller ikkje tilsvarande møter som ein hadde i Bergen der ein drøfta utforminga av samarbeidet. Det framstår difor som at politiet i Austrheim har styrt endringane meir enn kva som er tilfelle i Bergen. Utforminga av politikontaktrolla, der politiet har valt å sjå vekk frå lovnaden om å vere i kommunen ein dag i veka, og som kommunen hadde vorte førestelt, støttar også opp under dette.

5.4.1.8 Politikontakten

Som nemnd vert det i fleire sentrale dokument understreka at politikontaktrolla skal utviklast i samarbeid med kommunane (Politiet, 2017 & 2016). Med omsyn til politikontaktrolla ser ein at ein har valt å løyse denne rolla på noko ulike måtar. I Bergen jobbar politikontaktane i hovudsak som førebyggjarar i det geografiske området som politistasjonen dei høyrer til dekkar. Kontakten med kommunane er først og fremst på operativt nivå, og det er liten grad kontakt mellom den øvre politiske og administrative leiinga i kommunen og politikontaktane.

I Austrheim har ein derimot valt ein anna måte å løyse politikontaktrolla på. Politiet i NHLD har valt å sjå vekk frå kravet om at politikontakten skal vere fysisk tilstades i kommunen minst ein dag veka og meinte ein berre skapte unødvendige problem med å følgje dette slavisk. Den fysiske tilstadeverelsen til politikontakten er difor nokså ulik i dei to kommunane. Inntrykket var vidare at politikontakten til Austrheim i større grad er ein administrativ kontaktperson for kommunen enn politikontaktane i Bergen som jobbar meir operativt.

Med omsyn til politikontakten si rolle inn i politirådet er det også variasjon i kommunane. I Bergen tek politikontaktane del i «sitt» lokale politiråd, det vil seie politirådet i den bydelen som politikontakten sin tenestestasjon er tilknytt. Politikontaktane i Bergen har difor ikkje direkte kontakt med politisk og administrativ leiing i kommunen. Problemstillingane som politikontaktane jobbar med er difor i hovudsak av ein operativ karakter. Til skilnad har politikontakten i Austrheim meir kontakt opp mot den administrative og politiske leiinga i kommunen då dei sit saman i politirådet. Informantane i kommunen gav også uttrykk for at dei har jamn kontakt med politikontakten og at dersom det er problemstillingar dei har behov for å drøfta så er terskelen for å ta kontakt låg. Ei forklaring på dette kan vere organiseringa av politiråda der ein i Austrheim berre har politiråd på eitt nivå i motsetnad til Bergen der ein har politiråd på to nivå.

5.4.2 Oppsummering

Eg har i avsnittet ovanfor synt at det er både likskapar og ulikskapar i dei to kommunane. Eit klårt fellestrekk er at samarbeidet med politireforma er blitt meir formelt gjennom inngåing av formaliserte samarbeidsavtalar. Ein har også i begge kommunar gjort endringar i medlemsamansetninga for at samarbeidet i politirådet skal fungere betre og vere meir i tråd med føringane for samarbeidet.

Med omsyn til struktur er det også somme ulikskapar i form av lokale tilpassingar. I Bergen organiserer ein politirådet på to-nivå med lokale politiråd i bydelane, medan ein i Austrheim har politiråd på eitt nivå men der ein har politiråd saman med fleire kommunar. At dette er ulikt på tvers av kommunane kan seiast å vere naturleg då kommunane er ulike med omsyn til mellom anna storleik og politisk organisering. At ein organiserer politirådet på to nivå i Bergen kan også kan vere ein illustrasjon på at dess større organisasjonane som er involverte i samarbeidet er dess større vert behovet for å spesialisere, noko som også fører til eit auka behov for samordning og koordinering på toppnivå.

6.0 Analyse

I dette kapitlet vil studiens empiriske funn tolkast i ljøs av dei teoretiske perspektiva som vart presentert i kapittel 4. Som nemnd nyttar denne studien eit instrumentelt og eit institusjonelt perspektiv der perspektiva nyttast utfyllande (Roness, 1997, s.100-101).

Kapitlet avsluttast med oppsummering der eg også vil drøfte korleis dei to perspektiva kan utfylle kvarandre. Eg tek først utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet og syner korleis ein kan forstå endringar i *mandat, struktur og kultur for samarbeid* ut frå dette perspektivet. Deretter gjer eg det same med utgangspunkt i det institusjonelle perspektivet.

6.1 Instrumentelt perspektiv

Ut frå det instrumentelle perspektivet ventast det å finne at politireforma styrkar samarbeidet mellom politi og kommune gjennom formelle arrangement som struktur og mandat. Ut frå den hierarkiske varianten ventast eventuelle endringar å vere eit resultat av medvitne og målretta val som bygger på rasjonelle og analytiske prosessar (Serigstad, 2003, s.173). Ut frå forhandlingsvarianten ventast det at eventuelle endringar har vore gjenstand for forhandlingar og interessehevding mellom aktørar med ulike mål, interesser og oppfatningar.

6.1.1 Mandat

Inngåinga av nye skriftlege avtalar for politiråd i begge kommunar inneber ei at ein har styrka samarbeidet gjennom formelle ordningar. Dette er i tråd med forventingane knyt til den hierarkiske varianten instrumentelle perspektivet der eg venta å finne at eventuelle endringar i samarbeidet ville skje gjennom formelle arrangement som til dømes formelle avtalar. Det var i Bergen ei oppfatning både i politiet og kommunen av at politirådet ikkje fungerte på ein tilfredsstillande måte. I Bergen har ein då også nytta den nye avtalen til å adressere fleire av utfordringane ein hadde knytt til samarbeidet i politirådet. Ein har i avtalen avklart kva som er målsettinga med møta, kva type saker ein skal drøfta, kven som skal møte samt bestemt ein fast møtefrekvens. Det kan vidare forståast ut frå ein hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet då endringane bygger på analysar der ein identifiserte utfordringar/problem ved samarbeidet og kom med løysingar, mellom anna i form av formelle reglar og føringar, for å adressere utfordringane og styrke samarbeidet. I tråd med ein hierarkisk variant av dette perspektivet var det også semje på tvers av organisasjonane om at formalisering gjennom ein skriftleg avtale var viktig å få plass for å styrka samarbeidet.

Det var samtundes trekk av forhandlingar med omsyn til utarbeiding av sjølve innhaldet i avtalen i Bergen. Initiativet til å inngå ein formell avtale kom frå politiet som inviterte kommunen med, og ein hadde eigne møter der ein drøfta innhaldet i avtalen, kva type saker ein skulle samarbeide om og korleis politirådet skulle organiserast. Dette kan forklarast ut frå ein forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet der eg venta å finne at eventuelle endringar i samarbeidet ville vere gjenstand for forhandlingar og drøftingar mellom politiet og kommunane.

Med omsyn til i Austrheim vart det i avtalen understreka at politiet og kommunen har vorte samde om politirådets satsingsfelt ut frå ei felles situasjonsforståing. Ein informant i kommunen peika også på at «*Det sit ikkje nokon og dikterer andre*» (informant 1, Austrheim kommune). Det indikerer at det også har vore innslag av forhandlingar i samband med utarbeiding av innhaldet i avtalen, som er i tråd med forventingane i forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet.

Samstundes er det trekk i Austrheim som kan forståast ut frå eit hierarkisk instrumentelt perspektiv. Ein informant i kommunen opplevde at rettinga av samarbeidet inn mot skulane var styrt frå politiet og at kommunen ikkje hadde så mykje å seie i den samanheng. Informanten understreka at ein hadde motteke signal om at lensmannen i Nordhordland ønska endringar i retning av sterkare fokus på skulane, men ut frå det informanten sa verka det som at dette allereie var avgjort frå politiet si side. Informanten vart då også først klar over dei formelle endringane i avtalen og den nye samansetninga i politirådet då politirådsavtalen vart lagd fram i kommunestyret. Dette kan tyde på ein hierarkisk styrt prosess der politiet i NHLD ved lensmannen har hatt kontroll og styrt endringane i ut frå deira mål og ønskjer.

6.1.2 Struktur

Studien syner at ein har i begge kommunar gjort endringar i representasjonen som kan forståast ut frå eit instrumentelt perspektiv. I Austrheim reduserte ein talet på representantar frå kommunen slik at leiar for kultur, ungdomskoordinator og leiar for brann og tekniske tenester ikkje lenger er med i politirådet. Det var på bakgrunn av at politiet i NHLD opplevde den vide representasjonen frå kommunane som utfordrande og litt vilkårleg, og ønska seg ein meir standardisert representasjon frå dei tre kommunane som inngår i politirådet. NHLD tok då initiativ til å gjere endringar i representasjonen for å adressere det ein opplevde som eit problem ved samarbeidet, noko som kan forståast som eit uttrykk for ein rasjonell prosess der endringane

som er gjort i representasjonen er i tråd med politiets mål og kva dei ser som føremålstenleg. Det kan forståast ut frå den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet.

Det er også andre trekk som understøttar at slankinga av kommunens representasjon i politirådet kan forståast som eit resultat av hierarkisk instrumentell styring frå politiet i Nordhorland. Som nemnd gav ein informant i kommunen uttrykk for at styringa av samarbeidet inn mot skulane skjedde på politiet sine premissar. Det informaten sa indikerte også at dette allereie var avgjort frå politiet si side sjølv om ein i kommunen på førehand fekk somme signal om at politiet ønskja endringar. Det at informanten då også først klar over dei formelle endringane i avtalen og den nye samansetninga i politirådet då politirådsavtalen vart lagd fram i kommunestyret kan tyde på ein hierarkisk styrt prosess der politiet i NHLD ved lensmannen har hatt kontroll og styrt endringane i ut frå deira mål og ønskjer. Informanten fekk då også først kjennskap til endringane i medlemsamansetninga då den nye politirådsavtalen vart lagd fram i kommunestyret. Det verkar difor som kommunen har hatt avgrensa innflytelse i denne samanheng, og at endringane i hovudsak har skjedd med utgangspunkt i politiet sine analysar av situasjonen.

Samstundes kom initiativet til å inkludere rektor ved AVS i politirådet frå kommunestyret i Austrheim. Det syner også at kommunen har hatt ei viss innflytelse på samansetninga. At ein har valt å inkludere leiar for oppvekst i kommunen samt rektor ved AVS i politirådet er også i tråd med kva ein venta seg i det instrumentelle perspektivet. I tråd med politirådsavtalen og politiets ønskje om å rette fokuset meir mot skulane kan innlemminga av desse forståast som eit uttrykk for rasjonell handling ut frå ein instrumentell tankegong der det låg til grunn ei klår formeining om kva som er den beste samansetninga.

I Bergen har ein også gjort endringar som kan forståast ut frå det instrumentelle perspektivet. Struktura og medlemssamansetninga vart peika på som årsaker til at samarbeidet i politirådet ikkje fungerte godt, og ein gav uttrykk for at ein god formell struktur for politirådet er viktig for at samarbeide skal fungere. At ein då har gjort grep i struktura og medlemssamansetninga er i tråd med kva ein vil venta ut frå ein instrumentelt perspektiv. Det at politiet sette i gang eit arbeid der mellom anna politirådets struktur og medlemssamansetning vart sett under lupa støttar også opp om at endringane bygger på rasjonelle vurderingar der målet var å redusere avstanda mellom faktiske og den ønska tilstanden, noko som er i tråd med forventingane i den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet. Sjølv om kommunen var noko treige

med kome på bana så var det semje på tvers av organisasjonane om at ein måtte gjere noko med strukturen.

