



Bitt av reformbasillen

Organisatoriske myter og administrativ ekspansjon i nærpolitireformens etablering av fellestjenester

Infected by reform

Organizational myths and administrative expansion in the Norwegian Community Police Reform's establishment of shared services

Gunnar Smeby

Avdelingsdirektør, Leder av stab for virksomhetsstyring, Trøndelag politidistrikt
gunnsme@gmail.com

Emil André Røyrvik

Professor, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU
emil.royrvik@ntnu.no

Sammendrag

Artikkelen analyserer etableringen av Politiets fellestjenester (PFT), som er et av de sentrale reformtiltakene i den pågående politireformen. Basert på dokumentanalyse, en enkel spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer med sentrale aktører i politiet viser artikkelen hvordan etableringen av PFT er et eksempel på hvordan offentlige organisasjoner søker legitimitet i omgivelsene ved relativt ukritisk å adoptere populære organisatoriske myter og «oppskrifter» som anbefales av konsulentselskapene. Artikkelen viser videre at sentraliseringen av støttetjenester, som etableringen av PFT handler om, skaper utilsiktede effekter i form av vekst i det vi kaller «profesjonell nyadministrasjon». Nyadministrasjonen er både fordyrende og trekker ressurser ut fra politiets kjernevirksomhet – stikk i strid med reformens hensikter. Vi foreslår at dette kan forklares ved hjelp av en strukturell mekanisme vi har kalt for «administrativ egenvekt-ekspansjon». Støttetjenestene fjernes fra kjernevirksomheten gjennom sentralisering og profesjonalisering og får en større organisatorisk tyngde som skaper administrativ vekst både sentralt og i politidistriktene. Denne dynamikken kan føre til bedre kvalitet i fellestjenestene, mens den operative virksomhet svekkes.

Nøkkelord

nærpolitireformen, sentralisering, trender, nyinstitusjonell teori, nyadministrasjon

Abstract

The article analyses one of the core organizational reform measures of the Norwegian Community Police Reform (*nærpolitireformen*) – that is, the establishment of the Norwegian Police Shared Services (PFT). Based on document analysis, a simple survey, and qualitative interviews with key actors in the police, the article shows how the establishment of PFT exemplifies the ways organizations might uncritically adopt “rationalized myths” to secure legitimacy in their institutional environment. Furthermore, the article shows that the centralization of administrative services creates unanticipated consequences in the form of growth of what we analytically label “professional neoadministration” that both drives up costs and draws resources from core operations. To explain this phenomenon, the article develops a theoretical concept for a structural mechanism we label “administrative density expansion”. By removing administrative services from core operations through centralization and professionalization, it achieves a distinct organizational justification and gravitational force that in turn enables new administrative expansion both centrally and in the

local police districts. This dynamic can lead to better quality in the shared services, while simultaneously contributing towards the depletion of resources from core operations.

Key words

Community Police Reform, centralization, trends, new institutionalism, neobureaucratization

Innledning

Norsk politi er i 2019 midt oppe i gjennomføringen av en omfattende reform som er døpt «nærpolitireformen» (Prop. 61 LS, 2014–2015). Dette er en organisatorisk endringsprosess som har som målsetting å skape både mer og kvalitativt bedre polititjenester innenfor de samme økonomiske rammer som i dag. Reformen har fått mye oppmerksomhet fra politisk hold og i mediene, og den har høstet kritikk i nyere evalueringer (f.eks. Filstad & Karp, 2018; Sørli & Larsson, 2018). Den har ikke minst utspring i Gjørvi-kommisjonen, som ble satt ned etter terroraksjonene mot regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011. Kommisjonen sier i sin rapport at politiet har flere fundamentale og gjennomgripende endringsbehov (NOU 2012: 14, s. 337).

I november 2012 satte regjeringen ned et utvalg for å analysere utfordringene i norsk politi. Siktemålet med analysen var å beskrive tiltak og peke på forbedringspunkter for å legge til rette for mer effektiv ressursbruk og bedre oppgaveløsning i politiet. Utvalgets rapport, *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer* (NOU 2013: 9), er et svært sentralt dokument for nærpolitireformen og omtales som *politianalysen*. I politianalysen (NOU 2013: 9, s. 46–47) pekes det på at politiet har store muligheter til å redusere administrative kostnader og eksterne utgifter, og det henvises spesielt til mulighetene som ligger i å etablere administrative fellesfunksjoner.

Med utgangspunkt i organisatoriske endringer som er gjennomført i politietaten i forbindelse med nærpolitireformen, utforsker vi i denne artikkelen premisser og begrunnelser for, samt foreløpige konsekvenser knyttet til, at den administrative støttevirksomheten i politiet sentraliseres gjennom etablering av «fellestjenester» eller «shared services». Den «sentraliserte» enheten Politiets fellestjenester (PFT), som er underlagt Politidirektoratet (POD), er etablert som et viktig element i reformen. Den underliggende idé med fellestjenester er å samle støttevirksomheten til en egen enhet i organisasjonen som så leverer administrative støttetjenester til de øvrige deler av virksomheten. Denne typen enhet kalles ofte et «Shared Services Centre», forkortet SSC, og har som sin kjernevirksomhet å levere støttetjenester til de øvrige deler av organisasjonen (Tammel, 2017). Tjenestene skal leveres med forbedret kvalitet, og det skal oppnås kostnadsbesparelser for organisasjonen som helhet. Tanken er at de økonomiske besparelsene som frigjøres, skal pløyes tilbake til kjernevirksomheten (ibid.). Kostnadsbesparelser er det viktigste motivet for å innføre fellestjenester i offentlig sektor. Så også i nærpolitireformen, men andre motiver fremheves også i litteraturen, slik som forbedret kvalitet, økt effektivitet, profesjonalisering, standardisering, overholdelse av lover og regler samt forbedrede muligheter for å redusere risikoen for å påføre virksomheten skade, som f.eks. omdømmetap (Tammel, 2017, s. 794). Elston og MacCarthaigh (2016), som har studert etablering av fellestjenester i offentlig sektor i flere land, finner at innføring av fellestjenester er en populær reform blant myndigheter som er under press for å redusere utgifter.

I artikkelen undersøker vi hvordan denne delen av reformen er påvirket av hvordan politiet og andre organisasjoner i Norge og andre land har organisert sin støttevirksomhet, og hvordan konsultantselskaper og andre aktører fra privat næringsliv har hatt betydning for valg av modell for organisering. Vi studerer også i hvilken grad målsettingene med etablering

av fellestjenester så langt er innfridd, og konsekvenser endringene har hatt for politidistriktene. Gjennom bruk av nyinstitusjonelle perspektiver undersøker artikkelen hvordan organisasjoner adopterer populære ideer og organisasjonsoppskrifter for å sikre legitimitet i omgivelsene. Disse konseptene tilbys ikke minst av de store konsulentselskapene. Vi viser hvordan adopsjonsprosessen i politiet er basert på imitasjon og bidrar til organisatorisk isomorfi eller likhetsgjøring. Artikkelen bidrar teoretisk til feltet ved blant annet å undersøke hvordan isomorfi kan sees på som *både* årsak til og virkning av adopsjonen av det populære fellestjenestekonseptet i politiet. I tillegg dokumenterer artikkelen empirisk hvordan denne adopsjonen av en «rasjonalisert myte» får utilsiktede konsekvenser for politidistriktenes muligheter for å styrke kjernevirksomheten.

Etableringen av PFT er interessant på flere måter. Ett av de uttalte målene med etableringen av PFT var at dette skulle resultere i betydelige besparelser og at sentraliseringen skulle sikre finansiering av nærpolitireformen (Politiets fellestjenester, 2017). Potensialet for besparelser anslås til å være omlag 400 årsværk innen administrasjon og 200–300 millioner i eksterne kostnader (NOU 2013: 9, s. 46–47). Artikkelen dokumenterer at dette så langt ikke skjer, og heller ikke ser ut til å kunne skje, og at politiet tvert imot bygger opp et nytt byråkrati både sentralt i PFT og ute i politidistriktene.

Vi viser i artikkelen at opprettelsen av PFT har forretningsformen som ideal, og argumenterer for at dette har direkte følger i form av en mer eller mindre ukritisk adopsjon av sentralisering som reformgrep. Vi argumenterer for at valget av en forretningsorientert «konsernmodell» og sentralisering som de viktigste organisatoriske grepene i reformen har hatt utilsiktede effekter (Merton, 1936), ikke minst i form av ekspansjon av det vi i artikkelen kaller «nyadministrasjon». Med dette begrepet forstår vi etableringen av nye administrative arbeidsoppgaver og stillinger som ikke er knyttet til kjernevirksomhet i politiet, og som også bidrar til å trekke personell og økonomiske ressurser ut av kjernevirksomheten. Vi demonstrerer dette empirisk med PFT som case og forklarer denne interessante dynamikken ved hjelp av nyinstitusjonell teori og en strukturell mekanisme vi kaller «administrativ egenvekt-ekspansjon».

Legitimitet, post-NPM og «beste praksis»

Moderniserings- og effektiviseringskrav er ikke særskilt for politiet og er ikke noe nytt fenomen i offentlig sektor. Den store idéstrømmingen og reformbølgen som har som mål å modernisere og effektivisere offentlig sektor gjennom å anvende styringsprinsipper og ideer til organisering og ledelse fra privat sektor, blir gjerne beskrevet gjennom den populære samlebetegnelsen New Public Management (NPM) (f.eks. Hood, 1989; 1995; Pollitt, 1993). NPM kan oppfattes som institusjonell realisering og spesifisering av et bredere begrep om nyliberalisme, som utmerker seg ved å reprodusere forretningsorganisasjonens markedsrelasjoner, prinsipper og modeller for organisasjon og ledelse i offentlig sektor gjennom de tre M-ene «management», «marked» og «måling» (Aucoin, 1995; McCoy, 1998; Osborne & Gaebler, 1993). NPM foreskriver mer fokus på resultater, økonomi, effektivisering, prestasjonsvurdering, belønning, standardisering og desentralisering.