I den nye organiseringa er ikkje politimeisteren lenger med i politirådet. Det kan forståast som eit instrumentelt-rasjonelt grep då ein opplevde at møta var overordna og for lite konkrete. Ein peika også på at det ikkje var i tråd med føresetnande for politirådssamarbeidet at politimeisteren møtte i politirådet. Politiet i Bergen var difor tydelege på at det ikkje er politimeisteren i Vest PD som kommunen skal snakke med i politirådet, men leiinga i Bergen og SØA GDE. Dette er også i tråd med dei formelle føringane for politirådssamarbeidet der det understreka at politirådet skal vere ein samarbeidsarena mellom kommunane og deira lokale politi (POD, 2016b). Det kan forklarast ut frå det hierarkisk instrumentelle perspektivet då ein har retta seg etter dei sentrale føringane som ligg til grunn for politirådet. Fjerninga av politimeisteren kan ut frå eit instrumentelt perspektiv også sjåast som eit verkemiddel for å nå politireformas mål om at politiet skal levere likare tenester då det kan tenkast at det kunne vorte oppfatta som at ein særbehandla Bergen kommune dersom politimeisteren i distriktet framleis hadde møtt i politirådet.

Samstundes er det indikasjonar på det ikkje var fullstendig semje på mellom kommunen og politiet kring dette grepet. Ein var også i kommunen samd i at politirådet ikkje hadde vore strukturert på ein ideell måte, men ein ønska likevel at politimeisteren framleis skulle ta del i politirådet og peika på at kommunens storleik og særstilling med omsyn til kriminaliteten i Vest PD som årsaker til det. Ein informant i kommunen understreka også at dersom ein kommunen skulle føle behov for det så vil ein forbeholda seg retten ein gå opp til politimeisternivået. Det kan tyde på at det har vore innslag av forhandlingar der politiet til slutt har fått gjennomslag for sitt syn.

Opprettinga av faste koordinatorar i politiet og kommunen med ansvar for samordning av saker og møteagenda i forkant av politirådsmøta kan og forståast ut frå den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet. Samordninga i forkant av møta vart peika på som mangelfull og ei svakheit då det ikkje var avklart kven i kommunen og politiet som skulle ha dette ansvaret. At ein difor tok initiativ til å få på plass ei ordning der dette skal utførast av faste personar kan ut frå det hierarkisk instrumentelle perspektivet forståast som eit resultat av ein rasjonell analytisk prosess der ein identifiserte ei svakheit ved samarbeidet og kom med ei effektivt løysing for å handtere denne.

I samband med utforminga av politikontaktrolla i Austrheim vart kommunen teke med i drøftingar der politiet og kommunen drøfta korleis politikontakten skulle jobbe opp mot kommunen. Kommunen gav også uttrykk for at politiet har lytta til deira ønsker i høve til kva saksfelt politikontakten skal jobbe med opp mot kommunen. Dette kan forståast ut frå forhandlingsvarianten i det instrumentelle perspektivet. Samstundes gav ein også uttrykk for at ordninga ikkje hadde vorte heilt slik ein hadde førestelt seg med omsyn til at politikontakten ikkje er tilstades i kommunen ein dag i veka, slik ein hadde vorte førespegla. Det indikerer at det også var innslag av hierarkisk styring frå politiet si side. Utforminga av politikontaktrolla i Austrheim kan difor forståast som ein hierarkisk styrt prosess frå politiet med innslag av forhandlingar.

Samstundes er det trekk ved politikontaktordninga i Austrheim som kan forståast ut frå eit hierarkisk instrumentelt perspektiv. Ein informant i kommunen opplevde at kommunen med politikontakten har fått ein kontaktperson i politiet som ein kan nytta til å drøfta saker eller problem ein uroar seg for. Ein viste også til at politikontakten har god kontakt med ungdomskoordinatoren i kommunen. Dette er i tråd med dei sentrale føringane som seier at politikontakten skal vere eit kontaktpunkt i det førebyggjande arbeidet (Regjeringen, 2015) og kan forståast ut frå den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet der det er ei tett kopling mellom reformas mål og faktiske endringar.

6.1.3 Kultur for samarbeid

Det er element i datamaterialet som indikerer at politireforma har hatt betydning for samarbeidskulturen mellom politiet og kommunen i politirådet. Informantane i politiet i Bergen var klare på at reforma har bidrege til å setje kultur for samarbeid på dagsordenen og skape auka bevisstheit i politiet om at ein må sjå si samfunnsrolle som del av ein større heilskap. At kultur er noko ein har fokus på i politiet var også noko informantane i kommunen kjende seg att i, og dei gav uttrykk for at dei opplev eit politi som er blitt flinkare til å sjå nytteverdien i å samarbeide systematisk med kommunen. Det tyder på at det føregår ei kulturell omstilling i politiet. Det kan indikere at det er ein instrumentell påverknad der det er ein samanheng mellom reformas mål om å styrke politiets kultur og haldningar for det å samarbeide med andre aktørar og studiens empiriske funn, noko som kan forståast ut frå eit hierarkisk instrumentelt perspektiv.

6.2 Det institusjonelle perspektivet

Det institusjonelle perspektivet understrekar at organisasjonars uformelle trekk, som til dømes kultur, normer, verdiar og historie, er viktige for å forstå korleis organisasjonar endrast. Det institusjonelle perspektivet legg vidare vekt på at institusjonar formar kva aktørane i institusjonane ser som problem og alternative løysingar (March & Olsen, 1995, s.29). Ut frå det institusjonelle perspektivet kan det difor ventast at endringar i dei formelle arrangementa ved samarbeidet vil pregast av uformelle normer, historie, tradisjonar samt kva ein oppfattar som passande. Eventuelle forsøk på endring som ikkje passar inn i høve til desse normene og tradisjonane ventast også å verte møtt med motstand.

6.2.1 Mandat

Ut frå det institusjonelle perspektivet vart det venta at endringar i mandatet for samarbeidet ville vere inkrementelle og bygge på allereie etablerte normer og verdiar for kva politirådet skal fatte seg med. Begge kommunar var tydelege på at innhaldet i politirådssamarbeidet, altså typen problemstillingar og saker ein drøftar i hovudsak knytt seg opp til førebygging av kriminalitet, og at dette ikkje har endra seg sjølv om ein no har fått på plass formelle avtalar. Mandatet for samarbeidet, i begge kommunar, kan difor seiast å bygge vidare på etablerte tradisjonar og normer for politirådssamarbeidet. Det kan forståast ut frå det institusjonelle perspektivet der det vart venta at dei formelle sidene ved samarbeidet ville formast av kva ein historisk har hatt for vane å samarbeide om i politirådet (March & Olsen, 1989).

I Austrheim har ein fokusert samarbeidet i politirådet noko meir inn mot skulane, men informantar i kommunen var likevel klare på at innhaldet i samarbeidet ikkje har vorte betydeleg endra av den grunn. Informanten i NHLD var også tydeleg på at ein ikkje skal gjere noko nytt. Ein har hatt for vane å drøfte problemstillingar knytt førebygging og særleg retta opp mot ungdom, noko som også er hovudtema i den nye avtalen. Det at ein no har eit auka fokus på skulane i Austrheim kan då forståast som eit uttrykk for inkrementelle stiahengige endringar der ein i hovudsak held fram i det same sporet som før med somme mindre endringar (Krasner, 1988, s.67).

Det institusjonelle perspektivet kan vidare forklare kvifor samfunnstryggleik og beredskap ikkje er eit tema ein samarbeider om og drøftar i politiråda. Informantar i begge kommunar var tydelege på at ein ikkje har ein hatt for vane å drøfte problemstillingar knytt til

samfunnstryggleik og beredskap i politirådet, og at denne tematikken er noko ein plar drøfta i andre samarbeidsorgan. Det at tematikken ikkje er vorte meir viktig trass i at det er felt ned i dei formelle politirådsavtalane i begge kommunar og vert peika på som viktig av POD i «*En veileder for egevaluering av politirådets arbeid*» (Politiet, 2018, 2018b; POD, 2016b), kan ut frå det institusjonelle perspektivet forklarast med at tematikken bryt med kva ein har som tradisjon å drøfte i politiråda. Samarbeid om samfunnstrygglek og beredskap kan i dette perspektivet forståast som eit tema som ikkje «passar inn» i aktørane si oppfatning av kva det er ein skal samarbeide om i politirådet. I tråd med det institusjonelle perspektivet syner datamaterialet også at det ikkje naudsynt er ein samanheng mellom det formelle og kva som skjer i praksis.

6.2.2 Struktur

Det institusjonelle perspektivet kan belyse kvifor Bergen kommune framleis ønskja å møte politimeisteren i politirådet sjølv om politimeisteren etter dei nye føringane ikkje tek del i politirådet. Før ein formelt oppretta politiråd i Bergen hadde ein liknande møter mellom leiinga i kommunen og politiet der politimeisteren også tok del, noko som vart vidareført då ein formelt oppretta politiråd i 2010. Ein har difor hatt ein tradisjon for at politimeisteren har møtt kommunen i politirådet. At kommunen difor hadde eit ønskje om at politimeisteren framleis skulle ta del i politirådet kan ut frå eit institusjonelt perspektiv forståast som at kommunen opplev fjerninga av politimeisteren som eit brot med ein sti og ein godt etablert tradisjon der kommunen har møtt leiaren for politidistriktet i politirådet i mange år.

Inngåing av ny politirådsavtale gjennom politireforma med påfølgjande endringar i medlemssamansetninga i politirådet i Austrheim kan i eit institusjonelt perspektiv forståast som eit muligheitsvindu (window-of-opportunity) for politiet i Nordhordland (Kingdon, 1995). Informantar i kommunen gav uttrykk for at dei hadde mottat signal frå politiet i Nordhordland om at dei ønska å gjere somme endringar i samansetninga i politirådet. At desse endringane fann stad i samband med utarbeidinga av ny politirådsavtale kan ut frå eit institusjonelt perspektiv forståast som at politireforma har opna eit vindauge for endring, som politiet i Nordhordland har nytta til å gjere endringar.

Politikontakten

Informantane i Bergen gav uttrykk for at politikontaktrolla ikkje fører meg seg noko nytt, men i hovudsak er ein ny merkelapp som somme av førebyggerane i dei ulike bydelane har fått.

Også i Austrheim var ein av ei liknande oppfatning og der informanten i NHLD sa at det ikkje er noko nytt som skal skje og viste til at politikontakten er noko ein brakte på bana for å «redde politireforma». Politikontaktfunksjonen kan då i det institusjonelle perspektivet forståast som eit uttrykk for symbolbruk der «politikontakt» er blitt ein ny merkelapp på ein funksjon ein allereie har hatt. Politikontaktfunksjonen kan ut frå det institusjonelle perspektivet då forståast som eit uttrykk for «*window-dressing*» for å gje politireforma legitimitet, men der snakk og handling ikkje samsvarar. Forståinga av politikontakten som eit symbolsk uttrykk kan også hevdast å støttast av at det ikkje er sett av økonomiske ressursar til at tenestefolk i politiet kan arbeide utelukkande som politikontakt.