Flere nord- og vesteuropeiske land har søkt å tilpasse organiseringen av politiet i tråd med ideene i NPM. Eksempler på land som har gjort eller gjør dette, er Skottland, Nederland, Danmark, Norge, Sverige og Finland. I Skottland var politireformen i 2013 motivert av omfattende budsjettkutt og krav om effektivisering. Reformen i Skottland lovet at krav om effektivisering ikke skulle innebære reduksjon i antall operative polititjenestepersoner

men gjennom nedleggelse av politistasjoner, reduserte åpningstider, stordriftsfordeler, sentralisering og mer bruk av IKT (Terpstra, Fyfe & Salet, 2019).

I reformen av svensk politi fra 2015 («Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet») har en av hovedmålsettingene vært å styrke kjernevirksomheten ressursmessig gjennom sentralisering og effektivisering av støttevirksomheten (Statskontoret, 2018). Evaluering av denne omorganiseringen viser at svensk politi hverken har oppnådd ønskede besparelser eller lyktes med å styrke kjernevirksomheten gjennom sentraliseringen av støttefunksjonene (ibid.).

Litteraturen om NPM skiller mellom NPM-reformer og post-NPM-reformer, der det siste betraktes som en form for andregenerasjonsreformer inspirert av begrensninger og problemer med NPM blant annet knyttet til fragmentering og mangel på koordinering og kontroll. Kort oppsummert kan vi si at forskjellene går ut på at NPM-reformer handler om strukturell delegering og desentralisering, horisontal spesialisering og effektiv tjenesteleveranse, mens post-NPM-reformer fokuserer mer på sentralisering, sentrale kapasiteter og kontroll, koordinering i og mellom virksomheter og sektorer og verdibasert ledelse (Christensen, Lie & Læg Reid, 2007; Zafra-Gómez, Bolívar & Muñoz, 2012).

I den forrige store politireformen i Norge, «Politireform 2000: Et tryggere samfunn», ble det etablert to stabsenheter for fellesfunksjoner til støtte for politimesterens øverste ledelse i hvert enkelt politidistrikt: en juridisk enhet og en administrativ enhet (Justis- og politidepartementet, 2001). Foranledningen til Politireform 2000 var den offentlige utredningen «En bedre organisert politi- og lensmannsetat» (NOU 1999: 10), som blant annet skulle fremme forslag om endringer i politidistriktsinndelingen. I denne innstillingen vektlegges det at politidistriktene må ha tilfredsstillende administrativ kompetanse, og kan gi støtte til politimesteren i utøvelsen av de administrative funksjonene og til politidistriktets driftsenheter (ibid.), og det ble etablert en administrativ enhet i hvert av de 27 politidistriktene (Politiets data- og materieltjeneste, 2007).

Organiseringen av administrative fellesfunksjoner i Politireform 2000 kan slik betraktes i tråd med klassiske NPM-reformer, med desentralisering og delegering av ansvar ut til politidistriktene, mens etableringen av fellestjenester i politiet, dvs. opprettelsen av felles administrative støttetjenester i PFT i forbindelse med nærpolitireformen, kan oppfattes som et eksempel på post-NPM reformer.

Politireformen generelt og etableringen av PFT spesielt er meget godt egnet til å la seg analysere ved hjelp av nyinstitusjonell teori (Greenwood, Oliver, Sahlin & Suddaby, 2008). I de nyinstitusjonelle perspektivene innenfor organisasjonsteorien er det et kjerneressonnement at organisasjoner «*befinner seg i institusjonelle omgivelser hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet*» (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness & Røvik, 2015, s. 75), at de må forholde seg til disse normene med hensyn til utforming av organisasjonen, og at de må søke kontinuerlig aksept og legitimitet fra omgivelsene. Dersom legitimiteten er svak, vil organisasjonen gjerne søke å endre seg i tråd med omgivelsenes forventninger og krav.

Innenfor et nyinstitusjonelt «myteperspektiv» (Meyer & Rowan, 1977) er man opptatt av hvordan organisasjoner sikrer legitimitet og blir likere gjennom adopsjon av «rasjonaliserte myter», som betraktes som de sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene. Slike populære myter, eller organisasjonsideer og «oppskrifter», kan spres raskt (Røvik, 2016). Når organisasjoner «presses» til å adoptere omgivelsens rasjonaliserte myter, blir disse ofte innlemmet som «seremonielle strukturer» i organisasjonen og «løst koblet» til eller i stor grad frikoblet fra organisatorisk praksis. Når myter og handling ofte skiller lag i reformarbeid og ellers i organisasjonslivet, kan det beskrives som «organisatorisk

hykleri» (Brunsson, 1992), og former for slikt hykleri er ofte en nødvendighet for at organisasjoner skal kunne håndtere kryssende krav og forventninger, og sikre legitimitet i omgivelsene.

Når mange organisasjoner følger trendene eller «moten», kan resultatet bli en tiltagende strukturell likhet innenfor organisasjonsfeltet. Denne likhetsgjøringen kalles «isomorfi». DiMaggio og Powells (1983) klassiske artikkel om legitimitet og isomorfi identifiserer tre mekanismer for institusjonell isomorfisk endring: *tvangspreget* isomorfi, som innebærer at organisasjonen utsettes for press fra omgivelsene for å innføre spesifikke organisatoriske løsninger; *mimetiske* prosesser eller *imiterende* isomorfi, som innebærer at organisasjonen etteraper sine omgivelser; og *normativ isomorfi* eller press, som er forbundet med profesjonsnormer som spres gjennom faglige nettverk.

Konsulentselskaper er betydelige aktører med hensyn til å spre ideer og kunnskap om hvordan organisasjoner bør struktureres og ledes (Røvik, 2016). Bruk av konsulentselskaper har bidratt til at populære ideer om organisering, ledelse og styring også er blitt spredd og har fått innpass i norsk politi (Glomseth, 2015). Som vi kommer tilbake til nedenfor, hadde utvalget som arbeidet med politianalysen, støtte av konsulentselskapet McKinsey & Company (NOU 2013: 9). I tillegg til at McKinsey var en sentral aktør i formingen av politianalysen, som dannet et viktig premissgrunnlag for valg av fellestjenester som løsning, har også konsulentselskapet PricewaterhouseCoopers (PwC) hatt en viktig rolle. Ifølge Røvik (2016, s. 167) har de store konsulentselskapene gjerne forretningsformen som ideal, og dette idealet blir ofte referansen og målestokken når konsulentselskapene arbeider med endringsprosesser hos oppdragsgiver.

Forskning på offentlige forvaltningsreformer i ulike land viser at det som fremføres av «guruer» og konsulenter innen organisasjon og ledelse, ofte har hatt stor betydning (e.g. Pollitt & Bouckaert, 2004). Terpstra et al. (2019) peker blant annet på at i enkelte tilfeller har motivet for å ta i bruk NPM-inspirerte tiltak i politiet vært å etterligne privat sektor. De viser til at i Nederland var ett av hovedargumentene for å legge ned lokale politistasjoner at dersom bankene kunne legge ned lokale kontorer, så måtte politiet kunne gjøre det samme. Resultatet av disse NPM-inspirerte tiltakene i Nederland ser ut til å ha blitt et mer abstrakt eller fjernt politi (ibid.).

De største konsulentselskapene, som opererer på tilnærmet global basis, bygger sin virksomhet på en sterk forestilling om at verden består av relativt like organisasjoner. Jo mer like virksomhetene fremstår, jo lettere er det for konsulentselskapene å standardisere innholdet i tilbudet og utvikle felles rutiner for kunnskapsoverføring. Som en følge av dette blir konsulentselskapenes transaksjonskostnader mindre (Røvik, 2016). De store konsulentselskapenes satsing på å bygge opp egne kunnskapssentre for å kunne «identifisere, lagre, bearbeide og spre kunnskap om 'beste praksis' på global basis» (Røvik, 2016, s. 80), bidrar i mange tilfeller til å utdype og forsterke forestillingen om et globalt organisasjonssamfunn. Røvik (ibid.) viser blant annet til at det forhenværende konsulentselskapet Arthur Andersen konstruerte like virksomheter gjennom et resonnement som sier at organisasjoner i all hovedsak består av de samme grunnleggende prosesser. Denne forestillingen om at alle organisasjoner består av de samme typer prosesser, danner grunnlaget for konsulentselskapenes «beste praksis»-tilnærming. Denne innebærer å finne frem til, foredle og overføre kunnskap om beste måte å utforme de universelle prosessene på.

Data og metode

De datakilder og metoder vi har benyttet, er dokumentanalyse, kvalitative intervjuer med enkeltpersoner og gruppesamtaler basert på intervjuguide samt en enkel kvantitativ spørreundersøkelse. For å få kunnskap om premissen for etableringen av fellestjenester i politiet har dokumenter vært en viktig datakilde. Politianalysen (NOU 2013: 9) og proposisjonen til Stortinget om nærpoltireformen (Prop. 61 LS, 2014–2015) har vært viktige grunnlagsdokumenter. Dokumenter fra prosjektledelsen og fra Politidirektoratet (POD) har gitt oss kunnskap om arbeidet med å etablere fellestjenester. Politidirektoratets «*Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*» (Politidirektoratet, 2016) har vært sentralt for å belyse ansvars- og rollefordeling mellom politidistrikt, PFT og POD etter innføring av fellestjenester.