I Austrheim har politiet i Nordhordland valt å sjå vekk frå dei formelle krava om at politikontakten skal vere tilstades i kommunen minst ein dag i veka. Informanten i NHLD var tydeleg på at ein ikkje såg det som avgjerande at ein er fysisk tilstades på eit kontor i kommunen, men at det viktige er å vere ute å snakke med folk og bygge gode relasjonar med dei. Det kan tolkast som at ein har valt å tilpasse politikontaktrolla ut frå ein kva lokalt oppfattar som viktige og ser som best med omsyn til å yte gode polititjenester, noko som er i tråd med kva ein vil vente ut frå det institusjonelle perspektivet som seier at det ikkje naudsynt er ein samanheng mellom formelle føringar og kva som skjer i praksis.

Sjølv om informantane i Austrheim gav uttrykk for at politikontakten ikkje har tilført samarbeidet noko nytt, peika informanten i NHLD på at politikontaktfunksjonen kan bidra til å gje førebyggjarar i politiet eit statusløft då ein i politiet har førebygging av kriminalitet som primærstrategi (POD, 2018). Dette kan ut frå det institusjonelle perspektivet forståast som at politikontaktfunksjonen har ein positiv symbolsk verdi då den kan bidra til å heve statusen til det å jobbe med førebyggjande arbeid i politiet.

6.2.3 Kultur for samarbeid

I Bergen spela Sykkel-VM 2017, ei hending som ikkje var knytt opp til politireforma, ei viktig rolle for samarbeidet mellom politiet og kommunen då dei to aktørane vart tvinga til å samarbeide på eit vis ein ikkje hadde gjort tidlegare. Som ein informant var tydeleg på gjorde hendinga at begge aktørane fekk mange positive erfaringar med å samarbeide og ein såg at ein hadde mykje å vinne på å samarbeide. Arrangementet spela ei viktig rolle då det kan seiast å ha bidrege til å bevege eit samarbeid kjenneteikna av «negativ samordning» meir i retning av «positiv samordning» (Bouckaert mfl., 2010) gjennom å skape ein betre kultur for samarbeid

mellom politiet og kommunen, og var noko politiet og kommunen hadde med seg friskt i minne då ein i 2018 sette seg ned for å drøfte organiseringa av politirådet. Dette kan belysast ut frå det institusjonelle perspektivet som legg vekt på at historie og tidlegare erfaringar har betyding for seinare hendingar og høve til å gjere endringar. Motsett er det rimeleg å anta at dersom ein ikkje hadde sete att med positive erfaringar frå samarbeidet ein hadde under Sykkel-VM så ville det truleg vore vanskelegare for politiet og kommunen å sjå verdien og nytten i å satse meir på politirådet.

Ut frå det institusjonelle perspektivet kan Sykkel-VM også forståast som ei «kritisk hending» (critical-juncture) som har fått stor betyding for kulturen for samarbeid i politirådet og som kan seiast å ha ført samarbeidet inn på eit nytt spor ved at ein i begge organisasjonar såg at ein hadde mykje å vinne på å samarbeide betre (Mahoney & Thelen, 2010).

6.3 Oppsummering

Eg har i dette kapitlet analysert studiens sentrale funn med utgangspunkt i dei teoretiske perspektiva som vart presentert i kapittel 3. Analysen syner at både det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet er nyttige til å forstå ulike aspekt ved korleis politireforma endrar på samarbeidet mellom politiet og kommunane. Analysen syner i så måte at ingen av perspektiva åleine er tilstrekkelege til å forstå endringane som har funne stad. Ein utfyllande strategi der perspektiva supplerer kvarandre har då synt seg fruktbar i denne studien då det bidreg til å gje ei meir heilskapleg forståing av endringane som har funne stad enn kva perspektiva gjer kvar for seg (Roness, 1997, s.100-101).

Styrkinga av mandatet for samarbeidet gjennom skriftlege avtalar kan forståast ut frå det instrumentelle perspektivet og som eit uttrykk for ein rasjonell-instrumentell logikk. Det instrumentelle perspektivet var vidare føremålstenleg til å forstå endringane i medlemssamansetninga i politiråda. Fjerninga av politimeisteren og SLT-koordinator i politirådet i Bergen, kan forståast som rasjonelle-instrumentelle handlingar då ein opplevde at desse aktørane ikkje hørde heime i politirådet og den typen saker som vert drøfta der.

Også opprettinga av faste koordinatorar for politirådet i Bergen kan også forståast ut frå det instrumentelle perspektivet då ein opplevde at samordninga i forkant av og mellom møta ikkje var god nok.

Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet synte seg også nyttig då det var innslag av forhandlingar der politiet og kommunane saman har vorte samde om innhaldet i dei

nye avtalane og dei sentrale føringane for samarbeidet. Det var også innslag av interessemotsetningar der kommunen i Bergen framleis ønskja at politimeisteren skulle ta del i politirådet, medan politiet var tydelege på at det ikkje var i tråd med dei formelle føringane for samarbeidet.

Det institusjonelle perspektivet synt seg nyttig til å forstå innhaldet i samarbeidet, som kan seiast å kjenneteiknast av ein «passande logikk», då innhaldet i hovudsak var ei vidareføring av etablerte samarbeidstema og kjenneteikna av stivhengigheit (March & Olsen, 1989). Rettinga av samarbeidet mot skulane i Austrheim kan ut frå det institusjonelle perspektivet sjåast som eit uttrykk for inkrementell stivhengig endring då det sentrale gjennomgangstemaet framleis er førebygging av kriminalitet. Det institusjonelle perspektivet bidrog vidare til å forstå kvifor samordning i samfunnstryggleik- og beredskapsspørsmål ikkje er noko ein drøftar i politiråda i nokon av kommunane sjølv om det ifølgje dei skriftlege avtalane skal gjere det. Ut frå eit institusjonelt perspektiv kan det tenkast at dette skuldast at tematikken bryt med dei etablerte normene for politirådssamarbeidet.

Det institusjonelle perspektivet synt seg vidare nyttig til å forstå kvifor ein i ingen av kommunane opplev politikontaktfunksjonen som noko nytt. Politikontakten kan ut frå dette perspektivet forståast som eit symbolsk uttrykk då politikontakt i hovudsak er ein ny tittel/merkelapp som somme av førebyggerane i politiet har fått.

7.0 Avslutning og konklusjon

Denne studien har undersøkt på kva måte politireforma påverkar samarbeidet mellom politi og kommune. Studien tok utgangspunkt i eit breitt overordna forskingsspørsmål, som empirisk har vore studert nærare gjennom ordningane med politiråd og politikontakt i to kommunar i Vest PD. Med utgangspunkt i ei organisasjonsteoretisk institusjonell tilnærming har studien drøfta korleis endringane kan forståast. Dette kapitlet summerer opp studiens viktigaste funn og svarar på studiens forskingsspørsmål. Eg vil også drøfte kva empiriske og teoretiske implikasjonar denne studien kan ha. Til sist vil eg drøfte studiens betydning for vidare forskning.

7.1 Oppsummering av hovudfunn

Det overordna forskingsspørsmålet som låg til grunn for studien var: «*Påverkar politireforma samarbeidet mellom politi og kommune? I så tilfelle, korleis? Og korleis kan ein forstå desse endringane?*». Det overordna forskingsspørsmålet vart vidare undersøkt gjennom tre spørsmål: Kva endrar politireforma ved mandatet for samarbeidet? Kva endrar politireforma ved strukturen for samarbeidet? Kva endrar politireforma ved kulturen for samarbeidet?. Empirisk har dette vore studert nærare gjennom ei komparativ casestudie av Bergen og Austrheim kommunar i Vest PD. Som det vart gjort greie for i kapittel 4 er det både likskapar og ulikskapar mellom kommunane. Kommunane høyrer til same politidistrikt, men er svært ulike målt i folketal og er organisert etter ulike modellar for kommunal organisering. Kommunane er samstundes like då ein i det norske administrative styringssystemet har ein einskapleg stat der lokaldemokrati og lokalt sjølvstyre er ein viktig verdi. Kommunane har ei særstilling i det norske styringssystemet med ansvar for gjennomføring av nasjonal politikk samstundes som dei har fridom til å utforme sin eigen politikk og gjere lokale prioriteringar. Dette systemet opnar for fleksibilitet og rom for lokale løysingar. Politireforma sitt mål om meir standardisering og likare tenester står i motsetnad i høve til behov og ønskjer om lokal tilpassing, og utgjer ei sentral spenning i det norske styringssystemet. Det er noko som må takast med i vurderinga av studiens funn, og at det på tvers av kommunane er likskapar og ulikskapar kan difor seiast å vere naturleg.

Eit hovudfunn i begge kommunane er at samarbeidet som følgje av politireforma har vorte meir formalisert gjennom nye samarbeidsavtalar for politiråd. Politiråd er ein prioritert funksjon i politireforma, og som ein informant i Vest PD gav uttrykk for har politiet motteke klare føringar på at politiråd er ein funksjon ein skal ha på plass og at ein skal inngå skriftlege

samarbeidsavtalar med kommunane for å oppnå dette. Eit anna funn er at det er ulike oppfatningar av kva betyding og verdi desse skriftlege avtalane har for samarbeidet i dei to kommunane. Erfaringar med samarbeid i politirådet og opplevinga av korleis samarbeidet fungerte ser ut til å ha betyding for dette. I Bergen vert avtalen peika på som eit viktig grep for at ein skal få samarbeidet i politirådet til å fungere betre, medan ein i Austrheim i hovudsak ser avtalen som ei formalisering av eit allereie godt samarbeid. Utgangspunktet i Austrheim var då også annleis enn i Bergen. Samarbeidet mellom politiet i Nordhordland og Austrheim kommune fungerte svært godt og der begge partar i mange år har sett ein betydeleg verdi i å samarbeide gjennom politirådet.

Eit anna funn er at medan samarbeidet har blitt formalisert gjennom skriftlege avtalar er innhaldet i samarbeidet i hovudsak det same som før. Dette kan tolkast som stivhengigheit der ein held fram i det same sporet. Stivhengigheit inneber at kulturelle normer og verdiar i begynnande og formative år har stor betyding for dei utviklingsvegane som ein følgjer seinare. Dette var noko ein såg i begge kommunar. Førbygging av kriminalitet har i lang tid vore det primære fokuset i politiråda og politireforma har ikkje endra på dette. I Austrheim er innhaldet i samarbeidet noko meir spesialisert inn mot skulane etter ønskje frå politiet. Endringa kan likevel sjåast som inkrementell då førbygging av kriminalitet framleis utgjer hovudinnhaldet i samarbeidet.

Eit anna funn i tilknytning til innhaldet i samarbeidet var at til tross for at samordning i samfunnstryggleik- og beredskapsspørsmål var formelt nedfelt som ei viktig oppgåve for politirådet drøftast det ikkje i politirådet i nokre av kommunane. Studien syner at ein ikkje har hatt nokon tradisjon for å drøfte denne type spørsmål i politiråda. Ifølgje dei nye samarbeidsavtalane skal politirådet vere eit samarbeidsforum for politiet og kommunane i arbeidet med samfunnstryggleik- og beredskap. At ein har valt å sjå vekk frå dette og vel å ikkje samarbeide om dette i politiråda skuldast at det ikkje passar inn aktørane sine oppfatningar knytt til kva type saker politiråda skal fatte seg med.

Med omsyn til struktur fann studien at det er gjort endringar i medlemssamansetninga i politiråda der eit fellestrekk for begge kommunane er at spennet i medlemssamansetninga har vorte mindre. I Austrheim har ein retta samarbeidet meir inn mot skulane og som følgje av det er medlemssamansetninga meir spesialisert i høve til det. Kommunen si faglege breidd inn i samarbeidet er då redusert ved at leiar for kultur i tillegg til leiar for brann og tekniske tenester

ikkje lenger er med i politirådet, medan ein har teke med rektor ved AVS. I Bergen inneber endringane at det vertikale spennet er blitt mindre ved at politimeisteren og SLT-koordinator ikkje lenger tek del. Dette vart også peika på som ei svakheit ved samarbeidet då SLT-koordinator tidlegare hadde eit koordinerende ansvar som var vanskeleg å gjennomføre. Eit organisatorisk grep ein har gjort knytt til dette er at ein har tildelt faste personar i politiet og kommunen ansvar for å samordning i forkant av møta. Studien fann då at sjølv om politiet skal levere likare tenester til kommunane så er det likevel rom for å gjere strukturelle tilpassingar ut frå lokale behov og tilhøve. Organiseringa av politirådet på to nivå i Bergen, og i Austrheim der ein har politiråd saman med Radøy og Fedje kommunar er også illustrerende for dette.

Eit sentralt funn er også at politikontaktfunksjonen ikkje oppfattast som nokon ny funksjon. Studien fann at politikontakt er i hovudsak ein tittel som somme av førebyggerane i politiet har fått. Funksjonen er først og fremst er symbolsk då ein i ingen av kommunane opplev at den har tilført samarbeidet noko ny dimensjon. Samstundes peika ein informant på at det kan vere ein positiv symboleffekt ved rolla då den symboliserer at førebygging er noko ein satsar på i politiet, og at politikontakten kan løfte statusen til førebyggingsfaget. Studien syner også at det er gjort lokale tilpassingar i korleis ein utøver rolla i kommunane. Politikontaktane i Bergen jobbar operativt med førebygging ute bydelane, og har lite kontakt med kommuneleiinga. I Austrheim har politikontakten derimot meir direkte kontakt opp mot kommuneleiinga. Ei anna lokal tilpassing er at ein i Austrheim har valt å sjå vekk frå lovnaden om at politikontakten skal vere tilstades i kommunen minst ein dag i veka.

Med omsyn til kultur for samarbeid er studiens funn tvetydige. Det kan skuldast at kulturen for å samarbeide i utgangpunktet var nokså ulik i dei to kommunane. Ein har i Austrheim ein svært god kultur for samarbeid der både politiet og kommunen over fleire år har sett stor verdi i å samarbeide i politirådet. Utgangspunktet var det ein kan omtala som eit «positivt samarbeid» (Bouckaert mfl., 2010). Informantane gav uttrykk for at dette ikkje har endra seg, noko som kan seiast å vere rimeleg då det ikkje var noko opplevd behov for endre å på samarbeidskulturen. Potensialet for å styrka kulturen var difor i liten grad tilstades.

I Bergen var utgangspunktet nokså annleis der kommunen og politiet i mindre grad hadde ein god kultur for å samarbeide i politirådet. Informantane i politiet var ærlege på at det mellom anna skuldast at ein i politiet har hatt for mykje fokus på sine eigne kjerneoppgåver. Informantane i politiet opplever derimot at politireforma har bidrege til å skape større bevissthet og forståing om at ein er nøydd til å ha eit godt samarbeid med andre aktørar for å løyse

samfunnsoppdraget sitt. Også i kommunen har ein opplevd at dette er noko ein har fokus på i politiet. Studien fann samstundes at Sykkel-VM 2017 også var ei viktig hending som har bidrege til å få samarbeidet mellom politiet og kommunen i Bergen inn på eit nytt spor.

7.2 Teoretiske implikasjonar

Denne studien har teke utgangspunkt i organisasjonsteoretisk tilnærming der ei sentral antaking er at organisering har betydning for innhaldet i offentleg politikk og forvaltning. Som gjort greie for i kapittel 3 fører organisering med seg systematisk seleksjon av aktørar, kva problemstillingar som er aktuelle, og kva prioriteringar og løysingar som vert aktuelle. Denne studien syner at ei slik tilnærming til offentleg politikk og forvaltning er nyttig. Studien syner at organiseringa av samarbeidet mellom politiet og kommunane, gjennom politiråd og politikontakt, har betydning for kven som tek del i samarbeidet, og kva saker og oppgåver ein samarbeider om.

Den andre delen av studiens forskingsspørsmål handla om korleis ein kan forstå endringane i samarbeidet, og kvifor ting eventuelt ikkje endrast, med utgangspunkt i to organisasjonsteoretiske perspektiv. Dei teoretiske perspektiva som vart nytta i studien, eit instrumentelt perspektiv i to variantar, og eit institusjonelt perspektiv, har synt seg å vere føremålstenlege til å forstå korleis politireforma påverkar samarbeidet mellom politiet og kommunane. Som analysen synte bidreg perspektiva på ulike vis til å forstå og forklare dei ulike endringane i samarbeidet. Utgangspunktet var ein *utfyllande strategi* der føremålet var å forklare mest mogleg. Analysen synte at dette var ein høveleg strategi i denne studien då perspektiva supplerte kvarandre og saman bidrog til å gje ei meir heilskapleg forklaring enn kva perspektiva gjer kvar for seg.

I tråd med forventingane i den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet fann studien at politireforma påverkar samarbeidet gjennom formelle arrangement som mandat og struktur. Endringane kan sjåast som eit resultat av rasjonelle-instrumentelle handlingar der ein har gjort endringar i medlemssamansetninga for å adressere konkrete utfordringar og problem ved samarbeidet. Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet var nyttig med omsyn til å forstå innslaga av forhandlingar og interessemotsetningar. Perspektivet synte at avtalane og somme av endringane i medlemssamansetning også kan forståast som eit resultat av forhandlingar, noko som var i tråd med forventingane i dette perspektivet.

I tråd med forventingane i det institusjonelle perspektivet syner studien at det er innslag av stivhengigheit, passande-logikk, og symbolbruk. Innhaldet i samarbeidet og politikontakten er dømer på dette. At innhaldet i samarbeidet i hovudsak er uendra kan forståast som eit uttrykk for at historie og tradisjonar spelar ei viktig rolle for kva ein samarbeider om. Samstundes kan det også bety at omgjevnadane eller i konteksten ikkje har endra seg. At ein ikkje samarbeider om samfunnstryggleik- og beredskap i politiråda, sjølv om dette er nedfelt i dei skriftlege avtalane var også i tråd med det institusjonelle perspektivet, der institusjonaliserte og kulturelle trekk er med og forklarar kvifor ting ikkje naudsynt endrast etter formelle krav eller reglar. Perspektivet synte også at politikontaktfunksjonen kan forståast som ein symbolsk funksjon då studien syner at politikontakten i liten grad har tilført samarbeidet mellom politiet og kommunane noko nytt.

På grunnlag av dette kan det argumenterast for at det er føremålstenleg å nytte ulike forklarande perspektiv, og at einfaktor-forklaringar ikkje er tilstrekkelege til å forstå organisasjonsmessige endringar og reformer. Studien støttar difor opp under argumentet om at instrumentelle tilnærmingar til studiar av reformer og endringar bør supplerast av institusjonelle forklaringar.

Sjølv om perspektiva som er nytta i denne studien har synt seg nyttige til å forstå endringane i samarbeidet kunne det vore interessant å supplere analysen med eit *myteperspektiv* (Christensen mfl., 2013). Studien seier mindre om kva betyding trekk og forventingar i omgjevnadane, saman med sosialt danna normer for korleis samarbeidet bør utformast, har hatt for korleis samarbeidet organiserast og endrast. Eit myteperspektiv som legg vekt på organisasjonar må forhalda seg til meir flytande verdiar og normer i omgjevnadane, kjend som myter, kunne difor vore eit høveleg perspektiv å supplere analysen med (Christensen mfl., 2013).

7.3 Empiriske implikasjonar

Studien syner at politireforma har betyding for samarbeidet i politirådet, og eit tydeleg funn i begge kommunar er at politireforma har ført til at samarbeidet er blitt meir formalisert gjennom inngåing av forpliktande avtalar mellom politiet og kommunane. I Bergen vart dette trekt fram som viktig for at ein skal samarbeide betre. Samstundes syner studien at ein i Austrheim har samarbeida svært godt over mange år utan at samarbeidet var særleg formelt. Det syner at ein god kultur for å samarbeide mellom politi og kommunen, og ei forståing av at samarbeid er noko begge partar tener på, også er viktig for at ein skal kunne samarbeide godt.

Ein implikasjon av dette er at formalisering er viktig for å legge tydelege rammer for kva ein skal samarbeide om, men at er ein nøydd til å bygge opp ei forståing på tvers av organisasjonane om at samarbeid er noko som gjev gevinst for begge partar. Studien fann at det er indikasjonar på at ein har fokus på i politiet. Ein var i politiet likevel opne på at ei større kulturendring der i ser samfunnsoppdraget som del av ein større heilskap vil ta tid. Dette er difor noko ein bør forsette å halde fokus i det vidare arbeidet med politireforma då det vil ta tid å få til ei permanent kulturell endring.

Studien syner også at det er viktig med rom for lokale tilpassingar i organiseringa av samarbeidet. Ved å opne for lokale tilpassingar i til dømes medlemssamansetning kan ein legge til rette for eit samarbeid som tek omsyn til den einskilde kommune sine utfordringar og behov. Dette gjeld også for kommunal organisering, der denne studien syner at det er viktig å kunne ta omsyn til dette. For Bergen, som har kommunal parlamentarisme og er ein stor kommune, ville det vore svært utfordrande om ein berre skulle hatt eitt felles politiråd. Det kan naturleg nok drøftast kor langt fridomen til å gjere lokale tilpassingar bør gå då ei viktig målsetting i politireforma er at politiet skal yte likare tenester til kommunane, men ein lærdom frå denne studien kan vere at det er føremålstenleg med eit visst rom lokal tilpassing.

Denne studiens funn kan også vere av relevans for DIFI som evaluerer politireforma på oppdrag frå JD. Som nemnd i kapittel 2 har politirådet og politikontakten til no fått avgrensa merksemd i deira rapportar. Denne studien kan difor gje eit bidrag på dette området.