De som best kunne belyse forhold knyttet til bakgrunn og begrunnelser for valget om å sentralisere støttetjenestene i politiet, ble valgt som intervjupersoner. Dette ble vurdert å være prosjektlederen fra POD, som ledet konseptfasen/utredningsfasen samt ledelsen i PFT representert ved PFTs direktør og lederen av PFTs stab for virksomhetsstyring.

For å innhente synspunkter fra brukerne av fellestjenestene (dvs. politidistriktene) gjennomførte vi én spørreundersøkelse blant lederne for virksomhetsstyringsstabene i ti av landets tolv politidistrikter. I tillegg gjennomførte vi to gruppesamtaler med ledere for virksomhetsstyringsstabene. Hver av gruppesamtalene ble gjennomført med tre ledere. I begge samtalene var disse lederne valgt fra et stort, et middels stort og et lite politidistrikt. Samtlige av disse lederne har vært administrasjonssjef og senere leder av virksomhetsstyringsstab fra før oppstarten av prosjektet «Etablering av Politiets fellestjenester». De med lengst erfaring har mer enn 15 års erfaring som administrasjonssjef / leder av virksomhetsstyringsstab. Lederne av virksomhetsstyringsstabene ble valgt fordi det er de som har ansvar for økonomi- og virksomhetsstyring i politidistriktet, og fordi de leder den staben i politidistriktet som har ansvar for strategisk rådgivning innen fagområdene anskaffelser, eiendom og materiell, hvor PFT har det «nasjonale» ansvaret. Staben er bindeleddet til PFT og ivaretar rollen som bestiller av tjenestene som leveres av PFT.

I intervjuene og gruppesamtalene benyttet vi strukturerte intervjuer. Undersøkelsen ble meldt til og godkjent av Personvernombudet for forskning, NSD. Samtlige deltakere har underskrevet på et samtykkeskjema, og sitater som er gjengitt, er godkjent av informantene.

Spørreundersøkelsen innhentet oppfatninger fra ledere av virksomhetsstyringsstabene med hensyn til blant annet i hvilken grad de anser at etableringen av fellestjenester var nødvendig, og hvilke effekter og konsekvenser de ser av etableringen. Spørreskjemaet bestod av åtte spørsmål med 5-punkt Likert-skala (1 = Lav grad, 5 = Høy grad; 1 = Mye mer, 5 = Mye mindre; 1 = Bruker mye mer penger, 5 = Sparer mye). Likert-skalaen ble valgt fordi den er egnet til å måle oppfatninger og holdninger (Gripsrud, Olsson & Silkoset, 2016). Skårverdiene 1 og 2 representerer negative resultater, skårverdi 3 er et uttrykk for nøytral oppfatning, og skårverdiene 4 og 5 er positive resultater.

Fordi det var oppfatningene til disse lederne om de ulike spørsmålene som ble målt, kan vi vanskelig si om deres syn også er politidistriktenes syn. Lederne for virksomhetsstyringsstabene har imidlertid i kraft av sin rolle i politidistriktet omfattende kunnskap om effektene av sentraliseringen av støttevirksomheten. Vi fulgte opp spørreundersøkelsen med gruppesamtaler som ga mulighet til å høre utdypende svar og samtale om de samme spørsmålene. Gruppesamtalene har gitt oss et grunnlag for å si at tolkningen av dataene fra spørreundersøkelsen har tilfredsstillende validitet.

En av artikkelforfatterne er selv leder av virksomhetsstyringsstab i et politidistrikt og har 15 års erfaring med å lede og organisere administrative støttetjenester i politidistriktet. Det

er en fare for at forskningen kan bli påvirket av våre egne forutinntatte meninger og eventuelle fordommer. Det kan også være en fare for at vi legger bånd på oss med hensyn til hvor fritt og kritisk vi drøfter funnene. Dette er håndtert blant annet ved at arbeidet med artikkelen er et samarbeid med en uavhengig forsker. At en av forfatterne har inngående kjennskap til politiorganisasjonen og den pågående politireformen, har på den annen side gitt oss et godt fundament for tilgang på datamateriale og å gjennomføre en god analyse av intervjuene og de innsamlede dataene.

Det empiriske materialet består altså av dokumenter, kvalitative intervjuer med enkeltpersoner og gruppesamtaler, en enkel spørreundersøkelse og noe personalstatistikk. Dataene er analysert basert på en kombinasjon av analysestrategier (f.eks. Holter & Kalleberg, 1996). Dokumentanalyse fortolker de sentrale tekstene som nærpolitireformen og spesielt Politiets fellestjenester offisielt er grunnlagt på, i den hensikt å fremdra de rådende ideer og premisser som utgjør og former disse tekstene med tanke på begrunnelser og valg av sentralisering av fellestjenester som tiltak. De kvalitative intervjudataene er analysert basert på en kategoribasert analyse med søkelys på informantenes opplevelser av, vurderinger rundt, og konsekvenser av opprettelsen av PFT, spesielt med tanke på forholdet mellom offisielle begrunnelser og opplevde realiteter og resultater. Den kvantitative spørreundersøkelsen er analysert ved hjelp av enkle frekvensfigurer.

Organisatoriske trender og utilsiktede effekter

Analysen er delt i to hovedbolker. Den første omhandler diskusjon av begrunnelser og premisser knyttet til nærpolitireformens adopsjon av «forretningsformen» og organisering i sentraliserte fellestjenester. Både dokumentanalyse og analyse av de kvalitative intervjuene er inkludert her. Analysens andre del tar for seg erfarte effekter av reformen så langt, spesielt konsekvensen av opprettelsen av PFT sett opp imot målene med omorganiseringen. Her benyttes data fra de kvalitative intervjuene samt svarene fra den kvantitative spørreundersøkelsen. Analysen diskuterer spesielt utilsiktede effekter i form av ekspansjon i ressurskrevende og profesjonell administrasjon.

Når «beste praksis» blir konsernmodell og sentralisering

Målsettingene og begrunnelsen for samlingen av de administrative støttetjenestene slik de fremkommer i politianalysen (NOU 2013: 9), stortingsproposisjonen (Prop. 61 LS, 2014–2015), interne dokumenter fra POD og PFT samt hva ledelse og prosjektledelse fra POD og PFT har uttalt, er i oppsummerende form: økonomiske gevinster, stordriftsfordeler og synergieffekter, som skal gi mer tid og ressurser til kjernevirksomheten; høy faglig kompetanse og profesjonalisering; likebehandling, standardiserte tjenester med økt kvalitet og stabile og gode leveranser; leveranser i samsvar med brukernes behov; overholdelse av lover og regler spesielt med tanke på offentlige anskaffelser.

Politianalysen (NOU 2013: 9, s. 46–47) fremhever at politiet har store muligheter til å redusere administrative kostnader og eksterne utgifter. Analysen hevder at alle administrative funksjoner utøves i det enkelte politidistrikt, og at fellesfunksjoner innen områder der dette ville vært naturlig, ikke er etablert. Innenfor «området» anskaffelser viser utvalget til en analyse fra POD som estimerer at gjennom sterkere grad av sentral styring, økt bruk av rammeavtaler og styrket kompetanse innen innkjøp kan etaten årlig spare 200 millioner kroner. Politianalyseutvalgets estimat for mulige besparelser beskrives slik (NOU 2013: 9, s. 46–47):

Basert på analyser som er gjort i dette arbeidet, samt innspill fra Politidirektoratet, estimeres det at det er et potensial for besparelser på om lag 400 årsverk innen administrasjon og 200–300 millioner kroner i eksterne kostnader, jf. kapittel 15.

I kapittel 15 i politianalysen (NOU 2013: 9) er det vist hvordan dette potensialet for besparelsen på «om lag 400 årsverk» er fremkommet. Potensialet er beregnet som forskjellen mellom antall administrative årsverk i etaten på sammenligningstidspunktet (år 2012/2013) med hva gjennomsnittet er for det som omtales som sammenlignbare organisasjoner: «Basert på gjennomsnitt av eksterne organisasjoner er potensialet på om lag 420 årsverk» (NOU 2013: 9, s. 187). Det er McKinsey's Overhead Benchmarking Initiative som er benyttet som informasjon for å gjennomføre sammenligning med andre offentlige eller private virksomheter (NOU 2013: 9). Konsulentselskapet McKinsey & Company stod sentralt i arbeidet med politianalysen. McKinsey & Co. støttet utvalgets sekretariat, og honoraret for dette arbeidet var 9,7 millioner kroner (Wathne, 2018). Sekretariatslederen var Morten Jørgensen, som var midlertidig ansatt i Justis- og beredskapsdepartementet for arbeidets varighet, november 2012 til juni 2013 (NOU 2013: 9). Stillingen han kom fra, var partner i konsulentselskapet McKinsey, hvor han var ansvarlig for konsulenthushets arbeid med offentlig sektor (Skretting, 2016). McKinsey's Overhead Benchmarking Initiative er en database som inneholder data om bemanning i administrative funksjoner i en rekke nasjonale og internasjonale organisasjoner på tvers av næring eller virksomhet (NOU 2013: 9). Databaseen benyttes i forbindelse med konsulentselskapets «beste praksis»-tilnærming.