7.4 Vidare forskning

Denne studien er gjort i tilknytning til forskingsprosjekta «*Nærpolitireformen – gjennomføring, endringsutfordringar og konsekvenser*» og «*Koordinering, kapasitet og legitimitet: Klimaendringar, innvandring og politi*» (COCAL). Studien knytt seg då opp til pågåande følgjeforskning på politireforma samt forskning på mellom anna betydinga av organisering gjennom studiar av samordning og koordinering mellom offentlege myndigheiter.

Min studie har studert samarbeidet mellom politiet og kommune i politirådet og politikontakt der samarbeidet først og fremst er av ein meir strategisk og overordna karakter. Korleis samarbeidet påverkast på operativt nivå og i førstelinjetenestene har ikkje vore eit tema i denne studien. Eit forslag til vidare forskning kan difor vere ei studie som undersøker korleis det meir «operative» samarbeidet frå «dag til dag» mellom politi og kommunale etatar påverkast av politireforma.

Dei strukturelle endringane i politireforma har også fått mykje merksemd då ein har lagd ned over 100 tenestekontor. Ein er no inne i andre del av reforma (2018-2020), kvalitetsdelen, der fokuset er på å styrke kultur, haldningar og leiing (Rubecksen & Ryssdal, 2018, s.86). Denne studien indikerer at reforma bidreg til å setje fokus på kultur i politiet og at ein i politiet er i ferd med å få auka forståing for at ein må sjå oppgåvene sine som del av ein større heilskap. Det er derimot ikkje grunnlag for å slå fast at dette gjeld heile politiorganisasjonen ut frå denne studien. Eit forslag til vidare forskning kan då vere å undersøke om tilsvarande utvikling også føregår i andre kommunar og politidistrikt.

Det vil også vere interessant å undersøke om ei slik utvikling også er tilfelle i andre land. Som nemnd i kapittel 2 er ikkje den norske politireforma unik, men del av ei internasjonal reformtrend. Eit forslag til vidare forskning kan då vere ei komparativ studie mellom land.

8.0 Referanseoversikt

8.1 Litteraturliste

Andersen, S.S. (2013) *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Andersen, S.S. (2006) Aktiv informantintervjuing. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. Vol. 22, s.278-298.

Balvig, F., Holmberg, L. & Højlund Nielsen, M.P. (2011) *Verdens bedste politi*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.

Batory, A. & Svensson S. (2017) *Litterature and report review*. Deliverable 2.1. from the TROPICO project. Tilgjengeleg frå: <http://tropico-project.eu/publications/> [Lest 27. september 2018].

Birkelund, L.H. (2009) *Samarbeid og ryggdekning: Politiråd i støpeskjeen* [Masteroppgåve]. Politihøgskolen. Tilgjengeleg frå: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/174777/Samarbeid%20og%20ryggdekn ing.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Lest 10. februar 2019].

Bouckaert, G., Peters, B.G. & Verhoest K. (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bratberg, Ø. (2017) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. 2. utgave. Oslo: Cappelen Akademisk.

Brunsson, N. (2002) *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. 2. Utgåve. Oslo: Abstrakt forlag.

Brunsson, N. & Olsen, J.P. (1997) *The Reforming Organization*. Bergen: Fagbokforlaget.

Christensen, T. (2018) Komparative reformtrender og norsk politireform – strukturelle trekk og kulturelle brudd?. I: Sørli, V.L. & Larsson, P. red. *Politireformer: Idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s.57-71.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2018) A Transformative Perspective. I: Van de Walle, S. & Groeneveld, S. red. *Theory and Practice of Public Sector Reform*. New York: Routledge.

Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., & Aars, J. (2014) *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K.A. (2013) *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte*. 2. utgave. 3. opplag 2013. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T., Læg Reid, P. & Rykkja, L.H. (2018) Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police. *Public Policy and Administration*, 33 (3), s.241-259.

Christensen T., Læg Reid, P. & Rykkja, L.H. (2016) Ambiguities of Accountability and Attention – Analyzing the failure of a Preventive Security Project. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20 (1), s.21-44.

Christensen, T., Læg Reid, P., & Ramslie, A.R. (2006) *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Bergen: Universitetsforlaget.

Christensen, T. (2015) Direktorsledelse. Perspektiver og utviklingstrekk. I: Johannessen, S.O. & Glomseth, R. red. *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Christensen, T. & Læg Reid, P. (2008) The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organizations Review*, 8 (2), s.97-116.

Christensen, T. & Læg Reid, P. (2007) The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67 (6), s.1059-1066.

Crawford, A. & Cunningham, M. (2015) Working in Partnership: The Challenges of Working across Organizational Boundaries, Cultures and Practices. I: Fleming, J. (red). *Police Leadership. Rising to the top*. Oxford: Oxford University Press.

Dahl, R.A. & Lindblom, C. (1953) *Politics, Economics and Welfare*. New York: Harper & Row.

Egeberg, M. & Trondal, J. (2018) *An Organizational Approach to Public Governance: Understanding and Design*. Oxford University Press.

- Egeberg, M. (2012) How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. I: Peters, B.G & Pierre, J. *The Handbook of Political Administration*. London: Sage Publications.
- Ellefsen, B. (2018) Tidenes politireform?.I: Sørli, V.L. & Larsson, P. red. *Politireformer: Idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Ellefsen, B. & Larsson, P. (2014) Skandinavisk politihistorie. I: Larsson, P., Gundhus, H.O.I., & Graner. R. red. *Innføring i politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Filstad, C. & Karp, T. (2018) *Ledelse, implementering, effekter og resultater av nærpolitireformen*. Oslo: Politihøgskolen.
- Fimreite, A.L. & Flo, Y. (2017) Kommunar inn i den konstitusjonelle varmen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 33 (2), s.155-171.
- Fimreite, A.L., Lango, P., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2014) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utgave. Bergen: Universitetsforlaget.
- Finstad, L. (2018) *Hva er politi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Frendreis, J.P. (1983) Explanation of variation and detection of covariation. The purpose and logic of comparative analysis. *Comparative Political Studies*, 6 (2).
- Furuhagen, B. (2017) The Police as a Municipal or State Agency: A Comparison of Police Reforms in Denmark, Norway, and Sweden during the First Half of the Twentieth Century. *Nordisk Politiforskning*, 4 (2), s.121-137.
- Fyfe, N.R., Terpstra, J. & Tops, P. (2013) *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Gaukstad, E. (2017) *Risiko, sårbarhet og beredskap. En casestudie av tre kommuner som ble rammet av oktoberflommen på Vestlandet i 2014*. [Masteroppgåve]. Universitetet i Bergen.
- Tilgjengeleg frå:
http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/16083/AORG350_Masteroppgave_Eldrid-Gaukstad-.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- George, A.L. & Bennett, A. (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. (2007) *Case Study Research: Principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerring, J. (2004) What Is a Case Study and What Is It Good for?. *American Political Science Review*, 98 (2).
- Goldstein, H. (1990) *Problem-oriented-policing*. New York: McGraw-Hill.
- Granér, R. (2017) Literature on Police Reforms in the Nordic Countries. *Nordisk politiforskning*, 4 (2), s.138-148.
- Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 5. opplag. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gulick, L. (1937) Notes on the theory of organization. I: Gulick, L. & Urwin, L. red. *Papers on the science of administration*. New York: A. M. Kelley.
- Gundhus, H., Larsson, P., Sørli, V.L., Talberg, N. & Wathne, T.C. (2018) Nærpolititidealet under press. I: Sørli, V.L. & Larsson, P. red. *Politireformer: Idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Gundhus, H., Talberg, N. & Wathne, T.C. (2018) Konturene av en ny politiroлле: politiansattes erfaringer med Nærpolitireformen. I: Sørli, V.L. & Larsson, P. red. *Politireformer: Idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Gundhus, H.I., Egge, M., Strype, J. & Myhrer, T.G. (2008) *Modell for forebygging av kriminalitet?. Evaluering av samordning av kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)*. PHS Forskning 2008:4. Oslo: Politihøgskolen.
- Hagen, P.E. & Klaussen B. (2018) *Nærpolitireformen: Kommunenes opplevelse av prosessen*. [Masteroppgåve]. Universitetet i Nord. Tilgjengeleg frå: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2567109/HagenogKlaussen.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Lest 30. januar 2019].
- Head, W. B. & Alford, J. (2015) Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47 (6), s. 711-739.

- Helgøy, I. & Aars, J. (2008) *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Holmberg, L. & Balvig, F. (2013) Centralization in Disguise – The Danish Police Reform 2007-2010. I Fyfe, N.R., Terpstra, J. & Tops, P. red. *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Holmberg, L. (2014) Scandinavian police reforms: can you have your cake and eat it, too? *Police Practice and Research*, 15 (6), s.447-460.
- Holmen, V.T. (2016) *Nærpolitireformen: En analyse av beslutningsprosessen*. [Masteroppgåve]. Universitetet i Oslo. Tilgjengeleg frå: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/51814/Masteroppgave-Vilde-Trosterud-Holmen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hood, C. (1991) A Public Management For All Seasons?. *Public Administration*, 69, s.3-19.
- Kettl, D.F. (2003) Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security. *American Review of Public Administration*, 33 (3), s.253-277.
- King, G., Keohane, R.O. & Verba, S. (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Kingdon, J.W. (1995) *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. Utgave. New York: Longman.
- Krasner, S.D. (1988) Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21 (1), s.66-94.
- Landman, T. (2008) *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. Milton Park: Routledge
- Lango, P. (2010) *Samordning i krise eller krise i samordning? En studie av håndtering av Hatlestad-raset i Bergen kommune*. [Masteroppgåve]. Universitetet i Bergen.
- Larsson, P. & Gundhus, H.O. (2007) Policing i et norsk perspektiv. I: Larsson, P. Gundhus, H.O., & Myhrer, T.G. (red). *Forskningskonferansen 2007. Polisiær virksomhet: Hva er det – hvem gjør det?*. Oslo: Politihøgskolen.

- Larsson, P. (2017) From Integration to Contact. A community policing reform?. *Nordisk politiforskning*, 4 (2), s.170-186.
- Larsson, P. (2005) Kriminalitetsforebygging og politirollen. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, vol 92 (3), s.271-281.
- Lipset, S.M. & Rokkan, S. (1967) *Party Systems and Voter Alignments*. New York: The Free Press.
- Lysø, R. & Sletterød, N.A. (2018) *Nærpolitireformen i Trøndelag – Statusrapport*. TFOU-arbeidsnotat 2018:114. Trøndelag Forsking og Utvikling.
- Lægreid, P. (2018) Designing Organizational Tools. Tool Choices as Administrative Reforms. I: Michael Howlett & Ishari Mukherjee. red. *Routledge Handbook of Policy Design*. London: Routledge.
- Lægreid, P. (2018b) *Organisering av samfunnssikkerhet og beredskap. Eit «wicked» problem*. Innlegg på frukostseminar «Ut av siloene», Bergen, 04.12.2018.
- Lægreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L.H., & Randma-Liiv, T. (2015) New Coordination Challenges in the Welfare State. *Public Management Review*, 17 (7), s.927-939.
- Lægreid, P. & Rykkja, L.H. (2015) Organizing for wicked problems – analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. *International Journal of Public Sector Management*, 28 (6), s. 475-493.
- Mabry, L. (2008) Case Study in Social Research. I: Alasuutari, P., Bickman, L., & Brannen, J. red. *The Sage Handbook of Social Research Methods*. London: Thousand Oaks, s.214-227.
- MacCarthaigh, M. & Molenveld, A. (2018) Coordination in Europe. I: E. Ongaro & S. van Thiel. red. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan, s.653-670.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (2011) Elaborating the «New Institutionalism». I: Goodin, R.E. red. *The Oxford Handbook of Political Science* [Internett]. Tilgjengeleg frå:
<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-008> [Lest 25. oktober 2018].

- March, J.G. & Olsen, J.P. (1995) *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Macmillan.
- March, J.G. & Olsen J.P. (1983) Organizing Political Life: What Administrative Reform Tells Us about Government. *The American Political Science Review*, 77 (2). s. 281-296.
- Mintzberg, H. (1979) *The Structuring Of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall.
- Nøkleberg, M. (2014) *Sammen for sikkerhet? En casestudie av sikkerhetsforvaltningen i Bergen* [Masteroppgåve]. Universitetet i Bergen. Tilgjengeleg frå: <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/8261/121768563.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Olsen, J.P. (2018) An Institutional Perspective. I: *Van de Walle, S. & Groeneveld, S.* red. *Theory and Practice of Public Sector Reform*. New York: Routledge.
- Olsen, J.P. (1988) *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Peters, B.G. (2015) *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination*. Kansas: University Press of Kansas.
- Peters, B.G. (1998) Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration*. Vol. 76. s. 295-311).
- Peters, B.G. (1998b) *Comparative Politics: Theory and Methods*. Basingstoke: MacMillan Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2009) *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Renå, H. (2017) *Nærpolitireformen. Politiansatte og lederes vurdering av dagens situasjon og forventninger til reformen*. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap 2016. Bergen. Tilgjengeleg frå: http://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/rapport-naerpolitireformen_0.pdf
- Ringdal, K. (2016) *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utgave. Trondheim: Fagbokforlaget.

Rittel, H.W.J. & Webber M.M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4 (2), s.155-169.

Roness, P.G. (1997) *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rubecksen, K. & Ryssdal, A. (2018) Nærpolitireformen: gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser. Rapport 2 – 2018. Tilgjengeleg frå:

http://uni.no/media/manual_upload/Rapport_2-2018_Rubecksen_og_Ryssdal.pdf [Lest dato: 23. august 2018].

Sarapuu, K., Lægred, P., Randma-Liiv, T. & Rykkja, L.H. (2014) Lessons Learned and Policy Implications. I: Lægred, P., Sarapuu, K., Rykkja, L.H. & Randma-Liiv, T. red. *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. London: Palgrave Macmillan.

Schattschneider, E.E. (1975) *The Semisovereign People*. Hinsdale: Dryden Press.

Scott, W.R. (2014) *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. London: Sage Publications Ltd.

Seidman, H. (1970) *Politics, Position and Power: The Dynamics of Federal Organization*. New York: Oxford University Press.

Selznick, P. (1957) *Leadership in administration: A Sociological Interpretation*. New York: Harper & Row.

Serigstad, S. (2003) *Samordning og samfunnstryggleik: Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999-2002*.

Hovudfagsoppgåve. Universitetet i Bergen. Tilgjengeleg frå:

<http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/1610/Masteroppgave-serigstad.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Simon, H. A. (1997) *Administrative Behavior. A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press.

Taylor, F.W. (1911) *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper & Bros.

Verhoest, K., Bouckaert, G., & Peters, B.G. (2007) Janus-faced reorganization: specialization and coordination four OECD countries in the period 1980-2005. *International Review of Administrative Sciences*, 73 (3), s. 325-348.

Verhoest, K. & Bouckaert, G. (2005) Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination. I: Painter, M. & Peters, P. red. *Challenges to State Policy and Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s.92-111.

Wathne, T.C. (2015) *Som å bli fremmed i eget hus. Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer*. [Internett]. Phd. avhandling til Institutt for kriminologi og rettsosjologi, Universitetet i Oslo. Tilgjengeleg frå:
https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/53166/1/WathneCT_SomAaBliFremmedIEgetHus_avhandling2015.pdf

Weber, M. (1971) *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.

Ivarsson Westerberg, A. (2019) Politiet som reformerende organisasjon: Politireformer i Sverige 1965-2015. I: Sørli, V.L. & Larsson, P. red. *Politireformer: Idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s.73-90.

Yin, R.K. (2003) *Case Study Research: Design and Methods*. 3 utg. Thousand Oaks: Sage.

Yin, R.K. (1993) *Case Study Research: Applied social research methods series*, vol. 5. London: Sage Publications.

8.2 Offentlege dokument og rapportar

Agenda Kaupang (2010) *Grenseregulering, servicekontor og politiråd i Hordaland* [Internett]. Tilgjengeleg frå:
<https://evalueringsportalen.no/evaluering/grenseregulering%252C-servicekontor-og-politirad-i-hordaland-evaluering-av-proveordning-i-hordaland-politidistrikt-rapport/Grenseregulering%20%20servicekontor%20og%20politir%C3%A5d%20i%20Hordaland.pdf/@@inline> [Lest 16. februar 2019].

Austrheim kommune (2018) [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://innsyn.sing.no/Austrheim/innsyn/wfdocument.ashx?journalpostid=2018006348&dokid=67195&versjon=1&variant=A&> [Lest 17. februar 2019].

Bergen kommune (2019) *Slik er kommunen organisert* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00099/Slik_er_kommunen_org_99114a.pdf [Lest 09. april 2019].

Bergen kommune (2016) *Organisasjonskart* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/organisasjonskart> [Lest 13. mars 2019].

Bergen kommune (2015) *Handlingsplan for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme i Bergen 2015-2020* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/0/VEDLEGG/2015300113-5295110.pdf [Lest 22. august 2018].

Bergen kommune (2010a) *Bergen bystyre. Protokoll 26.04.2010* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://www3.bergen.kommune.no/bksak/default.asp?c=58011&d=&day=95&u=BEBY&y=2010-4-26> [Lest 04. februar 2019].

Bergen kommune (2010b) *Innstilling til vedtak. Trygghetsskapende og*

kriminalitetsforebyggende arbeid – etablering av politiråd [Internett]. Tilgjengeleg frå:

https://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/2010/BR1/2010156843-2859872.PDF [Lest 04. februar 2019].

Bergen kommune (2010c) *Trygghetsskapende og kriminalitetsforebyggende arbeid – etablering av politiråd* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak%5C2010%5CBEBY%5C2010186390-2902617.PDF [Lest 04. februar 2019].

Bergen kommune (2009) *Rusrelatert gatevold i Bergen sentrum* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

https://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/2009/KHST/2009147722-2565748.PDF [Lest 04. februar 2019].

DIFI rapport (2017) *Evaluering av nærpolitireformen Statusrapport 2016* [Internett].

Tilgjengeleg frå:

https://www.difi.no/sites/difino/files/evaluering_av_naerpolitireformen_statusrapport_2016_difi_rapport_2017_2.pdf [Lest 24. januar 2018].

DIFI rapport (2018) *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2017* [Internett].

Tilgjengeleg frå:

https://www.difi.no/sites/difino/files/18_2_evaluering_av_naerpolitireformen_2017.pdf [Lest 14. mars 2018].

DIFI rapport (2019) *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018* [Internett].

Tilgjengeleg frå:

https://www.difi.no/sites/difino/files/evaluering_av_naerpolitireformen_statusrapport_2018_difi-rapport_2019_1.pdf [Lest 25. mars 2019].

Fylkesmannen (2015) *Rapport frå tilsyn med NAV Austrheim kommune* [Internett].

Tilgjengeleg frå:

<https://www.fylkesmannen.no/contentassets/64165fceddf9429db05ccb3cc4b6f/austrheim.pdf>

Innst. S. nr. 145. (2005-2006). *Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen om politiets rolle og oppgaver.*

Justis- og beredskapsdepartementet (2013) *Handlingsplan for forebygging av kriminalitet (2013-2016)* [Internett]. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengeleg frå:

https://www.regjeringen.no/contentassets/fda931710c8d4ce9a5dee626ad93d649/handlingsplan-kriminalitetsforebygging_2013.pdf [Lest 23. august 2019].

Kantar TNS (2018) *Politiets innbyggerundersøkelse 2018* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/innbyggerundersokelsen/innbyggerundersokelsen-2018.pdf> [Lest 02. april 2019].

KRÅD (2013) *Høring: Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer* (NOU 2013: 9).

Tilgjengeleg frå:

https://www.regjeringen.no/contentassets/be3560a8320749a2ad6b7180877173a4/krad.pdf?uid=KR%C3%85D_Det_Kriminalitetsforebyggende_r%C3%A5d [Lest 15. februar 2019].

NIVI Rapport 2017:4. Kommuneundersøkelse om den regionale statsforvaltning i Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland [Internett]. Tilgjengeleg frå:
https://www.difi.no/sites/difino/files/nivi_rapport_2017_4_kommuneundersokelse_om_den_regionale_statsforvaltning_pa_vestlandet.pdf [Lest 30. januar 2019].

NOU 2013: 9. *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer.*

NOU 2012: 14. *Rapport fra 22.juli-kommisjonen.*

NOU 2009: 12 *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring.*

NOU 1981: 35 *Politiets rolle i samfunnet.*

Ot. Prp. Nr. 7. (1999-2000) *Om endringer i politiloven (den sentrale politiledelse).*

POD (2018) *Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018-2020* [Internett].
Tilgjengeleg frå: <http://www.forebygging.no/Global/kriminalitetsforebygging-politiets-primarstrategi.pdf> [Lest 02. april 2019].

POD (2017) *Plan og rammeskriv 2018* [Internett]. Tilgjengeleg frå:
<https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/plan-og-rammeskriv-2018.pdf> [Lest 14. januar 2019].

POD (2017b) *Beslutninger – Endringer i politidistriktenes lokale struktur* [Internett].
Tilgjengeleg frå: <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/02-narpolitireformen/lokal-struktur---tjenestested/20170113---ny-organisering-av-norsk-politi---beslutninger---endringer-i-politidistriktenes-lokale-struktur.pdf> [Lest 14. september 2018].

POD (2017c) *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter. Versjon 1.2.* [Internett]. Tilgjengeleg frå:
<https://www.politilederen.no/dokumenter/Avtaleverket/Rammer%20og%20retningslinjer%20for%20etablering%20av%20nye%20politidistrikter%20VERSJON%201.2.pdf> [Lest 24. september 2018].

POD (2017d) *Politidekning 3. kvartal 2017* [Internett]. Tilgjengeleg frå:
<https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/bemanning-ressurser-og-dekningsgrad/bemanning-og-dekningsgrad/dekningsgrad3kv2017.pdf> [Lest 31. april 2019].

POD (2016) *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter* [Internett]. Tilgjengeleg frå: https://www.politilederen.no/dokumenter/Avtaleverket/20160510-Rammer%20og%20retningslinjer%20for%20etablering%20av%20nye%20politidistrikter_v1.0.pdf [Lest 04. september 2018].