Om den «beste praksis»-sammenligningen som er gjort, heter det i Politianalysen: «Utvalget har sammenlignet bemanningen i politiet innen administrative årsverk med 160 sammenlignbare organisasjoner, hvorav om lag 20 i offentlig sektor» (NOU 2013: 9, s. 185). I en fotnote til denne teksten sies det:

De 160 organisasjonene er valgt ut som de mest sammenlignbare med politiet basert på kriterier som at de driver sin virksomhet i Europa, har sammenlignbare budsjettstørrelser, har en høy andel lønnskostnader og mange lokasjoner, fra en database med ca. 1500 organisasjoner (NOU 2013: 9, s. 185).

Politianalysen sier ingenting om hvor mange, eller om noen, av disse 20 i offentlig sektor som eventuelt er politiorganisasjoner. I analysen sies det at dersom man i stedet for å sammenligne med gjennomsnittet av eksterne virksomheter sammenligner med gjennomsnittet for de tre politidistriktene i Norge med lavest antall administrative årsverk, vil mulig besparelse være ca. 320 årsverk. Kilde for disse beregningene er oppgitt å være politidistriktene, POD, McKinsey's Overhead Benchmarking Initiative og politianalysen selv (NOU 2013: 9).

Med bakgrunn i de vurderingene som er gjort i politianalysen om mulig effektivisering, anbefaler politianalyseutvalget at antallet administrativt ansatte i politidistrikter og særorganer reduseres til nivået som tilsvarer de mest kostnadseffektive enhetene i etaten, at det etableres fellesfunksjoner for lønn/regnskap, eiendom, materiell og kjøretøyer, samt at sentral styring og kompetanse innen anskaffelser styrkes (NOU 2013: 9, s. 47).

I Politidirektoratets mandat for prosjektet «etableringen av fellestjenester» brukes også begrepet «beste praksis» om målet for hvordan nye Politiets fellestjenester skal organiseres: «Politiet har gjennom dette innrettet sine administrative tjenester på en kostnadseffektiv måte, basert på beste praksis i liknende organisasjoner» (Politidirektoratet, 2014, s. 5). Politianalysen viser til at utvalget som arbeidet med analysen, hadde møter med politiorganisasjoner og departementer i Sverige, Finland, Danmark, Nederland og Storbritannia. Mange av utfordringene for politiet i disse landene er de samme som norsk politi står overfor, heter det i

analysen. Videre sies det at «tiltakene som våre naboland nå kommer frem med for å møte disse utfordringene, i stor grad er like» (NOU 2013: 9, s. 18). Sentralisering av fellesfunksjoner er ett av reformtiltakene som «går igjen» i disse landene. Svært mye av premissene og tiltakene som anbefales i politianalysen, er ifølge Johannesen (2018) hentet fra utviklingen i andre europeiske land. Utviklingen i disse landene preges av sentraliserte administrative enheter og sterkere hierarkisk kontroll. Proposisjonen til Stortinget om nærpoltireformen følger i all hovedsak anbefalingene i politianalysen, spesielt analysens «*main thoughts about the formal organizational structure*» (Christensen, Læg Reid & Rykkja, 2017, s. 10).

I analysen blir sentralisering beskrevet som et nødvendig reformtiltak hva gjelder organisering av støttetjenestene i politiet:

Det bør videre etableres en organisasjon for politiets fellestjenester som inkluderer anskaffelser og materiellforvaltning [...] sammen med andre relevante fellesfunksjoner slik som lønn, regnskap, og sentralbord, og som knyttes nære administrasjon- og styringsfunksjonen i Politidirektoratet (NOU 2013: 9, s. 138).

Politianalysen beskriver eller vurderer *ikke* alternativer til sentralisering for å oppnå de ønskede målsettingene. Analysen refererer til hva som gjøres innen dette feltet i andre land, uten at det gis noen annen dokumentasjon eller beskrivelse av under hvilke forutsetninger reformtiltaket sentralisering er innført. Et annet interessant aspekt ved politianalysen er at den heller ikke refererer til andre lands faktiske *erfaringer* med å sentralisere støttetjenestene.

I oppstarten av arbeidet med å sentralisere de administrative støttetjenestene ble det også hentet erfaringer og synspunkter fra andre store organisasjoner i Norge som hadde etablert fellestjenester. I våre intervjuer med ledelsen i PFT sier de at før arbeidet startet med å samle de administrative støttetjenestene i en sentralisert enhet ble det gjennomført møter eller besøk hos Skatteetaten, Bufetat og Telenor for å høre deres erfaringer og lære hvordan andre etater hadde etablert fellestjenester. Forsvarsbygg (FB) ble også invitert til å dele sine erfaringer med fellestjenestekonseptet.

Da stortingsproposisjonen ble lagt frem 6. mars 2015, hadde konseptfasen for etablering av Politiets fellestjenester pågått siden oktober 2014. I proposisjonen beskrives det at POD arbeider med å samle og spesialisere en del av de administrative funksjonene i politiet, og at formålet med dette er å oppnå høyere kostnadseffektivitet og en bedre utførelse av de administrative tjenestene. Samlingen og spesialiseringen av de administrative støttetjenestene skal gi linjeledelsen (dvs. politidistriktene) større muligheter til å konsentrere seg om kjerneoppgavene (Prop. 61 LS, 2014–2015, s. 14). Av dokumenter som ble utgitt av Politidirektoratet ved prosjektledelsen i konseptfasen for etablering av fellestjenester i politiet, fremgår det at hovedmotivet for å etablere fellestjenester i politiet er å frigjøre tid og ressurser til fordel for kjernevirksomheten. Målet for etablering av fellestjenester uttrykkes her på denne måten:

Overordnet mål er å standardisere, samle og effektivisere fellesoppgaver i etaten på en hensiktsmessig måte og med god kvalitet i leveransene. Beregninger viser at gevinstpotensialet er stort [...] Politisjefer vil få levert flere standardiserte fellestjenester som de i dag selv må ta ansvar for. Dette vil frigjøre tid og ressurser i politietaten – til fordel for kjernevirksomheten (e-post fra POD til politidistrikter og særorgan, juni 2014).

I desember 2015-utgaven av magasinet Norsk Politi, et fagblad for politi- og lensmannsetaten som utgis av POD, heter det under fanen «Økonomi – samler og sentraliserer tjenester» at Politidirektoratet har besluttet å samle administrative oppgaver, og at dette sentraliserings-tiltaket skal frigjøre 500 millioner kroner til politiarbeidet i distriktene (Politidirektoratet,

4-2015). I konseptfasen understreket og argumenterte POD og prosjektledelsen overfor politidistriktene at etableringen av «fellestjenester» var nødvendig for å «spare penger». Politianalysen ble brukt som referanse for beregninger av mulige årlige innsparinger. På et senere tidspunkt, i oktober 2017, sa PFT at deres prioritet nr. 2 «er å sikre finansiering av nærpolitireformen» (Politiets fellestjenester, 2017). Etableringen av PFT ble iverksatt før nærpolitireformen var stortingsbehandlet, men regnes som en del av reformen. Dette sier en del om hvor sterk tro på og hvor stort pådriv det var for modellen i POD. Den var så sterk at ingen alternativer til sentralisering og fellestjenester ble utredet før omorganiseringen ble iverksatt.

I en gruppesamtale med ledere av virksomhetsstyringsstaber kom det tydelig frem at de mener at sentralisering av støttetjenester kunne vært unngått dersom POD hadde gitt styrings signaler og prioritert å følge opp administrativ støttevirksomhet i politidistriktene. Lederne påpekte at PODs oppfølging av dette hadde vært mangelfull helt siden den forrige politireformen da de desentraliserte administrative enhetene i politidistriktene ble etablert. Videre uttalte de at det aldri ble vurdert hvordan man kunne ha bygget opp et apparat og et sterkt fagmiljø for administrative støttetjenester lokalt i politidistriktene med de færre og større politidistrikter som skulle etableres i nærpolitireformen. Her er to sitater som forteller om dette:

Dette kunne vært unngått dersom det hadde vært sentral styring og føringer innenfor disse områdene. Fordi det har manglet slik styring og føringer fra overordnet myndighet, så ble behovet for å etablere fellestjenester forsterket.

[...] så aldri noen ordentlig begrunnelse [...] for det eneste vi så var i enkelte PowerPoint-presentasjoner som ikke sa noe om bakgrunnsmateriale eller hva man er i stand til å gjøre med de seks store politidistriktene, som på det tidspunkt var foreslått opprettet, med hensyn til profesjonalisering, økonomi, effektivisering, og kvalitet. De utgreiingene så vi aldri.
(Gruppesamtale med ledere av virksomhetsstyringsstab i politidistrikter).

Når McKinsey i sin beste praksis-tilnærming i politianalysen sammenligner politiet med 160 såkalt sammenlignbare organisasjoner i Europa, hvorav 20 er offentlige og uten å spesifisere om noen var politiorganisasjoner, er det et eksempel på at konsultentselskapet har en sterk forestilling om at verden består av relativt like organisasjoner, og ikke av virksomheter som er unike, eller bransjer og sektorer som er spesielle.

Det ble ikke vurdert om effektiviseringspotensialet ville vært et annet dersom politiet ikke kan sammenlignes med de 160 europeiske organisasjonene i McKinseys database. Dersom politiet i Norge ikke kan sammenlignes fornuftig med utvalget i databasen, er kanskje heller ikke mulighetene for effektivisering til stede slik det er beskrevet i politianalysen? Når beregningene som ble gjort i politianalysen vedrørende mulig effektivisering innen administrative årsverk, viser slike innsparingsmuligheter, virket det trolig som en sterk drivkraft for politiske myndigheter og politiledelse til å gå inn for å sentralisere den administrative støttevirksomheten, hvilket også ble resultatet.