POD (2016b) *En veileder for egevaluering av politirådets arbeid* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/politirad-og-politikontakt/veileder-for-egenevaluering-av-politiradets-arbeid.pdf> [Lest 23. august 2018].

POD (2016c) *Politiets årsrapport 2015* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/rapporter/politiets-arsrapport-2015.pdf> [Lest 27. november 2018].

POD (2014) *Etterretningsdoktrine for politiet. Versjon 1.0.* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/etterretningsdoktrine.pdf> [Lest 28. september 2018].

POD (2013) *Om politiråd* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-sogn-og-fjordane/dokument-fmsf/samfunnstryggleik/rundskriv-fra-pod-om-politirad.pdf> [Lest 4. februar 2019].

POD (2012) *Evaluering av politirådene. Politiets oppfatning av samarbeidet* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://medlem.ntl.no/Content/97820/cache=20122804173658/Evaluering%20av%20politir%C3%A5dene.pdf> [Lest 22. august 2018].

POD (2007) *Formalisert samarbeid mellom kommunale myndigheter og politiet (Politiråd)* Oslo: Politidirektoratet. [Lest 23. august 2018].

POD (2005) *Politiet i lokalsamfunnet. Veileder om politiets kommunikasjon og samhandling med kommuner og andre aktører på lokalt og regionalt nivå.* Oslo: Politidirektoratet.

POD (2002) *Strategiplan for forebyggende arbeid 2002-2005.* Oslo: Politidirektoratet.

Politiet (2018) *Samarbeidsavtale mellom Bergen kommune og Vest politidistrikt.* 2018.

Politiet (2018b) *Politiråd. Samarbeidsavtale mellom Austrheim kommune og Nordhordland lensmannsdistrikt* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://innsyn.sing.no/Austrheim/innsyn/wfdocument.ashx?journalpostid=2018006365&dokid=67221&versjon=1&variant=A&> [Lest 17. februar 2019].

Politiet (2018c) *Møtereferat politiråd Bergen kommune. 25.10.2018.*

Politiet (2018d) *Møtereferat. Politirådet i Austrheim og Fedje. Møte i politirådet 21.11.2018.* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://innsyn.sing.no/Austrheim/innsyn/wfdocument.ashx?journalpostid=2018007101&dokid=68595&versjon=1&variant=A&> [Lest 17. februar 2019].

Politiet (2018e) *Politiråd Bergen kommune. 25.oktober 2018.*

Politiet (2017) *Orientering om tenestetilbodet i kommunane.* [Internett].Tilgjengeleg frå:

<https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter/vest/organisering/orientering-om-tenestetilbodet-til-kommunane-vest-pd-kaare.pdf> [Lest 31. august 2018].

Politiet (2016) *Tilråddning. Effektivisering av tjenesteeenheter og tjenestesteder. Vest politidistrikt. Versjon 1.0.* [Internett].Tilgjengeleg frå: <https://docplayer.me/56947050-Tilradning-effektivisering-av-tjenesteeenheter-og-tjenestesteder-vest-politidistrikt.html> [Lest 16. februar 2019].

Politiets Fellesforbund (2013) *NOU 2013:9 – Hørings svar frå Politiets Fellesforbund.*

[Internett].Tilgjengeleg frå:

https://www.regjeringen.no/contentassets/be3560a8320749a2ad6b7180877173a4/politiets_fellesforbund.pdf?uid=Politiets_fellesforbund [Lest 10. februar 2019].

Politi høgskulen (2019) *Historie.* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.phs.no/om-phs/fakta-og-tal/phs-sin-historie/> [Lest 15. mars 2019].

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

Prop. 1 S (2011-2012). *For budsjettåret 2012.*

Prop. 1 S (2006-2007). *For budsjettåret 2007.* Det kongelige justis- og politidepartement.

Rambøll (2014) *Evaluering av politirådene* [Internett]. Oslo: Rambøll Management Consulting. Tilgjengeleg frå:

https://www.regjeringen.no/contentassets/68bba047344748d4b286212caf336070/evaluering_politiraadene_2014.pdf [Lest 26. januar 2018].

Regjeringen (2015) *Avtale mellom regjeringspartiene (Frp/H) og Venstre om grunnlaget for et fremtidsrettet, robust nærpoliti*. Tilgjengeleg frå:

https://www.regjeringen.no/contentassets/c41e176a6d564304b01eaf09a79f8758/avtale_politirreform.pdf [Lest 16. september 2018].

Regjeringen (2005) *Plattform for regjerings samarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform_soriamoria.pdf [Lest 20. august 2018].

Riksadvokaten (2013) *NOU 2013:9 – Hørings svar frå Riksadvokaten*. [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/be3560a8320749a2ad6b7180877173a4/riksadvokaten.pdf?uid=Riksadvokaten> [Lest 15. februar 2019].

St. meld. nr. 12 (2011-2012). *Stat og kommune – styring og samspel*.

St.meld. nr. 42 (2004-2005). *Politiets rolle og oppgaver*.

St.meld. nr. 22 (2000-2001). *Politireform 2000: Et tryggere samfunn*.

8.3 Lover og instruksar

Justis- og beredskapsdepartementet (1990) *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruks)*.

Lovdata (2018) *Lov om politiet (politiloven)* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53#KAPITTEL_1 [Lest 20. august 2018].

8.4 Internettkjelder

Austrheim kommune (2019) *Politisk organisering* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://www.austrheim.kommune.no/innhald/politikk-og-administrasjon/politisk-organisering/>

[Lest 16. februar 2019].

Bergen kommune (2017) *Styreform* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/fakta-om-bergen/6127> [Lest 23. januar

2019].

Bergen kommune (2013) *Organisering av SLT-arbeidet* [Internett]. Oppdatert: 22. november

2017. Tilgjengeleg frå: [https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/etat-for-](https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/etat-for-barn-og-familie/9734?artSectionId=9734&articleId=105912)

[barn-og-familie/9734?artSectionId=9734&articleId=105912](https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/etat-for-barn-og-familie/9734?artSectionId=9734&articleId=105912) [Lest 11. september 2018].

Bergens Tidende (2018) – *Situasjonen i Nordhordland er uholdbar* [Internett]. Tilgjengeleg

frå: <https://web.retriever->

[info.com/services/archive/displayPDF?documentId=020021201806294669051&serviceId=2](https://web.retriever-info.com/services/archive/displayPDF?documentId=020021201806294669051&serviceId=2)

[Lest 19. februar 2019].

Bergens Tidende (2018b) – *Politimesterens ansvar å fordele politistillingene* [Internett].

Tilgjengeleg frå: <https://web.retriever->

[info.com/services/archive/displayPDF?documentId=020021201806304671954&serviceId=2](https://web.retriever-info.com/services/archive/displayPDF?documentId=020021201806304671954&serviceId=2)

[Lest 19. februar 2019].

Døvik, O., Lura, C. & Solvang, F. (2017) *Vi har sjekket Sps kampsak nummer en* [Internett].

23. august. Tilgjengeleg frå: [https://www.nrk.no/norge/vi-har-sjekket-sps-kampsak-nummer-](https://www.nrk.no/norge/vi-har-sjekket-sps-kampsak-nummer-en-1.13651135)

[en-1.13651135](https://www.nrk.no/norge/vi-har-sjekket-sps-kampsak-nummer-en-1.13651135) [Lest 02. februar 2018].

Fossen, C.H., Pettersen, R., & Holm, C. (2017) *Nesten 6000 anonyme intervjuer: Norske politifolk totalslakter politi-reformen* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

[https://www.nrk.no/norge/nesten-6000-anonyme-intervjuer--norske-politifolk-totalslakter-](https://www.nrk.no/norge/nesten-6000-anonyme-intervjuer--norske-politifolk-totalslakter-politi-reformen-1.13351718)

[politi-reformen-1.13351718](https://www.nrk.no/norge/nesten-6000-anonyme-intervjuer--norske-politifolk-totalslakter-politi-reformen-1.13351718) [Lest 05. desember 2018].

Humlegård, O.R. (2017) *Politireformen skal møte et nytt kriminalitetsbilde* [Internett].

Tilgjengeleg frå: [https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/8amPW/Politireformen-](https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/8amPW/Politireformen-skal-mote-et-nytt-kriminalitetsbilde--Odd-Reidar-Humlegard)

[skal-mote-et-nytt-kriminalitetsbilde--Odd-Reidar-Humlegard](https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/8amPW/Politireformen-skal-mote-et-nytt-kriminalitetsbilde--Odd-Reidar-Humlegard) [Lest 31. august 2018].

Inderhaug, E. (2017) *Politiansatte tror ikke på reformen* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.politiforum.no/artikler/politiansatte-tror-ikke-pa-reformen/387548> [Lest 05. desember 2018].

Justis- og beredskapsdepartementet (2012) *Regjeringen vil gjennomføre en politianalyse* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-gjennomfore-en-politiana/id707515/> [Lest 20. november 2017].

Kartverket (2018) *Arealstatistikk for Norge* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.kartverket.no/kunnskap/Fakta-om-Norge/Arealstatistikk/Arealstatistikk-Norge/> [Lest 30. april 2018].

Kommunal Rapport (2017) *Alle kommuner får egen politikontakt før sommeren* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://kommunal-rapport.no/politikk-styring/2017/03/alle-kommuner-far-egen-politikontakt-sommeren> [Lest 03. september 2018].

Kriminalitetsforebygging (2019) *SLT* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <http://kriminalitetsforebygging.no/slt/> [Lest 24. april 2019].

Kriminalitetsforebygging (2019b) *Hva er SLT-modellen?* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <http://kriminalitetsforebygging.no/slt/slt-modellen/> [Lest 17. april 2019].

Lensmannsbladet (2014) *Politilederen nr. 1 2014*. 1 (117). [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.politilederen.no/dokumenter/Politilederen/Lensm%20bladet%20nr%201-2014-36s.pdf> [Lest 06. mai 2019].

Nordhordland (2018) – *Føler oss ikkje som vinnarar* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayPDF?documentId=055176201807040dc528667846853ce34caef66a78e89a&serviceId=2> [Lest 19. februar 2019].

Nordhordland (2018b) *Politidekninga i Nordhordland: «Det er all grunn til å vere uroa»* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayPDF?documentId=05517620180801f1a151a0922348bf70bc5f310f292425&serviceId=2> [Lest 19. februar 2019].

NRK (2018) *Bemanningen er kritisk* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.nrk.no/hordaland/lensmannen-i-nordhordland-hardt-ut-mot-naerpolitireformen-1.14203759> [Lest 19. februar 2019].

NRK (2018b) *Lensmannen mistet syv politifolk over natten: - Bemanningen er kritisk* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.nrk.no/hordaland/lensmannen-i-nordhordland-hardt-ut-mot-naerpolitireformen-1.14203759> [Lest 14. september 2018].

NRK (2017) *Ho blir politikontakt for tre kommunar* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.nrk.no/sognogfjordane/sjekk-ken-som-blir-din-politikontakt-1.13570936> [Lest 6. september 2018].

POD (2018) *Prioriterte funksjoner* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.politiet.no/om/narpolitireformen/prioriterte-funksjoner/> [Lest 15. november 2018].

POD (2017e) *Det nye politikartet er klart* [Internett]. 29. juni. Tilgjengeleg frå: <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2017/06/22/det-nye-politikartet-er-klart/> [Lest 02. februar 2018].

Politiet (2019) *Ny politidirektør på plass* [Internett].Tilgjengeleg frå: <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2019/04/01/ny-politidirektor/> [Lest 20. mai 2019].

Politiet (2018e) *Organisering og leiing* [Internett].Tilgjengeleg frå: <https://www.politiet.no/om/organisasjonen/politidistrikter/vest/om-vest/organisering-og-leiing/> [Lest 31. august 2018].

Politiet (2018f) *Vest politidistrikt* [Internett].Tilgjengeleg frå: <https://www.politiet.no/om/organisasjonen/politidistrikter/vest/> [Lest 31. august 2018].

Politiet (2018g) *Reformplan* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.politiet.no/om/narpolitireformen/reformplan/> [Lest 19. oktober 2018].

Politiforum (2018) *Mange nye navn og forkortelser? Slik er politidistriktene organisert* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.politiforum.no/artikler/mange-nye-navn-og-forkortelser-slik-er-politidistriktene-organisert/445795> [Lest 21. september 2018].

Politiforum (2017) – *Nærmest knusende* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://www.politiforum.no/artikler/naermest-knusende/387645> [Lest 21. februar 2019].

Politiforum (2016) *De skal lede reformarbeidet i distriktene* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://www.politiforum.no/artikler/de-skal-lede-reformarbeidet-i-distriktene/386955> [Lest 29. januar 2019].

Politiforum (2015) *Her er endringene i reformforslaget* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://www.politiforum.no/artikler/her-er-endringene-i-reformforslaget/386478> [Lest 20. august 2018].

Politiforum (2012) *Om politiforum* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://www.politiforum.no/om> [Lest 13. desember 2018].

Politilederen (2017) *Politikontakter på villspor?* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://www.politilederen.no/nyheter/1666-politikontakter-pa-villspor> [Lest 4. desember 2018].

Regjeringen (2019) *Modernisering av politiet* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/narpolitireformen/modernisering-av-politiet/id2398894/> [Lest 24. april 2019].

Regjeringen (2018) *Fakta om nærpolitireformen*. [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/narpolitireformen/fakta-om-narpolitireformen/id2398894/> [Lest 04. oktober 2018].

Regjeringen (2015) *Et bedre og nærere politi* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/et-bedre-og-narere-politi/id2396529/> [Lest 20. august 2018].

Regjeringen (2014) *Politiråd* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/politirad/id2343430/> [Lest 20. august 2018].

Renå, H. (2017b) *En reform i motvind* [Internett]. Tilgjengeleg frå:

<https://www.politiforum.no/artikler/en-reform-i-motvind/387610> [Lest 05. desember 2018].

Statistisk sentralbyrå (2019) *Befolkningsprofil Bergen* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/bergen/befolkningsprofil> [Lest 24. april 2019].

Statistisk sentralbyrå (2019b) *Kommunefakta Austrheim* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.ssb.no/kommunefakta/austrheim> [Lest 03. februar 2019].

Statistisk sentralbyrå (2019c) *Kommunefakta Oslo* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.ssb.no/kommunefakta/oslo> [Lest 24. april 2019].

Statistisk sentralbyrå (2019d) *Kommunefakta Utsira* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.ssb.no/kommunefakta/utsira> [Lest 24. april 2019].

Strilen (2018) *Vil hjelpe Vangberg og co.* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayPDF?documentId=0201402018062979416394a1d94d3af02aca482a8066b1&serviceId=2> [Lest 19. februar 2019].

Appendiks 1:

Informasjonsskriv: Samordning, koordinering og samarbeid mellom politi og kommune

Prosjektets arbeidstittel er *Saman mot kriminalitet?* og har som målsetting å studere omorganiseringa av norsk politi og koordineringa/samordninga mellom politi og kommune. Dette ønskjer eg å studere nærare ved å undersøke korleis ordninga med politiråd og politikontakt fungerer og kva konsekvensar nærpolitireforma eventuelt har for denne samarbeidsforma.

Institusjonell tilknytning

Dette er eit forskingsprosjekt som skal gjennomførast som ein masterstudie ved institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Prosjektet vil bli gjennomført under rettleiing av Lise Rykkja ved Universitetet i Bergen og Synnøve Økland Jahnsen ved Uni Research Rokkansenteret.

Prosjektet er knytt til forskingsprosjekta *Nærpolitireformen – gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser* og *Koordinering, kapasitet og legitimitet: Klimaendringer, innvandring og politi (COCAL)*. Begge prosjekta vert gjennomført og leia av forskarar ved Uni Research Rokkansenteret i samarbeid med UIB (Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap). Nærpolitireformen – gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser leia av Kristin Rubecksen og finansierast av Direktoratet for forvaltning og IKT (DiFi), som også er oppdragsgjevar. COCAL er finansiert gjennom Norges Forskningsråds DEMOS-program, og leia av Simon Neby, Forskingsleiar/Forskar I ved Uni Research Rokkansenteret.

Målet er å studere korleis offentlig forvaltning forholder seg til spesielt gjenstridige politikkområde som krev auka tverretattlig samarbeid og koordinering. Prosjektet er komparativt, og samanliknar Noreg med andre land. Forskingsprosjektet COCAL er tilrådd av Personvernombudet for forskning ved NSD – Norsk senter for forskningsdata AS. COCAL deltek i NSDs NORDi-pilot, som bidreg til sikker datalagring og forsvarlig behandling av data. All forskinga i COCAL vil følgje dei forskningsetiske retningslinjene i NESH, samt interne forskningsetiske retningslinjer i Uni Research Rokkansenteret.

Informert samtykke

Du som mottar dette informasjonsskrivet er vald ut som informant då du sit med kunnskap og erfaring som er av høg relevans for mitt prosjekt. Dersom du samtykker til det så vil eg gjere lydopptak av intervjuet. Lydopptaket vil transkriberast og anonymiserast ved prosjektslutt. Eventuelle lydopptak vil slettast når prosjektet er ferdig. Deltaking i prosjektet er frivillig og

du kan når som helst trekke deg utan å oppgje grunn. Dersom du trekk deg vil alle opplysingar om deg bli sletta. Dersom du samtykker til det vil eg dele data med andre forskarar (hhv Synnøve Økland Jahnsen og Kristin Rubecksen), som vil få tilgang til anonymisert versjon av intervjuet med deg. Dette er frivillig, og du trenger ikkje å oppgje grunn dersom du ikkje ønsker dette.

Dersom du ønskjer meir informasjon eller lurar på noko så ta gjerne kontakt med meg på e-post Even.Korsvik@student.uib.no eller på telefon 47 70 03 60.

Med beste helsing,

Even Bakke Korsvik

Appendiks 2:

Døme på intervjuguide

Innleiing: Fortel kort om prosjektet og målsettinga.

TEMA 1: Bakgrunn

- Kan du først seie litt om deg sjølv, din bakgrunn og kva stilling/ansvarsoppgåver du har i politiet?

Politiråd:

- Kan du skildra korleis politirådsarbeidet foregår? Kva slags rolle/funksjon har politirådet og kva oppgåver jobbar ein med? Kven er med i politirådet? Korleis foregår kontakten i politirådet? Har vore endringar på nokre av desse felt (funksjon, samansetning, oppgåver) med politireforma, eller er ting som før? Dersom ingen endring; kvifor?
- Er det nokre dokument, retningslinjer, instruksar etc. som spesifiserer kva politirådet skal jobbe med, kven som skal vere med osv.? Kvar kjem desse frå i så fall?
- Kan du skildra di rolle i politirådet?
- Korleis føregår sjølve politirådsmøta? Kven set agendaen og bestemmer kva som vert tema? Kva kan du gje dømer på konkrete saker og tema som vert drøfta?
- I somme kommunar i politidistriktet har ein gjort samansettinga av politiråda meir standardisert. Har det skjedd noko liknande her i Bergen? Har samansetninga av politirådet vore eit tema i samband politireforma? Har det kome nye medlemmer til og har nokre eventuelt forsvunne ut?
- Er det nokre ueinigheit/konfliktar i politirådet? Dersom ja; kan du gje konkrete dømer?
- Korleis er dei personlege relasjonane og kjemien mellom dykk i politileiinga og leiinga i kommunen?
- Er samordninga mellom politiet og kommunen i seg sjølv eit tema i politirådsmøta? Diskuterer dykk korleis dykk kan jobbe betre saman?

TEMA 2: Politikontakten

- POD anbefaler at politikontakten er fast medlem av politirådet. Bergen kommune er delt inn i 5 politistasjonsdistrikt der 4 av dei har sin eigen politikontakt. Deltek nokre av politikontaktane i det overordna politirådet?

- Kan du skildra politikontakten si rolle i Bergen, kva oppgåver den har og korleis politikontakten arbeider? Er det nokre instruksar, dokument eller referat t.d. som skildrar rolla? Er desse i så fall statlege, regionale, lokale?
- Ei av politikontaktens arbeidsoppgåver er å syte for at politiet har naudsynt kontakt med kommunen. Har politikontakten vore ei forsterkning på dette området?
- Er politikontakten ein god ide mtp. å gi betre samordning, har den ført til eit løft for samordninga?
- Er politikontakten ein funksjon dykk ønskja velkomen? Har det vore motstand mot rolla/funksjonen? Korleis kjem det evt. til uttrykk?

TEMA 3: Politireforma og samordning mellom politi og kommune

- Politi og kommune har eit behov for å samordne, både i førebyggingsarbeid, beredskap, og handtering av kriser. Samtidig er politiet og kommunen er ulike organisasjonar med ulike kulturar, normer, og problemoppfatningar - kva rolle spelar det for samordninga?
- Kva er dei største hindringane for eit godt samarbeid med kommunen?
- Med reforma vart ein del leiarstillingar i politiet fylt med nye folk. Har det nokre konsekvensar for korleis dykk samarbeider med kommunen?
- Har måten dykk samordnar med kommunen endra seg på nokon måte med politireforma? Gjer dykk nokre ting annleis no enn før?
- Er det nokre element i politireforma som du meiner er til hinder for betre samordning mellom politiet og kommunen? Har reforma ført med seg nokre utilsikta konsekvensar for samordninga?
- Har du nokre tankar om kva som driv endringar i samarbeidet mellom politiet og kommunane?
- Politireforma er enno nokså fersk, men har du noko formeining om korleis reforma vil påverke samordninga mellom politiet og kommunen på sikt?
- Korleis har kommunen stilt seg til endringane dykk har gjennomgått i samband med politireforma?

Tema 4: Andre tema/eventuelle spørsmål

- 22.juli og beredskapstanken har vore eit viktig bakteppe for politireforma. Har det gitt nokre utslag i kva dykk har fokus på i politirådsmøta?
- Korleis er det med ressursar og kapasitet til samordning? Har dykk meir tid og ressursar å nytta på å samarbeide med kommunen no enn før politireforma?
- Er det noko me ikkje har vore innom i samtalen som du meiner er relevant å snakke om?