Politianalysen som ble levert i 2013, var altså sterkt formet av konsultentselskapet McKinsey. Prosjektet «Etablering av Politiets fellestjenester» startet i juni 2014 med en konseptfase som ble avsluttet i oktober 2015, og arbeidet med etablering og innføring av fellestjenestene hadde oppstart i januar 2016. Konseptfasen ble ledet av POD, men direktøren for PFT ble ansatt samtidig med oppstart av konseptfasen i juni 2014. I gjennomføringsfasen fra 2016 var PFTs direktør prosjekteier og leder for styringsgruppa, og det ble inngått en bistandsavtale med konsultentselskapet PwC for oppdraget med å lede og gjennomføre etableringen av Politiets fellestjenester (Smeby, 2018). Direktør for PFT har selv bakgrunn fra konsulentbransjen og bred erfaring med å lede stabs- og fellestjenester fra Avinor samt erfa-

ring fra Posten, hvor han var ansvarlig for å lede en betydelig omstilling innen konsernets fellesløsninger for administrative tjenester (Nilsen, 2014). Sentraliserte støttetjenester var den løsningen som Politianalysen beskrev, og der var McKinsey en viktig premissleverandør. Det kan synes som om løsningen om fellestjenester var gitt fra PODs side allerede ved oppstart av konseptfasen, og at konsulentselskaper har vært førende i både å forme premisene og kunnskapsgrunnlaget for valg av fellestjenester som løsning i politiet.

Erfarte og utilsiktede effekter: administrativ vekst og svekkelse av kjernevirksomhet?

Tilhengere av fellestjenestekonseptet mener at det har vist seg vellykket i privat sektor, og at det dermed også vil være fornuftig i offentlig sektor (Tammel, 2017). Konsulentbransjen ser offentlig sektor som et viktig marked for å innføre fellestjenester. «Beste praksis»-sammenligninger som forteller hvor mye som kan forventes spart ved innføring av fellestjenester, blir slik vi har sett i vårt case, ofte brukt for å argumentere for fellestjenestekonseptet (ibid.).

Basert på intervjuene med og spørreundersøkelsen blant lederne for politiets virksomhetsstyringsstaber er det en klar oppfatning blant dem at etableringen av fellestjenester koster mer enn det smaker. Tammel (2017) finner i sin gjennomgang av tilgjengelig internasjonal forskningslitteratur på fellestjenester i offentlig sektor og i egne case-studier fra Estland at det ikke er like lett å oppnå målet om kostnadsreduksjoner i offentlig sektor som i privat sektor. Tammels egne casestudier omfatter etablering av fellestjenester for lønn- og regnskapstjenester i to offentlige virksomheter i Estland. Med bakgrunn i gjennomgang av internasjonal forskningslitteratur og de egne studiene mener hun at det er tre hovedkilder til kostnadsreduksjoner; reduksjon i antall ansatte innenfor administrativ støttevirksomhet, reduksjon i IKT-kostnader og begrensnig av overflødige prosesser (eller unngåelse av duplisering). Lederne for virksomhetsstyringsstabene som er intervjuet i vår studie, forteller at de ikke opplever noen kostnadsreduksjon i form av reduksjon i antall ansatte innenfor administrativ støttevirksomhet. De fremhever at deres oppfatning er at sentraliseringen av tjenestene innebærer byråkrati og forsinkelser, og at politidistriktene bruker mer ressurser til administrative støttetjenester etter overføringen av oppgavene til PFT. Videre forteller de at det nye byråkratiet blant annet består i innmelding i datasystemer, koordinering med PFT, bestillinger og innmelding av detaljerte behov. Noen sitater fra samtalen viser dette:

Det har blitt mer byråkratisk [...] skjemavelde. Skal gjennom nye ledd som forsinker.

På lønn ser vi ikke besparelser. Endring tar lengre tid.

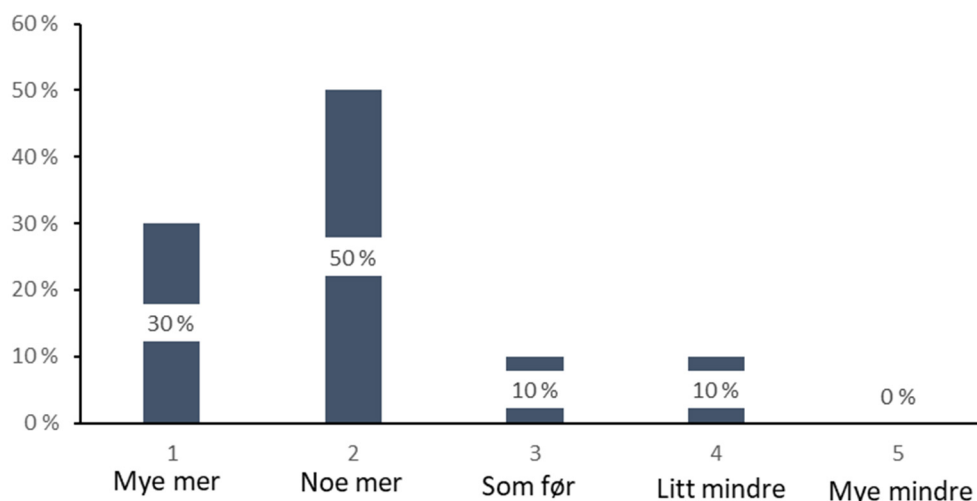
Har måttet avgå flere ressurser enn endringen har gitt oss av innsparinger.

Å samle mest mulig jo mer positive effekter er feil!

(To gruppesamtaler med ledere av virksomhetsstyringsstaber i politidistrikter).

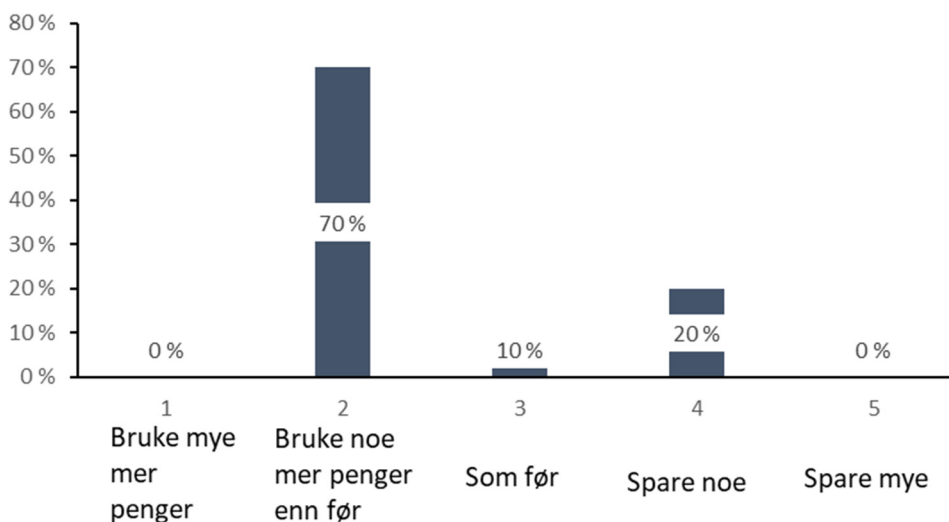
I spørreundersøkelsen spurte vi om det *egne* politidistriktet bruker mer eller mindre ressurser til administrative støttetjenester etter overføringen av oppgaver til PFT. Ved gjennomføring av undersøkelsen ble det klargjort at respondentene skulle legge sammen de ressursene som politidistriktet hadde avgitt for opprettelse av PFT, og de ressursene politidistriktet i dag benytter for samhandlingen med PFT (bestilling, rapportering, oppfølging etc.). Spørreundersøkelsen viser at sju av de ti lederne (avdelingsdirektørene) for virksomhets-

styringsstabene mener at det egne politidistriktet bruker *mer* ressurser til administrative støttetjenester etter overføring av oppgavene til PFT. Tre av ti ledere mener at deres distrikt bruker *mye mer* ressurser etter overføringen av oppgaver til PFT (figur 1).



Figur 1. Bruker ditt politidistrikt mer eller mindre ressurser til administrative støttetjenester etter overføringen av oppgavene til PFT?

Personalstatistikk for politiet (Politidirektoratet, 2018) viser at det i den perioden hvor det er gjennomført overføring av ansvar og personellressurser fra politidistriktene til PFT, har vært en vekst av sivile årsverk både i politidistriktene og i PFT. Det er et tegn på at etableringen av fellestjenestene ikke har medført effektivisering. Veksten er begrenset i politidistriktene og statistikken sier ikke noe om innen hvilke funksjoner eller områder veksten er kommet. Det som imidlertid kan leses ut av statistikken, er at den samlede veksten i sivile årsverk (alle sivile årsverk, inkludert administrative) for politidistriktene, PFT og Politiets IKT-tjenester (PIT) (som er sentraliseringen av IKT-tjenestene i politiet) har vært på 157,4 årsverk fra 2016 til 2017 (Politidirektoratet, 2018). Dette viser at sentralisering ikke har ført til effektivisering i form av innsparte årsverk. Den samlede veksten i antall sivile årsverk gir støtte til informanternes syn om at etableringen av fellestjenester ikke fører til at politiet som helhet sparer penger på sentraliseringen (jf. figur 2 under).



Figur 2. Tror du politiet som helhet kommer til å spare penger på etableringen av PFT?

Politidistriktene har måttet avgi ressurser, personell og økonomi til PFT for at støtte-tjenestene skal ivaretas av den nye sentraliserte enheten. Samtidig må politidistriktene bemanne og etablere funksjoner i sin egen organisasjon for fortsatt å levere administrativ støtte i sitt eget politidistrikt og for å ivareta bestillerfunksjon, planlegging og samhandling med PFT. Nye administrative funksjoner som er etablert i politidistriktene, er blant annet nye rådgiverstillinger som eiendomsansvarlig, materiellansvarlig og anskaffelsesansvarlig (Politidirektoratet, 2017). Innen lønn og regnskap har politidistriktene fortsatt bemanning til tross for at disse oppgavene først ble sentralisert til en egen enhet i PFT lokalisert til Kristiansund. Senere ble lønns- og regnskapsfunksjonene ytterligere sentralisert til Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (Smenes, 2018). De nye administrative funksjonene i politidistriktene er heltidsstillinger og skal fremme god samhandling mellom politidistriktets ledelse, Politiets fellestjenester og Politidirektoratet (Politidirektoratet, 2017, s. 43). Informantene fra politidistriktene mener også at det er blitt mer byråkrati i den operative virksomheten, og at flere administrative oppgaver gjøres av medarbeidere og ledere selv, og de viser også til at ingen ansatte har mistet jobben i gjennomføringen av reformen.

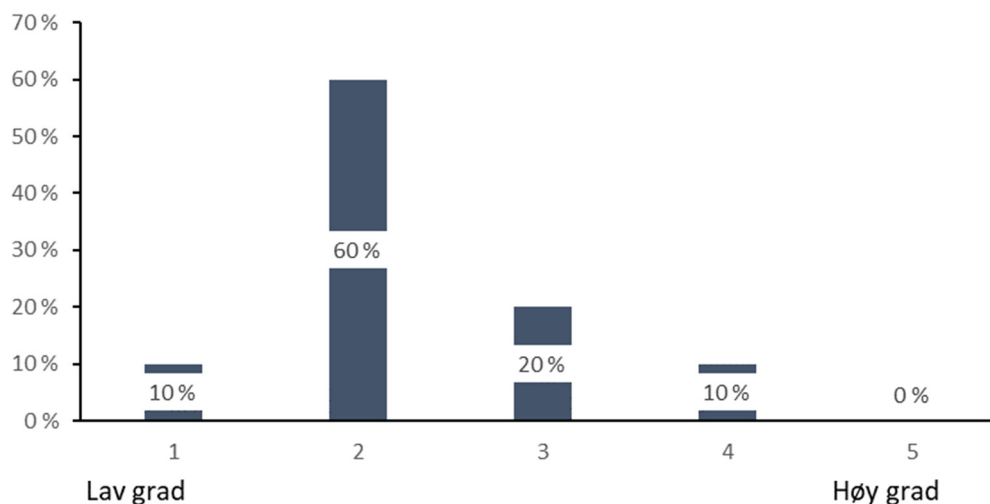
Mer administrasjon etableres også ved at det er inngått tjenesteavtaler mellom Politiets fellestjenester og politidistriktene. Styring og oppfølging av tjenesteavtalene gjennomføres blant annet gjennom strategisk oppfølgingsmøte mellom ledelsen i PFT og ledelsen i hvert politidistrikt, to årlige fellessamlinger for lederne av virksomhetsstyringsstabene, kundemøter for de funksjonsansvarlige innen lønn og regnskap, materiell, anskaffelser og eiendom samt egne seminarer og samlinger innen materiell og logistikk.

Økt kvalitet, spesialisering og krav eller forventninger fra PFT til politidistriktenes samhandling medfører også at mer ressurser brukes til administrative støttetjenester lokalt etter etableringen av PFT, sier informantene. En informant beskriver dette slik:

Denne spesialiseringen frigjør ingen ressurser til kjernevirksomheten – den øker tvert om uttaket av sivilt/merkantilt personell. Med den spesialiseringen og leveransekrav som settes i dag, kreves det en økning av årsverk innen områder som det ble beskrevet at vi skulle benytte færre ressurser på. Jeg mener derfor at vi ikke har fått mer ressurser til kjernevirksomheten etter at PFT har blitt etablert (leder av virksomhetsstyringsstab i et politidistrikt).

For å få et bilde av politidistriktenes kapasitet til å samhandle med PFT ble det i spørreundersøkelsen spurt om i hvilken grad lederne for virksomhetsstyringsstabene mener at deres politidistrikt har kapasitet til å løse oppgavene som samhandlingen krever. Samhandlingen består i slike saker av innrapportering, deltakelse i møter, deltakelse i opplæring, innmelding og anmodninger, utvikling av planer og budsjetter, være bindeleddet ut til egen organisasjon osv. Svaret på spørreundersøkelsen, som fremgår av figuren under, forteller at syv av ti skårer dårligere enn nøytralt, dvs. syv av ti har den oppfatning at de i «liten» grad har kapasitet i politidistriktet til å løse den samhandlingen med PFT som kreves.

Svarene på dette spørsmålet betyr i praksis at denne nye lokale administrative kapasiteten må etableres og bygges gjennom å hente ressurser fra den operative virksomheten i politidistriktene, og at det vil si at det blir mindre til kjernevirksomheten. Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) viser i sin evalueringsrapport til at politidistriktene opplever at innføring av fellestjenestene har medført mer byråkrati og omstendelige prosesser. Som eksempel nevnes bestilling av vanlig forbruksmateriell og husdrift (Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi), 2019). Videre finner Difi at politidistriktene fortsatt må ha egne administrative ressurser til å motta og bestille tjenestene fra PFT, samt at enkelte politidistrikter opplever at rammeavtaler som inngås ikke er tilpasset forholdene i eget distrikt (ibid.).



Figur 3. I hvilken grad har ditt politidistrikt kapasitet til å løse oppgavene som samhandling med PFT krever innen EBA (eiendom – bygg – anlegg), anskaffelser og lønn/regnskap?

Av politiets årsrapport 2018 fremgår det at de største gevinstene ikke ligger i økonomiske nettogevinst, men i kvalitetsforbedring i polititjenester og i samfunnseffekter (Politidirektoratet, 2019). Det er flere forhold som gir en indikasjon på at kjernevirksomheten ikke er blitt vesentlig styrket slik det ble argumentert for da det ble besluttet å sentralisere den administrative støttevirksomheten i politiet. Med støtte av Accenture har POD gjennomført en kapasitetsundersøkelse på straffesaksområdet. Undersøkelsen viser at veksten i tilgjengelige ressurser til straffesaksbehandlingen fra 2013 til 2018 kun har vært helt marginal (Politidirektoratet/Accenture, 2019). Den negative utviklingen skjer til tross for at politiet i disse årene har blitt tilført betydelige ressurser, og det i perioden er gjennomført strukturendringer som var forutsatt å skulle frigjøre mer ressurser til kjernevirksomhet. Dette kan vi også lese ut av at i perioden 2015/2016 til 2019 har måloppnåelsen vært negativ på sentrale indikatorer som oppklaringsprosent, saksbehandlingstid, henleggelse og restanser i de fleste politidistrikt (Sunde-Eidem, 2019). Her må det tillegges at det kan være forhold som kan være med å forklare deler av den negative utviklingen. Eksempelvis har kvaliteten i etterforskningen i perioden blitt styrket. I tillegg kan en endring i kriminaliteten til mer krevende straffesaker forklare at mer ressurser medgår til straffesakene. Likevel danner beskrivelsene ovenfor et bilde av vekst i byråkrati og administrasjon både sentralt og lokalt i politidistriktene inkludert en vekst som ser ut til å gå direkte ut over kjernevirksomheten.

Diskusjon: ekspansjon i administrasjon og kontraksjon av kjernevirksomhet?

Analysen vår samsvarer med andre kritiske funn gjort av forskning på nærpolitireformen som helhet (f.eks. Filstad & Karp, 2018; Sørli & Larsson, 2018). Med svar fra 4500 politiansatte finner Filstad og Karp (2018) blant annet at nesten ingen tror at reformen gir bedre ressursutnyttelse, og kun 20 prosent oppgir at reformen gir mening. Forfatterne konkluderer med at det er en politireform som gir sentralisering. En annen undersøkelse, sendt til alle ledere og ansatte seks måneder etter at politireformen var iverksatt, viser at 86 prosent av lederne og 85 prosent av ikke-ledere mener at nærpolitireformen vil bidra til mer sentralisering av politiets ressurser (Renå, 2018).

Det finnes en betydelig forskningslitteratur som stiller seg kritisk til mulighetene for å lykkes med NPM-reformer (Røvik, 2016, s. 35). Kritikken mot NPM handler blant annet om at dette er «*ideer og reformer som ikke tar høyde for kompleksiteten i offentlig sektor*» (Røvik, 2016, s. 35). Røvik (ibid.) viser til Klausen (2005), som hevder at forsøk på å lage markeder for produksjon og konsumpsjon av offentlige tjenester ofte leder til utvikling av kvasimarkeder som virker mot sin hensikt. Vår studie bekrefter noe av denne kritikken. Videre handler kritikken mot NPM blant annet om utilsiktede og perverse effekter (f.eks. Christensen, Lie & Lægred, 2007; Hood & Peters, 2004) og hvordan post-NPM-reformer adresserer opplevde problemer med horisontal spesialisering og fragmentering, inkludert utvikling av subkulturer og silotekning. Post-NPM-reformer søker løsning på utfordringene gjennom blant annet strammere vertikal styring og forsterkning av kontroll og koordinering gjennom både strukturelle og kulturelle elementer. Det er innenfor en slik utvikling fra NPM til post-NPM vi kan ramme inn sentraliseringstiltaket Politiets fellestjenester. Vår analyse viser imidlertid at tiltaket i praksis ble innført i stor grad gjennom imiterende isomorfi ut ifra en logikk om at andre «sammenlignbare organisasjoner» innfører fellestjenester.

Tammel påpeker at det er vanlig i forbindelse med konseptet fellestjenester å referere til «best-in-class»-organisasjoner (2017, s. 795), men at konsulentselskapene generelt tar for gitt at erfaringene med kostnadsbesparelser i privat sektor er direkte overførbare til offentlig virksomhet. Tammel (ibid.) påpeker imidlertid blant annet at offentlig virksomheter ikke har mulighet til å lokalisere eller flytte støttevirksomheten sin til land hvor kostnadene er lavere, og at stordriftsfordelene ved etablering av fellestjenester derfor ofte er større i multinasjonale selskaper (som det ofte sammenlignes med).

Tammel (2017) skriver videre at formulering av flere ulike motiver for å etablere fellestjenester (SSC) har gjort det mulig å hevde at slike reformer har vært vellykkete, selv om målet om kostnadsreduksjon åpenbart ikke har blitt innfridd. Dette forholdet gjør derfor vurderingen av fellestjenestekonseptet vanskelig.

Når politiet i «forarbeidet» før etableringen av fellestjenestene møter andre store organisasjoner eller etater for å høre om og lære av deres erfaringer med en slik etablering, resulterer det i prosesser som fremmer overføring av idéer, «rasjonaliserte myter» og normativt press på «foreskrevne» organisasjonsstrukturer (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983), og dermed til innføring av denne tidsriktige og institusjonelt legitime «fellestjenesteoppskriften» også i politiet i Norge. Når prosessen også ledes av McKinseys «beste praksis»-tilnærming, men uten å se til faktiske effekter og virkninger av tiltaket andre steder, fører dette samlet til institusjonell isomorfi – at organisasjonene blir mer like. Innføringen av fellestjenestekonseptet kan betraktes som et klassisk eksempel på imiterende isomorfi, drevet av konsulentselskapenes dominerende ideer om at alle organisasjoner består av de samme grunnleggende prosesser, og at overføring av «beste praksis» (som ofte betyr de til enhver tid populære ideer og konsepter) fra «sammenlignbare organisasjoner» er uproblematisk og bidrar til å oppfylle organisasjonens målsetninger.

Vår analyse bidrar til forståelsen av isomorfi. Mens overføring eller diffusjon av ideer ble introdusert i den teoretiske litteraturen som en mekanisme som *fører til* isomorfi, har mange empiriske studier senere reversert kausaliteten, slik at det er relativt lite empirisk arbeid på hvordan isomorfi er et *resultat* av overføring av idéer, mens det er en overflod av studier som studerer institusjonell isomorfi som *årsaken* til overføring/diffusjon av idéer eller oppskrifter (Boxenbaum & Jonsson, 2008, s. 78–98). Vår studie er dermed et bidrag til å beskrive den originale mekanismen, altså at overføring av ideer om fellestjenestekonseptet bidrar til adopsjon og institusjonell isomorfi, men med en interessant vri; for i politianaly-

sen *forutsettes* organisatorisk isomorfi i og med sammenligningen med såkalt «160 sammenlignbare organisasjoner», som ved nærmere ettersyn bare er sammenlignbare om man på forhånd forutsetter organisasjoner som like. Vi viser altså hvordan isomorfi kan sees på som *både* årsak og virkning når det gjelder etablering av fellestjenester i politiet. I vårt tilfelle er denne formen for årsak/virkningsisomorfi en type konsulentdrevet imiterende isomorfi, der spesielt konsultentselskapet McKinseys, men også PwCs og PFTs direktørs (med mange års erfaring fra konsulentvirksomhet) måter å forstå verden og organisasjoner på har spilt en sentral rolle. I slike konsulentdrevne imiterende isomorfi prosesser kan vi forvente tiltak og reformer som er sterkt farget av forretningsformen, men som fremstilles som universelt gyldige.

Når politidistriktene i våre undersøkelser i tillegg forteller at de til tross for etableringen av en sentral organisasjon også lokalt må opprettholde eller bygge opp nye administrative ledd for å ivareta samhandling og bestillerfunksjon med PFT, blir caset også et interessant eksempel knyttet til begrepene «rasjonaliserte myter» og «frikobling» (Meyer & Rowan, 1977). Frikoblingen i denne forbindelse innebærer at politiet adopterer en myte/oppskrift som seremonielt gir organisasjonen legitimitet, samtidig som endringen ikke står i et spesielt samsvarende forhold til *positivt forventede* effekter og endringer av faktiske aktiviteter. Tvert imot viser analysen at adopsjonen så langt ser ut til å ha hatt relativt betydelige *utilsiktede* og negative praktiske virkninger på politidistriktene og deres daglige virksomhet. Dermed utvikler vi også et argument om at frikobling her først og fremst beskriver spredningen og adopsjonen av *myten* om fellestjenester. I tråd med skandinavisk nyinstitusjonalisme, som i mye større grad enn den amerikanske tradisjonen har studert mottakssiden av populære konsepter og oppskrifter (Røvik, 2016), ser vi også i vår studie at den faktiske innføringen og praktiske «oversettingen» av konseptet i politiet ser ut til å ha hatt stor effekt på praksis i organisasjonen.

Det støtter opp om den nyinstitusjonelle forklaringsrammen at politianalysens anbefaling om å følge andre lands eksempler med å sentralisere støttetjenestene og etablere administrative fellesfunksjoner gjøres uten noen vurdering av hvilke forutsetninger de andre landene har lagt til grunn, eller deres faktiske erfaringer med tiltaket. Dette viser at den konsulentdrevne spredningen og adopsjonen av forretningsforminspirert sentralisering av støttetjenestene som reformtiltak gjennomføres i stor grad som mote eller «virus» (Røvik, 2016) og skjer spesielt gjennom former for imiterende isomorfi, men med praktiske, utilsiktede konsekvenser.

Vår undersøkelse bidrar blant annet til å utvikle og støtte Ulbrichs forskning fra Sverige (Ulbrich, 2010). Den viser at det kan være ulike utfordringer eller svakheter med innføring av fellestjenester i en offentlig virksomhet hvor de lokale/regionale enhetene tidligere selv har hatt ansvaret for administrativ støttevirksomhet. De utfordringene eller svakhetene han spesielt nevner, er at det ikke vurderes om gevinster kan nås på andre måter og med lavere kostnader enn hva etablering av fellestjenester innebærer. Videre nevner han at transaksjonskostnadene kan bli så store at gevinsten ved lavere produksjonskostnader bortfaller, og at kostnader kan bli overført fra leverandør av tjenestene til brukerne (Ulbrich, 2010).

Selv om de uttrykte hensiktene med å sentralisere de administrative tjenestene i norsk politi kan fremstå som de beste, å få mer ressurser til kjernevirksomheten i politiet og sikre bedre kvalitet på støttetjenestene, tyder vår analyse på at når fellestjenestene etableres i organisasjonen, resulterer det i flere utilsiktede og negative konsekvenser. Vi argumenterer for at gjennom sentralisering og profesjonalisering av støttetjenestene fjernes de fra kjernevirksomheten og får derigjennom større organisatorisk selvstendig *egenvekt* og eksistensberettigelse. Dette utløser igjen en ekspansjon i ny administrativ virksomhet både sentralt og

i politidistriktene. Som studien viser, kan denne dynamikken føre til isolert sett bedre kvalitet i støttetjenestene, men med den samtidige effekten at de operative tjenestene kan utarmes. Resultatet av reformen ser så langt ut til å være stikk motsatt av det vi må regne som hovedintensjonen med reformen, altså mer ressurser til kjernevirksomheten – det som på folkemunne gjerne beskrives som «mer politi i gatene». Tvert imot ser resultatene ut til å være mer administrasjon inne og oppe i etasjene i politibyggene og med lavere måloppnåelse på de sentrale indikatorene for politiets virksomhet.

Vår analyse fremhever det som kan se ut som en interessant dynamikk som knytter sammen sentralisering og profesjonalisering av støttevirksomheten på den ene siden, med en utilsiktet og ressurskrevende ekspansjon av ny administrasjon, som igjen forringer den operative kjernevirksomheten, på den andre siden. Vi foreslår å kalle denne strukturelle mekanismen for «administrativ egenvekt-ekspansjon». Den ser ut til å fungere på følgende vis: Gjennom sentralisering fjernes i første omgang støttefunksjoner fra kjernevirksomheten, og det bygges opp et eget profesjonelt administrativt miljø med større faglig, ressursmessig og organisatorisk søkelys, tyngde og eksistensgrunnlag. Samtidig med at oppgavene blir overført, trekkes ressursene ut av politidistriktene, og slik samling av oppgaver og ressurser kan isolert sett føre til en kvalitetsheving av disse administrative oppgavene. Det leder imidlertid i neste omgang til at det lokale politidistriktet må bygge opp ny administrativ kompetanse for å kunne drifte nødvendig lokal støttevirksomhet i det egne politidistriktet samt for å forholde seg til, samhandle med og utnytte seg av de «oppgraderte» sentraliserte støttetjenestene. Vi ser altså en strukturell, ekspansiv logikk i utbredelsen av det vi analytisk kan kalle «nyadministrasjon». Dette får igjen ressursmessige konsekvenser. Fordi etableringen av fellestjenester i utgangspunktet skulle føre til store innsparinger, må ressursene til oppbyggingen av lokal administrasjonen tas fra kjernevirksomheten i politidistriktet. Det vi ser, er altså en fordyrende ekspansjon i administrativ virksomhet både sentralt og i politidistriktene. Resultatet ser så langt ut til å være mer ressurskrevende administrative tjenester med blant annet den konsekvens at kjernevirksomheten tappes for ressurser.

Konklusjon

Gjennom en nyinstitusjonell analyse av etableringen av Politiets fellestjenester (PFT) som et sentralt reformtiltak i den såkalte «nærpolitireformen» har vi i artikkelen beskrevet at viktige deler av reformen kan forstås i termer av post-NPM, og fremstår tydelig i et nyinstitusjonelt myteperspektiv preget av konsulentdrevet imiterende isomorfi. Vi har analysert hvordan prosessen med etableringen av PFT fremstår som en form for imiterende isomorfi som har karakter av både å være årsak og virkning. Vi har også avdekket utilsiktede effekter i form av ekspansjon i administrasjon og byråkrati som både fremstår fordyrende, og som kan trekke ressurser ut fra kjernevirksomheten og over i administrative aktiviteter. Vi har pekt på en dynamisk, strukturell mekanisme vi har kalt «administrativ egenvekt-ekspansjon», som kan bidra til å forklare at disse prosessene – til tross for økte bevilgninger til politiet – samlet sett ikke ser ut til å bidra til å styrke kjernevirksomheten.

Det er ingen grunn til å tro at disse konsulentdrevne, imiterende isomorfi-prosesser vi har beskrevet, er unike for etableringen av PFT. Det er også rimelig å anta at de utilsiktede effektene og mekanismene vi har beskrevet for sentralisering av støttetjenestene i politiet skal kunne gjelde for andre funksjoner i politiet og også i andre deler av offentlig virksomhet. På mange områder ser vi en mer eller mindre uregulert og utilsiktet vekst i byråkrati og administrasjon, til tross for både politiske og organisatoriske ambisjoner og intensjoner om avbyråkratisering – slik tilfellet også er i politiet.

Referanser

- Askim, J., Eltun, R. & Fremstad, E. (2014). Mål og resultatstyring. I H. Baldersheim, & Ø. Østerud (red.), *Det norske demokratiet i det 21. århundre* (s. 285–302). Bergen: Fagbokforlaget.
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in a comparative perspective*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Boxenbaum, E. & Jonsson, S. (2008). Isomorphism, diffusion and decoupling. I R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (red.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (s. 78–98). Los Angeles: Sage.
- Brunsson, N. (1992). *Organization of Hypocrisy*. Chichester: Wiley.
- Christensen, T. (2018). Komparative reformtrender og norsk politireform – strukturelle trekk og kulturelle brudd? I V.L. Sørli & P. Larsson, *Politireformer* (s. 57–71). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lie, A. & Læg Reid, P. (2007). Still fragmented or reassertion of the centre? I T. Christensen, & P. Læg Reid, *Transcending New Public Management* (s. 17–42). Aldershot, UK: Ashgate Publishing.
- Christensen, T., Læg Reid, P. & Rykkja, L.H. (2017). Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police. *Public Policy and Administration*, 33(3), 241–259. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952076717709523>
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147–160.
- Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) (2019). *Evaluering av nærpolitireformen – Statusrapport 2018*. Oslo: Difi.
- Elston, T. & MacCarthaigh, M. (2016). Sharing services, saving money? Five risks to cost-savings when organizations share services. *Public Money & Management*, 36(5), 349–356. DOI: <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1194081>
- Filstad, C. & Karp, T. (2018). *Ledelse, implementering, effekter og resultater av nærpolitireformen*. Oslo: Politihøgskolen.
- Glomseth, R. (2015). Politiledelse. I S.O. Johannesen & R. Glomseth (red.), *Politiet som organisasjon* (s. 42–72). Trondheim og Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS.
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. & Suddaby, R. (red.) (2008). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage.
- Gripsrud, G., Olsson, U.H. & Silkoset, R. (2016). *Metode og dataanalyse*. Nydalen: Cappelen Damm AS.
- Holter, H. & Kalleberg, R. (red.) (1996). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hood, C. (1989). Public administration and public policy. Intellectual challenges for the 1990s. *Australian Journal of Public Administration*, 48(4), 346–358. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1989.tb02235.x>
- Hood, C. (1995). The «New Public Management» in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organisations and Society*, 20(2–3), 93–109.
- Hood, C. & Peters, G. (2004). The middle aging of new public management: into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267–282.
- Johannesen, S.O. (2018). Antireform som politisk prosjekt og autoritær vending i staten. I V. L. Sørli, & P. Larsson (red.), *Politireformer* (s. 135–153). Oslo: Cappelen Damm.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2014–2015). *Endringer i politiloven mv. – trygghet i hverdagen – nærpolitireformen*. (Prop. 61 LS). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og politidepartementet (2001, 12. januar). *Politireform 2000 Et tryggere samfunn*. (St.meld. nr. 22). Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Klausen, K. (2005). Fra public administration over new PA til NPM – En fortolkningsramme for reformer. I T. Busch, J.O. Vanebo, K.K. Klausen & E. Johnsen (red.), *Modernisering av offentlig sektor* (s. 53–69). Oslo: Universitetsforlaget.
- McCoy, L. (1998). Producing what the deans know: Cost-accounting and the restructuring of post-secondary education. *Human studies*, 21, 395–418.

- Merton, R.K. (1936). The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, 1(6), 894–904.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Nilsen, T. (2014). *Helge Clem er ny politidirektør*. Hentet fra <http://www.oa.no>
- NOU 1999: 10 (u.d.). *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste – Statens trykning.
- NOU 2012: 14 (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Statsministerens kontor.
- NOU 2013: 9 (2013). *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen*. Oslo: Departementenes servicesenter informasjonsforvaltning.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin.
- Politidirektoratet (2014, 27. januar). *Mandat. Etablering av Politiets fellestjenester*, Versjon 1.0. POD.
- Politidirektoratet (2016, 26. august). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, versjon 1,1. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2017, 16. juni). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, versjon 1.2. Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2018). *Utkast til personalrapport 2013–2017, bemannings- og personalstatus i politi- og lensmannsetaten*, 8 august. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2019). *Politiets årsrapport 2018*. Oslo: Politiet.
- Politidirektoratet (4-2015). Nytenking gir svimlende gevinst. *Norsk Politi*, 42. Hentet fra https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/01-magasinet-norsk-politi/2015_4-norsk-politi.pdf
- Politidirektoratet, avdeling for strategi og virksomhetsstyring, seksjon for styring og implementering (2014, 13. juni). Basis slides for prosjekt etablering av fellestjenester. E-post til politimestre, leder for særorgan og administrasjonssjefer.
- Politidirektoratet/Accenture (2019). *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politiets data- og materielltjeneste (2007). *PDMT – Årsmelding 2006*. Oslo: PDMT.
- Politiets fellestjenester (2017, 18. oktober). Anskaffelsesforum. *Plansjeserie*. Oslo, Majorstua.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services*, 2. utg. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform – A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Renå, H. (2018). Nærpolitireformen – hvorfor så stor skepsis i politiets egne rekker? I V.L. Sørli & P. Larsson (red.), *Politireformer* (s. 261–277). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Røvik, K.A. (2016). *Trender og translasjoner*. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Sahlin, K. & Wedlin, L. (2008). Circulating ideas: imitation, translation and editing. I R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby, *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (s. 218–242). Los Angeles: Sage.
- Skretting, A. (2016). *Ny mann i Evrys ledelse: Webområde for Computerworld*. Hentet fra <http://www.cw.no>
- Smeby, G. (2018). *Etablering av fellestjenester i politiet – Organisatoriske utfordringer med etableringen av felles administrative støttefunksjoner i politi- og lensmannsetaten i forbindelse med nærpolitireformen*. Masteroppgave i organisasjon og ledelse. Trondheim: NTNU.
- Smenes, I. (2018). *En studie av politiske beslutningsprosesser knyttet til lokalisering av statlige arbeidsplasser og effektivisering i offentlig sektor*. Masteroppgave. Molde: Høgskolen i Molde.
- Statskontoret. (2018). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet – slutrapport*. Stockholm: Statskontoret.
- Sunde-Eidem, A. (2019). *Endringskapasitet i Trøndelag politidistrikt gjennom innføring av Nærpolitireformen. en kvalitativ studie av hvordan en offentlig virksomhet evner å gjennomføre multiple endringer i kombinasjon med ordinær drift*. Masteroppgave i organisasjon og ledelse. Trondheim: NTNU.
- Sørli, V.L. & Larsson, P. (2018). *Politireformer*. Oslo: Cappelen Damm AS.

- Tammel, K. (2017). Shared services and cost reduction motive in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 40(9), 792–804. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1204617>
- Terpstra, J., Fyfe, N.R. & Salet, R. (2019). The Abstract Police: A conceptual exploration of unintended changes of police organisations. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 92(4), 339–359.
- Ulbrich, F. (2010). Adopting shared services in a public-sector organization. *People, Process and Policy*, 4(3), 249–265.
- Wathne, C.T. (2018). *Målstyring i politiet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Zafra-Gómez, J.L., Bolivar, M.P. & Muñoz, L.A. (2012). Contrasting New Public Management (NPM) versus Post-NPM through financial performance: A cross-sectional analysis of Spanish local governments. *Administration & Society*, 45(6), 710–747.